



# งบประมาณแผ่นดิน ที่ปราศจากสถานะบัญชีตรวจสอบ \*

โดย ดิเรก บัณฑิตวิวัฒน์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์  
หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน คอลัมน์กระแสทรรศน์  
วันที่ ๖ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๙ ปีที่ ๒๙ ฉบับที่ ๑๐๔๓๖

เมื่อสถานะบัญชีถูกยุบไปอย่างกะทันหัน จะบริหารงบประมาณแผ่นดินกันอย่างไร เพราะเหตุว่า หลักการงบประมาณที่ยอมรับกันทั่วโลก คือ ฝ่ายบริหารจะต้องขออนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติให้ตรวจสอบ ไม่ใช่ว่ารัฐบาลอยากจะใช้จ่ายเงินอะไรก็ทำได้ทันที และเป็นหลักการของ พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ เช่นเดียวกัน ซึ่งยังคงมีผลบังคับใช้ในขณะนี้ คำตอบข้อนี้ชัดเจนคือทำได้โดย "อนุโลมให้องค์กรจัดสรรในงบประมาณปีก่อนไปพลางก่อน" โดยนับนี้งบประมาณแผ่นดินในปี ๒๕๕๐ จะอิงกับวงเงินรายจ่ายของปีงบประมาณแผ่นดิน ปี ๒๕๔๙ (ซึ่งได้รับการตรวจสอบจากสภานิติบัญญัติก่อนหน้านี้แล้ว) แต่ในเรื่องนี้ยังมีข้อควรคิดคำนึงและพิจารณาต่อไป ประเด็นสำคัญที่ควรค่าการอภิปรายคือ

หนึ่ง งบประมาณปี ๒๕๔๙ อาจจะไม่เหมาะสมกับสภาวการณ์เศรษฐกิจและสังคมในปีงบประมาณ ๒๕๕๐ และ ๒๕๕๑ (ซึ่งจะเริ่มในเดือนตุลาคม ๒๕๕๐) หมายถึง กว่าจะร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จและเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎร ก็ล่าช้ากว่ามิถุนายน ๒๕๕๐ อันเป็นช่วงเวลาที่ต้องนำร่าง พ.ร.บ. วิธีการ

งบประมาณ ๒๕๕๑ เข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติ)

สอง มีข้อกังวลว่าการจัดสรรรายจ่ายอาจจะบิดเบี้ยวไปตาม "อำนาจสั่งการ" ของผู้มีอำนาจโดยปราศจากการตรวจสอบ ขึ้นอยู่กับการตีความ (ซึ่งอาจจะแตกต่างกัน)

สาม ในสภาวะไร้การตรวจสอบโดยสภานิติบัญญัติ จะมีกระบวนการอื่นใดมาทดแทนเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบแทนชั่วคราวในลักษณะที่เรียกว่า second best หรือไม่

การตีความ (ที่แตกต่างกัน) ในการบริหารงบประมาณ การอนุโลมให้ใช้การจัดสรรงบประมาณปี ๒๕๔๙ ไปพลางก่อน สำหรับปี ๒๕๕๐ และ ๒๕๕๑ มีความหมายอย่างไร เพราะข้อกฎหมายระบุสั้นๆ เพียงแค่นี้ เท่าที่สังเกตมีการตีความสองแบบ

การตีความแบบที่หนึ่ง [A] คือ ก) วงเงินรายจ่ายให้คงไว้เท่าเดิม รวมทั้งการตั้งงบประมาณรายรับ และวิธีการไฟแนนซ์คงเหมือนในปี ๒๕๔๙ ข) วิธีการจัดสรรให้หน่วยงานคือกระทรวงทบวงกรมคงยอดเดิมและสัดส่วนเดิม ซึ่งในทรรศนะของผู้เขียนเห็นด้วยกับวิธีนี้

การตีความแบบที่สอง [B] ยังคงรักษาวงเงินรายจ่าย รายได้ และไฟแนนซ์เท่าเดิมแต่วิธีการจัดสรรและสัดส่วนของรายจ่ายตาม

\* นางสาวจุฬารัตน์ ยะปะนัน นิติกร  
กลุ่มงานพัฒนากฎหมาย สำนักกฎหมาย รวบรวม.



หน่วยงานต่างๆ สามารถเปลี่ยนแปลงได้ ขณะที่เขียนบทความนี้ก็ทราบดีว่าหลายหน่วยงานเริ่มมีความวิตกกังวลว่างบประมาณจะถูกตัด และนโยบายที่รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณดำเนินการไปก่อนหน้านี้ จะยุบเลิก ตัวอย่างเช่น ๓๐ รักษาทุกโรค งบประมาณ เอสเอ็มแอล โครงการแปลงสินทรัพย์ให้เป็นทุน ฯลฯ ข้อกังวลเช่นนี้ความจริงไม่ควรจะเกิดขึ้นถ้าหากเราเชื่อมั่นในหลักการ A ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่าชอบธรรม ไม่ควรจะตีความตามแบบ B อย่างน้อยที่สุดเราควรจะให้ความเคารพว่าวงเงินรายจ่ายและสัดส่วนของรายจ่าย (ในปี ๒๕๔๙) นั้นได้ผ่านการทบทวนและลงมติของ สภานิติบัญญัติมาแล้ว แต่ถ้าหากเรายอมรับการตีความแบบ B แม้ว่าวงเงินเท่าเดิมแต่สัดส่วนรายจ่ายแบบใหม่ (ในปี ๒๕๕๐ และ ๒๕๕๑) อาจจะแปรผันไปตามการ "สั่งการ" ของผู้มีอำนาจ ซึ่งปราศจากการตรวจสอบจาก สภานิติบัญญัติ ถ้าสำนักงานงบประมาณหรือสำนักงานกฤษฎีกา จะช่วยให้ความสว่างแก่ประชาชนและนักวิชาการที่มีความสนใจติดตามกระบวนการงบประมาณ ว่าวิธีการตีความแบบใดชอบธรรมและเหมาะสม และสถาบันวิชาการต่างๆ จะจัดเวทีวิชาการเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเรื่องงบประมาณแผ่นดินระดมความเห็นจากภาคส่วนต่างๆ จะเป็นเรื่องดี และเป็นการให้ความรู้แก่ประชาชนอย่างแน่นอน Second Best ในภาวะที่ไม่มี สภานิติบัญญัติ ตรวจสอบ งบประมาณแผ่นดิน ผู้เขียนก็เหมือนกับประชาชนทั่วไปที่เชื่อถือคำพูดของคณะปฏิวัติ และเราก็ได้ "รัฐบาลชั่วคราว" ภายในเวลาสองสัปดาห์ ภายใต้รัฐธรรมนูญการปกครองและกฎอัยการศึก แต่การที่จะได้ สภานิติบัญญัติจากการ

เลือกตั้ง (ซึ่งจะดำเนินการหลังร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่) คงจะกินเวลามากกว่าปีครึ่งหรือสองปี (สมมุติว่าใช้เวลายกร่างรัฐธรรมนูญหนึ่งปี เวลาที่รับสมัครและเลือกตั้ง ส.ส. และการฟอร์มรัฐบาลใหม่อาจจะกินเวลาปีครึ่งหรือสองปี) ด้วยเหตุนี้ จึงสันนิษฐาน (ด้วยความเชื่อมั่นสูง) ว่าปีงบประมาณ ๒๕๕๑ ก็จะเป็นงบประมาณแผ่นดินที่ปราศจากการตรวจสอบโดย สภานิติบัญญัติ หรือถึงจะมี สภานิติบัญญัติก็เป็นสภาที่มาจากการแต่งตั้ง จึงตั้งคำถามว่า ในภาวะไร้ระบบตรวจสอบโดย สภานิติบัญญัติจะมีระบบหรือองค์กรทำหน้าที่ตรวจสอบการบริหาร งบประมาณ (ไปพลางก่อน) หรือไม่ ซึ่งอาจจะเรียกว่าเป็น Second Best องค์กรที่มีตัวแทนของประชาชนมีส่วนร่วม หลายฝ่าย เช่น สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อาจจะทำหน้าที่เช่นนี้ เป็นการให้ "คำปรึกษา" และนำข้อมูลมาถ่ายทอดให้ประชาชนรับทราบ เพื่อสร้างความเข้าใจอันดีว่างบประมาณรายจ่ายซึ่งเกิดจากภาษีอากรของประชาชนนั้น ได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบ คำนี้ถึงประโยชน์สุขของประชาชน ประสิทธิภาพและประสิทธิผล ไม่ได้บิดเบี้ยวไปตามอำนาจสั่งการของคนใดคนหนึ่ง หรือจะตั้งสภารูปแบบอื่นมาทำหน้าที่ เพื่อเป็นความรู้ประชาชน ขออนุญาตพูดถึง วงจรงบประมาณ (budget cycle) เล็กน้อย ซึ่งประกอบด้วยสี่ขั้นตอน

หนึ่ง ขั้นตอนการวิเคราะห์และการวางแผนงบประมาณ ตาม พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณ พ.ศ.๒๕๐๒ ได้กำหนดให้ ๔ หน่วยงานที่ดูแลระบบมหภาค ให้ความเห็นชอบก่อนจะนำเสนอคณะรัฐมนตรี ได้แก่ กระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย



สำนักงานประมาณ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

**สอง** ขั้นตอนการอนุมัติให้เป็นกฎหมาย ซึ่งจะต้องผ่านความเห็นชอบของสภานิติบัญญัติ และมี ๓ วาระ (กฎหมายไม่อนุญาตให้พิจารณา ๓ วาระรวด) และมีขั้นตอนการทบทวนวงเงินงบประมาณโดยที่ถ่วง โดยกรมการงบประมาณวิสามัญ ที่ตรงกับคำภาษาอังกฤษว่า budget scrutiny

**สาม** ขั้นตอนการเบิกจ่ายและบริหารงบประมาณ ซึ่งเกี่ยวข้องกับวงเงินและการเบิกจ่าย มีรายละเอียดระดับปฏิบัติการค่อนข้างมาก

**สี่** ขั้นตอนการประเมินผลและนำผลลัพธ์ไปปรับในงบประมาณครั้งต่อไป โดยคำนึงถึงความคุ้มค่าของการใช้งบประมาณ (value for money)

งบประมาณแผ่นดินที่ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในโอกาสที่จะร่างรัฐธรรมนูญกันใหม่ ขอเสนอว่าความคิดเห็นจากมุมมองนักวิชาการการคลังคนหนึ่ง ใจความสำคัญมีสามประการ กล่าวคือ

ก) การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณเพิ่มขึ้น

ข) การจัดสรรเงินให้ประชาชนในแนวทางเพิ่มพลังให้ประชาชน มากกว่าการเพิ่มพลังและขยายอำนาจจักรให้แก่ระบบราชการ และ

ค) การเปิดเผยข่าวสาร ข้อมูล งบประมาณแผ่นดินและลดการผูกขาดข้อมูลของหน่วยราชการ

**ข้อ ก** หมายถึง การกำหนดบอร์ดบริหารงบประมาณ โดยให้มีกรรมการจากหลาย

ฝ่าย เช่น ตัวแทนภาคประชาชน ภาคธุรกิจ ภาควิชาการ นอกเหนือจากฝ่ายข้าราชการและฝ่ายการเมือง แน่หนอว่าในคณะกรรมการอาจจะมีอนุกรรมการอีกหลายชุด เพราะว่าการจัดสรรเงินแผ่นดิน มีมูลค่ามากและเกี่ยวกับทุกสาขา ต้องมีความรู้และการเปิดรับมุมมองจากหลายฝ่าย ข้อดีอีกประการหนึ่งของการมี "บอร์ดงบประมาณ" คือ การลดการแทรกแซงทางการเมืองของรัฐมนตรี ผู้เขียนมีความรู้สึกเห็นใจผู้อำนวยการสำนักงานประมาณในฐานะที่จะต้องรับข้อเสนอแนะจากรัฐมนตรีและนักล็อบบี้ทั้งหลาย เพื่อจัดสรรเงินสนับสนุนโครงการที่รัฐมนตรีและผู้มีอำนาจเสนอแนะ ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณจะได้ออกตัวกับรัฐมนตรี ทำนองว่า "กระผมจะนำข้อเสนอของท่านเข้าสู่การพิจารณาของบอร์ด" ส่วนอำนาจการอนุมัตินั้นขึ้นอยู่กับบอร์ด หนึ่ง โปรดสังเกตว่าองค์กรที่เกิดขึ้นใหม่ในระยะหลังมักจะมีโครงสร้างให้ผู้จัดการ ขึ้นอยู่กับคณะกรรมการบริหาร (บอร์ด) เช่น สำนักงานกองทุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) และสำนักงานสนับสนุนการวิจัย (สกว.) สถาบันอุดมศึกษา เป็นต้น องค์กรธุรกิจก็เช่นเดียวกัน

**ข้อ ข** หมายถึง แนวทางการจัดสรรเงินตรงให้กับประชาชน เช่น กรณีเอสเอ็มแอล ระบบประกันสังคมแนวใหม่ที่ขยายให้ทั่วถึงประชาชนทุกกลุ่ม (มากกว่ากลุ่มแรงงานภายใต้ระบบประกันสังคมในปัจจุบัน) และการปรับโครงสร้างภาษีกันใหม่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานที่ทำงานพื้นที่ (area-based agency) ที่เสนอเช่นนี้เพราะเห็นวาระงบประมาณที่ใช้ขณะนี้ไม่สอดคล้องกับยุคกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นและประชาชน หลักฐาน



เชิงประจักษ์ที่สนับสนุนข้อนี้คือ สัดส่วนของ  
รายจ่ายงบประมาณตามพื้นที่ (จังหวัด) นั้นคิด  
เป็นสัดส่วนเล็กน้อย (ร้อยละ ๑๕-๒๐ ของ  
งบประมาณทั้งหมด) สะท้อนลักษณะของ  
"การกักเงิน" ไว้ในราชการส่วนกลาง

**ข้อ ค** หมายถึง การปรับปรุงระบบ  
รายงานข้อมูลเสนอของบประมาณในเรื่องนี้ ท่าน  
สมาชิกสภานิติบัญญัติคงจะทราบดีว่าฝ่าย  
นิติบัญญัติมีข้อมูลน้อยมาก ในขณะที่ข้อมูลถูก  
ผูกขาดโดยฝ่ายราชการ จึงตกอยู่ในสภาพ  
ข้อมูลเสนอขอที่ไม่เท่าเทียมกัน ทำให้การ  
ตรวจสอบงบประมาณทำได้จำกัด ทางออกใน  
เรื่องนี้คือการเพิ่มความรู้และฐานข้อมูลให้กับ  
ฝ่ายสภานิติบัญญัติ ดังเช่นระบบงบประมาณใน  
สหรัฐ กำหนดให้มีสององค์กรที่ทำหน้าที่  
วางแผนพิจารณาและวิเคราะห์งบประมาณได้แก่  
Office of Management Budget (OMB) และ  
Congressional Budget Office (CBO) เพื่อ  
ถ่วงดุลกัน โดยที่สองฝ่ายต่างพัฒนาฐานความรู้  
และการวิเคราะห์งบประมาณ ย้ำอีกครั้ง ข่าวสาร  
ข้อมูลอย่างเท่าเทียมกันเป็นเรื่องสำคัญ

สังคมไทยในอุดมคติในทรรศนะของ  
หลายคน (รวมทั้งผู้เขียน) คือ สังคมแห่งความรู้  
และการกระจายข่าวสารข้อมูลอย่างเท่าเทียมกัน  
ต่อทุกภาคส่วน เพื่อประกอบการตัดสินใจใน  
ทุกสังคมยังคงต้องมีผู้มี "อำนาจ" ก็จริง แต่  
อำนาจนั้นต้องมีความชอบธรรม เพื่อประชาชน  
และสามารถจะตรวจสอบและถ่วงดุลได้

