



เอกสารวิชาการหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

เรื่อง

ฝ่ายนิติบัญญัติกับการควบคุมงบประมาณรายจ่าย

จัดทำโดย

พินิจอากาศเอก ศักดิ์สิทธิ์ ภูสีโรรัมย์

วิทยากรชำนาญการพิเศษ

กลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

สำนักกรรมการ ๑ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สารบัญ

	หน้า
บทนำ	๑
ความหมายที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ	๒
ลักษณะทั่วไปของงบประมาณ	๓
วิธีการงบประมาณตามรัฐธรรมนูญ	๔
มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมงบประมาณโดยฝ่ายนิติบัญญัติของประเทศไทย	๖
บทวิเคราะห์	๘
ข้อเสนอแนะ	๙
บทสรุป	๑๑
บรรณานุกรม	๑๒

ฝ่ายนิติบัญญัติกับการควบคุมงบประมาณรายจ่าย

บทนำ

การจ่ายเงินแผ่นดิน ถือได้ว่าเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งต่อการใช้จ่ายงบประมาณของประเทศ โดยจะกระทำได้นเฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือกฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง หรือกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ เว้นแต่ในกรณีจำเป็นรีบด่วนจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีเช่นว่านี้ ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้ในพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ถัดไป^๑ ซึ่งต้องมีการแสดงสาระสำคัญและรายละเอียดของงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามวิธีการงบประมาณอย่างโปร่งใส เป็นธรรม และสามารถตรวจสอบได้ ตามหลักการในการจัดทำงบประมาณแผ่นดิน คือ ฝ่ายบริหารเป็นผู้จัดทำงบประมาณรายจ่ายในรูปแบบของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ^๒ และเอกสารงบประมาณ

ในการจัดทำงบประมาณของประเทศไทย ได้กำหนดให้ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี^๓ โดยให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ หรือรัฐมนตรีซึ่งตามกฎหมายให้มีหน้าที่กำกับหรือควบคุมกิจการของรัฐวิสาหกิจ มีหน้าที่รับผิดชอบในการยื่นงบประมาณประจำปีต่อผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ภายในเวลาที่กำหนด^๔ อนึ่ง ในการจัดทำงบประมาณ ต้องมีความยืดหยุ่น คล่องตัว และสามารถรองรับภายใต้สถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงได้ ซึ่งต้องคำนึงถึงใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้ เพื่อให้เกิดประโยชน์สุขกับประชาชนและเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของภาครัฐ ตามหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี^๕ ทั้งนี้ เมื่อมีการจัดทำงบประมาณแล้วเสร็จ ให้ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณเสนองบประมาณประจำปีต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อคณะรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภาเป็นเวลาอย่างน้อยสองเดือนก่อนวันเริ่มปีงบประมาณนั้น^๖ เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีเวลาเพียงพอในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งสภาจะมีการตั้งคณะกรรมการให้มีหน้าที่และอำนาจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ^๗ โดยในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีในแต่ละปีที่ผ่านมา ได้มีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณเพื่อทำหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งเมื่อมีการพิจารณาแล้วเสร็จ ได้มีการจัดทำรายงานเสนอต่อสภาเพื่อพิจารณาในวาระที่ ๒ และวาระที่ ๓ ต่อไป โดยเมื่อฝ่ายนิติบัญญัติ

^๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๐

^๒ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ได้กำหนดนิยาม “งบประมาณรายจ่าย” หมายความว่า จำนวนเงินอย่างสูงที่อนุญาตให้จ่ายหรือให้ก่อหนี้ผูกพันได้ ตามวัตถุประสงค์และภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย

^๓ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒, มาตรา ๖

^๔ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒, มาตรา ๑๓

^๕ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖, มาตรา ๖

^๖ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒, มาตรา ๑๕

^๗ ข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐

เห็นชอบแล้ว ฝ่ายบริหารจะเป็นผู้นำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าเพื่อประกาศบังคับใช้ โดยการใช้จ่ายงบประมาณต้องอยู่ภายใต้หลักการความโปร่งใสและตรวจสอบได้ต่อไป

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าฝ่ายนิติบัญญัติจะเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่ในการปฏิบัติฝ่ายนิติบัญญัติยังไม่สามารถที่จะดำเนินการตรวจสอบหรือควบคุมงบประมาณได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ เนื่องจากตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ กำหนดให้อำนาจฝ่ายบริหารในการบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในลักษณะของการโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณ^๘ ซึ่งการโอนเปลี่ยนแปลงดังกล่าวไม่ได้มีการผ่านความเห็นชอบหรืออนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติ จึงส่งผลให้ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถตรวจสอบและควบคุมงบประมาณรายจ่ายได้อย่างครอบคลุมแต่ประการใด

ดังนั้น ในการเสนอบทความนี้ จึงขอเสนอเกี่ยวกับความหมายที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ ลักษณะทั่วไปของงบประมาณ วิธีการงบประมาณตามรัฐธรรมนูญ แนวคิดและมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมงบประมาณโดยฝ่ายนิติบัญญัติ บทวิเคราะห์ ตลอดจนข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการควบคุมงบประมาณรายจ่ายโดยฝ่ายนิติบัญญัติ

ความหมายที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ

โดยตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ได้กำหนดนิยามความหมายของงบประมาณที่เกี่ยวข้องดังนี้^๙

“งบประมาณรายจ่าย” หมายความว่า จำนวนเงินอย่างสูงที่อนุญาตให้จ่ายหรือให้ก่อหนี้ผูกพันได้ ตามวัตถุประสงค์และภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย

“งบประมาณรายจ่ายข้ามปี” หมายความว่า งบประมาณรายจ่ายที่ใช้ได้เกินปีงบประมาณ ตามวัตถุประสงค์และระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย

“ปีงบประมาณ” หมายความว่า ระยะเวลาตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคมของปีหนึ่งถึงวันที่ ๓๐ กันยายนของปีถัดไป และให้ใช้ปี พ.ศ. ที่ถัดไปนั้นเป็นชื่อสำหรับปีงบประมาณนั้น

สำหรับขอบเขตความหมายของงบประมาณแผ่นดินนั้น ประกอบด้วย ภาครายรับและภาครายจ่ายซึ่งได้แก่ แผนการจัดหารายรับที่ประกอบด้วย รายได้และเงินกู้ และแผนการใช้จ่ายเงินในทางบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ๆ ที่มีความชัดเจนและแน่นอน โดยโครงสร้างของแผนดังกล่าวประกอบด้วย วงเงิน กิจกรรม แผนงาน โครงการในแต่ละรายการที่รัฐบาลจะดำเนินการในช่วงระยะเวลาที่กำหนด^{๑๐} ทั้งนี้ งบประมาณมีความสำคัญในหลายภาคส่วนทั้งที่เป็นเครื่องมือในทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และความมั่นคงของประเทศ รวมทั้งเป็นเครื่องมือที่จำเป็นและสำคัญในการวางแผน การติดตาม และการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล ตลอดจนเป็นเครื่องมือสำคัญในการตรวจสอบและถ่วงดุลทางการเมืองระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ^{๑๑}

^๘ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒, มาตรา ๑๙

^๙ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒, มาตรา ๔

^{๑๐} อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป, กฎหมายการคลัง, (พิมพ์ครั้งที่ ๒ โรงพิมพ์เดือนตุลา), น. ๑๓๗ – ๑๔๒

^{๑๑} สำนักงบประมาณ, การจัดสรรงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Budgeting), (กรุงเทพมหานคร : สำนักงบประมาณ, ๒๕๔๗), น. ๘

ลักษณะทั่วไปของงบประมาณ

ลักษณะงบประมาณที่ดีจะต้องเป็นศูนย์รวมของเงินแผ่นดินทั้งหมด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของงบประมาณรายจ่ายจะต้องมีการบริหาร และการควบคุมการใช้จ่ายให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์อย่างคุ้มค่า โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้

กระบวนการงบประมาณนั้น เริ่มตั้งแต่หน่วยงานต่าง ๆ เสนอคำขอตั้งงบประมาณเพื่อให้ฝ่ายบริหาร จัดทำงบประมาณและเสนออนุมัติงบประมาณต่อฝ่ายนิติบัญญัติ เมื่อได้รับอนุมัติแล้ว ฝ่ายบริหารจะนำ งบประมาณมาใช้จ่ายตามรายการ วงเงิน และระยะเวลาตามที่กำหนดภายในปีงบประมาณ

สำหรับหลักทั่วไปทางการคลังและงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมงบประมาณมีหลาย ประการ^{๑๒} ได้แก่

๑. หลักความยินยอมหรืออำนาจในการอนุมัติงบประมาณ

เป็นหลักการที่มีความสำคัญเป็นอย่างมากในทุกขั้นตอนของกระบวนการงบประมาณในระบอบ ประชาธิปไตยซึ่งเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า ฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจในการนำเงินสาธารณะไปใช้จ่ายหากไม่ได้ รับความยินยอมเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นหลักที่กำหนดให้อำนาจสูงสุดในการให้ความเห็นชอบด้าน งบประมาณเป็นของฝ่ายนิติบัญญัติในฐานะผู้แทนของประชาชนที่เป็นเจ้าของเงิน ซึ่งงบประมาณดังกล่าวนี้ หมายความว่ารวมถึงทั้งด้านรายรับและงบประมาณรายจ่ายที่จะต้องได้รับการตรวจสอบ วิเคราะห์ และพิจารณา อนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติ

๒. หลักระยะเวลาหนึ่งปีของงบประมาณ

หลักการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อจำกัดระยะเวลาดำเนินการเกี่ยวกับการงบประมาณ โดยการ จำกัดเงื่อนไขเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ทั้งนี้ เพื่อกำหนดระยะเวลาที่เหมาะสม ในการจัดหารายได้และการใช้จ่ายงบประมาณ ซึ่งสามารถคำนวณได้ตามวันเวลาของปีปฏิทิน (ระยะเวลาตั้งแต่ วันที่ ๑ ตุลาคมของปีหนึ่งถึงวันที่ ๓๐ กันยายนของปีถัดไป) และไม่ได้ขึ้นอยู่กับวาระการดำรงตำแหน่งของฝ่าย บริหาร

๓. หลักงบประมาณรายจ่ายต้องมีลักษณะเฉพาะเจาะจง

รายจ่ายสาธารณะส่วนใหญ่มาจากภาษีของประชาชน ในการกำหนดวัตถุประสงค์ ความจำเป็น และเหตุผลที่ต้องใช้จ่ายจึงต้องมีความชัดเจนว่า จะนำไปใช้จ่ายเพื่อการใด เรื่องใด โครงการใด ซึ่งฝ่ายบริหาร จะต้องระบุหน่วยงานและรายการที่จะนำไปใช้จ่ายให้ชัดเจนเพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติตรวจสอบได้ โดยคำนึงถึง คุณภาพและความชอบธรรมอยู่ภายใต้กฎหมายการคลัง กล่าวคือ รายจ่ายสาธารณะถูกจำกัดด้วยภารกิจของ รัฐ ซึ่งฝ่ายบริหารต้องอธิบายแจ่มแจ้งว่ารายจ่ายแต่ละรายการมีวิธีปฏิบัติอย่างไรและเป็นจำนวนเงินเท่าใดต่อ รัฐสภา ตามหลักงบประมาณรายจ่ายต้องมีลักษณะเฉพาะเจาะจง เพื่อให้รัฐสภาพิจารณาว่ามีความจำเป็นและ เหมาะสมหรือไม่

ทั้งนี้ เมื่อฝ่ายบริหารได้รับอนุมัติตามคำของงบประมาณจากฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว ฝ่ายบริหารก็มี หน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติภายใต้แผนงาน องค์กร หรือการปฏิบัติการต่อไป

๔. หลักความเป็นเอกภาพของงบประมาณ

โดยบรรดาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณจะต้องปรากฏรวมอยู่ด้วยกัน และถือเป็นหนึ่งเดียว ทั้งรายรับรายจ่าย จะแยกส่วน แยกการส่งมอบ หรือไม่นำมามอบให้ในคราวเดียวกันไม่ได้ เนื่องจากเอกสาร งบประมาณทั้งหมดนั้นมีความสัมพันธ์ที่จะต้องพิจารณาประกอบกันทั้งฉบับ โดยฝ่ายบริหารจะต้องจัดทำให้อยู่

^{๑๒} อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป, กฎหมายการคลัง, (พิมพ์ครั้งที่ ๒ โรงพิมพ์เดือนตุลา), น. ๑๙๒ - ๑๙๘

ในเอกสารชุดเดียวกันและนำเสนอฝ่ายนิติบัญญัติในคราวเดียวกัน เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาอนุมัติของฝ่ายนิติบัญญัติให้เป็นไปอย่างรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

๕. หลักความโปร่งใส

หลักความโปร่งใสตามประมวลแนวทางปฏิบัติที่ดีเกี่ยวกับความโปร่งใสทางการคลัง (code of good practice on fiscal transparency) เรียกร้องให้การรับจ่ายเงินของรัฐบาลเป็นไปอย่างโปร่งใส มีระบบและขั้นตอนการทำงานที่ชัดเจน มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องอย่างตรงไปตรงมา เช่น กำหนดหน้าที่ของรัฐบาลให้ต้องทำรายงานต่อฝ่ายนิติบัญญัติในประเด็นเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจของรัฐที่มีการใช้เงินนอกงบประมาณ หรือ การเปิดเผยข้อมูลด้านงบประมาณต่อสาธารณะ กำหนดระยะเวลาที่จะต้องมีการจัดทำรายงานพิเศษ เช่นเดียวกับกรณีที่กำหนดให้มีการจัดทำรายงานงบประมาณประจำปี เป็นต้น

๖. หลักการตรวจสอบได้

เป็นหลักการสำคัญที่มีความสัมพันธ์กับหน้าที่และความรับผิดชอบในด้านการบริหารจัดการงบประมาณของฝ่ายบริหารที่มีต่อฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรตรวจสอบภายในและภายนอก ควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน ตลอดจนการควบคุมตรวจสอบโดยประชาชน ซึ่งอาจแบ่งช่วงเวลาในการควบคุมตรวจสอบออกได้เป็น ๒ ช่วงคือ การตรวจสอบก่อนการใช้งบประมาณ โดยกฎหมายเกี่ยวกับวิธีการงบประมาณ จะต้องกำหนดหน้าที่ให้ฝ่ายบริหารยื่นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณต่อฝ่ายนิติบัญญัติ และการตรวจสอบภายหลังการนำงบประมาณไปใช้ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวจะต้องกำหนดขอบเขตและเนื้อหาหรือรายละเอียดที่ต้องมีในรายงานการบริหารงบประมาณและบัญชีการเงิน และควรกำหนดให้เอกสารดังกล่าวส่งแนบมาพร้อมกับรายงานการตรวจสอบประจำปีขององค์กรตรวจสอบภายนอก ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือภาคเอกชน ภายในเวลาที่กำหนดไว้แน่นอนก่อนสิ้นสุดปีงบประมาณ

วิธีการงบประมาณตามรัฐธรรมนูญ

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้กำหนดสาระสำคัญเกี่ยวกับวิธีการงบประมาณไว้^{๑๓} สรุปได้ดังนี้

ประการแรก การกำหนดสาระสำคัญเกี่ยวกับวิธีการงบประมาณ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้มีการกำหนดสาระสำคัญเกี่ยวกับวิธีการงบประมาณไว้ในหมวดที่ ๗ รัฐสภา ส่วนที่ ๔ บทที่ใช้แก่ทั้งสองสภา โดยมีความแตกต่างกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งได้มีการกำหนดไว้เป็นการเฉพาะในหมวด ๘ การเงิน การคลัง และงบประมาณ

ประการที่สอง งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ และหากพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณประกาศใช้ไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณปีก่อนนั้นไปพลางก่อน ซึ่งได้มีการกำหนดบทบัญญัติดังกล่าวไว้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

ประการที่สาม การจัดทำเอกสารประกอบการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น ฝ่ายบริหารต้องแสดงแหล่งที่มาและประมาณการรายได้ ผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการจ่ายเงินและความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนาต่าง ๆ ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติได้พิจารณาในชั้นของการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

^{๑๓} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หมวดที่ ๗ รัฐสภา ส่วนที่ ๔ บทที่ใช้แก่ทั้งสองสภา

ประการที่สี่ การจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของรัฐสภา ศาลองค์กรอิสระ และองค์กรอัยการ ในกรณีที่เห็นว่างบประมาณที่ได้รับจัดสรรอาจไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา ศาล องค์กรอิสระหรือองค์กรอัยการ ให้ยื่นคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการได้โดยตรง

ประการที่ห้า การกำหนดเงื่อนไขเวลาเพื่อป้องกันความล่าช้าในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดว่า ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายไว้ว่า “สภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยห้าวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินี้ตั้งกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎร” ซึ่งแตกต่างกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่ใช้คำว่า “สภาผู้แทนราษฎรจะต้องวิเคราะห์และพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยห้าวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินี้ตั้งกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎร”^{๑๔}

ส่วนการพิจารณาของวุฒิสภานั้น วุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ ก็ได้

ประการที่หก การจำกัดสิทธิทางด้านการคลังและงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยในการแปรญัตติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการไม่ได้ แต่อาจแปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายได้ ซึ่งต้องไม่ใช่รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อกรณีเงินสงเคราะห์เงินกู้ ดอกเบี้ยเงินกู้ หรือเงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย

ประการที่เจ็ด หลักความเป็นกลางของฝ่ายนิติบัญญัติ ในการมีส่วนได้เสียในการใช้จ่ายงบประมาณ โดยการห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ ในการเสนอ แปรญัตติ หรือกระทำการใด ๆ ที่มีส่วนได้เสียโดยตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย ทั้งนี้ เพื่อมิให้มีส่วนในการใช้จ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพันงบประมาณรายจ่าย

ประการที่แปด หลักความเป็นกลางของฝ่ายบริหาร^{๑๕} กรณีที่คณะรัฐมนตรีมีส่วนได้เสียในการใช้จ่ายงบประมาณ โดยเป็นผู้กระทำการหรืออนุมัติให้กระทำการหรือรู้ว่าการกระทำดังกล่าวแล้วแต่ไม่ได้สั่งยับยั้งให้คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งตั้งแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนไม่ได้อยู่ในที่ประชุมในขณะที่มีมติ และให้ผู้กระทำการดังกล่าวต้องรับผิดชอบใช้นั้นคืนพร้อมด้วยดอกเบี้ย ซึ่งจะมีความแตกต่างกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่มีได้มีบทบัญญัติในเรื่องนี้ไว้

ประการที่เก้า หลักความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ของรัฐ^{๑๖} โดยหากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดจัดทำโครงการหรืออนุมัติหรือจัดสรรเงินงบประมาณโดยรู้ว่าการดำเนินการอันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติในการมีส่วนได้เสียในการใช้จ่ายงบประมาณของคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ ถ้าได้บันทึกข้อโต้แย้งไว้เป็นหนังสือหรือมีหนังสือแจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ ให้พ้นจากความรับผิดชอบ

^{๑๔} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หมวดที่ ๘, มาตรา ๑๖๘

^{๑๕} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๔ วรรคสาม

^{๑๖} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๔ วรรคสี่

ทั้งนี้ ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้รับแจ้งจากเจ้าหน้าที่ของรัฐถึงการกระทำที่มีส่วนได้เสียดังกล่าว^{๑๗} ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการสอบสวนเป็นทางลับโดยทันทีหากเห็นว่ากรณีมีมูล โดยให้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อดำเนินการวินิจฉัยว่ามีการกระทำที่ฝ่าฝืนหรือไม่ และไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใด คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและศาลรัฐธรรมนูญหรือบุคคลใดจะเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผู้แจ้งไม่ได้

โดยการกำหนดหลักความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ จะมีความแตกต่างกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งไม่ได้มีบทบัญญัติดังกล่าวไว้

มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมงบประมาณโดยฝ่ายนิติบัญญัติของประเทศไทย

การควบคุมงบประมาณของรัฐสภา^{๑๘} ประกอบด้วยภารกิจ ๒ ประการ ได้แก่ การควบคุมก่อนหมายถึง การควบคุมโดยการอนุมัติงบประมาณ และการควบคุมหลัง ซึ่งหมายถึง การติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ เพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปตามวัตถุประสงค์ ที่ขออนุมัติอย่างมีประสิทธิภาพ

สำหรับมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ผู้เขียนขอเสนอขอบเขตประกอบด้วย หลักการจ่ายเงินแผ่นดินและรูปแบบของงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ การบริหารงบประมาณ และการติดตามตรวจสอบงบประมาณรายจ่ายโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนี้

ประการแรก หลักการจ่ายเงินแผ่นดินและรูปแบบของงบประมาณ

การใช้จ่ายเงินแผ่นดินของประเทศไทยในลักษณะของงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น ต้องจัดทำในรูปแบบพระราชบัญญัติ โดยฝ่ายบริหารมีหน้าที่ในการจัดทำงบประมาณ เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งถือได้ว่าเป็นตัวแทนของประชาชนที่เป็นเจ้าของเงินเป็นผู้พิจารณาอนุญาตหรือให้ความเห็นชอบ โดยในการจัดทำงบประมาณเกิดจากการจัดทำกรอบวงเงินในเบื้องต้นซึ่งประกอบด้วย ๔ หน่วยงานหลักทางการเงินการคลัง ได้แก่ กระทรวงการคลัง คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ธนาคารแห่งประเทศไทย และสำนักงานงบประมาณ ประชุมพิจารณาร่วมกัน

ในส่วนของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ฝ่ายนิติบัญญัติจะอนุมัติเฉพาะงบประมาณรายจ่ายเท่านั้น โดยงบประมาณรายจ่ายในรูปแบบของพระราชบัญญัติได้มีการทำเป็นประจำทุกปี ซึ่งมีรอบระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคมของปีหนึ่งถึงวันที่ ๓๐ กันยายนของปีถัดไป

ประการที่สอง การอนุมัติงบประมาณ

บทบาทและอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณนั้น เป็นกระบวนการทางนิติบัญญัติที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะ อาทิ การจำกัดสิทธิริเริ่มทางด้านงบการเงินและงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถเพิ่มวงเงินงบประมาณรายจ่ายจากที่ฝ่ายบริหารเสนอได้ ซึ่งระบบรัฐสภาของประเทศไทยเป็นระบบสภาคู่ ประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา โดยมีการให้อำนาจแก่ฝ่ายนิติบัญญัติของแต่ละสภาต่างกัน กล่าวคือ อำนาจในการพิจารณาเกี่ยวกับการคลังและงบประมาณเป็นของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชนโดยตรง ส่วนวุฒิสภามีอำนาจในการตรวจสอบหรือยับยั้งเท่านั้น

^{๑๗} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๔ วรรคหก

^{๑๘} ขวลิต ศรีโฉมงาม, ข้อจำกัดทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมงบประมาณแผ่นดินของรัฐสภา, (นิติศาสตร์มหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๑), น. ๑๐

สำหรับกระบวนการและรูปแบบของคณะกรรมการการ เพื่อทำหน้าที่พิจารณางบประมาณรายจ่าย ดำเนินการโดยคณะกรรมการวิสามัญที่สร้างขึ้นไว้เป็นการเฉพาะในแต่ละปีงบประมาณที่มีการพิจารณา เรียกว่า “คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.” โดยมีองค์ประกอบจากบุคคลภายนอกที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรวมอยู่ใน คณะกรรมการวิสามัญ อาทิ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ ซึ่งมีหน้าที่ในการจัดทำงบประมาณตาม กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณได้กำหนดไว้ ดังนั้น ในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำเนินการสำนักงานงบประมาณ ในคณะกรรมการ อาจมีนัยต่อการกระทำที่อาจขัดต่อหลักความเป็นกลางหรือหลักความมีส่วนได้เสีย เกี่ยวกับวิธีการงบประมาณ หรือหลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญได้^{๑๙}

ในส่วนระยะเวลาในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งประกอบด้วยสภา ผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีระยะเวลาในการพิจารณา^{๒๐} โดยสภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จ ภายใน ๑๐๕ วันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาจะต้องให้ความ เห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบภายใน ๒๐ วันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภาซึ่งระยะเวลาใน การพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติจึงน่าที่จะมีความเพียงพอในการตรวจสอบ วิเคราะห์ และควบคุมงบประมาณ รายจ่ายของฝ่ายบริหาร

ประการที่สาม การบริหารงบประมาณ

ภายหลังจากที่งบประมาณรายจ่ายประจำปีได้รับอนุมัติแล้ว ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจมีอำนาจใช้ จ่ายงบประมาณตามรายการ วงเงิน และวัตถุประสงค์ ตามที่ได้ขอรับการจัดสรรงบประมาณ อย่างไรก็ตาม เพื่อการใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน กฎหมายได้ให้อำนาจ หัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้ารัฐวิสาหกิจมีอำนาจโอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายที่ ได้รับการจัดสรรงบประมาณในงบรายจ่ายใด ๆ ภายใต้แผนงานเดียวกัน ยกเว้นงบบุคลากร สำหรับบางกรณี ตามความจำเป็นและเหมาะสม ตลอดจนตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดแล้วแต่กรณี

ในการกำหนดดังกล่าวข้างต้น จึงทำให้หัวหน้าส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ มีอำนาจในการใช้จ่าย งบประมาณหรือโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือกำหนดรายการก่อหนี้ผูกพันข้าม ปีงบประมาณใหม่ได้ ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ โดยไม่ ต้องขออนุมัติหรืออนุญาตจากฝ่ายนิติบัญญัติก่อนดำเนินการแต่อย่างใด

ประการที่สี่ การติดตามตรวจสอบงบประมาณรายจ่ายโดยฝ่ายนิติบัญญัติ

กลไกในการติดตามและตรวจสอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยฝ่ายนิติบัญญัติที่ผ่านมา ได้มีการ ตั้งคณะกรรมการของทั้งสองสภา ดังนี้

๑. ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๘๒ (๑๔) ให้สภาผู้แทนราษฎรตั้ง คณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ โดยมีอำนาจหน้าที่กระทำการพิจารณา สอบสวนหรือ ศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาลในด้านงบประมาณ ติดตามและประเมินผลการรับ การใช้ จ่ายเงินงบประมาณประจำปีของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ

^{๑๙} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๓

^{๒๐} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๓

๒. ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๗๗ (๑๘) ให้วุฒิสภาตั้งคณะกรรมการการองค์การตามรัฐธรรมนูญและติดตามการบริหารงบประมาณ โดยมีอำนาจหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติ กระทู้กิจการ พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการดำเนินการบริหารจัดการขององค์การตามรัฐธรรมนูญ และนโยบายของรัฐบาลในด้านงบประมาณ ติดตามและประเมินผลการรับ การใช้จ่ายเงินงบประมาณประจำปีของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจ และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

อย่างไรก็ตาม ในการติดตามและตรวจสอบการใช้งบประมาณของคณะกรรมการ และการรายงานของฝ่ายบริหารอาจจะไม่มีความเชื่อมโยงของข้อมูลที่จะนำไปใช้ในชั้นการพิจารณาและอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของฝ่ายนิติบัญญัติแต่อย่างใด เนื่องจากข้อมูลที่ได้รับประกอบกับกรรมการต่างชุดและช่วงเวลาที่แตกต่างกัน

บทวิเคราะห์

จากการพิจารณาจะเห็นได้ว่า มีข้อจำกัดที่ไม่เอื้ออำนวยให้ฝ่ายนิติบัญญัติในการตรวจสอบและควบคุมงบประมาณรายจ่ายของฝ่ายบริหารได้อย่างเต็มประสิทธิภาพบางประการ ดังนี้

๑. ข้อจำกัดในการอนุมัติงบประมาณ

โดยงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ฝ่ายบริหารจัดทำและกำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น เป็นงบประมาณที่ฝ่ายบริหารมีแผนในการที่จะใช้จ่ายเฉพาะภายในปีงบประมาณเท่านั้น ไม่รวมถึงงบประมาณที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจได้ใช้จ่ายนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ผ่านมาโดยวิธีการโอนและหรือเปลี่ยนแปลง ดังนั้น ในการวิเคราะห์และพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติ จึงถูกจำกัดเฉพาะงบประมาณที่ฝ่ายบริหารเสนอและมีความประสงค์ที่จะใช้จ่ายภายในระยะเวลาหนึ่งปีงบประมาณเท่านั้น

นอกจากนั้น กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ผ่านมา จะกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาไว้เป็นการเฉพาะ โดยสภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน ๑๐๕ วัน และวุฒิสภาจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน ๒๐ วัน ซึ่งหากพิจารณาจากระยะเวลาจะเห็นได้ว่าน้อยเกินไป เนื่องจากเอกสารงบประมาณที่ฝ่ายบริหารจัดทำเพื่อเสนอฝ่ายนิติบัญญัติตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดมีจำนวนมาก และอาจมีรายละเอียดบางประการที่ไม่ครบถ้วนตามที่กรรมการร้องขอไว้เพื่อประกอบการพิจารณา ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติต้องรอและใช้เวลาในการตรวจสอบมากขึ้น เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้องและเพียงพอในการตรวจสอบ วิเคราะห์ และพิจารณาอนุมัติงบประมาณในแต่ละปีงบประมาณ

๒. ข้อจำกัดการเปลี่ยนแปลงงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ

ภายหลังจากการที่ได้รับการพิจารณาและอนุมัติงบประมาณรายจ่ายจากฝ่ายนิติบัญญัติแล้วนั้น หัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้ารัฐวิสาหกิจ มีอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ^{๒๑} และระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณในการโอนและหรือเปลี่ยนแปลงงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรในแต่ละปีงบประมาณได้^{๒๒} โดยที่ฝ่ายนิติบัญญัติไม่อาจควบคุมการโอนและหรือเปลี่ยนแปลงงบประมาณดังกล่าว

^{๒๑} พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒, มาตรา ๑๘ – มาตรา ๑๙

^{๒๒} ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๘, ข้อ ๒๓ – ข้อ ๒๗

ดังนั้น เพื่อให้มีวินัยทางด้านการคลังและการงบประมาณของประเทศ รวมทั้งอำนาจในการอนุมัติงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ จึงควรที่จะมีการจำกัดอำนาจในการโอนและหรือเปลี่ยนแปลงงบประมาณภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้เกิดการควบคุมการบริหารงบประมาณให้เป็นไปตามขอบเขตและกรอบของเวลา ตลอดจนมีการกำหนดสัดส่วนในการโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณที่เหมาะสมต่อไป

๓. การให้อำนาจฝ่ายบริหารใช้จ่ายงบประมาณ

การใช้จ่ายงบประมาณตามที่ได้รับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีในปัจจุบันเป็นไปตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่ได้กำหนดให้อำนาจหัวหน้าส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจมีอำนาจในการใช้จ่ายงบประมาณในลักษณะถัวจ่ายกันได้^{๒๓} ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักรายจ่ายที่ต้องเฉพาะเจาะจง รวมถึงหลักของการแบ่งแยกอำนาจที่ไม่สามารถตรวจสอบและถ่วงดุลกันได้

ในการขอเบิกเงินจากคลังตามงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณใด ให้กระทำได้แต่เฉพาะภายในปีงบประมาณนั้น โดยหากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจไม่อาจใช้จ่ายได้ทันภายในปีงบประมาณ ก็มีอำนาจในการใช้จ่ายเกินปีงบประมาณได้ในลักษณะของการก่อหนี้ผูกพันไว้ก่อนสิ้นปีงบประมาณ หรือที่ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีให้เบิกเลื่อนปี^{๒๔}

สำหรับการดำเนินการเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินกันไว้เบิกเลื่อนปี อาจเป็นการละเมิดหลักของปีงบประมาณ และหากมีการโอนเปลี่ยนแปลงเงินกันไว้เบิกเลื่อนปี ก็อาจมีผลต่อการขัดกับหลักรายจ่ายต้องเฉพาะเจาะจง ทั้งนี้ ผลของการเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายของฝ่ายบริหาร มีลักษณะของการใช้จ่ายงบประมาณที่แตกต่างไปจากเอกสารงบประมาณที่ผ่านการพิจารณา และไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่ได้รับอนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งอาจทำให้เกิดปัญหาที่สำคัญต่อฝ่ายนิติบัญญัติในการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณอีกด้วย

ข้อเสนอแนะ

ในการปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชนได้ปฏิบัติหน้าที่ในการควบคุมงบประมาณรายจ่ายได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงควรจะมีการปฏิรูประบบงบประมาณในส่วนที่เกี่ยวกับการตรวจสอบและควบคุมงบประมาณรายจ่าย รวมทั้งกลไกในการปฏิบัติงานของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารพอสังเขป ดังนี้

๑. การเพิ่มเติมสาระสำคัญของกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปี

โดยในการก่อหนี้ที่ผลต่อภาระผูกพันงบประมาณนั้น ฝ่ายบริหารควรมีการเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติให้ถูกต้องครบถ้วน ในลักษณะของเอกสารแนบท้ายร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีในปัดไป โดยมีสาระสำคัญต่าง ๆ อาทิ วัตถุประสงค์ วงเงิน ระยะเวลาการผูกพันหรือภาระการใช้เงินต้นและดอกเบี้ยเงินกู้ให้ชัดเจน เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติในการที่จะสามารถควบคุม ตรวจสอบ และวิเคราะห์การก่อหนี้หรือ ภาระผูกพันของฝ่ายบริหาร ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อทางราชการและประชาชนที่จะได้รับความคุ้มค่า ตลอดจนทำให้รับทราบถึงภาระของหนี้หรืองบประมาณรายจ่ายที่เกิดขึ้นต่อไปในอนาคต

^{๒๓} ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๘, ข้อ ๒๑

^{๒๔} พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒, มาตรา ๒๗

๒. การแก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์เพื่อควบคุมการใช้จ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น

หลักการจำแนกประเภทรายจ่ายตามงบประมาณ จำแนกออกเป็น ๒ ลักษณะได้แก่ ๑) งบรายจ่ายของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ๒) รายจ่ายงบกลาง โดยทั้ง ๒ งบรายจ่ายได้มีการจำแนกประเภทและรายการลงไป โดยในที่นี้จะขอเสนอเพียงงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น

การควบคุมการใช้จ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ให้เกิดความรัดกุมและมีประสิทธิภาพในการใช้จ่าย จึงควรมีการกำหนดการขอรับการจัดสรรงบดังกล่าว ตลอดจนนิยามความหมาย ขอบเขต และเงื่อนไขในการใช้จ่ายงบกลางให้ชัดเจนยิ่งขึ้นในพระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ ที่แก้ไขเพิ่มเติม หรือระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ทั้งนี้ เพื่อต้องการให้การพิจารณาดำเนินการใช้จ่ายเงินเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล มีความโปร่งใส เป็นธรรม ตรวจสอบได้ อาทิ การกำหนดงบดังกล่าวให้หมายถึง “งบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้เฉพาะกรณีที่มีเหตุผลและความจำเป็นที่ไม่สามารถให้แก่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง โดยมีสาระสำคัญ คือ เพื่อป้องกันหรือแก้ไขสถานการณ์อันกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน ความมั่นคงของรัฐ การเยียวยาหรือบรรเทาความเสียหายจากภัยพิบัติสาธารณะ ร้ายแรง และการกิจจำเป็นเร่งด่วนของรัฐ” เท่านั้น

ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นผู้อนุมัติงบประมาณ จึงควรมีมาตรการในการบริหารงบประมาณ โดยเมื่อส่วนราชการหรือหน่วยงานใดใช้จ่ายงบประมาณงบกลางรายการดังกล่าวแล้ว ควรมีการกำหนดให้สำนักงานงบประมาณรายงานการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อรายงานต่อรัฐสภา โดยการกำหนดกรอบระยะเวลาที่เหมาะสม เพื่อเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติก่อนวันเริ่มพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีในถัดไป

๓. การกำหนดหลักเกณฑ์ของภาระผูกพันงบประมาณ

ตามที่ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้ให้คํานิยามรายการก่อหนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณ หมายความว่า “รายการงบประมาณรายจ่ายที่กำหนดให้ต้องจ่ายเงินงบประมาณรายจ่ายเกินหนึ่งปีงบประมาณขึ้นไปในลักษณะที่ได้ก่อหนี้ผูกพัน” นั้น ผู้เขียนบทความเห็นว่าในการก่อหนี้ผูกพันงบประมาณจะต้องมีการเสนอขออนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติ พร้อมกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยกำหนดให้ฝ่ายบริหารต้องเสนอการก่อหนี้ผูกพันที่มีผลเป็นภาระผูกพันงบประมาณโดยจะต้องคำนึงถึง

๑) การผูกพันควรมีการกำหนดกรอบระยะเวลาในการดำเนินการไว้ เช่น ไม่ให้มีการผูกพันงบประมาณเกินกี่ปี ทั้งนี้ เพื่อมิให้เป็นภาระงบประมาณในอนาคต เนื่องจากการผูกพันข้ามปีงบประมาณเป็นการยืมวงเงินงบประมาณในอนาคตมาใช้ก่อน จึงสมควรมีการดำเนินการเท่าที่จำเป็น

๒) ควรมีการกำหนดสัดส่วนภาระผูกพันเฉพาะรายจ่ายลงทุนที่จะก่อขึ้นในแต่ละปี ให้เป็นแนวทางที่ลดลง เพื่อเป็นแนวทางมิให้เกิดภาระผูกพันสะสมมากเกินไป

๓) การโอนเปลี่ยนแปลงรายการก่อหนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณของฝ่ายบริหารจะต้องไม่กระทบต่อสาระสำคัญ วัตถุประสงค์ และเป้าหมายตามที่ได้รับอนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติ

๔. ปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ

ควรมีการปรับปรุงเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ ซึ่งเป็นกรรมาธิการสามัญ ให้มีความครอบคลุมและชัดเจนในการติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณที่นอกเหนือจากที่ได้รับอนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติ หรือการใช้จ่ายใดของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่มีผล

ผูกพันและเป็นภาระต่องบประมาณในอนาคตด้วย ทั้งนี้ เพื่อเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีที่มีประสิทธิภาพเพิ่มมากยิ่งขึ้น โดยควรมีการแจ้งผลการตรวจสอบดังกล่าวต่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีในแต่ละปี

บทสรุป

ตามที่ได้นำเสนอบทความเรื่องฝ่ายนิติบัญญัติกับการควบคุมงบประมาณรายจ่าย ซึ่งได้แสดงให้เห็นถึงความหมายที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ ลักษณะทั่วไปของงบประมาณ วิธีการงบประมาณตามรัฐธรรมนูญ แนวคิดและมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมงบประมาณโดยฝ่ายนิติบัญญัติ บทวิเคราะห์ รวมทั้งข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการควบคุมงบประมาณรายจ่ายโดยฝ่ายนิติบัญญัติ นั้น จะเห็นได้ว่า งบประมาณที่มีการใช้จ่ายในแต่ละปี มีที่มาจากการขอรับการจัดสรรงบประมาณจากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ องค์กรต่าง ๆ โดยมีนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารเป็นผู้แถลงประกอบการของงบประมาณรายจ่ายประจำปีในภาพรวม และร่วมกับคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น ๆ ต่อรัฐสภาซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งนี้ ฝ่ายนิติบัญญัติจะเป็นผู้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติภายในกรอบระยะเวลาที่กำหนดตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม ในการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ องค์กรต่าง ๆ ตลอดจนฝ่ายบริหาร ภายหลังจากการที่ได้รับการพิจารณาและอนุมัติงบประมาณรายจ่ายจากฝ่ายนิติบัญญัติแล้วนั้น ปรากฏว่า ในทางปฏิบัติหัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้ารัฐวิสาหกิจมีอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณในการโอนและหรือเปลี่ยนแปลงงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรในแต่ละปีงบประมาณได้ โดยที่ฝ่ายนิติบัญญัติไม่อาจควบคุมการโอนและหรือเปลี่ยนแปลงงบประมาณดังกล่าวได้

ดังนั้น เพื่อให้เกิดวินัยทางด้านการคลังและการงบประมาณของประเทศ และสอดคล้องกับหลักการในการถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ อีกทั้งหลักความโปร่งใสและตรวจสอบได้ จึงควรที่จะมีการจำกัดอำนาจของฝ่ายบริหารในการโอนและหรือเปลี่ยนแปลงงบประมาณภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนด หรือควรมีการปรับปรุงกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง อาทิ ปรับปรุงกฎหมายพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ เป็นต้น อันจะทำให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรต่าง ๆ ในการบริหารจัดการและใช้จ่ายเม็ดเงินงบประมาณของแผ่นดินได้อย่างคุ้มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุดเพื่อประชาชนและประเทศชาติต่อไป

บรรณานุกรม

อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป. กฎหมายการคลัง, โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พิมพ์ครั้งที่ ๒ แก้ไขเพิ่มเติม, ๒๕๕๒.

ชลิต ศรีโณมงาม, ข้อจำกัดทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมงบประมาณแผ่นดินของรัฐสภา, (นิติศาสตร์ มหามบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๑).

สำนักงานประมาณ, การจัดสรรงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting), (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานประมาณ, ๒๕๔๗).

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖

ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๘

ข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐