

บทที่ 5

สรุปและข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

ประเทศไทยภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยงบประมาณแผ่นดินที่รัฐบาลใช้จ่ายในการบริหารประเทศถือเป็นเงินของประชาชนซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของรัฐสภา โดยรัฐบาลจะนำเงินไปให้หน่วยงานต่าง ๆ ใช้จ่ายในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ได้ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาผ่านกระบวนการทางนิติบัญญัติโดยการตราเป็นพระราชบัญญัติ โดยงบประมาณที่ขออนุมัติใช้จ่ายนั้นจะต้องจำแนกแจกแจงด้วยว่า หน่วยงานใดจะนำไปใช้จ่ายในเรื่องอะไร การกำหนดงบประมาณสำหรับใช้จ่ายในกิจกรรมต่าง ๆ ดังกล่าว มีกำหนดเป็นรอบระยะเวลาหนึ่งปีงบประมาณ โดยในปัจจุบันปีงบประมาณของประเทศไทย เริ่มตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม ถึงวันที่ 30 กันยายน ของปีถัดไป ซึ่งรัฐบาลจะต้องขออนุมัติงบประมาณต่อรัฐสภาเป็นรายปีไป

อย่างไรก็ดี พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติมได้กำหนดวิธีการให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ สามารถดำเนินการใช้จ่ายงบประมาณในลักษณะการผูกพันงบประมาณข้ามปี โดยการเข้าทำสัญญาในการจัดหาพัสดุหรือบริการต่าง ๆ ที่มีวงเงินจะต้องจ่ายเกินกว่าวงเงินงบประมาณที่ได้รับในหนึ่งปี ซึ่งเงินส่วนที่เกินไบนั้นจะจ่ายจากงบประมาณรายจ่ายในปีต่อ ๆ ไป จึงมีผลให้ต้องตั้งงบประมาณในปีงบประมาณต่อ ๆ ไป ให้แก่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจจนครบวงเงินตามสัญญาที่ทำไว้นั้น สำหรับสาเหตุที่ต้องมีการผูกพันงบประมาณข้ามปีนั้น เกิดจากความจำเป็นที่จะต้องกระจายการจัดสรรงบประมาณให้กับงาน โครงการต่าง ๆ อย่างทั่วถึง ในขณะที่ประเทศมีข้อจำกัดเกี่ยวกับกำลังเงินเมื่อเทียบกับความจำเป็นในการใช้

จ่ายในแต่ละปี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจมีความต้องการงบประมาณ เพื่อดำเนินงาน โครงการพร้อม ๆ กันหลายหน่วยงานเป็นจำนวนมาก

การผูกพันงบประมาณข้ามปี โดยทั่วไปเป็นการดำเนินการ โครงการขนาดใหญ่ ที่ใช้งบประมาณจำนวนมาก ประกอบกับหากมีการผูกพันงบประมาณข้ามปีล่วงหน้าไว้ในระยะยาวและเป็นจำนวนมากแล้ว ย่อมมีผลกระทบต่อการบริหารรายได้และรายจ่าย ข้อจำกัดด้านกำลังเงินที่จะใช้จ่ายในการบริหารราชการแผ่นดินและการจัดบริการ สาธารณะที่จำเป็นในอนาคต จึงสมควรที่รัฐสภาจะต้องสามารถควบคุมการผูกพันงบประมาณข้ามปีให้เป็นไปอย่างเหมาะสม เกิดประโยชน์สูงสุด

อย่างไรก็ดี จากการศึกษาเกี่ยวกับการควบคุมงบประมาณโดยรัฐสภา ตั้งแต่หลักกฎหมายการคลังที่เกี่ยวข้อง วิธีการงบประมาณของประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น และประเทศไทย ผลการศึกษาพบว่า มาตรการทางกฎหมายที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ไม่เอื้ออำนวยให้รัฐสภาสามารถควบคุมการผูกพันงบประมาณข้ามปีของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพในหลายประการด้วยกัน กล่าวโดยสรุปได้ ดังนี้

1) ข้อจำกัดเกี่ยวกับการอนุมัติงบประมาณในส่วนของการผูกพันงบประมาณข้ามปี

(1) ข้อจำกัดเกี่ยวกับขอบอำนาจการอนุมัติงบประมาณของรัฐสภา

จากการที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 23 ของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 โดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2511 เพื่อให้อำนาจแก่คณะรัฐมนตรีในการอนุมัติให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจก่อนนี้ผูกพันเกินกว่าหรือนอกเหนือไปจากพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายที่รัฐสภาอนุมัติ มีผลทำให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจอนุมัติให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจผูกพันงบประมาณข้ามปีโดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา ซึ่งต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 23 ดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง โดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2534 เพื่อเปลี่ยนแปลงวิปฏิบัติในการผูกพันงบประมาณข้ามปี โดยกำหนดให้สำนักงานงบประมาณรวบรวมรายการที่จะต้องผูกพันงบประมาณข้ามปีเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติภายใน 60 วัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมแล้วแต่กรณีใช้บังคับ



การแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 23 แห่ง พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ดังกล่าว จึงเป็นการกำหนดหลักการให้การผูกพันงบประมาณข้ามปีเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร กอปรกับการที่รายการผูกพันงบประมาณข้ามปีมิได้ถูกกำหนดให้เป็นส่วนหนึ่งของงบประมาณประจำปีที่ต้องขออนุมัติจากรัฐสภา ดังนั้นงบประมาณแต่ละรายการที่กำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี จึงเป็นงบประมาณเฉพาะที่รัฐบาลมีแผนจะใช้จ่ายภายในหนึ่งปีงบประมาณ สำหรับส่วนที่จะต้องดำเนินการผูกพันข้ามปี แม้ว่ารัฐบาลจะแสดงภาระผูกพันที่จะเกิดขึ้นในปีต่อ ๆ ไปต่อรัฐสภาไว้ด้วยก็ตาม ก็มิได้เป็นส่วนหนึ่งของงบประมาณรายจ่ายที่ขออนุมัติ ขอบอำนาจการอนุมัติงบประมาณประจำปีของรัฐสภา จึงจำกัดอยู่เฉพาะงบประมาณรายจ่ายในส่วนที่รัฐบาลจะใช้จ่ายภายในระยะเวลาหนึ่งปีงบประมาณเท่านั้น ไม่สามารถอนุมัติล่วงหน้าไปถึงส่วนที่เป็นภาระผูกพัน ในกรณีเช่นนี้ แม้รัฐสภาจะไม่เห็นชอบกับจำนวนเงินที่รัฐบาลจะก่อภาระผูกพันก็ยังไม่สามารถตัดทอนได้ และรัฐบาลก็อาจดำเนินการผูกพันงบประมาณเกินไปกว่าวงเงินและระยะเวลาที่เสนอไว้ต่อรัฐสภาก็ได้ เพราะมิได้เป็นข้อผูกพันทางกฎหมายที่ฝ่ายบริหารจะต้องยึดถือปฏิบัติ

(2) ข้อจำกัดเกี่ยวกับระยะเวลาการพิจารณาของรัฐสภา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 ได้กำหนดกรอบระยะเวลาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาผู้แทนราษฎรไว้ภายใน 105 วัน และวุฒิสภามีระยะเวลาพิจารณา 20 วัน ซึ่งระยะเวลาดังกล่าวเป็นข้อจำกัดประการหนึ่งที่ทำให้รัฐสภาโดยเฉพาะอย่างยิ่งในชั้นการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถพิจารณารายการผูกพันงบประมาณข้ามปีได้อย่างถี่ถ้วน และแม้จะมีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณารายละเอียดของงบประมาณก็ตาม แต่ก็ยังเป็นคณะกรรมการชั่วคราวที่แต่งตั้งขึ้นเป็นปี ๆ ไป มิได้ทำหน้าที่ในการติดตามและตรวจสอบการผูกพันงบประมาณข้ามปีของรัฐบาล ทำให้มีข้อจำกัดต่อการรับทราบและศึกษาข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับการผูกพันงบประมาณข้ามปีอย่างต่อเนื่องอันเป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยให้คณะกรรมการสามารถพิจารณางบประมาณรายการผูกพันงบประมาณข้ามปีได้อย่างมีประสิทธิภาพ และรวดเร็ว

ในเรื่องนี้ หากจะกำหนดให้รัฐสภามีระยะเวลาการพิจารณามากขึ้นกว่าในปัจจุบัน ก็จำเป็นจะต้องเร่งรัดให้ฝ่ายบริหารเสนองบประมาณต่อรัฐสภาให้เร็วขึ้น ซึ่งจะกระทบกับประสิทธิภาพในการจัดทำงบประมาณของฝ่ายบริหารซึ่งปัจจุบันต้องรีบเร่งในการจัดทำงบประมาณเช่นเดียวกัน

2) ในปัจจุบันไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติที่กำหนดขอบเขตหรือเพดานการผูกพันงบประมาณข้ามปีว่าอนุญาตให้รัฐบาลสามารถก่อภาระผูกพันงบประมาณได้มากน้อย และในระยเวลานานเท่าใด โดยมาตรการที่ใช้ควบคุมมิให้มีภาระผูกพันข้ามปีมากเกินไปนั้น มีเพียงหลักเกณฑ์ภายในของฝ่ายบริหาร และมิได้ใช้บังคับกับการผูกพันงบประมาณข้ามปีอย่างครอบคลุมทุกกรณี จึงทำให้ฝ่ายบริหารสามารถก่อภาระผูกพันงบประมาณข้ามปีได้อย่างไม่จำกัด อันอาจทำให้เกิดปัญหาต่อการบริหารจัดการงบประมาณในระยะยาวได้

3) การให้อำนาจฝ่ายบริหารก่อหนี้ผูกพันข้ามปีนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในงบประมาณประจำปี โดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ตามมาตรา 23วรรคสี่ ได้บัญญัติให้ในกรณีที่มีความจำเป็นและเร่งด่วนคณะรัฐมนตรีมีอำนาจอนุมัติให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจก่อหนี้ผูกพันเกินกว่า หรือนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งมีความหมายรวมไปถึงการอนุมัติให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจก่อหนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณด้วย ทั้งนี้ แม้ว่ามาตราดังกล่าวจะมีเงื่อนไขให้ดำเนินการได้เฉพาะในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนก็ตาม แต่การพิจารณาในเหตุความจำเป็นเร่งด่วนนั้น ก็เป็นดุลพินิจของฝ่ายบริหาร

กรณีดังกล่าว จึงทำให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจอนุมัติให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ดำเนินการก่อหนี้ผูกพันงบประมาณข้ามปี เป็นรายการใหม่นอกเหนือจากที่งบประมาณตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยสามารถดำเนินการได้ตลอดช่วงเวลาของปีงบประมาณ

4) ตามวิธีการงบประมาณในปัจจุบัน ได้ให้อำนาจฝ่ายบริหารปรับเปลี่ยนงบประมาณรายการผูกพันงบประมาณข้ามปีที่เริ่มดำเนินการไปแล้วได้โดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา อันอาจทำให้การใช้จ่ายงบประมาณไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่รัฐสภาได้อนุมัติงบประมาณ และอาจมีผลเป็นการเพิ่มภาระผูกพันงบประมาณในปี

ต่อ ๆ ไปได้ ซึ่งการปรับเปลี่ยนรายการผูกพันงบประมาณข้ามปีดังกล่าว แบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ คือ

(1) การปรับเปลี่ยนในส่วนที่เกี่ยวกับเนื้อหาสาระของรายการ ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มวงเงินงบประมาณ การขยายระยะเวลาผูกพัน การเปลี่ยนแปลงคุณลักษณะเฉพาะอื่น ๆ เช่น สถานที่ก่อสร้าง ปริมาณงาน ฯลฯ การอนุมัติในเรื่องดังกล่าว ปัจจุบันเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร และผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบการก่อหนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณ พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งเป็นระเบียบที่กำหนดขึ้นตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

(2) การโอนงบประมาณที่ได้รับอนุมัติไว้สำหรับรายการผูกพันงบประมาณข้ามปี ไปใช้ในรายการอื่น โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่บัญญัติให้ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ มีอำนาจอนุญาตให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจโอนงบประมาณระหว่างรายการต่าง ๆ ภายในหน่วยงานเดียวกัน และหากเป็นการโอนไปเพื่อกำหนดเป็นงานโครงการใหม่จะต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี จึงเป็นช่องทางที่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจจะโอนงบประมาณจากรายการผูกพันข้ามปี ไปใช้ในรายการอื่น นอกเหนือจากงบประมาณที่ได้รับการอนุมัติจากรัฐสภา โดยงบประมาณส่วนที่โอนออกไปนั้นถูกผลักดันไปเป็นภาระผูกพันที่จะต้องตั้งงบประมาณเพิ่มขึ้นในปีต่อไป

ในเรื่องนี้ได้มีแนวทางที่ยึดถือเป็นหลักปฏิบัติระหว่างสำนักงานงบประมาณกับส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ว่าจะโอนงบประมาณจากรายการผูกพันข้ามปีได้เฉพาะกรณีที่ดำเนินการล่าช้าไม่สามารถใช้จ่ายได้ทัน เพื่อนำไปสมทบให้กับรายการผูกพันงบประมาณข้ามปีรายการอื่นที่มีงบประมาณไม่เพียงพอเนื่องจากดำเนินการได้เร็วกว่าแผนที่ขอตั้งงบประมาณไว้ ซึ่งวิธีการดังกล่าวช่วยให้รายการที่ดำเนินการได้เร็วนั้นมีงบประมาณสำหรับดำเนินการต่อเนื่องโดยไม่ต้องรอนกว่าจะได้รับในปีถัดไป และสามารถนำงบประมาณจากรายการที่ดำเนินการช้ามาชดเชยคืนในปีถัดไปได้โดยไม่เกิดภาระผูกพันเพิ่มขึ้น อย่างไรก็ดี แนวปฏิบัติดังกล่าวเป็นมาตรการที่กำหนดขึ้นเพื่อถือปฏิบัติระหว่างหน่วยงาน มิได้มีฐานะเป็นกฎหมายที่จะควบคุมการโอนงบประมาณได้

อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะอาจถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองให้ยกเว้นการปฏิบัติตามแนวทางดังกล่าวได้

5) ขาดมาตรการบังคับให้ฝ่ายบริหารเสนอรายงานเพื่อใช้ในการติดตามตรวจสอบของรัฐสภา ทั้งนี้ การควบคุมงบประมาณของรัฐสภา นอกจากการอนุมัติงบประมาณแล้วรัฐสภายังมีหน้าที่ติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของฝ่ายบริหารด้วย ซึ่งมาตรการอย่างหนึ่งที่ช่วยให้รัฐสภาสามารถติดตามตรวจสอบงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ ก็คือการกำหนดให้ฝ่ายบริหารมีหน้าที่เสนอรายงานเกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณต่อรัฐสภา ซึ่งในปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 มาตรา 169 และพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และแก้ไขเพิ่มเติมได้กำหนดให้รัฐบาลต้องเสนอรายงานเกี่ยวกับงบประมาณต่อรัฐสภา รวม 3 กรณี คือ

(1) รายงานโอนหรือนำงบประมาณไปใช้ในรายการอื่นระหว่างส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ในระหว่างที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือการรบซึ่งต้องรายงานให้รัฐทราบโดยไม่ชักช้า (ตามมาตรา 169 วรรคสองของรัฐธรรมนูญ)

(2) รายงานการโอนหรือนำงบประมาณรายจ่ายที่กำหนดไว้ในรายการใดไปใช้ในรายการอื่นภายในส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจให้รัฐสภาทราบทุกหกเดือน (ตามมาตรา 169 วรรคสามของรัฐธรรมนูญ) ซึ่งในกรณีนี้ ปัจจุบันยังไม่มีข้อความชัดเจนว่ารัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ให้รัฐบาลรายงานการโอนงบประมาณที่เป็นรายการผูกพันงบประมาณข้ามปีด้วยหรือไม่

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

มาตรการบังคับให้ฝ่ายบริหารเสนอรายงานเกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณตามบทบัญญัติของกฎหมายในปัจจุบัน จึงไม่เพียงพอที่จะบังคับให้ฝ่ายบริหารต้องเสนอรายงานเกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณที่เป็นรายการผูกพันข้ามปีต่อรัฐสภา

2. ข้อเสนอแนะ

2.1 ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

จากปัญหาและข้อจำกัดดังกล่าวข้างต้น จึงควรมีการแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 รวมถึงปรับปรุงกลไกการทำงานของ รัฐสภา โดยผู้เขียนขอเสนอแนวทางเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังนี้

1) สมควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 กำหนดให้รัฐสภามีอำนาจอนุมัติการผูกพันงบประมาณข้ามปี ทั้งในส่วนของวงเงิน งบประมาณทั้งสิ้นของรายการ และภาระผูกพันที่จะเกิดขึ้นในแต่ละปี โดยกำหนดให้อองค์ประกอบของงบประมาณประจำปีที่รัฐบาลเสนอขออนุมัติต่อรัฐสภา ประกอบด้วย งบประมาณรายจ่ายประจำปีที่รัฐบาลจะใช้จ่ายภายในรอบปีงบประมาณ รวมถึงการผูกพันงบประมาณข้ามปี

สำหรับปัญหาข้อจำกัดเกี่ยวกับระยะเวลาการพิจารณาของรัฐสภาสมควรปรับปรุงองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของ “คณะกรรมการติดตามการบริหาร งบประมาณ” ซึ่งเป็นกรรมาธิการสามัญ ตั้งขึ้นตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทน-ตรา ษฎร พ.ศ. 2551 เพื่อตั้งเป็น “คณะกรรมการงบประมาณ” มีอำนาจหน้าที่ในการ พิจารณารายละเอียดร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย และการผูกพันงบประมาณ ข้ามปี รวมไปถึงติดตาม ตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณและการผูกพันงบประมาณ ข้ามปีของรัฐบาล และในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้คณะกรรมการดังกล่าว แต่งตั้ง “คณะอนุกรรมการพิจารณารายการผูกพัน งบประมาณข้ามปี” เพื่อทำหน้าที่พิจารณารายละเอียดรายการผูกพันข้ามปี ตามร่าง พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่รัฐบาลเสนอเป็นการเฉพาะด้วย

นอกจากนี้ เมื่อกำหนดให้รายการผูกพันงบประมาณข้ามปีเป็นส่วนหนึ่ง ของงบประมาณประจำปีแล้วที่จะต้องได้รับอนุมัติจากรัฐสภาแล้ว รัฐบาลก็ต้อง จัดเตรียมเอกสารและรายละเอียดประกอบเพื่อสะดวกต่อการพิจารณาของรัฐสภาด้วย ซึ่งจะช่วยให้การพิจารณาอนุมัติงบประมาณผูกพันข้ามปีเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

2) ควรนำแนวทางตามหลักเกณฑ์การควบคุมการผูกพันงบประมาณข้ามปี ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2552 ไปบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติ วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยกำหนดให้การก่อหนี้ผูกพันข้ามปีต้องมีกำหนดระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี แต่ในกรณีจำเป็นคณะรัฐมนตรีอาจขอผูกพันงบประมาณที่มีเวลาเกินกว่า 5 ปี ต่อรัฐสภาได้ ทั้งนี้ การผูกพันงบประมาณข้ามปีรายการใหม่ในแต่ละปีงบประมาณ ภาระผูกพันงบประมาณที่เกิดขึ้นใหม่ เมื่อรวมกับภาระผูกพันที่กำหนดไว้ก่อนแล้ว จะต้องมิยอดภาระงบประมาณที่จะผูกพันในปีต่อ ๆ ไป เปรียบเทียบกับรายจ่ายลงทุนในปีงบประมาณนั้น ดังนี้

- ปีที่ 1 ไม่เกินกว่า ร้อยละ 60
- ปีที่ 2 ไม่เกินกว่า ร้อยละ 40
- ปีที่ 3 ไม่เกินกว่า ร้อยละ 20
- ปีที่ 4 ไม่เกินกว่า ร้อยละ 10

3) แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มิให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจอนุมัติการผูกพันงบประมาณข้ามปีที่เป็นรายการใหม่ ในระหว่างปีงบประมาณ โดยอาจมีข้อยกเว้นให้ดำเนินการได้ในกรณีมีความจำเป็น เฉพาะรายการที่เป็นรายจ่ายประจำที่ใช้ในการบริหารสำนักงาน เช่น ค่าเช่ารถยนต์ ค่าเช่าสำนักงาน โดยควรมีการจำกัดระยะเวลาไว้ด้วย เช่น ไม่เกิน 3 ปี

4) ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยเพิ่มหลักการเพื่อจำกัดอำนาจการเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายการผูกพันข้ามปีของฝ่ายบริหาร ดังนี้

(1) ห้ามเปลี่ยนแปลงรายการผูกพันงบประมาณข้ามปีที่เริ่มดำเนินการแล้ว ในกรณีที่มีผลเป็นการเพิ่มภาระผูกพันงบประมาณในปีต่อ ๆ ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มวงเงินงบประมาณ หรือการขยายระยะเวลาผูกพัน

(2) ห้ามโอนงบประมาณรายการผูกพันข้ามปีไปตั้งในรายการอื่น เว้นแต่เป็นการโอนระหว่างรายการผูกพันงบประมาณข้ามปีด้วยกัน ซึ่งในประเด็นนี้ ผู้เขียนมีความเห็นเพิ่มเติมว่า การอนุญาตให้ฝ่ายบริหาร โอนวงเงินงบประมาณระหว่างรายการผูกพันข้ามปีด้วยกัน ทำให้เกิดความยืดหยุ่นในการบริหารงบประมาณโดยไม่ก่อให้เกิด

ภาระผูกพันเพิ่มขึ้น แต่ปัจจุบันยังมีข้อจำกัดไม่สามารถโอนข้ามหน่วยงานได้ จึงควรแก้ไขพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ให้อำนาจคณะรัฐมนตรีอนุมัติให้โอนงบประมาณระหว่างรายการผูกพันข้ามปี ข้ามหน่วยงานภายในกระทรวงเดียวกันได้ ทั้งนี้ อาจกำหนดเพดานไว้ เช่น ให้โอนได้ไม่เกินร้อยละ 2 ของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับรายการผูกพันงบประมาณข้ามปีภายในกระทรวงนั้น

5) ควรแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ให้รัฐบาลมีหน้าที่ต้องเสนอรายงานการผูกพันงบประมาณข้ามปีต่อรัฐสภาเมื่อสิ้นปีงบประมาณ เกี่ยวกับผลการดำเนินงานที่ได้รับอนุมัติงบประมาณไว้แล้ว การโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณ การอนุมัติให้ผูกพันงบประมาณข้ามปีรายการใหม่ที่กำหนดขึ้นด้วยเหตุจำเป็น ระหว่างปีงบประมาณ นอกเหนือจากที่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภา

2.2 ข้อเสนอแนะสำหรับการศึกษาวิจัยต่อไป

1) ควรมีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับรูปแบบ ของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และเอกสารประกอบงบประมาณ หากจะกำหนดองค์ประกอบของงบประมาณประจำปีให้มีทั้งวงเงินงบประมาณรายจ่าย และรายการผูกพันข้ามปี ว่าควรมีรูปแบบที่เหมาะสมอย่างไร

2) เนื่องจากการควบคุมงบประมาณนั้น ไม่ใช่เฉพาะมาตรการในการดำเนินการทางกฎหมายเท่านั้น แต่ยังมีเรื่องการบริหารจัดการและการคาดการณ์ทางเศรษฐศาสตร์ด้วย ดังนั้น จึงควรมีการศึกษาวิจัยว่า ภาระผูกพันงบประมาณสะสมที่ควรจะมีได้ควรมี เพดานเท่าไรหรือมีเกณฑ์พิจารณาอย่างไร จึงจะเหมาะสมไม่เกิดความเสี่ยงต่อการบริหารรายรับรายจ่ายในอนาคตมากเกินไป รวมถึงรายการประเภทใด และวงเงินงบประมาณที่ต้องใช้ควรเป็นเท่าไร ที่จะจัดงบประมาณเป็นรายการผูกพันข้ามปี