

บทความเรื่อง
ความเป็นอิสระทางการเงินการคลังขององค์กรอิสระ
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2540

ของ

นางรวมพร วุฒิสงห์ชัย

ความเป็นอิสระทางการเงินการคลังขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540

1. ความนำ

ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จะได้ถูกยกเลิกไปแล้ว และขณะนี้กำลังดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญใหม่ แต่ก็คาดว่ารัฐธรรมนูญที่จะยกร่างใหม่นี้ ก็จะต้องให้มีองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เพราะจะเป็นองค์กรที่ตรวจสอบการทำงานภาคีรัฐ นอกเหนือไปจากหน่วยงานตามปกติเช่นส่วนราชการต่างๆ ไป และในห้วงเวลาที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ยังใช้บังคับอยู่ มีคำถามเกี่ยวกับความเป็นอิสระขององค์กรดังกล่าว และได้มีความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในเรื่องความเป็นอิสระขององค์กรดังกล่าวแล้ว จึงเห็นควรนำมาเผยแพร่ ทั้งนี้ เพื่อเป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติต่อองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญต่อไป

2. ความหมายขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

2.1 ความหมาย

องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญหมายความว่า องค์กรที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 บัญญัติให้ตั้งขึ้น ซึ่งมีทั้งสิ้น 8 องค์กร ได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โดยองค์กรดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่สำคัญในการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจรัฐ ฉะนั้น รัฐธรรมนูญจึงต้องคุ้มครองและรับรองความมีอิสระในการทำงานขององค์กร เพื่อป้องกันมิให้รัฐใช้อำนาจแทรกแซงโดยมิชอบ

การจัดตั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอาจดำเนินการได้ 2 วิธี คือ **วิธีที่ 1** จัดตั้งโดยตราเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 **วิธีที่ 2** จัดตั้งโดยตราเป็นพระราชบัญญัติ ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เป็นต้น

เนื่องจากองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ คือ คณะบุคคลที่รัฐธรรมนูญฯ บัญญัติให้จัดตั้งเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าวข้างต้น การดำเนินการใดๆ จึงต้องมีหน่วยธุรการมาเป็นผู้จัดการงานให้ ซึ่งหน่วยงานดังกล่าวเป็นหน่วยงานอื่นใดของรัฐ ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นหน่วยธุรการให้องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้นในบทความนี้ “องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ” จะหมายความรวมถึง หน่วยงานธุรการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญด้วย ซึ่งหน่วยงานดังกล่าวมีการดำเนินงานอิสระไม่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของหน่วยงานใด มีระบบการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นที่กำหนดขึ้นเอง

2.2 ทุน รายได้ และทรัพย์สิน

ทุน รายได้ และทรัพย์สินขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มาจากเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้เป็นรายปี รายได้จากค่าธรรมเนียม และดอกผลของเงินหรือรายได้จากทรัพย์สินของหน่วยงาน เงินและ/หรือทรัพย์สินที่มีผู้ทูลเกล้าฯ

3. ความแตกต่างของการจัดทำงบประมาณของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจกับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

3.1 ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

3.1.1 การจัดทำงบประมาณ

การจัดทำงบประมาณของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจโดยทั่วไป รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของหน่วยงานดังกล่าว มีหน้าที่รับผิดชอบยื่นคำขอของงบประมาณต่อผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ โดยผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณจะเสนอของบประมาณต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อคณะรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภาตามลำดับต่อไป โดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของฝ่ายบริหาร อันได้แก่ รัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี ในเรื่องการจัดทำงบประมาณ และการเสนอของบประมาณ ไว้ดังนี้

“มาตรา 13 ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ หรือรัฐมนตรีซึ่งตามกฎหมายให้มีหน้าที่กำกับ หรือควบคุมกิจการของรัฐวิสาหกิจ มีหน้าที่รับผิดชอบในการยื่นงบประมาณประจำปีของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจนั้นต่อผู้อำนวยการภายในเวลาที่ผู้ว่าราชการกำหนด

ในกรณีรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเจ้าของทุน เป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบตามความในวรรคก่อน

งบประมาณประจำปีนั้น ถ้ามิได้ยื่นภายในกำหนดเวลาตามความในสองวรรคแรก ผู้อำนวยการอาจพิจารณาการตั้งงบประมาณประจำปีตามที่เห็นสมควร”

“มาตรา 15 ให้ผู้อำนวยการเสนองบประมาณประจำปีต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อคณะรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภาเป็นเวลาอย่างน้อยสองเดือนก่อนวันเริ่มปีงบประมาณนั้น”

3.1.2 การบริหารงบประมาณ

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 4 ได้บัญญัติคำนิยามศัพท์ของส่วนราชการ ไว้ดังนี้

“มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

.....

“ส่วนราชการ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า สำนักงานหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐ แต่ไม่รวมตลอดถึงรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น”

และมาตรา 20 บัญญัติให้การใช้จ่ายตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้เป็นไปตามระเบียบที่ผู้อำนวยการกำหนด โดยบัญญัติไว้ดังนี้

“มาตรา 20 การใช้จ่ายสำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่กำหนดไว้ในแต่ละรายการตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีก็ดี พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมก็ดี ให้เป็นไปตามระเบียบที่ผู้อำนวยการกำหนด”

อาศัยอำนาจมาตรา 20 ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณจึงได้กำหนดระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ ซึ่งได้มีการปรับปรุงแก้ไขมาหลายฉบับ ฉบับที่ใช้ในปัจจุบันคือระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 ได้กำหนดหลักการ ซึ่งมีความสำคัญที่แสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ เหตุผลความจำเป็น และเครื่องมือต่างๆ ที่จำเป็นต้องใช้ในการบริหารงบประมาณรายจ่าย ดังนี้

(1) กำหนดให้ระเบียบมีความสอดคล้องกับระบบและวิธีการจัดการงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์

(2) กำหนดวิธีการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม รวมถึงการโอนเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่าย เพื่อให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายได้อย่างรวดเร็วให้เกิดประโยชน์สูงสุดและคุ้มค่า

(3) กำหนดการมอบอำนาจและความรับผิดชอบให้กับหัวหน้าส่วนราชการและหัวหน้ารัฐวิสาหกิจในการบริหารงบประมาณรายจ่ายได้อย่างยืดหยุ่นและคล่องตัวสูง

(4) กำหนดให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจบริหารงบประมาณรายจ่ายให้บรรลุเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของงาน ตามแผนงบประมาณ และแผนงบประมาณในเชิงบูรณาการที่กำหนดไว้

(5) กำหนดให้มีเครื่องมือในการบริหารงบประมาณ ดังนี้

- การจัดทำค่าใช้จ่ายต่อหน่วย
- การจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ
- การรายงานผล
- การจัดทำและรับส่งข้อมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์

(6) กำหนดให้การบริหารงบประมาณสอดคล้องกับหลักการของธรรมาภิบาล คือ ให้การใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายมีความรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ มีความคุ้มค่า มีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบ และเปิดเผยต่อสาธารณะได้

3.2 องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ

3.2.1 การจัดทำงบประมาณ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 75 วรรคสอง บัญญัติไว้ว่า “รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้พอเพียงกับการบริหารงานโดยอิสระของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดิน” จากบทบัญญัติดังกล่าวทำให้การบริหารราชการแผ่นดินและการตรากฎหมายของรัฐจะต้องคำนึงถึงการบริหารงานโดยอิสระขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ และฝ่ายบริหารจะต้องจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม โดยคำนึงถึงหลักการจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญทั้งหลายสามารถ

บริหารและปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลภายใต้หลักความเป็นอิสระที่รัฐธรรมนูญรับรอง

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติแห่งกฎหมายจัดตั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการงบประมาณแล้วพบว่า กฎหมายดังกล่าวล้วนบัญญัติให้องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีความเป็นอิสระด้านงบประมาณ กล่าวคือ กำหนดให้**องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเสนองบประมาณรายจ่ายไปยังคณะรัฐมนตรีโดยตรง เพื่อจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมแล้วแต่กรณี** ตัวอย่างเช่น

มาตรา 115 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เสนองบประมาณรายจ่ายตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. ไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมแล้วแต่กรณี โดยคณะรัฐมนตรีอาจทำความเห็นเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. ไว้ในรายงานประกอบการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมต่อรัฐสภาด้วยก็ได้

มาตรา 91 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดให้สำนักงานศาลปกครองเสนองบประมาณรายจ่ายต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง ไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมแล้วแต่กรณี โดยคณะรัฐมนตรีอาจทำความเห็นเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง ไว้ในรายงานประกอบการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมต่อรัฐสภาด้วยก็ได้

จากตัวอย่างของบทบัญญัติทั้ง 2 มาตรา ข้างต้น ได้แสดงให้เห็นถึงความพยายามในการรับรองหลักความเป็นอิสระขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ในด้านการงบประมาณ โดยกำหนดให้**องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเสนองบประมาณโดยตรงต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอต่อรัฐสภา** โดยกฎหมายได้บัญญัติด้วยการใช้ถ้อยคำว่า คณะรัฐมนตรี

“อาจ” ทำความเห็นเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญไว้ในรายงานเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ อันทำให้เข้าใจได้ว่า คณะรัฐมนตรีไม่มีอำนาจที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายที่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเสนอ แต่กระทำได้แต่เพียงการเสนอความเห็นในเรื่องดังกล่าว ประกอบการพิจารณาของรัฐสภาเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติแล้วเมื่อมีการเสนองบประมาณรายจ่ายต่อคณะรัฐมนตรี สำนักงานงบประมาณเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่พิจารณาถึงความเหมาะสมของงบประมาณรายจ่ายที่เสนอ จะมีการปรับลดงบประมาณรายจ่ายตามความจำเป็นและเหมาะสม เนื่องจากตามข้อเท็จจริงแล้ว ฝ่ายบริหารยังคงเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการพิจารณาภาพรวมของการจัดทำงานงบประมาณแผ่นดิน และเป็นองค์กรที่ทราบข้อมูลเกี่ยวกับการคลังและการงบประมาณของประเทศได้ดีที่สุด

3.2.2 การบริหารงบประมาณ

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 4 ได้บัญญัตินิยามศัพท์เกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐไว้ดังนี้

“มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

.....

“ส่วนราชการ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมือง ที่มีฐานะเทียบเท่า สำนักงานหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐ แต่ไม่รวมตลอดถึงรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

ตามนิยามศัพท์ข้างต้น ผู้เขียนมีความเห็นว่า องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ หมายถึง “หน่วยงานอื่นใดของรัฐ” จึงมีฐานะเป็น “ส่วนราชการ” และการใช้จ่ายสำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามความหมายแห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ให้เป็นไปตามระเบียบที่ผู้อำนวยการกำหนด ดังนั้นโดยหลักทั่วไป องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ จึงควรต้องบริหารงบประมาณตามระเบียบดังกล่าว

4. ความเป็นอิสระทางการเงินการคลังขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

กลไกสำคัญของรัฐธรรมนูญในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและตรวจสอบอำนาจรัฐ คือ การเกิดขึ้นขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยองค์กรเหล่านี้ได้แก่

คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทำหน้าที่ในการตรวจสอบอำนาจรัฐด้วยการตรวจสอบองค์กรอื่นที่เป็นผู้ใช้อำนาจรัฐ และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทำหน้าที่ในการติดตามและให้คำแนะนำปรึกษาแก่องค์กรอื่นที่ใช้อำนาจรัฐและองค์กรตรวจสอบอำนาจรัฐ ซึ่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้เสนองบประมาณรายจ่ายต่อคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นข้อแตกต่างจากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจโดยทั่วไป

การตรวจสอบอำนาจรัฐจะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพได้นั้น องค์กรตามรัฐธรรมนูญจะต้องมี “ความอิสระ” ปราศจากการแทรกแซงของผู้ที่ถูกตรวจสอบ โดยความอิสระในที่นี้ หมายความว่า ความอิสระด้านโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านงบประมาณ ดังนั้นจึงถือเป็นกฎเกณฑ์สำคัญในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่จะต้องจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้แก่องค์กรตามรัฐธรรมนูญอย่างเพียงพอ เพื่อให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญทั้งหลายสามารถบริหารและปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลภายใต้หลักความเป็นอิสระที่รัฐธรรมนูญรับรอง เนื่องจากหากรัฐจัดสรรงบประมาณอย่างไม่เพียงพอจะทำให้องค์กรอิสระเหล่านี้อ่อนแอ และผลคือระบบการตรวจสอบอำนาจรัฐล้มเหลว

ดังนั้น กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ จึงล้วนแล้วแต่บัญญัติรับรองหลักความเป็นอิสระด้านงบประมาณขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ให้ปรากฏไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ อันมีผลบังคับให้รัฐต้องดำเนินการ

ด้วยเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้นทำให้รัฐบาลจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้แก่องค์กรตามรัฐธรรมนูญทั้ง 8 หน่วยงาน ในลักษณะเงินอุดหนุนทั่วไป ซึ่งถือเป็นรายได้ตามกฎหมายเฉพาะของหน่วยงานและใช้จ่ายในลักษณะค่าใช้จ่ายต่างๆ ตามความจำเป็นในการใช้จ่าย

5. ปัญหาที่เกิดขึ้นกับสำนักงบประมาณ

5.1 บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฯ ในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 75 วรรคสอง ได้บัญญัติว่า “รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้พอเพียงกับการบริหารงานโดยอิสระของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดิน”

เมื่อองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเสนอของบประมาณต่อคณะรัฐมนตรี และบทบัญญัติที่กำหนดไว้ว่า “รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้พอเพียงกับการบริหารงานโดยอิสระขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ” ไม่มีผลในทางปฏิบัติ เนื่องจากตามข้อเท็จจริงแล้ว รัฐบาลโดยคณะรัฐมนตรีมีอำนาจในการพิจารณาและจัดทำงบประมาณ เมื่อองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเสนอของบประมาณรายจ่ายประจำปีไปยังคณะรัฐมนตรีแล้ว สำนักงานงบประมาณในฐานะส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่จัดทำงบประมาณแผ่นดิน และอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร ก็ยังคงมีบทบาทในการพิจารณาของบประมาณรายจ่ายที่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเสนอต่อคณะรัฐมนตรี โดยพิจารณาภาพรวมของประเทศเป็นหลัก และเนื่องจากงบประมาณของประเทศมีจำกัด จึงไม่อาจที่จะจัดสรรงบประมาณให้ตามที่เสนอขอมาได้ จึงมีการปรับลดจำนวนงบประมาณรายจ่ายตามความจำเป็นและเหมาะสม

จึงเป็นประเด็นคำถามว่า รัฐจะต้องจัดสรรงบประมาณให้เต็มตามจำนวนที่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเสนอขอมาหรือไม่

5.2 เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีประกาศใช้แล้ว ตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 ได้กำหนดให้มีการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีสำหรับส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจให้สอดคล้องกับแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณที่ได้รับความเห็นชอบจากสำนักงานงบประมาณแล้ว เต็มตามจำนวนวงเงินงบประมาณรายจ่ายที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมแล้วแต่กรณี

แต่ปรากฏว่าในแต่ละปีงบประมาณที่ผ่านมา หน่วยงานที่จัดทำแผนจำแนกเป็น 4 ไตรมาส คือ ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจตามความหมายของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม หน่วยงานที่ไม่ได้จัดทำแผน คือ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และกองทุนและเงินทุนหมุนเวียน

จึงเป็นประเด็นคำถามว่า การจัดสรรงบประมาณสำหรับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และกองทุนและเงินทุนหมุนเวียน จำเป็นต้องจัดทำแผนเสนอให้สำนักงานงบประมาณให้ความเห็นชอบหรือไม่ ซึ่งสำนักงานงบประมาณเห็นว่าตามหลักการแล้วควรมีการวางแผน เป็นรายไตรมาสด้วย

ประกอบกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 กำหนดให้มีการจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน 4 ปี แผนปฏิบัติราชการ 4 ปี และแผนปฏิบัติราชการประจำปี ซึ่งครอบคลุมงบประมาณรายจ่ายประจำปีทั้งสิ้น ดังนั้นหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานสมควรต้องจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อขอจัดสรรงบประมาณเป็นรายไตรมาสโดยไม่มีข้อยกเว้น ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับระบบการคลังของประเทศ และเพื่อให้หน่วยงานเหล่านั้นนำเงินไปฝากธนาคารโดยไม่จำเป็น อันจะเป็นภาระแก่กรมบัญชีกลางในการบริหารเงินสด โดยกรมบัญชีกลางสามารถอนุมัติเบิกจ่ายแก่หน่วยงานเหล่านั้นในวงเงินตามแผน ในแต่ละไตรมาสก็ได้ ซึ่งเป็นไปตามระบบการคลังของประเทศ โดยมีได้กล่าวล่วงหน้าไปในการบริหารงานโดยอิสระของหน่วยงานเหล่านั้นแต่อย่างใด

6. ปัญหาที่เกิดขึ้นกับกรมบัญชีกลาง¹

กรมบัญชีกลางมีปัญหาเกี่ยวกับการตีความ “ความเป็นอิสระทางการเงินการคลัง” ขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 สรุปความได้ดังนี้

องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีความประสงค์ที่จะเบิกเงินงบประมาณที่ได้รับทั้งจำนวนออกไปจากคลังเมื่อเริ่มปีงบประมาณใหม่ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 75 วรรคสอง บัญญัติว่า รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้พอเพียงกับการบริหารงานโดยอิสระของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และคณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดิน และบัญญัติขอบข่ายความเป็นอิสระไว้เป็นการเฉพาะแล้ว กล่าวคือ ให้มีหน่วยธุรการที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

กรมบัญชีกลางเห็นว่า คำว่าอิสระขององค์กรอิสระนั้นยังไม่มีความชัดเจน เห็นสมควรหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกากรณีองค์กรอิสระมีความเป็นอิสระทางงบประมาณ จะหมายรวมถึงมีอิสระด้านการเงินการคลังหรือไม่

กรมบัญชีกลางเห็นว่า ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดให้องค์กรอิสระนั้นมีอิสระในการงบประมาณ โดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้องค์กรอิสระนั้นๆ

1 หนังสือด่วนที่สุด ที่ กค 0518.1/3990 ลงวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2545 ถึง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ดำเนินการได้โดยไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายบริหาร ดังนั้น จึงให้มีความเป็นอิสระทางด้านงบประมาณ เพื่อให้การบริหารการใช้งบประมาณต่างๆ เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการดำเนินการโดยไม่ต้องผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากฝ่ายบริหาร คือคณะรัฐมนตรี แต่สำหรับการเงิน การคลัง การบัญชีนั้นเป็นอีกส่วนหนึ่งแยกต่างหากจากการงบประมาณ เพราะการเงินการคลังนั้น ต้องมีการตรวจสอบความถูกต้องตามเกณฑ์ เพื่อให้ผู้สอบบัญชีตรวจสอบได้รวมตลอดทั้งต้องส่งหลักฐานการใช้จ่ายเงินทั้งหมดให้ผู้มีหน้าที่จัดทำบัญชีของแผ่นดินทราบข้อเท็จจริงเพื่อจะได้ทำหน้าที่ได้ กรมบัญชีกลางจึงได้หารือประเด็นต่างๆ ไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังนี้

1. องค์กรอิสระ สามารถเบิกจ่ายเงินทั้งจำนวนตั้งแต่ต้นปีงบประมาณ ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้หรือไม่ ซึ่งในบางปีรัฐบาลจัดทำงบประมาณแบบขาดดุล จะต้องกู้เงินมาเพื่อชดเชยงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้ หากองค์กรเบิกเงินไปโดยยังไม่มี ความจำเป็นต้องจ่ายทันที จะเป็นภาระดอกเบี้ยเงินกู้แก่รัฐในการกู้เงินมาสำรองไว้

2. องค์กรอิสระ จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ และขั้นตอนการเบิกเงินเช่นเดียวกับส่วนราชการหรือไม่ ซึ่งกรมบัญชีกลางเห็นว่าตามรัฐธรรมนูญบัญญัติความเป็นอิสระขององค์กรต่างๆ ให้มีอิสระโดยมีหน่วยธุรการที่เป็นอิสระ และมีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณและการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งไม่มีกรณีที่ต้ององค์กรอิสระนั้นๆ มีความเป็นอิสระด้านการเงินและการคลังด้วยแต่ประการใด จึงชอบที่จะปฏิบัติเช่นเดียวกับส่วนราชการอื่นๆ

3. หากเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีเหลือ เมื่อสิ้นปีงบประมาณแล้ว องค์กรอิสระ จะต้องนำงบประมาณดังกล่าวส่งคืนคลังหรือไม่ ซึ่งกรมบัญชีกลางเห็นว่า การได้รับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีของแต่ละองค์กรอิสระนั้น ได้รับการเห็นชอบจากรัฐสภาตามเงื่อนไขเวลาที่พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีกำหนดไว้ เมื่อเงื่อนไขดังกล่าวสิ้นสุดลง เท่ากับสิทธิในการใช้จ่ายเงินดังกล่าวสิ้นสุดลงด้วย เมื่อไม่ได้ใช้หรือใช้ไม่หมด เงินที่เบิกจ่ายไปแล้วองค์กรอิสระนั้นๆ ก็ไม่น่าที่จะขยายเงินเวลาได้ จึงควรนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินต่อไป หากจำเป็นต้องขยายเวลาการเบิกจ่าย ก็ชอบที่จะปฏิบัติในการขอคืนเงินและขยายระยะเวลาการเบิกจ่ายเงินจากคลังเช่นเดียวกับส่วนราชการอื่น

4. ในกรณีที่ไม่มีกฎหมายกำหนดยกเว้นการนำส่งรายได้แผ่นดิน หากองค์กรอิสระได้รับเงินรายได้มาไม่ว่าจากทางใด ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินหรือไม่ ซึ่งกรมบัญชีกลาง

เห็นว่า ตามนัยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 24 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บรรดาเงินที่ส่วนราชการได้รับเป็นกรณีพิเศษ ไม่ว่าจะเป็นได้รับตามกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับ หรือได้รับชำระตามอำนาจหน้าที่ หรือสัญญา หรือได้รับจากการให้ใช้ทรัพย์สินหรือเก็บดอกผลจากทรัพย์สินของราชการ ให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินนั้น นำส่งคลังตามระเบียบหรือข้อบังคับที่รัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น” เงินที่องค์กรอิสระได้รับมาจึงเป็นเงินของแผ่นดินที่ต้องนำส่งคลัง

5. องค์กรอิสระอยู่ภายใต้ระบบการตรวจสอบภายในส่วนราชการด้วยหรือไม่ ซึ่งกรมบัญชีกลางเห็นว่า ระบบการตรวจสอบภายในส่วนราชการนั้นมีไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินให้เป็นไปโดยโปร่งใส และสามารถที่จะตรวจสอบได้ จึงเห็นว่าองค์กรอิสระนั้นต้องปฏิบัติตามเช่นเดียวกับส่วนราชการทั่วไป

6. องค์กรอิสระจะต้องจัดทำข้อมูลทางการเงินไปยังกรมบัญชีกลาง เพื่อจัดทำบัญชีของแผ่นดินหรือไม่

7. ความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา²

คณะกรรมการกฤษฎีกา(คณะที่ 1) ได้พิจารณาข้อหาดังกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี(สำนักงานงบประมาณ) และผู้แทนกระทรวงการคลัง(กรมบัญชีกลาง) แล้วเห็นว่า แม้มาตรา 75 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จะกำหนดให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้พอเพียงกับการบริหารงานโดยอิสระขององค์กรอิสระก็ตาม แต่บทบัญญัติดังกล่าวอยู่ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งมีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน ที่รัฐจะต้องมีหน้าที่ดูแลการจัดสรรงบประมาณให้กับองค์กรเหล่านั้นสามารถดำเนินการได้อย่างมีอิสระตามภาระหน้าที่ต่อไป มิใช่หมายความว่าองค์กรดังกล่าวจะมีระบบงบประมาณแยกต่างหากจากระบบการคลังของรัฐ คงมีความหมายแต่เพียงว่ารัฐต้องไม่ใช่กระบวนการในการจัดสรรงบประมาณหรือจำนวนเงินงบประมาณมาเป็นเครื่องมือในการทำให้องค์กรอิสระขาดความเป็น

2 หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร 0601/1783 ลงวันที่ 5 กันยายน 2545 ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

อิสระในการบริหารงาน อย่างไรก็ตาม การที่รัฐไม่สามารถจัดสรรเงินในองค์กรอิสระได้เต็มความต้องการขององค์กรอิสระ เพราะเหตุด้วยข้อจำกัดของรายได้ที่จะนำมาจัดสรรแต่ละปีที่ดี หรือการที่รัฐไม่สามารถจัดสรรเงินในองค์กรอิสระเบิกจ่ายเป็นก้อนทั้งหมดเมื่อเริ่มต้นปีงบประมาณ เพื่อองค์กรอิสระจะได้นำไปฝากเป็นสัดส่วนของตน และเกิดความสะดกในการใช้จ่ายเงิน รวมทั้งมีรายได้อันเกิดจากดอกเบี้ยเพิ่มขึ้น เพราะเหตุที่รัฐมีระบบควบคุมการเงินการคลังของรัฐเป็นสัดส่วนอยู่แล้วก็ดี มิได้เป็นการไม่ปฏิบัติตามมาตรา 75 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หากแต่เป็นการรักษาระบบการคลังของรัฐให้เกิดความประหยัดและมีประสิทธิภาพเป็นส่วนรวม เพราะเงินงบประมาณรายจ่ายของรัฐนั้น ส่วนใหญ่เกิดจากภาษีอากรและเงินกู้ ซึ่งเงินภาษีอากรนั้นมิใช่ได้รับมาในทันทีทั้งหมดเมื่อเริ่มต้นปีงบประมาณ หากแต่ทยอยได้รับมาตามที่กฎหมายกำหนด ในขณะที่เงินรายได้ที่ได้รับมาไม่เพียงพอจ่ายรายจ่าย รัฐย่อมต้องกู้เงินมาใช้ไปพลางก่อน หากหน่วยงานของรัฐต่างพากันขอรับเงินงบประมาณทั้งก้อนเมื่อเริ่มต้นปีงบประมาณ โดยมุ่งหวังในความสะดกและดอกเบี้ยที่จะได้รับเพิ่มเติม ย่อมจะเห็นได้ว่าความสะดกและดอกเบี้ยที่ได้รับนั้นไม่คุ้มกับค่าใช้จ่ายส่วนรวมของรัฐ

สำหรับปัญหาที่ว่า เมื่อได้รับการจัดสรรงบประมาณแล้ว ในการบริหารงบประมาณ และการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณ องค์กรอิสระจะต้องอยู่ภายใต้กฎ ระเบียบ หรือ ข้อบังคับของทางราชการหรือไม่นั้น เมื่อได้พิจารณารัฐธรรมนูญแล้ว แม้จะปรากฏว่าได้บัญญัติให้ความเป็นอิสระในด้านการงบประมาณไว้ แต่ขอบเขตแห่งความเป็นอิสระ รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งเมื่อตรวจสอบกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรอิสระ เช่น กรณีของศาลรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ในมาตรา 270 วรรคสาม³ ของรัฐธรรมนูญว่า “สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญมีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” และเมื่อได้ตรวจสอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542

3 มาตรา 270 ๓๑๑ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญมีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

พระราชบัญญัติสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2542 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 แล้ว ปรากฏว่าในแต่ละองค์กรมีบทบัญญัติที่กำหนดไว้เหมือนกันว่าให้องค์กรนั้นเสนองบประมาณรายจ่ายต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนแก่องค์กรนั้นๆ เช่น กรณีมาตรา 34⁴ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งฯ เป็นต้น แต่นอกจากบทบัญญัติในทำนองนี้แล้ว ไม่ปรากฏมีบทบัญญัติอื่นใดที่จะกล่าวถึงวิธีการบริหารจัดการงบประมาณขององค์กรอิสระแต่ละแห่งแตกต่างออกไปเป็นพิเศษแต่อย่างใด ฉะนั้น เมื่อองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญได้เสนองบประมาณรายจ่ายต่อคณะรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีได้ดำเนินการจัดตั้งงบประมาณให้เป็นเงินอุดหนุนแล้ว ย่อมถือได้ว่าเป็นการปฏิบัติตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง และสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแล้ว ส่วนการเบิกจ่ายและการใช้เงินงบประมาณ การตรวจสอบและการอื่นใดนั้น เมื่อองค์กรอิสระทั้งปวงมีฐานะเป็น

4 มาตรา 34 ให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเสนองบประมาณรายจ่ายตามมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนของคณะกรรมการการเลือกตั้งและสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม แล้วแต่กรณี

ในกรณีที่มีค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งหรือการจัดทำประชามติมากกว่างบประมาณที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับ ให้รัฐอุดหนุนค่าใช้จ่ายให้พอเพียงกับการดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

“ส่วนราชการ” ตามความหมายของบทนิยามในมาตรา 4⁵ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 จึงย่อมต้องปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับของทางราชการเช่นเดียวกับส่วนราชการอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2525 ซึ่งออกตามมาตรา 20⁶ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฯ หรือระเบียบเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ. 2520 ซึ่งออกตามมาตรา 21(2)⁷ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฯ หรือระเบียบข้อบังคับอื่นๆ ของกระทรวงการคลังอันเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินงบประมาณ ซึ่งการกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการบริหารงบประมาณดังกล่าวนั้นเป็นการกำหนดขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับระบบการคลังของประเทศ โดยมีได้กระทบต่อความเป็นอิสระขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ยังคงสามารถใช้จ่ายเงินเพื่อ

5 มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“ส่วนราชการ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่าสำนักงานหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐ แต่ไม่รวมตลอดถึงรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

6 มาตรา 20 การใช้จ่ายสำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่กำหนดไว้ในแต่ละรายการตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีก็ดี พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมก็ดี ให้เป็นไปตามระเบียบที่ผู้อำนวยการกำหนด

7 มาตรา 21 ให้รัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบในการควบคุมงบประมาณ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับ และให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ด้วย

- (1) จัดให้มีการประมวลบัญชีการเงินแผ่นดิน
- (2) กำหนดระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงิน และการนำเงินส่งคลัง ด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี
- (3) จัดให้มีการตรวจสอบเอกสารการขอเบิกเงิน การจ่ายเงินและการก่อหนี้ผูกพัน ตลอดจนเอกสารต่างๆ เกี่ยวกับการรับเงิน การเก็บรักษาเงิน และการนำเงินส่งคลัง
- (4) กำหนดและควบคุมระบบบัญชี แบบรายงาน และเอกสารเกี่ยวกับเอกสารการรับจ่ายเงินและหนี้
- (5) กำหนดระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยเงินทดรองราชการ ด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การบริหารงานขององค์กรได้ตามงบประมาณที่ได้มีการจัดสรร ถ้าองค์กรอิสระเห็นว่ากฎหมาย กฎ หรือระเบียบดังกล่าวทำให้การบริหารงานไม่เป็นอิสระจนกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของตน ก็สมควรดำเนินการเพื่อให้มีการตรากฎหมาย กฎ หรือระเบียบ เพื่อใช้บังคับกับตนเป็นการเฉพาะได้ แต่ตราใบที่ยังไม่มีกฎหมาย กฎ หรือระเบียบกำหนดเป็นอย่างอื่น องค์กรอิสระจึงยังต้องปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ หรือระเบียบที่ใช้อยู่ในปัจจุบันเช่นเดียวกับส่วนราชการอื่น และเมื่อได้ให้ความเห็นดังกล่าวข้างต้นแล้ว หลักดังกล่าวสามารถใช้ได้กับข้อหาหรือทั้งหกประเด็น จึงไม่ต้องตอบเป็นรายประเด็นอีก

8. ความเห็นของผู้เขียน

ผู้เขียนมีความเห็นเกี่ยวกับความเป็นอิสระทางการเงินการคลัง ขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญดังนี้

1. ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หมวด 5 ว่าด้วย แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 75 วรรคสอง ที่บัญญัติให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้พอเพียงสำหรับการบริหารงาน โดยอิสระขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ นั้น เป็นเพียงแนวนโยบายพื้นฐาน ไม่มีผลบังคับให้รัฐต้องทำ แต่เป็นเพียงแนวทางให้รัฐดำเนินการเมื่อเห็นสมควร ดังนั้น การที่สำนักงบประมาณมิได้จัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้เต็มตามจำนวนที่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเสนอต่อคณะรัฐมนตรี จึงมิใช่ว่าสำนักงบประมาณไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

2. ประเด็นที่ถือว่ารัฐได้ดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ที่ว่าด้วยหลักความเป็นอิสระขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ในด้านการงบประมาณนั้น ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า การที่รัฐได้จัดสรรงบประมาณให้เป็นเงินอุดหนุน ถือได้ว่าได้ให้อิสระในด้านการงบประมาณแล้ว เพราะการใช้จ่ายเงินอุดหนุนถือเป็นรายได้ตามกฎหมายเฉพาะของหน่วยงาน และสามารถใช้จ่ายในลักษณะค่าใช้จ่ายต่างๆ ได้ตามความจำเป็นอยู่แล้ว

3. ผู้เขียนมีความเห็นว่า หน่วยงานธุรการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเป็นหน่วยงานอื่นของรัฐซึ่งถือว่าเป็นส่วนราชการตามนัยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 4 จึงย่อมต้องปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับของทางราชการเช่นเดียวกับส่วนราชการอื่นๆ