

**การใช้เงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคลังของสำนักงาน กสทช.
EXTRA-BUDGETARY OF THE OFFICE OF THE NATIONAL BROADCASTING AND
TELECOMMUNICATIONS COMMISSION**

ทนุพงศ์ ชันติกุล

Tanupong Khantikul

นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ : tanupongnaja@hotmail.com

Graduate student of Master of Laws Program in Public Law, Faculty of Law, Thammasat
University. Email address : tanupongnaja@hotmail.com

Received : July 6, 2018

Revised : June 10, 2019

Accepted : June 26, 2019

บทคัดย่อ

บทความนี้เป็นการศึกษาการใช้เงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคลังของสำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (สำนักงาน กสทช.) ซึ่งมีสถานะเป็นองค์กรของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 มาตรา 60 วรรคสาม โดยคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) มีอำนาจพิจารณาอนุมัติงบประมาณได้เองตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 และที่แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 27 (20) ที่เป็นการอนุมัติให้ใช้เงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคลัง อันเป็นการไม่สอดคล้องตามแนวคิดเรื่องกรอบวินัยทางการคลังที่มีความมุ่งหมายให้การใช้เงินขององค์กรของรัฐต่าง ๆ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญผ่านกระบวนการงบประมาณที่มีการอนุมัติโดยรัฐสภา การศึกษานี้ได้เปรียบเทียบกับ OFCOM ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีภารกิจในการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมของประเทศอังกฤษและมีการกำกับควบคุมดูแลด้านการใช้งบประมาณที่ดี โดยในการศึกษาจำเป็นต้องพิจารณาถึงความเป็นองค์กรอิสระของสำนักงาน กสทช. ความหมายของเงินแผ่นดิน และเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคลัง เพื่อนำมาปรับใช้กับสำนักงาน กสทช. ที่เป็นองค์กรของรัฐที่มีความเป็นอิสระ ให้สามารถดำเนินการด้านงบประมาณให้เป็นไปตามกรอบวินัยทางการคลังที่ดี และคงความเป็นองค์กรอิสระในระดับที่ไม่ส่งผลกระทบต่อการทำงาน ด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายบางประการที่เกี่ยวกับการดำเนินงานด้านงบประมาณของสำนักงาน กสทช. ให้สอดคล้องกับกรอบวินัยทางการคลัง และกฎหมายหมายว่าด้วยการเงินการคลังของรัฐ

คำสำคัญ

กรอบวินัยทางการคลัง, เงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคลัง, สำนักงาน กสทช., องค์กรอิสระ

ABSTRACT

This paper examines extra-budgetary exploitation of the Office of the National Broadcasting and Telecommunications Commission (Office of NBCT), a state agency in accordance with the section 60 paragraph three of the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560 (2017). The National Broadcasting and Telecommunications Commission (NBCT) is authorized to approve its own budgets according to section 27 (20) of the Act on Organization to Assign Radio Frequency and to Regulate the Broadcasting and Telecommunications Service, B.E. 2553 (2010), and the amended Act. Such provision allows the said office to exploit extra-budgets. In this connection, it is irrelevant to the concept of fiscal discipline, which aims at budgetary exploitation of state agencies relevant to the Constitution through budgetary processes approved by the National Assembly. This study conducted a comparison with the Office of Communication (OFCOM), an organization responsible for controlling telecommunications affairs in the United Kingdom, and also overseeing them for well-managed budgets. Further, the study investigated the independence of the Office of NBCT, as well as the meanings of state budgets and extra-budgets in order to apply in the context of the Office of NBCT as an independent organ. Under this circumstance, the study also focused on the ways that the Office of NBCT still gains any capabilities of budgetary management under good fiscal discipline, and secures its independence not to affect its own operations. The author is, thus, of opinion that some provisions related to the office's budgetary management should be amended in order to conform to good fiscal discipline and other state budget-oriented laws.

Keywords

Fiscal discipline, extra-budgetary, Office of the National Broadcasting and Telecommunications Commission (Office of NBCT), independent organs

บทนำ

สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (สำนักงาน กสทช.) เป็นหน่วยงานที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 มาตรา 60 วรรคสาม ได้บัญญัติไว้ว่า “รัฐต้องจัดให้มีองค์กรของรัฐที่มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่..” จึงถือเป็นองค์กรของรัฐที่มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับคลื่นความถี่ โดยมีกฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บรายได้และอนุมัติเงินงบประมาณเพื่อใช้ในการดำเนินการได้เอง คือ พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 มาตรา 65 วรรคหนึ่ง อันได้แก่

(1) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่และค่าธรรมเนียมใบอนุญาตประกอบกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม

(2) รายได้หรือผลประโยชน์อันได้มาจากการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของ กสทช. และสำนักงาน กสทช.

(3) รายได้จากทรัพย์สินของสำนักงาน กสทช.

(4) เงินและทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้แก่อำนาจ กสทช. ตามระเบียบที่ กสทช. กำหนดเพื่อใช้ในการดำเนินงานของสำนักงาน กสทช.

(5) เงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรให้

โดยในวรรคสองได้กำหนดให้รายได้ที่มาจากค่าธรรมเนียมใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่และค่าธรรมเนียมใบอนุญาตประกอบกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม รายได้หรือผลประโยชน์อันได้มาจากการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม (กสทช.) และสำนักงาน กสทช. สามารถนำมาหักจ่ายสำหรับการดำเนินงานภายในของสำนักงาน กสทช. และเงินที่จัดสรรเข้ากองทุนที่เกี่ยวข้องได้ก่อนแล้วจึงนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน “รายได้ของสำนักงาน กสทช. ตาม (1) และ (2) เมื่อได้หักจ่ายสำหรับการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพของสำนักงาน กสทช. ค่าภาระต่าง ๆ ที่จำเป็น เงินที่จัดสรรเพื่อสมทบกองทุนตาม มาตรา 52 กองทุนพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ และกองทุนพัฒนาดิจิทัล เพื่อเศรษฐกิจและสังคมตามกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแล้ว เหลือเท่าใดให้นำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน” ส่งผลให้เงินงบประมาณดังกล่าวสำนักงาน กสทช. สามารถจัดหาได้เอง และสามารถอนุมัติงบประมาณได้เอง ตามมาตรา 27 (20) ที่ให้อำนาจ กสทช. อนุมัติงบประมาณรายจ่ายของสำนักงาน กสทช. รวมทั้งเงินที่จะจัดสรรเข้ากองทุนต่าง ๆ โดยไม่ผ่านการอนุมัติจากรัฐสภาและไม่ปรากฏในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี อันเป็นการอนุมัติให้ใช้เงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลัง แต่อย่างไรก็ตามเงินดังกล่าวยังอยู่ภายในความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐซึ่งคือสำนักงาน กสทช. จึงถือว่าเป็นเงินแผ่นดิน

เมื่อพิจารณาถึงความหมายของเงินแผ่นดินซึ่งมีความหมายอย่างกว้างครอบคลุมทั้งเงินในงบประมาณที่เป็นเงินที่ผ่านการอนุมัติจากรัฐสภาและปรากฏในระบบงบประมาณรายจ่ายประจำปี เงินนอกงบประมาณที่เป็นเงินคงคลังที่หมายถึงเงินที่ไม่ใช่เงินในงบประมาณแต่อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ซึ่งกระทรวงการคลังจะรับฝากไว้โดยมีข้อผูกพันว่าจะต้องจ่ายคืนให้แก่เจ้าของเงิน และเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังที่เป็นเงินที่หน่วยงานเจ้าของเงินสามารถเก็บไว้ใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน¹ แล้ว เงินของสำนักงาน กสทช. ที่ถือเป็นหน่วยงานของรัฐและมีการจัดเก็บไว้ในองค์กรจึงถือได้ว่าเป็นเงินแผ่นดิน ฉะนั้นในการใช้จ่ายเงินแผ่นดินจำเป็นต้องคำนึงถึงกรอบวินัยทางการคลังที่เกี่ยวข้อง เช่น หลักลักษณะทั่วไปของงบประมาณ หลักความยินยอมใน การจ่ายเงินแผ่นดิน หลักเกณฑ์การจ่ายเงินแผ่นดิน หลักการอนุมัติงบประมาณเป็นของรัฐสภา แต่กฎหมายที่บัญญัติให้สำนักงาน กสทช. จัดเก็บรายได้โดยสามารถหักเป็นค่าใช้จ่ายได้ก่อนนำส่งคลัง และบทบัญญัติที่ให้อำนาจ กสทช. อนุมัติงบประมาณได้เองโดยไม่ต้องจัดสรรโดยพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีผ่านรัฐสภา อีกทั้งยังมีการจ่ายเงินแผ่นดินผ่านการจัดตั้งกองทุนวิจัยและพัฒนากิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และ

¹ วริยา โควสุรัตน์, “การควบคุมการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังของส่วนราชการ,” (วิทยานิพนธ์ มหบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558), น.35.

กิจการโทรคมนาคมเพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งการจัดสรรเงินกองทุนดังกล่าวก็ไม่ได้ปรากฏในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเช่นกัน ดังนั้น การใช้จ่ายเงินของสำนักงาน กสทช. จึงไม่เป็นไปตามกรอบวินัยทางการคลังที่ดี อันนำไปสู่การใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณจำนวนมากและไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

บทความนี้จึงศึกษาแนวทางเพื่อให้การดำเนินการด้านงบประมาณของสำนักงาน กสทช. สอดคล้องกับกรอบวินัยทางการคลังและคงความเป็นอิสระในการดำเนินงานตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งองค์กร โดยบทความนี้ผู้เขียนได้แบ่งเนื้อหาออกเป็น 3 ส่วน คือ ส่วนแรกแนวคิดเรื่องวินัยการคลังขององค์กรอิสระ ส่วนที่สองการดำเนินการด้านงบประมาณของสำนักงาน กสทช. และ Office of Communication (OFCOM) ของประเทศอังกฤษ และส่วนสุดท้ายปัญหาและ แนวทางการแก้ไข

1. แนวคิดเรื่องวินัยการคลังขององค์กรอิสระ

ในส่วนนี้จะกล่าวถึงแนวคิดขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ เช่น ความหมาย หลักประกันความเป็นอิสระ เงินแผ่นดินที่เป็นเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังและกรอบวินัยทางการคลังที่เกี่ยวข้องกับการจ่ายเงินแผ่นดิน

1.1 องค์กรอิสระ

องค์กรอิสระ หมายถึง องค์กรของรัฐที่มีอำนาจในการบริหารการจัดการงานของตนเองตามภารกิจที่ได้รับ รวมถึงมีความเป็นอิสระในการทำงาน และปราศจาก การแทรกแซงการทำงานจากองค์กรอื่นใด สถาบันทางการเมืองอื่นหรือฝ่ายบริหาร ซึ่งองค์กรอิสระจะมีอยู่ 2 ประเภท คือ องค์กรอิสระที่เกิดขึ้นจากการจัดตั้งโดยรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจหน้าที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญโดยตรง ซึ่งองค์กรดังกล่าวจะมีลักษณะเป็นองค์กรที่ตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ (ผู้ตรวจการแผ่นดินคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน) องค์กรที่ควบคุมตรวจสอบการเลือกตั้ง (คณะกรรมการการเลือกตั้ง) องค์กรด้านสิทธิมนุษยชน (คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ)² และองค์กรอิสระที่เกิดขึ้นโดยมีการบัญญัติที่มา อำนาจ หน้าที่ไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ซึ่งอาจเรียกองค์กรประเภทนี้ได้ว่า องค์กรฝ่ายปกครองที่เป็นอิสระ ซึ่งสำนักงาน กสทช. เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 ถึงแม้ว่า สำนักงาน กสทช. จะถูกบัญญัติไว้โดยรัฐธรรมนูญว่า ให้มีองค์กรดังกล่าวก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญไม่ได้ก่อตั้งอำนาจให้องค์กรโดยตรงจึงถือได้ว่าสำนักงาน กสทช. เป็นองค์กรฝ่ายปกครองที่เป็นอิสระ³

องค์กรเหล่านี้จะมีหลักประกันความเป็นอิสระเพื่อไม่ให้ถูกแทรกแซงจากองค์กรอื่น ดังนี้

(1) การกำหนดห้ามมิให้มีการโยกย้ายหรือดำเนินการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งตลอดวาระของการดำรงตำแหน่งจะปลดหรือโยกย้ายผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งไม่ได้ และการกำหนดวาระในการดำรงตำแหน่งของสมาชิกหรือกรรมการที่เป็นอิสระควรจะต้องมีการกำหนดไว้ให้มีระยะเวลาที่เหมาะสม⁴

(2) การกำหนดให้สมาชิกหรือกรรมการที่เป็นอิสระดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว⁵

² ธีระศักดิ์ เชี่ยวเวทย์, “ปัญหาการสรรหาองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 : ศึกษากรณีคณะกรรมการการเลือกตั้ง,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554), น. 37-38.

³ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, รายงานวิจัย เรื่อง องค์กรอิสระตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, (คณะกรรมการวิจัยและสัมมนา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), น. 18.

⁴ มีโชค เฉิดอารีกิจ, “สถานะทางกฎหมายขององค์กรอิสระในระบบกฎหมายไทย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551), น. 36-37.

⁵ วิษณุ วรัญญู, รายงานวิจัย เรื่อง องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ, เพื่อจัดทำข้อเสนอการปฏิรูปการเมืองไทยเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.), พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2538), น. 42.

(3) การกำหนดหลักการขัดกันกับตำแหน่งอื่น กล่าวคือ ไม่ให้ผู้ดำรงตำแหน่งที่เป็นสมาชิกหรือกรรมการขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระดำรงตำแหน่งหน้าที่การงานทั้งในส่วนของการภาครัฐและเอกชนอื่นได้⁶

(4) การกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระมีสถานภาพเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งการกำหนดผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรของรัฐให้เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาทำให้บุคคลนั้นได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษเพิ่มขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่มากกว่าบุคคลธรรมดา

(5) ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระจะต้องมีความเป็นอิสระที่สามารถกำหนดความเป็นอิสระในการดำเนินงานตามสมควร ทั้งในด้านความเป็นอิสระในการบริหารจัดการบุคคลากรภายในองค์กรที่ไม่ยึดโยงตามระเบียบของส่วนงานราชการ และความเป็นอิสระทางด้านงบประมาณ

โดยในแง่ของงบประมาณองค์กรเหล่านี้มีอำนาจในการออกกฎหมายการบริหารงบประมาณได้เองโดยไม่ต้องยึดติดกับระเบียบราชการ แต่ยังคงต้องได้รับการอนุมัติจากรัฐสภาเช่นเดียวกับองค์กรประเภทอื่น ๆ⁷ ซึ่งแนวคิดดังกล่าวจะสอดคล้องกับลักษณะขององค์การมหาชน

1.2 เงินแผ่นดินที่เป็นเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคลัง

เงินแผ่นดิน คือ เงินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ ได้แก่ เงินรายได้แผ่นดิน เงินในงบประมาณ เงินนอกงบประมาณทั้งส่วนที่ต้องนำส่งคลัง และไม่ต้องนำส่งคลัง รวมถึงเงินกู้ แต่ไม่รวมถึงเงินของเอกชนที่อยู่ในความดูแลรับผิดชอบของกระทรวงการคลัง⁸

เงินนอกงบประมาณจะไม่อยู่ในงบประมาณรายจ่ายประจำปีแต่จะอยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ส่วนกรณีของเงินนอกงบประมาณที่ไม่เป็นเงินคลังจะเป็นเงินที่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานที่ถือครองอยู่ไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน แต่ด้วยความหมายของเงินแผ่นดินที่มีความหมายกว้างครอบคลุมเงินทุกประเภทจึงทำให้การจะจ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคลังต้องปฏิบัติตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด⁹

ลักษณะสำคัญของเงินนอกงบประมาณ มีดังนี้

(1) เป็นเงินที่มีความสะดวก และคล่องตัวในการใช้จ่ายสูง เนื่องจากไม่ต้องผ่านกระบวนการในการพิจารณาอนุมัติจากรัฐสภา

(2) เป็นเงินที่สามารถขับเคลื่อนภารกิจของรัฐดำเนินการไปได้อย่างต่อเนื่อง เช่น กรณีของเงินทุนหมุนเวียนที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐนำ เงินงบประมาณที่ได้กำหนดเป็นเงินทุนหมุนเวียน สามารถนำไปใช้จ่ายในกิจกรรมหรือวัตถุประสงค์ตามกฎหมายนั้น ๆ หรือนำเงินรายรับที่ได้รับจากการดำเนินงานสบทบไว้ใช้จ่ายหมุนเวียนในกิจการโดยไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน¹⁰

(3) เป็นเงินที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะให้เป็นของหน่วยงานใด เช่น องค์กรอิสระ องค์การมหาชน โดยเงินดังกล่าวจะเป็นของหน่วยงานนั้น ๆ ตามกฎหมายไม่ใช่เงินที่รัฐบาลจะบังคับใช้ได้

(4) เป็นเงินที่ตรวจสอบจำนวนการใช้จ่ายลำบาก เนื่องจากไม่ทราบถึงรายจ่ายที่แท้จริงเนื่องจากไม่มีการรายงานให้รัฐสภาทราบ

(5) เป็นเงินที่ยกเว้นหลักวินัยการคลังบางประการ เช่น ในเรื่องหลักความยินยอมให้ใช้เงินแผ่นดิน ถึงแม้ว่าเงินนอกงบประมาณจะเป็นเงินที่อยู่ในการครอบครองของหน่วยงานของรัฐ แต่ในความหมายของเงินแผ่นดิน ที่เป็นไป

⁶ เห่งอ้าง, น. 43.

⁷ เอื้อมพร ตสาริกา, รายงานการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง ระบบงบประมาณองค์กรอิสระ, (สถาบันพระปกเกล้า, กรกฎาคม 2548), น. 32.

⁸ วรียา โควสุรัตน์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1, น.31.

⁹ เห่งอ้าง, น. 35-37.

¹⁰ สำนักนโยบายการคลัง, “ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับ “เงินนอกงบประมาณ”,” การคลังปริทัศน์, ฉบับที่ 6/2557, (สิงหาคม 2557)

ในแนวทางว่า บรรดาเงินทั้งปวง ทรัพย์สิน สิทธิ และผลประโยชน์ที่รัฐเป็นเจ้าของหรืออยู่ในความครอบครองของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นเงินงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ เงินดังกล่าวยังต้องให้ประชาชนเจ้าของเงินแผ่นดินเป็นผู้อนุมัติผ่านรัฐสภา อีกทั้งในหลักเรื่องลักษณะทั่วไปของรายได้ ที่กำหนดให้รายได้ต้องไม่มีความผูกพันกับรายจ่ายของหน่วยงาน และต้องการให้องค์กรที่ได้เงินมาทั้งจากหน้าที่โดยตรงหรือมีอำนาจตามกฎหมาย หรือมีเหตุจากอย่างอื่นก็ตาม จะต้องนำเงินที่ได้รับมาทั้งหมดนี้มาส่งเข้าคลัง เพื่อให้รัฐสามารถรับรู้รายได้ที่แท้จริง เพื่อประโยชน์ในการจัดสรรงบประมาณที่มีประสิทธิภาพ

1.3 กรอบวินัยทางการคลัง

กรอบวินัยทางการคลังเป็นระเบียบแบบแผนและวิธีปฏิบัติในการจัดการการเงินและการคลังให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมทั้งในการใช้จ่ายและการบริหารหนี้สาธารณะให้มีประสิทธิภาพไม่กระทบและเป็นภาระต่องบประมาณในอนาคต ซึ่งมีความสำคัญสำหรับการกำกับดูแลและบริหารฐานะการคลัง และการบริหารจัดการด้านการคลังที่เป็นกระบวนการที่สำคัญในการกำหนดนโยบายและดำเนินมาตรการด้านการคลังต่าง ๆ เพื่อขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจ โดยกรอบวินัยทางการคลังที่เกี่ยวข้องกับการใช้เงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคลัง มีดังนี้

1) หลักลักษณะทั่วไปของงบประมาณ เป็นหลักการที่มีวัตถุประสงค์ที่ต้องการให้รายได้และรายจ่ายของหน่วยงานของรัฐแยกออกจากกัน ซึ่งมีข้อกำหนดอยู่ 2 เรื่อง คือ หลักการไม่หักกลบลบหนี้ระหว่างรายได้กับรายจ่าย กล่าวคือ ไม่มีการนำรายได้ไปหักเป็นค่าใช้จ่าย โดยรายได้ทั้งหลายของหน่วยงานของรัฐต้องนำส่งคลังกับหลักการไม่นำรายได้ไปผูกกับรายจ่ายใดเป็นการเฉพาะ ซึ่งสอดคล้องกับหลักการแรกที่ต้องการให้รายได้และรายจ่ายแยกออกจากกัน ต้องไม่มีการระบุไว้เฉพาะเจาะจงว่ารายได้ที่ได้มาจะนำไปใช้สำหรับรายจ่ายในเรื่องใด¹¹ ซึ่งหลักการดังกล่าวมีความมุ่งหมายจะให้รายได้ของหน่วยงานของรัฐต้องอยู่ในบัญชีคลังบัญชีที่ 1 และจะจ่ายเงินออกจากคลังได้ตามกฎหมายที่อนุญาตให้จ่ายเงินแผ่นดินตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด

2) หลักความยินยอมในการจ่ายเงินแผ่นดิน เป็นหลักการที่ให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาซึ่งถือเป็นตัวแทนของประชาชนพิจารณาอนุมัติในการจ่ายเงินแผ่นดินด้วยการออกเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเท่านั้น ซึ่งหลักการดังกล่าวถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 141 วรรคแรก¹² โดยฝ่ายนิติบัญญัติจะมีทั้งอำนาจในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ รวมถึงพิจารณารายงานผลการบริหารงบประมาณ เพื่อให้เกิดการควบคุมการบริหารงบประมาณโดยรัฐสภา¹³

3) หลักเกณฑ์การจ่ายเงินแผ่นดิน เป็นหลักการที่มีความเชื่อมโยงกับหลักความยินยอมในการจ่ายเงินแผ่นดิน กล่าวคือ นอกจากจะได้รับความยินยอมจากรัฐสภาด้วยการออกเป็นกฎหมายแล้ว กฎหมายดังกล่าวจะกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการในการจ่ายเงินแผ่นดินเอาไว้และต้องเป็นกฎหมายเฉพาะที่กำหนดในรัฐธรรมนูญเท่านั้น ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 140 บัญญัติให้การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้ด้วยกฎหมาย 5 ประเภทเท่านั้น ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยเงินคลัง และกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ¹⁴

4) หลักการอนุมัติงบประมาณเป็นของรัฐสภา ซึ่งหลักอำนาจในการอนุมัติงบประมาณเป็นของรัฐสภานั้นเป็นหลักการที่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย เนื่องจากเงินแผ่นดินเป็นของประชาชน ดังนั้นจึงต้องให้ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอุมัติโดยผ่านตัวแทนของประชาชนซึ่งควรจะมาจากการเลือกตั้งที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 143 เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบและควบคุมการใช้จ่ายเงินของฝ่าย

¹¹ สุปรียา แก้วละเอียด, *กฎหมายงบประมาณของประเทศไทย*, (ปทุมธานี : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560), น. 220-222.

¹² *เพ็ญอ่าง*, น. 179.

¹³ อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป, *กฎหมายการคลัง*, พิมพ์ครั้งที่ 3 แก้ไขเพิ่มเติม(กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), น. 146.

¹⁴ สุปรียา แก้วละเอียด, *อ่างแล้ว เชิงอรรถที่ 11*, น. 185 - 186.

บริหารเพราะเมื่อรัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบและอนุมัติให้ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลมีอำนาจใช้จ่ายเงินแผ่นดินได้ตามจำนวนที่กำหนดไว้แล้ว ซึ่งถือเป็นการควบคุมตรวจสอบก่อนการใช้จ่ายงบประมาณ นอกจากนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติยังมีหน้าที่ในการติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณว่า รัฐบาลได้จ่ายเงินงบประมาณเป็นไปอย่างถูกต้องตามเจตนารมณ์ของรัฐสภา และถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่¹⁵

เมื่อพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างเงินแผ่นดินกับเงินนอกงบประมาณแล้ว จะพบว่าถึงแม้ว่าเงินนอกงบประมาณจะไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมาย และไม่อยู่ในงบประมาณรายจ่ายประจำปี แต่เงินดังกล่าวยังคงมีสถานะเป็นเงินแผ่นดิน ทำให้การใช้จ่ายต้องคำนึงถึงหลักการใช้จ่ายเงินแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 140 การจัดสรรงบประมาณต้องให้เพียงพอกับการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระ ให้แก่ องค์การอิสระ และต้องทำเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ตามนัยยะของมาตรา 141 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และการใช้งบประมาณของหน่วยงานของรัฐทุกองค์กร จำเป็นต้องยึดถือตามแนวทางที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติไว้ในเรื่องของกรอบวินัยการคลัง จึงอาจสรุปได้ว่า องค์การอิสระเป็นหน่วยงานของรัฐประเภทหนึ่งที่มีอิสระในการดำเนินการด้านนโยบาย บุคลากร รวมถึงงบประมาณ สามารถออกกฎหมายที่ใช้ในการบริหารงานภายในได้เองโดยไม่ต้องใช้กฎหมายเหมือนหน่วยงานราชการอื่น เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นอิสระของตัวองค์กร แต่ในเรื่องเงินที่เป็นงบประมาณขององค์การอิสระที่บางองค์กรได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุน หรือเป็นรายได้ที่มาจากการทำงานตามภารกิจ อำนาจหน้าที่ ยังคงเป็นมีสถานะเงินแผ่นดิน ดังนั้นตามหลักในการใช้จ่ายเงินแผ่นดินที่มีประชาชนเป็นเจ้าของ ต้องใช้จ่ายให้เป็นไปตามกรอบของกฎหมาย รวมถึงกรอบวินัยทางการคลัง

2. การดำเนินการด้านงบประมาณของสำนักงาน กสทช. และ Office of Communication (OFCOM) ของประเทศอังกฤษ

เนื้อหาในส่วนนี้จะเป็นการเปรียบเทียบการดำเนินการด้านงบประมาณระหว่างสำนักงาน กสทช. ของประเทศไทย กับ Office of Communication (OFCOM) ซึ่งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการสื่อสารโทรคมนาคมและสื่อในประเทศอังกฤษ

2.1 การดำเนินการด้านงบประมาณของสำนักงาน กสทช.

สำนักงาน กสทช. เป็นองค์การอิสระที่มีกฎหมายอนุญาตให้มีรายได้เป็นของตนเอง ซึ่งรายได้ดังกล่าวมีที่มาตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 65 วรรคหนึ่ง อันได้แก่

(1) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่และค่าธรรมเนียมใบอนุญาตประกอบกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม

(2) รายได้หรือผลประโยชน์อันได้มาจากการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของ กสทช. และสำนักงาน กสทช.

(3) รายได้จากทรัพย์สินของสำนักงาน กสทช.

(4) เงินและทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้แก่สำนักงาน กสทช. ตามระเบียบที่ กสทช. กำหนดเพื่อใช้ในการดำเนินงานของสำนักงาน กสทช.

(5) เงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรให้

รายได้ทั้งหมดของสำนักงาน กสทช. ที่ปรากฏเมื่อสิ้นปี 2560 มีจำนวน 41,606,926,151.48 บาท โดยรายได้หลักมาจากรายได้ที่เป็นค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม จำนวน 31,241,351,692.61 บาท¹⁶ ซึ่งรายได้ดังกล่าวของสำนักงาน กสทช. ไม่ต้องนำส่งคลัง

¹⁵ อีรพัฒน์ พิเชฐวงศ์, “มาตรการทางกฎหมายเพื่อสร้างความเข้มแข็งในการอนุมัติงบประมาณแผ่นดินของรัฐสภา,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), น. 46-47.

¹⁶ เว็บไซต์สำนักงาน กสทช., “รายงานรายได้ – รายจ่ายของสำนักงาน กสทช. ประจำเดือน ธันวาคม 2560,” สืบค้นเมื่อวันที่ 25 เมษายน 2561, จาก <https://www.nbtc.go.th/Information/รายได้รายจ่าย/ปี-2560/29259.aspx>.

เนื่องจากพรรคสอง ได้บัญญัติว่า “รายได้ของสำนักงาน กสทช. ตาม (1) และ (2) เมื่อได้หักรายจ่ายสำหรับการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพของสำนักงาน กสทช. ค่าภาระต่าง ๆ ที่จำเป็น เงินที่จัดสรรเพื่อสมทบกองทุนตามมาตรา 52 กองทุนพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ และกองทุนพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมตามกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแล้ว เหลือเท่าใดให้นำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน” ทำให้เงินรายได้ของสำนักงาน กสทช. สามารถนำไปใช้จ่ายในการดำเนินงานได้เลย

ในกรณีการใช้จ่ายเงินนั้น สำนักงาน กสทช. จะจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีขึ้นมาเสนอต่อ กสทช. ซึ่งมีอำนาจในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณได้ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 27 (20) เมื่อ กสทช. อนุมัติแล้ว สำนักงาน กสทช. จะบริหารงบประมาณตามแผนงานหรือโครงการตามที่ได้เสนอต่อไป โดยการอนุมัติให้ใช้จ่ายเงินงบประมาณเป็นการอนุมัติโดย กสทช. ไม่ใช่รัฐสภา ดังนั้นเงินงบประมาณดังกล่าวจึงไม่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งมีความแตกต่างกับงบประมาณองค์กรอิสระอื่นๆ ที่ยังต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา แต่อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาถึงความเป็นองค์กรของสำนักงาน กสทช. ที่ถือว่าเป็นองค์กรของรัฐตามนิยามของรัฐธรรมนูญแห่งอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 60 พรรคสาม และพิจารณาถึงความหมายของเงินแผ่นดินที่ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยนิยามของเงินแผ่นดินไว้ว่า “เงินแผ่นดิน หมายถึง เงินของประชาชนทั้งชาติ โดยหมายความรวมถึงบรรดาเงินทั้งปวง ทรัพย์สิน สิทธิ และผลประโยชน์ที่รัฐเป็นเจ้าของหรืออยู่ในความครอบครองของรัฐไม่ว่าจะเป็นเงินงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ เงินกู้ เงินอุดหนุน เงินบริจาค หรือเงินช่วยเหลือจากแหล่งในประเทศหรือต่างประเทศอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานของรัฐนั้นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ มีภาระต้องชำระคืนทั้งเงินต้นหรือดอกเบี้ยจากเงินที่ตั้งไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปี...” ดังนั้น เมื่อสำนักงาน กสทช. ถือได้ว่าเป็นองค์กรของรัฐแล้ว เงินที่อยู่ในความครอบครองของสำนักงาน กสทช. จึงถึงเป็นเงินแผ่นดิน ซึ่งหากเป็นเช่นนั้นแล้วการจะจ่ายเงินแผ่นดินจึงต้องพิจารณาในเรื่องกรอบวินัยทางการคลังด้วย

2.2 การดำเนินการด้านงบประมาณของ OFCOM ของประเทศอังกฤษ

ระบบงบประมาณของประเทศอังกฤษนั้น บรรดาเงินรายได้ของรัฐบาลต้องนำส่งบัญชีกระทรวงการคลัง ส่วนการจ่ายเงินแผ่นดินจะมีบทบัญญัติกำหนดไว้ชัดเจนว่า รายจ่ายใดสามารถจ่ายได้¹⁷ การใช้จ่ายตามงบประมาณต้องได้รับการอนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติในรูปการออกกฎหมายก่อน¹⁸ ซึ่งรัฐมนตรีคลังจะเป็นผู้แถลงงบประมาณต่อสภาผู้แทนราษฎร (House of common) ทำให้ในประเทศอังกฤษมี เงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคลังเพียงไม่กี่ประเภทและมีเท่าที่จำเป็น ได้แก่ รายจ่ายตามพระราชบัญญัติเงินคลังที่อนุญาตให้จ่ายเงินแผ่นดินและเงินอุดหนุนสหภาพยุโรป เงินช่วยราชการ เงินบำรุงมหาวิทยาลัย เงินบำรุงราชบัณฑิตยสถาน เงินอุดหนุนบริติชมิวเซียมเพื่อจัดซื้อของสำหรับพิพิธภัณฑ์ เงินที่ไม่พึงชำระให้แก่ราชการ¹⁹

OFCOM เป็นหน่วยงานอิสระที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลกิจการสื่อสารโทรคมนาคมและสื่อในสหราชอาณาจักร โดยในเรื่องการดำเนินงานด้านงบประมาณของ OFCOM จะมีการกำกับโดย Department for Digital, Culture, Media and Sport (DCMS) ซึ่งเป็นองค์กรของรัฐที่ทำหน้าที่กำกับ OFCOM ทั้งด้านการดำเนินงานและการงบประมาณ โดย OFCOM จะมีรายได้มาจากค่าธรรมเนียมใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมและสื่อ ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ ซึ่ง OFCOM จะมีแผนระยะยาวและมีการประมาณการรายได้และรายจ่ายล่วงหน้า และจะหักค่าใช้จ่ายออกจากประมาณการรายได้แล้วต้องส่งเงินให้ DCMS ทันที โดย DCMS จะรายงานเรื่องงบประมาณต่าง ๆ ของ OFCOM ให้สภาทราบ โดยหากรายจ่ายของ OFCOM ไม่เพียงพอ DCMS จะเป็นผู้จัดสรรเงินให้แก่ OFCOM โดย DCMS มีสถานะเป็นกรม ๆ หนึ่งของประเทศอังกฤษ จึงมีการประมาณการรายจ่ายขององค์กร

¹⁷ วรียา ไควสุรัตน์, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 1*, น. 150.

¹⁸ อริย ธรรมโน, *ความรู้ทั่วไปทางการคลัง (ฉบับปรับปรุง)*, พิมพ์ครั้งที่ 1 (อมรินทร์ พรินต์ติ้งแอนด์ พับลิชชิ่ง, 2548), น.55.

¹⁹ วรียา ไควสุรัตน์, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 1*, น. 186.

ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของประเทศอังกฤษ ดังนั้นแล้วตัวงบประมาณของ OFCOM จึงถูกกำกับโดยรัฐสภาของประเทศอังกฤษและ DCMS²⁰ ซึ่งจากการศึกษา ไม่พบว่า มีเงินที่ OFCOM ต้องนำไปใช้ในการดำเนินการปรากฏอยู่ในเงินนอกงบประมาณของประเทศอังกฤษ

3. ปัญหาและแนวทางการแก้ไข

จากการศึกษาจะพบว่าสำนักงาน กสทช. มีการใช้เงินแผ่นดินที่ไม่เป็นไปตามกรอบวินัยทางการคลัง 2 เรื่อง คือ 1) ปัญหาการจัดเก็บรายได้ของสำนักงาน กสทช. และ 2) ปัญหาการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังของสำนักงาน กสทช.

3.1 ปัญหาการจัดเก็บรายได้ของสำนักงาน กสทช.

กรณีที่สำนักงาน กสทช. มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 65 อีกทั้งได้บัญญัติให้สามารถนำรายได้หักจ่ายสำหรับการดำเนินงานต่าง ๆ รวมถึงจัดสรรเพื่อสมทบกองทุนก่อน แล้วจึงนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน บทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นการนำเงินรายได้มาหักเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานขององค์กรก่อนที่จะนำส่งคลัง ก่อให้เกิดการใช้เงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังเป็นจำนวนมาก อันเป็นการขัดต่อหลักลักษณะทั่วไปทางงบประมาณได้ที่มีความมุ่งหมายจะให้รายได้ของหน่วยงานของรัฐต้องอยู่ในบัญชีคงคลังบัญชีที่ 1 และจะจ่ายเงินออกจากคลังได้ตามกฎหมายที่อนุญาตให้จ่ายเงินแผ่นดินตามที่รัฐธรรมนุญกำหนด แม้ว่าพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 จะเป็นหนึ่งในกฎหมายที่อนุญาตให้มีและจ่ายเงินนอกงบประมาณได้ก็ตาม แต่เงินนอกงบประมาณของสำนักงาน กสทช. เป็นเงินนอกงบประมาณที่ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ตามมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 อีกทั้งจากการศึกษาพบว่าสำนักงาน กสทช. ยังไม่ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

เพื่อเป็นแก้ไขปัญหาดังต้น สำนักงาน กสทช. ควรมีการลดจำนวนเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลัง ให้มีได้เพียงบางส่วนด้วยการแก้ไขพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 และที่แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 65 โดยควรกำหนดให้รายได้ที่มาจากค่าธรรมเนียมใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ใบอนุญาตต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ส่งเข้าคลัง เหลือเพียงรายได้ที่เกิดจากการดำเนินงานตามหน้าที่ของสำนักงาน กสทช. และ กสทช. เท่านั้นที่สามารถนำมาหักเป็นค่าใช้จ่ายก่อนนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินดังนี้ “รายได้ของสำนักงาน กสทช. มีดังต่อไปนี้

- (1) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่และค่าธรรมเนียมใบอนุญาตประกอบกิจการตามมาตรา 42 และมาตรา 45 วรรคสาม
- (2) รายได้หรือผลประโยชน์อันได้มาจากการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของ กสทช. และสำนักงาน กสทช.
- (3) รายได้จากทรัพย์สินของสำนักงาน กสทช.
- (4) เงินและทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้แก่สำนักงาน กสทช. ตามระเบียบที่ กสทช. กำหนดเพื่อใช้ในการดำเนินงานของสำนักงาน กสทช.
- (5) เงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรให้

รายได้ของสำนักงาน กสทช. เฉพาะ (2) เมื่อได้หักจ่ายสำหรับการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพของสำนักงาน กสทช. ค่าภาระต่าง ๆ ที่จำเป็น เงินที่จัดสรรเพื่อสมทบกองทุนตามมาตรา 52 กองทุนพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติและกองทุนพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมตามกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาดิจิทัล เพื่อเศรษฐกิจและสังคมแล้ว เหลือเท่าใดให้นำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน”

²⁰ The Office of Communication (OFCOM), “Department for Culture, Media and Sport And The Office of Communication (OFCOM) Framework Document,” p. 3, Retrieved on May15 2018, from https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/542594/Ofcom_Framework_Document_23_June_2016_signed.pdf.

อีกทั้งควรมีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของสำนักงาน กสทช. สำหรับระยะเวลา 4 ปี เพื่อแสดงภาระงบประมาณที่จะเกิดขึ้นในอนาคตเพื่อวางแผนการใช้จ่ายเงินได้อย่างชัดเจนและไม่เป็นการตั้งงบประมาณรายจ่ายโดยคำนึงถึงแต่รายรับที่จะได้อย่างแต่เดิม ที่ผ่านมา ทั้งยังจะช่วยทำให้การบริหารจัดการงบประมาณของสำนักงาน กสทช. เกิดความเป็นระเบียบแบบแผน เกิดการใช้จ่ายเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถกำหนดเงินที่จะเหลือคืนส่งคลังได้เป็นตัวเลขที่แน่นอนอันจะสามารถตั้งเป็นงบประมาณที่จะส่งคืนคลังได้ทันที

3.2 ปัญหาการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคลังของสำนักงาน กสทช.

สำนักงาน กสทช. เป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ มีการอนุมัติการใช้จ่ายเงินแผ่นดินโดยไม่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ซึ่งอำนาจในการอนุมัติให้ใช้เงินดังกล่าวปรากฏตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 และที่แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 27 (20) ที่ให้อำนาจแก่ กสทช. ในการจัดทำและอนุมัติงบประมาณของสำนักงาน กสทช. โดยไม่ต้องจัดสรรในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีผ่านรัฐสภา อีกทั้งสำนักงาน กสทช. ยังมีการจ่ายเงินแผ่นดินผ่านการจัดตั้งกองทุนวิจัยและพัฒนากิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมเพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งการจัดสรรเงินกองทุนดังกล่าวก็ไม่ได้ปรากฏในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเช่นกัน จึงเป็นการใช้เงินที่ไม่เป็นไปตามกรอบวินัยทางการคลังที่ดีในเรื่องหลักความยินยอม และหลักอำนาจในการอนุมัติเป็นของสภา รวมถึงหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ส่งผลให้มีการใช้เงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคลังเป็นจำนวนมากโดยปราศจากการอนุญาตและการควบคุมตรวจสอบที่ดีจากรัฐสภา อีกทั้งมีการใช้เงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคลังผ่านการจัดตั้งกองทุนวิจัยและพัฒนากิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม เพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยที่กองทุนดังกล่าวยังขาดระบบการควบคุม ตรวจสอบการใช้เงินของกองทุน

เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาที่งบประมาณของสำนักงาน กสทช. ไม่ผ่านการเห็นชอบจากรัฐสภา ผู้เขียนเห็นว่างบประมาณของสำนักงาน กสทช. ควรได้รับการอนุมัติจากรัฐสภาตามหลักความยินยอม ซึ่งเป็นไปตามกรอบวินัยทางการคลัง เนื่องด้วยงบประมาณของสำนักงาน กสทช. ที่เป็นถือเป็นงบประมาณที่มีความเป็นอิสระในการบริหารงบประมาณจากฝ่ายบริหารตามหลักประกันความเป็นอิสระขององค์กรอิสระ แต่การใช้จ่ายเงินยังคงต้องรักษาวินัยทางการเงินและการคลังอย่างเคร่งครัด กล่าวคือ สำนักงาน กสทช. ควรมีเงิน 2 ส่วน คือ ส่วนแรกเงินที่ขอจัดสรรตามระบบงบประมาณรายจ่ายแบบปกติตามแนวทางของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ด้วยการเพิ่มเติมเนื้อหาไว้บทบัญญัติในพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 ว่า

“ให้เลขาธิการ กสทช. โดยความเห็นของ กสทช. เสนองบประมาณรายจ่ายเพื่อจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนของคณะกรรมการและสำนักงาน ไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ หรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม แล้วแต่กรณี

ในกรณีที่เลขาธิการ กสทช. เห็นว่างบประมาณรายจ่ายที่ได้รับการจัดสรรให้ไม่เพียงพอ ให้เลขาธิการ กสทช. โดยความเห็นชอบของ กสทช. เสนอคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการพิจารณาการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรได้โดยตรง”

ส่วนเงินส่วนที่สองคือเงินที่เป็นรายได้จากการดำเนินการตามภารกิจของสำนักงาน กสทช. ที่สามารถใช้ได้โดยไม่ต้องส่งคลัง

ดังนั้น เมื่องบประมาณของสำนักงาน กสทช. มีส่วนที่ได้รับการอนุมัติจากรัฐสภาอันมีความเกี่ยวข้องกับประชาชนตามหลักการของประชาธิปไตยแล้ว จึงชอบด้วยหลักความยินยอมในการจ่ายเงินแผ่นดิน และถูกต้องตามหลักเกณฑ์การจ่ายเงินแผ่นดิน โดยสำนักงาน กสทช. ต้องรายงานการใช้เงินให้รัฐสภาทราบซึ่งจะสอดคล้องกับพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

กรณีการจัดสรรเงินของกองทุนวิจัยและพัฒนากิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมเพื่อประโยชน์สาธารณะ ที่แต่เดิมเป็นอำนาจของ กสทช. ในการพิจารณากรอบวงเงิน แต่หากมีการกำหนดให้เงินของสำนักงาน กสทช. อนุมัติโดยรัฐสภาแล้ว กรอบวงเงินของกองทุนก็จะได้รับการพิจารณาจากรัฐสภาด้วย แต่อย่างไรก็ตาม

ตามในเรื่องของหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอนุมัติทุนที่จะได้การจัดสรรยังคงเป็นของ กสทช. จึงต้องมีการกำหนดกฎเกณฑ์ในการยื่นขอและการพิจารณาให้ครอบคลุมถึงเหตุแห่งการขอทุน วัตถุประสงค์ที่ใช้ รวมถึงการกำหนดให้ กสทช. ต้องแสดงเหตุผลประกอบการพิจารณาอนุมัติทุนและประกาศให้ทราบโดยทั่ว และควรมีการกำหนดเกณฑ์การติดตามผลการดำเนินการของผู้รับทุนในทุกไตรมาส รวมถึงระบบการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของผู้ขอรับทุน

บทสรุป

การดำเนินการตามกรอบวินัยทางการคลังจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นและมีความสำคัญต่อระบบงบประมาณของประเทศไทย โดยในปัจจุบันมีพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ที่ออกมาเพื่อกำหนดเนื้อหาของวินัยทางการคลัง ที่รัฐต้องปฏิบัติตาม หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานควรดำเนินการทางงบประมาณให้เป็นไปตามกรอบวินัยทางการคลัง ซึ่งรวมถึงสำนักงาน กสทช. ด้วย เนื่องจากสำนักงาน กสทช. นั้นก็มีสถานะเป็นองค์กรของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 มาตรา 60 วรรคสาม อีกทั้งในปัจจุบันสำนักงาน กสทช. เป็นองค์กรที่มีรายได้จากการดำเนินงานตามภารกิจเป็นจำนวนมากและอนาคตก็มีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นในทุก ๆ ปี อาจส่งผลกระทบต่อระบบงบประมาณของประเทศไทยในภาพรวมได้

ดังนั้น เพื่อให้การใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคลังลดจำนวนลง ด้วยการดำเนินการตามกรอบวินัยทางการคลัง ในขณะเดียวกันต้องให้สำนักงาน กสทช. มีเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคลังจำนวนหนึ่ง เพื่อความจำเป็นในการบริหารจัดการภายในองค์กรตามหลักความเป็นองค์กรอิสระ เพราะเหตุนี้จึงต้องวางแผนแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเกี่ยวกับการใช้เงินของสำนักงาน กสทช. ให้รอบด้านยิ่งขึ้น ซึ่งจะเป็นหนึ่งในหนทางที่ช่วยบรรเทาปัญหาที่เกิดขึ้นจากจำนวนเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคลังได้ในระดับหนึ่ง เพื่อประโยชน์ในการสร้างเสถียรภาพทางการคลังต่อไป

บรรณานุกรม

หนังสือ

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. รายงานวิจัย เรื่อง องค์กรอิสระตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. คณะกรรมการวิจัยและสัมมนา คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550.

วิชญ์ วรญาณ. องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ. รายงานวิจัย เพื่อจัดทำข้อเสนอการปฏิรูปการเมืองไทยเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คปป.). พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2538.

สุปรียา แก้วละเอียด. กฎหมายงบประมาณของประเทศไทย. พิมพ์ครั้งที่ 1. ปทุมธานี : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560.

อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป. กฎหมายการคลัง. พิมพ์ครั้งที่ 3 แก้ไขเพิ่มเติม. กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557.

อรัญ ธรรมโน. ความรู้ทั่วไปทางการคลัง (ฉบับปรับปรุง). พิมพ์ครั้งที่ 1. บริษัท อมรินทร์ พริ้นติ้งแอนด์ พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน), 2548.

เอี่ยมพร ตสาริกา. รายงานการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง ระบบงบประมาณองค์กรอิสระ. สถาบันพระปกเกล้า, 2548.

วิทยานิพนธ์

ธีรพัฒน์ พิเชฐวงศ์. “มาตรการทางกฎหมายเพื่อสร้างความเข้มแข็งในการอนุมัติงบประมาณแผ่นดินของรัฐสภา.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557.

ธีระศักดิ์ เชี่ยวเวทย์. “ปัญหาการสรรหาองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 : ศึกษากรณีคณะกรรมการการเลือกตั้ง.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554.

มีโชค ฉีดอารีกิจ. “สถานะทางกฎหมายขององค์กรอิสระในระบบกฎหมายไทย.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551.

วริยา ไควสุรัตน์. “การควบคุมการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคลังของส่วนราชการ.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558.

บทความ

สำนักนโยบายการคลัง. “ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับเงินนอกงบประมาณ.” การคลังปริทัศน์. ฉบับที่ 6/2557. (สิงหาคม 2557.)

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

สำนักงาน กสทช.. “รายงานรายได้ – รายจ่ายของสำนักงาน กสทช. ประจำเดือน ธันวาคม 2560.” <https://www.nbtc.go.th/Information/รายได้รายจ่าย/ปี-2560/29259.aspx>, 25 เมษายน 2561.

เอกสารอื่น ๆ

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561

พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

ELECTRONIC MEDIA

The Office of Communication (OFCOM). “Department for Culture, Media and Sport And The Office of Communication (OFCOM) Framework Document June 2016.” https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/542594/Ofcom_Framework_Document_23_June_2016_signed.pdf, May 15, 2018.