

บทที่ 3

มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการผูกพัน งบประมาณข้ามปีโดยรัฐสภา

การควบคุมงบประมาณของประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งมีองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหารนั้น รัฐสภามีหน้าที่ควบคุมงบประมาณของฝ่ายบริหาร โดยการอนุมัติงบประมาณที่ฝ่ายบริหารเสนอ และเมื่อรัฐสภาอนุมัติแล้วต้องมีวิธีการและเครื่องมือควบคุมมิให้รัฐบาลนำงบประมาณไปใช้จ่ายนอกเหนือไปจากที่ได้รับอนุมัติ ซึ่งบทบาทหน้าที่ของรัฐสภานั้น มิได้เป็นไปอย่างกว้างขวางปราศจากหลักการ แต่จะต้องเป็นไปตามตัวบทกฎหมายหรือวิธีการที่กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้

ในการศึกษามาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการผูกพันงบประมาณข้ามปีโดยรัฐสภา ในส่วนนี้จะเป็นการศึกษาทำความเข้าใจในการควบคุมงบประมาณตามวิธีการงบประมาณของต่างประเทศและของประเทศไทย

1. การควบคุมงบประมาณโดยรัฐสภาของต่างประเทศ

พัฒนาการทางด้านแนวคิดและหลักกฎหมายการคลังของประเทศอังกฤษมีอิทธิพลต่อการกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่ใช้ควบคุมงบประมาณแผ่นดินของประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยทั้งหลาย อย่างไรก็ดี การกำหนดมาตรการทางกฎหมายย่อมมีความเคร่งครัดแตกต่างกันออกไปตามสภาพแวดล้อมของแต่ละประเทศ การศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมงบประมาณของรัฐสภาในต่างประเทศ จะช่วยให้สามารถวิเคราะห์และเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมต่อไป ซึ่งได้ศึกษาถึงการควบคุมงบประมาณโดยรัฐสภาของประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น ดังนี้

1.1 ประเทศอังกฤษ

รัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรของประเทศอังกฤษได้วางหลักว่า “ฝ่ายบริหารเท่านั้นที่สามารถเสนองบประมาณต่อรัฐสภา และรัฐสภามีอำนาจควบคุมการคลังแผ่นดินโดยรัฐบาลจะจ่ายเงินแผ่นดินและเก็บภาษีจากประชาชนไม่ได้หากรัฐสภายังไม่ได้อนุมัติเสียก่อน”¹

งบประมาณ (The budget) ในประเทศอังกฤษคือรายงานการคลัง (Financial Statement) แผนการทบทวนอัตราภาษีประจำปี และแผนการใช้จ่ายเงินของรัฐรวม 3 ปี ตั้งแต่ปี 1993 มีลักษณะเป็น “Unified Budget” ซึ่งประกอบไปด้วยประมาณการด้านรายจ่าย (Public Expenditure) และข้อเสนอเกี่ยวกับภาษีอากร (Taxation) ซึ่งในปัจจุบันตั้งแต่ปี 1993 เอกสารงบประมาณจะประกอบไปด้วย²

1) Financial Statement and Budget Report (The FSBR หรือ “Red Book”) ซึ่งถือเป็นเอกสารสำคัญที่สุดมีอยู่ด้วยกัน 6 ส่วน คือ

Chapter 1 ภาพรวมของงบประมาณ

Chapter 2 แผนการและนโยบายทางการเงินการคลังในรอบครึ่งปีของรัฐบาล (MTFS)

Chapter 3 พยากรณ์ทางเศรษฐกิจสำหรับปีปัจจุบันและอีกสองปีข้างหน้า ด้วย (“งบประมาณ” จะแสดงถึงแผนการใช้จ่ายเงินในรอบ 3 ปี)

Chapter 4 การวิเคราะห์ทางการคลังเกี่ยวกับความต้องการทางการเงินในโครงการต่าง ๆ ของภาครัฐ (PSBR)

Chapter 5 โครงร่างเกี่ยวกับภาษีอากร และ National Insurance Measures

Chapter 6 การจัดสรรรายจ่ายสาธารณะ

2) Press Notices เกี่ยวกับรายละเอียดของมาตรการงบประมาณ

3) Other Publication เช่น White or Green Paper

¹จักราวดี อนุโยธา, เรื่องเดิม, หน้า 90.

²ชวลิต ศรีโถมงาม, เรื่องเดิม, หน้า 18-19.

4) Department Report and Statistical Supplement ประกอบไปด้วย รายละเอียดเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่าย เป้าหมาย และวัตถุประสงค์ รวมทั้งผลงานของหน่วยงานภาครัฐ รายงานนี้จะเสนอในเดือนมีนาคม ซึ่งจะให้ข้อมูลเพิ่มเติมจาก Autumn Statement ที่เสนอในเดือนพฤศจิกายน

5) Supply Estimates แสดงรายละเอียดเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลกลางที่จะเสนอต่อสภา

6) Autumn Statement ประกอบด้วยงบประมาณรายจ่าย รวมทั้งพยากรณ์ทางเศรษฐกิจและการขึ้นภาษีบางรายการทันที

7) Summer Economic Forecast and Tax Ready Reckoner ได้รับการนำเสนอเป็นครั้งแรกในเดือนมิถุนายน 1994 และมิถุนายน 1996 โดยลำดับ เพื่อเสนอข้อมูลที่เคยปรากฏอยู่ใน Autumn Statement

สำหรับในส่วนของงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการและหน่วยงานต่าง ๆ ของอังกฤษเป็นประมาณการรายจ่ายในรอบปีงบประมาณ โดยไม่มีการแยกแยะออกเป็นรายจ่ายค้างปี หรือข้ามปี³ โดยงบประมาณรายจ่ายที่เสนอของอนุมัติจากรัฐสภาในแต่ละปีแบ่งได้เป็น 6 ประเภท ได้แก่

1) งบประมาณประจำปี (Ordinary Annual Estimates) หรือ Main Estimates หมายถึง รายจ่ายประจำปีที่ตั้งไว้สำหรับส่วนราชการและข้าราชการต่าง ๆ การป้องกันประเทศ งานธุรการของสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งปกติจะได้รับการเสนอเพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาในวัน Budget Day

2) งบประมาณชั่วคราว (Votes on Account) คือรายจ่ายที่ขออนุญาตต่อรัฐสภาเพื่อใช้จ่ายไปพลางก่อนในอัตราร้อยละ 45 ของปีงบประมาณก่อน เพื่อแก้ไขปัญหาในระหว่างที่ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปียังคงอยู่ในการพิจารณาของรัฐสภา

³Herbet Brittain, **The British Budgetary System** (London: Hertford and Haelaw, 1960), p. 216.

3) งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (Supplementary Estimate) คือ รายจ่ายที่เสนอขออนุมัติต่อรัฐสภา เพื่อเพิ่มวงเงินให้รายการหนึ่งรายการใด หรือพบว่ามีความต้องการภายใต้สถานการณ์ใหม่สำหรับปีปัจจุบัน

4) งบประมาณรายจ่ายเกินจำนวน (Excess Vote) คือรายจ่ายที่ส่วนราชการได้ใช้จ่ายไปเกินกว่าที่รัฐสภาอนุมัติไว้

5) งบประมาณรายจ่ายฉุกเฉิน (Vote of Credit) คือ งบประมาณที่ขอให้รัฐสภาอนุมัติในกรณีฉุกเฉินในสถานการณ์ที่ไม่อาจคาดการณ์ได้

6) งบประมาณรายจ่ายเฉพาะกิจ (Exceptional Grants) คืองบประมาณที่ต้องขออนุมัติต่อรัฐสภาในกรณีมีความต้องการพิเศษ

อย่างไรก็ตาม โดยปกติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ (Appropriation Act) ปีหนึ่ง ๆ ที่เสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาในเดือนมีนาคมจะประกอบไปด้วย งบประมาณรายจ่ายเกินจำนวนของปีก่อนปีปัจจุบัน งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมของปีปัจจุบัน (Supplementary Estimate) งบประมาณรายจ่ายประจำปีของปีงบประมาณใหม่ (Main Estimate) รวมถึงงบประมาณชั่วคราว จะปรากฏอยู่ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ (Appropriation Act) เช่นกัน แต่เป็นอัตราส่วนตามรายการที่ปรากฏในงบประมาณรายจ่ายประจำปี (Main Estimate) นั้นเอง⁴

งบประมาณประจำปีจะเสนอต่อสภาสามัญ(House of Commons) เพื่อพิจารณาก่อน โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะเสนองบประมาณ “Unified Budget” ต่อสภาสามัญในราวเดือนมีนาคม โดยสภาสามัญจะมีการอภิปรายโดยใช้เวลาเฉลี่ยประมาณ 4-5 วัน ซึ่งถือเป็นการพิจารณาในวาระที่ 1 ภายหลังจากนั้นจึงจะพิมพ์ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณแจกจ่ายให้สมาชิกต่อไป ก่อนที่จะพิจารณาวาระที่ 2 ซึ่งโดยปกติจะต้องกระทำภายใน 30 วันทำการ

ในการพิจารณาวาระที่ 2 เป็นการพิจารณาขั้นรับหลักการและขั้นกรรมาธิการที่ประชุมจะตั้งคณะกรรมาธิการ เรียกว่า “Select Committees” ขึ้นพิจารณางบประมาณ

⁴จักราวดี อนุโยธา, เรื่องเดิม, หน้า 93-94.

รายงานของหน่วยงานต่าง ๆ เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วจะนำเสนอผลการพิจารณา เพื่อที่ประชุมพิจารณาในวาระที่ 3 การพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป

หลังจากสภาสามัญเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีแล้ว จึงส่งให้วุฒิสภาหรือสภาขุนนาง (House of Lords) พิจารณา ซึ่งมีระยะเวลาพิจารณาภายใน 30 วัน โดยไม่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ ได้

การใช้จ่ายตามงบประมาณแผ่นดินที่ได้รับอนุมัตินั้น กระทรวงการคลังจะประสานงานกับปลัดกระทรวงในฐานะเป็นผู้รับผิดชอบทางการบัญชี รับผิดชอบการใช้จ่ายตามนโยบายของรัฐ กระทรวงการคลังจะรับผิดชอบโดยตรงในการควบคุมและจัดสรรเงินและทรัพยากรต่าง ๆ ให้กับส่วนราชการที่ขอเบิกจ่าย โดยพิจารณาตามเป้าหมายของแผนงานและโครงการต่าง ๆ เป็นหลัก และยึดความสำคัญก่อนหลังเป็นบรรทัดฐานของความจำเป็น จุดประสงค์ที่สำคัญของการบริหารงบประมาณอังกฤษ ก็คือการควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินให้เกิดประสิทธิผลโดยมีการควบคุมกันเป็นทอด ๆ หลายระดับ เช่น ในการเพิ่มประสิทธิภาพ กระทรวงการคลังจะทำหน้าที่ให้คำแนะนำแก่ส่วนราชการต่าง ๆ ทางด้านเศรษฐกิจและการเงิน รวมทั้งการพัฒนาการบริหารทางด้านการให้บริการ ตลอดจนแนะนำเทคนิคใหม่ ๆ และการฝึกหัดการควบคุมการบริหารทั่วไปแก่ส่วนราชการ ในการปฏิบัติของกระทรวงจะมอบหมายให้อธิบดีตรวจสอบฝ่ายการเงิน (Comptroller and Auditor General) ทำหน้าที่ควบคุมผลประโยชน์ของเงินสาธารณะ และติดตามประเมินผลการใช้จ่ายให้สอดคล้องกับประมาณเงินที่มีอยู่เป็นระยะ ๆ ไป ทั้งนี้จะเป็นการควบคุมการเงินให้คล้องจองกับภาวะทางเศรษฐกิจแผ่นดินด้วย⁵

ภายหลังจากการใช้จ่ายงบประมาณที่ได้รับอนุมัติ อธิบดีตรวจสอบฝ่ายการเงิน จะมีหน้าที่รายงานผลการตรวจสอบบัญชีประจำปีและเอกสารการเงินต่าง ๆ ให้รัฐสภาได้ทราบเพื่อรับรู้ใจกิจกรรมการใช้จ่ายของรัฐ โดยรัฐสภาจะทำการตรวจสอบโดยคณะกรรมการบัญชีสาธารณะ” (Public Account Committee) อีกครั้งหนึ่ง โดยมีความมุ่งหมายในการตรวจสอบ คือ

⁵ ประสิน โสภณบุญ, เรื่องเดิม, หน้า 39.



- 1) เพื่อให้เป็นประกันว่าเงินของรัฐ (Public Money) ได้ใช้จ่ายไปตามเจตนารมณ์ของรัฐสภาที่ได้ลงมติไว้แล้ว
- 2) เพื่อให้เป็นประกันว่าการใช้จ่ายเงินเป็นไปด้วยความประหยัด และเพื่อให้เกิดประโยชน์ส่วนรวมมากที่สุด
- 3) เพื่อรักษาระดับมาตรฐานจริยธรรมในทางการคลัง (Public Morality) ของเจ้าหน้าที่ให้อยู่ในระดับสูง

1.2 ประเทศฝรั่งเศส

รัฐธรรมนูญแห่งฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 ได้กำหนดให้รัฐสภามีอำนาจการควบคุมงบประมาณรายจ่ายของรัฐ โดยการอนุมัติรัฐบัญญัติกำหนดรายได้และรายจ่าย ตามเงื่อนไขและภายใต้หลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ⁶ ซึ่งปัจจุบันได้แก่ รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับที่ 2001-692 ลงวันที่ 1 สิงหาคม 2001 ว่าด้วยกฎหมายการคลัง (Constitutional by Law (LOLF) No. 2001-692)

ในประเทศฝรั่งเศสนั้นการเสนอขออนุมัติความเห็นชอบการกำหนดงบประมาณประจำปีจากรัฐสภาโดยรัฐบาลนั้น มิได้กระทำในลักษณะของรัฐบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีแต่เพียงอย่างเดียวเช่นในประเทศไทย แต่เป็นการนำเสนอร่างกฎหมายที่รวมเอาทั้งส่วนที่เกี่ยวกับงบประมาณรายรับและงบประมาณรายจ่ายเข้าไว้ด้วยกันในรูปของร่างรัฐบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งปีงบประมาณของประเทศฝรั่งเศสเริ่มต้นตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม และสิ้นสุดเมื่อ 31 ธันวาคม

ในส่วนของงบประมาณรายจ่าย รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยกฎหมายการคลังได้กำหนดให้ประกอบด้วย 2 ส่วน ได้แก่ การอนุมัติให้ก่อหนี้ผูกพัน ซึ่งจะกำหนดกรอบสูงสุดของค่าใช้จ่ายที่สามารถทำการผูกพันได้ (Commitment Authorizations) สำหรับการดำเนินการทางการลงทุน และวงเงินเพื่อการชำระค่าใช้จ่าย (Cash-Limit Appropriations) เป็นการกำหนดกรอบสูงสุดของค่าใช้จ่ายที่สามารถทำการ

⁶French Republic Constitution 1958, Article 34.

สั่งจ่ายหรือชำระได้ภายในหนึ่งปี เพื่อให้ครอบคลุมพันธะจากการก่อหนี้ผูกพันในกรอบของการอนุมัติให้ก่อหนี้ผูกพัน⁷

ทั้งนี้ การสั่งจ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพันค่าใช้จ่ายทั้งหลายจะต้องอยู่ภายในกรอบวงเงินงบประมาณที่กำหนดไว้ และการก่อหนี้ผูกพันงบประมาณของปีถัดไปจะกระทำได้ภายในได้เงื่อนไขที่กำหนดโดยบทบัญญัติของรัฐบัญญัติงบประมาณประจำปีเท่านั้น⁸

การจัดทำงบประมาณนั้น เป็นอำนาจเฉพาะของฝ่ายบริหาร ซึ่งก่อนจะกำหนดกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายจะมีการกำหนดแนวทางงบประมาณ เป็นขั้นตอนการทำงานภายในของกระทรวงเศรษฐกิจ การคลัง และอุตสาหกรรม โดยจะมีการวิเคราะห์รายรับและรายจ่าย การประสานแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ ที่เป็นผู้ใช้งบประมาณโดยการประชุมสัมมนาเพื่อกำหนดแนวทางระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ กับสำนักงานงบประมาณและกระทรวงเจ้าของงบประมาณที่เกี่ยวข้อง และการกำหนดงบประมาณที่ต้องมีการดำเนินการต่อของแต่ละหน่วยงาน การกำหนดแนวทางงบประมาณนี้จะกระทำกันในช่วงเดือนธันวาคม ถึงกลางเดือนมีนาคม

นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1996 ในช่วงระหว่างเดือนเมษายนและมิถุนายนของปีก่อนหน้าปีงบประมาณนั้น ได้มีการเปิดให้มีการอภิปรายแนวทางของงบประมาณร่วมกันระหว่างรัฐสภาและรัฐบาล การอภิปรายนี้จะเปิดโอกาสให้ทั้งสองสภาได้รับทราบถึงแนวทางที่รัฐบาลได้วางไว้เพื่อจัดทำงบประมาณในร่างรัฐบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยไม่มีการลงคะแนนเสียง ทั้งนี้ ก่อนจะมีการอภิปรายดังกล่าวรัฐสภาจะได้รับเอกสารที่เกี่ยวกับรายงานเบื้องต้นของการบังคับใช้รัฐบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีในปัจจุบันจากศาลบัญชี ซึ่งเอกสารนี้จะทำให้รัฐสภาได้รับทราบข้อมูลเพิ่มเติมที่ประกอบด้วยการวิเคราะห์ที่เป็นอิสระแตกต่างไปจากมุมมองของรัฐบาล อย่างไรก็ตาม การอภิปรายนี้มีได้ก่อให้เกิดข้อจำกัดใด ๆ แก่ฝ่ายบริหารแต่ประการใด

⁷Constitutional by Law (LOLF) No. 2001-692, Article 8.

⁸Ibid., Article 9.

หลังจากกำหนดแนวทางงบประมาณแล้ว จึงจะเริ่มดำเนินการจัดทำงบประมาณประจำปี ในราวเดือนเมษายน ซึ่งจะมีการกำหนดกรอบวงเงินงบประมาณ การแบ่งสรรงบประมาณระหว่างหน่วยงาน และจัดทำเป็นร่างรัฐบัญญัติงบประมาณประจำปีในระหว่างเดือนกรกฎาคม-กันยายน

ภายหลังจากที่ได้มีการจัดเตรียมร่างรัฐบัญญัติงบประมาณประจำปีเป็นที่เรียบร้อยแล้ว รัฐบาลจะต้องนำเสนอเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาอนุมัติ โดยเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเป็นอันดับแรก ในส่วนของการกำหนดระยะเวลาการเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภานั้น รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยกฎหมายการคลัง กำหนดเวลาไว้อย่างชัดเจนในวันอังคารแรกของเดือนตุลาคมของปีก่อนปีงบประมาณที่จะใช้บังคับ และจะต้องส่งร่างงบประมาณให้คณะกรรมการการคลังพิจารณาทันที⁹

ในส่วนระยะเวลาการพิจารณาของรัฐสภา รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยกฎหมายการคลัง ได้กำหนดระยะเวลาการพิจารณางบประมาณของรัฐสภาไว้ กล่าวคือ สภาผู้แทนราษฎรต้องลงมติภายใน 40 วัน หลังจากวันที่ได้รับร่างรัฐบัญญัติแล้ว ในส่วนของวุฒิสภาต้องลงมติภายใน 20 วัน และหากรัฐสภาไม่ให้ความเห็นชอบภายในเวลา 70 วัน รัฐบาลก็อาจประกาศใช้บทบัญญัติของร่างรัฐบัญญัตินั้นโดยตราเป็นรัฐกำหนด¹⁰

สำหรับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของรัฐสภา รัฐธรรมนูญได้กำหนดหลักเกณฑ์ว่าการแปรญัตติแก้ไขเพิ่มเติมจะไม่สามารถทำได้ในกรณีที่เป็นผลทำให้รายได้ของรัฐลดลงหรือมีผลเป็นการสร้างรายจ่ายของรัฐขึ้นใหม่หรือมีผลเป็นการเพิ่มรายจ่าย¹¹

เมื่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเสร็จจะต้องส่งไปให้วุฒิสภาพิจารณา ในกรณีที่วุฒิสภาขอแก้ไขเพิ่มเติมก็ต้องมีการส่งกลับมาให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาใหม่กลับไปกลับมาจนกว่าจะตกลงกันได้

⁹Constitutional by Law (LOLF) No. 2001-692, Article 39.

¹⁰Ibid., Article 40.

¹¹French Republic Constitution 1958, Article 40.

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่สภาทั้งสองต่างได้พิจารณาร่างกฎหมายสภาละ 2 ครั้งแล้ว หรือในกรณีที่รัฐบาลประกาศว่าเป็นกรณีเร่งด่วนและสภาทั้งสองได้พิจารณาสภาละครั้งแล้ว นายกรัฐมนตรีอาจเรียกประชุมคณะกรรมการร่วมซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาทั้งสองสภาละ 7 คน ในกรณีที่กรรมการไม่สามารถหาข้อสรุปได้ หรือหาข้อสรุปได้แต่ไม่ได้รับการยอมรับจากสภา รัฐบาลก็อาจร้องขอให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ตัดสินใจในขั้นสุดท้ายก็ได้¹²

เมื่อรัฐบัญญัติงบประมาณประกาศใช้แล้วรัฐบาลมีหน้าที่ใช้จ่ายงบประมาณให้เป็นไปตามที่ได้รับอนุมัติ อย่างไรก็ดี รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยกฎหมายการคลัง ก็ได้กำหนดให้รัฐบาลมีความยืดหยุ่นในการบริหารงบประมาณ โดยรัฐบาลสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงเงินงบประมาณ เพื่อปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับเหตุการณ์ภายนอกที่เกิดขึ้นได้ โดยสามารถกระทำการได้ทั้งการโอนวงเงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรร และการเปลี่ยนแปลงจำนวนเงินงบประมาณรายจ่าย ดังนี้

1) การโอนเงินงบประมาณระหว่างแผนงานภายในกระทรวงเดียวกัน โดยให้กระทำได้เฉพาะเพื่อวัตถุประสงค์ที่สอดคล้องกับแผนงานเดิม และจะกระทำมิได้ถ้าแผนงานที่รับโอนนั้นมีได้กำหนดไว้ในกฎหมาย ทั้งนี้ ยอดเงินงบประมาณรายจ่ายรวมที่จะทำการโอนสำหรับหนึ่งปีไม่สามารถโอนเกินร้อยละ 2 ของงบประมาณรายจ่าย¹³

2) การเพิ่มวงเงินงบประมาณในกรณีมีความจำเป็นเร่งด่วน ซึ่งต้องตราเป็นรัฐกฤษฎีกาโดยรับความเห็นชอบจากสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ และคณะกรรมการการคลังของทั้งสองสภา แต่การเพิ่มวงเงินงบประมาณนี้จะต้องไม่กระทบต่อคุณภาพของงบประมาณที่กำหนดไว้ และจะเพิ่มวงเงินงบประมาณได้ไม่เกิน 1 % ของวงเงินที่กำหนดไว้โดยกฎหมายงบประมาณประจำปีนั้น ๆ¹⁴

¹² สมคิด เลิศไพฑูรย์, “กระบวนการงบประมาณแผ่นดินในฝรั่งเศส,” วารสารนิติศาสตร์ 26, 1 (มีนาคม 2539): 56.

¹³ Constitutional by Law (LOLF) No. 2001-692, Article 12.

¹⁴ Ibid., Article 13.

3) การยกเลิกจำนวนเงินงบประมาณรายจ่าย โดยตราเป็นรัฐกฤษฎีกา ทั้งนี้ เพื่อลดการขาดดุลงบประมาณ ซึ่งจะต้องมีการแจ้งให้คณะกรรมการการของทั้งสองสภาทราบ โดยจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายที่จะยกเลิกได้ถูกกำหนดเพดานไว้ไม่เกินร้อยละ 1.5 ของงบประมาณรายจ่ายตามกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น ๆ¹⁵

4) โอนวงเงินการอนุมัติให้ก่อหนี้ผูกพัน (The Commitment Authorizations) ที่มีอยู่ในตอนปลายปีงบประมาณไปให้กับแผนงานเดียวกันหรือแผนงานอื่นที่มีวัตถุประสงค์ของการดำเนินงานเดียวกัน ซึ่งการโอนดังกล่าวจะมีผลเป็นการเพิ่มวงเงินงบประมาณในปีถัดไป โดยให้โอนไปเพิ่มได้ไม่เกิน 3% ของวงเงินรวมทั้งหมดของแผนงานที่รัชโอน¹⁶

หลังจากการใช้จ่ายงบประมาณแล้ว ฝ่ายบริหารมีหน้าที่จัดทำรัฐบัญญัติสรุปงบประมาณประจำปี (The Budget Review Act) รายงานผลการดำเนินงานของรัฐในเรื่องของงบประมาณทั้งรายได้และรายจ่ายเสนอต่อรัฐสภาทุกปี เพื่อเป็นการให้แก่ฝ่ายนิติบัญญัติได้รับทราบ¹⁷ ทั้งนี้ มิได้มีกำหนดเวลาที่รัฐบาลจะต้องเสนอร่างรัฐบัญญัติสรุปงบประมาณในช่วงระยะเวลาใด แต่อย่างไรก็ดี มีการกำหนดหลักสำคัญประการหนึ่งคือการพิจารณาร่างรัฐบัญญัติงบประมาณประจำปีโดยสภาใดก็ตาม จะกระทำได้อต่อเมื่อมีการลงมติร่างกฎหมายสรุปงบประมาณของปีก่อนหน้าแล้ว¹⁸

1.3 ประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นรัฐสภาเป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุดในการควบคุมทางการเงินคลัง โดยในส่วนที่เกี่ยวกับการจ่ายเงินแผ่นดินรัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่นได้กำหนดหลักการว่า การจ่ายเงินและการก่อภาระหนี้แก่รัฐจะต้องได้รับอนุมัติจากรัฐสภา¹⁹

¹⁵ Constitutional by Law (LOLF) No. 2001-692, Article 14.

¹⁶ Ibid., Article 15.

¹⁷ Ibid., Article 37.

¹⁸ Ibid., Article 41.

¹⁹ Constitution of Japan 1947, Article 85.

โดยรัฐบาลมีหน้าที่ในการจัดทำงบประมาณซึ่งจะต้องขออนุมัติต่อรัฐสภาเป็นประจำทุกปี²⁰ สำหรับระยะเวลาปีงบประมาณนั้น กำหนดไว้ในกฎหมายการคลังสาธารณะ โดยมีระยะเวลาเริ่มตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน และสิ้นสุดในวันที่ 31 มีนาคม ของปีถัดไป²¹ งบประมาณของประเทศญี่ปุ่นจะจัดทำในลักษณะเป็นบัญชี 3 ประเภท ได้แก่²²

- 1) บัญชีงบประมาณทั่วไป ซึ่งเป็นบัญชีงบประมาณหลักของประเทศ โดยจะแสดงรายจ่ายจำแนกตามโครงการสำคัญต่าง ๆ รัฐบาล และประมาณการรายได้
- 2) บัญชีงบประมาณพิเศษ เป็นงบประมาณสำหรับโครงการที่มีกฎหมายบัญญัติให้มีลักษณะเฉพาะ เพื่อบริหารจัดการรายได้และรายจ่ายแยกต่างหากจากระบบบัญชีทั่วไป หรือเพื่อบริหารจัดการองค์กรภาครัฐที่มีรายได้ของตนเป็นการเฉพาะ
- 3) บัญชีงบประมาณของหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายพิเศษให้มีความยืดหยุ่นในการบริหารงานบุคคลและการบัญชี

ทั้งนี้ กฎหมายการคลังสาธารณะได้กำหนดองค์ประกอบของงบประมาณประจำปีที่ ประกอบด้วยบทบัญญัติทั่วไปเกี่ยวกับงบประมาณ ประมาณการรายได้และรายจ่าย งบประมาณผูกพันข้ามปี (Multi-Year Expenses) รายจ่ายที่ได้อนุมัติให้นำไปจ่ายในปีถัดไป (Carried Over) และการก่อภาระผูกพันกับเงินคงคลัง²³

รายละเอียดของเอกสารงบประมาณจะประกอบด้วยรายการสำคัญ ๆ ดังต่อไปนี้

²⁰Constitution of Japan 1947, Article 86.

²¹Public Finance Law 1947 (Law No. 34, Apr. 31, 1947), Article 11.

²²Ministry of Finance Japan, **Understanding The Japanese Budget 2004** [Online], available URL: <http://www.mof.go.jp/english/budget/brief/2004.htm>, 2010 (August, 19).

²³Public Finance Law 1947 (Law No. 34, Apr. 31, 1947), Article 16.

1) ข้อกำหนดทั่วไป จะระบุหรือกำหนดกรอบงบประมาณ และเพดานเงินกู้ประเภทต่าง ๆ

2) รายได้และรายจ่าย จะมีการแสดงการประมาณการรายรับและวิธีการที่จะได้มาซึ่งรายรับ ในส่วนของรายจ่ายจะมีการระบุรายการซึ่งอนุญาตให้มีการใช้จ่ายได้

3) รายจ่ายผูกพันข้ามปี เป็นรายจ่ายที่มีความต่อเนื่องมาจากปีก่อน ๆ และจะต้องมีรายจ่ายต่อไปในอนาคต

4) จากเงินเหลือจ่ายในปีที่ผ่านมา รวมไปถึงรายจ่ายที่ไม่สามารถใช้จ่ายได้ภายในปีงบประมาณ เนื่องจากลักษณะของค่าใช้จ่าย หรือมีสถานการณ์ที่ไม่อาจคาดการณ์เกิดขึ้นในภายหลัง ซึ่งรายจ่ายดังกล่าวจำเป็นต้องได้รับอนุมัติจากรัฐสภา

5) การทำสัญญาซื้อผูกพัน งบประมาณส่วนนี้เป็นอำนาจของรัฐสภาที่จะพิจารณาให้รัฐบาล และองค์กรของรัฐทำสัญญาสำหรับโครงการที่มีความจำเป็นทำให้เกิดภาระผูกพันงบประมาณต่อเนื่อง

สำหรับงบประมาณรายจ่ายในลักษณะผูกพันข้ามปีนั้น กฎหมายการคลังสาธารณะ ได้กำหนดหลักการไว้สำหรับโครงการ เช่น การก่อสร้าง และการผลิต โดยกำหนดกรอบระยะเวลาผูกพันไว้ไม่เกินกว่า 5 ปี อย่างไรก็ตาม ด้วยลักษณะของงบประมาณและความเห็นชอบจากรัฐสภา ระยะเวลาการผูกพันก็อาจเกินกว่า 5 ปีก็ได้ ซึ่งรัฐสภาจะอนุมัติวงเงินรวมทั้งอนุญาตให้จ่ายและจำนวนเงินที่จะจัดสรรให้ในแต่ละปี การอนุมัติการผูกพันข้ามปีดังกล่าวไม่ตัดสิทธิรัฐสภาที่จะพิจารณาทบทวนรายจ่ายในภายหลัง²⁴ อย่างไรก็ตาม รายจ่ายที่มีลักษณะเป็นการผูกพันระยะยาว เช่น เงินเดือน ค่าเช่าอาคารหรือที่ดิน ไม่จัดเป็นการผูกพันงบประมาณข้ามปี

คณะรัฐมนตรีจะเสนอร่างงบประมาณต่อรัฐสภาในช่วงเดือนมกราคมของทุกปี ซึ่งในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรเมื่อได้ผ่านการพิจารณาร่างงบประมาณในวาระแรกแล้ว คณะกรรมการงบประมาณการคลังของสภาผู้แทนราษฎรจะมีการพิจารณาร่างงบประมาณ ควบคู่ไปกับการเปิดรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ จากนั้นสภาผู้แทนราษฎรลงมติในชั้นวาระที่สามว่าจะให้ความเห็นชอบผ่านร่างพระราชบัญญัติ

²⁴Public Finance Law 1947 (Law No. 34, Apr. 31, 1947), Article 14.

งบประมาณประจำปีดังกล่าวหรือไม่ เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบแล้ว ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีจะถูกจัดส่งต่อไปให้วุฒิสภาพิจารณา ซึ่งลักษณะเดียวกับสภาผู้แทนราษฎร²⁵

สำหรับในกรณีที่วุฒิสภามีมติแตกต่างจากสภาผู้แทนราษฎร และไม่อาจตกลงกันได้ หรือหลังจากที่วุฒิสภาได้รับงบประมาณที่ได้ผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรแล้วไม่ลงมติภายใน 30 วัน ทั้งนี้โดยไม่นับช่วงเวลาที่รัฐสภาปิดสมัยประชุม ให้ถือเอามติของสภาผู้แทนราษฎรเป็นมติของรัฐสภา²⁶ ซึ่งเห็นได้ว่าอำนาจของวุฒิสภาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีค่อนข้างมีข้อจำกัด เนื่องจากงบประมาณประจำปีมีกรอบของเวลาที่ชัดเจนว่าจำเป็นต้องประกาศใช้ให้ทันในวันที่ 1 เมษายนของทุกปี ซึ่งถือเป็นวันเริ่มต้นปีงบประมาณใหม่ของประเทศญี่ปุ่น

เมื่อร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีได้ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาเรียบร้อยแล้วคณะรัฐมนตรีจะมีหน้าที่แจกจ่ายและชี้แจงรายละเอียดของงบประมาณหมวดต่าง ๆ ให้กระทรวง ทบวง กรม สำนักงาน และองค์กรต่าง ๆ รับทราบ เพื่อดำเนินการตามแผนงานที่กำหนดไว้ ทั้งนี้ กฎหมายการคลังสาธารณะห้ามมิให้หัวหน้าส่วนราชการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อวัตถุประสงค์อื่นนอกเหนือจากที่ได้รับอนุมัติไว้²⁷ อย่างไรก็ดี การโอนงบประมาณระหว่างรายการที่ได้รับอนุมัติเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร ซึ่งบางส่วนเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และบางส่วนเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเจ้าของงบประมาณ

หลังจากสิ้นปีงบประมาณแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น กำหนดให้คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่ต้องนำบัญชีรายรับและรายจ่ายของรัฐทั้งหมด ที่สำนักงานตรวจสอบบัญชีตรวจสอบพร้อมรายงานการตรวจสอบบัญชีเสนอต่อรัฐสภาใน

²⁵Ministry of Finance Japan, **Understanding The Japanese Budget 2004** [Online], available URL: <http://www.mof.go.jp/english/budget/brief/2004.htm>, 2010 (August, 19).

²⁶Constitution of Japan 1947, Article 60.

²⁷Public Finance Law 1947 (Law No. 34, Apr. 31, 1947), Article 33.

ปีงบประมาณถัดไป²⁸ และ กฎหมายการคลังสาธารณะยังได้กำหนดให้รัฐบาลจะต้องเสนอบัญชีรายรับและบัญชีรายจ่ายที่ผ่านการรับรองจากคณะกรรมการตรวจสอบแล้วต่อรัฐสภาในสมัยประชุมสามัญที่จะมีขึ้นในปีงบประมาณต่อมา ซึ่งนอกจากบัญชีที่ผ่านการรับรองของคณะกรรมการตรวจสอบดังกล่าว จะต้องแนบบัญชีรายได้ บัญชีรายจ่าย บัญชีสำหรับรายการผูกพันข้ามปี และบัญชีหนี้สิน ของแต่ละกระทรวงไปด้วย²⁹

2. การควบคุมงบประมาณโดยรัฐสภาของประเทศไทย

งบประมาณรายจ่ายของประเทศไทยอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐสภาตามหลักการของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่การควบคุมงบประมาณดังกล่าว ได้แก่กฎหมายรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งจะได้นำกล่าวต่อไป ดังนี้

2.1 หลักการจ่ายเงินแผ่นดิน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 166 ได้บัญญัติหลักการให้รัฐสภาเป็นผู้อนุมัติงบประมาณแผ่นดิน โดยกำหนดให้งบประมาณแผ่นดินต้องตราขึ้นในรูปแบบของกฎหมายที่ต้องได้รับอนุมัติจากรัฐสภาโดยบัญญัติไว้ดังนี้ “งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณออกไม่ทันปีงบประมาณใหม่ให้ใช้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณปีก่อนนั้นไปพลางก่อน”

บทบัญญัติดังกล่าว บัญญัติไว้ทำนองเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับตั้งแต่ พ.ศ. 2475 เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ก็ได้บัญญัติหลักการนี้ไว้ในมาตรา 179 อย่างไรก็ดี สำหรับรัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีการบันทึกเจตนารมณ์ไว้อย่างชัดเจนว่า “เพื่อกำหนด

²⁸ Constitution of Japan 1947, Article 90.

²⁹ Public Finance Law 1947 (Law No. 34, Apr. 31, 1947), Article 40.



หลักการการจ่ายเงินแผ่นดินตามระบอบประชาธิปไตยโดยถือว่าเงินแผ่นดินเป็นเงิน
ของประชาชน ดังนั้นการใช้จ่ายเงินแผ่นดินต้องทำในรูปพระราชบัญญัติ เพื่อให้รัฐสภา
ซึ่งถือเป็นตัวแทนของประชาชนเป็นผู้ให้ความเห็นชอบโดยต้องมีการแสดงรายละเอียด
การใช้จ่ายตามวิธีการงบประมาณอย่างโปร่งใส เป็นธรรมและสามารถตรวจสอบได้³⁰

แม้ว่างบประมาณรายจ่ายจะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติที่ต้องได้รับอนุมัติ
จากรัฐสภา แต่การอนุมัติงบประมาณก็มีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายบัญญัติไว้ใน
รัฐธรรมนูญ แตกต่างจากกระบวนการอนุมัติกฎหมายทั่วไป โดยกำหนดระยะเวลาและ
วิธีการไว้โดยเฉพาะ กล่าวคือ

การริเริ่มจัดทำงบประมาณเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหาร

ในการตราพระราชบัญญัติทั่ว ๆ ไป รัฐสภาในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจ
ริเริ่มจัดทำ และเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ แต่ในการตราพระราชบัญญัติงบประมาณ
นั้น หน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติเริ่มต้นตั้งแต่ได้รับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณที่จัดทำ
ขึ้นโดยฝ่ายบริหาร แต่การจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเป็นอำนาจเฉพาะ
ของฝ่ายบริหาร ส่วนรัฐสภาซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้อนุมัติร่างพระราชบัญญัติ-
งบประมาณเพื่อบังคับใช้เป็นกฎหมายต่อไป ซึ่งหลักการดังกล่าว ได้บัญญัติไว้ใน
พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 15 ที่กำหนดไว้ว่า “ให้ผู้อำนวยการ
เสนองบประมาณประจำปีต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อคณะรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภาเป็นเวลา
อย่างน้อยสองเดือนก่อนวันเริ่มปีงบประมาณนั้น” (ผู้อำนวยการ ตามมาตรา 15 ดังกล่าว
หมายถึงผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ)

งบประมาณรายจ่ายต้องทำเป็นประจำทุกปี

การจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล ตามหลักการ
ของรัฐธรรมนูญจะต้องจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เสนอ
รัฐสภาพิจารณาและประกาศใช้เป็นประจำทุกปี ส่วนระยะเวลาของปีงบประมาณจะนับ

³⁰ สภาร่างรัฐธรรมนูญ, เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

เวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดปีงบประมาณเมื่อใด นั้น มิได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ได้กำหนดระยะเวลาไว้ในคำนิยามของ“ปีงบประมาณ” ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ว่ามีระยะเวลาดังแต่วันที่ 1 ตุลาคมของปีหนึ่งถึงวันที่ 30 กันยายนของปีถัดไป³¹

เกี่ยวกับระยะเวลาของปีงบประมาณ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ได้บัญญัติหลักการไว้ให้สามารถมีงบประมาณรายจ่ายที่มีระยะเวลาเกินกว่าหนึ่งปีงบประมาณได้ โดยเรียกว่า “งบประมาณรายจ่ายข้ามปี” โดยได้บัญญัติความหมายไว้ในมาตรา 4 ว่า “งบประมาณรายจ่ายข้ามปี” หมายความว่า งบประมาณรายจ่ายที่ใช้ได้เกินปีงบประมาณ ตามวัตถุประสงค์และระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย” และได้กำหนดหลักการในการจัดทำงบประมาณข้ามปีไว้ในมาตรา 11 ว่า “งบประมาณรายจ่ายข้ามปีจะมีได้ในกรณีที่คาดว่าจะใช้งบประมาณรายจ่ายให้เสร็จทันภายในปีงบประมาณไม่ได้ การตั้งงบประมาณรายจ่ายข้ามปีนี้ต้องกำหนดเวลาสิ้นสุดไว้ด้วย”

ในเรื่องดังกล่าว สมพร ประดิษฐ์นิยกุล ได้อธิบายไว้ว่า “โดยหลักการเมื่อสิ้นปีงบประมาณหนึ่ง ๆ ลงแล้ว แม้จะมีเงินเหลืออยู่ ถ้ามิได้มีข้อผูกพันหรือมิได้มีการกันเงินไว้ก็ถือเป็นพับไป กล่าวคือรัฐบาลจะไม่สามารถใช้จ่ายเงินงบประมาณได้อีกจนกว่าจะมีกฎหมายงบประมาณฉบับใหม่ออกมาอนุญาตให้ดำเนินการได้ แต่หากยึดถือหลักนี้โดยเคร่งครัดโดยไม่คำนึงถึงประโยชน์ของสาธารณะที่จะถูกกระทบกระเทือนจากความไม่ต่อเนื่องในการดำเนินโครงการดังกล่าวแล้ว ผลเสียก็จะตกอยู่กับประชาชนซึ่งมิใช่สิ่งพึงประสงค์ของการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น สำหรับงบประมาณบางรายการที่คาดหมายไว้ว่าจะไม่สามารถใช้ให้เสร็จทันภายในปีงบประมาณได้ จึงมีความจำเป็นที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องอนุญาตให้ฝ่ายบริหารเบิกจ่ายเงินงบประมาณรายการนั้นได้แม้จะขึ้นปีงบประมาณใหม่ไปแล้วก็ตาม เทคนิคดังกล่าวเรียกว่า “งบประมาณรายจ่ายข้ามปี” และทำให้งบประมาณในรายการที่ได้รับอนุญาตให้ใช้ได้เกินปีงบประมาณนั้นมีกรอบระยะเวลาตามข้อเท็จจริงเกินกว่าหนึ่งปี และการใช้จ่ายดังกล่าวจะต้องเป็นไป

³¹พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502, มาตรา 4.

ตามวัตถุประสงค์และระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้อนุญาตไว้ด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ³² อย่างไรก็ดี นับแต่ประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 จนถึงปัจจุบัน ยังไม่เคยมีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายข้ามปีแต่อย่างใด

2.2 รูปแบบของงบประมาณ

วิธีการงบประมาณของประเทศไทย งบประมาณประจำปีที่เสนอต่อรัฐสภานั้น จะมีเฉพาะงบประมาณด้านรายจ่ายเท่านั้น ไม่มีการจัดทำงบประมาณรายรับ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดเกี่ยวกับเอกสารประกอบการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณขึ้นเป็นครั้งแรกซึ่งไม่เคยมีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ ที่ผ่านมา โดยกำหนดให้ต้องมีเอกสารประกอบซึ่งรวมถึงประมาณการรายรับ และวัตถุประสงค์ กิจกรรม แผนงาน โครงการในแต่ละรายการของการใช้จ่ายงบประมาณให้ชัดเจน รวมทั้งต้องแสดงฐานะการเงินการคลังของประเทศเกี่ยวกับภาพรวมของภาวะเศรษฐกิจ ที่เกิดจากการใช้จ่าย และการหารายได้ ประโยชน์และการขาดรายได้จากการยกเว้น ภาษีเฉพาะรายในรูปแบบต่าง ๆ ความจำเป็นในการตั้งงบประมาณผูกพันข้ามปี ภาระหนี้และการก่อหนี้ของรัฐและฐานะการเงินของรัฐวิสาหกิจ ในปีที่ย้อนมติดังปีงบประมาณนั้นและปีงบประมาณที่ผ่านมาเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาด้วย³³

นอกจากกฎเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ได้กำหนดให้การเสนองบประมาณต่อรัฐสภาโดยปกติให้มีรายละเอียด ดังนี้³⁴

³²สมาพร ประดิษฐ์นิยกุล, เรื่องเดิม, หน้า 54-55.

³³รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550, มาตรา 167 วรรคหนึ่ง.

³⁴พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502, มาตรา 8.

1) คำแถลงประกอบงบประมาณแสดงฐานะและนโยบายการคลังและการเงิน
สาระสำคัญของงบประมาณ และความสัมพันธ์ระหว่างรายรับและงบประมาณรายจ่ายที่
ขอตั้ง

2) รายรับรายจ่ายเปรียบเทียบระหว่างปีที่ล่วงมาแล้ว ปีปัจจุบันและปีที่ขอตั้ง
งบประมาณรายจ่าย

3) คำอธิบายเกี่ยวกับประมาณการรายรับ

4) คำชี้แจงเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง

5) รายงานเกี่ยวกับการเงินของรัฐวิสาหกิจ

6) คำอธิบายเกี่ยวกับหนี้ของรัฐบาลทั้งที่มีอยู่แล้วในปัจจุบัน และที่เสนอขอกู้
เพิ่มเติม

7) รายงานการรับจ่ายเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้เพื่อช่วยราชการ

8) ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ตามหลักการของรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ

พ.ศ. 2502 ดังกล่าว การเสนองบประมาณประจำปีต่อรัฐสภา ประกอบด้วย 2 ส่วน คือ
ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และส่วนที่เป็นเอกสารประกอบ ซึ่งมี
รูปแบบดังนี้

1) ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ไม่มีข้อกำหนดไว้ว่าจะต้องมี
รูปแบบ สาระสำคัญและรายละเอียดประการใด แต่โดยปกติจะประกอบด้วย

(1) จำนวนรวมทั้งสิ้นของงบประมาณประจำปีงบประมาณนั้น

(2) รายการและจำนวนงบประมาณ จำแนกเป็น

ก. งบประมาณรายจ่ายงบกลาง

ข. งบประมาณรายจ่ายของหน่วยงานต่าง ๆ จำแนกออกเป็นราย

หน่วยงาน

ค. งบประมาณรายจ่ายเพื่อเป็นกองทุนและเงินทุนหมุนเวียน

ง. งบประมาณรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลัง

(3) ผู้มีอำนาจในการสั่งจ่ายเงินแผ่นดิน

(4) ผู้รักษาการกฎหมาย

2) เอกสารประกอบงบประมาณ

เอกสารประกอบงบประมาณอาจจัดแบ่งในทางเนื้อหาได้ 2 ลักษณะคือ

- (1) เป็นเอกสารแสดงข้อมูลประกอบการพิจารณาของรัฐสภา เช่น
ประมาณการรายได้ ประมาณการรายจ่ายล่วงหน้า สถานะการเงินการคลังของประเทศ
- (2) เป็นเอกสารซึ่งเป็นรายละเอียดของงบประมาณที่ขออนุมัติสำหรับร่าง
พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 มีเอกสารประกอบ
งบประมาณ ดังที่แสดงในตาราง 2

ตาราง 2 เอกสารประกอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี
งบประมาณ พ.ศ. 2554

ฉบับที่	ชื่อเอกสาร/รายการ	หมายเหตุ
1.	งบประมาณโดยสังเขป	มี 1 เล่ม
2.	เอกสารงบประมาณฉบับที่ 1 รายรับรายจ่ายเปรียบเทียบ	มี 1 เล่ม
3.	เอกสารงบประมาณฉบับที่ 2 ประมาณการรายรับ	มี 1 เล่ม
4.	เอกสารงบประมาณฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่ายจำแนกตาม หน่วยงาน	มีหลายเล่ม
5.	เอกสารงบประมาณฉบับที่ 4 งบประมาณรายจ่ายจำแนกตาม โครงสร้างแผนงานตามยุทธศาสตร์	มีหลายเล่ม
6.	เอกสารงบประมาณฉบับที่ 5 รายงานภาวะเศรษฐกิจและการคลัง	มี 1 เล่ม

ทั้งนี้ เฉพาะในส่วนของเอกสารงบประมาณฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่าย
จำแนกตามหน่วยงาน มีจำนวนทั้งหมด 12 เล่ม รวมแล้วเป็นเอกสารถึง ประมาณ
7,000 หน้ากระดาษ

2.3 การอนุมัติงบประมาณ

กระบวนการอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี สามารถแยกได้เป็น 2 ส่วน คือ

2.3.1 การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร

เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้รับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายจากรัฐบาลแล้ว สภาผู้แทนราษฎรต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 105 วัน³⁵

ถ้าสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนดไว้ดังกล่าว ให้ถือว่าสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น และให้เสนอร่างดังกล่าวต่อวุฒิสภา³⁶

ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ในทางปฏิบัติกระทำเป็น 3 วาระดังนี้

วาระที่ 1 เป็นการพิจารณาว่าจะรับหลักการหรือไม่รับหลักการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณที่รัฐบาลเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรไว้พิจารณา ในทางปฏิบัติเมื่อเริ่มการพิจารณานายกรัฐมนตรีจะเสนอคำแถลงประกอบงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งมักประกอบด้วยนโยบายงบประมาณ ภาวะเศรษฐกิจทั่วไป ฐานะและนโยบายการคลัง ฐานะและนโยบายการเงิน สารสำคัญของงบประมาณรายจ่าย และประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับ โดยจะให้ความสำคัญกับนโยบายด้านใดอย่างไร เมื่อนายกรัฐมนตรีแถลงแล้วผู้นำฝ่ายค้านจะได้รับสิทธิอภิปรายก่อนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนอื่น สำหรับระยะเวลาที่ใช้ในการอภิปรายในวาระที่ 1 นี้ จะใช้ระยะเวลาประมาณ 2-3 วันก่อนลงมติ

ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ แม้รัฐธรรมนูญจะมีได้บัญญัติให้รัฐบาลต้องลาออก แต่ตามจารีตประเพณีของการปกครองในระบอบรัฐสภานั้น รัฐบาลมักลาออก เพราะถือว่าร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเป็นกฎหมายที่สำคัญ การที่สภาผู้แทนราษฎรไม่รับหลักการแห่ง

³⁵รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550, มาตรา 168 วรรคหนึ่ง.

³⁶เรื่องเดียวกัน, มาตรา 168 วรรคสอง.

ร่างกฎหมายฉบับนี้ จึงเท่ากับไม่ไว้วางใจรัฐบาลโดยปริยาย อย่างไรก็ตาม รัฐบาลอาจจะเลือกวิธียุบสภาแทนลาออกก็ได้³⁷

วาระที่ 2 ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรมิมีมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ สภาผู้แทนราษฎรจะตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นมาคณะหนึ่งเพื่อทำหน้าที่พิจารณารายละเอียดของงบประมาณตามร่างพระราชบัญญัติที่รัฐบาลเสนอ ในวาระที่ 2 ตามปกติคณะกรรมการดังกล่าวจะมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธาน ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณเป็นเลขานุการ และกรรมการที่เป็นตัวแทนของฝ่ายรัฐบาล และพรรคการเมืองต่าง ๆ ตามสัดส่วนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่แต่ละพรรคมีอยู่ สำหรับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 สภาผู้แทนราษฎรได้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว มีจำนวนทั้งสิ้น 63 คน³⁸

เนื่องจากงบประมาณรายจ่ายมีรายละเอียดเป็นจำนวนมาก ประกอบกับสภาผู้แทนราษฎรมีข้อจำกัดเรื่องระยะเวลาที่จะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 105 วัน ในทางปฏิบัติคณะกรรมการวิสามัญฯ จึงตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นมาเพื่อช่วยพิจารณาโดยในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 ได้ตั้งคณะอนุกรรมการรวม 7 คณะ ดังนี้

- 1) คณะอนุกรรมการแหล่งน้ำ
- 2) คณะอนุกรรมการท้องถิ่นและจังหวัด
- 3) คณะอนุกรรมการ 5 จังหวัดชายแดนใต้
- 4) คณะอนุกรรมการฝึกอบรม สัมมนา ประชาสัมพันธ์ งบประมาณ ค่าจ้างเหมาบริการ ค่าจ้างที่ปรึกษา การวิจัยและถ่ายทอดเทคโนโลยี ค่าเช่า ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการต่างประเทศ กองทุน เงินอุดหนุนและรายจ่ายอื่น
- 5) คณะอนุกรรมการด้านการศึกษา

³⁷ชวลิต ศรีโสมงาม, เรื่องเดิม, หน้า 88.

³⁸สภาผู้แทนราษฎร, “ประกาศเรื่อง ตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2554,” 8 กรกฎาคม 2553.

6) คณะอนุกรรมการครุภัณฑ์ ที่ดิน สิ่งก่อสร้าง

7) คณะอนุกรรมการเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร,
รัฐวิสาหกิจ

การพิจารณาในวาระที่ 2 นี้ รัฐธรรมนูญได้บัญญัติหลักการจำกัดอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรในการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายไว้ โดยสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจในการแก้ไขงบประมาณที่รัฐบาลเสนอเฉพาะในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายโดยห้ามเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการ และในการปรับลดงบประมาณรายจ่ายสภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถลดหรือตัดทอนรายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่งที่เป็น เงินสงฆ์ เงินกู้ ดอกเบี้ยเงินกู้ เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย³⁹

นอกจากนั้น ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรหรือของ คณะกรรมการ การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายจะกระทำมิได้⁴⁰

โดยที่สภาผู้แทนราษฎรไม่มีอำนาจเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนใน รายการของร่างงบประมาณที่ฝ่ายบริหารเสนอได้ ดังนั้น เมื่อคณะกรรมการฯ เห็นควรปรับลดงบประมาณในรายการใดลงแล้ว คณะกรรมการฯ จึงไม่สามารถเสนอให้นำ งบประมาณที่ปรับลดลงดังกล่าวไปเพิ่มเติมให้กับรายการอื่น หรือตั้งเป็นรายการขึ้นใหม่ ได้ ในทางฝ่ายรัฐบาลจึงเป็นผู้พิจารณาว่าสมควรนำงบประมาณตามจำนวนที่ถูกปรับ ลดลงป้อนไปเพิ่มให้กับรายการใด และทำเป็นข้อเสนอต่อคณะกรรมการฯ เพื่อ พิจารณาต่อไป

เมื่อคณะกรรมการฯ ทำการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ เสร็จสิ้นแล้ว ก็จะเสนอร่างพระราชบัญญัติเดิมและที่แก้ไขเพิ่มเติมพร้อมรายงานต่อ ประธานสภาผู้แทนราษฎร เพื่อเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของที่ประชุมสภาผู้แทน-

³⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550, มาตรา 168 วรรคเก้า.

⁴⁰ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 168 วรรคหก.

ราษฎร ซึ่งในการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาลงมติเรียงตามลำดับเป็นรายมาตรา โดยพิจารณาว่าจะเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการเสนอแก้ไข หรือที่มีผู้สงวนคำแปรญัตติ

การพิจารณาในวาระ 2 นี้ จะใช้เวลาค่อนข้างมาก ในชั้นกรรมาธิการ จะใช้เวลาประมาณ 2-3 เดือน และการพิจารณาในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรใช้เวลาประมาณ 3 วัน

วาระที่ 3 การพิจารณาในวาระนี้ไม่มีการอภิปราย แต่จะเป็นการพิจารณาว่าจะผ่านหรือเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติหรือไม่เท่านั้น และเมื่อสภาผู้แทนราษฎรลงมติผ่านร่างพระราชบัญญัติแล้วก็จะเสนอให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไป ถ้าหากสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ผ่านร่างพระราชบัญญัติงบประมาณแล้ว ก็จะมีผลเช่นเดียวกับการไม่รับหลักการในวาระที่ 1 นั่นเอง⁴¹

2.3.2 การพิจารณาของวุฒิสภา

อำนาจการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของวุฒิสภา เริ่มขึ้นเมื่อสภาผู้แทนราษฎรรับหลักการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในวาระที่ 1 แล้วโดยข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 กำหนดให้วุฒิสภาดังคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อทำหน้าที่พิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งโดยธรรมเนียมปฏิบัติจะมีผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณอยู่ในสัดส่วนด้วย⁴²

อย่างไรก็ดี สำหรับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 1 (สมัยวิสามัญ) เป็นพิเศษ วันอังคารที่ 25 พฤษภาคม 2553 ที่ประชุมได้ลงมติเห็นชอบให้ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาดังกล่าวเป็นการชั่วคราวเฉพาะกรณี และตั้งกรรมาธิการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ

⁴¹ชวลิต ศรีโนมงาม, เรื่องเดิม, หน้า 89.

⁴²ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551, ข้อ 154.

พ.ศ. 2554 มีจำนวนทั้งสิ้น 27 คน โดยให้ดำเนินการได้ เมื่อสภาผู้แทนราษฎรมิมีรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติแล้ว⁴³

ทั้งนี้ วุฒิสภาจะต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบภายใน 20 วัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติมาถึงวุฒิสภา โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ ไม่ได้ ถ้าพ้นกำหนดถือว่าวุฒิสภาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัตินั้น แต่ถ้าวุฒิสภาไม่เห็นชอบก็ให้นำมาตรา 148 มาใช้โดยอนุโลม⁴⁴

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ จะไม่มีการพิจารณาเป็น 3 วาระ โดยจะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั้งฉบับแล้วลงมติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบเท่านั้น กล่าวคือ วุฒิสภาจะประชุมพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบเป็นวาระเดียว โดยอาศัยรายงานที่คณะกรรมการวิสามัญของวุฒิสภาได้พิจารณาศึกษา มาประกอบการพิจารณา ในกรณีที่วุฒิสภาให้ความเห็นชอบนายกรัฐมนตรีจะนำทูลเกล้าฯ เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป สำหรับในกรณีที่วุฒิสภาลงมติไม่เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีก็ให้ยับยั้งร่างนั้นไว้ก่อน และส่งกลับคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรอายกร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที เพราะเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน และหากสภาผู้แทนราษฎรยืนยันร่างเดิมด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ก็ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา และให้ดำเนินการเพื่อใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป

2.4 การบริหารงบประมาณ

โดยหลักการแล้วเมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประกาศใช้บังคับในชั้นการบริหารงบประมาณรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ จะต้องใช้จ่ายงบประมาณให้เป็นไปตามที่ได้รับอนุมัติพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายจากรัฐสภา อย่างไรก็ดี

⁴³ สภาผู้แทนราษฎร, เรื่องเดิม.

⁴⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550, มาตรา 168 วรรค 3 และวรรค 4.

การยึดถือหลักการดังกล่าวอย่างเด็ดขาด จะทำให้การบริหารงบประมาณขาดความยืดหยุ่นส่งเป็นผลเสียต่อการบริหารราชการแผ่นดินได้ ดังนั้น จึงมีข้อยกเว้นในการใช้จ่ายงบประมาณในบางกรณี ซึ่งหลักในการใช้จ่ายงบประมาณและข้อยกเว้นดังกล่าวจะต้องดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ อันได้แก่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ซึ่งได้กำหนดหลักการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณให้เป็นไปตามรัฐสภาอนุมัติ ข้อยกเว้นเกี่ยวกับการโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณ รวมถึงการกำหนดเกี่ยวกับการผูกพันงบประมาณข้ามปีก็ได้กำหนดไว้ในชั้นการบริหารงบประมาณนี้ด้วย

2.4.1 หลักในการใช้จ่ายงบประมาณ

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ได้บัญญัติหลักเกณฑ์เพื่อควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณของฝ่ายบริหารให้เป็นไปตามที่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภาดังนี้

1) ควบคุมในเชิงมิติหน่วยงาน กล่าวคือ เมื่องบประมาณรายจ่ายตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ได้บัญญัติไว้ว่างบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจใด ได้รับจัดสรรเป็นจำนวนเท่าไรแล้ว หน่วยงานดังกล่าวถือว่าเป็นหน่วยงานเจ้าของงบประมาณที่จะต้องเป็นผู้ใช้จ่ายงบประมาณนั้นตามภารกิจของตน โดยจะโอนหรือนำไปให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจอื่นใช้จ่ายมิได้⁴⁵

2) ควบคุมในเชิงเนื้อหาของงบประมาณ โดยบัญญัติให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ จ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพันได้แต่เฉพาะตามที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมหรือตามอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายอื่น⁴⁶

(นอกจากการควบคุมใน 2 ลักษณะดังกล่าวแล้ว พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ได้บัญญัติควบคุมระยะเวลาในการเบิกจ่ายงบประมาณจากคลัง

⁴⁵พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502, มาตรา 18.

⁴⁶เรื่องเดียวกัน, มาตรา 23.

ไว้ด้วย โดยให้ดำเนินการได้แต่เฉพาะภายในปีงบประมาณนั้น อย่างไรก็ตาม เป็นกรณีที่อยู่ นอกเหนือขอบเขตของการศึกษา จึงไม่ขอกล่าวในที่นี้)

2.4.2 การโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณ

แม้ว่าการใช้จ่ายหรือก่อหนี้ผูกพันงบประมาณรายจ่าย มีกฎเกณฑ์ทั่วไป ที่กำหนดให้ฝ่ายบริหารจะต้องใช้จ่ายเฉพาะตามที่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภาก็ตาม

แต่ในความเป็นจริงนั้น ย่อมไม่อาจหลีกเลี่ยงที่ฝ่ายบริหารจะมีความ จำเป็นต้องใช้จ่ายงบประมาณแตกต่างไปจากที่ได้รับอนุมัติ ซึ่ง ศิริพงษ์ อัทธัญญา อดีต ผู้อำนวยการสำนักกฎหมายและระเบียบของสำนักงบประมาณ ได้อธิบายไว้ว่า “โดย ปกติงบประมาณรายจ่ายที่กำหนดให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจไว้ในรายการใดตาม เอกสารประกอบพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม นั้น ได้จัดทำมาจากแผนปฏิบัติราชการประจำปีที่สอดคล้อง กับแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี จึงไม่ควรโอนหรือนำ ไปใช้ในรายการอื่น แต่เนื่องจาก กระบวนการของการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ต้องใช้เวลาในการจัดทำ ล่วงหน้า ดังนั้น เมื่อถึงเวลาได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อนำ ไปใช้จ่ายในการ ดำเนินงานตามที่ขออนุมัติไว้กับรัฐสภา สถานการณ์ต่าง ๆ เช่น ความจำเป็น เป้าหมาย การให้บริการ กลยุทธ์ และหรือประมาณการค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามแผนได้ เปลี่ยนแปลงไป จนทำให้ต้องมีโอนเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายที่กำหนดไว้ ในรายการต่าง ๆ เพื่อให้สามารถดำเนินงานได้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง ไปได้”⁴⁷

ดังนั้น จึงได้มีข้อยกเว้นให้ฝ่ายบริหารสามารถโอนเปลี่ยนแปลง งบประมาณแตกต่างไปจากที่ได้รับอนุมัติได้ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ได้บัญญัติให้ อำนาจไว้ ซึ่งการโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณนั้น มีทั้งกรณีที่เป็นกรณีโอนข้าม

⁴⁷ ศิริพงษ์ อัทธัญญา, แนวทางปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 (กรุงเทพมหานคร: สำนักงบประมาณ, 2548), หน้า 39.

หน่วยงาน การโอนภายในหน่วยงาน และการโอนงบประมาณที่เป็นงบประมาณรายจ่าย
งบกลาง ดังนี้

การโอนงบประมาณข้ามหน่วยงาน

ในเรื่องการโอนงบประมาณข้ามหน่วยงานนี้ แต่เดิมก่อนใช้

รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีการบัญญัติไว้เฉพาะใน
พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502⁴⁸ โดยให้ดำเนินการได้เมื่อ

1) มีพระราชบัญญัติให้โอนหรือนำไปใช้ได้

2) ในกรณีที่มีพระราชกฤษฎีการวมหรือโอนส่วนราชการเข้าด้วยกัน
ไม่ว่าจะมีผลเป็นการจัดตั้งส่วนราชการขึ้นใหม่หรือไม่ก็ตาม ให้โอนงบประมาณรายจ่าย
ของส่วนราชการที่ถูกโอนหรือรวมเข้าด้วยกันนั้น ไปเป็นของส่วนราชการหรือหน่วยงาน
ที่รับโอนหรือที่รวมเข้าด้วยกัน หรือส่วนราชการที่จัดตั้งขึ้นใหม่แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ตามที่
กำหนดในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

ปัจจุบัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้
บัญญัติหลักการขึ้นใหม่ ให้ฝ่ายบริหารโดยคณะรัฐมนตรีมีอำนาจโอนงบประมาณได้
ในสถานการณ์พิเศษ กล่าวคือ ในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือการรบ
คณะรัฐมนตรีมีอำนาจโอนหรือนำรายจ่ายที่กำหนดไว้สำหรับหน่วยราชการหรือ
รัฐวิสาหกิจใดไปใช้ในรายการที่แตกต่างจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณ
รายจ่ายประจำปีได้ทันทีแต่ต้องรายงานรัฐสภาทราบโดยไม่ชักช้า⁴⁹ (จนถึงปัจจุบันยังไม่
เคยมีการโอนงบประมาณ โดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญที่กล่าวนี้)

การโอนงบประมาณภายในหน่วยงาน

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้
บัญญัติหลักการให้ฝ่ายบริหารสามารถโอนงบประมาณที่กำหนดไว้สำหรับส่วนราชการ
หรือรัฐวิสาหกิจให้แตกต่างไปจากงบประมาณที่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภา และไม่เป็นการ
โอนหรือนำงบประมาณไปใช้ต่างหน่วยงานได้ โดยกำหนดให้ต้องได้รับอนุญาตจาก

⁴⁸พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502, มาตรา 18.

⁴⁹รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550, มาตรา 169.

ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ อย่างไรก็ดี ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ มีอำนาจอนุญาตได้เฉพาะกรณีที่การโอนหรือนำไปใช้ในรายการอื่นนั้นไม่มีผลให้เพิ่มรายจ่ายประเภทเงินราชการลับ หรือเป็นงาน หรือโครงการใหม่ โดยในกรณีดังกล่าว จะต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี⁵⁰

การโอนงบประมาณรายจ่ายงบกลาง

งบประมาณรายจ่ายงบกลาง เป็นงบประมาณที่ไม่ได้ตั้งไว้ให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจแห่งใดไว้โดยเฉพาะเจาะจง ทั้งนี้ ศิริพงษ์ อรรถกฤษณ์ ได้อธิบายไว้ว่า “งบประมาณรายจ่ายงบกลาง เป็นรายการงบประมาณรายจ่ายที่แตกต่างจากงบประมาณรายจ่ายสำหรับส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ โดยปกติกำหนดไว้เพื่อใช้จ่ายในหลายกรณี เช่น (1) กรณีเป็นงบบุคลากรที่ทุกหน่วยงานใช้จ่ายในรายการเดียวกันร่วมกัน เช่น เงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ เงินช่วยเหลือข้าราชการ ลูกจ้างและพนักงานของรัฐ เป็นต้น (2) เป็นค่าใช้จ่ายตามนโยบายและโครงการพิเศษของรัฐบาล เช่น ค่าใช้จ่ายในการชำระหนี้กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ค่าใช้จ่ายการจัดงานฉลองสิริราชสมบัติครบ 60 ปี และค่าใช้จ่ายในการพัฒนาศักยภาพหมู่บ้านและชุมชน เป็นต้น (3) เป็นค่าใช้จ่ายในกรณีที่ยังไม่ได้สามารถกำหนดเป้าหมายหรือวงเงินค่าใช้จ่ายไว้ล่วงหน้าได้ เช่น เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ค่าใช้จ่ายตามโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ เป็นต้น หรือ (4) เป็นค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติยุทธศาสตร์และนโยบายเพื่อตอบสนองให้ทันกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง เช่น ค่าใช้จ่ายเพื่อปรับกลยุทธ์และรองรับการเปลี่ยนแปลง เป็นต้น”⁵¹

ในแต่ละปีอาจมีรายการงบประมาณรายจ่ายงบกลางรายการต่าง ๆ แตกต่างกันไป ทั้งนี้ ในกรณีที่มีความจำเป็นผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ โดยอนุมัตินายกรัฐมนตรีจะโอนวงเงินจากงบกลางรายการหนึ่งไปเพิ่มรายการอื่นระหว่างรายการงบกลางด้วยกันก็ได้⁵²

⁵⁰ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502, มาตรา 19.

⁵¹ ศิริพงษ์ อรรถกฤษณ์, เรื่องเดิม, หน้า 49.

⁵² พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502, มาตรา 19 วรรคสาม.

2.4.3 การผูกพันงบประมาณข้ามปี

ตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 การผูกพันงบประมาณข้ามปี ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจสามารถดำเนินการได้โดยแบ่งเป็น 2 กรณี คือการอนุมัติผูกพันงบประมาณข้ามปีกรณีปกติ และการอนุมัติผูกพันงบประมาณข้ามปีในกรณีมีความจำเป็นเร่งด่วน ส่วนการควบคุมที่เกี่ยวกับการผูกพันงบประมาณข้ามปีนั้น กฎหมายมิได้บัญญัติไว้ แต่ได้มีมาตรการที่กำหนดขึ้นภายในของฝ่ายบริหาร

1) การอนุมัติผูกพันงบประมาณข้ามปี

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดอำนาจในการอนุมัติให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจผูกพันงบประมาณข้ามปี เป็นของคณะรัฐมนตรี ดังนี้

การอนุมัติผูกพันงบประมาณข้ามปีกรณีปกติ

การอนุมัติให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจดำเนินการก่อนนี้ผูกพันข้ามปี กฎหมายได้บัญญัติไว้ให้เป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร โดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 23 วรรคสาม ได้บัญญัติหลักการไว้ว่า

“เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมแล้วแต่กรณีใช้บังคับแล้ว ให้สำนักงบประมาณรวบรวมรายการงบประมาณรายจ่ายซึ่งจะต้องก่อนนี้ผูกพันและวงเงินที่คาดว่าจะต้องก่อนนี้ผูกพันงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อไป พร้อมทั้งจำนวนเงินเพื่อเหลือเพื่อขาดเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติการก่อนนี้ผูกพันภายในหกสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และเมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติแล้ว ให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจดำเนินการตามระเบียบที่ผู้อำนวยการกำหนด ด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี”

มีข้อสังเกตว่า บทบัญญัติของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 23 ดังกล่าว ได้บัญญัติเพิ่มเติมขึ้น โดยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2534 แต่ในทางปฏิบัติก่อนที่จะได้มีการบัญญัติเพิ่มความดังกล่าว ฝ่ายบริหารก็ได้มีการดำเนินการก่อนนี้ผูกพันข้ามปีมาก่อนแล้ว โดยส่วน



ราชการและรัฐวิสาหกิจที่ต้องดำเนินการก่อนนี้ผูกพันข้ามปีจะต้องเป็นผู้นำเสนอขอ
อนุมัติต่อคณะรัฐมนตรีเป็นรายกรณีไป ทั้งนี้ “การแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว ก็เพื่อลดภาระ
ของคณะรัฐมนตรีในการพิจารณาอนุมัติการก่อนนี้ผูกพันให้แก่ส่วนราชการและ
รัฐวิสาหกิจ เพราะแต่เดิมส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจใดจะทำการก่อนนี้ผูกพัน
งบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อ ๆ ไป ก็จะต้องเสนอขออนุมัติคณะรัฐมนตรีหรืออนุมัติเป็น
ราย ๆ ไป ซึ่งส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ อาจเสนอในเวลาใดก็ได้ แล้วแต่ความ
พอใจของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง เอกสารประกอบการพิจารณาแต่ละ
เรื่องก็มีจำนวนหลายร้อยฉบับ ทำให้เป็นภาระต่อคณะรัฐมนตรีมาก”⁵³ ดังนั้น พระราช-
บัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 23 วรรคสาม จึงบัญญัติขึ้นเพื่อเปลี่ยน-
แปลงวิธีปฏิบัติของการผูกพันงบประมาณข้ามปี มากกว่าที่จะต้องการบัญญัติให้อำนาจ
แก่คณะรัฐมนตรีในการอนุมัติผูกพันงบประมาณข้ามปี อย่างไรก็ตาม การบัญญัติความ
มาตรา 23 วรรคสาม ไว้ดังกล่าวทำให้เกิดความชัดเจนว่ากฎหมายได้ให้อำนาจฝ่าย
บริหารที่จะดำเนินการผูกพันงบประมาณข้ามปีได้

การอนุมัติผูกพันงบประมาณข้ามปีในกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น
นอกจากคณะรัฐมนตรีจะมีอำนาจอนุมัติการผูกพันงบประมาณ
ข้ามปีโดยอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 23
วรรคสาม ซึ่งเป็นสำนักงบประมาณจะรวบรวมรายการที่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ
จะต้องก่อนนี้ผูกพันงบประมาณข้ามปี เสนอคณะรัฐมนตรีภายในหกสิบวันนับแต่วันที่
พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีใช้บังคับแล้ว ภายหลังจากนั้น ในกรณีที่มี
ความจำเป็นและเร่งด่วนคณะรัฐมนตรียังมีอำนาจตามมาตรา 23 วรรคสี่ซึ่งบัญญัติว่า
“ในกรณีที่มีความจำเป็นและเร่งด่วนและมีใช้กรณีตามวรรคสอง
หรือวรรคสาม คณะรัฐมนตรีมีอำนาจอนุมัติให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจจ่ายเงินหรือ
ก่อนนี้ผูกพันตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติ
งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมก่อนได้รับเงินประจำงวด หรืออนุมัติให้ส่วนราชการ หรือ

⁵³ชาลิณี นิธินันท์, เรื่องเดิม, หน้า 56.

รัฐวิสาหกิจก่อนนี้ผูกพันเกินกว่าหรือนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมได้”

ทั้งนี้ การก่อนนี้ผูกพันเกินกว่า หรือนอกเหนือจากพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น มีความหมายรวมไปถึงการอนุมัติให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจก่อนนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณด้วย อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจอนุมัติผูกพันงบประมาณข้ามปีตามนัยมาตรา 23 วรรคห้า ดังกล่าว มีเงื่อนไขว่าจะต้องเป็นกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นเท่านั้น และในทางปฏิบัติโดยปกติสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีก็จะขอให้สำนักงานประมาณ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีด้วย

2) มาตรการการควบคุมการผูกพันงบประมาณข้ามปีภายในฝ่ายบริหาร

แม้ว่าพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 จะให้อำนาจคณะรัฐมนตรีอนุมัติการผูกพันงบประมาณข้ามปีได้ โดยมีได้กำหนดหลักเกณฑ์ หรือแนวทางว่า จะให้ผูกพันงบประมาณข้ามปีได้เป็นจำนวนเท่าใดและในระยะเวลาเท่าใดก็ตาม รวมถึงกรณีที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการเปลี่ยนแปลงงบประมาณจากที่รัฐสภาอนุมัติในหลายประการ แต่ฝ่ายบริหารก็ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญที่จะใช้จ่ายงบประมาณให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่รัฐสภาได้อนุมัติงบประมาณ และผลกระทบที่จะเกิดขึ้นแก่การจัดทำงบประมาณในอนาคต หากมีการผูกพันงบประมาณข้ามปีมากเกินไป จึงได้มีการกำหนดมาตรการควบคุมการผูกพันงบประมาณข้ามปีของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ดังนี้

(1) หลักเกณฑ์การผูกพันงบประมาณข้ามปี

คณะรัฐมนตรีได้มีมติกำหนดหลักเกณฑ์ในการผูกพันงบประมาณข้ามปี เพื่อเป็นแนวทางให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจถือปฏิบัติมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2534 (แจ้งเวียนส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ โดยหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0205/ว 195 ลงวันที่ 27 ธันวาคม 2534) ในวันเดียวกับที่อนุมัติระเบียบการก่อนนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณ พ.ศ. 2534 ที่ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณเสนอ และได้มีการปรับปรุงหลักเกณฑ์ดังกล่าวเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน

หลักเกณฑ์ในการผูกพันงบประมาณข้ามปี ในปัจจุบันเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2552⁵⁴ สรุปสาระสำคัญในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมภาระผูกพันในปีงบประมาณต่อ ๆ ไป ดังนี้

ก. การผูกพันงบประมาณล่วงหน้า ควรกำหนดระยะเวลาไว้ไม่เกิน 5 ปี

ข. การผูกพันงบประมาณใหม่ในแต่ละปีงบประมาณ เมื่อรวมกับภาระผูกพันเฉพาะรายจ่ายลงทุนที่กำหนดไว้ก่อนแล้ว จะต้องมิยอดภาระงบประมาณที่จะผูกพันในปีต่อ ๆ ไป เปรียบเทียบกับรายจ่ายลงทุนที่ส่วนราชการได้รับในปีงบประมาณนั้น ดังนี้

ปีที่ 1 ไม่เกินกว่า ร้อยละ 60

ปีที่ 2 ไม่เกินกว่า ร้อยละ 40

ปีที่ 3 ไม่เกินกว่า ร้อยละ 20

ปีที่ 4 ไม่เกินกว่า ร้อยละ 10

การกำหนดสัดส่วนการผูกพันงบประมาณข้ามปี ดังกล่าว ใช้บังคับกับเฉพาะกรณีการผูกพันงบประมาณล่วงหน้าที่มีระยะเวลาเกินกว่า 3 ปี เท่านั้น ส่วนกรณีที่นอกเหนือไปจากนี้จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนเป็นกรณีไป

ค. รายการผูกพันงบประมาณข้ามปีทุกรายการต้องได้รับการจัดสรรงบประมาณในปีแรก เป็นจำนวนไม่ต่ำกว่าร้อยละ 20 ของวงเงินงบประมาณทั้งสิ้นของรายการนั้น ๆ (หลักเกณฑ์ข้อนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันมิให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจนำงบประมาณที่ได้รับอนุมัติในปีปัจจุบันในสัดส่วนเพียงเล็กน้อยแต่นำไปทำสัญญาผูกพันงบประมาณในปีต่อ ๆ อีกเป็นจำนวนมาก เพื่อเป็นเงื่อนไขผูกพันให้มีการจัดสรรงบประมาณ ให้ตามที่มีการผูกพันไว้แล้ว)

⁵⁴ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, หนังสือด่วนที่สุดที่ นร 0506/ว 31 ลงวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2552.

(2) การควบคุมการเปลี่ยนแปลงรายการผูกพันงบประมาณข้ามปี ส่วนราชหรือรัฐวิสาหกิจที่ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีให้ดำเนินการผูกพันงบประมาณข้ามปีในรายการใดแล้ว จะไม่สามารถเปลี่ยนแปลงวงเงินรายการหรือรายละเอียดของรายการที่ได้รับอนุมัติได้เอง ในกรณีที่มีความจำเป็นจะต้องเปลี่ยนแปลง ระเบียบการก่องหนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณ พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเจ้าของงบประมาณดำเนินการ ดังนี้⁵⁵

ก. การเปลี่ยนแปลงรายละเอียดของรายการโดยไม่เพิ่มวงเงิน ให้ขอทำความตกลงกับสำนักงบประมาณ

ข. การขยายระยะเวลาผูกพันงบประมาณโดยไม่เพิ่มวงเงิน ให้เสนอขออนุมัติจากรัฐมนตรีเจ้าสังกัด

ค. การเปลี่ยนแปลงรายการและหรือการเพิ่มวงเงินเกินจากที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ จะต้องขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรี

2.5 การติดตามตรวจสอบการใช้งบประมาณโดยรัฐสภา

รัฐสภามีกลไกที่จะควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาล ภายหลังจากที่มีการใช้จ่ายหรือก่องหนี้ผูกพันงบประมาณแล้ว ด้วยวิธีการติดตามตรวจสอบโดยคณะกรรมการของสภา และการพิจารณาจากรายงานของรัฐบาล ดังนี้

การติดตามตรวจสอบโดยคณะกรรมการสามัญ

คณะกรรมการสามัญของสภา มีหน้าที่ตามกฎหมายในการพิจารณา สอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ตามที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาแล้วรายงานต่อสภา โดยมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำ หรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาอยู่นั้นได้⁵⁶

⁵⁵ระเบียบการก่องหนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณ พ.ศ. 2534, ข้อ 7.

⁵⁶รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550, มาตรา 135.

ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้ตั้ง คณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ มีจำนวน 15 คน มีอำนาจหน้าที่กระทำการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาลในด้าน งบประมาณ ติดตามและประเมินผลการรับ การใช้จ่ายเงินงบประมาณประจำปีของส่วน ราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ⁵⁷

ส่วนคณะกรรมการสามัญของวุฒิสภา ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 กำหนดให้ คณะกรรมการกิจการองค์กรตามรัฐธรรมนูญและติดตามการ บริหารงบประมาณ ประกอบด้วยกรรมการไม่น้อยกว่า 9 คนแต่ไม่เกิน 15 คน มี อำนาจหน้าที่พิจารณา ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติ กระทำการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการดำเนินการบริหาร จัดการขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ และนโยบายของรัฐบาลในด้านงบประมาณ ติดตาม และประเมินผลการรับการใช้จ่ายเงินงบประมาณประจำปีของส่วนราชการ หน่วยงาน ของรัฐและรัฐวิสาหกิจ และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง⁵⁸

การตรวจสอบจากรายงานของรัฐบาล

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการ เสนอรายงานด้านงบประมาณแก่รัฐสภา ซึ่งเป็นหลักการใหม่ไม่เคยมีการบัญญัติไว้ใน รัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา โดยบัญญัติให้รัฐบาลมีหน้าที่ต้องรายงานต่อสภาเพื่อทราบ ใน 2 กรณี⁵⁹

1) รายงานกรณีที่คณะรัฐมนตรีได้ใช้อำนาจโอนหรือนำงบประมาณ ที่กำหนดไว้สำหรับหน่วยราชการหรือรัฐวิสาหกิจใดไปใช้ในรายการที่แตกต่างจาก ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในระหว่างที่ประเทศอยู่ใน ภาวะสงครามหรือการรบ โดยต้องรายงานให้รัฐทราบโดยไม่ชักช้า

⁵⁷ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551, ข้อ 82.

⁵⁸ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551, ข้อ 77.

⁵⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550, มาตรา 169.

2) รายงานการโอนหรือนำงบประมาณรายจ่ายที่กำหนดไว้ในรายการใดไปใช้ในรายการอื่นของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นกรณีนอกเหนือจากการโอนงบประมาณในระหว่างที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือการรบ ในกรณีนี้รัฐบาลต้องรายงาน ให้รัฐสภาทราบทุกหกเดือน

นอกจากรายงานการโอนงบประมาณที่คณะรัฐมนตรีต้องรายงานให้รัฐสภาทราบตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแล้ว พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังต้องประกาศรายงานการรับจ่ายเงินเมื่อสิ้นปีงบประมาณ ในราชกิจจานุเบกษาโดยมิชักช้า และให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่ตรวจสอบรายงานการรับจ่ายดังกล่าว และรายงานผลการตรวจสอบต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอต่อรัฐสภา⁶⁰

⁶⁰พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502, มาตรา 30.