

วินัยทางการคลังและงบประมาณ : ศึกษากรณีการไปศึกษาดูงานต่างประเทศของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจ

ธาดา แสงสุวรรณ*

รองศาสตราจารย์ภูมิ โชคเหมาะ**

บทคัดย่อ

วินัยทางการคลัง (Fiscal Discipline) คือ การที่รัฐสามารถรักษาดุลยภาพระหว่างรายได้ออกกับรายจ่าย หรือ ดุลการคลังเอาไว้ได้ ซึ่งจะทำให้รัฐมีเสถียรภาพทางการคลัง มีความน่าเชื่อถือทั้งทางกลไกและกระบวนการทางการคลัง โดยจะต้องประกอบไปด้วยในด้านรายได้ รายจ่าย และการเงินการบัญชี โดยการดำเนินการดังกล่าวจะต้องเป็นไปด้วยความรับผิดชอบ โปร่งใส และตรวจสอบได้ ซึ่งเป็นหลักการที่สำคัญในการใช้บริหารทางการคลังของประเทศไทย

จากการศึกษาพบว่า การใช้จ่ายงบประมาณในการศึกษาดูงาน ของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจของประเทศไทยนั้น มีปัญหาในการใช้จ่ายงบประมาณไม่สอดคล้องต่อหลักวินัยทางการคลัง และเมื่อผู้วิจัยได้วิเคราะห์ในปัญหาจึงทราบสาเหตุว่าปัญหามาจากกฎหมายของประเทศไทย ได้ให้อำนาจฝ่ายบริหารในการใช้จ่ายงบประมาณตามอำเภอใจ ปราศจากหลักการทางงบประมาณที่ดี ประกอบกับฝ่ายบริหารไม่ได้ยึดหลักธรรมาภิบาลในการบริหารงบประมาณรายจ่ายแต่อย่างใด

ดังนั้น การที่ประเทศไทยจะสร้างวินัยทางการคลังได้ต้องอาศัยมาตรการทางงบประมาณและองค์ประกอบหลายด้าน เช่น หลักงบประมาณ หลักธรรมาภิบาล และหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และไม่ควรรีดยึดเป็นเพียงประเพณีปฏิบัติเท่านั้น แต่ต้องบัญญัติหลักการดังกล่าวลงในตัวบทกฎหมายเพื่อมีผลบังคับใช้เป็นการทั่วไปและมีมาตรการและมาตรฐานเท่าเทียมกัน โดยฝ่ายบริหารควรให้ความสำคัญทางการเงินการคลังของประเทศ โดยยึดและปฏิบัติตามหลักการงบประมาณอย่างเคร่งครัด อาทิ เช่น หลักความยินยอม (Authoritativeness) หลักรายจ่ายต้องมีลักษณะเจาะจง (Specificity) และหลักความโปร่งใส (Transparency) เป็นหลักการในการใช้จ่ายงบประมาณ ส่วนด้านการบริหารงบประมาณควรรีดยึดหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) และมีนโยบายการบริหารตามแนวหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง เท่านั้น การใช้จ่ายงบประมาณในการศึกษาดูงานต่างประเทศ ของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ก็จะถูก

* นักศึกษาหลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิเทศศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

** ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

กลั่นกรองอย่างละเอียด เอาผลประโยชน์สูงสุดเป็นที่ตั้ง โดยไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อนหรือแอบแฝง และก็จะ เป็นไปตามวัตถุประสงค์เพื่อการพัฒนาประเทศไทยต่อไป

1. บทนำ

การที่ประเทศไทยจะมีเศรษฐกิจที่มั่นคงและมีเสถียรภาพได้นั้น ภาคการคลังต้องเข้มแข็ง ซึ่งที่ผ่านมามีประเทศไทยก็ได้มีบทเรียนแล้ว ในยุคสมัย พ.ศ. 2540 ได้เกิดเหตุการณ์วิกฤตเศรษฐกิจ และเมื่อรัฐบาลมีฐานะทางการคลังที่ไม่มั่นคง ก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจให้พ้นจากภาวะวิกฤตนั้นได้ แต่หากฝ่ายบริหารยึดหลักการงบประมาณที่ดีแล้ว โดยดำเนินนโยบายตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และมีหลักธรรมาภิบาลในการใช้จ่ายงบประมาณ จนนำไปสู่การมีวินัยทางการคลังก็จะรักษาคุณภาพทางการคลังให้อยู่ในระดับที่มั่นคงและยั่งยืน รัฐบาลก็สามารถนำพาประเทศไทยให้รอดพ้นจากวิกฤตเศรษฐกิจ พร้อมทั้งยังผลักดันให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศเจริญเติบโต

ฝ่ายบริหารจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้ความสำคัญในการอนุมัติและควบคุมงบประมาณ การบริหารงบประมาณ และการติดตามตรวจสอบงบประมาณรายจ่าย อย่างเคร่งครัด โดยมีการกำหนดกรอบวินัยทางการคลังเป็นแนวทางในการปฏิบัติให้ชัดเจน รายจ่ายใดที่เห็นว่า ไม่จำเป็นหรือไม่คุ้มค่าต่อผลที่จะได้รับและเห็นว่าเป็นการสิ้นเปลือง ไม่ก่อให้เกิดผลประโยชน์ ฝ่ายบริหารจึงควรพิจารณาและระงับรายจ่ายในส่วนนั้น เพื่อรักษาคุณภาพหรือความสัมพันธ์ระหว่างรายรับกับรายจ่ายให้สมดุล

วินัยทางการคลัง คือการที่รัฐสามารถรักษาคุณภาพระหว่างรายได้กับรายจ่ายหรือดุลการคลังเอาไว้ได้ ซึ่งจะทำให้รัฐมีเสถียรภาพทางการคลัง มีความน่าเชื่อถือทั้งทางกลไกและกระบวนการทางการคลัง โดยจะต้องประกอบไปด้วยในด้านรายได้ รายจ่าย และการเงินการบัญชี โดยการดำเนินการดังกล่าวจะต้องเป็นไปด้วยความรับผิดชอบ โปร่งใส และตรวจสอบได้ ซึ่งเป็นหลักการที่สำคัญและเป็นที่ยอมรับทั่วไป หรือการดูแลให้รายจ่ายสาธารณะและข้อผูกพันทางการเงินของรัฐบาลทั้งในปัจจุบันและในอนาคตอยู่ในระดับที่สมดุลกับขีดความสามารถในการจัดหารายได้ของรัฐบาล ซึ่งหากขาดวินัยทางการคลังส่งผลกระทบต่อระดับนี้สาธารณะ ทำให้ความน่าเชื่อถือในการชำระหนี้ของรัฐบาล และการลงทุนในประเทศลดลง¹

“การควบคุมและการตรวจสอบเงินแผ่นดินเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นเพราะเงินแผ่นดินนั้นคือเงินของประชาชนทั้งชาติ ผู้ทำงานนี้จึงต้องกำหนดแน่วแน่ใจอยู่เป็นนิตย์ที่จะปฏิบัติที่ในความรับผิดชอบของตน ด้วยความอดุสาหพยายาม ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต และด้วยความละเอียดถี่ถ้วนระมัดระวังอย่างเต็มที่

¹ ธนาคารแห่งประเทศไทย, สืบค้นเมื่อ 7 กันยายน 2559, จาก <http://mcot-web.mcot.net/fm965/site/content/id/518879f6150ba015450003d1#.V-STqPmLTU>

เพื่อมิให้เกิดความพลั้งพลาดเสียหายและให้มั่นใจได้ว่าการใช้จ่ายเงินของแผ่นดินได้เป็นไปโดยบริสุทธิ์ และบังเกิดผลเป็นประโยชน์เต็มเม็ดเต็มหน่วย”²

เมื่อมาพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของการศึกษาดูงานนั้น การศึกษาดูงานเป็นวิธีการอย่างหนึ่งที่หน่วยงานทั้งราชการและเอกชนใช้เป็นเครื่องมือในการศึกษาหาความรู้ให้กับบุคลากร หลักคิดพื้นฐานของการดูงานคือ การที่บุคคลได้มีโอกาสไปพบเห็น ได้รับฟัง และมีประสบการณ์โดยตรงกับสิ่งที่ต้องการศึกษา จะทำให้เกิดความสนใจ เข้าใจ และตระหนักในประเด็นที่ต้องการศึกษามากขึ้น การดูงานจึงมักเป็นส่วนหนึ่งของการเรียนการสอนในสถาบัน การศึกษา การฝึกอบรม และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของหน่วยงานต่างๆมาอย่างยาวนาน โดยการศึกษาดูงานเป็นกระบวนการเรียนรู้ซึ่งทำให้เกิดการถ่ายทอดความรู้ ที่มีการนำไปปฏิบัติจริง เป็นความรู้เชิงปฏิบัติที่สามารถทำได้จริง มีพลังในการสร้างรอยประทับในจิตใจและความคิดแก่ผู้ที่ประสบพบเห็น ในแง่นี้จึงทำให้การดูงานเป็นวิธีการศึกษาที่ถูกนำมาใช้อย่างแพร่หลายจนเป็นแบบแผนหลักอย่างหนึ่งของการแสวงหาความรู้ ฉะนั้นการดูงานที่มีการเตรียมความคิดและมีการจัดระบบการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ที่ดีจะก่อให้เกิดประโยชน์ได้มาก แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมไทยคือ หน่วยงานต่างๆ จำนวนมากมิได้มีเป้าหมายเพื่อใช้การดูงานให้ประโยชน์ในการพัฒนาความรู้และกระบวนการทำงานอย่างจริงจังนัก กลับใช้การดูงานเป็นเครื่องมือในการบังหน้า เพื่อแสวงหาความสำราญและความสนุกสนานเป็นที่ตั้ง เมื่อเป็นเช่นนี้จึงทำให้การดูงานเป็นสิ่งที่มิมลทินขึ้นมา³

2. หลักการใช้จ่ายงบประมาณภายใต้กรอบวินัยทางการคลัง

งบประมาณแผ่นดิน ถือว่ามีความสำคัญอย่างมากในการบริหารประเทศ เช่น เป็นเครื่องมือบริหารของรัฐบาลทั้งในด้านนโยบายการคลัง (รายรับ-รายจ่าย) และนโยบายเศรษฐกิจ (การเงิน) เป็นเครื่องมือของรัฐบาลกำหนดงานของหน่วยราชการให้ประสานกับทรัพยากรของประเทศ เพื่อให้เกิดประโยชน์ในการใช้จ่ายเงินของรัฐบาล (Public Spending) เป็นสื่อกลางที่ช่วยให้เกิดความเข้าใจและความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร และเป็นเครื่องมือที่ช่วยวัดประสิทธิภาพในการดำเนินงานของรัฐบาล⁴

² พระบรมราโชวาทของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 9 ณ พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน วันที่ 25 สิงหาคม 2542

³ พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต, สืบค้นเมื่อ 20 มีนาคม 2560, จาก <http://www.manager.co.th/Weekend/ViewNews.aspx?NewsID=9600000027024>

⁴ ภูมิ โชคเหมาะ, กฎหมายเกี่ยวกับสถาบันการคลังของรัฐ, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2555), น. 33-34.

อนึ่ง การที่ประเทศไทยจะสร้างวินัยทางการคลังได้นั้น ต้องมีมาตรการทางงบประมาณและองค์ประกอบหลายๆ ด้าน เช่น หลักงบประมาณ หลักธรรมาภิบาล และหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ทั้งนี้ไม่ควรยึดเป็นเพียงประเพณีปฏิบัติเท่านั้น แต่ต้องควรบัญญัติหลักการดังกล่าวเป็นลายลักษณ์อักษรลงในตัวบทกฎหมายเพื่อมีผลบังคับใช้เป็นการทั่วไป โดยมีหลักที่สำคัญดังนี้

2.1 หลักการงบประมาณที่สำคัญ และควรจะมีดังต่อไปนี้⁵

1) หลักความยินยอม หรืออำนาจในการอนุมัติงบประมาณ (Authoritativeness) ถือว่ามีความสำคัญมาก โดยหลักการนี้ถูกกำหนดขึ้นเพื่อให้ความสำคัญกับฉันทานุมัติโดยตัวแทนของประชาชนในงบประมาณของฝ่ายบริหาร อันมีกรอบในหลายมิติ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของระยะเวลา เนื้อหา หรือวัตถุประสงค์ของการใช้เงินงบประมาณ ที่ฝ่ายบริหารต้องชี้แจงเพื่อขอรับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ อันเป็นผลให้หลักกฎหมายของงบประมาณภายใต้ระบอบเสรีประชาธิปไตยโดยการเลือกตั้งตัวแทนของประชาชนมาช่วยดูแลควบคุมการบริหารการคลังของประเทศ โดยฝ่ายบริหารมีความรับผิดชอบต้องและเป็นธรรมนั่นเอง โดยมุ่งเน้นให้มีการกำหนดอำนาจการตัดสินใจในด้านการงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารอย่างเหมาะสม

2) หลัก “ระยะเวลา 1 ปี ของงบประมาณ” (Annual) นั้น เพื่อจำกัดระยะเวลาของการดำเนินกิจการ โดยเป็นทั้งเงื่อนไขเริ่มต้นและเงื่อนไขสิ้นสุดของกฎหมายงบประมาณที่ตราขึ้น ซึ่งหากไม่มีกำหนดระยะเวลาดังกล่าวฝ่ายบริหารก็จะใช้อำนาจใช้จ่ายเงินแผ่นดินตามอำเภอใจ

3) หลักความเป็นเอกภาพของงบประมาณ (Unity) คือบรรดาเอกสารทางงบประมาณที่จะนำเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อพิจารณาอนุมัตินั้น ต้องปรากฏให้เห็นเป็นหนึ่งเดียว คือจัดรวมอยู่ด้วยกัน รวบรวมไว้ด้วยกัน จะแยกส่วน แยกการนำมามอบไม่ได้หรือไม่นำมามอบให้ในคราวเดียวไม่ได้

4) หลักรายจ่ายต้องมีลักษณะเจาะจง (Specificity) เป็นหลักการที่มีขึ้นเพื่องบประมาณในส่วน of รายจ่ายเป็นสำคัญ เพราะความสำคัญของรายจ่ายสาธารณะนั้น ย่อมมีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์อย่างหนึ่ง หรือมีเหตุผลที่จะต้องใช้จ่าย ทั้งนี้จากกล่าวได้ว่าส่วนจะพิจารณาคุณภาพ ความจำเป็นในการใช้เงินภาษีของประชาชนอย่างเป็นธรรม และอยู่ภายใต้กฎหมายการคลังและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือว่า ในการนำเสนอรัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัติการใช้จ่ายภาครัฐนั้นอยู่ภายใต้หลักนิติรัฐและนิติธรรมด้วยเช่นเดียวกับกฎหมายมหาชนทั่วไปด้วย ดังนั้นรายจ่ายส่วนใดก็ตามที่ได้รับอนุมัติจากสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนตาม

⁵ อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป, กฎหมายการคลัง, พิมพ์ครั้งที่ 3 แก้ไขเพิ่มเติม (กรุงเทพมหานคร :

สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), น.144.

ระบอบเสรีประชาธิปไตยแล้ว ย่อมมีผลผูกพันให้หน่วยงานที่ได้รับงบประมาณต้องใช้รายจ่ายนั้นไปเพื่อการ
นั้น

5) หลักความโปร่งใส (Transparency) ความโปร่งใสในบทบาทของภาครัฐ กล่าวคือ ในกรณีที่
รัฐจะเข้ามาดำเนินกิจการพาณิชย์ เช่น การตั้งรัฐวิสาหกิจ จำเป็นต้องมีการตรากฎหมายใหม่ และต้องมีความ
ชัดเจนด้านสถานะของหน่วยงานของรัฐ และเงินอุดหนุนทั้งที่เปิดเผยและไม่เปิดเผย กฎหมายควรกำหนด
หน้าที่ของรัฐบาล ให้ต้องทำรายงานต่อฝ่ายนิติบัญญัติในประเด็นเกี่ยวกับวิสาหกิจของรัฐที่มีการใช้เงินนอก
งบประมาณไปในทางที่ไม่โปร่งใสและการเปิดเผยข้อมูลด้านงบประมาณ ควรมีการกำหนดให้เป็นหน้าที่
ตามกฎหมายที่จะต้องมีการเปิดเผยข้อมูลด้านการคลังและงบประมาณ นอกจากนี้ควรมีการกำหนด
ระยะเวลาที่จะต้องมีการจัดทำรายงานพิเศษไว้ในกฎหมายเช่นเดียวกับกรณีที่กำหนดให้มีการจัดทำรายงาน
งบประมาณประจำปี

6) หลักการตรวจสอบได้ (Accountability) อาจแบ่งการตรวจสอบได้เป็น 2 ช่วง คือ การ
ตรวจสอบโดยฝ่ายนิติบัญญัติในช่วงก่อนการใช้งบประมาณ เป็นการตรวจสอบที่ฝ่ายบริหารมีหน้าที่ต้อง
จัดเตรียมร่างงบประมาณเพื่อเสนอให้ฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณา และการตรวจสอบภายหลังการนำงบประมาณ
ไปใช้ เป็นกรณีที่ฝ่ายบริหารต้องจัดทำข้อมูลเมื่อนำงบประมาณไปใช้

2.2 หลักธรรมาภิบาล

“หลักธรรมาภิบาล” หมายถึง การปกครองที่เป็นธรรมนั้น ไม่ใช่แนวความคิดใหม่ที่เกิดขึ้นใน
สังคม แต่เป็นการสะสมความรู้ที่เป็นวัฒนธรรมในการอยู่ร่วมกันเป็นสังคมของมวลมนุษย์เป็นพันๆ ปี ซึ่ง
เป็นหลักการเพื่อการอยู่ร่วมกันในบ้านเมืองและสังคมอย่างมีความสุข สามารถประสานประโยชน์และ
คลี่คลายปัญหาข้อขัดแย้งโดยสันติวิธีและพัฒนาสังคมให้มีความยั่งยืน โดยมีองค์ประกอบที่สำคัญดังนี้ นิติ
ธรรม (Rule of Law) ความโปร่งใส (Transparency) การตอบสนอง (Responsiveness) ความเสมอภาค
(Equity) ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness and Efficiency) และภาระรับผิดชอบ
(Accountability)⁶

2.3 ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

ความหมายของเศรษฐกิจพอเพียงจึงประกอบด้วยคุณสมบัติ 3 ประการ ดังนี้⁷

⁶ หลักธรรมาภิบาล, สืบค้นเมื่อ 7 กันยายน 2559, จาก <http://www.sci.ubu.ac.th/document/%E0%B8%AB%E0%B8%A5%E0%B8%B1%E0%B8%81%E0%B8%98%E0%B8%A3%E0%B8%A3%E0%B8%A1%E0%B8%B2%E0%B8%A0%E0%B8%B4%E0%B8%9A%E0%B8%B2%E0%B8%A5.pdf>

⁷ มุลนิธิชัยพัฒนา, สืบค้นเมื่อ 7 กันยายน 2559, จาก http://www.chaipat.or.th/site_content/34-13/3579-2010-10-08-05-24-39.html

(1) ความพอประมาณ หมายถึง ความพอดีที่ไม่น้อยเกินไปและไม่มากเกินไปโดยไม่เบียดเบียนตนเองและผู้อื่น เช่น การผลิตและการบริโภคที่อยู่ในระดับพอประมาณ

(2) ความมีเหตุผล หมายถึง การตัดสินใจเกี่ยวกับระดับความพอเพียงนั้น จะต้องเป็นไปอย่างมีเหตุผล โดยพิจารณาจากเหตุปัจจัยที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนคำนึงถึงผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการกระทำนั้นๆ อย่างรอบคอบ

(3) ภูมิคุ้มกัน หมายถึง การเตรียมตัวให้พร้อมรับผลกระทบและการเปลี่ยนแปลงด้านต่างๆ ที่จะเกิดขึ้น โดยคำนึงถึงความเป็นไปได้ของสถานการณ์ต่างๆ ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต

จากที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้นนั้น ไม่ว่าจะเป็ น หลักงบประมาณ หลักธรรมาภิบาล และหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ล้วนแล้วแต่เป็นหลักการที่นำไปสู่ความมีวินัยทางการเงินการคลังของรัฐทั้งสิ้น เพียงแต่ฝ่ายบริหารใช้จ่ายงบประมาณโดยยึดหลักการดังกล่าวอย่างเคร่งครัด ก็จะทำให้เกิดการมีวินัยทางการเงินการคลังของประเทศไทย ทำให้ประเทศมีความมั่นคงทางเศรษฐกิจมีเสถียรภาพและเกิดความเชื่อมั่นของต่างประเทศในการลงทุน ดังนั้นรายจ่ายงบประมาณที่ไม่จำเป็นและไม่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพอย่างเป็นรูปธรรม เช่น การใช้จ่ายงบประมาณในการศึกษาคุณภาพต่างประเทศ ของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ควรคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประเทศเป็นหลัก ไม่ใช่ยึดประโยชน์ส่วนตนหรือพวกพ้อง

3. มาตรการทางกฎหมายในทางการคลังและงบประมาณ

จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายการคลังและงบประมาณ รวมถึงข้อกำหนด กฎเกณฑ์ทางวินัยทางการเงินการคลังของต่างประเทศ โดยสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

3.1 มาตรการในการอนุมัติและการควบคุมงบประมาณรายจ่าย

สหราชอาณาจักร งบประมาณประจำปีจะเสนอต่อสภาสามัญ (House of Commons) เพื่อพิจารณาก่อน โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะเสนองบประมาณ “Unified Budget” ต่อสภาหลังจากสภาสามัญเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีแล้ว จึงส่งให้วุฒิสภาหรือสภาขุนนาง (House of Lords) พิจารณา ซึ่งมีระยะเวลาพิจารณาภายใน 30 วัน โดยไม่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมใดๆ ได้⁸

สำหรับสาธารณรัฐฝรั่งเศสและประเทศญี่ปุ่นนั้น อำนาจในการพิจารณาเกี่ยวกับการคลังและงบประมาณเป็นของสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนโดยตรง ดังนั้น วุฒิสภาก็มีอำนาจเพียงการตรวจสอบหรือยับยั้งเท่านั้น และเมื่อร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ผ่านความเห็นชอบจากสภาตราออกเป็นกฎหมายบังคับใช้แล้ว ในส่วนสาธารณรัฐฝรั่งเศส กรณีมีการเพิ่มวงเงินงบประมาณในกรณีจำเป็นเร่งด่วนหรือการยกเลิกจำนวนเงินงบประมาณรายจ่าย ต้องตราเป็นรัฐกฤษฎีกา และต้องให้

⁸ เอกสิทธิ์ ยุทธชัยวรกุล, “มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมงบประมาณแผ่นดินโดยรัฐสภา : ศึกษากรณีการผูกพันงบประมาณข้ามปี,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2553), น. 47

คณะกรรมการของทั้งสองสภาทราบหรือเห็นชอบแล้วแต่กรณี นอกจากนี้ยังมีการกำหนดเพดานของวงเงินเป็นสัดส่วนไว้อย่างชัดเจนสำหรับการเพิ่มหรือการยกเลิกวงเงินงบประมาณ เพื่อไม่ให้กระทบต่อดุลยภาพของงบประมาณที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้อนุมัติไว้ ส่วนประเทศญี่ปุ่นนั้น กฎหมายการคลังสาธารณะห้ามหัวหน้าส่วนราชการใช้จ่ายงบประมาณนอกเหนือวัตถุประสงค์จากที่ได้รับอนุมัติ⁹

3.2 มาตรการในการบริหารงบประมาณ

สหราชอาณาจักร งบประมาณแผ่นดินที่ได้รับอนุมัตินั้น กระทรวงการคลังจะประสานงานกับปลัดกระทรวงในฐานะเป็นผู้รับผิดชอบทางบัญชี รับผิดชอบการใช้จ่ายตามนโยบายของรัฐ กระทรวงการคลังจะรับผิดชอบโดยตรงในการควบคุมและจัดสรรเงินและทรัพยากรต่างๆ ให้กับส่วนราชการที่ขอเบิกจ่าย โดยพิจารณาตามเป้าหมายของแผนงานและโครงการต่างๆ เป็นหลัก และยึดความสำคัญก่อนหลังเป็นกรณีของความจำเป็น จุดประสงค์ที่สำคัญของการบริหารงบประมาณของสหราชอาณาจักรก็คือ การควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินให้เกิดประสิทธิผลโดยมีการควบคุมกันเป็นทอดๆ หลายระดับ

สาธารณรัฐฝรั่งเศสที่กำหนดให้การเพิ่มวงเงินงบประมาณในกรณีมีความจำเป็นเร่งด่วนหรือการยกเลิกจำนวนเงินงบประมาณรายจ่าย ต้องตราเป็นรัฐกฤษฎีกา และต้องแจ้งให้คณะกรรมการของทั้งสองสภาทราบหรือเห็นชอบแล้วแต่กรณี

ประเทศญี่ปุ่น เมื่อร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีได้ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาเรียบร้อยแล้วคณะรัฐมนตรีจะมีหน้าที่แจกจ่ายและชี้แจงรายละเอียดของงบประมาณหมวดต่างๆ ให้กระทรวง ทบวง กรม สำนักงาน และองค์กรต่างๆ รับทราบ เพื่อดำเนินการตามแผนงานที่กำหนดไว้ ทั้งนี้กฎหมายการคลังสาธารณะห้ามมิให้หัวหน้าส่วนราชการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อวัตถุประสงค์อื่นนอกจากที่ได้รับอนุมัติ

3.3 มาตรการในการติดตามตรวจสอบการใช้งบประมาณ

สหราชอาณาจักรนั้น ภายหลังจากการใช้จ่ายงบประมาณที่ได้รับอนุมัติ อธิบดีตรวจสอบฝ่ายการเงิน จะมีหน้าที่รายงานผลการตรวจสอบบัญชีประจำปีและเอกสารการเงินต่างๆ ให้รัฐสภาได้ทราบเพื่อรับรู้ในกิจกรรมการใช้จ่ายของรัฐ โดยรัฐสภาจะทำการตรวจสอบโดยคณะกรรมการบัญชีสาธารณะ (Public account committee) อีกครั้งหนึ่ง

ส่วนสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้ให้ความสำคัญในการจัดทำรายงานอย่างมาก กล่าวคือ หลังจากที่ได้มีการใช้จ่ายงบประมาณแล้ว ฝ่ายบริหารมีหน้าที่จัดทำรัฐบัญญัติสรุปงบประมาณประจำปี (The Budget Review Act) รายงานผลการดำเนินงานของรัฐในเรื่องของงบประมาณทั้งรายได้และรายจ่ายเสนอต่อรัฐสภาทุกปี เพื่อเป็นรายงานให้ฝ่ายนิติบัญญัติได้รับทราบ และ สาธารณรัฐฝรั่งเศสยังได้มีการจัดตั้งองค์กรศาลขึ้นเพื่อควบคุมการใช้อำนาจรัฐทางการคลังไว้โดยเฉพาะ คือ ศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง (La

⁹ ยูธนา สาโยชนกร, “การควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณโดยฝ่ายนิติบัญญัติ,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2556), น. 88.

Cour de discipline budgtaire et Financiere) มีอำนาจพิจารณาควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของ รัฐและมีอำนาจกำหนดบทลงโทษได้ด้วย

สำหรับประเทศญี่ปุ่น เมื่อสิ้นปีงบประมาณแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่นกำหนดให้ คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่ต้องนำบัญชีรายรับและรายจ่ายของรัฐทั้งหมด ให้สำนักงานตรวจสอบบัญชีตรวจสอบ พร้อมรายงานการตรวจสอบบัญชีเสนอต่อรัฐสภาในปีงบประมาณถัดไป ประกอบกับกฎหมายการคลัง สาธารณะยังได้กำหนดให้รัฐบาลจะต้องเสนอบัญชีรายรับและบัญชีรายจ่ายที่ผ่านการรับรองจาก คณะกรรมการตรวจสอบแล้วต่อรัฐสภาในสมัยประชุมสามัญที่จะมีขึ้นในปีงบประมาณต่อมา ซึ่งนอกจาก บัญชีที่ผ่านการรับรองของคณะกรรมการตรวจสอบดังกล่าว จะต้องแนบบัญชีรายได้ บัญชีรายจ่าย บัญชี สำหรับรายการผูกพันข้ามปี และบัญชีหนี้สินของแต่ละกระทรวงไปด้วย

เมื่อมาพิจารณาเปรียบเทียบแล้ว พบว่า มาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยนั้น มีความแตกต่างจากมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศ กล่าวคือ ประเทศไทยมีการให้อำนาจฝ่ายบริหาร ในการบริหารงบประมาณได้ตามอำเภอใจ โดยเฉพาะเมื่องบประมาณรายจ่ายประจำปีได้รับอนุมัติจากฝ่าย นิติบัญญัติ และได้ตราเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณแล้ว ผู้อำนวยการสำนัก งบประมาณ และหัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้ารัฐวิสาหกิจ มีอำนาจในการโอนหรือเปลี่ยนแปลงรายการ งบประมาณรายจ่ายได้ โดยไม่ต้องผ่านความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติอีกแต่อย่างใด

4. วิเคราะห์ปัญหาการใช้จ่ายงบประมาณในการศึกษาดูงานต่างประเทศของส่วน ราชการ หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจของประเทศไทย

จากการศึกษาผู้วิจัยพบว่าจากพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2556 จำนวน 6,658.98 ล้านบาท เฉพาะในเอกสารงบประมาณในส่วนของหน่วยงานรัฐสภา สำนักเลขาธิการสภา ผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ ในงบประมาณจำนวนดังกล่าว พบว่ามีรายการที่เกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในด้านการต่างประเทศ 8 รายการ มูลค่ารวม 634.05 ล้านบาท ประกอบด้วย ค่าใช้จ่ายสำหรับการสนับสนุนและผลักดันยุทธศาสตร์ การเพิ่มศักยภาพงานรัฐสภาต่างประเทศตามมาตรฐานสากล จำนวน 9 ล้านบาท ค่าใช้จ่ายสำหรับ โครงการเสริมสร้างความสัมพันธ์กับสมาชิกองค์การรัฐสภาสตรีระหว่างประเทศ จำนวน 7 ล้านบาท ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปศึกษาดูงานและเจรจาธุรกิจในต่างประเทศของคณะกรรมการ จำนวน 175 ล้าน บาท ค่าใช้จ่ายด้านกิจการต่างประเทศของสภาผู้แทนราษฎรและรัฐสภา จำนวน 419.15 ล้านบาท เงิน อุดหนุนเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการสนับสนุนการศึกษาและฝึกอบรมสำหรับบุคลากรของสำนักงานเลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎรในประเทศและต่างประเทศ จำนวน 8.5 ล้านบาท ค่าใช้จ่ายในการแลกเปลี่ยนข้าราชการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรไทยกับต่างประเทศ จำนวน 3.44 ล้านบาท ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไป เยือนและศึกษาดูงานทางด้านต่างประเทศของข้าราชการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 5.9

ล้านบาท ค่าใช้จ่ายสำหรับโครงการศึกษาคูงานต่างประเทศของคณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา (ก.ร.) จำนวน 6 ล้านบาท”¹⁰

จากตัวเลขงบประมาณรายจ่ายบางส่วนที่ได้กล่าวไปข้างต้นแล้วนั้น โดยจะเห็นได้ว่า งบประมาณรายจ่ายที่เกี่ยวกับกิจกรรมและการศึกษาคูงานต่างประเทศนั้น ฝ่ายบริหารใช้งบประมาณรายจ่ายค่อนข้างสูงปราศจากความจำเป็นและไม่คุ้มค่ากับงบประมาณรายจ่ายแต่อย่างใด ซึ่งในความเป็นจริงฝ่ายบริหารสามารถนำงบประมาณรายจ่ายจำนวนดังกล่าวมาพัฒนาประเทศในด้านอื่นๆ ได้อีกมากมายหลายประการ เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะและมีความคุ้มค่ามากกว่านี้

อนึ่ง สาเหตุหลักของการใช้จ่ายงบประมาณโดยปราศจากหลักการงบประมาณ หลักธรรมาภิบาลและกรอบวินัยทางการคลังนั้นมาจากปัญหาทางกฎหมายที่มีช่องโหว่นั้นเอง โดยแยกประเด็นปัญหาได้ดังนี้

ประเด็นปัญหาแรก กล่าวคือ การอนุมัติและการควบคุมการใช้งบประมาณรายจ่ายของประเทศไทยนั้น ขาดการถ่วงดุลที่ดีและปราศจากหลักความยินยอม เนื่องจากการใช้จ่ายงบประมาณถือเป็นการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ซึ่งเงินแผ่นดินถือได้ว่าเป็นเงินของประชาชนต้องได้รับความยินยอมเสียก่อน โดยผ่านระบบรัฐสภา เป็นเสมือนตัวแทนของประชาชน มีฝ่ายบริหารที่เสนอรายการงบประมาณรายจ่าย และฝ่ายนิติบัญญัติ ค่อยตรวจสอบและให้ความเห็นชอบ ถึงตราออกเป็นกฎหมายให้อำนาจฝ่ายบริหารในการใช้งบประมาณรายจ่ายได้

ทั้งนี้ หลังจากมีการตรากฎหมายพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณออกมาแล้ว กฎหมายได้ให้อำนาจฝ่ายบริหารในการบริหารงบประมาณรายจ่ายได้อย่างตามอำเภอใจ กล่าวคือ มีอำนาจโอนหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายได้ โดยไม่ต้องผ่านฝ่ายนิติบัญญัติอีกแต่อย่างใด จึงเป็นปัญหาในการถ่วงดุลอำนาจและการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณนั่นเอง

ประเด็นปัญหาต่อมา กล่าวคือ การบริหารงบประมาณรายจ่ายของประเทศไทยนั้น กฎหมายได้ให้อำนาจฝ่ายบริหารในการโอนหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายได้อย่างอำเภอใจ โดยขาดต่อหลักการใช้จ่ายงบประมาณโดยเฉพาะเจาะจง และหลักธรรมาภิบาลในการบริหารงบประมาณรายจ่ายของประเทศ เป็นเหตุให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ใช้งบของกฎหมายนี้เองในการโอนหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายเพื่อสนองผลประโยชน์แก่ตนเองหรือพวกพ้อง ยิ่งข้าราชการทางการเมืองแล้วนั้น ใช้งบของโหวตทางกฎหมายในส่วนนี้ เพื่อใช้งบประมาณรายจ่ายในการตอบแทนกลุ่มฐานเสียงของตนเองและหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเอง และการโอนงบประมาณรายจ่ายที่ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ชอบ โอนหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายเป็นส่วน

¹⁰ ThaiPublica ไทยพับลิก้า, “กล้าพูดความจริง,” สืบค้นเมื่อวันที่ 22 กันยายน 2012, จาก <http://thaipublica.org/2012/09/house-of-representatives-spent-abroad/>

ใหญ่ก็คือ จากงบประมาณรายจ่ายเดิมเป็นงบประมาณรายจ่ายในการศึกษาคูงานต่างประเทศแทน เพราะยากต่อการตรวจสอบ เนื่องจากให้เหตุผลว่าเพื่อพัฒนาบุคลากรและหน่วยงานของตน แต่ในความเป็นจริงมีผลประโยชน์แอบแฝง คือ เป็นการท่องเที่ยวมากกว่าการไปศึกษาคูงาน

ประเด็นปัญหาสุดท้าย กล่าวคือ การติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของประเทศไทย นั้น หลังจากมีการใช้งบประมาณรายจ่ายแล้ว ก็จะมีฝ่ายตรวจสอบคือ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งเป็นองค์กรอิสระมีความเป็นกลาง ในการติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ แต่เป็นการตรวจสอบภายหลังการใช้จ่ายงบประมาณไปแล้ว ยกเว้นมีการเรื่องร้องเรียนก่อนใช้จ่ายงบประมาณ เพราะกฎหมายได้ ให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ที่ใช้จ่ายงบประมาณไปแล้วนั้น ให้ทำรายงานผลการปฏิบัติงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณต่อสำนักงานงบประมาณและเสนอต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป ซึ่งก็เป็นฝ่ายบริหารด้วยกันนั่นเอง จึงขาดการคัดกรองหรือการตรวจสอบอย่างเคร่งครัดต่อองค์กรที่มีความเป็นกลางปราศจากการครอบงำจากฝ่ายบริหาร

5. สรุป

จากที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ผู้วิจัยเห็นว่าสภาพปัญหาส่วนใหญ่มาจากการที่กฎหมายพระราชบัญญัติวิธีงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 มีช่องโหว่หรือข้อบกพร่องเป็นเหตุให้ฝ่ายบริหารไม่ว่าส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ทุกภาคส่วน ได้อาศัยปัญหาทางกฎหมายตรงนี้ หาผลประโยชน์ให้ตนเองหรือพวกพ้อง ไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อมก็ดี และทำให้วัตถุประสงค์และแนวคิดในการศึกษาคูงานต่างประเทศ บิดเบือนหรือผิดเพี้ยนไปจากแต่ก่อน และทำให้ประชาชนตั้งคำถามหรือมีข้อครหาเกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณดังกล่าวว่าเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมหรือส่วนตน เป็นปัญหาที่ควรได้รับการแก้ไข ทั้งนี้เพื่อความมีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และความเจริญก้าวหน้าของประเทศไทยสืบต่อไป

โดยผู้วิจัยเห็นว่า สมควรให้แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติวิธีงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 โดยกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเพื่อจำกัดอำนาจฝ่ายบริหารในการโอนหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณ และการใช้จ่ายงบประมาณ ดังนี้

1) ห้ามมีการโอนหรือการเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายใด ที่ได้ตราเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณแล้ว เว้นแต่ เมื่อเสนอรายการที่โอนหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่าย ต่อรัฐสภาเพื่อให้ความเห็นชอบและอนุมัติใหม่แล้ว ยกเว้นกรณีจำเป็น จุกจิก ภาวะสงคราม ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ และภัยธรรมชาติ

2) การโอนหรือการเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่าย จะทำได้ไม่เกินร้อยละ 5 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีของแต่ละหน่วยงาน

3) ห้ามโอนหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่าย ไปเป็นงบประมาณรายจ่ายในกรณี การศึกษาดูงานต่างประเทศของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ที่ไม่ได้กำหนดในรายการ งบประมาณรายจ่ายประจำปีแต่แรก

4) การใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ในกรณีการศึกษาดูงานต่างประเทศของส่วนราชการ หน่วยงานของ รัฐ และรัฐวิสาหกิจ ควรเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยทางการเงินการคลังของรัฐ

บรรณานุกรม

ธนาคารแห่งประเทศไทย. “วินัยการคลัง.” <http://mcotweb.mcot.net/fm965/site/content/id/>

[518879f6150ba015450003d1#.V-STqPmLTIU](http://mcotweb.mcot.net/fm965/site/content/id/518879f6150ba015450003d1#.V-STqPmLTIU), 7 กันยายน 2559.

ภูมิ โชคเหมาะ. กฎหมายเกี่ยวกับสถาบันการคลังของรัฐ. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร :

สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2555.

มูลนิธิชัยพัฒนา. http://www.chaipat.or.th/site_content/34-13/3579-2010-10-08-05-24-39.html, 7

กันยายน 2559.

ยุทธนา สาโยชนกร. “การควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณโดยฝ่ายนิติบัญญัติ.” วิทยานิพนธ์ปริญญา

มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2556.

หลักธรรมมาภิบาล. <http://www.sci.ubu.ac.th/document/%E0%B8%AB%E0%B8%A5%E0%B8%B1%E0%B8%81%E0%B8%98%E0%B8%A3%E0%B8%A3%E0%B8%A1%E0%B8%B2%E0%B8%A0%E0%B8%B4%E0%B8%9A%E0%B8%B2%E0%B8%A5.pdf>, 7 กันยายน 2559.

อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป. กฎหมายการคลัง. พิมพ์ครั้งที่ 3 แก้ไขเพิ่มเติม. กรุงเทพมหานคร :

สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557.

เอกสิทธิ์ ยุทธชัยวรกุล. “มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมงบประมาณแผ่นดินโดยรัฐสภา : ศึกษากรณี

การผูกพันงบประมาณข้ามปี.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง,

2553.

พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต. (2560, 17 มีนาคม). “การดูงาน : ตัวอย่างการผัดเพี้ยนเชิงหลักคิดของสังคมไทย.”

<http://www.manager.co.th/Weekend/ViewNews.aspx?NewsID=9600000027024>, 20 มีนาคม

2560.

ThaiPublica ไทยพับลิก้า. 22 กันยายน 2012. “กล้าพูดความจริง.” <http://thaipublica.org/>

2012/09/house-of-representatives-spent-abroad/, 7 กันยายน 2559.