

บทที่ 4

วิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมงบประมาณแผ่นดิน

โดยรัฐสภากรณีการผูกพันงบประมาณข้ามปี

ตามที่ได้ศึกษาถึงความหมายของการผูกพันงบประมาณข้ามปีมาแล้วในบทที่ 2 พบว่ามีลักษณะที่สำคัญคือ เป็นการทำสัญญาที่มีผลผูกพันการจ่ายเงินงบประมาณเกินกว่าจำนวนเงินและระยะเวลาที่ได้รับอนุมัติไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ดังนั้น การผูกพันงบประมาณข้ามปีจึงเป็นวิธีการใช้จ่ายงบประมาณที่ไม่สอดคล้องกับหลักกฎหมายทั่วไปทางการคลัง ในหลักเรื่องระยะเวลาหนึ่งปีของงบประมาณ (Annual Basis) ซึ่งกำหนดรอบระยะเวลาของงบประมาณเป็นปี เพื่อเป็นมาตรการบังคับฝ่ายบริหารต้องขออนุมัติใช้จ่ายงบประมาณต่อรัฐสภาเป็นปี ๆ ไป อันทำให้การใช้จ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพันงบประมาณจึงมีกำหนดระยะเวลาต้องไม่เกิน 1 ปีงบประมาณ ดังนั้น การผูกพันงบประมาณข้ามปีจึงถือเป็นข้อยกเว้นของหลักกฎหมายการคลังดังกล่าว

นอกจากนั้นตามวิธีการงบประมาณของประเทศไทยในปัจจุบัน ฝ่ายบริหารสามารถที่จะปรับเปลี่ยนงบประมาณรายการผูกพันข้ามปีจากที่ได้รับอนุมัติรวมไปถึงการกำหนดรายการผูกพันงบประมาณขึ้นใหม่นอกเหนือจากที่รัฐสภาอนุมัติไว้ก็ได้ กรณีดังกล่าวจึงมิได้เป็นไปตามหลักความยินยอม หรืออำนาจในการอนุมัติงบประมาณ (Authoritativeness) รวมถึงหลักความเฉพาะเจาะจงของรายจ่าย (Specificity) ซึ่งฝ่ายบริหารจะจ่ายเงินไม่ได้หากไม่ได้รับความยินยอมจากรัฐสภา และจะต้องใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ที่รัฐสภาอนุมัติไว้ด้วย

อย่างไรก็ดี เป็นความจำเป็นที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงที่จะต้องยินยอมให้ฝ่ายบริหารสามารถผูกพันงบประมาณข้ามปีได้ เนื่องจากประเทศไทยมีข้อจำกัดด้านกำลังเงินเมื่อเทียบกับความจำเป็นในการใช้จ่ายที่มีมากขึ้น มิฉะนั้นรัฐบาลจะไม่สามารถดำเนินโครงการขนาดใหญ่ซึ่งใช้ระยะเวลาดำเนินการเกินกว่าหนึ่งปี และเป็นอุปสรรคต่อการ

กระจายงบประมาณเพื่อดำเนินโครงการต่าง ๆ อย่างทั่วถึงปัญหาจึงอยู่ที่มาตรการทางกฎหมายที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เอื้อต่อการให้รัฐสภาสามารถควบคุมให้การผูกพันงบประมาณข้ามปีเป็นไปอย่างเหมาะสม ส่งผลดีต่อเศรษฐกิจและสังคม และตอบสนองความต้องการของประชาชนหรือไม่เพียงใด ซึ่งจะได้อภิปรายมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมงบประมาณโดยรัฐสภาในปัจจุบัน ว่ามีสภาพปัญหาในการควบคุมการผูกพันงบประมาณข้ามปีอย่างไร

1. ข้อจำกัดในการอนุมัติงบประมาณ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติหลักการให้รัฐสภาใช้อำนาจควบคุมงบประมาณโดยการอนุมัติพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายผ่านกระบวนการทางนิติบัญญัติ ซึ่งมาตรา 166 บัญญัติว่า “งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณออกไม่ทันปีงบประมาณใหม่ให้ใช้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณปีก่อนนั้นไปพลางก่อน”

นอกจากนี้ ในมาตรา 167 วรรคหนึ่ง รัฐธรรมนูญยังได้ให้ความสำคัญต่อการอนุมัติงบประมาณรายการผูกพันข้ามปี โดยได้กำหนดคกฏเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดทำเอกสารประกอบการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณเพิ่มเติมจากหลักการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ โดยกำหนดให้ “ในการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต้องมีเอกสารประกอบซึ่งรวมถึงประมาณการรายรับ และวัตถุประสงค์ กิจกรรม แผนงาน โครงการในแต่ละรายการของการใช้จ่ายงบประมาณให้ชัดเจน รวมทั้งต้องแสดงฐานะการเงิน-การคลังของประเทศเกี่ยวกับภาพรวมของภาวะเศรษฐกิจที่เกิดจากการใช้จ่ายและการจัดหารายได้ ประโยชน์และการขาดรายได้จากการยกเว้นภาษีเฉพาะรายในรูปแบบต่าง ๆ ความจำเป็นในการตั้งงบประมาณผูกพันข้ามปี ภาระหนี้และการก่อหนี้ของรัฐและฐานะการเงินของรัฐวิสาหกิจ ในปีที่ย้อนอนุมัติงบประมาณนั้นและปีงบประมาณที่ผ่านมาเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาด้วย”

อย่างไรก็ดี แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะบัญญัติหลักการไว้ดังกล่าว แต่อำนาจในการอนุมัติพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของรัฐสภาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการผูกพันงบประมาณข้ามปี ก็ยังมีข้อจำกัดบางประการที่ทำให้รัฐสภาไม่สามารถควบคุมการผูกพันงบประมาณข้ามปีได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนี้

1.1 ขอบอำนาจการอนุมัติงบประมาณของรัฐสภา

โดยที่งบประมาณที่รัฐบาลนำเสนอขออนุมัติต่อรัฐสภา ต้องจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งมีระยะเวลาในการบังคับใช้เท่ากับ 1 ปี ตามระยะเวลาของปีงบประมาณที่กำหนดไว้ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กล่าวคือระยะเวลาตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม ถึงวันที่ 30 กันยายน ของปีถัดไป ดังนั้น งบประมาณรายจ่ายแต่ละรายการที่รัฐบาลกำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี จึงเป็นงบประมาณเฉพาะในส่วนที่รัฐบาลมีแผนจะใช้จ่ายภายในระยะเวลาของปีงบประมาณที่เสนอขออนุมัติเท่านั้น ไม่รวมไปถึงเงินงบประมาณซึ่งผูกพันจะต้องใช้จ่ายในปีถัด ๆ ไป กรณีดังกล่าว การพิจารณาอนุมัติงบประมาณของรัฐสภา จึงถูกจำกัดอยู่เฉพาะงบประมาณในส่วนที่รัฐบาลจะใช้จ่ายภายในระยะเวลา 1 ปีงบประมาณด้วยเช่นกัน

ผู้เขียนขอยกกรณีตัวอย่าง จากการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 งบประมาณของกรมชลประทาน ซึ่งรัฐบาลเสนอขอตั้งงบประมาณของกรมชลประทานเป็นค่าจ้างเหมาดำเนินการก่อสร้างสถานีสูบน้ำและระบบท่อส่งน้ำพร้อมอาคารประกอบ ส่วนที่ 1 ในโครงการผันน้ำจากพื้นที่จังหวัดจันทบุรีไปยังแหล่งเก็บกักน้ำจังหวัดระยอง วงเงินงบประมาณสำหรับจ้างเหมาก่อสร้างทั้งสิ้น 1,872,478,900 บาท เริ่มดำเนินการในปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 โดยขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 เป็นจำนวน 546,139,600 บาท ที่เหลือผูกพันงบประมาณในปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 และ 2556 รายการดังกล่าว แสดงรายละเอียดของงบประมาณไว้ในเอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 เล่มที่ 3 หน้า 118 ดังนี้

สถานีสูบน้ำและระบบท่อส่งน้ำพร้อมอาคารประกอบ 548,715,000 บาท

1) ค่าควบคุมงานจ้างเหมา 2,575,400 บาท

2) จ้างเหมา 546,139,600 บาท

งบประมาณทั้งสิ้น 1,872,478,900 บาท

ปี 2554 ตั้งงบประมาณ 546,139,600 บาท

ปี 2555 ผูกพันงบประมาณ 795,804,000 บาท

ปี 2556 ผูกพันงบประมาณ 530,535,300 บาท

ตามรายการดังกล่าว ขอบอำนาจการอนุมัติงบประมาณของรัฐบาล จำกัดอยู่เฉพาะงบประมาณที่ตั้งไว้ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 จำนวน 546,139,600 บาท เท่านั้น ส่วนวงเงินที่ผูกพันในปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 จำนวน 795,804,000 บาท และปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 จำนวน 530,535,300 บาท มิได้เป็นงบประมาณรายจ่ายที่รัฐบาลจะอนุมัติในครั้งนี้

การที่รัฐบาลมีขอบอำนาจการพิจารณาที่จำกัดดังกล่าว ทำให้เกิดผลที่สำคัญ 2 ประการ คือ

1) หากสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเห็นสมควรปรับลดงบประมาณรายการดังกล่าว ก็จะสามารถปรับลดได้แต่เฉพาะงบประมาณที่ขอตั้งงบประมาณเท่านั้น แต่ไม่สามารถปรับวงเงินงบประมาณทั้งสิ้น หรือวงเงินที่จะผูกพันงบประมาณในปีต่อไปได้

2) ภายหลังจากที่พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีประกาศใช้แล้ว ในขั้นการบริหารงบประมาณ คณะรัฐมนตรีสามารถอนุมัติให้ผูกพันงบประมาณเกินไปกว่าวงเงินและระยะเวลาที่เสนอไว้ต่อสภาได้ เนื่องจากการผูกพันที่นำเสนอไว้นั้น มิได้เป็นข้อผูกพันทางกฎหมายที่ฝ่ายบริหารจะต้องยึดถือปฏิบัติ

จึงเห็นได้ว่า แม้รัฐบาลจะมีอำนาจควบคุมงบประมาณโดยการอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายก็ตาม แต่ในกรณีที่เป็นการผูกพันงบประมาณข้ามปี รัฐบาลกลับมิได้มีอำนาจในการควบคุมงบประมาณรายจ่ายอย่างครบถ้วน เพราะการอนุมัติพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นการอนุมัติในลักษณะแยกส่วนเป็นปี ๆ ไป มิได้อนุมัติครอบคลุมจำนวนเงินและระยะเวลาการใช้จ่ายงบประมาณ

ในภาพรวมของรายการผูกพันงบประมาณข้ามปี ในลักษณะดังกล่าว จึงมีผลเป็นการตีกรอบอำนาจการอนุมัติงบประมาณของรัฐสภา ที่ไม่สามารถอนุมัติล่วงไปถึงปีงบประมาณต่อ ๆ ไป ที่รัฐบาลจะดำเนินการก่อนนี้ผูกพัน

กรณีดังกล่าว แตกต่างจากวิธีการงบประมาณของประเทศฝรั่งเศส และประเทศญี่ปุ่น ที่กำหนดให้รัฐสภามีอำนาจอนุมัติการผูกพันงบประมาณข้ามปีไว้อย่างชัดเจน กล่าวคือประเทศฝรั่งเศส รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 2001-692 ลงวันที่ 1 สิงหาคม 2001 ว่าด้วยกฎหมายการคลัง ในมาตรา 34 กำหนดรูปแบบของงบประมาณรายจ่ายกำหนดที่ขออนุมัติรัฐสภาจะประกอบด้วย 2 ส่วน คือ กรอบสูงสุดของค่าใช้จ่ายที่สามารถทำการผูกพันได้ (Commitment Authorizations) วงเงินเพื่อการชำระค่าใช้จ่าย (Cash-Limit Appropriations) สำหรับในประเทศญี่ปุ่น มาตรา 14 ของกฎหมายการคลังสาธารณะ 1947 ก็ได้กำหนดหลักการให้การอนุมัติงบประมาณรายจ่าย ในลักษณะผูกพันข้ามปีต้องขออนุมัติต่อรัฐสภาด้วยเช่นกัน และยังจำกัดการดำเนินการผูกพันงบประมาณข้ามปีให้ดำเนินการได้เฉพาะสำหรับโครงการ เช่น การก่อสร้าง และการผลิต ซึ่งรัฐสภาจะพิจารณารายละเอียดของรายจ่ายผูกพันแต่ละปี รวมทั้งยอดรวมทั้งหมดด้วย

ในเรื่องนี้ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ได้มีการกำหนดหลักการเกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณที่มีระยะเวลาเกินกว่าหนึ่งปีไว้ คือกรณีที่เป็นงบประมาณรายจ่ายข้ามปีในมาตรา 4 และในมาตรา 11 ดังนี้

“มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้ . . .

“งบประมาณรายจ่ายข้ามปี” หมายความว่า งบประมาณรายจ่ายที่ใช้ได้เกินปีงบประมาณ ตามวัตถุประสงค์และระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย . . .”

“มาตรา 11 งบประมาณรายจ่ายข้ามปีจะมีได้ในกรณีที่คาดว่าจะใช้งบประมาณรายจ่ายให้เสร็จทันภายในปีงบประมาณไม่ได้ การตั้งงบประมาณรายจ่ายข้ามปีนี้ต้องกำหนดเวลาสิ้นสุดไว้ด้วย”



ทั้งนี้ ผู้เขียนได้เรียนสัมภาษณ์ นางรวมพร วุฒิสงห์ชัย ผู้อำนวยการสำนักกฎหมายและระเบียบ สำนักงานงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี เกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายข้ามปีซึ่งได้รับคำอธิบายว่า

งบประมาณรายจ่ายข้ามปี มีความแตกต่างจากการผูกพันงบประมาณข้ามปี กล่าวคือ งบประมาณรายจ่ายข้ามปี เป็นกรณีที่รัฐบาลเสนอขอตั้งงบประมาณสำหรับรายการหรือโครงการใด ๆ ไว้ครบถ้วนในปีงบประมาณที่ขออนุมัติ แต่จะไม่สามารถใช้จ่ายงบประมาณได้ทั้งหมด เนื่องจากรายการหรือโครงการนั้น ๆ มีระยะเวลาดำเนินการเกินกว่า 1 ปี ทั้งนี้ ตั้งแต่ประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 จนถึงปัจจุบัน ยังไม่เคยมีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายข้ามปีแต่อย่างใด ซึ่งเหตุผลส่วนหนึ่งน่าจะมาจากการจัดทำงบประมาณรายจ่ายข้ามปีควรเป็นกรณีที่รัฐบาลจะต้องมีงบประมาณมากเพียงพอไม่มีข้อจำกัดด้านกำลังเงิน และเหตุผลที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ บทบัญญัติของกฎหมายที่บัญญัติไว้ไม่มีความชัดเจนเพียงพอที่จะนำไปสู่การปฏิบัติ

ส่วนการผูกพันงบประมาณข้ามปี เป็นกรณีที่รายการหรือโครงการมีระยะเวลาดำเนินการเกินกว่า 1 ปี เช่นเดียวกัน แต่รัฐบาลไม่ต้องเสนอขอตั้งงบประมาณให้ครบถ้วนไว้ในปีแรก โดยจะตั้งงบประมาณสำหรับใช้จ่ายในส่วนที่เหลือเป็นรายปีไป การผูกพันงบประมาณข้ามปีจึงเข้าข่ายเป็นการก่อกำหนดผูกพันเกินกว่าที่ได้รับอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มิได้กำหนดให้ดำเนินการได้ตั้งแต่แรก แต่ได้มีการเพิ่มเติมหลักการในภายหลัง โดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2511 ได้แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 23 ของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจอนุมัติให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจก่อกำหนดผูกพันข้ามปีงบประมาณได้¹

การที่พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 บัญญัติให้ งบประมาณรายจ่ายข้ามปี จะต้องใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์และระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายจึงแสดงให้เห็นเจตนารมณ์ที่สำคัญว่า การใช้จ่ายงบประมาณที่มีระยะเวลาดำเนินการเกินกว่า 1 ปี เป็นเรื่องที่จะต้องได้รับอนุมัติจากรัฐสภา แม้ว่ารัฐบาลได้

¹รวมพร วุฒิสงห์ชัย, สัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 18 สิงหาคม 2552.

เสนอตั้งงบประมาณไว้ครบถ้วนในปีแรกแล้วก็ตาม ฉะนั้น การผูกพันงบประมาณข้ามปี ซึ่งเป็นยิ่งกว่าการใช้จ่ายงบประมาณไม่แล้วเสร็จภายในปี แต่เป็นการก่องหนี่ผูกพันเกินกว่างบประมาณรายจ่ายประจำปีด้วย จึงยังสมควรต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา การที่พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2511 ได้เพิ่มเติมหลักการให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจอนุมัติให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจผูกพันงบประมาณข้ามปีได้โดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา น่าจะเกิดจากเหตุผลด้านการเมืองในขณะนั้น ซึ่งอยู่ในสมัยของรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร การปกครองประเทศยังมีได้เป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

‘ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า อำนาจของรัฐสภาในการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายที่เป็นรายการผูกพันงบประมาณข้ามปี จึงไม่ควรถูกจำกัดอยู่เฉพาะจำนวนเงินที่รัฐบาลจะใช้จ่ายในแต่ละปีเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน แต่รัฐสภาควรมีอำนาจอนุมัติครอบคลุมงบประมาณทั้งสิ้นที่รัฐบาลมีแผนจะก่องหนี่ผูกพันในปีงบประมาณต่อไปด้วย โดยรัฐบาลควรต้องนำโครงการที่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจมีแผนที่จะดำเนินการในลักษณะการผูกพันข้ามปีขออนุมัติต่อรัฐสภา พร้อมกับการขออนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

1.2 ข้อจำกัดในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดระยะเวลาการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของรัฐสภา ไว้ในมาตรา 168 ว่า “ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สภาผู้แทนราษฎรจะต้องวิเคราะห์และพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยห้าวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินี้ตั้งกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎร

ถ้าสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาที่กล่าวในวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้นและให้เสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ตั้งกล่าวต่อวุฒิสภา

ในการพิจารณาของวุฒิสภา วุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ มิได้ถ้าพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น ในกรณีเช่นนี้และในกรณีที่วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ . . .”

ภายใต้กรอบระยะเวลาตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 105 วัน และวุฒิสภาต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 20 วัน รวมกันได้ 125 วัน หรือประมาณ 4 เดือน นั้น นับว่ารัฐสภามีระยะเวลาในการพิจารณาไม่น้อยเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น โดยมีระยะเวลาในการพิจารณาประมาณใกล้เคียงกับของประเทศอังกฤษที่จะต้องอนุมัติงบประมาณมีระยะเวลาการพิจารณาประมาณ 4 เดือน และมีระยะเวลาการพิจารณามากกว่ารัฐสภาของประเทศฝรั่งเศสและประเทศญี่ปุ่นค่อนข้างมาก ซึ่งรัฐสภาของประเทศฝรั่งเศสจะต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 70 วัน และรัฐสภาญี่ปุ่นซึ่งมีระยะเวลาพิจารณาประมาณ 3 เดือน โดยประมาณ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากงบประมาณรายจ่ายมีรายละเอียดที่รัฐสภาต้องพิจารณาเป็นจำนวนมาก ในทางปฏิบัติรัฐสภาจึงต้องพิจารณากันอย่างเร่งรีบโดยเฉพาะในชั้นการพิจารณาของกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎร ระยะเวลาการพิจารณาที่รัฐธรรมนูญให้ไว้ดังกล่าว จึงยังเป็นข้อจำกัดที่ทำให้รัฐสภาไม่สามารถพิจารณาได้อย่างละเอียดถี่ถ้วน

อีกประเด็นหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับระยะเวลาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของรัฐสภา ก็คือพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ได้กำหนดระยะเวลาการเสนองบประมาณประจำปีต่อรัฐสภาไว้ในมาตรา 15 ว่า “ให้ผู้อำนวยการเสนองบประมาณประจำปีต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อคณะรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภา เป็นเวลาอย่างน้อยสองเดือนก่อนวันเริ่มปีงบประมาณนั้น” ซึ่งไม่สอดคล้องกับระยะเวลาการพิจารณาของรัฐสภาที่มีระยะเวลาการพิจารณาประมาณ 4 เดือน และหากฝ่ายบริหารเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายให้รัฐสภาก่อนเริ่มปีงบประมาณ 2 เดือน รัฐสภาก็จะไม่สามารถอนุมัติงบประมาณได้ทันก่อนวันเริ่มปีงบประมาณ

ในเรื่องนี้สำนักงานงบประมาณได้ดำเนินการให้มีการเสนองบประมาณต่อรัฐสภาให้เร็วขึ้นมาเป็นลำดับ เพื่อให้ช่วงระยะเวลาการเสนองบประมาณสอดคล้องกับ

ระยะเวลาการพิจารณาของรัฐสภา โดยในปีงบประมาณ 2554 กำหนดวันเสนองบ-
ประมาณต่อรัฐสภาไว้ในวันที่ 11 พฤษภาคม 2553² ซึ่งเป็นระยะเวลาประมาณ 4 เดือน
เศษ ก่อนเริ่มปีงบประมาณ อย่างไรก็ตาม การดำเนินการดังกล่าวทำให้ฝ่ายบริหารต้องเริ่ม
จัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 ตั้งแต่ประมาณกลางเดือน
ตุลาคม 2552 ซึ่งเป็นเวลาเริ่มต้นปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 เพียงไม่กี่วัน ดังระยะเวลาการ
จัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 ที่แสดงไว้ตาราง 3³

ตารางที่ 3 ระยะเวลาการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2554

วัน เดือน ปี	ขั้นตอนและกิจกรรม
20 ต.ค. 2552	คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบการเตรียมการจัดทำงบประมาณ และปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2554
2 ก.พ.-26 มี.ค. 2553 (88 วัน)	สำนักงานงบประมาณพิจารณาและจัดทำรายละเอียดงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรี
23 มี.ค. 2553	คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบปฏิทินงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2554
27 เม.ย. 2553	คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบรายละเอียดงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 เพื่อนำไปจัดทำร่างพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 และเอกสาร ประกอบ

²สำนักงานงบประมาณ, ปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2554
[Online], available URL: <http://www.bb.go.th/bbhome/page.asp?option=content&dsc=%BB%AF%D4%B7%D4%B9%A7%BA%BB%C3%D0%C1%D2%B3&folddsc=03002,2553> (พฤษภาคม 9).

³สำนักงานงบประมาณ, งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2554,
หน้า 105.

ตารางที่ 3 (ต่อ)

วัน เดือน ปี	ขั้นตอนและกิจกรรม
28 เม.ย.-7 พ.ค. 2553	สำนักงานประมาณจัดพิมพ์ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีฯ และเอกสารประกอบ
11 พ.ค. 2553	คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 และนำเสนอสภาผู้แทนราษฎร

‘ ดังนั้น หากจะกำหนดให้รัฐสภามีระยะเวลาการพิจารณามากขึ้นกว่าในปัจจุบัน ก็จำเป็นจะต้องเร่งรัดให้ฝ่ายบริหารเสนองบประมาณต่อรัฐสภาให้เร็วขึ้น ทำให้ฝ่ายบริหารมีเวลาในการจัดทำงบประมาณน้อยลง หรืออาจต้องเริ่มจัดทำงบประมาณให้เร็วขึ้น ซึ่งจะกระทบกับประสิทธิภาพในการจัดทำงบประมาณของฝ่ายบริหารอย่างมาก เช่นกัน เพราะการจัดทำงบประมาณ จะต้องพิจารณาบนพื้นฐานของข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณในปีที่ผ่านมา ซึ่งจะต้องใช้เวลาในการติดตาม ตรวจสอบ และวิเคราะห์ถึงผลการใช้จ่าย การคาดการณ์การทางเศรษฐกิจ รวมถึงการวางแผนการดำเนินงานและประมาณการณ่วงเงินงบประมาณที่จะต้องใช้จ่าย ซึ่งจะคาดการณ์ให้ใกล้เคียงกับความเป็นจริงมากที่สุด จะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อได้กระทำในช่วงระยะเวลาที่ใกล้เคียงกับระยะเวลาของปีงบประมาณใหม่ การจัดทำงบประมาณล่วงหน้าเป็นเวลานานย่อมทำให้เกิดความคลาดเคลื่อนมากขึ้น

ในปัญหาดังกล่าว ผู้เขียนจึงเห็นว่าไม่ควรขยายระยะเวลาการพิจารณาของรัฐสภา แต่ควรปรับปรุงกลไกการทำงานของสภาเป็นหลักโดยเฉพาะสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีบทบาทหน้าที่ในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณมากกว่าวุฒิสภา ซึ่งปัจจุบันการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีในแต่ละปี สภาผู้แทนราษฎรจะตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นคณะกรรมการวิชาการชั่วคราวขึ้นมาเพื่อพิจารณารายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นคราว ๆ ไป ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวจะต้องมีการแต่งตั้งบุคคลเข้าร่วมเป็นกรรมการใหม่ทุกปี และเมื่อพิจารณางบประมาณประจำปีเสร็จสิ้นแล้ว ก็ไม่ได้ทำ

หน้าที่ติดตามตรวจสอบการใช้จ่าย ทำให้คณะกรรมการฯ ไม่มีการจัดเก็บข้อมูล รายละเอียดเกี่ยวกับการผูกพันข้ามปีอย่างต่อเนื่อง ทันสมัย และทำให้บุคคลที่ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการฯ ไม่มีโอกาสที่รับทราบและศึกษาทำความเข้าใจข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับการผูกพันงบประมาณข้ามปีอย่างต่อเนื่อง

ดังนั้น จึงควรตั้ง “คณะกรรมการงบประมาณ” ที่เป็นคณะกรรมการถาวร มีอำนาจหน้าที่ครอบคลุมตั้งแต่การพิจารณารายละเอียดร่างพระราชบัญญัติ-งบประมาณรายจ่าย และการผูกพันงบประมาณข้ามปี รวมไปถึงติดตาม ตรวจสอบ การใช้จ่ายงบประมาณและการผูกพันงบประมาณข้ามปีของรัฐบาลโดยการปรับปรุงองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของ “คณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ” ซึ่งเป็นกรรมการสามัญ ที่ตั้งขึ้นตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 82 นอกจากนั้น ในขั้นตอนการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี คณะกรรมการดังกล่าวควรตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณารายการผูกพันงบประมาณข้ามปี ขึ้นมาอีกคณะหนึ่งเพื่อทำหน้าที่พิจารณารายละเอียดเกี่ยวกับรายการผูกพันข้ามปีโดยเฉพาะ

2. การขาดหลักเกณฑ์จำกัดภาระผูกพัน ที่บัญญัติโดยรัฐสภา

โดยที่งบประมาณแผ่นดินเป็นเรื่องของแผนการจัดหารายได้และการใช้จ่ายเงินในการบริหารประเทศ ซึ่งการกำหนดรายจ่ายมีความสัมพันธ์กับประมาณการรายได้ที่รัฐบาลคาดว่าจะสามารถจัดหามาใช้จ่ายได้ในแต่ละปี (ความสัมพันธ์ระหว่างประมาณการรายได้และวงเงินงบประมาณรายจ่ายในแต่ละปี อาจเป็นไปได้ในลักษณะสมดุล เกินดุล หรือขาดดุลก็ได้) การผูกพันงบประมาณล่วงหน้าจำนวนมากและเป็นเวลาหลายปี จึงย่อมมีผลเป็นภาระด้านกำลังเงินในปีต่อ ๆ ไป ซึ่งภาระดังกล่าวอาจตกอยู่กับรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศในภายหลังซึ่งไม่ได้เป็นผู้ก่อหนี้ผูกพันนั้น จะต้องจัดหารายได้มาใช้จ่ายในรายการที่มีการผูกพันไว้โดยรัฐบาลก่อน ทำให้เกิดผลกระทบกับการกำหนดแผนการใช้จ่ายเงินเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในห้วงเวลานั้น อย่างไร-

ก็ดี ในปัจจุบันไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายใดกำหนดขอบเขตหรือเพดานการผูกพันงบประมาณข้ามปีเพื่อให้ภาระผูกพันงบประมาณในปีต่อ ๆ ไปอยู่ในระดับที่เหมาะสม

ปัญหาจากการที่ไม่มีกฎหมายกำหนดขอบเขตหรือเพดานการผูกพันงบประมาณข้ามปีนั้น ปรากฏตัวอย่างที่ชัดเจนว่ารัฐบาลอาศัยช่องว่างทางกฎหมายดำเนินโครงการที่ต้องผูกพันงบประมาณข้ามปีที่มีวงเงินสูงและระยะเวลานานมาก เช่น กรณีการเช่าพื้นที่อาคารศูนย์ราชการกรุงเทพมหานคร ของกรมธนารักษ์ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม 2549 อนุมัติให้ผูกพันงบประมาณข้ามปี เป็นระยะเวลาถึง 30 ปี ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 – 2581 วงเงินงบประมาณทั้งสิ้น 82,114,073,184 บาท ซึ่งกรณีดังกล่าวได้มีข้อสังเกตของฝ่ายนิติบัญญัติว่า “รัฐบาลควรพิจารณาทบทวนระยะเวลาการก่อหนี้ผูกพันเกินกว่า 5 ปีงบประมาณ เช่น ค่าเช่าพื้นที่ ศูนย์ราชการแจ้งวัฒนะของกรมธนารักษ์ ซึ่งผูกพันงบประมาณไว้ถึง 30 ปี เป็นการก่อหนี้ผูกพันงบประมาณที่มีระยะเวลายาวนาน ทำให้การบริหารการเงินการคลังขาดความคล่องตัว และเป็นภาระต่อการบริหารงานของรัฐบาลชุดต่อ ๆ ไป ซึ่งหากรัฐบาลมีความจำเป็นต้องดำเนินการก่อหนี้ผูกพันตามนัยดังกล่าว สมควรเสนอขออนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัตีก่อน”⁴

⁴รัฐสภาไทย, รายงานของคณะกรรมการสามัญพิจารณารวบรวมประเด็นข้อสังเกตจากการอภิปรายของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 [Online], available URL: <http://www.senate.go.th/web-senate/report-committee/project.php?council=2&id=32,2553> (มกราคม, 17).

ตาราง 4 ภาระผูกพันค่าเช่าพื้นที่ศูนย์ราชการกรุงเทพมหานคร ของกรมธนารักษ์⁵

ปีงบประมาณ	จำนวนเงิน (บาท ต่อปี)	รวมทั้งสิ้น (บาท)
2551 (1 ก.ค.-30 ก.ย. 2551)	595,320,000.00	595,320,000.00
2552-2555	2,381,280,000.00	9,525,120,000.00
2556	2,360,952,000.00	2,360,952,000.00
2557-2560	2,299,968,000.00	9,199,872,000.00
2561	2,357,467,200.00	2,357,467,200.00
2562-2565	2,529,964,800.00	10,119,859,200.00
2566	2,593,213,920.00	2,593,213,920.00
2567-2570	2,782,961,280.00	11,131,845,120.00
2571	2,852,535,312.00	2,852,535,312.00
2572-2575	3,061,257,408.00	12,245,029,632.00
2576	3,137,788,843.20	3,137,788,843.20
2577-2580	3,367,383,148.80	13,469,532,595.20
2581	2,525,537,361.60	2,525,537,361.60
รวม 30 ปี		82,114,073,184.00

ในประเด็นปัญหาเกี่ยวกับผลกระทบที่จะเกิดขึ้นแก่การบริหารการเงินการคลัง ในอนาคต ฝ่ายบริหารเองก็ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญในเรื่องดังกล่าว จึงได้กำหนด มาตรการควบคุมการผูกพันงบประมาณข้ามปีของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ เพื่อมิให้เกิดภาระผูกพันสะสมมากเกินไป ซึ่งปัจจุบันเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2552 (หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0205/ว 195 ลงวันที่ 27 ธันวาคม 2534) โดยกำหนดหลักเกณฑ์ในการผูกพันงบประมาณข้ามปีให้ ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจถือปฏิบัติ มีสาระสำคัญ คือ

⁵กระทรวงการคลัง, “หนังสือที่ กค 0313/8071,” ลงวันที่ 1 พฤษภาคม 2549

1) ควบคุมระยะเวลาการผูกพันงบประมาณข้ามปีแต่ละรายการ โดยควรมีระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี

2) ควบคุมสัดส่วนภาระผูกพัน⁶ สำหรับรายจ่ายลงทุนที่จะก่อขึ้นในแต่ละปี ให้เป็นไปในแนวทางที่ลดลง โดยรายการผูกพันงบประมาณรายการใหม่ เมื่อรวมกับภาระผูกพันที่กำหนดไว้ก่อนแล้ว จะต้องมียอดภาระงบประมาณที่จะผูกพันในปีต่อ ๆ ไป เปรียบเทียบกับรายจ่ายลงทุนในปีงบประมาณที่เริ่มดำเนินการ ดังนี้

ปีที่ 1 ไม่เกินกว่า ร้อยละ 60 (หมายถึงปีแรกที่เริ่มทำสัญญา)

ปีที่ 2 ไม่เกินกว่า ร้อยละ 40

ปีที่ 3 ไม่เกินกว่า ร้อยละ 20

ปีที่ 4 ไม่เกินกว่า ร้อยละ 10

อย่างไรก็ดี หลักเกณฑ์ควบคุมการผูกพันงบประมาณข้ามปีดังกล่าว เป็นเพียงมาตรการควบคุมภายในของฝ่ายบริหาร มิได้เป็นบทบาทในการควบคุมของรัฐสภา ดังนั้น ฝ่ายบริหารจึงอาจยกเลิกหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ดังกล่าวเมื่อใดก็ได้ จึงถือได้ว่าฝ่ายบริหารมีอำนาจดำเนินการผูกพันงบประมาณข้ามปีได้โดยไม่จำกัดทั้งในเรื่องจำนวนเงิน และระยะเวลาการผูกพัน

ทั้งนี้ การควบคุมระยะเวลาการผูกพันงบประมาณข้ามปีของประเทศญี่ปุ่น มาตรา 14 ของกฎหมายการคลังสาธารณะ 1947 ได้มีการจำกัด ระยะเวลาของรายจ่ายผูกพันกำหนดไว้ไม่เกิน 5 ปี อย่างไรก็ดี ด้วยลักษณะของงบประมาณและความเห็นชอบจากรัฐสภา ระยะเวลาการผูกพันก็อาจเกินกว่า 5 ปีได้ ส่วนประเทศฝรั่งเศสและประเทศอังกฤษมิได้มีการจำกัดระยะเวลาผูกพันงบประมาณข้ามปีไว้โดยบทบัญญัติของกฎหมายแต่อย่างใด

สำหรับปัญหาการควบคุมระยะเวลาการผูกพันงบประมาณข้ามปีของประเทศ ไทย ผู้เขียน มีความเห็นว่าควรมีการจำกัดระยะเวลาการผูกพันไว้ไม่เกิน 5 ปี เป็นเกณฑ์พื้นฐาน แต่ในกรณีที่มีความจำเป็นก็อาจกำหนดให้มีระยะเวลาการผูกพันเกินกว่า 5 ปีได้

⁶สัดส่วนภาระผูกพันงบประมาณข้ามปีที่กำหนดไว้ดังกล่าวเป็นเกณฑ์ทั่วไปที่ใช้บังคับกับเฉพาะกรณีการผูกพันงบประมาณล่วงหน้าที่มีระยะเวลาไม่เกิน 3 ปี



ในที่นี้หมายถึงประเทศญี่ปุ่น นอกจากนี้ควรนำหลักเกณฑ์การควบคุมการผูกพันงบประมาณข้ามปี ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2552 ไปกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ดังนี้

- 1) การผูกพันงบประมาณล่วงหน้า ควรกำหนดระยะเวลาไว้ไม่เกิน 5 ปี
- 2) กำหนดควบคุมสัดส่วนภาระผูกพัน สำหรับรายจ่ายลงทุนที่จะก่อขึ้นในแต่ละปี ให้เป็นไปในแนวทางที่ลดลง เพื่อเป็นแนวทางมิให้เกิดภาระผูกพันสะสมมากเกินไป แต่อาจต้องพิจารณาสัดส่วนภาระผูกพันขึ้นใหม่ให้เหมาะสมที่จะใช้เป็นเกณฑ์มาตรฐาน

3. การให้อำนาจฝ่ายบริหารก่อหนี้ผูกพัน

ข้ามปีนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ใน

งบประมาณประจำปี

การผูกพันงบประมาณข้ามปีของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ นั้น กรณีตามมาตรา 23 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ซึ่งเป็นกรณีที่รัฐบาลได้เสนอขอตั้งงบประมาณสำหรับรายการที่จะต้องผูกพันงบประมาณข้ามปีไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว ซึ่งเมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีใช้บังคับแล้วสำนักงบประมาณก็จะรวบรวมรายการที่จะดำเนินการผูกพันข้ามปีของทุกส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ เสนอขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรี ภายใน 60 วัน อย่างไรก็ตาม นอกเหนือจากรายการดังกล่าว ยังมีกรณีที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจผูกพันงบประมาณข้ามปีรายการอื่น ๆ ที่กำหนดขึ้นใหม่ในระหว่างปีงบประมาณ ทั้งที่มีได้มีการตั้งงบประมาณไว้ในงบประมาณประจำปี โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 23 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 บัญญัติไว้ในกรณีที่มีความจำเป็นและเร่งด่วนคณะรัฐมนตรีมีอำนาจอนุมัติให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจก่อหนี้ผูกพันเกินกว่า หรือนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ ซึ่งผู้เขียนขอยกกรณีตัวอย่าง ดังนี้

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550

คณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 25 กันยายน 2550 อนุมัติให้สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ ดำเนินการผูกพันงบประมาณข้ามปีรายการค่าก่อสร้างและควบคุมงานอาคารนวัตกรรม 2 ในวงเงิน 1,859,500,000 บาท โดยใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 จำนวน 372,000,000 บาท และผูกพันที่จะต้องใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2551-2553 ในส่วนที่เหลืออีกจำนวน 1,487,500,000 บาท⁷

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2551

คณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 9 กันยายน 2551 อนุมัติให้กรมทางหลวงปรับปรุงทางหลวงหมายเลข 3256 ตอนแยกทางหลวงหมายเลข 3 (บางปู-บ้านคลองกระปือ) วงเงินเพื่อดำเนินโครงการทั้งสิ้น 5,618,000,000 บาท โดยใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 จำนวน 15,000,000 บาท และผูกพันที่จะใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2552-2558 ในส่วนที่เหลืออีกจำนวน 5,603,000,000 บาท⁸

เมื่อพิจารณาถึงหลักการของบทบัญญัติ มาตรา 23 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 25202 ดังกล่าว จะเห็นได้ว่ากฎหมายกำหนดเงื่อนไขให้คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจอย่างจำกัดเฉพาะในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนเท่านั้น อย่างไรก็ตามการวินิจฉัยว่ากรณีใดจะถือว่ามีความจำเป็นเร่งด่วน ก็เป็นดุลพินิจของฝ่ายบริหารที่จะพิจารณา ซึ่งจากข้อเท็จจริงที่ปรากฏย่อมเห็นได้ว่าฝ่ายบริหารมิได้พิจารณาในเรื่องความจำเป็นเร่งด่วนอย่างเคร่งครัด เพราะเรื่องที่อนุมัติให้ผูกพันงบประมาณข้ามปีไปนั้น หากมีการวางแผนที่ดีแล้ว ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ก็สามารถกำหนดแผนการ

⁷ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, “หนังสือด่วนมากที่ นร 0506/17289 เรื่อง ขอก่อนผูกพันรายการค่าก่อสร้างและควบคุมงานอาคารนวัตกรรม 2 โครงการอุทยานวิทยาศาสตร์แห่งประเทศไทย,” 27 กันยายน 2550.

⁸ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, “หนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร 0506/13686 เรื่อง ขออนุมัติดำเนินโครงการก่อสร้างปรับปรุงทางหลวงหมายเลข 3256 ตอนแยกทางหลวงหมายเลข 3 (บางปู-บ้านคลองกระปือ),” 18 กันยายน 2551.

ดำเนินงานที่ชัดเจนเพื่อขอตั้งงบประมาณไว้ในงบประมาณประจำปีได้ หรืออาจจะลดการดำเนินการไปก่อนเพื่อขอตั้งงบประมาณในงบประมาณรายจ่ายประจำปีถัดไปได้โดยไม่จำเป็นต้องเร่งรัดดำเนินการในช่วงปลายปีงบประมาณ

การอนุมัติให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจดำเนินการผูกพันงบประมาณข้ามปีรายการใหม่ นอกเหนือจากที่รัฐสภาพอนุมัติงบประมาณไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี จึงอาจทำให้ฝ่ายบริหารใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินโดยไม่เหมาะสมหรือไม่เป็นไปตามความต้องการของประชาชน แม้ว่าในปีงบประมาณต่อมา ในการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายตามที่ผูกพันไว้แล้วนั้น จะเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา แม้ว่ารัฐสภาจะสามารถแปรญัตติลดหรือตัดทอนรายจ่ายดังกล่าวได้ เพราะไม่อยู่ในข่ายบังคับตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ห้ามสภาผู้แทนราษฎรแปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายเฉพาะตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่งที่เป็น เงินส่งใช้ต้นเงินกู้ ดอกเบี้ยเงินกู้ เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย ดังนั้น โดยหลักการสภาผู้แทนราษฎรจึงสามารถแปรญัตติลดหรือตัดทอนรายจ่ายที่มีการผูกพันไว้แล้วได้ แต่ในทางปฏิบัติรัฐสภาก็ยากที่จะปรับลดหรือตัดทอนรายจ่ายดังกล่าว เพราะว่ากรณีที่รัฐสภามีมติลดหรือตัดทอนรายจ่ายดังกล่าว ย่อมมีผลกระทบต่อความสำเร็จของโครงการที่ได้ลงทุนไปแล้ว ทำให้งบประมาณที่ได้ใช้จ่ายไปก่อนแล้วนั้นเสียเปล่าไปได้

กรณีดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ฝ่ายบริหารสามารถอาศัยบทบัญญัติของกฎหมายที่บัญญัติเป็นข้อยกเว้นของหลักทั่วไป ดำเนินการผูกพันงบประมาณข้ามปีอย่างกว้างขวาง ซึ่งหากพิจารณาในด้านผลดี จะช่วยให้การบริหารงบประมาณเกิดความยืดหยุ่น สามารถใช้จ่ายงบประมาณเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าในกรณีที่ไม่ได้ตั้งงบประมาณไว้แต่ในด้านผลเสียนั้น ทำให้การใช้จ่ายงบประมาณหรือก่อนนี้ผูกพันมิได้อยู่ในกรอบวัตถุประสงค์ของงบประมาณที่รัฐสภาพอนุมัติ ซึ่งย่อมถือว่าเป็นการลดอำนาจในการอนุมัติงบประมาณของรัฐสภาทำให้รัฐสภาไม่สามารถควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในเรื่องการผูกพันงบประมาณข้ามปีในกรณีจำเป็นและเร่งด่วนนี้ จะเห็นได้ว่าประเทศฝรั่งเศส และประเทศญี่ปุ่น ซึ่งมีกฎหมายบัญญัติหลักการเกี่ยวกับการอนุมัติผูกพันงบประมาณข้ามปีไว้ให้เป็นอำนาจของรัฐสภา ก็มีได้มีข้อยกเว้นให้ฝ่ายบริหาร

สามารถดำเนินการผูกพันงบประมาณข้ามปีนอกเหนือจากที่ได้รับอนุมัติในงบประมาณประจำปี ด้วยเหตุของความจำเป็นเร่งด่วนแต่อย่างใด

ผู้เขียนจึงเห็นว่าในการดำเนินการก่องนี้ผูกพันข้ามปี ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนมาก สร้างภาระผูกพันหลายปี สมควรต้องมีการพิจารณาอย่างถี่ถ้วนจึงไม่ควรให้คณะรัฐมนตรีสามารถดำเนินการในระหว่างปีงบประมาณได้โดยไม่มีข้อจำกัดเช่นในปัจจุบัน

4. การให้อำนาจฝ่ายบริหารปรับเปลี่ยนงบประมาณ

ภายหลังจากที่ได้รับอนุมัติให้ดำเนินการผูกพันงบประมาณข้ามปีแล้ว การควบคุมให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ดำเนินการรายการผูกพันงบประมาณข้ามปี รายการต่าง ๆ ให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ตามที่ได้รับอนุมัติ ในขั้นการบริหารงบประมาณเป็นความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารภายใต้หลักเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติ ในขณะที่ด้วยกันกฎหมายที่บัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารงบประมาณนี้เองก็ได้บัญญัติให้ฝ่ายบริหารสามารถปรับเปลี่ยนงบประมาณแตกต่างจากที่รัฐสภาอนุมัติไว้ได้ในบางกรณี

การปรับเปลี่ยนงบประมาณที่เป็นรายการผูกพันข้ามปีงบประมาณ นั้น ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ แต่ฝ่ายบริหารก็สามารถปรับเปลี่ยนงบประมาณได้โดยอาศัยอำนาจจากบทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ตามที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน สามารถแบ่งเป็น 2 ลักษณะ คือ การเปลี่ยนแปลงรายการ และการโอนงบประมาณ

4.1 การเปลี่ยนแปลงรายการ

รายการผูกพันข้ามปีงบประมาณที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจดำเนินการนั้น จะระบุถึงเนื้อหาสาระหลัก ๆ ของรายการ เช่น วัตถุประสงค์ สถานที่ดำเนินการ ปริมาณงาน ฯลฯ กรอบวงเงินที่อนุมัติให้ดำเนินการ รวมไปถึงระยะและวงเงินงบประมาณที่ผูกพันในปีต่อ ๆ ซึ่งส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจจะต้อง

ดำเนินการรายการดังกล่าวภายใต้กรอบที่ได้รับอนุมัติไว้ อย่างไรก็ดี ภายหลังจากที่ได้รับอนุมัติให้ดำเนินการแล้ว ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจยังสามารถขออนุมัติเปลี่ยนแปลงการดำเนินการแตกต่างไปจากกรอบที่กำหนดไว้ได้ ไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงในส่วนที่เป็นเนื้อหาสาระของรายการ การขอเพิ่มวงเงินงบประมาณ และการขยายระยะเวลาการผูกพันงบประมาณให้ยืดยาวออกไปกว่าแผนที่กำหนดไว้

ผู้มีอำนาจการอนุมัติให้เปลี่ยนแปลงรายการดังกล่าว มีความสัมพันธ์กับฐานอำนาจของคณะรัฐมนตรีที่ใช้อนุมัติให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจผูกพันข้ามปีงบประมาณ ซึ่งแบ่งได้เป็น 2 กรณี ดังนี้

๑) รายการผูกพันข้ามปีที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจดำเนินการ ตามมาตรา 23 วรรคสามแห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 23 วรรคสามบัญญัติหลักการเกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณรายการผูกพันงบประมาณข้ามปีที่ได้รับอนุมัติ โดยให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจต้องดำเนินการตามระเบียบที่ผู้อำนวยการกำหนดด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ดังนี้

“เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมแล้วแต่กรณีใช้บังคับแล้ว ให้สำนักงานงบประมาณรวบรวมรายการงบประมาณรายจ่ายซึ่งจะต้องก่อหนี้ผูกพันและวงเงินที่คาดว่าจะต้องก่อหนี้ผูกพันงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อ ๆ ไป พร้อมทั้งจำนวนเงินเพื่อเหลือเพื่อขาดเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติการก่อหนี้ผูกพันภายในหกสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับ และเมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติแล้ว ให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจดำเนินการตามระเบียบที่ผู้อำนวยการกำหนดด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี”

ระเบียบที่ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณกำหนดด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ในปัจจุบันได้แก่ “ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม” ซึ่งความข้อ 7 กำหนดให้ คณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี-เจ้าสังกัดของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ และผู้อำนวยการสำนักงาน

มีอำนาจในการอนุมัติให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเปลี่ยนแปลงการผูกพันงบประมาณข้ามปี ดังนี้

- (1) สำนักงบประมาณมีอำนาจอนุมัติการเปลี่ยนแปลงรายละเอียดของรายการ
- (2) รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจมีอำนาจอนุมัติขยายระยะเวลาผูกพันงบประมาณ
- (3) คณะรัฐมนตรีมีอำนาจอนุมัติเปลี่ยนแปลงรายการ และการเพิ่มวงเงินดำเนินการ

2) รายการผูกพันข้ามปีกรณีมีความจำเป็นเร่งด่วนที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจดำเนินการในระหว่างปีงบประมาณ ตามมาตรา 23 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502

เนื่องจากระเบียบการก่อหนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณ พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีขอบเขตการบังคับใช้กับกรณีการผูกพันงบประมาณข้ามปีตามมาตรา 23 วรรคสาม เท่านั้น จึงไม่สามารถนำมาใช้กับการผูกพันงบประมาณข้ามปีที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติตามนัยมาตรา 23 วรรคสี่ของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ ดังนั้น เมื่อใดก็ตามที่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจจะต้องเปลี่ยนแปลงการดำเนินการ นอกเหนือไปจากกรอบวัตถุประสงค์ ระยะเวลาและวงเงินงบประมาณ ที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติไว้ ก็จะต้องขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรีทุกกรณี

การเปลี่ยนแปลงรายการที่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจได้ดำเนินการผูกพันงบประมาณไว้แล้วโดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา นั้น เนื่องมาจากวิธีการงบประมาณในปัจจุบันกำหนดให้คณะรัฐมนตรีเป็นองค์ที่มีอำนาจอนุมัติการผูกพันข้ามปีงบประมาณ หากพิจารณาในข้อดีคือฝ่ายบริหารมีความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการงบประมาณ เพราะในความเป็นจริงเมื่อส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจได้รับอนุมัติให้ดำเนินการผูกพันงบประมาณข้ามปีรายการต่าง ๆ แล้ว ก็มีใ้ว่าทุกกรณีจะสามารถดำเนินการให้บรรลุผลสำเร็จได้ตรงตามที่ได้รับอนุมัติทุกประการ เพราะในขั้นตอนการดำเนินงานย่อมจะมีปัญหาอุปสรรคเกิดขึ้นได้เสมอ จึงย่อมมีความจำเป็นที่

จะต้องอนุมัติให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจสามารถปรับเปลี่ยนการดำเนินการได้ตามความจำเป็น

อย่างไรก็ดี การที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการเปลี่ยนแปลงงบประมาณอย่างกว้างขวางโดยไม่มีข้อจำกัดเช่นในปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์ของรายการ การเพิ่มวงเงินผูกพันงบประมาณ รวมถึงการขยายระยะเวลาการผูกพันงบประมาณออกไปดังกล่าว ย่อมเป็นการลดทอนอำนาจการควบคุมงบประมาณของรัฐสภา และเป็นช่องทางให้มีการใช้จ่ายงบประมาณอย่างขาดวินัยทำให้การดำเนินการไม่บรรลุผลตามแผนที่กำหนดไว้

‘ ในเรื่องนี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่า หากมีการแก้ไขพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 กำหนดให้การอนุมัติผูกพันงบประมาณข้ามปีเป็นอำนาจของรัฐสภาแล้ว ก็สมควรจำกัดอำนาจการเปลี่ยนแปลงรายการของฝ่ายบริหารด้วย โดยให้เปลี่ยนแปลงได้เฉพาะที่ในส่วนที่เป็นรายละเอียดที่ไม่กระทบต่อวัตถุประสงค์หลักของรายการ และหากมีความจำเป็นต้องเพิ่มวงเงิน หรือขยายระยะเวลาการผูกพันงบประมาณข้ามปี ก็ควรมีกรอบจำกัดมิให้เพิ่มภาระผูกพันมากเกินไป นอกเหนือจากนั้นก็ควรต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อน

4.2 การโอนงบประมาณ

การโอนงบประมาณได้แก่การโอนวงเงินงบประมาณที่ตั้งไว้สำหรับรายการใด ๆ เพื่อนำไปดำเนินการอย่างอื่น สำหรับการโอนงบประมาณจากรายการผูกพันข้ามปีมิได้มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจเข้าไปเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขรายการให้แตกต่างไปจากที่ได้รับอนุมัติให้ผูกพันข้ามปีไว้แต่ประการใด แต่เป็นการโอนเฉพาะวงเงินงบประมาณออกไป อย่างไรก็ตาม งบประมาณที่จะโอนออกไปนั้น บางกรณีจะสืบเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงรายการ เช่น มีการลดปริมาณงานลงจากเดิมและทำให้มีงบประมาณเหลืออยู่ก็ได้

สำหรับการโอนงบประมาณรายการผูกพันข้ามปีงบประมาณนั้น กฎหมายมิได้บัญญัติให้อำนาจไว้อย่างเฉพาะเจาะจง แต่ฝ่ายบริหารได้อาศัยตามมาตรา 19 ของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่กำหนดให้

ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ และคณะรัฐมนตรีมีอำนาจอนุมัติให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณภายในหน่วยงานเดียวกัน ตามที่ได้บัญญัติไว้ดังนี้

“มาตรา 19 รายจ่ายที่กำหนดไว้ในรายการใด สำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม พระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณรายจ่าย หรือพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 18 (2) จะโอนหรือนำไปใช้ในรายการอื่นมิได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากผู้อำนวยการ แต่ผู้อำนวยการจะอนุญาตมิได้ในกรณีที่เพิ่มรายจ่ายประเภทเงินราชการลับ หรือเป็นงาน หรือโครงการใหม่ เว้นแต่จะได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี”

การที่พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ได้บัญญัติให้อำนาจฝ่ายบริหารโอนงบประมาณไว้ดังกล่าว ฝ่ายบริหารจึงสามารถโอนงบประมาณที่ได้รับอนุมัติสำหรับรายการผูกพันงบประมาณข้ามปีรายการหนึ่ง ไปใช้เพื่อดำเนินการรายการหรือโครงการอื่นได้ ภายในหน่วยงานเดียวกันได้

การโอนงบประมาณรายการผูกพันข้ามปี สามารถแบ่งเป็น 2 ลักษณะ คือ

1) การโอนงบประมาณเหลือจ่าย

ในการดำเนินการรายการผูกพันงบประมาณข้ามปี หากมีงบประมาณเหลืออยู่ และไม่มีคามจำเป็นต้องใช้ในรายการที่ผูกพันไว้อีกต่อไป ซึ่งอาจเกิดขึ้นในกรณีที่ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการจริงต่ำกว่าวงเงินงบประมาณที่ได้รับอนุมัติ รวมไปถึงกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงรายการหรือรายละเอียดของรายการในลักษณะที่ลดปริมาณงานลง โดยปกติส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจจะขออนุมัติโอนเงินเหลือจ่ายดังกล่าว เพื่อไปดำเนินการอย่างอื่น โดยอาจเป็นการนำงบประมาณไปสมทบกับรายการที่ตั้งงบประมาณไว้แล้วแต่ไม่เพียงพอ หรืออาจนำไปกำหนดเป็นรายการใหม่ โดยขออนุมัติโอนงบประมาณต่อผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ หรือคณะรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี ตามหลักการมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502

การโอนงบประมาณในกรณีนี้ ถือได้ว่าไม่มีผลเสียใด ๆ ต่อรายการผูกพันงบประมาณข้ามปีที่ได้รับอนุมัติไว้ ผู้เขียนจึงเห็นว่าสมควรที่จะให้เป็นอำนาจของฝ่ายบริหารที่จะดำเนินการได้ โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อน

2) การโอนงบประมาณที่มีใช้เงินเหลือจ่าย

การโอนงบประมาณที่มีใช้เงินเหลือจ่าย ได้แก่การโอนงบประมาณจากรายการผูกพันรายการหนึ่งซึ่งดำเนินการล่าช้ากว่าแผนที่กำหนดไว้ทำให้ไม่สามารถใช้งบประมาณได้ครบถ้วนตามจำนวนที่ได้รับอนุมัติในปีนั้น แต่ยังคงมีความจำเป็นจะต้องใช้งบประมาณจำนวนที่โอนออกไปนั้นในการดำเนินงานปีต่อ ๆ ไป ตัวอย่าง เช่น รายการก่อสร้างอาคารหลังหนึ่ง ได้รับอนุมัติงบประมาณเพื่อดำเนินการในปีแรกสำหรับดำเนินการ 4 งวดงาน แต่การดำเนินการจริงสามารถดำเนินการได้เพียง 3 งวดงาน ทำให้ไม่สามารถใช้งบประมาณที่ตั้งไว้สำหรับงวดงานที่ 4 ได้ทันภายในปีงบประมาณ จึงต้องเลื่อนไปจ่ายในปีงบประมาณถัดไป ในกรณีเช่นนี้ ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจอาจขออนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเพื่อกันเงินงบประมาณดังกล่าวไว้เบิกจ่ายในปีงบประมาณถัดไป ตามมาตรา 27 (2) แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ได้ อย่างไรก็ดี ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจอาจจะขออนุมัติต่อผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ หรือคณะรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี ตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณพ.ศ. 2502 เพื่อโอนงบประมาณดังกล่าวไปดำเนินการอย่างอื่นก็ได้

ในกรณีที่ส่วนราชการขออนุมัติโอนงบประมาณรายการผูกพันข้ามปีในส่วนที่ดำเนินการล่าช้ากว่าแผนดังกล่าว เมื่อโอนงบประมาณไปแล้วก็ต้องมีการจัดหา

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502, มาตรา 27 การขอเบิกเงินจากคลังตามงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณใดให้กระทำได้แต่เฉพาะภายในปีงบประมาณนั้น เว้นแต่

- (1) เป็นงบประมาณรายจ่ายข้ามปี หรือ
- (2) เป็นงบประมาณรายจ่ายที่ได้ก่อหนี้ผูกพันไว้ก่อนสิ้นปีงบประมาณหรือที่ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีให้เบิกเหลื่อมปี และได้มีการกันเงินไว้ตามระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินจากคลัง

ในกรณี (2) ให้ขยายเวลาขอเบิกเงินจากคลังต่อไปได้อีกไม่เกินหกเดือนปฏิทินของปีงบประมาณถัดไป เว้นแต่มีความจำเป็นต้องขอเบิกเงินจากคลังภายหลังเวลาดังกล่าว ก็ให้ขอทำความตกลงกับกระทรวงการคลังเป็นกรณี ๆ ไป

งบประมาณมาชดใช้คืนให้ในปีถัดไป ดังนั้น หากงบประมาณที่โอนไปนั้นเป็นการโอนเพื่อนำไปกำหนดริเริ่มเป็นรายการใหม่ การกระทำได้กล่าวจะทำให้เกิดผลที่สำคัญ 2 ประการ คือ

1) งบประมาณส่วนที่โอนออกไปนั้นถูกผลักไปเป็นภาระผูกพันที่จะต้องตั้งงบประมาณเพิ่มขึ้นในปีต่อไป

2) รายการที่กำหนดขึ้นใหม่นั้น เท่ากับว่าส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้นโดยปริยายโดยที่ไม่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภา ทั้งที่สาเหตุที่การดำเนินการรายการผูกพันข้ามปีล่าช้ากว่าแผนอันทำให้มีงบประมาณที่จะนำไปโอนได้อาจเกิดจากการดำเนินการที่ขาดประสิทธิภาพของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเองก็ได้

การโอนงบประมาณรายการผูกพันข้ามปีซึ่งมิใช่เงินเหลือจ่ายในลักษณะดังกล่าว ส่วนหนึ่งจึงมีผลเป็นการเพิ่มภาระผูกพันงบประมาณในปีต่อไป และอีกส่วนหนึ่งเป็นการใช้จ่ายงบประมาณหรือก่อนนี้ผูกพันมิได้อยู่ในกรอบวัตถุประสงค์ของงบประมาณที่รัฐสภาอนุมัติ จึงเป็นเรื่องที่กระทบต่อประสิทธิภาพการควบคุมงบประมาณของรัฐสภา

อย่างไรก็ดี ในเรื่องนี้สำนักงานงบประมาณได้มีแนวทางที่ยึดถือเป็นหลักปฏิบัติระหว่างสำนักงานงบประมาณกับส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ว่า ในการโอนงบประมาณรายการผูกพันข้ามปีสมควรดำเนินการแต่เฉพาะการโอนงบประมาณเพื่อนำไปสมทบให้กับรายการผูกพันงบประมาณข้ามปีรายการอื่น ๆ ที่สามารถดำเนินการได้เร็วกว่าแผน โดยมีเงื่อนไขว่าเมื่อรายการที่รับโอนนั้นได้รับอนุมัติงบประมาณในปีงบประมาณถัดไปแล้ว ก็จะต้องโอนงบประมาณที่ได้รับนั้นมาชดใช้คืนตามจำนวนที่รับได้รับโอนไปด้วย การดำเนินการดังกล่าวมีลักษณะเป็นการยืมงบประมาณจากงานที่ดำเนินการได้เข้าไปให้งานที่ดำเนินการเร็วใช้ไปพลางก่อน¹⁰

หลักปฏิบัติระหว่างสำนักงานงบประมาณกับส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ดังกล่าว มีข้อดีคือช่วยให้รายการที่ดำเนินการได้เร็วกว่าแผนที่กำหนดไว้ สามารถมีงบประมาณสำหรับใช้จ่ายดำเนินการต่อเนื่องไปได้โดยไม่ต้องรออนุมัติงบประมาณที่จะได้รับ

¹⁰ สมหมาย ลักษณะานุรักษ์, เรื่องเดิม.

ในปีถัดไป และในขณะเดียวกันก็ไม่ก่อให้เกิดภาระผูกพันเพิ่มขึ้นเหมือนกับกรณีการโอนงบประมาณไปเป็นรายการใหม่ เพราะว่ารายการที่รับโอนนั้นโดยปกติจะมีการตั้งงบประมาณไว้ในปีถัดไปพร้อมที่จะโอนมาชดใช้คืนได้อยู่แล้ว

การโอนงบประมาณระหว่างรายการผูกพันงบประมาณด้วยกันดังกล่าว จึงเป็นการดำเนินการในเชิงเทคนิคของฝ่ายบริหาร เพื่อบริหารวงเงินงบประมาณให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยไม่มีผลให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจนำงบประมาณไปริเริ่มจัดทำรายการขึ้นใหม่โดยไม่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภา อย่างไรก็ดี แนวทางการโอนงบประมาณในลักษณะดังกล่าว ปัจจุบันยังมีข้อจำกัดเพราะสามารถโอนได้แต่เฉพาะระหว่างรายการภายในส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งเท่านั้น ไม่สามารถข้ามหน่วยงานได้ เนื่องจากพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 กำหนดหลักการไว้ว่า การโอนงบประมาณของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ จะโอนไปให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจอื่นไม่ได้ เว้นแต่ใน 2 กรณี คือ

- 1) มีพระราชบัญญัติให้โอนหรือนำไปใช้
- 2) ในกรณีที่มีพระราชกฤษฎีการวมหรือโอนส่วนราชการเข้าด้วยกันและพระราชกฤษฎีกานั้นกำหนดให้โอนงบประมาณรายจ่ายของ ส่วนราชการที่ถูกโอนหรือรวมเข้าด้วยกันนั้นไปเป็นของส่วนราชการที่รับโอนหรือที่รวมเข้าด้วยกัน¹¹

ดังนั้น หากจะโอนงบประมาณรายการผูกพันงบประมาณข้ามปีข้ามส่วนราชการ ในปัจจุบันจะกระทำได้อัตราเป็นพระราชบัญญัติ ซึ่งในเรื่องนี้ผู้เขียนมีความเห็นว่าหากมีการผ่อนคลายการควบคุมงบประมาณ โดยอนุญาตให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจโอนงบประมาณระหว่างรายการผูกพันข้ามปีงบประมาณด้วยกัน ข้ามส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจได้ ก็จะทำให้รัฐบาลมีช่องทางที่จะบริหารงบประมาณรายการผูกพันงบประมาณข้ามปีได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยไม่มีผลกระทบที่จะก่อให้เกิดภาระผูกพันงบประมาณเพิ่มขึ้น

สำหรับในประเด็นเกี่ยวกับข้อจำกัดที่ฝ่ายบริหารไม่สามารถโอนงบประมาณข้ามส่วนราชการได้ โดยมาตรการทางกฎหมายของไทยกำหนดหลักการให้ต้องตราเป็น

¹¹พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502, มาตรา 18.

พระราชบัญญัตินั้น เป็นไปตามหลักความเฉพาะเจาะจงของงบประมาณตามหลักกฎหมายการคลัง ซึ่งมีสาระสำคัญคืองบประมาณรายจ่ายที่ขออนุมัติต่อรัฐสภาจะต้องกำหนดหน่วยงานและรายการที่จะใช้งบประมาณ เพื่อให้รัฐสภาสามารถตรวจสอบได้ว่าฝ่ายบริหารจะนำรายจ่ายนั้นไปให้หน่วยงานใดใช้และใช้ในเรื่องอะไร ฉะนั้น เมื่อได้รับอนุมัติงบประมาณจากรัฐสภาแล้วกฎหมายจึงให้ความสำคัญกับการควบคุมให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่ได้รับงบประมาณจะต้องเป็นผู้ใช้งบประมาณนั้น อย่างไรก็ตาม ในประเด็นนี้ หากพิจารณาจากมาตรการทางกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส ในปัจจุบันรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยกฎหมายการคลัง ได้ผ่อนคลายการควบคุมงบประมาณลง โดยอนุญาตให้ฝ่ายบริหารโอนงบประมาณในวัตถุประสงค์ที่สอดคล้องกันระหว่างหน่วยงานภายในกระทรวงเดียวกันได้ไม่เกินร้อยละ 2 ของวงเงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรร

ผู้เขียนจึงเห็นว่า เมื่อมีการแก้ไขให้รัฐสภาเป็นผู้อนุมัติการผูกพันข้ามปีของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ แล้ว ก็น่าจะนำแนวทางของประเทศฝรั่งเศสดังกล่าวมาปรับใช้กับการโอนงบประมาณที่เป็นการผูกพันข้ามปีของไทย เพื่อให้ฝ่ายบริหารมีความยืดหยุ่นในการบริหารงบประมาณ โดยอนุญาตให้โอนงบประมาณรายการผูกพันข้ามปี ข้ามหน่วยงานภายในกระทรวงเดียวกันได้ โดยอาจกำหนดเพดานไว้ เช่น ไม่เกินร้อยละ 2 ของงบประมาณรายการผูกพันงบประมาณข้ามปีทั้งกระทรวง

5. การขาดมาตรการบังคับให้ฝ่ายบริหารเสนอ

รายงานการผูกพันงบประมาณข้ามปี

รายการผูกพันงบประมาณข้ามปี เมื่อได้เริ่มดำเนินการแล้ว หากมิได้มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องจนบรรลุผลสำเร็จตามแผนที่กำหนดไว้ ก็ย่อมเกิดความสูญเปล่าของงบประมาณที่ได้ลงทุนไปแล้ว ดังนั้น เมื่อส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจได้เริ่มดำเนินการผูกพันงบประมาณข้ามปีแล้วก็สมควรดำเนินการจนแล้วเสร็จ ตามแผนที่กำหนดไว้ และรัฐสภาซึ่งเป็นผู้อนุมัติงบประมาณก็ควรที่จะสามารถติดตามผลการดำเนินงานของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ เป็นไปตามที่ได้รับอนุมัติงบประมาณ

หรือไม่ มีการโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณในรายการใด อย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรณีที่ได้มีการผูกพันงบประมาณข้ามปีรายการที่ไม่ได้เสนอตั้งงบประมาณไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี รัฐสภาควรได้รับทราบว่ารัฐบาลได้อนุมัติให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจดำเนินการในเรื่องใด มีเหตุผลความจำเป็นและก่อให้เกิดภาระผูกพันงบประมาณมากน้อยเพียงใด

การเข้าไปติดตามตรวจสอบในเรื่องดังกล่าว ปัจจุบันรัฐสภามีกลไกที่จะดำเนินการ โดยคณะกรรมการประจำของแต่ละสภา ซึ่งในสภาผู้แทนราษฎรมี คณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ ส่วนในวุฒิสภามีคณะกรรมการกิจการองค์กรตามรัฐธรรมนูญและติดตามการบริหารงบประมาณ ซึ่งสามารถเข้าไปพิจารณาศึกษาการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อรายงานต่อสภาทราบ ซึ่งคณะกรรมการมีอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ที่จะออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาแสดงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้¹² แต่การดำเนินการของกรรมการดังกล่าว ก็เป็นเรื่องที่องค์กรรัฐสภาเป็นผู้ลงไปติดตามตรวจสอบเอง มิได้เป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารที่จะต้องเสนอรายงานต่อรัฐสภาแต่อย่างใด

ทั้งนี้ การกำหนดให้ฝ่ายบริหารมีหน้าที่ต้องเสนอรายงานผลการดำเนินงานในเรื่องงบประมาณต่อรัฐสภา เป็นกลไกที่จะช่วยให้รัฐสภาสามารถตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งวิธีการงบประมาณของต่างประเทศก็ได้ให้ความสำคัญในเรื่องดังกล่าว แต่มีการกำหนดเกี่ยวกับเนื้อหาและวิธีการเสนอรายงานที่แตกต่างกันออกไป โดยประเทศอังกฤษอธิบดีตรวจสอบฝ่ายการเงิน มีหน้าที่รายงานผลการตรวจสอบบัญชีประจำปีและเอกสารการเงินต่าง ๆ ให้รัฐสภาได้ทราบ สำหรับประเทศฝรั่งเศสได้ให้ความสำคัญในการจัดทำรายงานอย่างมาก โดยฝ่ายบริหารจะต้องจัดทำรายงานเป็นรัฐบัญญัติเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาลงมติก่อนที่จะมีการพิจารณาร่างรัฐบัญญัติงบประมาณประจำปี ส่วนในประเทศญี่ปุ่นกำหนดให้รัฐบาลจะต้องเสนอบัญชีรายรับและบัญชีรายจ่ายที่ผ่านการรับรองจากคณะกรรมการตรวจสอบ ต่อรัฐสภา

¹²รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550, มาตรา 135.

ในสมัยประชุมสามัญที่จะมีขึ้นในปีงบประมาณต่อมา โดยจะต้องแนบบัญชีสำหรับรายการผูกพันข้ามปีของแต่ละกระทรวงไปด้วย

สำหรับประเทศไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และแก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดให้รัฐบาลมีหน้าที่เสนอรายงานการดำเนินการเกี่ยวกับงบประมาณต่อรัฐสภา รวม 3 กรณีคือ

1) รายงานโอนหรือนำงบประมาณไปใช้ในรายการอื่นระหว่างส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ในระหว่างที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือการรบซึ่งต้องรายงานให้รัฐทราบโดยไม่ชักช้า ตามมาตรา 169 วรรคสองของรัฐธรรมนูญ

2) รายงานการโอนหรือนำงบประมาณรายจ่ายที่กำหนดไว้ในรายการใดไปใช้ในรายการอื่นภายในส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจให้รัฐสภาทราบทุกหกเดือน ตามมาตรา 169 วรรคสามของรัฐธรรมนูญ ซึ่งรายงานการโอนงบประมาณในกรณีนี้ รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติไว้ว่าจะต้องเสนอรายงานการโอนงบประมาณที่เป็นรายการผูกพันงบประมาณข้ามปีด้วยหรือไม่อย่างไร ซึ่งในทางปฏิบัติที่ผ่านมารัฐบาลจะรายงานเฉพาะกรณีการโอนงบประมาณที่มีผลเป็นการโอนข้ามผลผลิต¹³

3) รายงานการรับจ่ายเงินเมื่อสิ้นปีงบประมาณ และผลการตรวจสอบรายงานของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ตามมาตรา 30 ของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งเป็นเรื่องของรายงานทางบัญชี ซึ่งจะแสดงให้เห็นว่าในปีงบประมาณที่สิ้นสุดนั้น รัฐบาลมีรายได้และรายจ่ายเป็นไปตามที่ได้ขออนุมัติงบประมาณต่อรัฐสภาหรือไม่ อย่างไร

¹³ระบบงบประมาณของประเทศไทยในปัจจุบัน เป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ซึ่งงบประมาณที่จัดสรรให้กับส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ได้กำหนดรายการไว้เป็นลำดับชั้น โดยระดับใหญ่สุดได้แก่ แผนงาน รองลงไปคือ ผลผลิต/โครงการ, กิจกรรม, งบรายจ่าย, และระดับเล็กสุดคือรายการที่ระบุว่า งบประมาณนั้น นำไปใช้ทำอะไร เช่น เป็นเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าก่อสร้าง ค่าเช่ารถยนต์ เป็นต้น ทั้งนี้ การผูกพันงบประมาณข้ามปีจะเป็นเรื่องการดำเนินการในรายการระดับ เล็กสุด

ตามที่รัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้ฝ่ายบริหารมีหน้าที่เสนอรายงานเกี่ยวกับงบประมาณไว้ดังกล่าว จึงยังไม่ครอบคลุมถึงการรายงานในส่วนที่เป็นการดำเนินการเกี่ยวกับการผูกพันงบประมาณข้ามปี ดังนั้น จึงสมควรที่จะกำหนดให้ไว้ในกฎหมายให้รัฐบาลจะต้องเสนอรายงานผลการดำเนินงานของรายการผูกพันงบประมาณข้ามปี การโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณที่เป็นการเพิ่มภาระผูกพันงบประมาณ และที่กระทบต่อสาระสำคัญของรายการที่รัฐสภาอนุมัติไว้ ตลอดจนรายงานเกี่ยวกับการอนุมัติให้ผูกพันงบประมาณข้ามปีในรายการที่ไม่ได้เสนอตั้งงบประมาณไว้ในพระราชบัญญัติ-งบประมาณรายจ่ายประจำปีด้วย