

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณรายจ่าย



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

นิติศาสตรมหาบัณฑิต

คณะนิติศาสตร์

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

2561

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณรายจ่าย
ปรีดีเกษม ปรัชญพฤทธิ
คณะนิติศาสตร์

..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(ดร.ฉานทิพย์ สันตะพานธุ์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ได้พิจารณาแล้วเห็นสมควรอนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของ
การศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต

..... ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.สุปรียา แก้วละเอียด)

..... กรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ)

..... กรรมการ
(ดร.ฉานทิพย์ สันตะพานธุ์)

..... คนบดี
(รองศาสตราจารย์นเรศร์ เกษะประกร)

____/____/____

บทคัดย่อ

ชื่อวิทยานิพนธ์	ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณรายจ่าย
ชื่อผู้เขียน	นายปรีดีเกษม ปรัชญพฤทธิ
ชื่อปริญญา	นิติศาสตรมหาบัณฑิต
ปีการศึกษา	2561

การโอนงบประมาณรายจ่ายเป็นกระบวนการที่สำคัญอย่างหนึ่งในการบริหารงบประมาณของฝ่ายบริหาร เนื่องจากการเพิ่มความยืดหยุ่นและความคล่องตัวในการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินของหน่วยรับงบประมาณเพื่อตอบสนองการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคม ความจำเป็นเร่งด่วนตามนโยบายของรัฐบาล หรือความต้องการของประชาชน เพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินเป็นไปอย่างคุ้มค่าและก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด แม้ว่าการโอนงบประมาณรายจ่ายจะมีลักษณะเป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อหาของพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้พิจารณาให้ความเห็นชอบเอาไว้แล้วก็ตาม แต่โดยที่การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นการคาดการณ์ล่วงหน้าซึ่งในทางปฏิบัติที่เกิดขึ้นอาจมีความแตกต่างไปจากที่คาดการณ์ไว้ ด้วยเหตุนี้ การโอนงบประมาณรายจ่ายจึงเป็นกลไกที่จำเป็นสำหรับรัฐบาลในการบริหารประเทศ อย่างไรก็ตาม การโอนงบประมาณรายจ่ายควรดำเนินการภายใต้หลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่เคร่งครัดเพื่อรักษาไว้ซึ่งเจตนารมณ์ของฝ่ายนิติบัญญัติ

ดังนั้น วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนจึงมุ่งศึกษาแนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดินและการโอนงบประมาณ การโอนงบประมาณแผ่นดินในระบบกฎหมายต่างประเทศ การโอนงบประมาณแผ่นดินในระบบกฎหมายไทย รวมถึงปัญหาและผลกระทบของการโอนงบประมาณรายจ่ายในประเทศไทยที่ดำเนินการโดยการตราเป็นพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย เพื่อนำผลการศึกษามาใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงหลักเกณฑ์การโอนงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทยให้มีความเข้มงวดและลดผลกระทบทางลบที่จะเกิดขึ้น จากการศึกษาพบว่า การโอนงบประมาณรายจ่ายของประเทศไทยโดยการตราเป็นพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายมีปัญหาทางกฎหมายที่จะต้องพิจารณาห้าประการ คือ ประการที่หนึ่ง ปัญหาการตราพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายที่ขัดกับหลักการโอนงบประมาณแผ่นดินตามกฎหมาย ประการที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับผลกระทบทางวินัยทางการคลังจากผลของการตราพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย ได้แก่ การโอนงบประมาณรายจ่ายไปตั้งจ่ายเป็นงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นที่ตรวจสอบได้ยากและขาดการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบของฝ่ายนิติบัญญัติ ประการที่สาม ปัญหาเกี่ยวกับเงื่อนไขด้านระยะเวลาของ

พระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย เนื่องจากการกำหนดให้มีระยะเวลาในการผูกพันงบประมาณ เป็นเงื่อนไขสำคัญในการโอนงบประมาณ ประการที่สี่ ปัญหาด้านการควบคุมตรวจสอบการโอน งบประมาณแผ่นดินของประเทศไทย ได้แก่ การขาดเงื่อนไขและข้อจำกัดทางกฎหมายที่เคร่งครัดในการ โอนงบประมาณและข้อจำกัดบางประการที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการควบคุมตรวจสอบการโอน งบประมาณรายจ่ายของฝ่ายนิติบัญญัติ และประการที่ห้า ปัญหาเกี่ยวกับการโอนงบประมาณรายจ่าย สำหรับแผนงานบูรณาการ

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะ ได้แก่ 1) การแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติ ของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 โดยกำหนดห้ามมิให้มีการโอนงบประมาณไปตั้งจ่าย เป็นงบกลางเป็นข้อยกเว้นเอาไว้อย่างชัดเจน 2) การกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติเข้าไปมีส่วนร่วมในการ พิจารณาการอนุมัติและการบริหารงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉิน หรือจำเป็น 3) การเปลี่ยนหลักการและเหตุผลของการตราพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายโดย ไม่นำเงื่อนไขทางด้านระยะเวลาเข้ามาเกี่ยวข้องและการปฏิทินการจัดทำพระราชบัญญัติโอนงบประมาณ รายจ่ายควรอยู่ในช่วงระยะเวลาเดียวกัน 4) การแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของพระราชบัญญัติวินัยการเงิน การคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 โดยให้การกำหนดเงื่อนไขและข้อจำกัดต่าง ๆ เกี่ยวกับการโอนงบประมาณ รายจ่ายเป็นดุลพินิจของคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ และการปรับปรุงโครงสร้างและ เพิ่มบทบาทของคณะกรรมการให้มีความเหมาะสมมากขึ้น และ 5) การตระหนักถึงความสำคัญของการ จัดทำงบประมาณสำหรับแผนงานบูรณาการของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องเพื่อลดข้อผิดพลาดในการบริหารงาน และการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 โดยกำหนดให้การ โอนงบประมาณรายจ่ายภายในแผนงานบูรณาการเดียวกันเป็นข้อยกเว้นที่สามารถกระทำได้โดยไม่ต้อง ตราเป็นพระราชบัญญัติ ทั้งนี้ เพื่อให้พระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายของประเทศไทยมีความ สอดคล้องกับหลักการโอนงบประมาณแผ่นดินตามกฎหมายและอยู่ภายใต้ขอบเขตและหลักเกณฑ์ทาง กฎหมายที่เหมาะสม อันจะส่งผลให้การโอนงบประมาณรายจ่ายของประเทศไทยเกิดประโยชน์สูงสุดต่อ การบริหารประเทศอย่างแท้จริง

ABSTRACT

Title of Thesis	Legal issues concerning the transfer of appropriations
Author	Preekasem Pratchayapruit
Degree	Master of Laws
Year	2018

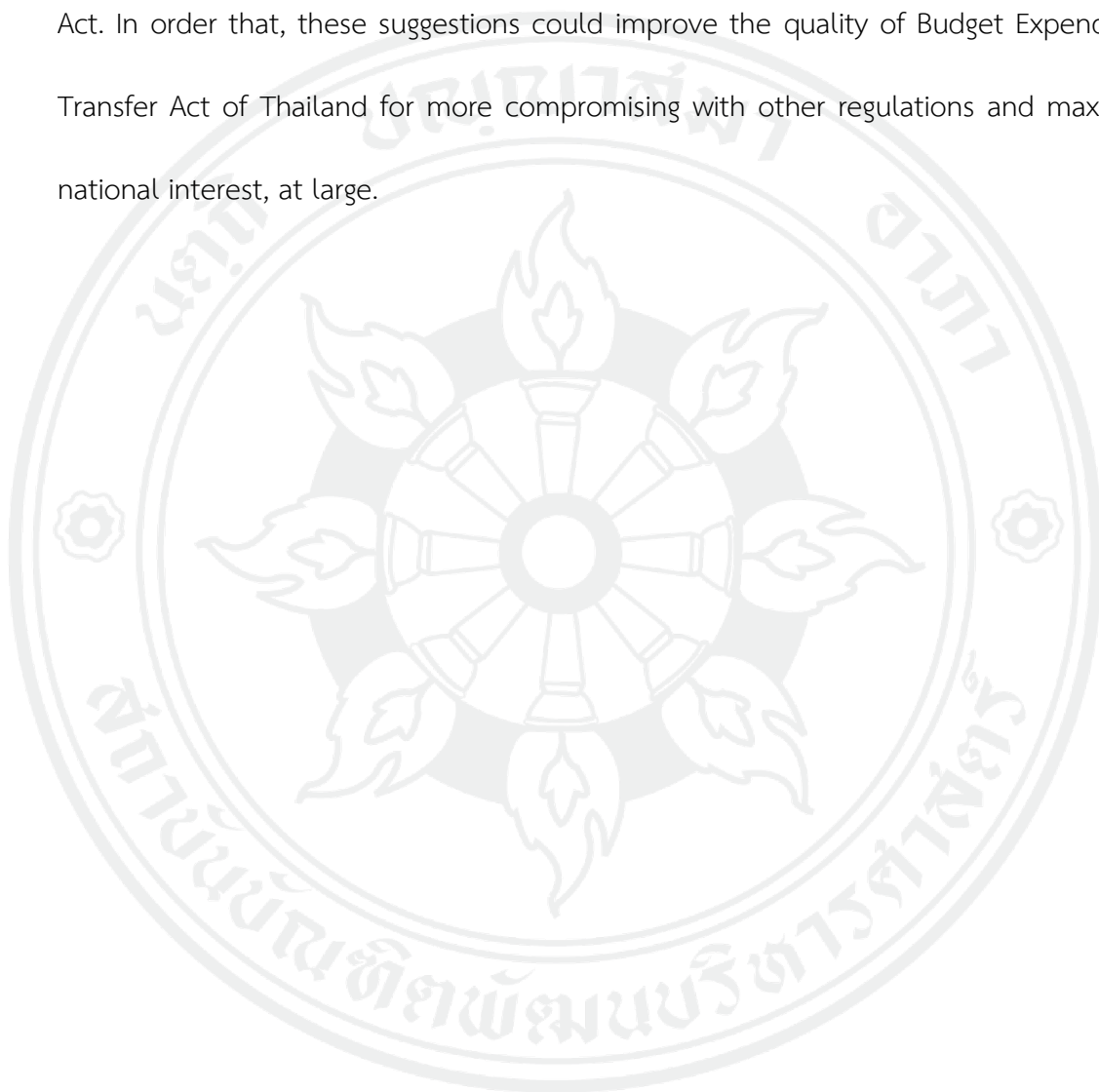
To transfer annual expenditure is one of the most important process within executive department as a results, it increase flexibility and easiness responding both economic and social changing by governmental policy or social demand in order to maximize the benefits to society at large. Even money transaction required to change the definition in Budget Expenditure Transfer Act considered by legislative branch, though the predictable annual expenditure might be different. In case of that, to transfer annual expenditure is important mechanism in terms of management. However, to conduct any money transaction should be strictly implemented under the law of legislative branch.

Thus, this research aims to study the fundamental framework about budget and budget transfer in international law and national law, Thailand, including explanation of causes and consequences of budget expenditures implemented by Budget Expenditure Transfer Act in Thailand in order to be pathways for improvement of budget transferring process and reducing negative effects from it. The research results indicated that to implement the budget expenditures following Budget

Expenditure Transfer Act of Thailand have five legal consequences. First of all, the Budget Expenditure Transfer Act of Thailand had not been compromised with other regulations. Secondly, the consequences of practical issues from signing the budget expenditures following Budget Expenditure Transfer Act of Thailand such as transferring mutual budget, prepaid in urgent issues and lacking of participation for checking by legislative branch. Thirdly, the problems of duration process due to the duration of budget expenditures overlapped with transaction process. Fourthly, the problems of controlling and checking budget transferring of Thailand such as lacking of lawful regulations and limitations reflecting to the potential of controlling and checking by legislative branch. Lastly, there are some problems of budget transferring for integrated projects.

According to those issues, the author suggested to 1) amend the terms of Budget Expenditure Transfer Act of Thailand B.E.2502 by clearly definition and limitation of mutual budget, 2) assign the role of legislative branch to participate and consider for any budget expenditures including urgent case 3) revise the regulations and causations of approving Budget Expenditure Transfer Act of Thailand by no limited durations which the timetable, for budget expenditures approved, should be conducted in the same period 4) rectify the regulations and practicing of governmental financial budget B.E.2561 by defining rules and limitation about money transferring by the financial committee consideration and rearrange the structure of committee for

more adaptability and 5) recognize about the importances of integrated project budget plan to reduce the negative effects and also modify the Budget expenditures Act of Thailand B.E.2502 by defining an exemption for urgent case, by no approved from legal Act. In order that, these suggestions could improve the quality of Budget Expenditure Transfer Act of Thailand for more compromising with other regulations and maximize national interest, at large.



กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์เรื่อง “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณรายจ่าย” ฉบับนี้ สามารถสำเร็จลุล่วงไปได้ดีด้วยความกรุณาจากกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ทุกท่าน ผู้เขียนขอขอบพระคุณท่านรองศาสตราจารย์ ดร. สุปรียา แก้วละเอียต ที่กรุณารับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์และเป็นผู้จุดประกายประเด็นปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณรายจ่ายตั้งแต่ในชั้นเรียนวิชากฎหมายการคลังชั้นสูง รวมถึงความเมตตาของท่านที่กรุณาสละเวลาให้คำปรึกษาและคำแนะนำที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งกับผู้เขียนในทุก ๆ โอกาส ทำให้ผู้เขียนสามารถแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ จนทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จได้โดยสมบูรณ์ ท่านศาสตราจารย์ ดร. บรรเจิด สิงคะเนติ กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ที่กรุณาให้คำชี้แนะในแง่มุมทางวิชาการและข้อคิดเห็นอันเป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงแก้ไขเนื้อหาของวิทยานิพนธ์ให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น และ ท่านอาจารย์ ดร. ฌานีทิพย์ สันตะพันธ์ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ที่ให้ความเมตตาและให้การสนับสนุนผู้เขียนในทุกด้าน ตลอดจนคอยให้คำแนะนำและตรวจแก้ไขข้อบกพร่องด้วยความเอาใจใส่เป็นอย่างดีเสมอมา “ความเป็นครูเป็นศิษย์กันนั้นตัดกันไม่ขาด” เป็นคำกล่าวของท่านในวันที่ผู้เขียนได้เข้าไปปรึกษาท่านครั้งแรก และเป็นสิ่งยึดเหนี่ยวที่ทำให้ผู้เขียนมีกำลังใจและความมุ่งมั่นในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จนสามารถสำเร็จลุล่วงสมความมุ่งหมาย

ผู้เขียนขอขอบพระคุณคณาจารย์คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ทุกท่านที่ได้ถ่ายทอดความรู้ทางกฎหมาย แนวความคิด และประสบการณ์ต่าง ๆ ให้กับผู้เขียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งท่านรองศาสตราจารย์ ดร. เอื้ออารีย์ อังจะนิล ผู้บรรยายวิชากฎหมายการคลังในระดับชั้นปริญญาตรี ณ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่เป็นแรงบันดาลใจให้ผู้เขียนเกิดความสนใจใฝ่รู้เกี่ยวกับกฎหมายการคลังมากขึ้นและนำมาสู่การตัดสินใจเลือกหัวข้อวิทยานิพนธ์ของผู้เขียนและเกิดผลผลิตเป็นวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

เหนือสิ่งอื่นใด ผู้เขียนขอน้อมระลึกถึงพระคุณบิดา มารดา และขอขอบคุณครอบครัวที่มอบความรัก ความห่วงใย และกำลังใจ รวมถึงการให้สนับสนุนทางการศึกษาแก่ผู้เขียนมาโดยตลอด

สุดท้ายนี้ หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ก่อให้เกิดคุณค่าทางวิชาการ ผู้เขียนขอขอบความดีความชอบทั้งหมดให้แก่ครูบาอาจารย์ทุกท่านที่ได้ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้แก่ผู้เขียน ถ้าหากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีข้อบกพร่องประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้ และขออภัยเป็นอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้

ปรีดีเกษม ปรัชญพฤทธิ์

เมษายน 2562

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
ABSTRACT	ค
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ฅ
สารบัญภาพ	ฉ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	8
1.3 ขอบเขตการวิจัย	8
1.4 สมมติฐาน.....	8
1.5 วิธีดำเนินการวิจัย	9
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	9
บทที่ 2 ข้อความคิดเกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดินและการโอนงบประมาณ	10
2.1 แนวความคิดทั่วไปเกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดิน	10
2.1.1 ความหมายของงบประมาณแผ่นดิน	10
2.1.2 ความสำคัญของงบประมาณแผ่นดิน.....	13
2.1.3 ลักษณะของงบประมาณแผ่นดินที่ดี	16
2.1.4 กระบวนการงบประมาณแผ่นดิน.....	20
2.2 แนวความคิดในการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินและการจำแนกประเภทงบประมาณแผ่นดิน	26
2.2.1 หลักเกณฑ์ในการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน.....	26

2.2.1.1	การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายตามหน่วยงาน	27
2.2.1.2	การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายตามภารกิจ	27
2.2.2	หลักเกณฑ์ในการจำแนกงบประมาณแผ่นดิน	28
2.2.2.1	การจำแนกลักษณะของรายจ่ายสาธารณะของรัฐบาล	28
2.2.2.2	การจำแนกลักษณะของรายจ่ายสาธารณะในเอกสารงบประมาณ	30
2.3	หลักการพื้นฐานทางงบประมาณในการโอนงบประมาณแผ่นดิน	37
2.3.1	หลักความยินยอมในการอนุมัติงบประมาณ	37
2.3.2	หลักรายจ่ายต้องมีลักษณะเฉพาะเจาะจง	40
2.3.3	หลักการตรวจสอบได้ของงบประมาณ	43
2.3.4	หลักความโปร่งใสของงบประมาณ	45
บทที่ 3	การโอนงบประมาณแผ่นดินในระบบกฎหมายต่างประเทศ	48
3.1	หลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน	48
3.1.1	การจัดสรรงบประมาณแผ่นดินของประเทศสหรัฐอเมริกา	49
3.1.2	การจัดสรรงบประมาณแผ่นดินของประเทศฝรั่งเศส	54
3.2	บทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารในกระบวนการทางงบประมาณ	57
3.2.1	องค์กรที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณแผ่นดินของประเทศสหรัฐอเมริกา	58
3.2.1.1	สำนักงบประมาณของประเทศสหรัฐอเมริกา	59
3.2.1.2	สภาองเกรส	63
3.2.2	องค์กรที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณแผ่นดินของประเทศฝรั่งเศส	69
3.2.2.1	กระทรวงการคลังของประเทศฝรั่งเศส	71
3.2.2.2	รัฐสภาของประเทศฝรั่งเศส	75
3.3	หลักเกณฑ์การโอนงบประมาณแผ่นดิน	79
3.3.1	หลักเกณฑ์การโอนงบประมาณแผ่นดินของประเทศสหรัฐอเมริกา	79
3.3.1.1	การโอนงบประมาณข้ามบัญชีงบประมาณ	81

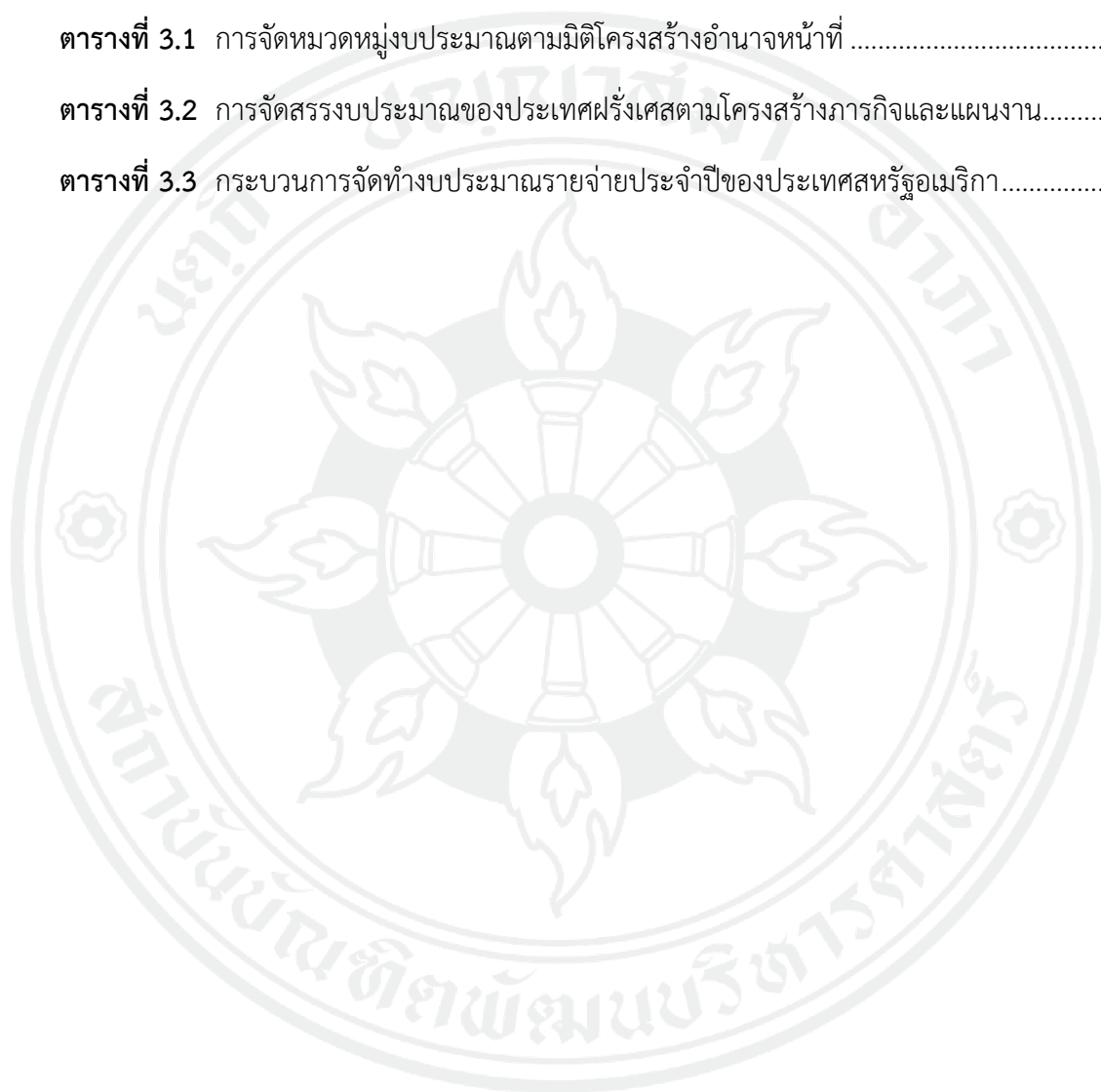
3.3.1.2 การโอนงบประมาณข้ามแผนงาน.....	86
3.3.1.3 การควบคุมตรวจสอบการโอนงบประมาณ.....	88
3.3.2 หลักเกณฑ์การโอนงบประมาณแผ่นดินของประเทศฝรั่งเศส.....	90
3.3.2.1 การโอนงบประมาณรายจ่ายข้ามหน่วยงาน.....	91
3.3.2.2 การโอนงบประมาณรายจ่ายข้ามหมวดรายจ่าย.....	92
3.3.2.3 การควบคุมตรวจสอบการโอนงบประมาณ.....	93
บทที่ 4 การโอนงบประมาณแผ่นดินในระบบกฎหมายไทย.....	95
4.1 หลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณแผ่นดินตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตาม ยุทธศาสตร์.....	95
4.1.1 มติยุทธศาสตร์สำคัญของรัฐบาล (Agenda).....	98
4.1.2 มติยุทธศาสตร์กระทรวง/หน่วยงาน (Function).....	102
4.1.3 มติยุทธศาสตร์พื้นที่ (Area).....	105
4.1.4 กลุ่มรายจ่ายงบกลาง.....	108
4.1.5 กลุ่มรายจ่ายบริหารจัดการหนี้ภาครัฐ.....	109
4.2 บทบาทของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในกระบวนการโอนงบประมาณ.....	110
4.2.1 สำนักงบประมาณ.....	112
4.2.2 รัฐสภาของประเทศไทย.....	115
4.3 หลักเกณฑ์การโอนงบประมาณแผ่นดินในระบบกฎหมายไทย.....	119
4.3.1 การโอนงบประมาณรายจ่ายข้ามส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ.....	123
4.3.2 การโอนงบประมาณรายจ่ายภายในส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเดียวกัน.....	125
4.3.2.1 การโอนงบประมาณรายจ่ายข้ามรายการหรือแผนงาน.....	125
4.3.2.2 การโอนงบประมาณและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายใน แผนงานเดียวกัน.....	127
4.3.3 การโอนงบประมาณรายจ่ายตามแผนงานบูรณาการ.....	133

4.3.4 การโอนงบประมาณรายจ่ายตามร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.	138
4.3.4.1 หลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน	138
4.3.4.2 หลักเกณฑ์การโอนงบประมาณรายจ่าย	139
4.3.4.3 หลักเกณฑ์การรายงานผลการโอนงบประมาณรายจ่าย	141
4.4 เปรียบเทียบการโอนงบประมาณแผ่นดินในระบบกฎหมายต่างประเทศและกฎหมายไทย .	141
4.4.1 หลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน	141
4.4.2 บทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารในกระบวนการทางงบประมาณและการโอน งบประมาณ	142
4.4.3 หลักเกณฑ์ในการโอนงบประมาณแผ่นดิน	146
บทที่ 5 บทวิเคราะห์: ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณรายจ่ายของประเทศไทย ..	149
5.1 ปัญหาการตราพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายที่ขัดกับหลักการ โอนงบประมาณ แผ่นดินตามกฎหมาย	153
5.2 ปัญหาเกี่ยวกับผลกระทบทางวินัยทางการคลังจากผลของการตราพระราชบัญญัติโอน งบประมาณรายจ่าย	157
5.3 ปัญหาเกี่ยวกับเงื่อนไขด้านระยะเวลาของพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย	165
5.4 ปัญหาด้านการควบคุมตรวจสอบการโอนงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทย	169
5.5 ปัญหาเกี่ยวกับการโอนงบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนงานบูรณาการ	176
บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	184
6.1 บทสรุป	184
6.2 ข้อเสนอแนะ	189
บรรณานุกรม	203
ประวัติผู้เขียน	213

สารบัญตาราง

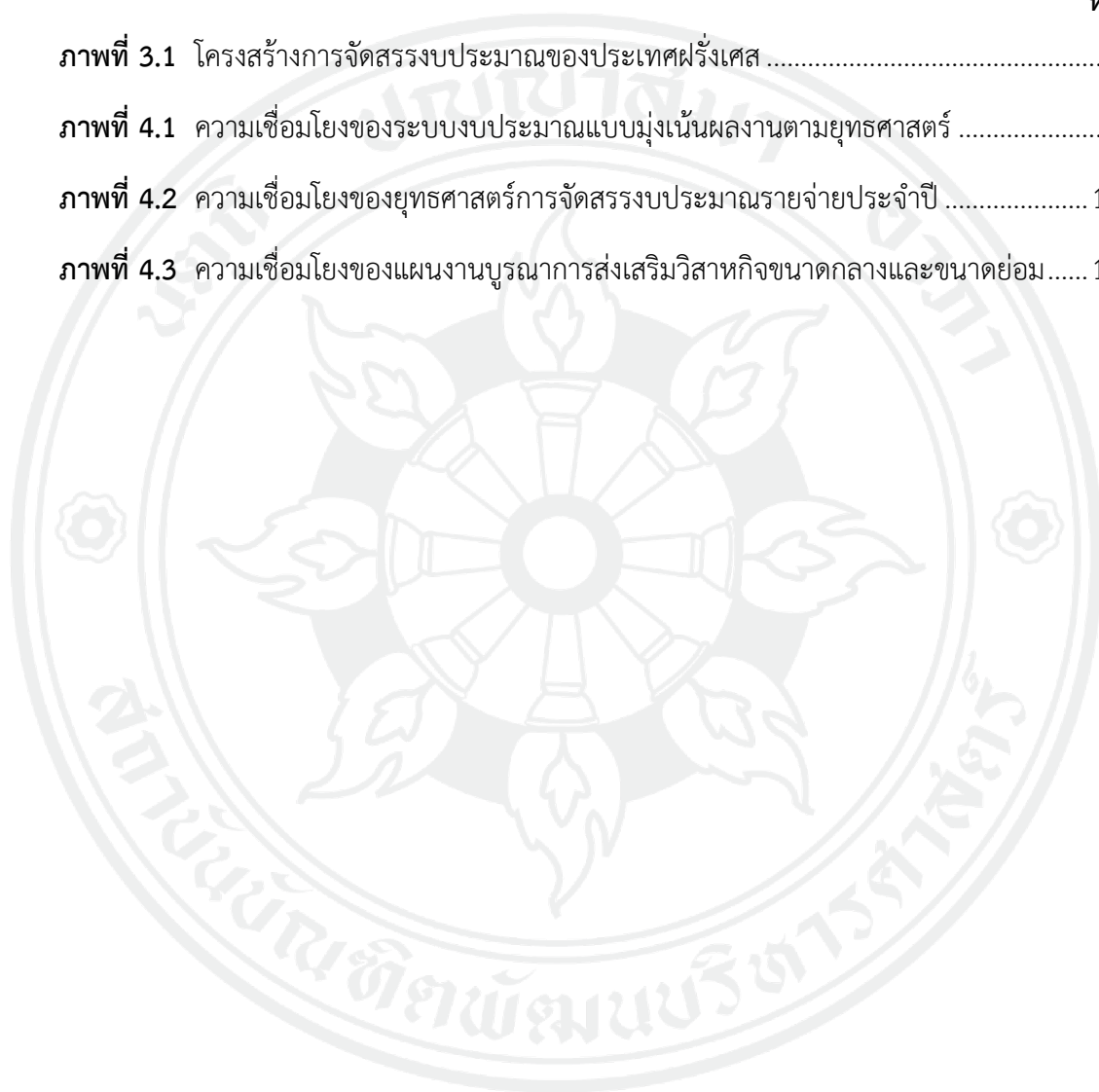
หน้า

ตารางที่ 3.1	การจัดหมวดหมู่งบประมาณตามมิติโครงสร้างอำนาจหน้าที่	50
ตารางที่ 3.2	การจัดสรรงบประมาณของประเทศฝรั่งเศสตามโครงสร้างภารกิจและแผนงาน.....	57
ตารางที่ 3.3	กระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของประเทศสหรัฐอเมริกา.....	61



สารบัญภาพ

	หน้า
ภาพที่ 3.1 โครงสร้างการจัดสรรงบประมาณของประเทศฝรั่งเศส	55
ภาพที่ 4.1 ความเชื่อมโยงของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์	96
ภาพที่ 4.2 ความเชื่อมโยงของยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี	100
ภาพที่ 4.3 ความเชื่อมโยงของแผนงานบูรณาการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม	135



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

งบประมาณแผ่นดินมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งต่อการบริหารประเทศ การดำเนินนโยบายของรัฐบาลเพื่อบริหารประเทศให้มีความเจริญก้าวหน้าต่างต้องอาศัยงบประมาณแผ่นดินเป็นตัวขับเคลื่อน งบประมาณยังเป็นเครื่องมือสำหรับรัฐบาลที่ใช้เพื่อดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์หลายประการ เช่น ประการแรก งบประมาณในฐานะเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ การใช้จ่ายของรัฐบาลจากงบประมาณที่เป็นเม็ดเงินจำนวนมากจะสามารถช่วยกระตุ้นระบบเศรษฐกิจและพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในประเทศ ประการที่สอง งบประมาณในฐานะเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการวางแผนการจัดสรรงบประมาณในแต่ละด้านเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์สูงสุด ประการที่สาม งบประมาณในฐานะเครื่องมือในการกระจายรายได้ที่เป็นธรรม รัฐบาลสามารถช่วยประชาชนที่มีรายได้น้อยให้มีรายได้ที่สูงขึ้นโดยการก่อสร้างสิ่งสาธารณูปโภคเพื่ออำนวยความสะดวกให้กับประชาชน เป็นต้น รวมไปถึงงบประมาณยังเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการเงินการคลังของประเทศโดยรัฐบาลสามารถปรับเปลี่ยนงบประมาณให้สอดคล้องกับสถานะเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปเพื่อไม่ให้เกิดความผันผวนในระบบเศรษฐกิจในภาพรวม ดังนั้น งบประมาณจึงเปรียบเสมือนเครื่องยนต์ในผลักดันนโยบายต่าง ๆ เพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมของประเทศ¹

นับตั้งแต่ พ.ศ. 2546 เป็นต้นมา ประเทศไทยเปลี่ยนมาใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting System : SPBBS) เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณเกิดผลสำเร็จตามเป้าหมายของนโยบายรัฐบาลและประชาชนได้รับประโยชน์จากนโยบายนั้น โดยเป็นการมุ่งเน้นให้เกิดการใช้จ่ายงบประมาณอย่างโปร่งใส คำนึงถึงประสิทธิภาพ

¹ Jacques Buisson, *Finances publiques* (Paris: Dalloz, 2012), p. 3., อ้างถึงใน เอื้ออารีย์ อึ้งจะนิล, *หลักกฎหมายการคลัง* (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2558), หน้า 17.

ประสิทธิผลและให้ผู้ปฏิบัติมีความคล่องตัวในการจัดทำและบริหารงบประมาณมากยิ่งขึ้น ในขณะเดียวกันการนำงบประมาณไปใช้ก็ต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและความต้องการของประชาชนด้วย ในปัจจุบันการจัดทำงบประมาณของประเทศไทยนั้นจัดทำในรูปแบบของการตราเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยปีงบประมาณของประเทศไทยจะเริ่มตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคมของปีก่อนและไปสิ้นสุดเมื่อวันที่ 30 กันยายนของปีนั้น ซึ่งประกอบไปด้วยกระบวนการงบประมาณหรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า วงจรงบประมาณ (Budget cycle) ที่สำคัญ 4 ขั้นตอน ได้แก่

- 1) การจัดเตรียมงบประมาณ (Budget preparation) เป็นขั้นตอนแรกของการจัดทำงบประมาณที่เป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหาร โดยสำนักงานงบประมาณจะต้องเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อให้คณะรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภาเพื่อทำการอนุมัติ
- 2) การอนุมัติงบประมาณ (Budget adoption) เป็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ฝ่ายบริหารเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติรวมถึงไปเอกสารงบประมาณ โดยจะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมของรัฐสภา มีการแยกพิจารณาเป็นสามวาระโดยจะเริ่มต้นจากการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรเสียก่อนแล้วจึงส่งให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไป
- 3) การบริหารงบประมาณ (Budget execution) เป็นกระบวนการในการบริหารงบประมาณรายจ่ายให้เป็นไปตามแผนงานและยุทธศาสตร์ตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หน่วยรับงบประมาณจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และวิธีการที่กำหนด โดยเฉพาะอย่างยิ่งตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548
- 4) การควบคุมและประเมินผลงบประมาณ (Budget control) เป็นการพิจารณาการบริหารงบประมาณว่าเป็นไปตามเป้าหมาย ขอบเขตของงบประมาณ และผลลัพธ์ที่ออกมา นั้นบรรลุวัตถุประสงค์หรือไม่ เพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ขั้นตอนในการบริหารงบประมาณ (Budget execution) เป็นความรับผิดชอบของฝ่ายบริหาร การใช้จ่ายเงินของประมาณของหน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยรับงบประมาณอื่น ๆ จะต้องเป็นไปตามรายการ แผนงาน หรือโครงการตามที่รัฐสภาอนุมัติ อย่างไรก็ตาม ด้วยเหตุที่ว่า การจัดทำงบประมาณนั้นเป็นการประมาณการหรือคาดการณ์ค่าใช้จ่ายไว้ล่วงหน้า สถานการณ์ที่เกิดขึ้นจริงในขณะที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อนำไปใช้จ่ายอาจแตกต่างจากที่ได้คาดการณ์ไว้จนเป็นผลให้งบประมาณรายจ่ายบางรายการที่จัดสรรไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต้องเปลี่ยนแปลงไป เช่น บางโครงการมีความจำเป็นที่จะต้องใช้เงินงบประมาณเพิ่มขึ้น บางโครงการได้เปลี่ยนเป้าหมายในการให้บริการ หรือประมาณการค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามแผนงานได้เปลี่ยนแปลงไป เป็นต้น ดังนั้น เพื่อเพิ่มความคล่องตัวและความสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันจึงมีความจำเป็นต้องกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการโอนงบประมาณแผ่นดินหรือ

การเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายขึ้น ทั้งนี้ พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดกรอบการดำเนินการทางการเงินการคลังและงบประมาณของรัฐ ได้วางหลักการเกี่ยวกับการโอนงบประมาณไว้ในมาตรา 24 โดยบัญญัติว่า “การโอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างหน่วยงานของรัฐจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายอนุญาตให้กระทำได้” เพราะฉะนั้น ในกรณีที่หน่วยงานราชการ หรือรัฐวิสาหกิจมีความจำเป็นที่จะต้องโอนหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายที่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภาสามารถกระทำได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548

การโอนงบประมาณแผ่นดินได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยสามารถแยกออกได้เป็น 2 กรณี คือ 1) การโอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ตามมาตรา 18² และ 2) การโอนงบประมาณรายจ่ายบางรายการภายในส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเดียวกัน ตามมาตรา 19³ กรณีการโอนงบประมาณรายจ่ายระหว่าง

² พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 18 บัญญัติว่า

“รายจ่ายที่กำหนดไว้สำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจใด ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีก็ดี พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมก็ดี จะโอนหรือนำไปใช้สำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจอื่นมิได้ เว้นแต่

(1) มีพระราชบัญญัติให้โอนหรือนำไปใช้ได้

(2) ในกรณีที่มิใช่พระราชกฤษฎีการวมหรือโอนส่วนราชการเข้าด้วยกัน ไม่ว่าจะมิใช่เป็นการจัดตั้งส่วนราชการขึ้นใหม่หรือไม่ก็ตาม ให้โอนงบประมาณ รายจ่ายของส่วนราชการที่ถูกโอนหรือรวมเข้าด้วยกันนั้นไปเป็นของส่วนราชการหรือ หน่วยงานที่รับโอนหรือที่รวมเข้าด้วยกัน หรือส่วนราชการที่จัดตั้งขึ้นใหม่ แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว”

³ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 19 บัญญัติว่า

“รายจ่ายที่กำหนดไว้ในรายการใด สำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม พระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณรายจ่าย หรือพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๑๘ (๒) จะโอนหรือนำไปใช้ในรายการอื่นมิได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากผู้อนุมัติ แต่ผู้อนุมัติจะอนุญาตมิได้ในกรณีที่เป็นการเพิ่มรายจ่ายประเภทเงินราชการลับ หรือเป็นงาน หรือโครงการใหม่ เว้นแต่จะได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

รายจ่ายรายการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในงบกลาง ให้ผู้อนุมัติมีอำนาจจัดสรรให้ส่วนราชการ

ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจนั้น โดยหลักแล้วงบประมาณรายจ่ายของหน่วยงานราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่ได้รับตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภามาแล้วนั้นจะไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ เว้นแต่จะได้รับอนุมัติหรือได้รับความยินยอมจากตัวแทนของประชาชน กรณีเช่นนี้จึงกำหนดให้ต้องออกเป็นพระราชบัญญัติให้อนหรือนำไปใช้ได้ เรียกว่า พระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. ตามมาตรา 18 (1) แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม หรือหากเป็นกรณีที่มีการรวมหรือโอนส่วนราชการเข้าด้วยโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา มาตรา 18 (2) แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันได้กำหนดให้สามารถโอนงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการที่ถูกโอนหรือรวมเข้าด้วยกันนั้นไปเป็นงบประมาณของส่วนราชการหรือหน่วยงานที่รับโอนหรือที่รวมเข้าด้วยกัน หรือส่วนราชการที่ตั้งขึ้นใหม่แล้วแต่กรณี ส่วนกรณีที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจมีความประสงค์จะโอนงบประมาณรายจ่ายในรายการใดรายการหนึ่งในหน่วยงานเดียวกันไปใช้ในรายการอื่นจะสามารถดำเนินการได้ก็ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ อย่างไรก็ตามหากเป็นการโอนงบประมาณรายจ่ายที่มีผลให้เกิดการเพิ่มขึ้นของรายจ่ายประเภทเงินราชการลับหรือเป็นงานหรือโครงการใหม่ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณจะอนุมัติเพียงลำพังมิได้จะต้องเสนอขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรีด้วย

ทั้งนี้ นับแต่ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 เป็นต้นมาประเทศไทยได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติโอนงบประมาณมาแล้วทั้งสิ้น 5 ฉบับ ประกอบไปด้วย

- 1) พระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2507 เป็นการโอนงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2507 บางรายการภายใต้ทุกงบรายจ่าย เป็นจำนวนทั้งสิ้น 160.0000 ล้านบาท
- 2) พระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2558 โดยโอนงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 ในส่วนของรายจ่ายลงทุนที่ไม่สามารถผูกพันงบประมาณได้ทันภายในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2558 เป็นจำนวนทั้งสิ้น 7,917.0777 ล้านบาท
- 3) พระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2559 โดยโอนงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 ในส่วนของรายจ่ายลงทุนทุกรายการที่ไม่สามารถลงนามจัดซื้อจัดจ้างได้ทันภายในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2559 รวมถึงรายการในงบลงทุนและรายจ่ายบางประเภท เป็นจำนวนทั้งสิ้น 22,106.5550 ล้านบาท
- 4) พระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2560 โดยโอนงบประมาณรายจ่ายประจำปี

และรัฐวิสาหกิจเบิกจ่ายโดยตรง หรือเบิกจ่ายในรายการต่าง ๆ ของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ได้ตามความจำเป็น

ในกรณีจำเป็นผู้อำนวยการโดยอนุมัตินายกรัฐมนตรีจะโอนรายจ่ายงบกลางรายการใดรายการหนึ่งไปเพิ่มรายการอื่น ๆ ในงบเดียวกันก็ได้”

งบประมาณ พ.ศ.2560 รายการในลักษณะงบลงทุนทุกงบรายจ่ายที่ไม่สามารถลงนามจัดซื้อจัดจ้างได้ทันภายในเดือนมีนาคม 2560 เป็นจำนวนทั้งสิ้น 11,866.5123 ล้านบาท และ 5) พระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2561 โดยโอนงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2561 รายการในลักษณะงบลงทุนทุกงบรายจ่ายที่ไม่สามารถลงนามจัดซื้อจัดจ้างได้ทันภายในวันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2561 เป็นจำนวนทั้งสิ้น 12,730.4977 ล้านบาท⁴ หากพิจารณาเนื้อหาของพระราชบัญญัติโอนงบประมาณทั้งห้าฉบับดังกล่าวข้างต้นพบว่า เป็นการโอนงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณไปตั้ง “งบกลาง” ทั้งสิ้น โดยพระราชบัญญัติโอนงบประมาณ พ.ศ. 2558, 2559, 2560 และ 2561 เป็นการโอนงบประมาณรายจ่ายประจำปีไปตั้งเป็นงบกลาง “รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น” โดยเป็นไปเพื่อดำเนินการตามนโยบายสำคัญเร่งด่วนของรัฐบาล

สำหรับการตราพระราชบัญญัติโอนงบประมาณ แม้ว่าพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจะได้ผ่านการอนุมัติของรัฐสภาและมีผลใช้บังคับแล้วก็ตาม หากพิจารณาในเชิงหลักเกณฑ์ เนื้อหา และกระบวนการ จะพบว่าพระราชบัญญัติโอนงบประมาณก่อให้เกิดประเด็นปัญหาในทางกฎหมายและผลกระทบต่อการบริหารงบประมาณ ดังต่อไปนี้

ประการแรก ปัญหาการตราพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายที่ขัดกับหลักการโอนงบประมาณแผ่นดินตามกฎหมาย ดังจะเห็นได้จากพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 18 วางหลักการเอาไว้ว่า การโอนงบประมาณรายจ่ายตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีระหว่างส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ จะสามารถกระทำได้ก็แต่โดยการตราเป็นพระราชบัญญัติ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้เป็นการโอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างหน่วยงานราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลเท่านั้น พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณไม่ได้กล่าวถึงกรณีการโอนงบประมาณรายจ่ายไปตั้งเป็นงบกลางแต่อย่างใด จึงส่งผลให้เกิดปัญหาว่าการตราพระราชบัญญัติโอนงบประมาณในลักษณะดังกล่าวขัดต่อหลักการที่พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณกำหนดไว้หรือไม่

ประการที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับผลกระทบทางด้านวินัยการเงินการคลังจากผลของการตราพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย ได้แก่ การโอนงบประมาณรายจ่ายไปตั้งเป็นรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ก่อให้เกิดความยากลำบากในการควบคุมติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ เนื่องจากรายจ่ายงบกลางเป็นรายจ่ายที่จัดสรรไว้ให้กับส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐนำไปใช้ได้นอกเหนือจากงบประมาณที่ได้รับตามพระราชบัญญัติงบประมาณ

⁴ สำนักงบประมาณของรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, การโอนงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ตามร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. (กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2561), หน้า 8.

รายจ่ายประจำปีปกติ เป็นการจัดสรรงบประมาณโดยที่ยังไม่ได้ระบุจุดมุ่งหมายปลายทางของงบประมาณว่าจะนำไปใช้ในรายการใดหรือเพื่อวัตถุประสงค์ใด ประกอบกับการดำเนินการในเรื่องที่สำคัญและเร่งด่วนนั้นมักไม่มีการแสดงรายละเอียดตัวชี้วัดของผลผลิต กิจกรรม และแผนการใช้จ่ายเงินที่ชัดเจน ซึ่งแตกต่างจากการใช้จ่ายงบประมาณตามที่จัดสรรไว้รายกระทรวงตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่หน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ได้มีการกำหนดตัวชี้วัดแผนดำเนินการ และการใช้จ่ายงบประมาณไว้อย่างละเอียด นอกจากนี้ ถึงแม้ว่าการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายงบกลางรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นจะมีการออกระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณรายจ่ายรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น พ.ศ. 2560 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ขึ้นมารองรับก็ตาม แต่การจัดสรรงบประมาณตามระเบียบฉบับดังกล่าวกำหนดให้เป็นอำนาจของฝ่ายบริหารทั้งสิ้น ส่งผลให้การใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายงบกลางรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นย่อมเป็นไปตามดุลพินิจของฝ่ายบริหาร ซึ่งหากปราศจากการควบคุมตรวจสอบที่ดี การใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายงบกลางรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นย่อมส่งผลกระทบต่อวินัยทางการเงินการคลังของประเทศได้

ประการที่สาม ปัญหาเกี่ยวกับเงื่อนไขด้านระยะเวลาของพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย กล่าวคือ จากการที่พระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายกำหนดให้งบประมาณรายจ่ายที่ไม่สามารถผูกพันได้ทันภายในระยะเวลาที่กำหนดจะต้องถูกโอนงบประมาณนั้น มีลักษณะเป็นสร้างเงื่อนไขโดยใช้ระยะเวลามาเป็นตัวกำหนดการโอนงบประมาณของหน่วยงาน ทำให้หน่วยงานต้องทำการก่อกวนผูกพันงบประมาณที่เร็วขึ้นซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อการบริหารงบประมาณตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณที่ได้มีการกำหนดเป้าหมาย ผลผลิต และตัวชี้วัดเอาไว้แล้ว นอกจากนี้ การกำหนดระยะเวลาดังกล่าวยังมีความแตกต่างกันไปในแต่ละปีงบประมาณอีกด้วย ในขณะเดียวกันจำนวนงบประมาณที่ปรากฏในพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวก็เป็นภาพสะท้อนให้เห็นถึงประสิทธิภาพในกระบวนการบริหารจัดการงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณและประสิทธิภาพของมาตรการเร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณของรัฐบาลภายในปีงบประมาณนั้นด้วย

ประการที่สี่ ปัญหาด้านการควบคุมตรวจสอบการโอนงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทย โดยที่การโอนงบประมาณรายจ่ายเป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายที่รัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบและให้ความยินยอมแล้ว พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณจึงกำหนดให้การโอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจต้องกระทำในรูปของพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย เพื่อให้รัฐสภาที่เป็นศูนย์รวมของผู้แทนของประชาชนเจ้าของเงินได้พิจารณาและให้ความยินยอมอีกครั้ง เพราะถือว่ากรณีดังกล่าวเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่ง อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ

พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กลับไม่ได้มีการกำหนดเงื่อนไขหรือข้อจำกัดในการโอนงบประมาณรายจ่ายไว้เป็นประการอื่นเพิ่มเติมอีก ทำให้การควบคุมตรวจสอบการโอนงบประมาณรายจ่ายของประเทศไทยอยู่ภายใต้กลไกของการควบคุมตรวจสอบงบประมาณแผ่นดินโดยรัฐสภาในขั้นตอนของการพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเท่านั้น ซึ่งในการพิจารณาของพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายของรัฐสภายังมีปัญหว่าในการเสนอร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายเพื่อให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบนั้น จะต้องประกอบด้วยเอกสารประกอบงบประมาณประเภทใดด้วยหรือไม่ เนื่องจากพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ในมาตรา 8 กำหนดไว้เฉพาะเอกสารประกอบงบประมาณสำหรับการพิจารณางบประมาณประจำปี ที่เสนอต่อรัฐสภาเท่านั้น ซึ่งอาจส่งผลให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายขาดการควบคุมตรวจสอบที่รอบคอบ จึงเป็นประเด็นปัญหาให้ต้องพิจารณาว่าการควบคุมตรวจสอบการโอนงบประมาณรายจ่ายควรมีขอบเขตของการควบคุมตรวจสอบมากน้อยเพียงไร

ประการที่ห้า ปัญหาเกี่ยวกับการโอนงบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนงานบูรณาการ โดยการโอนงบประมาณรายจ่ายตามแผนบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนบูรณาการ พ.ศ. 2559 กำหนด อย่างไรก็ตามการโอนงบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนงานบูรณาการภายในแผนงานบูรณาการเดียวกันยังมีลักษณะเป็นการโอนงบประมาณรายจ่ายข้ามหน่วยงานตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติมด้วย จึงมีประเด็นปัญหาให้ต้องพิจารณาว่า การโอนงบประมาณสำหรับแผนงานบูรณาการในลักษณะดังกล่าวจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณกำหนดไว้หรือไม่ นอกจากนี้ ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาพบว่า การโอนงบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนงานบูรณาการมีสัดส่วนวงเงินที่ถูกโอนออกเป็นจำนวนที่สูงมากเมื่อเทียบกับงบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนงานประเภทอื่น โดยในปี พ.ศ. 2561 งบประมาณสำหรับแผนงานบูรณาการมีการโอนงบประมาณสูงถึง 10,786.0013 ล้านบาท โดยคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 84.39 ของวงเงินงบประมาณที่โอนทั้งหมด⁵ ทำให้วงเงินงบประมาณรายจ่ายที่ถูกโอนออกจำนวนมากนี้ย่อมส่งผลกระทบต่อการบริหารงบประมาณรายจ่ายบูรณาการที่ไม่เพียงแต่กระทบต่อส่วนราชการรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเท่านั้น แต่ยังส่งผลกระทบต่อส่วนราชการรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นที่อยู่ภายใต้แผนงานบูรณาการเดียวกันด้วย

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้น ทั้งในเรื่องการตราพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายที่ขัดต่อหลักการโอนงบประมาณตามกฎหมาย เรื่องผลกระทบทางด้านวินัยการเงินการคลังจากผลของการตราพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย เรื่องหลักเกณฑ์และการควบคุมตรวจสอบการโอน

⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 14.

งบประมาณแผ่นดินของประเทศไทย รวมถึงเรื่องการโอนงบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนงานบูรณาการ จึงเป็นประเด็นที่นำมาสู่การศึกษาถึงหลักเกณฑ์ในการโอนงบประมาณรายจ่ายและแนวทางในการควบคุมตรวจสอบการโอนงบประมาณรายจ่ายให้มีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวคิดและหลักการพื้นฐานทางงบประมาณแผ่นดินที่เกี่ยวข้องกับการโอนงบประมาณแผ่นดิน
2. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบหลักเกณฑ์การโอนงบประมาณแผ่นดินในระบบกฎหมายต่างประเทศ อันจะนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขและพัฒนากฎหมายของไทยให้มีความเหมาะสมมากขึ้น
3. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและข้อจำกัดทางกฎหมายในกระบวนการโอนงบประมาณแผ่นดิน รวมไปถึงผลกระทบที่เกิดจากการตราพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายในประเทศไทย
4. เพื่อนำผลการศึกษามาใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้การโอนงบประมาณแผ่นดินมีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมและมีกระบวนการในการควบคุมตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น

1.3 ขอบเขตการวิจัย

ขอบเขตการศึกษาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะทำการศึกษาถึงหลักเกณฑ์ในการโอนงบประมาณแผ่นดิน โดยผู้ศึกษาได้จำกัดการวิเคราะห์เฉพาะประเด็นปัญหาและผลกระทบที่เกิดจากการโอนงบประมาณรายจ่ายข้ามหน่วยงานโดยการตราเป็นพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายเท่านั้น โดยไม่รวมถึงการโอนงบประมาณรายจ่ายบางรายการภายในส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเดียวกันที่เป็นอำนาจของผู้อำนวยการสำนักงบประมาณและหรือคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ โดยศึกษาแนวคิดและหลักการพื้นฐานของงบประมาณแผ่นดินและมาตรการเกี่ยวกับกระบวนการทางงบประมาณแผ่นดินในระบบกฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศฝรั่งเศส ซึ่งเป็นประเทศที่มีพัฒนาการด้านกฎหมายการคลังมาอย่างยาวนานและมีความโปร่งใสในลำดับต้นๆของโลก เพื่อเป็นประโยชน์ในการวิเคราะห์และใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป

1.4 สมมติฐาน

ปัจจุบันมีการตราพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายโดยเป็นการโอนงบประมาณของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่น ไปตั้งจ่ายเป็นงบกลางติดต่อกันอย่างต่อเนื่องและมีแนวโน้มจะเกิดขึ้นต่อไปอีกภายหน้า ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวเป็นการขัดกับหลักรายจ่ายต้องมีลักษณะเฉพาะเจาะจงซึ่งเป็นหลักการสำคัญทางงบประมาณในด้านรายจ่ายของรัฐ อีกทั้งยังมีผลเป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเจตนารมณ์ของรัฐสภาที่ได้ให้ความยินยอมในใช้จ่ายเงินแผ่นดินตามที่ได้อนุมัติ

พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีไว้แล้ว ประกอบกับมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการงบประมาณของประเทศไทยยังมีความยืดหยุ่นและให้อำนาจฝ่ายบริหารในการบริหารงบประมาณมากเกินไป ทำให้การเปลี่ยนแปลงการจัดสรรงบประมาณสามารถกระทำได้ง่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีการโอนงบประมาณรายจ่าย ดังนั้น จึงสมควรให้มีการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้มีความเหมาะสมและมีหลักเกณฑ์ที่เข้มงวดมากขึ้น

1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

วิธีการศึกษารั้ครั้งนี้ เป็นการศึกษาวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลัก โดยผู้ศึกษาได้ศึกษา ค้นคว้า และรวบรวมข้อมูลจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 พระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2558, พ.ศ. 2559, พ.ศ. 2560 และ พ.ศ. 2561 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณรายจ่ายรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น พ.ศ. 2560 และระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนบูรณาการ พ.ศ. 2559 เป็นต้น ตลอดจนบทความวิชาการ รายงานการศึกษาวิจัย ตำรากฎหมาย สิ่งพิมพ์อิเล็กทรอนิกส์ เพื่อนำมาศึกษาวิเคราะห์สำหรับการประกอบการพิจารณาเพื่อให้ได้ข้อสรุปและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่เหมาะสมในการโอนงบประมาณแผ่นดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการโอนงบประมาณรายจ่ายข้ามส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบถึงแนวคิดและหลักการพื้นฐานทางงบประมาณแผ่นดินที่เกี่ยวข้องกับการโอนงบประมาณแผ่นดิน
2. ทราบถึงหลักการในการโอนงบประมาณแผ่นดินและมาตรการในการควบคุมตรวจสอบการโอนงบประมาณแผ่นดินในระบบกฎหมายต่างประเทศ
3. ทราบปัญหาและข้อจำกัดทางกฎหมายในกระบวนการโอนงบประมาณแผ่นดิน รวมไปถึงผลกระทบที่เกิดจากการตราพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายในประเทศไทย
4. ได้ผลการศึกษามาใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้การโอนงบประมาณแผ่นดินมีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมและมีกระบวนการในการควบคุมตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น

บทที่ 2

ข้อความคิดเกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดินและการโอนงบประมาณ

การบริหารนโยบายการคลังให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลนั้นจำเป็นต้องมีการจัดทำแผนการจัดสรรเพื่อการกระจายและการใช้จ่ายซึ่งประกอบไปด้วยรายรับและรายจ่าย งบประมาณแผ่นดินจึงเป็นเครื่องมือที่สำคัญของรัฐบาลในการดำเนินนโยบายทางการคลังอันที่จะก่อให้เกิดผลในทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ในบทนี้จะเป็นการศึกษาแนวความคิดเกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดินซึ่งประกอบไปด้วยหลักการพื้นฐานทั่วไปของงบประมาณ ได้แก่ ความหมายและความสำคัญของงบประมาณ กระบวนการทางงบประมาณ และศึกษาแนวความคิดและทฤษฎีทางกฎหมายการคลังอันเป็นพื้นฐานในการโอนงบประมาณแผ่นดิน รวมทั้งหลักการพื้นฐานในการบริหารงบประมาณให้เกิดความโปร่งใส คุ่มค่า และมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานที่สำคัญประกอบการศึกษาการกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการโอนงบประมาณแผ่นดินให้มีประสิทธิภาพและมีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น

2.1 แนวความคิดทั่วไปเกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดิน

2.1.1 ความหมายของงบประมาณแผ่นดิน

คำว่า “งบประมาณ” สามารถให้นิยามความหมายได้ในหลายลักษณะ ความหมายดั้งเดิมของงบประมาณ (Budget) ในภาษาอังกฤษมีที่มาจากคำในภาษาฝรั่งเศสโบราณว่า Bougette ซึ่งคำว่า “Budget” ในภาษาอังกฤษนั้น หมายถึง กระเป๋าหนังสือใบใหญ่ซึ่งเสนาบดีคลังของกษัตริย์ใช้บรรจุเอกสารต่าง ๆ ที่แสดงถึงความต้องการของประเทศและทรัพยากรที่มีอยู่ในการแถลงต่อรัฐสภา ต่อมาความหมายของคำว่า Budget เปลี่ยนจากตัวกระเป๋านั้นมาเป็นเอกสารต่าง ๆ ที่ถูกบรรจุไว้ในกระเป๋า⁶ ซึ่งก็คือ เอกสารที่เสนาบดีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังแถลงต่อรัฐสภาในเรื่องที่เกี่ยวกับการใช้จ่ายและการหารายได้ของรัฐบาล ในระยะเวลาต่อมา ความหมายคำว่า “งบประมาณ”

⁶ ณรงค์ สัจพันธุ์, การจัดทำ อนุมัติ และบริหารงบประมาณแผ่นดิน: ทฤษฎีและปฏิบัติ , พิมพ์ครั้งที่ 7 (ปรับปรุงโดยสมบูรณ์) (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สุขสวัสดิ์, 2530), หน้า 2.

เริ่มเปลี่ยนแปลงไปและถูกนำไปให้ความหมายในหลายแง่มุม ซึ่งสามารถแบ่งความหมายของงบประมาณออกเป็น 3 ลักษณะ กล่าวคือ

1. งบประมาณในฐานะที่เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการการบริหารของประเทศทั้งในด้านการวางแผนและการควบคุมการบริหาร ทศนะของ Frank P. Sheerwood เห็นว่า งบประมาณในลักษณะนี้ หมายถึง “แผนเบ็ดเสร็จซึ่งแสดงออกมาในรูปตัวเงิน แสดงโครงการดำเนินงานทั้งหมดในระยะเวลาหนึ่ง แผนนี้จะรวมถึงการประมาณการบริหาร กิจกรรม โครงการ และค่าใช้จ่ายตลอดจนทรัพยากรที่จำเป็นในการสนับสนุน การดำเนินการให้บรรลุตามแผนเบ็ดเสร็จ ย่อมประกอบด้วยกรกระทำสามขั้นตอน คือ การจัดเตรียม การอนุมัติ และการบริหาร”⁷

2. งบประมาณในฐานะที่เป็นเรื่องทางการเมือง เป็นกระบวนการทางการเมืองที่จะต้องมีการต่อรอง ประนีประนอมระหว่างกลุ่มการเมืองต่าง ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งงบประมาณตามที่ฝ่ายของตนต้องการ โดย Aaron Wildavsky มีความเห็นว่า งบประมาณ “เป็นเรื่องของการเมืองที่เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรและอำนาจให้แก่กลุ่มการเมืองต่าง ๆ หากถือว่าการเมืองคือการขัดแย้งกันระหว่างผู้ที่ต้องการให้สิ่งที่ตนชอบปรากฏในนโยบายแห่งชาติ ผลของการขัดแย้งหรือการต่อสู้กันนั้นก็จะปรากฏในงบประมาณนั่นเอง งบประมาณจึงเป็นหัวใจของกระบวนการทางการเมือง”⁸

3. งบประมาณในฐานะที่เป็นเอกสารแสดงความต้องการของรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐ โดย Otto Eckstein มีความเห็นว่า งบประมาณ “เป็นคำกล่าวในรายละเอียดที่รัฐบาลคาดว่าจะใช้จ่ายอะไรบ้าง และสามารถหารายได้จากอะไรในระยะเวลาหนึ่งปี”⁹

สำหรับประเทศไทยนั้น พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า “งบประมาณ” ไว้ว่า “บัญชีหรือจำนวนเงินที่รวมกะกำหนดรายรับรายจ่ายเงิน” แสดงให้เห็นว่า งบประมาณเป็นการกะ หรือการคาดคะเนจำนวนเงินที่จะเป็นรายรับและรายจ่ายที่จะเกิดขึ้นในอนาคต หากพิจารณาภายใต้บริบทของการคลังมหาชนที่เป็นศึกษาในเรื่องที่เกี่ยวกับ

⁷ Frank P. Sherwood, *The Management Approach to Budgeting*, (Brussels: International Institute of Administrative Sciences, 1966), p. 18., อ้างถึงใน ไพรัช ตระการศิรินนท์, *การคลังภาครัฐ*, พิมพ์ครั้งที่ 3 (เชียงใหม่: เอ็น สแควร์ กราฟฟิค พริน, 2550), หน้า 173.

⁸ Aaron B. Wildavsky, *The Politics of the Budgetary Process*, 4th ed. (Boston: Little, Brown, 1984), p. 18, อ้างถึงใน ไพรัช ตระการศิรินนท์, *การคลังภาครัฐ*, พิมพ์ครั้งที่ 3 (เชียงใหม่: เอ็น สแควร์ กราฟฟิค พริน, 2550), หน้า 173.

⁹ Otto Eckstein, *Public Finance Foundations of Modern Economics Series* (S.L.: Prentice-Hall, 1964), p. 21., อ้างถึงใน ไพรัช ตระการศิรินนท์, *การคลังภาครัฐ*, พิมพ์ครั้งที่ 3 (เชียงใหม่: เอ็น สแควร์ กราฟฟิค พริน, 2550), หน้า 174.

เงินของแผ่นดินหรือเงินของรัฐแล้วนั้น คำว่า “งบประมาณ” ในที่นี้ จึงมิได้หมายถึง งบประมาณของเอกชนโดยทั่วไปแต่หมายถึง “งบประมาณแผ่นดิน”¹⁰

อย่างไรก็ตาม ศาสตราจารย์ ดร. อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป ได้ให้ความหมายทั่วไปและความหมายในทางกฎหมายของงบประมาณแผ่นดินไว้ว่า

“งบประมาณแผ่นดิน หมายความว่า การวางแผนการกำหนดตั้งวงหรือจำนวนเงินและวิธีการที่รัฐจะใช้เป็นรายจ่ายสาธารณะและรายรับสาธารณะในอนาคต โดยมีได้มีเงินจำนวนนี้อยู่ก่อน แต่จะใช้จ่ายและเรียกเก็บต่อไป โดยวางแผนไว้ก่อนว่าจะใช้รายจ่ายสาธารณะไปพลาง เรียกเก็บรายรับสาธารณะไปพลาง เป็นระยะ ๆ ตามวงหรือจำนวนเงินที่ได้ตั้งกำหนดไว้ในเบื้องต้นภายใต้ระยะเวลาอันมีจำกัดแน่นอน” ส่วนความหมายในทางกฎหมายของงบประมาณแผ่นดิน หมายถึง กฎหมายว่าด้วยแผนการกำหนดตั้งวงเงินและวิธีการให้ได้มาและใช้ไปสำหรับรายรับและรายจ่ายของรัฐบาล”¹¹

จากการศึกษาความหมายของคำว่างบประมาณแผ่นดิน จึงอาจสรุปได้ว่า “งบประมาณแผ่นดิน” เป็นเครื่องมือทางการคลังของฝ่ายบริหารในการดำเนินการทางเศรษฐกิจเพื่อตอบสนองต่อเป้าหมายบางอย่าง มีลักษณะเป็นเอกสารทางการเงินที่มีการกำหนดตั้งวงเงินในการใช้จ่ายในการบริหารประเทศและวิธีการในการจัดหารายรับไม่ว่าจะเป็นการจัดเก็บรายได้และการกู้เงินเพื่อขับเคลื่อนแผนงานหรือโครงการต่าง ๆ ให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่รัฐบาลกำหนดไว้ในภายในกำหนดระยะเวลาที่แน่นอน กล่าวคือ ภายในปีงบประมาณหนึ่ง ๆ ซึ่งโดยทั่วไปแล้วจะกำหนดระยะเวลาไว้หนึ่งปี ทั้งนี้ งบประมาณแผ่นดินมีสถานะเป็นกฎหมายและเครื่องมือของฝ่ายนิติบัญญัติในการควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร โดยจะต้องกระทำในรูปของพระราชบัญญัติที่ผ่านกระบวนการทางนิติบัญญัติเพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชนได้พิจารณาและอนุมัติในรายละเอียดในการใช้จ่ายแต่ละรายการ เมื่อได้รับการอนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติแล้วจึงจะสามารถมีผลใช้บังคับประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป เรียกว่า “พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.” และเป็นข้อผูกพันของรัฐบาลที่จะต้องใช้จ่ายเงินในการบริหารประเทศให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่ฝ่ายนิติบัญญัติให้ความเห็นชอบ

¹⁰ อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป, *กฎหมายการคลัง*, พิมพ์ครั้งที่ 3 แก้ไขเพิ่มเติม (กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), หน้า 138.

¹¹ *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 139-141.

2.1.2 ความสำคัญของงบประมาณแผ่นดิน

งบประมาณแผ่นดินเป็นหัวใจของการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐ เปรียบเสมือนดั่งเส้นเลือดใหญ่ที่คอยหล่อเลี้ยงองคาพยพของรัฐให้สามารถดำเนินงานและสนับสนุนรัฐบาลให้สามารถดำเนินนโยบายในการบริหารประเทศให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาและตามที่ได้หาเสียงไว้กับประชาชน งบประมาณแผ่นดินจึงมีความสำคัญต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยรัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้พิจารณาจำนวนเงินงบประมาณและให้ความยินยอมอนุมัติให้ฝ่ายบริหารสามารถนำงบประมาณไปใช้จ่ายได้ ในขณะเดียวกันฝ่ายบริหารเองก็มีหน้าที่จะต้องจัดหาจำนวนเงินรายรับให้เพียงพอกับรายจ่ายที่เสนอขออนุมัติด้วย นอกจากนี้รัฐบาลสามารถใช้งบประมาณแผ่นดินเป็นเครื่องมือในการบริหารราชการแผ่นดินตามที่รัฐบาลแถลงนโยบายไว้แล้ว รัฐบาลยังสามารถใช้งบประมาณแผ่นดินเป็นเครื่องมือในการตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ในเรื่องต่าง ๆ เช่น การบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจของรัฐบาล การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ การแก้ปัญหาการกระจายรายได้ของสังคม การกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค เป็นต้น รวมไปถึงงบประมาณแผ่นดินยังเป็นเครื่องมือของฝ่ายนิติบัญญัติในการควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลอีกด้วย ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่างบประมาณแผ่นดินเป็นจุดเชื่อมระหว่างทรัพยากรทางการเงินกับพฤติกรรมของมนุษย์ในอันที่จะให้สัมฤทธิ์ผลซึ่งนโยบายและความมุ่งหมายของรัฐบาล¹²

จากความสำคัญของงบประมาณแผ่นดินในหลากหลายมิติที่ได้กล่าวมาข้างต้น สามารถสรุปความสำคัญของงบประมาณแผ่นดิน ได้ดังนี้

1. งบประมาณแผ่นดินเป็นเครื่องมือบริหารของรัฐบาลในการดำเนินนโยบายด้านเศรษฐกิจ รวมทั้งนโยบายทางการคลัง เนื่องจากงบประมาณแผ่นดินเป็นแผนทางการคลังของประเทศที่มีความสัมพันธ์กับการจัดเก็บรายได้สาธารณะทั้งที่เป็นภาษีอากรและไม่เป็นภาษีอากร เช่น รายได้จากรัฐพาณิชย์ ค่าปรับ ค่าธรรมเนียม เป็นต้น รวมทั้งการกู้ยืมเงินและการใช้จ่ายเงินจำนวนมากของประเทศโดยที่รัฐบาลเป็นผู้ใช้จ่ายรายใหญ่ที่สุด งบประมาณแผ่นดินจึงมีผลโดยตรงต่อเศรษฐกิจและนโยบายทางการคลังของประเทศอย่างมาก รัฐบาลจึงอาจวางนโยบายทางงบประมาณเพื่อส่งเสริมการเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศได้ โดยการจัดสรรงบประมาณเพื่อการลงทุนในโครงการต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์และก่อให้เกิดความก้าวหน้าต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศอย่างแท้จริงได้¹³ รวมไปถึงรัฐบาลอาจวางนโยบายทางงบประมาณในการรักษาเสถียรภาพ

¹² ไพศาล ชัยมงคล, งบประมาณแผ่นดิน: ทฤษฎีและปฏิบัติ (กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช, 2517), หน้า 20.

¹³ นงลักษณ์ สุทธิวัฒนพันธ์, การงบประมาณ: หลักทฤษฎีและแนววิเคราะห์เชิงปฏิบัติ (กรุงเทพฯ: สุขภาพใจ, 2544), หน้า 21.

ทางเศรษฐกิจของประเทศได้ เช่น รัฐบาลสามารถใช้งบประมาณขาดดุลในช่วงที่เศรษฐกิจตกต่ำเพื่อรัฐบาลจะเพิ่มค่าใช้จ่ายในการซื้อสินค้าและบริการของรัฐบาลและลดภาษีเพื่อเพิ่มปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจ หรือ ใช้งบประมาณเกินดุลในช่วงที่เศรษฐกิจเจริญเติบโตเพื่อรัฐบาลจะลดค่าใช้จ่ายในการซื้อสินค้าและบริการของรัฐบาลลงและเพิ่มภาษีเพื่อช่วยดึงเงินออกจากระบบเศรษฐกิจ¹⁴

2. งบประมาณแผ่นดินเป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการบริหารประเทศตามขอบเขตภารกิจของหน่วยงานของรัฐ กล่าวคือ งบประมาณแผ่นดินเป็นเครื่องมือในการวางแผนการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐตามภารกิจอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐเพื่อสนับสนุนให้การดำเนินงานบรรลุเป้าหมายและเจตนารมณ์ของรัฐบาลที่วางไว้ รวมทั้งเป็นเครื่องมือของรัฐในการควบคุมการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ แผนงาน และโครงการที่รัฐบาลกำหนดไว้ นอกจากนี้ งบประมาณแผ่นดินยังเป็นเครื่องมือในการประสานแผนงานต่าง ๆ ของรัฐบาลให้มีความสอดคล้องกันและยังทำให้แผนงานทั้งหลายของรัฐบาลเป็นไปตามทรัพยากรที่มีอยู่แล้วของประเทศด้วย¹⁵ จะเห็นได้ว่า งบประมาณแผ่นดินเป็นตัวสะท้อนขอบเขตภารกิจของหน่วยงานของรัฐที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ¹⁶

3. งบประมาณแผ่นดินเป็นเครื่องมือในการควบคุมตรวจสอบของฝ่ายนิติบัญญัติต่อฝ่ายบริหาร ทั้งนี้ ในระบอบประชาธิปไตยที่มีรูปแบบการปกครองระบบรัฐสภา รัฐธรรมนูญกำหนดบทบาทที่สำคัญแก่ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาในการทำหน้าที่ในการพิจารณาอนุมัติกฎหมายและหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร รัฐสภาจึงเป็นสถาบันทางการเมืองที่หน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนในการกำกับดูแลและตรวจสอบระบบบริการสาธารณะของรัฐเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนพลเมือง ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือในการควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหารได้ในสองกรณี ได้แก่¹⁷

กรณีแรก มาตรการควบคุมตรวจสอบก่อนที่ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายจะมีผลใช้บังคับ กล่าวคือ การพิจารณาและอนุมัติงบประมาณแผ่นดินของรัฐสภา ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักความยินยอมในการจ่ายเงินแผ่นดินที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดให้งบประมาณแผ่นดินต้องทำเป็นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพื่อขอความเห็นชอบหรือความยินยอมจากรัฐสภาในฐานะที่เป็นผู้แทนของประชาชน ขั้นตอนในการพิจารณาและอนุมัติงบประมาณโดยรัฐสภาจึงเป็น

¹⁴ สุปรียา แก้วละเอียต, *กฎหมายงบประมาณของประเทศไทย* (ปทุมธานี: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560), หน้า 73.

¹⁵ ไพศาล ชัยมงคล, *เรื่องเดิม*, หน้า 21.

¹⁶ สุปรียา แก้วละเอียต, *กฎหมายงบประมาณของประเทศไทย*, หน้า 73.

¹⁷ *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 74.

มาตรการที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้ตรวจสอบถึงผลการดำเนินงานจากการใช้จ่ายเงินงบประมาณของรัฐบาล ทั้งที่ผ่านมาและควบคุมนโยบายหรือแนวทางการใช้จ่ายเงินงบประมาณที่จะเกิดขึ้นในปีงบประมาณ ถัดไปของรัฐบาล โดยคณะกรรมการการวิสามัญที่แต่งตั้งขึ้นโดยรัฐสภาเป็นการเฉพาะจะมีบทบาท สำคัญในการพิจารณารายละเอียด วิเคราะห์ และกลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายนั้น

กรณีที่สอง มาตรการควบคุมตรวจสอบหลังจากที่ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย มีผลใช้บังคับไปแล้ว โดยฝ่ายนิติบัญญัติสามารถใช้กลไกในการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ ของฝ่ายบริหารได้โดยการตั้งคณะกรรมการติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของฝ่ายบริหาร

นอกจากที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะสามารถควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร ผ่านทางงบประมาณแผ่นดินแล้ว ฝ่ายนิติบัญญัติยังได้รับทราบถึงการบริหารงานของรัฐบาลอยู่เสมอ โดยการศึกษาเปรียบเทียบระหว่างรายงานผลการปฏิบัติงานและรายงานทางการคลังของรัฐบาล กับนโยบายหรือแผนงานของรัฐบาลที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา หากผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงาน ของรัฐบาลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุเป้าหมายตามวัตถุประสงค์ของนโยบายหรือแผนงาน ของรัฐบาลนั้นย่อมเป็นผลทำให้รัฐบาลได้รับความเชื่อถือหรือไว้วางใจและได้รับการสนับสนุนจาก ฝ่ายนิติบัญญัติและประชาชนมากยิ่งขึ้น อาจกล่าวได้ว่า งบประมาณแผ่นดินยังมีส่วนช่วย ในการปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารให้ดีขึ้นอีกด้วย¹⁸

4. งบประมาณแผ่นดินเป็นเครื่องมือวัดประสิทธิภาพในการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร โดยการประเมินผลการดำเนินงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินที่เกิดขึ้นต่อเศรษฐกิจ และสังคม อันเป็นผลมาจากนโยบายทางด้านรายได้และรายจ่ายตามเอกสารงบประมาณ รวมทั้ง งบประมาณจะมีส่วนช่วยในการจัดลำดับความสำคัญของแผนการดำเนินงานให้เป็นไปอย่างเหมาะสม และช่วยประสานแผนงานต่าง ๆ ของรัฐบาลให้มีความสอดคล้องกัน ซึ่งจะส่งผลให้การจัดสรร การใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดของประเทศให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด¹⁹

5. งบประมาณแผ่นดินเป็นเครื่องมือที่ทำให้ประชาชนได้รับรู้ถึงการบริหารประเทศ ของรัฐบาล โดยเป็นการแสดงให้เห็นถึงวิธีที่รัฐได้มาซึ่งรายรับสาธารณะไม่ว่าจะเป็นการจัดเก็บรายได้ หรือการกู้เงินและแสดงให้เห็นถึงการใช้จ่ายเงินของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนอง ความต้องการของประชาชน งบประมาณจึงเปรียบเสมือนสัญญาระหว่างรัฐกับประชาชนโดยแสดงถึง แผนการดำเนินงานของรัฐทั้งหมดในแต่ละด้านในปีงบประมาณนั้น เพื่อที่ประชาชนจะได้ทราบว่าภาษี อากรต่าง ๆ ที่ประชาชนเสียให้กับแกัรัฐนั้น รัฐได้นำมาทำประโยชน์ให้กับประชาชนในเรื่องใดบ้าง

¹⁸ ไพศาล ชัยมงคล, *เรื่องเดิม*, หน้า 26-27.

¹⁹ สำนักงานงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี, *งบประมาณโดยสังเขปปีงบประมาณ 2560* (กรุงเทพมหานคร: รุ่งศิลป์การพิมพ์, 2560), หน้า 8.

ประชาชนจะได้เข้าใจถึงกระบวนการและความก้าวหน้าของการดำเนินงานของรัฐบาลและให้การสนับสนุนรัฐบาลในการบริหารประเทศต่อไปซึ่งเป็นเรื่องที่สำคัญอย่างยิ่งในการปกครองในระบอบประชาธิปไตย นอกจากนี้ เสียงสะท้อนจากประชาชนยังสามารถนำมาพิจารณาประกอบได้ว่ารัฐบาลบริหารประเทศมาในทิศทางที่ถูกต้องหรือไม่อีกด้วย งบประมาณแผ่นดินจึงเปรียบเสมือนเครื่องมือหนึ่งในการประชาสัมพันธ์งานและผลงานของรัฐบาลที่จะดำเนินการให้แก่ประเทศชาติ และตอบสนองความต้องการของประชาชน²⁰

2.1.3 ลักษณะของงบประมาณแผ่นดินที่ดี

ด้วยบทบาทและความสำคัญของงบประมาณแผ่นดินที่มีต่อการบริหารงานของรัฐบาลเป็นอย่างมาก งบประมาณแผ่นดินจึงได้ชื่อว่าเป็น “เครื่องมืออเนกประสงค์ (Multi-purpose tool)” ของรัฐบาลในการตอบสนองวัตถุประสงค์ในด้านต่าง ๆ ของรัฐ²¹

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากงบประมาณแผ่นดินนั้นเป็นแผนทางการเงินที่กำหนดจำนวนเงินและวิธีการที่รัฐจะใช้จ่ายไปในกิจการสาธารณะหรือรายจ่ายสาธารณะ และจำนวนเงินและวิธีการที่รัฐจะเรียกเก็บจากเอกชนเพื่อมาปฏิบัติการกิจเหล่านั้น²² งบประมาณแผ่นดินจึงเป็นการประมาณการรายรับและรายจ่ายที่ได้รับมาและที่ได้จ่ายออกไปของรัฐบาลซึ่งเป็นการคาดการณ์สถานการณ์ในอนาคตที่มีความไม่แน่นอนและอาจเปลี่ยนแปลงได้เสมอ การดำเนินงานเกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดินจึงต้องมีการวางแผนและต้องกระทำอย่างรอบคอบเพื่อให้งบประมาณแผ่นดินเป็นไปตามที่คาดการณ์ไว้โดยให้ความคลาดเคลื่อนน้อยที่สุดและก่อให้เกิดประสิทธิภาพและความคุ้มค่าในการบริหารประเทศของรัฐบาล ด้วยเหตุนี้ จึงมีความจำเป็นในการพิจารณาถึงคุณลักษณะของงบประมาณแผ่นดินที่ดีในอันที่จะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานของรัฐบาลและเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติ โดยมีนักวิชาการด้านการคลังของไทย ตลอดจนองค์กรระหว่างประเทศได้อธิบายถึงลักษณะของงบประมาณแผ่นดินที่ดีไว้หลายประการด้วยกัน ซึ่งอาจสรุปได้ ดังต่อไปนี้

อาจารย์ ไพศาล ชัยมงคล ได้กล่าวไว้ว่า ลักษณะของงบประมาณแผ่นดินที่ดีจะต้องประกอบด้วยคุณลักษณะ 4 ประการ ดังนี้²³

1. งบประมาณแผ่นดินที่ดีจะต้องเป็นศูนย์รวมเงินของแผ่นดินหรือที่เรียกว่ามีความครบถ้วน (Comprehensiveness) หมายความว่า หากปล่อยให้งบประมาณแผ่นดินอยู่อย่างกระจัดกระจาย

²⁰ ณรงค์ สัจพันธุ์, *เรื่องเดิม*, หน้า 4.

²¹ ไพศาล ชัยมงคล, *เรื่องเดิม*, หน้า 26.

²² อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป, *กฎหมายการคลัง*, หน้า 140.

²³ ไพศาล ชัยมงคล, *เรื่องเดิม*, หน้า 28-32.

โดยไม่นำมารวมพิจารณาเป็นแผนทางการคลังของชาติร่วมกันอย่างจริงจังแล้ว การที่จะผลักดันให้ระบบเศรษฐกิจมีความเจริญก้าวหน้าย่อมเป็นไปได้ไปอย่างเข้มแข็ง แต่ถ้าสามารถรวมงบประมาณแผ่นดินไว้ในแหล่งเดียวกันโดยจัดทำเป็นแผนงบประมาณของประเทศก็จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อรัฐบาล เพราะจะทำให้รัฐบาลสามารถพิจารณาจัดลำดับความสำคัญก่อนหลังหรือนาน้อยของงานหรือโครงการได้อย่างถูกต้องสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจรวมถึงความต้องการอันแท้จริงของประชาชน นอกจากนั้น การแยกเงินแผ่นดินไว้หลาย ๆ แห่ง โดยมีการพิจารณาใช้จ่ายแยกจากกันนั้น ย่อมก่อให้เกิดการทำงานซ้ำซ้อนหรือต่างคนต่างทำงานโดยไม่ประสานหารือกัน เพราะไม่มีแหล่งหรือศูนย์กลางที่จะนำโครงการใช้จ่ายต่าง ๆ มาเปรียบเทียบดูได้ แต่ถ้านำเงินของแผ่นดินมารวมไว้ในแหล่งเดียวกัน คือ ในงบประมาณของรัฐบาลแล้ว โอกาสที่จะทำงานซ้ำซ้อน หรือต่างคนต่างทำ ก็จะไม่เกิดขึ้น ทั้งยังเป็นการลดความสับสนเปลืองที่เกิดขึ้นโดยใช้เหตุจากการทำงานซ้ำซ้อนหรือต่างคนต่างทำงานนั้นด้วย

2. งบประมาณแผ่นดินที่ดีจะต้องถือหลักการพัฒนา หมายความว่า การพัฒนาในทุก ๆ ด้านของประเทศ ไม่เพียงแต่เฉพาะการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจแต่เพียงอย่างเดียว ในการจัดเตรียมงบประมาณนั้น รัฐบาลควรพยายามให้งบประมาณแผ่นดินเป็นเครื่องมือที่จะนำความเจริญก้าวหน้ามาสู่ประเทศอย่างเต็มที่ หากพิจารณาในด้านงบประมาณรายจ่ายนั้น ถ้ามีการใช้จ่ายโดยไม่คำนึงถึง การที่จะมีผลงอกเงยขึ้นมานั้นย่อมเป็นการสิ้นเปลือง รัฐบาลจึงควรต้องระมัดระวังมิให้มีการใช้จ่ายในสิ่งที่เรียกว่า งบประมาณประจำ (current expenditure) มากเกินไป และในขณะเดียวกันก็ต้องพยายามใช้จ่ายไปในงบประมาณการลงทุน (capital expenditure) ให้มากที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ เพราะการใช้จ่ายสำหรับลงทุนนั้นจะก่อให้เกิดการสะสมทุน (capital formation) อันจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับการพัฒนาประเทศ สำหรับในด้านงบประมาณรายรับก็เช่นเดียวกัน ย่อมจะยึดถือหลักพัฒนาไว้เป็นสำคัญ เพราะรายรับที่รัฐบาลจัดเก็บในรูปภาษีอากรและอื่น ๆ รวมทั้งเงินกู้ยืม มาจากเงินของประชาชน ซึ่งรัฐบาลมีอำนาจเรียกเก็บได้ตามกฎหมาย ถ้าไม่ถือหลักพัฒนาแล้ว การจัดเก็บภาษีอากรก็อาจเป็นการบั่นทอนความเจริญก้าวหน้าได้ซึ่งย่อมส่งผลเสียต่อส่วนรวมของประเทศอีกด้วย

3. งบประมาณแผ่นดินที่ดีต้องยึดหลักประหยัด หมายความว่า รัฐบาลจะต้องพยายามให้การใช้จ่ายเงินตามโครงการต่าง ๆ ในงบประมาณของรัฐบาลให้ได้ผลเต็มเม็ดเต็มหน่วย โดยมีให้มีการใช้จ่ายเกินกว่าความจำเป็นหรือใช้จ่ายไปในทางฟุ่มเฟือย สำหรับการประหยัดในด้านของงบประมาณรายรับ หมายความว่า การจัดการรายรับนั้นต้องใช้หลักการประหยัดเช่นเดียวกัน กล่าวคือ พยายามให้เสียค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บรายรับให้น้อยที่สุดเท่าที่จะสามารถกระทำได้ ส่วนการประหยัดในด้านของงบประมาณรายจ่ายนั้น รัฐบาลจะต้องใช้งบประมาณแผ่นดินเท่าที่จำเป็น และต้องคำนึงถึงคุณค่าและความประหยัด กล่าวคือ รัฐบาลต้องใช้งบประมาณได้น้อยกว่าที่ตั้งไว้แต่สามารถได้ผลสำเร็จของงานตามปริมาณและคุณภาพที่กำหนดไว้

4. งบประมาณแผ่นดินที่ดีจะต้องมีระยะเวลาที่เหมาะสม โดยทั่วไประยะเวลาของงบประมาณมักจะมีการกำหนดเป็นระยะเวลาหนึ่งปี ซึ่งเรียกว่าปีงบประมาณ อย่างไรก็ตามย่อมมีความแตกต่างกันออกไปในแต่ละประเทศ บางประเทศก็จัดทำงบประมาณปีละ 2 ครั้ง หรือบางประเทศอาจกำหนดปีงบประมาณมีระยะเวลาเกินกว่า 1 ปี ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของประเทศนั้น ๆ ส่วนวันเริ่มต้นและสิ้นสุดของปีงบประมาณนั้นไม่จำเป็นต้องตรงกับปีปฏิทิน ข้อสำคัญของระยะเวลาอันเหมาะสมของงบประมาณแผ่นดินอีกประการหนึ่ง คือ ระยะเวลาของงบประมาณแต่ละครั้งจะต้องเท่ากัน เช่น ถ้ากำหนดให้งบประมาณมีระยะเวลาหนึ่งปี ก็จะต้องให้เป็นหนึ่งปีอยู่ต่อ ๆ ไปด้วย เหตุผลที่งบประมาณแต่ละครั้งควรมีระยะเวลาเท่ากัน คือ เพื่อที่จะได้สามารถเปรียบเทียบได้โดยสะดวกถึงผลของงบประมาณแต่ละครั้งว่าได้ผลเพียงไร

นอกจากลักษณะของงบประมาณแผ่นดินที่ดีทั้ง 4 ประการข้างต้นแล้ว ยังมีความเห็นของ Harold Smith อดีตผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณของประเทศสหรัฐอเมริกา ได้แสดงความเห็นเกี่ยวกับหลักในการบริหารงบประมาณแผ่นดินที่ดีเอาไว้ว่า จะต้องประกอบไปด้วยหลักการ 8 หลักการ ดังต่อไปนี้²⁴

1. การบริหารงบประมาณตามแผนของรัฐบาล (Executive Programming) หมายถึง การบริหารงบประมาณของหน่วยงานต้องคำนึงถึงยุทธศาสตร์เพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณบรรลุเป้าหมายในภาพรวมที่รัฐบาลกำหนดไว้

2. ความรับผิดชอบในการบริหารงบประมาณ (Executive Responsibility) หมายถึง หน่วยงานจะต้องใช้จ่ายงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรตามที่กฎหมายกำหนด

3. การรายงานการใช้จ่าย (Reporting) หมายถึง หน่วยรับงบประมาณมีหน้าที่ในการรายงานข้อมูลเกี่ยวกับการรับ การก่อหนี้ผูกพันงบประมาณ การจ่ายเงิน ผลการใช้จ่ายเงินและข้อมูลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องให้รัฐบาลและรัฐสภาทราบเป็นประจำ

4. เครื่องมือในการบริหารงบประมาณ (Adequate Tools) หมายถึง รัฐบาลต้องมีอัตราค่าจ้างอย่างเพียงพอและมีอำนาจบางประการในการบริหารจัดการงบประมาณแผ่นดินให้ประสบผลสำเร็จและเป็นไปตามกฎหมาย เช่น อำนาจในการบริหารงบประมาณจากเงินประจำงวด เป็นต้น

5. การดำเนินการที่มีความหลากหลาย (Multiple Procedures) หมายถึง หน่วยรับงบประมาณที่มีลักษณะของภารกิจและกิจกรรมที่หลากหลายควรได้รับอนุญาตให้มีการบริหารจัดการ

²⁴ Harold D. Smith, "The Budget as an Instrument of Legislative Control and Executive Management," *Public Administration Review* 4 (1944): 184-185., อ้างถึงใน สุปรียา แก้วละเอียด, *กฎหมายงบประมาณของประเทศไทย*, หน้า 112-113.

งบประมาณที่แตกต่างไปจากหน่วยรับงบประมาณทั่วไป เช่น การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานที่มีระยะเวลาดำเนินการยาวนาน การดำเนินการกึ่งพาณิชย์ เป็นต้น

6. ดุลยพินิจของฝ่ายบริหาร (Executive Discretion) หมายถึง หน่วยรับงบประมาณควรมีดุลยพินิจในการบริหารงบประมาณ โดยดุลยพินิจดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้กรอบกฎหมายงบประมาณกำหนด เพื่อเป็นการประสานอำนาจระหว่างรัฐสภาและฝ่ายบริหาร

7. ความยืดหยุ่นในการบริหารงบประมาณ (Flexibility in timing) หมายถึง กฎหมายงบประมาณควรมีบทบัญญัติที่เป็นข้อยกเว้นซึ่งเปิดช่องให้รัฐบาลสามารถเปลี่ยนแปลงงบประมาณระหว่างปีได้ ในกรณีที่สถานการณ์ทางเศรษฐกิจมีการเปลี่ยนแปลง

8. การสื่อสารระหว่างองค์กร (Two-way budget organization) หมายถึง การบริหารงบประมาณแผ่นดินที่ดีควรมีการสื่อสารสองทางระหว่างหน่วยรับงบประมาณและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณส่วนกลาง

จากการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับลักษณะของงบประมาณแผ่นดินที่ดี พบว่า ลักษณะของงบประมาณที่ดีที่สำคัญประการหนึ่งที่มีร่วมกัน คือ งบประมาณแผ่นดินที่ดีต้องมีความครบถ้วน อันประกอบไปด้วยการแสดงผลทางการคลังที่ชัดเจน ถูกต้อง และมีความครอบคลุมทั้งด้านรายรับและรายจ่ายไว้ในคราวเดียวกันเพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพของงบประมาณซึ่งจะส่งผลให้รัฐบาลสามารถพิจารณาอนุมัติงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพและการควบคุมการใช้จ่ายของรัฐบาลได้ดียิ่งขึ้น ซึ่งลักษณะดังกล่าวมีความสอดคล้องกับงบประมาณแผ่นดินแบบรวบยอด (Unified Budget or Consolidated Budget) ซึ่งเป็นงบประมาณแผ่นดินที่แสดงถึงสถานะในภาพรวมของฐานะทางการคลังของรัฐบาลทั้งในด้านรายรับและรายจ่ายในทุกกิจกรรมซึ่งเป็นระบบงบประมาณที่ใช้อยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศอังกฤษ รวมไปถึงมีความสอดคล้องกับระบบงบประมาณแผ่นดินสองขา (Comprehensive Budget) ที่ถือว่าเป็นระบบงบประมาณที่มีความสมบูรณ์และครบถ้วนที่สุดและมีความเป็นประชาธิปไตยมากที่สุดอีกด้วย²⁵ นอกจากนี้แล้ว การดำเนินนโยบายทางการคลังและบริหารงบประมาณแผ่นดินของรัฐจะต้องมีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใสและความคุ้มค่า โดยจะต้องมีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ระยะยาวโดยต้องคำนึงถึงกรอบความยั่งยืนทางการคลังเพื่อให้สถานะทางการคลังของประเทศมีความมั่นคง อันจะเป็นผลให้การประมาณการรายได้ รายจ่าย และหนี้สาธารณะของรัฐบาลต้องเป็นไปอย่างรอบคอบ

²⁵ สุปรียา แก้วละเอียต, กฎหมายงบประมาณของประเทศไทย, หน้า 78.

2.1.4 กระบวนการงบประมาณแผ่นดิน

งบประมาณแผ่นดินในฐานะที่เป็นแผนบริหารของรัฐบาลที่แสดงออกมาในรูปตัวเงิน และกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐบาลที่จะดำเนินนโยบายในการบริหารประเทศให้มีความเจริญก้าวหน้าทาง เศรษฐกิจและสังคม การบริหารงบประมาณแผ่นดินของรัฐบาลจึงเป็นการใช้จ่ายเงินของรัฐที่ต้องกระทำ อย่างต่อเนื่องโดยจะต้องมีกำหนดระยะเวลาที่แน่นอน รวมไปถึงต้องมีการกำหนดกระบวนการ ขั้นตอนในทุก ๆ กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายเงินของรัฐ ภารกิจที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ แผ่นดินได้มีการแบ่งแยกกันระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ โดยฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลจะเป็น ผู้เริ่มในการจัดทำงบประมาณแผ่นดิน จากนั้นฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาจะเป็นผู้อนุมัติงบประมาณ ตามที่รัฐบาลเสนอ ก่อนที่รัฐบาลจะใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินให้เป็นไปตามวงเงินงบประมาณ ที่รัฐสภานุมัติ และเมื่องบประมาณแผ่นดินได้ถูกใช้จ่ายไปแล้วจะต้องมีกลไกในการควบคุมตรวจสอบ การใช้จ่ายงบประมาณนั้น ก่อนที่จะมีการอนุมัติงบประมาณในปีงบประมาณถัดไป จะเห็นได้ว่า ภารกิจที่เกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดินมีลักษณะต่อเนื่องเชื่อมโยงกัน โดยจะเริ่มตั้งแต่การจัดทำ งบประมาณ และสิ้นสุดลงที่การควบคุมและตรวจสอบงบประมาณแผ่นดิน จึงอาจเรียกภารกิจ ที่เกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดินในแต่ละรอบปีงบประมาณว่ากระบวนการงบประมาณแผ่นดิน (budgetary process) ฉะนั้น กิจกรรมของรัฐบาลที่จะกระทำจะบรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ ของนโยบายที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพียงใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับ การดำเนินงาน ในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการงบประมาณแผ่นดินด้วย²⁶

กระบวนการงบประมาณ (budget process) มีความหมายเช่นเดียวกับคำว่า วิธีการ งบประมาณ (budget procedure) และคำว่า วงจรงบประมาณ (budget cycle) ซึ่งหมายถึง กิจกรรมในทางงบประมาณของรัฐ²⁷ โดยสามารถแบ่งออกเป็นขั้นตอนสำคัญ 4 ขั้นตอน ดังต่อไปนี้

2.1.4.1 การจัดทำงบประมาณแผ่นดิน

การจัดทำงบประมาณแผ่นดิน เป็นขั้นตอนแรกของกระบวนการทางงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งเป็นการกำหนดรายละเอียดและวงเงินงบประมาณที่รัฐบาลจะใช้จ่ายในการดำเนินการบริหาร ราชการแผ่นดินและวงเงินรายรับที่คาดว่าจะสามารถจัดเก็บได้ในปีงบประมาณนั้น โดยวงเงินทางด้าน รายจ่ายและวงเงินด้านรายรับจะมีความสัมพันธ์กันในลักษณะที่วงเงินทางด้านรายจ่ายจะเป็น ตัวกำหนดวงเงินทางด้านรายรับของรัฐ

งบประมาณแผ่นดินเป็นกิจกรรมทางการเมือง (acte politique) ดังนั้น ฝ่ายการเมือง จึงมีหน้าที่ในการเข้ามารับผิดชอบการจัดเตรียมงบประมาณของประเทศ²⁸ การจัดทำงบประมาณ

²⁶ นงลักษณ์ สุทธิวัฒนพันธ์, *เรื่องเดิม*, หน้า 175.

²⁷ ไพศาล ชัยมงคล, *เรื่องเดิม*, หน้า 54.

แผ่นดินจึงเป็นอำนาจของรัฐบาล โดยทั่วไปกระบวนการงบประมาณแผ่นดินเริ่มต้นจากการจัดเตรียมเอกสารงบประมาณโดยฝ่ายบริหารภายใต้อำนาจของหัวหน้าฝ่ายบริหาร กล่าวคือ ประเทศที่มีการปกครองในระบบรัฐสภา (Parliamentary Government) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการจัดทำงบประมาณให้กับคณะรัฐบาล โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดเตรียมงบประมาณและทำหน้าที่เสนองบประมาณของฝ่ายบริหารต่อรัฐสภา ส่วนประเทศที่มีการปกครองแบบประธานาธิบดี (Presidential Government) ประธานาธิบดีจะเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการจัดทำงบประมาณแผ่นดินในฐานะที่เป็นฝ่ายบริหารสูงสุด เหตุผลที่กำหนดให้การจัดทำงบประมาณเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารนั้นเนื่องจาก 1) ฝ่ายบริหารมีข้อมูลเพียงพอที่สามารถเตรียมงบประมาณได้ 2) ฝ่ายบริหารมีเครื่องมือและบุคลากรเพียงพอที่จะวิเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ และ 3) ฝ่ายบริหารเท่านั้นที่เป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารงบประมาณ ดังนั้นฝ่ายบริหารจึงสามารถพิจารณาและกลั่นกรองรายจ่ายตามโครงการต่าง ๆ ได้ดีกว่าฝ่ายนิติบัญญัติ²⁹

การจัดทำงบประมาณแผ่นดินมักจะเริ่มกระทำกันล่วงหน้าก่อนขึ้นปีงบประมาณใหม่เป็นเวลาหลายเดือน และโดยทั่วไปจะกระทำเป็นขั้น ๆ ตามระดับของนโยบาย ดังนี้³⁰

1. หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาลจัดทำแผนดำเนินงานสำหรับปีงบประมาณถัดไป พร้อมทั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อเสนอต่อหน่วยงานกลางของรัฐบาลซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับงบประมาณ หน่วยงานกลางดังกล่าวมีความแตกต่างกันออกไปตามรูปแบบการปกครองในแต่ละประเทศ สำหรับประเทศที่มีการปกครองโดยรัฐสภา เช่น อังกฤษ ฝรั่งเศส นั้น หน่วยงานกลางที่มีหน้าที่เกี่ยวกับงบประมาณ คือ กระทรวงการคลัง แต่สำหรับประเทศที่มีการปกครองโดยประธานาธิบดี เช่น สหรัฐอเมริกานั้น หน่วยงานกลางที่มีหน้าที่เกี่ยวกับงบประมาณ มักจะเป็นหน่วยงานที่แยกออกจากกระทรวงการคลัง คือ สำนักงบประมาณ ซึ่งสังกัดอยู่กับประธานาธิบดีโดยตรง

2. หน่วยงานกลางที่มีหน้าที่เกี่ยวกับงบประมาณ จะวิเคราะห์การใช้จ่ายเงินของหน่วยงานต่าง ๆ และจัดทำร่างกฎหมายงบประมาณเสนอต่อคณะรัฐมนตรี หรือประธานาธิบดีแล้วแต่กรณีตามระบบการปกครองของประเทศนั้น ๆ เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ

3. คณะรัฐมนตรีหรือประธานาธิบดีแล้วแต่กรณี จะพิจารณาร่างกฎหมายงบประมาณ โดยสามารถตัดทอน เพิ่มเติมรายจ่าย หรือรายได้ของรัฐบาลได้ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องของนโยบายของรัฐบาลเป็นหลัก

²⁸ เอื้ออารีย์ อึ้งจะนิล, **หลักกฎหมายการคลัง** (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2558), หน้า 34.

²⁹ สมคิด เลิศไพฑูรย์, **คำอธิบายกฎหมายการคลัง: พร้อมด้วยภาคผนวกกฎหมายการคลัง และการงบประมาณ** (กรุงเทพฯ : นิติธรรม, 2541), หน้า 244.

³⁰ ไพศาล ชัยมงคล, **เรื่องเดิม**, หน้า 55.

4. คณะรัฐมนตรีหรือประธานาธิบดีแล้วแต่กรณี เสนอร่างกฎหมายงบประมาณต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ

2.1.4.2 การอนุมัติงบประมาณแผ่นดิน

การอนุมัติงบประมาณแผ่นดิน หมายถึง เป็นกรณีที่รัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบในการจัดหารายได้และการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลตามข้อเสนอที่รัฐบาลจัดทำขึ้นในรูปแบบของเอกสารงบประมาณและได้เสนอมารับร่างกฎหมายงบประมาณประจำปีเพื่อขออนุมัติจากรัฐสภา หากพิจารณาว่าฝ่ายบริหารมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำงบประมาณแผ่นดินด้วยเหตุผลในทางเทคนิคที่ว่าฝ่ายบริหารมีเครื่องมือและบุคลากรในการประมาณการสภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจหรือสามารถคำนวณจำนวนเงินงบประมาณได้อย่างแม่นยำกว่าองค์กรอื่น ๆ ฝ่ายบริหารจึงมีความสามารถในการหาแหล่งรายได้และเป็นผู้ใช้งบประมาณแผ่นดิน ในทางตรงข้าม ขั้นตอนการอนุมัติร่างกฎหมายงบประมาณเป็นอำนาจหน้าที่เฉพาะของฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนั้น หากร่างกฎหมายงบประมาณยังไม่ได้ได้รับความยินยอมหรือได้รับอนุมัติจากรัฐสภา ฝ่ายบริหารก็ไม่สามารถนำร่างกฎหมายงบประมาณไปใช้ในการเบิกจ่ายงบประมาณสำหรับการบริหารประเทศได้³¹

อำนาจการพิจารณาให้ความยินยอมในการอนุมัติร่างกฎหมายงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติดังกล่าวนี้มีที่มาจากเหตุผลทางประวัติศาสตร์ว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างการคลังสาธารณะและรัฐสภา เนื่องจากระบบรัฐสภาถือกำเนิดขึ้นจากหลักความยินยอมในการจัดเก็บภาษีของประชาชนอันเป็นที่มาของมหากฎบัตรหรือแมกนา คาร์ตา (Magna Carta) เมื่อปี ค.ศ. 1215 ในประเทศอังกฤษ ซึ่งวางหลักการที่สำคัญ คือ หลักไม่มีภาษีโดยไม่มีผู้แทน (No taxation without representation) ซึ่งเป็นการจำกัดอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการจัดเก็บภาษี โดยการจัดเก็บภาษีจะทำได้ต่อเมื่อผ่านความเห็นชอบของสภาขุนนางและผู้แทนจากประชาชนเสียก่อน³² ผลของหลักความยินยอมในการจัดเก็บภาษีของประชาชนข้างต้น ทำให้บทบาทของรัฐสภาที่มีต่อการคลังสาธารณะปรากฏอยู่ในขั้นตอนการอนุมัติและการตรวจสอบควบคุมงบประมาณแผ่นดิน

การพิจารณาอนุมัติร่างกฎหมายงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นการแสดงถึงการให้ความไว้วางใจของประชาชนที่ยินยอมให้ฝ่ายบริหารนำเงินอันมีที่มาจากภาษีของประชาชนไปใช้จ่ายได้ ทั้งนี้ อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในการพิจารณาอนุมัติร่างกฎหมายงบประมาณมีขอบเขตไม่เท่ากันแล้วแต่ระบอบการปกครองของแต่ละประเทศ สำหรับประเทศที่มีการปกครองโดยประธานาธิบดี ซึ่งแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารอย่างเด็ดขาด เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา สภาคองเกรสมีอำนาจพิจารณางบประมาณได้อย่างกว้างขวาง กล่าวคือ

³¹ เอื้ออารีย์ อังจะนิล, *เรื่องเดิม*, หน้า 181.

³² สุปรียา แก้วละเอียด, *กฎหมายงบประมาณของประเทศไทย*, หน้า 108.

สภาองค์กรสมัยอำนาจตัดทอนรายจ่ายหรือรายได้ของรัฐบาลได้อย่างเต็มที่ แต่ในประเทศที่มี การปกครองในระบบรัฐสภา เช่น ประเทศอังกฤษ และประเทศฝรั่งเศส รัฐสภาไม่มีอำนาจ เพิ่มรายจ่ายหรือลดรายได้โดยไม่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาลเสียก่อน³³

นอกจากนี้ การอนุมัติร่างกฎหมายงบประมาณแผ่นดินของฝ่ายนิติบัญญัติ ยังมีความแตกต่างกันออกไปในแต่ละประเทศโดยขึ้นอยู่กับระบบงบประมาณและกฎหมาย งบประมาณของแต่ละประเทศด้วย กล่าวคือ ในบางประเทศ เช่น ประเทศฝรั่งเศส ร่างกฎหมาย งบประมาณแผ่นดินจะต้องประกอบไปด้วยประมาณการรายรับและรายจ่ายอยู่ในร่างกฎหมายฉบับ เดียวกัน อันเป็นลักษณะของระบบงบประมาณสองขา ในบางประเทศ เช่น ประเทศอังกฤษ ฝ่ายบริหารจะต้องเสนอร่างกฎหมายงบประมาณรายรับและร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่ายให้ ฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาแยกต่างหากคนละฉบับ อย่างไรก็ตาม ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการพิจารณา และอนุมัติทั้งรายรับและรายจ่ายเช่นเดียวกัน หรือในบางประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ร่างกฎหมายงบประมาณแผ่นดินที่เสนอให้ฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณานั้นจะแยกมาตรการรายรับ ออกจากรายจ่าย โดยจะเสนอเฉพาะร่างกฎหมายที่อนุญาตให้จ่ายเงินแผ่นดินให้ฝ่ายนิติบัญญัติ พิจารณาเป็นหลัก โดยไม่มีการเสนอร่างกฎหมายงบประมาณรายรับอีก อีกทั้ง การให้อำนาจรัฐบาล จัดเก็บภาษีอากรก็มีความแตกต่างกัน กล่าวคือ ในประเทศอังกฤษและประเทศฝรั่งเศสการอนุมัติ ร่างกฎหมายงบประมาณแผ่นดินเป็นการให้อำนาจรัฐบาลเปลี่ยนแปลงทางภาษีอากรหรือกำหนด อัตราภาษีในปีหนึ่ง ๆ ได้ด้วย แต่ในประเทศสหรัฐอเมริกา การเปลี่ยนแปลงทางภาษีอากรไม่ว่าจะเป็น การเพิ่มหรือลดอัตราภาษี จะต้องเสนอเป็นกฎหมายแยกเฉพาะต่างหากจากร่างกฎหมายงบประมาณ และการอนุมัติร่างกฎหมายงบประมาณแผ่นดินไม่ได้มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงทางภาษีอากรหรือ กำหนดอัตราภาษีใหม่แต่อย่างใด³⁴

2.1.4.3 การบริหารงบประมาณแผ่นดิน

กระบวนการบริหารงบประมาณแผ่นดินเริ่มต้นหลังจากที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้อนุมัติ ร่างกฎหมายงบประมาณแล้ว เป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารที่จะต้องดำเนินการกำกับดูแลให้ การบริหารด้านรายรับ ได้แก่ การจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลทั้งรายได้ที่เป็นภาษีอากรและรายได้ที่มีใช้ ภาษีอากร รวมถึงการจัดการกู้เงินมาใช้จ่าย และการบริหารด้านรายจ่าย ได้แก่ การใช้จ่าย งบประมาณและการก่อหนี้ผูกพัน ให้เป็นไปตามงบประมาณที่ได้รับอนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติ

³³ ประสสิน โสภณบุญ, **วิธีการและวงจรงบประมาณแผ่นดินเปรียบเทียบ (ระหว่างประเทศ ไทย อังกฤษและสหรัฐอเมริกา)** (กรุงเทพฯ: สำนักวิจัยสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2527), หน้า 14.

³⁴ สุปรียา แก้วละเอียด, **กฎหมายงบประมาณของประเทศไทย**, หน้า 111.

ทั้งนี้ จะต้องดำเนินการให้การใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินเป็นไปอย่างถูกต้องตามเนื้อหาของบทบัญญัติที่ปรากฏในกฎหมายงบประมาณ และระเบียบการงบประมาณที่มีอยู่ด้วย ฉะนั้น รัฐบาลมีความผูกพันที่จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของฝ่ายนิติบัญญัติในการบริหารงบประมาณแผ่นดินในสองลักษณะ คือ ประการแรก จะต้องบริหารงบประมาณให้เป็นไปตามรายการและจำนวนที่รัฐสภาอนุมัติ และประการที่สอง จะต้องรับผิดชอบต่อผลการดำเนินงานหรือผลงานทางงบประมาณที่เกิดขึ้น

แนวความคิดเกี่ยวกับระบบการบริหารงบประมาณในระยะแรกเริ่ม มีความมุ่งหมายเพื่อให้การใช้จ่ายเงินงบประมาณเป็นไปตามที่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภาเป็นสำคัญและเป็นเครื่องมือในการควบคุมการใช้จ่ายของฝ่ายบริหารไม่ให้เกิดความผิดพลาดในการใช้จ่าย³⁵ อย่างไรก็ตาม ประเด็นเรื่องวัตถุประสงค์ของการควบคุมการใช้จ่ายของฝ่ายบริหาร อดีตผู้อำนวยการสำนักงบประมาณแห่งมลรัฐนิวยอร์ก ได้ให้ความเห็นไว้ว่า ความพยายามที่จะใช้กฎหมายงบประมาณเป็นเครื่องมือสำคัญของฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณของฝ่ายบริหารเพียงประการเดียวเป็นสิ่งที่ไม่เหมาะสม เพราะการจัดทำงบประมาณเป็นเพียงการคาดคะเนล่วงหน้าถึงค่าใช้จ่ายของงานหรือโครงการที่ควรจะปฏิบัติเพื่อส่วนรวม ระยะเวลาตั้งแต่เริ่มจัดทำงบประมาณจนสิ้นสุดการใช้จ่ายเมื่อสิ้นปีงบประมาณใช้เวลายาวนานกว่า 20 เดือน ความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ จึงอาจเกิดขึ้นได้ ดังนั้น หากไม่มีความยืดหยุ่นในการบริหารงบประมาณ ร่างกฎหมายงบประมาณก็จะเป็นเงื่อนไขบังคับ หรือเป็นคำสั่งที่ฝ่ายบริหารจะต้องดำเนินการตามนั้นทุกประการ ด้วยเหตุนี้ จึงควรยินยอมให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจบางประการในการตัดสินใจใช้จ่ายเงินงบประมาณที่ได้รับอนุมัติให้เป็นไปตามสภาพความเป็นจริงในช่วงระยะเวลานั้น ๆ ได้บ้างตามความจำเป็นและเหมาะสม³⁶ การรักษาความยืดหยุ่นของการใช้จ่ายงบประมาณจึงเป็นเป้าหมายสำคัญอย่างยิ่งในการบริหารงบประมาณ³⁷

การบริหารงบประมาณแผ่นดินจะดำเนินการภายในปีงบประมาณ และเพื่อให้การบริหารงบประมาณเป็นไปอย่างราบรื่น จึงมีความจำเป็นต้องมีการรวมอำนาจการบริหารงบประมาณ โดยให้ส่วนกลางเป็นผู้ควบคุม โดยปกติแล้วหน่วยงานที่ควบคุมดูแลการบริหารงบประมาณแผ่นดิน

³⁵ Jesse Burkhead, **Government Budgeting** (New York, NY: John Wiley & Sons, 1956), pp. 269-270.

³⁶ J. Wilner Sundelson, **Budgetary Methods in National & State Government** (New York, NY: McGraw-Hill Book Company, 1955), p. 618., อ้างถึงใน นงลักษณ์ สุทธิวัฒนพันธ์, *เรื่องเดิม*, หน้า 182.

³⁷ ไกรยุทธ ธีรตยาสินนท์, **หลักการงบประมาณแผ่นดิน** (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2528), หน้า 52.

มักจะเป็นสำนักงบประมาณหรือกระทรวงการคลังแล้วแต่กรณี หลักการสำคัญในการบริหารงบประมาณ คือ การใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินจะต้องได้รับการอนุมัติก่อนการเบิกจ่าย หรือเรียกว่า “ระบบควบคุมก่อนการเบิกจ่าย” (Pre-Audit) เพื่อเป็นการตรวจสอบว่าเงินที่ขออนุมัติใช้จ่ายนั้นเป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือแผนงานที่กำหนดไว้ในงบประมาณรายจ่ายและรายจ่ายจะต้องไม่เกินวงเงินที่ได้รับการอนุมัติและให้การใช้จ่ายเงินงบประมาณของรัฐบาลสอดคล้องกับแผนงานที่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภา³⁸ หากอนุโลมให้ฝ่ายบริหารสามารถใช้จ่ายงบประมาณได้ตามอำเภอใจแล้ว การอนุมัติงบประมาณแผ่นดินของฝ่ายนิติบัญญัติก็จะไร้ความหมายโดยสิ้นเชิง

2.1.4.4 การควบคุมงบประมาณแผ่นดิน

การควบคุมงบประมาณ หมายถึง การควบคุมการใช้จ่ายเงินของหน่วยงาน และการควบคุมการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายของการตั้งงบประมาณไว้ในเอกสารงบประมาณและกฎหมายงบประมาณประจำปี เป็นการตรวจสอบและประเมินผลหลังจากที่มีการใช้จ่ายงบประมาณในปีงบประมาณที่ผ่านมา หรือที่เรียกว่า “ระบบการควบคุมตรวจสอบหลังการเบิกจ่าย” (Post Audit) เพื่อเป็นการตรวจสอบว่าการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินของฝ่ายบริหารดำเนินการถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ และการใช้จ่ายเงินงบประมาณนั้นมีประสิทธิภาพและก่อให้เกิดประสิทธิผลหรือไม่ ทำให้การควบคุมตรวจสอบงบประมาณขยายขอบเขตจากเดิมที่ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายแต่เพียงอย่างเดียวมาเป็นการตรวจสอบด้านประสิทธิภาพของการใช้จ่ายเงินของฝ่ายบริหารด้วย³⁹

สำหรับองค์กรเฉพาะที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบและประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินสามารถจำแนกออกเป็น 3 รูปแบบ ได้แก่ รูปแบบแรก เป็นการจัดตั้งองค์กรที่อยู่ภายใต้โครงสร้างขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติโดยจะทำหน้าที่เฉพาะในการตรวจเงินแผ่นดินและสนับสนุนการทำงานของรัฐบาล เช่น องค์กรการตรวจเงินแผ่นดินของประเทศสหรัฐอเมริกา (The Government Accountability Office: GAO) เป็นต้น รูปแบบที่สอง เป็นรูปแบบขององค์กรอิสระที่ไม่ขึ้นกับฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหาร เช่น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินของประเทศไทย (Board of Audit) ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของรัฐ และรายงานผลการตรวจสอบในรูปของรายงานประจำปีเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อนำเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติต่อไป รูปแบบที่สาม เป็นรูปแบบขององค์กรตุลาการซึ่งเป็นศาลเฉพาะที่ทำหน้าที่ในการตรวจเงินแผ่นดินเท่านั้น

³⁸ สุปรียา แก้วละเอียด, **กฎหมายงบประมาณของประเทศไทย**, หน้า 112.

³⁹ Robert D. Lee Jr, Ronald W. Johnson and Philip G. Joyce, **Public Budgeting System**, 9th ed., (Burlington, MA: Jones & Bartlett Publishers, 2012), p. 124., อ้างถึงใน สุปรียา แก้วละเอียด, **กฎหมายงบประมาณของประเทศไทย**, หน้า 114.

เช่น ศาลบัญชี (La Cour des Comptes) และศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง (La Cour de discipline budgétaire et financière: CDBF) ของประเทศฝรั่งเศส เป็นต้น⁴⁰

2.2 แนวความคิดในการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินและการจำแนกประเภทงบประมาณแผ่นดิน

การบริหารการคลังภาครัฐให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลขึ้นอยู่กับ การดำเนินการในทุกขั้นตอนของกระบวนการทางงบประมาณ กระบวนการเหล่านี้จะนำไปสู่การวินิจฉัยระดับรายจ่ายและโครงการที่ได้รับอนุมัติให้สามารถดำเนินการได้ ตลอดจนระดับของรายได้ที่หน่วยงานของรัฐสามารถจัดเก็บ รวมทั้งระดับเงินกู้ที่รัฐบาลจะสามารถก่อหนี้ได้ซึ่งจะถูกบันทึกไว้ในเอกสารงบประมาณ ซึ่งจะมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายมหาชนและการวางแผนปฏิบัติงานของรัฐ ทั้งนี้ การจัดสรรงบประมาณและรายละเอียดต่าง ๆ จะมีรูปแบบของการบันทึกที่มีลักษณะเฉพาะและแตกต่างกันออกไปในแต่ละประเทศ สำหรับรูปแบบที่เหมาะสมสำหรับการบันทึกงบประมาณนั้น จะต้องพิจารณาจากเจตนารมณ์หรือหน้าที่ของงบประมาณที่รัฐบาลของประเทศนั้น ๆ เลือกใช้⁴¹ โดยข้อมูลงบประมาณทางด้านรายรับและรายจ่ายจะต้องถูกจัดไว้ในลักษณะใดลักษณะหนึ่งที่สามารถเข้าใจง่ายและการเปรียบเทียบข้อมูลเหล่านั้นสามารถกระทำได้โดยสะดวก ดังนั้น การจัดสรรและการจำแนกงบประมาณจึงเป็นวิธีการหนึ่งในการให้ข้อมูลเกี่ยวกับรูปแบบและโครงสร้างที่จำเป็นสำหรับการวิเคราะห์และพิจารณาแนวโน้มของการบริหารจัดการของรัฐบาลได้⁴²

2.2.1 หลักเกณฑ์ในการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน

การดำเนินกิจกรรมของภาครัฐโดยทั่วไปแล้วจะดำเนินการผ่านหน่วยงานต่าง ๆ ภายใต้แผนงานที่ถูกออกแบบเพื่อรองรับการจัดทำบริการสาธารณะ โดยฝ่ายนิติบัญญัติจะเป็นผู้อนุมัติแผนงานและการจัดสรรงบประมาณสำหรับการดำเนินงานตามแผนงานเหล่านั้น⁴³ ทั้งนี้ วิธีการทางงบประมาณในลักษณะต่าง ๆ มักจะมีอิทธิพลต่อโครงสร้างและระบบการจัดสรรงบประมาณ ยกตัวอย่างเช่น กระบวนการจัดทำงบประมาณ จะมุ่งเน้นไปที่การสร้าง ความมั่นใจว่าการจัดเก็บรายได้และการใช้จ่ายที่สอดคล้องกับกฎหมายงบประมาณซึ่งจะขึ้นอยู่กับ การจำแนกประเภทของ

⁴⁰ สุปรียา แก้วละเอียด, กฎหมายงบประมาณของประเทศไทย, หน้า 115-116.

⁴¹ ไกรยุทธ ธีรตยาสินันท์, *เรื่องเดิม*, หน้า 62.

⁴² Jesse Burkhead, *op. cit.*, p. 110.

⁴³ *ibid.*, p. 111.

ธุรกรรมอย่างถูกต้องและการระบุงค์กรที่รับผิดชอบการจัดเก็บรายได้หรือรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น หรือ การกำหนดนโยบายและการคำนึงถึงประสิทธิภาพการจัดสรรงบประมาณ ซึ่งถือว่าเป็นพื้นฐานของการจำแนกรายจ่ายตามอำนาจหน้าที่และแผนงาน โดยหากมีการประเมินผล การปฏิบัติงานก็จำเป็นต้องมีการระบุรายละเอียดของแผนงานตามกิจกรรมหรือผลผลิตที่เกิดขึ้นด้วย⁴⁴ เพราะฉะนั้น เพื่อให้การบริหารงบประมาณเกิดความยืดหยุ่น ในทางปฏิบัติจึงมีการจัดสรร งบประมาณในรูปแบบต่าง ๆ โดยสามารถพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

2.2.1.1 การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายตามหน่วยงาน

เนื่องจากงบประมาณทุกระบบจะต้องประกอบไปด้วยการเสนองบประมาณของรัฐบาล ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของงบประมาณของหน่วยปฏิบัติงานต่าง ๆ ที่เป็นหน่วยรับงบประมาณและ การขับเคลื่อนกระบวนการทางงบประมาณในทุกขั้นตอนยังต้องอาศัยพื้นฐานของกรอบโครงสร้าง ขององค์กรของรัฐด้วย การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายตามหน่วยงานจึงเป็นรูปแบบที่มีความสำคัญ ต่อการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นอย่างมาก โดยเป็นการสะท้อนให้เห็นถึง โครงสร้างทางการบริหารที่ประกอบไปด้วยกระทรวงและหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ และการจัดสรร งบประมาณที่อนุญาตให้กระทรวงหรือหน่วยงานของรัฐที่ระบุไว้เป็นการเฉพาะเจาะจงสามารถ ดำเนินการก่อหนี้ผูกพันหรือใช้จ่ายงบประมาณได้ภายใต้วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้⁴⁵ ซึ่งกระทรวงหรือ หน่วยงานเหล่านี้ก็คือ หน่วยรับงบประมาณที่มีหน้าที่ในการใช้จ่ายเงินแผ่นดินในการจัดทำ บริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน

2.2.1.2 การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายตามภารกิจ

การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายตามภารกิจเป็นกรณีที่ถูกออกแบบเพื่อสนับสนุนแผนงาน ต่าง ๆ ที่หัวหน้าฝ่ายบริหารกำหนดขึ้นและอำนวยความสะดวกต่อการพิจารณาอนุมัติของ ฝ่ายนิติบัญญัติ โดยจะเป็นการจัดสรรงบประมาณด้านรายจ่ายไปยังแผนงานต่าง ๆ ที่รัฐบาลกำลัง ดำเนินการในลักษณะของการดำเนินการเพื่อตอบสนองต่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่จะเกิดขึ้น⁴⁶ ทั้งนี้ การจัดสรรงบประมาณตามภารกิจยังเป็นรูปแบบที่เหมาะสมต่อการวิเคราะห์กิจกรรมของ รัฐบาลเป็นการล่วงหน้า โดยสามารถแสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงของลักษณะของแผนงานของ รัฐบาลและการการแบ่งสรรปันส่วนงบประมาณสำหรับกิจกรรมของรัฐทั้งในระดับแผนงานและ ในระดับการปกครองของรัฐ ซึ่งลักษณะของข้อมูลดังกล่าวจะเป็นประโยชน์และส่งเสริมให้ประชาชน

⁴⁴ Davina Jacobs, Jean-Luc H  lis and Dominique Bouley, **Budget Classification**, (Washington, DC: International Monetary Fund, 2009), p. 2.

⁴⁵ Jesse Burkhead, *op. cit.*, p. 125.

⁴⁶ *ibid.*, p. 113.

สามารถวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับขอบเขตการดำเนินงานของรัฐบาล รวมถึงการประเมินคุณค่าความสัมพันธ์ระหว่างขนาดของภาครัฐและภาคเอกชนด้วย⁴⁷

2.2.2 หลักเกณฑ์ในการจำแนกงบประมาณแผ่นดิน

การจำแนกประเภทงบประมาณแผ่นดิน (budget classification) เป็นการจัดประเภทของงบประมาณแผ่นดินตามลักษณะของบัญชีงบประมาณที่ปรากฏอยู่ในเอกสารงบประมาณ โดยเป็นการจัดจำแนกประเภททั้งด้านรายรับและรายจ่ายที่จะบันทึกลงในเอกสารงบประมาณ การจำแนกประเภทของงบประมาณจะช่วยให้เกิดความสะดวกแก่หน่วยงานที่รับผิดชอบจัดทำงบประมาณเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัติแผนงานและโครงการต่าง ๆ อีกทั้งยังช่วยให้การบริหารงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพเพราะบัญชีงบประมาณจะทำให้ทราบถึงจำนวนงบประมาณที่ได้รับและขอบเขตความรับผิดชอบของหน่วยงานเจ้าของโครงการ นอกจากนี้ การจำแนกประเภทงบประมาณแผ่นดินยังเป็นเครื่องมือในการตรวจสอบความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน เพราะการทำบัญชีงบประมาณจะมีการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบที่ชัดเจนและสามารถตรวจสอบติดตามผลการปฏิบัติงานเพื่อให้เกิดความถูกต้องได้อีกด้วย⁴⁸ โดยหลักเกณฑ์ในการจำแนกงบประมาณแผ่นดินสามารถพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

2.2.2.1 การจำแนกลักษณะของรายจ่ายสาธารณะของรัฐบาล

รายจ่ายสาธารณะ หมายถึง การใช้จ่ายของรัฐบาลเพื่อรักษาระดับการดำเนินงานของรัฐและเพื่อประโยชน์ของสังคมโดยรวม การใช้จ่ายของรัฐบาลเป็นเครื่องมือทางการคลังที่สำคัญที่สุด กล่าวคือ นอกจากรัฐบาลจะใช้จ่ายเงินจากรายได้และการกู้ยืมของรัฐบาลเพื่อทำงานในหน้าที่ต่าง ๆ ของรัฐบาลแล้ว รัฐบาลยังสามารถจัดสรรการใช้จ่ายต่าง ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลทั้งในด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองด้วย โดยประชาชนจะได้รับผลประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อม การใช้จ่ายของรัฐบาลจึงก่อให้เกิดผลเร็วกว่าการใช้มาตรการทางด้านภาษีอากรที่จะต้องผ่านกระบวนการขั้นตอนต่าง ๆ ที่ต้องใช้ระยะเวลานานและอาจเกิดการต่อต้านจากผู้มีหน้าที่เสียภาษีอากรได้⁴⁹ การจำแนกลักษณะของรายจ่ายของรัฐบาลนั้น อาจพิจารณาได้จากผลในทางเศรษฐกิจของรายจ่ายของรัฐบาล ซึ่งเป็นการพิจารณาถึงการใช้จ่ายแต่ละประเภทของรัฐบาลว่าจะมีผลต่อการเพิ่มพูนประสิทธิภาพการผลิตของประเทศหรือไม่ และการจำแนก

⁴⁷ *ibid.*, p. 114.

⁴⁸ นงลักษณ์ สุทธิวัฒนพันธ์, *เรื่องเดิม*, หน้า 58-59.

⁴⁹ เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, *การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย*, พิมพ์ครั้งที่ 9 แก้ไขปรับปรุง. (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552), หน้า 565.

ลักษณะของรายจ่ายของรัฐบาลโดยพิจารณาจากลักษณะของการใช้จ่ายของรัฐบาลว่าจะส่งผลต่อการเคลื่อนย้ายทรัพยากรและก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในการจัดสรรการใช้ทรัพยากรของสังคมหรือไม่อย่างไร ซึ่งสามารถแยกพิจารณาได้ต่อไปนี้⁵⁰

1) การจำแนกลักษณะรายจ่ายของรัฐบาลตามผลในทางเศรษฐกิจ ประกอบไปด้วยรายจ่ายที่เพิ่มทุนประสิทธิภาพในการผลิตโดยตรงและรายจ่ายที่มิได้เพิ่มทุนประสิทธิภาพการผลิตโดยตรง โดยรายจ่ายที่เพิ่มทุนประสิทธิภาพในการผลิตโดยตรง หมายถึง การใช้จ่ายเพื่อการลงทุนของรัฐบาลที่ช่วยให้ประเทศมีความสามารถในการผลิตและมีจำนวนสินค้านำเข้า (capital stock) เพิ่มมากขึ้น ซึ่งจะช่วยให้ประเทศมีความสามารถในการขยายการผลิตเพิ่มขึ้นและจะส่งผลให้เศรษฐกิจของประเทศเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว อีกทั้งยังช่วยให้ประชาชนมีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น รายจ่ายประเภทนี้ ได้แก่ การลงทุนก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกและโครงสร้างพื้นฐานของรัฐ เช่น การสร้างระบบคมนาคม ระบบการชลประทานเพื่อเกษตรกรรม การสร้างแหล่งพลังงานทดแทน การสนับสนุนงานวิชาการและการวิจัย เป็นต้น นอกจากนี้ ยังรวมไปถึงการใช้จ่ายที่เป็นการเสริมสร้างทักษะและคุณภาพของแรงงาน เช่น รายจ่ายเกี่ยวกับการฝึกฝนอบรม การฝึกฝนอาชีพ รายจ่ายด้านสาธารณสุขและการรักษาโรค เป็นต้น

ส่วนรายจ่ายที่มิได้เพิ่มทุนประสิทธิภาพการผลิตโดยตรง คือ การใช้จ่ายของรัฐบาลที่มีลักษณะเป็นการบริโภค (Consumption) โดยไม่ได้มีส่วนช่วยในการเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตของประเทศโดยตรง เช่น การใช้จ่ายเกี่ยวกับการบริหารงานของรัฐในระดับต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการรักษาความสงบเรียบร้อย หรือการอำนวยความสะดวก เป็นต้น การใช้จ่ายที่มิได้เพิ่มทุนประสิทธิภาพการผลิตโดยตรงมีความสำคัญต่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศเป็นอย่างมากจนถึงส่งผลต่อสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนด้วย เพราะหากพิจารณาภาพรวมทั้งประเทศซึ่งประกอบไปด้วยทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ จำนวนทรัพยากรที่นำไปใช้เพิ่มทุนประสิทธิภาพในการผลิตที่ลดน้อยลงย่อมหมายความว่ารัฐบาลได้นำทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดไปใช้จ่ายในด้านที่ไม่ส่งเสริมการผลิตโดยตรงเป็นจำนวนมากนั่นเอง

2) การจำแนกลักษณะรายจ่ายของรัฐบาลตามลักษณะการใช้จ่ายของรัฐบาล ประกอบไปด้วยรายจ่ายที่มีผลเป็นการเคลื่อนย้ายทรัพยากรโดยตรงและรายจ่ายที่ไม่มีผลเป็นการเคลื่อนย้ายทรัพยากรโดยตรง โดยรายจ่ายที่มีผลเป็นการเคลื่อนย้ายทรัพยากรโดยตรง มีลักษณะเป็นการซื้อสินค้าหรือบริการของรัฐบาล อันเป็นผลทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายการใช้ทรัพยากรระหว่างภาครัฐบาลกับภาคเอกชนโดยตรง กล่าวคือ เป็นการดึงเอาทรัพยากรบางส่วน

⁵⁰ พนม ทินกร ณ อยุธยา, การบริหารงานคลังรัฐบาล เล่มที่ 1 การบริหารงานคลังรัฐบาล มหภาค 1, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: ศิลปสยามการพิมพ์, 2534), หน้า 300-302.

จากภาคเอกชนเข้าสู่ภาครัฐผ่านทางค่าใช้จ่ายของรัฐบาลซึ่งจะมีผลทำให้จำนวนทรัพยากรสำหรับการลงทุนหรือการบริโภคของภาคเอกชนลดน้อยลง เช่น การใช้จ่ายด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การดูแลรักษาความสงบเรียบร้อย การให้บริการทางการศึกษา เป็นต้น ค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจกรรมเหล่านี้ รัฐบาลจะทำการจัดเก็บภาษีจากเอกชนซึ่งจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการใช้ทรัพยากรอย่างมีนัยสำคัญในสังคมนั้น โดยจะเป็นการเพิ่มบทบาทในทางเศรษฐกิจของรัฐบาลและในขณะเดียวกันก็เป็นการลดบทบาทในทางเศรษฐกิจของเอกชนด้วย

ส่วนรายจ่ายที่ไม่มีผลเป็นการเคลื่อนย้ายทรัพยากรโดยตรงมีลักษณะเป็นรายจ่ายที่เกี่ยวกับการโอนเงินของรัฐบาลกับเอกชน ซึ่งจะเกิดการเปลี่ยนแปลงการใช้ทรัพยากรระหว่างกลุ่มบุคคลภายในภาคเอกชนโดยที่ไม่มีการเคลื่อนย้ายการใช้ทรัพยากรโดยตรงระหว่างภาคเอกชนกับภาครัฐบาล เช่น รายจ่ายเกี่ยวกับการให้เงินสวัสดิการ มีลักษณะเป็น pure income transfer กล่าวคือ รัฐบาลเก็บภาษีจากคนบางกลุ่มมาเพื่อจ่ายเป็นเงินสวัสดิการให้กับคนอีกกลุ่มหนึ่ง จึงมีลักษณะเป็นเพียงการเคลื่อนย้ายหรือถ่ายเทรายได้ระหว่างกลุ่มบุคคลเท่านั้น ฉะนั้น จึงไม่ได้มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงทรัพยากรในภาคเอกชนแต่อย่างใด เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การกระทำดังกล่าวจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการใช้ทรัพยากรภายในของภาคเอกชน โดยส่งผลให้การใช้จ่ายเพื่อการบริโภคของเอกชนเพิ่มมากขึ้นแต่การใช้จ่ายเพื่อการลงทุนมีน้อยลง

2.2.2.2 การจำแนกลักษณะของรายจ่ายสาธารณะในเอกสารงบประมาณ

การจำแนกประเภทของรายจ่ายสาธารณะในเอกสารงบประมาณจะมีความแตกต่างกับการกำหนดประเภทรายจ่ายสาธารณะของรัฐ เพราะการจำแนกประเภทของรายจ่ายสาธารณะในเอกสารงบประมานนั้นสามารถกระทำได้หลากหลายวิธีการ ซึ่งในแต่ละวิธีนั้นมีหลักการและจุดมุ่งหมายในการจำแนกที่ต่างกันขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ในการจำแนกประเภทของรายจ่ายสาธารณะว่าต้องการนำไปใช้ประโยชน์ในด้านใดเป็นสำคัญ ทั้งนี้ เพื่อนำข้อมูลเหล่านั้นมาใช้เป็นเครื่องมือในการบริหาร การศึกษาเปรียบเทียบ การปรับปรุงเป้าหมายและนโยบายของรัฐบาลด้วยเหตุนี้ การจำแนกประเภทของงบประมานรายจ่ายของรัฐบาลทุก ๆ ประเทศจึงต้องกระทำในหลากหลายรูปแบบควบคู่กันไป การพิจารณาจำแนกประเภทงบประมานรายจ่ายเพียงรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งย่อมไม่ครอบคลุมและไม่สอดคล้องกับภารกิจของรัฐ โดยจะต้องพิจารณาจำแนกประเภทให้มีความสอดคล้องกับลักษณะของงานที่รัฐบาลดำเนินการอยู่ด้วย

การจำแนกประเภทของงบประมานรายจ่ายจึงเป็นกิจกรรมที่มีความสำคัญต่อการจัดทำงบประมาน การวิเคราะห์และพิจารณาจัดสรรงบประมาน การอนุมัติงบประมาณ รวมทั้งยังเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการบริหารและตรวจสอบควบคุมการใช้จ่ายและผลการปฏิบัติงานด้วย โดยทั่วไปแล้วอาจจำแนกประเภทของรายจ่ายสาธารณะในเอกสารงบประมาณออกเป็น 5 ประเภท ดังต่อไปนี้

1) การจำแนกประเภทรายจ่ายสาธารณะตามหน่วยงาน

การจำแนกประเภทรายจ่ายสาธารณะตามหน่วยงาน (agency or organization classification) จัดได้ว่าเป็นรูปแบบการจำแนกที่สำคัญที่สุดในการแสดงรายละเอียดงบประมาณรายจ่าย เพราะหน่วยงานของรัฐเท่านั้นที่ทำหน้าที่ใช้งบประมาณรายจ่ายในการบริหารประเทศ และจำเป็นอย่างยิ่งต่อการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายของฝ่ายนิติบัญญัติที่เป็นการอนุมัติให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งใช้จ่ายเงินจำนวนหนึ่งสำหรับโครงการหนึ่ง ๆ เป็นการเฉพาะ⁵¹ กรณีดังกล่าวนี้จึงเป็นการจัดสรรงบประมาณให้กับหน่วยรับงบประมาณ อันได้แก่ หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ในการใช้จ่ายเงินแผ่นดินเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ เป็นการจำแนกที่แสดงให้เห็นว่าหน่วยงานต่าง ๆ ในภาครัฐได้รับงบประมาณรายจ่ายหน่วยละเท่าไรในช่วงปีงบประมาณที่อ้างถึง โครงร่างของบัญชีงบประมาณจะประกอบไปด้วยค่าใช้จ่ายและกิจกรรมที่จะดำเนินการในปีงบประมาณที่ล่วงมาแล้ว ปีงบประมาณปัจจุบัน และปีงบประมาณถัดไป⁵² ทำให้เห็นโครงสร้างและความสำคัญในเชิงบทบาทของหน่วยงานภาครัฐซึ่งจะทำให้สามารถระบุผู้รับผิดชอบแผนงานและผู้ใช้จ่ายงบประมาณได้

การจำแนกประเภทรายจ่ายสาธารณะตามหน่วยงานมีความมุ่งหมายเพื่ออำนวยความสะดวกในการจ่ายเงินงบประมาณและการควบคุมการเบิกจ่ายเงินงบประมาณนั้น โดยผู้บังคับบัญชาของหน่วยรับงบประมาณจะต้องมีหน้าที่รับผิดชอบในการควบคุมดูแลให้มีการจ่ายเงินงบประมาณผิดหรือเกินไปจากรายการที่แสดงไว้⁵³

2) การจำแนกประเภทรายจ่ายสาธารณะตามลักษณะการใช้จ่าย

การจำแนกประเภทรายจ่ายสาธารณะตามลักษณะการใช้จ่าย (object of expenditure classification) เป็นรูปแบบการจำแนกที่ได้รับความนิยมอย่างกว้างขวาง เป็นการแสดงให้เห็นรายละเอียดของปัจจัยต่าง ๆ ที่รัฐบาลมีความจำเป็นต้องจัดหามาใช้เพื่อการปฏิบัติการกิจของหน่วยงานของรัฐโดยอาศัยการจัดกลุ่มปัจจัยต่าง ๆ ของรัฐเป็นกลุ่มประเภทใหญ่ ๆ เช่น บุคลากร ครุภัณฑ์ วัสดุ เป็นต้น⁵⁴ การจำแนกรายจ่ายสาธารณะลักษณะนี้เกิดขึ้นมาจากความไม่ไว้วางใจของสภานิติบัญญัติและประชาชนต่อการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินของฝ่ายบริหาร จึงมีความพยายามในการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินให้มีความถูกต้องตามวงเงินงบประมาณที่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภา วัตถุประสงค์ในการจำแนกรายจ่ายประเภทนี้

⁵¹ ไกรยุทธ ธีรตยาสินันท์, *เรื่องเดิม*, หน้า 64.

⁵² นงลักษณ์ สุทธิวัฒนพันธ์, *เรื่องเดิม*, หน้า 70.

⁵³ พนม ทินกร ณ อยุธยา, *การบริหารงานคลังรัฐบาล เล่มที่ 1 การบริหารงานคลังรัฐบาล ภาค 1*, หน้า 310.

⁵⁴ ไกรยุทธ ธีรตยาสินันท์, *เรื่องเดิม*, หน้า 66.

จึงเป็นไปได้เพื่อป้องกันมิให้เกิดการทุจริต⁵⁵ ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นเน้นการควบคุมรายจ่ายของรัฐบาลในแง่สิ่งของที่ส่วนราชการจัดซื้อจัดหาและเป็นรูปแบบที่ลดอำนาจการใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่รัฐ และเป็นการจำกัดอำนาจบริหารของผู้บังคับบัญชาหน่วยงานเพื่อให้การควบคุมงบประมาณแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการจำแนกประเภทรายจ่ายสาธารณะตามลักษณะการใช้จ่ายจะส่งผลดีในแง่ของการตรวจสอบการใช้จ่ายของส่วนราชการได้อย่างเข้มงวด การจำแนกในลักษณะดังกล่าวไม่สามารถวัดผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการต่าง ๆ ได้ รวมทั้งไม่สามารถประเมินความก้าวหน้าในการดำเนินงานได้อย่างเฉพาะเจาะจง เพราะเป็นการแสดงรายละเอียดรายการค่าใช้จ่ายเพื่อการดำเนินงานเท่านั้น ไม่ได้จัดทำในลักษณะของโครงการ แผนงาน หรือกิจกรรมแต่อย่างใด⁵⁶ นอกจากนี้ การจำแนกรายจ่ายลักษณะนี้จะประกอบไปด้วยรายละเอียดค่อนข้างมากและความเข้มงวด ทำให้การเปลี่ยนแปลง โยกย้ายรายจ่ายจากรายการหนึ่งไปยังอีกรายการหนึ่งกระทำได้โดยยากเพราะต้องใช้จ่ายตามที่เอกสารงบประมาณระบุไว้เท่านั้น ข้อจำกัดดังกล่าวอาจส่งผลให้การบริหารงบประมาณแผ่นดินของรัฐบาลคล่องตัวและไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงและการโยกย้ายงบประมาณยังสามารถกระทำได้โดยให้เป็นอำนาจการตัดสินใจของผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณหรือหัวหน้ารัฐบาลแทน⁵⁷

3) การจำแนกประเภทรายจ่ายสาธารณะตามลักษณะงาน

การจำแนกรายจ่ายสาธารณะตามลักษณะงาน (functional classification) เป็นการระบุเจาะจงรายจ่ายตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายในการดำเนินงานของรัฐบาลไว้อย่างกว้าง ๆ แสดงให้เห็นถึงกิจกรรมที่รัฐบาลจะดำเนินการภายในระยะเวลาปีงบประมาณและจำนวนงบประมาณรายจ่ายที่จัดสรรให้แก่กิจกรรมเหล่านั้น โดยจะไม่ระบุรายละเอียดของแต่ละกิจกรรมและไม่ได้พิจารณาถึงองค์กรหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบในการใช้จ่ายงบประมาณซึ่งอาจดำเนินการโดยหลายหน่วยงานโดยที่ไม่จำเป็นต้องสังกัดกระทรวง ทบวง กรม เดียวกัน เช่น การแบ่งแยกเป็นด้านการต่างประเทศ ด้านสวัสดิการสังคม ด้านความมั่นคงแห่งชาติ เป็นต้น⁵⁸ การจำแนกรายจ่ายสาธารณะลักษณะดังกล่าวเป็นวิธีการจัดประเภทรายจ่ายเบื้องต้นของรัฐบาลเพื่อความสะดวกในการจัดทำแผนงานโครงการและเฝ้าติดตามต่อการพิจารณางบประมาณรายจ่ายของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ อีกทั้งยังเป็นการแสดงข้อมูลทางงบประมาณที่เป็นหมวดหมู่เพื่อใช้ในการ

⁵⁵ นงลักษณ์ สุทธิวัฒนพันธ์, *เรื่องเดิม*, หน้า 61.

⁵⁶ *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 62.

⁵⁷ ไกรยุทธ ธีรตยาสินันท์, *เรื่องเดิม*, หน้า 74.

⁵⁸ นงลักษณ์ สุทธิวัฒนพันธ์, *เรื่องเดิม*, หน้า 66.

ประกอบการศึกษาของรัฐบาลในการตัดสินใจดำเนินกิจกรรมในช่วงระยะเวลาหนึ่งให้ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนและประเทศชาติมากที่สุด และยังมีส่วนช่วยสะท้อนให้เห็นถึงทัศนคติของประชาชนที่มีต่อรัฐบาลผ่านการเปลี่ยนแปลงของระดับรายจ่ายประเภทต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในปีงบประมาณนั้น ในขณะเดียวกัน วัตถุประสงค์ของการจำแนกรายจ่ายสาธารณะตามลักษณะงานมิได้มีเฉพาะเพื่อการศึกษาเปรียบเทียบจำนวนรายจ่ายในแต่ละกิจกรรมของรัฐเท่านั้น แต่ยังมีส่วนช่วยควบคุมระดับของกิจกรรมหรือบทบาทของรัฐบาลและช่วยให้สามารถจัดลำดับความสำคัญของการใช้จ่ายในการดำเนินกิจกรรมของรัฐได้⁵⁹ หากไม่มีการจำแนกรายจ่ายของรัฐที่รัฐจะต้องดำเนินงานให้เป็นหมวดหมู่อย่างชัดเจนแล้ว การจะจัดสรรรายจ่ายให้กับกิจกรรมด้านต่าง ๆ ให้มีความสมดุลกัน เหมาะสม และสอดคล้องความจำเป็นย่อมกระทำไม่ได้โดยยาก⁶⁰ อย่างไรก็ตาม การที่จะกำหนดว่ากิจกรรมใดเป็นงานหลักหรืองานสำคัญของรัฐบาล ย่อมขึ้นอยู่กับสถานการณ์ลักษณะของงานและความจำเป็นที่แตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ ทั้งนี้ อาจจำแนกรายสาธารณะตามลักษณะงานของรัฐบาลตามแนวคิดของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund) โดยได้จำแนกรายจ่ายตามลักษณะของรัฐบาลตาม Government Public Services ไว้ 10 ประเภท ได้แก่ 1) บริการสาธารณะทั่วไป 2) การป้องกันประเทศ 3) ความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยสาธารณะ 4) กิจกรรมทางเศรษฐกิจ 5) การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม 6) การเคหะและการอำนวยความสะดวกแก่ชุมชน 7) การสาธารณสุข 8) การนันทนาการ วัฒนธรรมและศาสนา 9) การศึกษา และ 10) การคุ้มครองสังคม⁶¹

4) การจำแนกประเภทรายจ่ายสาธารณะตามลักษณะทางเศรษฐกิจ

การจำแนกประเภทรายจ่ายสาธารณะตามลักษณะทางเศรษฐกิจ (economic classification) เป็นรูปแบบของการจำแนกรายจ่ายสาธารณะที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะเจาะจงโดยอาศัยตัวแปรทางเศรษฐกิจบางประการที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมในระบบเศรษฐกิจ อันเป็นการแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างงบประมาณแผ่นดินกับภาวะทางเศรษฐกิจของประเทศ⁶² เนื่องจากการใช้จ่ายเงินงบประมาณของรัฐนั้นมีจำนวนมากเมื่อคิดเป็นสัดส่วนเทียบกับรายได้ประชาชาติ (national incomes) ซึ่งอาจก่อให้เกิดผลกระทบทางเศรษฐกิจโดยรวม

⁵⁹ เรื่องเดียวกัน.

⁶⁰ พนม ทินกร ณ อยุธยา, การบริหารงานคลังรัฐบาล เล่มที่ 1 การบริหารงานคลังรัฐบาล มหภาค 1, หน้า 320.

⁶¹ International Monetary Fund, Government Finance Statistics Manual 2014 (Washington, DC: International Monetary Fund, 2014), p. 143.

⁶² ไกรยุทธ ธีรตยาสินันท์, เรื่องเดิม, หน้า 82.

และอาจส่งผลต่อสภาพความเป็นอยู่ของประชาชน การจำแนกประเภทรายจ่ายตามเศรษฐกิจ จึงเป็นข้อมูลที่สำคัญในการพิจารณากำหนดแนวนโยบายและการวางแผนทางการคลังของรัฐบาล อีกทั้งยังเป็นเครื่องมือวัดผลกระทบทางเศรษฐกิจอันเนื่องมาจากการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจของ รัฐบาลด้วย การจำแนกประเภทรายจ่ายสาธารณะตามลักษณะทางเศรษฐกิจสามารถจำแนกได้เป็น ประเภทย่อย ดังต่อไปนี้

1. รายจ่ายสาธารณะจำแนกตามลักษณะรายจ่ายประเภททุนและรายจ่ายประจำ รายจ่ายประเภททุน (capital expenditure) หมายถึง การใช้จ่ายเพื่อที่จะสร้างความเติบโตทางเศรษฐกิจ และเป็นรายจ่ายเพื่อการได้มาซึ่งทรัพย์สินที่จะนำมาใช้ในการดำเนินการหรือนำมาใช้ เพื่อหารายได้ ซึ่งถือว่าเป็นรายจ่ายเพื่อการสะสมทุนของหน่วยงานของรัฐ เช่น รายจ่ายเพื่อให้ได้มาซึ่ง ที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และครุภัณฑ์ต่าง ๆ เป็นต้น ส่วนรายจ่ายประจำ (current expenditure) หมายถึง รายจ่ายเพื่อใช้ในการบริหารงานประจำเป็นรายจ่ายประเภทเงินเดือน ค่าจ้างและค่าใช้จ่ายเพื่อ การจัดซื้อบริการและสิ่งของที่ไม่เป็นสินทรัพย์ประเภททุน หรือเรียกได้ว่าเป็นรายจ่ายดำเนินงาน เนื่องจากเป็นรายจ่ายที่จำเป็นในขั้นตอนของการจัดทำบริการสาธารณะประจำวันของหน่วยงานของรัฐ⁶³

การจำแนกรายจ่ายสาธารณะประเภทนี้เป็นวิธีการที่จำแนกให้เห็นถึงสัดส่วน ระหว่างงบลงทุนและงบประจำของรัฐบาล ซึ่งสามารถช่วยในการวิเคราะห์สภาวะการณ์การสะสมทุน ในภาครัฐบาล (capital accumulation) และการวิเคราะห์สถานการณ์ของระบบเศรษฐกิจและความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่พึงจะเกิดขึ้นในปีงบประมาณนั้น ๆ และในอนาคตอันใกล้ได้ นอกจากนี้ การจำแนกดังกล่าวยังมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ภาพลักษณ์ในการใช้จ่ายเงินงบประมาณของ รัฐบาลเป็นไปอย่างถูกต้อง เนื่องจากการที่ประเทศจะมีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมั่นคง และยั่งยืน รัฐบาลควมมีรายจ่ายประเภททุนประมาณร้อยละ 30 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี⁶⁴ รายจ่ายประเภททุนจึงเป็นเม็ดเงินจำนวนมากซึ่งรวมถึงเงินกู้ของรัฐบาลด้วย การจำแนกรายจ่าย ตามลักษณะการลงทุนก็เพื่อแสดงให้เห็นว่าเม็ดเงินจำนวนมหาศาลนั้นจะถูกนำไปใช้ในการลงทุน ที่เป็นถาวรวัตถุที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติต่อ ๆ ไปในอนาคต

2. รายจ่ายสาธารณะจำแนกตามลักษณะรายจ่ายเพื่อการพัฒนาและรายจ่ายปกติ การจำแนกรายจ่ายสาธารณะในลักษณะนี้เป็นการแสดงให้เห็นถึงความตั้งใจของรัฐบาลในการบริหาร ประเทศ จะนิยมใช้ในประเทศที่กำลังพัฒนาเพื่อให้ประชาชนได้ตระหนักและได้พิจารณาแนวทาง ในการพัฒนาประเทศของรัฐบาลที่กำลังดำเนินการอยู่ โดยรายจ่ายเพื่อการพัฒนาที่มีความคล้ายคลึง

⁶³ อรรถ ธรรมโน, **ความรู้ทั่วไปทางการคลัง (ฉบับปรับปรุง)** (กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้นติ้ง แอนด์พับลิชชิ่ง, 2548), หน้า 28.

⁶⁴ *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 29.

กับรายจ่ายประเภททุน ข้อพิจารณาสำคัญอยู่ตรงที่ว่า รายจ่ายเพื่อการพัฒนาจำเป็นต้องอาศัยการจำแนกกิจกรรมหรือโครงการที่จะนำไปสู่การพัฒนาประเทศ ซึ่งจะรวมรายจ่ายประเภททุนและรายจ่ายประจำประเภทเงินเดือด้วย ส่วนรายจ่ายประเภททุนนั้นจะอาศัยการจำแนกตามความถาวรของวัตถุและสิ่งของที่จัดหามาใช้โดยไม่สนใจว่าถาวรวัตถุดังกล่าวจะได้ใช้ในเกมหรือโครงการที่จะนำไปสู่การพัฒนาประเทศหรือไม่⁶⁵ อย่างไรก็ตาม การจำแนกประเภทรายจ่ายสาธารณะเพื่อการพัฒนาและรายจ่ายปกติอาจมีปัญหาในเรื่องจะใช้หลักเกณฑ์ใดในการแบ่งประเภทรายจ่ายทั้งสองประเภทดังกล่าว เช่น อย่างไรจึงจะถือว่าเป็นโครงการเพื่อการพัฒนาหรือโครงการที่ไม่ใช่เพื่อการพัฒนา เป็นต้น

3. รายจ่ายสาธารณะจำแนกตามลักษณะรายจ่ายซื้อสินค้าและบริการ และรายจ่ายเงินโอน รายจ่ายในการซื้อสินค้าและบริการ (exhaustive expenditure) เป็นรายจ่ายที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรและการโยกย้ายทรัพยากรออกจากภาคเอกชนโดยตรง โดยเป็นการระบุรายจ่ายที่รัฐบาลจะนำไปซื้อสินค้าและบริการเพื่อนำมาใช้ในการดำเนินงานของรัฐ รายจ่ายประเภทนี้จึงครอบคลุมรายจ่ายส่วนใหญ่ของรัฐและมีผลกระทบต่อขนาดรายได้ประชาชาติและกระทบการแบ่งสรรทรัพยากรระหว่างภาคเอกชนและภาครัฐโดยที่รัฐจะได้รับวัตถุ แรงงาน และบริการตอบแทนจากผู้ที่ได้รับเงินจำนวนนั้น เช่น การซื้อวัสดุอุปกรณ์สำนักงาน ซื้อที่ดินและวัสดุก่อสร้างในการปฏิบัติงานหรือการผลิตของรัฐ รายจ่ายที่ใช้จ้างข้าราชการทำงานให้แก่รัฐ เป็นต้น การจำแนกรายจ่ายประเภทนี้อาจเรียกว่า รายจ่ายตามรายการ (line item) เปรียบเสมือนเป็นรายการสำหรับซื้อสินค้าและบริการของรัฐบาล หรือเป็นการระบุวัตถุประสงค์ของรายจ่าย (Object of expenditure)⁶⁶ ส่วนรายจ่ายเงินโอน (transfer expenditure) เป็นรายจ่ายที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับการจัดสรรและการดึงเอาทรัพยากรออกจากภาคเอกชนโดยตรง กล่าวคือ เป็นรายจ่ายที่รัฐมิได้รับสินค้าหรือบริการตอบแทน แต่เป็นการโอนเงินจากรัฐบาลไปสู่เอกชนในรูปแบบต่าง ๆ เช่น เงินประกันสังคมในรูปของเงินที่จ่ายให้ในขณะว่างงาน การให้เงินอุดหนุน การให้เงินสงเคราะห์ การใช้คืนต้นเงินกู้และดอกเบี้ยเงินกู้ เป็นต้น รายจ่ายประเภทนี้ยังไม่มีผลกระทบต่อขนาดของรายได้ประชาชาติโดยตรงและไม่เกี่ยวข้องกับการแบ่งสรรทรัพยากรระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน⁶⁷

⁶⁵ ไกรยุทธ ธีรตยาสินันท์, *เรื่องเดิม*, หน้า 86.

⁶⁶ John L. Mikesell, **Fiscal Administration: Analysis and Applications for the Public Sector**, 9th ed. (Boston, MA: Wadsworth, Cengage Learning, 2014), p. 51., อ้างถึงใน สุปรียา แก้วละเอียด, *กฎหมายงบประมาณของประเทศไทย*, หน้า 18.

⁶⁷ อรรถ ธรรมนูญ, *เรื่องเดิม*, หน้า 28.

การจำแนกรายจ่ายสาธารณะลักษณะนี้เป็นการสะท้อนการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลตามบทบาทที่รัฐบาลได้รับมอบหมาย เช่น ระดับรายจ่ายเงินโอนจะแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลให้ความสำคัญกับการให้สวัสดิการแก่ประชาชนหรือการกระจายรายได้มากน้อยเพียงใด ส่วนรายจ่ายในการซื้อสินค้าและบริการจะแสดงถึงการจัดสรรการผลิตของรัฐบาลในรอบปีงบประมาณนั้น ๆ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและยังมีอิทธิพลต่อรูปแบบของการกระจายรายได้ด้วย

5) การจำแนกประเภทรายจ่ายสาธารณะตามแผนงาน

การจำแนกประเภทรายจ่ายสาธารณะตามแผนงาน (program classification) จะจำกัดอยู่เฉพาะงบประมาณรายจ่ายเป็นการอาศัยแผนงานเป็นฐานในการจำแนก โดยมีการจัดกลุ่มของงานหรือกลุ่มของโครงการที่รัฐบาลดำเนินการภายในช่วงปีงบประมาณโดยเป็นงานหรือโครงการวัตถุประสงค์ในการสนับสนุนหรือตอบสนองต่อจุดมุ่งหมายเดียวกันรวมเข้าไว้ด้วยกันเรียกว่า โครงสร้างแผนงาน สามารถแบ่งออกเป็น 5 ระดับลดหลั่นกันลงไป คือ ด้าน สาขา แผนงาน แผนงานรอง และงานหรือโครงการ⁶⁸ โดยที่งาน หมายถึง กิจกรรมที่ปฏิบัติเป็นประจำไม่มีระยะเวลาสิ้นสุด เช่น งานรับจดทะเบียนหรือต่ออายุเอกสารต่าง ๆ เป็นต้น ส่วนโครงการ หมายถึง กิจกรรมที่ปฏิบัติกันโดยมีการกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดภายในช่วงระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง เช่น โครงการรับจำนำพืชผลทางการเกษตร อันเป็นโครงการช่วยเหลือเกษตรกรที่เป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า ซึ่งโครงการดังกล่าวจะลี้ลับไปเมื่อหมดความจำเป็น เป็นต้น⁶⁹ การกำหนดโครงสร้างแผนงานโดยรวมกิจกรรมต่าง ๆ เข้าไว้ด้วยกันจะช่วยให้เกิดรูปแบบของการเสนอข้อมูลงบประมาณรายจ่ายอย่างเป็นระบบ ทำให้เห็นโครงข่ายของการดำเนินงานทั้งหมดของรัฐบาลเพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณตามลำดับความสำคัญก่อนหลังของแต่ละแผนงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ⁷⁰

จากการศึกษารูปแบบของการจำแนกรายจ่ายสาธารณะทั้ง 5 ลักษณะพบว่า แนวความคิดในการจำแนกประเภทรายจ่ายสาธารณะมีความมุ่งหมายในการตอบคำถามหรือคลายข้อสงสัยเกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดินของรัฐบาลเพื่อให้บรรดาที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการงบประมาณเกิดความเข้าใจที่ชัดเจนในรายละเอียดและแง่มุมต่าง ๆ ของงบประมาณแผ่นดินได้ การจำแนกรายจ่ายสาธารณะในแต่ละประเภทนั้นย่อมเป็นอิสระต่อกันและมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน

⁶⁸ พนม ทินกร ณ อยุธยา, การบริหารงานคลังรัฐบาล เล่มที่ 1 การบริหารงานคลังรัฐบาล มหภาค 1, หน้า 331.

⁶⁹ ไกรยุทธ ธีรตยาสินันท์, เรื่องเดิม, หน้า 93.

⁷⁰ พนม ทินกร ณ อยุธยา, การบริหารงานคลังรัฐบาล เล่มที่ 1 การบริหารงานคลังรัฐบาล มหภาค 1, หน้า 331.

ซึ่งย่อมส่งผลต่อรูปแบบในการจัดทำงบประมาณแผ่นดินด้วย เช่น ถ้าเลือกการจำแนกประเภทรายจ่ายตามลักษณะงาน งบประมาณแผ่นดินก็จะแบ่งตามภารกิจที่หน่วยงานของรัฐต่าง ๆ กำลังดำเนินการอยู่ หรือถ้าเลือกการจำแนกประเภทรายจ่ายตามหน่วยงาน งบประมาณแผ่นดินก็จะแสดงรายการรายจ่ายในการปฏิบัติของแต่ละกระทรวง ทบวง กรม เป็นต้น รัฐบาลอาจเลือกใช้การจำแนกประเภทใดประเภทหนึ่งในการจำแนกรายจ่ายสาธารณะ หรืออาจใช้การจำแนกรายจ่ายทุกประเภทเพื่อสร้างความโปร่งใสทางการคลังก็ได้ การปรับปรุงการจำแนกประเภทรายจ่ายสาธารณะจึงเป็นวิธีการหนึ่งที่จะช่วยให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งกับงบประมาณและประชาชนทั่วไปสามารถเข้าใจถึงจุดมุ่งหมายและแนวทางในการบริหารงานของรัฐบาลได้ดียิ่งขึ้น

2.3 หลักการพื้นฐานทางงบประมาณในการโอนงบประมาณแผ่นดิน

ในการศึกษาเรื่องปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณรายจ่ายครั้งนี้ ได้ทำการศึกษาแนวความคิดและทฤษฎีในทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้องกับการคลังมหาชนที่มีความสัมพันธ์กับการโอนงบประมาณ ประกอบไปด้วยหลักกฎหมายทั่วไปทางการคลังคลาสสิกและหลักกฎหมายทั่วไปทางการคลังสมัยใหม่ ได้แก่ หลักความยินยอมในการอนุมัติงบประมาณ หลักรายจ่ายต้องมีลักษณะเฉพาะเจาะจง หลักการตรวจสอบได้ของงบประมาณ และหลักความโปร่งใสของงบประมาณ ทั้งนี้ เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานทางความคิดที่สำคัญสำหรับการศึกษาการกำหนดมาตรการควบคุมตรวจสอบการโอนงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

2.3.1 หลักความยินยอมในการอนุมัติงบประมาณ

แนวความคิดของหลักความยินยอมในการอนุมัติงบประมาณมีจุดกำเนิดมาจากการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาซึ่งเป็นรูปแบบของการปกครองที่ถือว่าอำนาจทางการเมืองนั้นเป็นของประชาชนโดยที่ประชาชนแสดงเจตนารมณ์โดยผ่านการเลือกตั้งตัวแทนเข้าไปเป็นสมาชิกรัฐสภา และรัฐสภาแสดงเจตนารมณ์ในนามตัวแทนของประชาชนยินยอมหรืออนุญาตให้รัฐบาลมีอำนาจเก็บภาษีอากร ใช้จ่ายเงิน กู้เงิน และบริหารหนี้สาธารณะโดยการตรากฎหมายภาษีอากร กฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปี กฎหมายการกู้เงินและการบริหารหนี้สาธารณะ และกฎหมายว่าด้วยการบริหารการเงินการคลังในเรื่องอื่น ๆ⁷¹ ทำให้เกิดหลักการในทางประชาธิปไตยทางการเมืองที่ว่า “ฝ่ายบริหารจะเก็บเงินจากราษฎรไม่ได้และจะจ่ายเงินก็ไม่ได้ เว้นไว้แต่โดยอำนาจของ

⁷¹ จรัส สุวรรณมาลา, **ประชาธิปไตยทางการเมืองไทย** (กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553), หน้า 5.

ฝ่ายนิติบัญญัติ” ด้วยเหตุนี้ งบประมาณแผ่นดินจึงต้องตราขึ้นเป็นกฎหมาย เพื่อแสดงให้เห็นถึงอำนาจสูงสุดของฝ่ายนิติบัญญัติและอำนาจดังกล่าวจะมีอยู่ในทุกขั้นตอนของกระบวนการงบประมาณ

หลักความยินยอมในการอนุมัติงบประมาณเป็นหลักการพื้นฐานทางงบประมาณที่มีความสำคัญมากที่สุดซึ่งหมายความว่าความยินยอมในการจัดเก็บภาษีและความยินยอมในการจ่ายเงินแผ่นดิน หลักการดังกล่าวเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของฝ่ายนิติบัญญัติในการตัดสินใจด้านการงบประมาณของรัฐ กล่าวคือ การกำหนดให้อำนาจสูงสุดทางงบประมาณแผ่นดินเป็นของฝ่ายนิติบัญญัติในฐานะผู้แทนของประชาชน เพื่อให้มีความสำคัญกับฉันทามติโดยตัวแทนของประชาชนในงบประมาณแผ่นดินที่ฝ่ายบริหารจะนำไปใช้ โดยสาระสำคัญของการเก็บเงินรายได้และการจ่ายเงินของรัฐประกอบไปด้วย 1) การจัดเก็บรายได้และการบริหารรายจ่ายของรัฐไม่สามารถกระทำได้นับแต่จะอาศัยอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติอนุญาตให้กระทำได้ 2) บรรดาเงินรายได้ที่จัดเก็บจะต้องทำส่งเข้าคลังและเงินรายจ่ายที่จะจ่ายออกไปก็ต้องจ่ายออกจากคลังด้วย และ 3) การกำหนดให้ต้องมีการประมาณการรายได้และรายจ่ายเป็นประจำทุกปี⁷² จากหลักการดังกล่าวทำให้รัฐบาลจะต้องจัดทำเอกสารงบประมาณเสนอต่อรัฐสภาเพื่อขออนุมัติเป็นประจำทุกปี โดยรัฐสภาจะต้องพิจารณาวิธีการหารายได้และการกำหนดจำนวนวงเงินรายจ่ายที่เหมาะสมกับวัตถุประสงค์ของรายการนั้น ๆ ซึ่งจะต้องสอดคล้องและเป็นไปตามวงเงินที่รัฐสภาได้พิจารณาอนุมัติ

ดังนั้น การพิจารณาอนุมัติการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินจึงเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาซึ่งฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลจะต้องดำเนินการตามกรอบของวัตถุประสงค์ แผนงาน จำนวนเงิน และภายในระยะเวลาที่กำหนดโดยฝ่ายบริหารจะต้องชี้แจงเพื่อขอรับอนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อให้อำนาจในการตัดสินใจในทางงบประมาณเป็นไปอย่างเหมาะสมระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร อย่างไรก็ตาม ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารอาจมอบอำนาจการตัดสินใจที่ได้รับมอบหมายให้กับหน่วยงานอื่นภายใต้สายบังคับบัญชาที่ลดหลั่นลงไปให้เป็นผู้ใช้อำนาจดังกล่าวแทนได้ ทั้งนี้ ภายใต้หลักความยินยอมฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจตามกฎหมายดังต่อไปนี้

1. อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณและการพิจารณารายงานผลการบริหารงบประมาณ กล่าวคือ ในประเทศที่ปกครองโดยใช้ระบอบประชาธิปไตยจะกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจสูงสุดในด้านการงบประมาณ อย่างไรก็ตาม จะต้องมีการกำหนดขอบเขตและความหมายของอำนาจสูงสุดดังกล่าวด้วย โดยทั่วไปแล้วฝ่ายนิติบัญญัติจะใช้อำนาจดังกล่าวผ่านทางอำนาจในการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติอันประกอบไปด้วยอำนาจในการอนุมัติงบประมาณ

⁷² วิวัฒน์ไชย ไชยยันต์, กฎหมายการคลัง, พิมพ์ครั้งที่ 2 (พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2493), หน้า 6-7.

ประจำปีโดยกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการงบประมาณควรกำหนดให้ร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณประจำปีจะต้องได้รับการอนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติก่อนถึงปีงบประมาณนั้น ๆ และอำนาจในการกำหนดให้ฝ่ายบริหารจัดทำรายงานผลการบริหารงบประมาณ โดยอำนาจประการนี้จะทำให้เกิดการควบคุมการบริหารงบประมาณโดยรัฐสภาขึ้น⁷³

2. อำนาจที่เกี่ยวกับการงบประมาณซึ่งควรมีการกำหนดไว้ในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ รายจ่ายของรัฐบาลทุกประเภทจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้ เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป ในระบอบประชาธิปไตยว่าฝ่ายบริหารจะสามารถนำเงินสาธารณะไปใช้จ่ายได้ก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติที่เป็นตัวแทนของประชาชนที่มาจากการเลือกตั้งเสียก่อน เพราะฉะนั้น กฎหมายควรกำหนดให้ภาพรวมทั้งหมดของรายจ่ายประจำปีต้องได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ โดยการกำหนดรายจ่ายประจำปีไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี ซึ่งจะสอดคล้องกับยุทธศาสตร์นโยบายทางการคลังและกฎหมายควรกำหนดให้ต้องมีการระบุรายละเอียดต่าง ๆ เกี่ยวกับรายจ่ายของภาครัฐไว้ในพระราชบัญญัติอื่น ๆ ที่มีใช้พระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีอย่างเหมาะสม⁷⁴

3. อำนาจในด้านการงบประมาณและกฎหมายที่เป็นเครื่องมือในการกำหนดอำนาจ กล่าวคือ ฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องดำเนินการเพื่อกำหนดหลักการ วิธีการ และกระบวนการในด้านงบประมาณไว้ในกฎหมายแม่บทหรือกฎหมายลำดับรองอย่างเพียงพอ โดยฝ่ายนิติบัญญัติอาจตรากฎหมายเพื่อมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารไปดำเนินการในขั้นตอนปลีกย่อยของกระบวนการจัดเตรียมงบประมาณและการบริหารงบประมาณได้ เนื่องจากเป็นขั้นตอนที่มีรายละเอียดและมีความซับซ้อนเกินกว่าที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะสามารถจัดการเองได้ อีกทั้งหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่รัฐที่เข้ามาช่วยดำเนินการในกระบวนการดังกล่าวอยู่ในบังคับบัญชาของฝ่ายบริหารเป็นหลัก ดังนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติจึงอาจกำหนดเพียงขอบเขตกว้าง ๆ ไว้ในกฎหมายแม่บท และให้อำนาจฝ่ายบริหารไปดำเนินการกำหนดรายละเอียดในกฎหมายลำดับรอง เช่น พระราชกฤษฎีกา ระเบียบ กฎ คำสั่ง เป็นต้น นอกจากนี้ ฝ่ายบริหารอาจมอบอำนาจที่ได้รับมอบหมายจากฝ่ายนิติบัญญัติต่อไปยังองค์กรหรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับการงบประมาณได้ โดยการกำหนดเป็นแนวทาง นโยบาย คำสั่ง หรือข้อแนะนำ แก่หน่วยงานที่ได้รับมอบอำนาจนั้น เช่น กระทรวงการคลัง เป็นต้น⁷⁵

จากการศึกษาหลักความยินยอมในการอนุมัติงบประมาณ สรุปได้ว่า หลักความยินยอมในการอนุมัติงบประมาณเป็นกรอบวินัยทางการคลังโดยเฉพาะด้านรายจ่ายสาธารณะและเป็นหลัก

⁷³ อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป, กฎหมายการคลัง, หน้า 146.

⁷⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 147.

⁷⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 150.

กฎหมายทางงบประมาณที่สำคัญโดยการกำหนดให้งบประมาณรายจ่ายแผ่นดินจะต้องกระทำเป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเท่านั้น เพื่อให้รัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชนเป็นผู้ให้ความเห็นชอบงบประมาณก่อนที่จะมีการจ่ายเงิน อันเป็นการวางหลักประชาธิปไตยทางการคลังที่ว่าภาระจะนำภาษีอากรของประชาชนไปใช้จ่ายได้ จะต้องให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของเงินที่แท้จริงอนุญาตเสียก่อนผ่านกระบวนการอนุมัติในรูปแบบของพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี⁷⁶

หลักความยินยอมในการอนุมัติงบประมาณมีความสัมพันธ์กับการโอนงบประมาณแผ่นดินเนื่องจากกระบวนการโอนงบประมาณแผ่นดินเกิดขึ้นในขั้นตอนของการบริหารงบประมาณแผ่นดินภายหลังจากที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้อนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว ทั้งนี้ ในการพิจารณาอนุมัติของงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติดังกล่าวจะเป็นการให้ความเห็นชอบแผนงานที่จะดำเนินการจำนวนงบประมาณ และหน่วยรับงบประมาณ การโอนงบประมาณแผ่นดินจึงเป็นการเปลี่ยนแปลงรายละเอียดทางงบประมาณให้แตกต่างไปจากที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้ให้ความยินยอม เพราะฉะนั้นในกรณีที่มีการโอนงบประมาณหรือการเปลี่ยนแปลงทางงบประมาณใด ๆ จึงสมควรให้ฝ่ายนิติบัญญัติได้รับรู้ถึงการดำเนินการดังกล่าวด้วย ซึ่งอาจดำเนินการโดยการให้ฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาให้ความยินยอมในการจ่ายเงินแผ่นดินที่มีรายละเอียดเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมอีกครั้งหนึ่งในรูปแบบของร่างกฎหมาย หรือการจัดทำรายงานเกี่ยวกับการโอนงบประมาณเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อจรรจารับทราบ อย่างไรก็ตาม เพื่อให้การพิจารณาอนุมัติการโอนงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นไปอย่างถูกต้อง ฝ่ายนิติบัญญัติเองจะต้องกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการโอนงบประมาณไว้ในกฎหมายแม่บท เช่น กฎหมายวิธีการงบประมาณ หรือกฎหมายลำดับรองอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องให้มีความชัดเจนด้วย ด้วยเหตุนี้ จึงอาจสรุปได้ว่า หลักความยินยอมในการอนุมัติงบประมาณมีความสัมพันธ์กับการโอนงบประมาณในลักษณะที่เป็นการควบคุมการบริหารงบประมาณโดยฝ่ายนิติบัญญัติ และเป็นการยืนยันอำนาจสูงสุดทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติในการพิจารณาให้ความเห็นชอบในกรณีที่มีการจ่ายเงินแผ่นดิน

2.3.2 หลักการจ่ายต้องมีลักษณะเฉพาะเจาะจง

หลักการจ่ายต้องมีลักษณะเฉพาะเจาะจงเป็นหลักการทั่วไปของรายจ่ายสาธารณะที่ได้รับอิทธิพลมาตั้งแต่สมัยการคลังยุคคลาสสิก เป็นช่วงที่แนวคิดเศรษฐกิจเสรีนิยมให้ความสำคัญกับการริเริ่มทางเศรษฐกิจของเอกชนโดยปฏิเสธการเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐ แนวความคิดในสมัยนั้นเห็นว่าระบบเศรษฐกิจที่ดีเป็นระบบที่การผลิตปรับตัวเข้ากับความต้องการบริโภค

⁷⁶ ปรีชา สุวรรณทัต, วิชาธรรมศาสตร์ว่าด้วยการคลังภาครัฐ, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559), หน้า 120.

โดยผ่านกลไกราคาที่จะเป็นตัวการการแจกจ่ายทรัพยากร⁷⁷ โดยปล่อยให้อุปสงค์และอุปทานเป็นไปตามธรรมชาติหรือเป็นการแข่งขันโดยเสรีโดยไม่มีการแทรกแซงของรัฐ หรือที่เรียกว่า “Laissez faire” กล่าวคือ ให้ระบบเศรษฐกิจเป็นไปตามกลไกตลาด (Market mechanism) โดยปล่อยให้มือที่มองไม่เห็น (Invisible hand) ทำหน้าที่ในการสร้างสมดุลทางเศรษฐกิจ⁷⁸ รัฐควรทำหน้าที่เฉพาะดูแลให้เอกชนสามารถแข่งขันกันโดยเสรี ขอบเขตภารกิจของรัฐจึงควรถูกจำกัดอยู่เพียงแค่ 4 ประการเท่านั้น ได้แก่ การป้องกันประเทศ การรักษาความสงบภายใน การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และการอำนวยความสะดวก รាយจ่ายสาธารณะหรืองบประมาณแผ่นดินจึงถูกจำกัด หรือมี “ลักษณะเฉพาะเจาะจง” ในระดับนโยบายภารกิจและจะนำไปใช้ได้เท่าที่จำเป็นต่อการจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะภารกิจพื้นฐานของรัฐเท่านั้น⁷⁹

หลักรายจ่ายต้องมีลักษณะเฉพาะเจาะจงจึงเป็นหลักการที่มีขึ้นเพื่อการงบประมาณในส่วนของการรายจ่ายเป็นสำคัญเพราะรายจ่ายสาธารณะนั้นย่อมมีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งหรือมีเหตุผลที่จะต้องจ่ายเป็นการเฉพาะ รายจ่ายส่วนใดก็ตามที่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภาที่มาจากทางเลือกตั้งโดยประชาชนตามระบอบเสรีประชาธิปไตยแล้ว ย่อมมีผลผูกพันให้หน่วยรับงบประมาณต้องใช้รายจ่ายให้เป็นไปเพื่อการนั้น⁸⁰ หลักการดังกล่าวจึงเรียกร้องให้มีการกำหนดวัตถุประสงค์ของรายจ่ายในพระราชบัญญัติงบประมาณ ซึ่งรัฐสภาจะเป็นผู้พิจารณาความเหมาะสมของวัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายและให้ความเห็นชอบรายจ่ายนั้น ๆ การเจาะจงวัตถุประสงค์ของรายจ่ายจึงเท่ากับการเจาะจงการอนุมัติงบประมาณของรัฐสภาด้วย ดังนั้น เอกสารงบประมาณรายจ่ายจะต้องกำหนดรายละเอียดของเป้าหมายปลายทางของรายจ่ายที่จะนำไปใช้ให้ชัดเจน โดยจะต้องแบ่งแยกเป็นหมวดหมู่ให้ได้มากที่สุด กำหนดรายละเอียดให้ละเอียดที่สุด และแสดงที่มาที่ไปของงบประมาณที่จัดสรรให้แต่ละหน่วยงานหรือโครงการที่ได้รับงบประมาณ โดยฝ่ายบริหารจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่นไม่ได้ เนื่องจากหากเปิดโอกาสให้มีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นได้โดยฝ่ายบริหาร การควบคุมตรวจสอบและให้ความยินยอมโดยการพิจารณาอนุมัติของฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นหลักการที่สำคัญที่สุดทางงบประมาณจะไร้ความหมายโดยสิ้นเชิง เพราะฉะนั้น การแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายการหรือแผนงานรายจ่ายจะต้องเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้นโดยจะต้องได้รับความยินยอมเห็นชอบรัฐสภาเสียก่อนจึงจะสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายจ่ายที่เคยได้รับการอนุมัติมาแล้วได้⁸¹

⁷⁷ อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป, *กฎหมายการคลัง*, หน้า 33.

⁷⁸ สุปรียา แก้วละเอียด, *กฎหมายงบประมาณของประเทศไทย*, หน้า 47.

⁷⁹ อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป, *กฎหมายการคลัง*, หน้า 183.

⁸⁰ *เรื่องเดียวกัน*.

⁸¹ เอื้ออารีย์ อังจะนิล, *เรื่องเดิม*, หน้า 114.

จากการศึกษาหลักรายจ่ายต้องมีลักษณะเฉพาะเจาะจงสรุปได้ว่า หลักการดังกล่าวเป็นการวางหลักประกันในอันที่จะทำให้แผนงานงบประมาณที่ได้รับอนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติแล้วนั้น ฝ่ายบริหารจะนำไปปฏิบัติตามแผนงานตามที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบอย่างเคร่งครัด เป็นการวางกรอบในการกำหนดภารกิจของฝ่ายบริหารให้เป็นไปตามที่ฝ่ายบริหารเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อขอการอนุมัติ การเปลี่ยนแปลงรายการใช้จ่ายในงบประมาณที่ได้รับอนุมัติจากรายการหนึ่งไปใช้ในรายการอื่น ๆ จึงไม่สามารถกระทำได้อย่างง่าย การโอนงบประมาณรายจ่ายจะต้องได้รับอนุญาตจากฝ่ายนิติบัญญัติตามหลักประชาธิปไตยทางการคลัง เพื่อไม่ให้ฝ่ายบริหารนำเงินรายจ่ายสาธารณะไปใช้จ่ายตามอำเภอใจอันอาจจะส่งผลกระทบต่อฐานะทางการคลังของประเทศได้

หลักรายจ่ายต้องมีลักษณะเฉพาะเจาะจงมีความสัมพันธ์กับการโอนงบประมาณแผ่นดิน เนื่องจากกระบวนการของการจัดทำงบประมาณแผ่นดินเป็นการประมาณการที่ต้องใช้เวลาในการจัดทำล่วงหน้าตามปฏิทินงบประมาณ ประกอบกับสภาพเศรษฐกิจที่มีความเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ทำให้เมื่อถึงเวลาได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อนำไปใช้จ่ายในการดำเนินงานตามที่ขออนุมัติไว้ อาจเกิดความไม่สอดคล้องเหมาะสมกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น เช่น ความจำเป็นเป้าหมายการให้บริการ กลยุทธ์ หรือประมาณการค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานตามแผนงานต่าง ๆ ได้เปลี่ยนแปลงไป หรือมีความจำเป็นที่จะต้องยกเลิกการดำเนินการและนำเงินของหน่วยรับงบประมาณนั้น ๆ ไปใช้จ่ายในรายการอื่นที่มีความสำคัญมากกว่า เป็นต้น สถานการณ์ดังกล่าวจึงมีความจำเป็นและเป็นเหตุผลสำคัญที่ฝ่ายนิติบัญญัติอาจต้องยินยอมให้ฝ่ายบริหารอิสระในการเปลี่ยนแปลงรายจ่ายนั้นได้ภายใต้เงื่อนไขบางประการ ด้วยเหตุนี้ หลักรายจ่ายต้องมีลักษณะเฉพาะเจาะจงจึงมีข้อยกเว้นเรียกว่า “การโอนงบประมาณรายจ่าย” เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นในการบริหารงบประมาณแผ่นดินและทำให้สามารถใช้จ่ายงบประมาณให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในช่วงเวลานั้น ๆ ได้ โดยฝ่ายบริหารจะมีอำนาจเปลี่ยนแปลงการใช้จ่ายได้ในกรณีที่มีกฎหมายให้อำนาจไว้และการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะต้องเป็นการเปลี่ยนแปลงในรายละเอียดที่มีใช้หลักการใหญ่ ทั้งนี้ เพื่อเปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารมีอิสระในการเลืกวัดดูประสงค์ของการใช้จ่ายเพื่อให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นระหว่างปีงบประมาณ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการโอนงบประมาณรายจ่ายจะเป็นข้อยกเว้นของหลักรายจ่ายต้องเฉพาะเจาะจงก็ตาม การโอนงบประมาณควรมีขอบเขตที่จำกัดและการดำเนินการอย่างเหมาะสม การโอนงบประมาณเพื่อนำไปใช้ในแผนงานหรือโครงการอื่นควรเป็นการดำเนินงานที่มีวัตถุประสงค์สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของแผนงานเดิมเพื่อคงไว้ซึ่งเจตนารมณ์ของหลักการรายจ่ายต้องมีลักษณะเฉพาะเจาะจงมากที่สุด ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดเงื่อนไขและข้อจำกัดในการโอนงบประมาณรายจ่ายไว้ในกฎหมาย เพื่อเป็นการจำกัดอำนาจดุลพินิจของฝ่ายบริหารในการบริหารงบประมาณและเพื่อให้การโอนงบประมาณรายจ่ายต้องดำเนินการอย่างเคร่งครัดตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด

2.3.3 หลักการตรวจสอบได้ของงบประมาณ

การจัดทำงบประมาณต้องมีความยืดหยุ่น คล่องตัว และสามารถปรับตัวให้รองรับกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา อย่างไรก็ตาม การใช้จ่ายงบประมาณจะต้องถูกตรวจสอบจากฝ่ายนิติบัญญัติด้วยเพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ตามที่รัฐสภาได้ให้การอนุมัติ หลักการตรวจสอบได้ของงบประมาณนี้ องค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาเศรษฐกิจ (Organization for Economic Co-operation and Development: OECD) ได้จำแนกความรับผิดชอบทางงบประมาณไว้ 3 รูปแบบ ดังนี้

1. ความรับผิดชอบทางงบประมาณของฝ่ายบริหารที่มีต่อฝ่ายนิติบัญญัติ กล่าวคือ กฎหมายควรมีการกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของฝ่ายบริหาร โดยอาจกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบเป็นรายบุคคลหรืออาจกำหนดให้ฝ่ายบริหารต้องมีหน้าที่และความรับผิดชอบร่วมกัน ทั้งนี้ ควรกำหนดความรับผิดชอบทางงบประมาณไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ สำหรับในกรณีความรับผิดชอบก่อนการอนุมัติงบประมาณ จะต้องประกอบไปด้วย การกำหนดให้รัฐบาลเป็นผู้รับผิดชอบในการส่งร่างกฎหมายงบประมาณเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยจะต้องกำหนดระยะเวลาดังกล่าวไว้ในกฎหมายสูงสุดและจะต้องมีระยะเวลาไม่น้อยกว่า 3 เดือน ก่อนวันเริ่มปีงบประมาณใหม่ การกำหนดให้ฝ่ายบริหารต้องจัดทำรายงานที่จำเป็นต่อการพิจารณาเพื่อเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติ และการกำหนดให้รัฐบาลจะต้องเสนอผลการตรวจสอบการบริหารจัดการงบประมาณต่อฝ่ายนิติบัญญัตีก่อนมีการนำเสนอของปีถัดไป ทั้งนี้ ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถเรียกเจ้าหน้าที่รัฐบาลที่เกี่ยวข้องเข้ามาชี้แจงและตอบข้อสงสัยเกี่ยวกับการคาดคะเนงบประมาณและผลที่จะได้รับจากการใช้จ่ายงบประมาณนั้นด้วย โดยอาจกระทำด้วยวาจาหรือเป็นลายลักษณ์อักษรก็ได้⁸²

ส่วนกรณีความรับผิดชอบภายหลังการใช้จ่ายงบประมาณ จะเป็นการกำหนดให้ฝ่ายบริหารต้องจัดทำรายงานการใช้งบประมาณหลังจากเริ่มใช้งบประมาณแล้ว (ex post budget executive reports) และบัญชีต่าง ๆ (financial accounts) พร้อมทั้งรายงานการตรวจสอบประจำปีเพื่อเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติภายในระยะเวลาที่กำหนด ทั้งนี้ รายงานการใช้จ่ายงบประมาณ ควรประกอบไปด้วย รายงานที่จัดทำขึ้นเป็นประจำทุกไตรมาสหรือทุกเดือน (quarterly or monthly reports) รายงานกลางปี (mid-year report) และบัญชีงบประมาณสิ้นปีและรายงานประจำปี (year-end accounts and annual report) เป็นต้น⁸³

⁸² OECD, *Recommendation of the Council on Budgetary Governance* (Paris: OECD Publishing, 2015), p. 143., อ้างถึงใน สุปรียา แก้วละเอียด, *กฎหมายงบประมาณของประเทศไทย*, หน้า 231.

⁸³ อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป, *กฎหมายการคลัง*, หน้า 193-196.

2. ความรับผิดชอบทางงบประมาณของฝ่ายบริหารต่อฝ่ายบริหารเอง ความรับผิดชอบภายในฝ่ายบริหารนั้น เป็นกรณีที่หัวหน้าของหน่วยรับงบประมาณต่าง ๆ มีต่อฝ่ายบริหาร ทั้งนี้ การกำหนดระดับความรับผิดชอบภายในของฝ่ายบริหารขึ้นอยู่กับความเชื่อมั่นของรัฐสภาที่มีต่อฝ่ายบริหาร หากรัฐสภาไม่เชื่อมั่นฝ่ายบริหารในกระบวนการทางงบประมาณ ก็อาจมีการกำหนดกฎหมายที่ให้อำนาจแก่รัฐสภาในการไปแทรกแซงอำนาจของฝ่ายบริหารในการจัดทำและการบริหารงบประมาณ (budget preparation and execution) แต่หากฝ่ายนิติบัญญัติมีความเชื่อมั่นในการทำงานของฝ่ายบริหารก็สามารถให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้ดูแลจัดการกระบวนการทางงบประมาณทั้งหมดได้ ซึ่งหากเป็นในกรณีนี้ ฝ่ายบริหารจำเป็นต้องออกระเบียบภายในเพื่อให้การบริหารจัดการงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ⁸⁴

3. ความรับผิดชอบทางงบประมาณของฝ่ายบริหารต่อองค์กรตรวจสอบภายนอก กล่าวคือนอกจากฝ่ายบริหารจะต้องรับผิดชอบต่อฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารด้วยตนเองแล้ว ฝ่ายบริหารยังต้องรับผิดชอบต่อองค์กรควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินซึ่งเป็นองค์กรภายนอกด้วย เนื่องจากการตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกมีความเป็นอิสระและเป็นกลาง ตลอดจนมีความเชี่ยวชาญมากกว่าองค์กรภายในนิติบัญญัติ การกำหนดให้มืองค์กรตรวจสอบภายนอกนั้นควรได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุด โดยรัฐธรรมนูญควรกำหนดสถานะ อำนาจหน้าที่ขององค์กรตรวจสอบดังกล่าวให้ชัดเจน เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นอิสระและเป็นกลาง ทั้งนี้ กฎหมายควรมีการกำหนดรายละเอียดด้านอำนาจ บทบาทและความรับผิดชอบขององค์กรตรวจสอบภายนอกให้เป็นไปตามมาตรฐานการตรวจสอบขององค์การตรวจเงินแผ่นดินระหว่างประเทศ⁸⁵

หลักการตรวจสอบได้ของงบประมาณมีความสัมพันธ์กับการโอนงบประมาณแผ่นดิน เนื่องจากการโอนงบประมาณแผ่นดินเป็นการเปลี่ยนแปลงรายละเอียดทางงบประมาณให้แตกต่างไปจากกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้พิจารณาให้ความเห็นชอบ อีกทั้งการโอนงบประมาณในบางกรณียังเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารที่จะดำเนินการได้เองโดยมิต้องให้ฝ่ายนิติบัญญัติให้ความเห็นชอบ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์หรือมาตรการในการตรวจสอบการโอนงบประมาณแผ่นดินอย่างรอบด้านเพื่อให้เกิดความรอบคอบ เช่น การตรวจสอบโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารควรจัดทำรายงานเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาโอนงบประมาณแผ่นดินเสนอต่อคณะกรรมการการที่เกี่ยวข้องกับการงบประมาณ โดยฝ่ายบริหารจะต้องชี้แจง

⁸⁴ OECD, Recommendation of the Council on Budgetary Governance, p. 144. อ้างถึงใน สุปรียา แก้วละเอียด, กฎหมายงบประมาณของประเทศไทย, หน้า 233.

⁸⁵ OECD, Recommendation of the Council on Budgetary Governance, p. 147. อ้างถึงใน สุปรียา แก้วละเอียด, กฎหมายงบประมาณของประเทศไทย, หน้า 233.

แสดงเหตุผลและความจำเป็นในการโอนงบประมาณแผ่นดินที่ชัดเจนได้ สำหรับการตรวจสอบภายใน ฝ่ายบริหารเองนั้น ฝ่ายบริหารจะต้องมีมาตรการเร่งรัดการเบิกจ่ายเงินงบประมาณที่มีประสิทธิภาพ การกำหนดตัวชี้วัดต่าง ๆ เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ในการบริหารงบประมาณของฝ่ายบริหารเอง ส่วนการตรวจสอบโดยองค์กรตรวจสอบภายนอก ฝ่ายบริหารจะการจัดทำรายงานเพื่อเป็นข้อมูลแสดง ให้เห็นถึงความสอดคล้องระหว่างจำนวนงบประมาณและวัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายเงินงบประมาณ ที่โอนไป รวมถึงรายงานภาพรวมของการบริหารงบประมาณของฝ่ายบริหารประจำปีงบประมาณนั้นด้วย

2.3.4 หลักความโปร่งใสของงบประมาณ

หลักความโปร่งใสของงบประมาณ (Transparency) เป็นหลักกฎหมายทั่วไปทางงบประมาณ สมัยใหม่ที่มีความสำคัญอย่างมาก ประเทศต่าง ๆ ได้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายวิธีการงบประมาณ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักความโปร่งใสที่องค์การระหว่างประเทศกำหนดไว้ ได้แก่ ประมวลผลความ โปร่งใสทางการคลัง (Fiscal Transparency Code) ที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) ได้จัดทำขึ้น และแนวปฏิบัติที่ดีเกี่ยวกับความโปร่งใสทาง งบประมาณขององค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาเศรษฐกิจ (OECD's Best Practices for Budget Transparency) ซึ่งสามารถสรุปสาระสำคัญของความโปร่งใสทางงบประมาณได้ ดังต่อไปนี้⁸⁶

ประการแรก บทบาทและหน้าที่ของรัฐควรมีความชัดเจน นโยบายและการบริหารจัดการ กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการคลังและการงบประมาณของภาครัฐในแต่ละส่วนควรมีการกำหนดไว้ อย่างชัดเจนและเปิดเผยต่อสาธารณชน

ประการที่สอง การประมาณการด้านการคลังและการจัดทำารงบประมาณจะต้องมี ความครอบคลุม เชื่อถือได้ และอยู่ในช่วงที่เหมาะสม กล่าวคือ การประมาณการทางงบประมาณ จะต้องมีความครอบคลุมการคาดการณ์เศรษฐกิจมหภาคและงบประมาณจะต้องมีความครอบคลุม ทั้งรายได้ รายจ่าย และการก่อหนี้สาธารณะ เพื่อให้รัฐสภาได้มีการพิจารณาและอนุมัติ อีกทั้ง ฝ่ายบริหารจะต้องเสนอร่างกฎหมายงบประมาณและเอกสารประกอบงบประมาณอย่างครบถ้วนเป็น การล่วงหน้าพอสมควร เพื่อให้รัฐสภามีระยะเวลาเพียงพอในการอนุมัติงบประมาณประจำปี

ประการที่สาม ต้องมีการรายงานข้อมูลทางการคลังที่ครอบคลุมกิจกรรมภาคสาธารณะ และครอบคลุมทุกหน่วยงานที่มีส่วนร่วมในกิจกรรมสาธารณะ ทั้งนี้ รายงานทางการคลังจะต้อง ครอบคลุมถึงรายได้สาธารณะ รายจ่ายสาธารณะ และการก่อหนี้สาธารณะ รวมไปถึงการรายงาน กิจกรรมของรัฐบาลที่ดำเนินการนอกงบประมาณด้วย เช่น การใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณของ

⁸⁶ สุปรียา แก้วละเอียต, กฎหมายงบประมาณของประเทศไทย, หน้า 235.

หน่วยงานของรัฐ กองทุนหมุนเวียน การดำเนินการของรัฐวิสาหกิจ รាយจ่ายแผ่นดินที่เป็นภาษี กิจกรรมกิจการคลัง เป็นต้น โดยข้อมูลดังกล่าวจะต้องมีความถูกต้องครบถ้วน น่าเชื่อถือ การนำเสนอข้อมูลเป็นไปตามมาตรฐานสากล และจะต้องให้สาธารณชนสามารถเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวได้โดยง่าย นอกจากนี้ หลักความโปร่งใสยังเรียกร้องให้รัฐต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์และการบริหารจัดการความเสี่ยงทางด้านการคลัง โดยต้องเปิดเผยข้อมูลการวิเคราะห์ความเสี่ยงทางการคลังที่อาจเกิดขึ้นในด้านต่าง ๆ เช่น ภาระผูกพันงบประมาณ ความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับการบริหารสินทรัพย์และหนี้สิน การให้เอกชนร่วมลงทุน เป็นต้น โดยรัฐบาลควรมีมาตรการรองรับในการบริหารจัดการความเสี่ยงทางการคลังเหล่านี้และต้องทำการเปิดเผยให้สาธารณชนได้รับทราบ

หลักความโปร่งใสทางงบประมาณมีความสัมพันธ์กับการโอนงบประมาณแผ่นดินและมีความเชื่อมโยงกับหลักการตรวจสอบได้ของงบประมาณ โดยกระบวนการโอนงบประมาณแผ่นดินที่มีความโปร่งใสจะทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติและประชาชนสามารถตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินที่เป็นภาษีของประชาชนได้ นอกจากนี้ การโอนงบประมาณแผ่นดินยังมีส่วนช่วยทำให้การจัดสรรทรัพยากรของประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นการแสดงให้เห็นถึงการจัดลำดับความสำคัญและประสิทธิภาพของแผนงานหรือโครงการที่กำลังดำเนินการอยู่ของฝ่ายบริหาร จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์หรือมาตรการควบคุมการโอนงบประมาณแผ่นดินให้มีความโปร่งใส เช่น การจัดทำรายงานการปฏิบัติงานและรายการทางการเงินของหน่วยงานของรัฐ เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาโอนงบประมาณแผ่นดินโดยฝ่ายนิติบัญญัติ หรือภายในฝ่ายบริหารด้วยตนเอง โดยจะต้องมีการเผยแพร่เพื่อให้สาธารณชนได้รับทราบด้วย เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของกลไกการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งจะทำให้การใช้เงินของงบประมาณแผ่นดินเป็นไปอย่างคุ้มค่าและทำให้การโอนงบประมาณแผ่นดินเป็นวิธีการหนึ่งที่จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพให้การดำเนินงานตามนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาลสามารถบรรลุผลสำเร็จตามความมุ่งหมาย

จากการศึกษาข้อความคิดเกี่ยวกับงบประมาณและการโอนงบประมาณในบทนี้ จะเห็นได้ว่า ความหมายของงบประมาณแผ่นดินอาจพิจารณาจำแนกออกได้เป็นความหมายทั่วไปและความหมายในทางกฎหมายที่มีลักษณะเฉพาะ กล่าวคือ งบประมาณแผ่นดินมีกำหนดระยะเวลาที่แน่นอน และจะต้องผ่านกระบวนการนิติบัญญัติในรูปของกฎหมายงบประมาณที่มีผลผูกพันการใช้จ่ายเงินของฝ่ายบริหาร งบประมาณแผ่นดินจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการบริหารประเทศและยังเป็นเครื่องมือที่สำคัญของรัฐบาลในการดำเนินงานเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ในหลากหลายมิติตามขอบเขตและภารกิจของรัฐ ด้วยเหตุนี้ บรรดานักวิชาการทั้งหลายรวมถึงองค์กรระหว่างประเทศจึงได้ทำการศึกษาและวางแนวทางเกี่ยวกับลักษณะของงบประมาณที่ดีเอาไว้ เพื่อเป็นแนวทางและก่อให้เกิดประโยชน์ต่อ

การพัฒนาการคลังและงบประมาณของประเทศของตน อนึ่ง กระบวนการทางงบประมาณหรือวงจรงบประมาณในแต่ละประเทศนั้น จะประกอบไปด้วยขั้นตอนสำคัญ 4 ขั้นตอน ได้แก่ การจัดทำงบประมาณแผ่นดิน การอนุมัติงบประมาณแผ่นดิน การบริหารงบประมาณแผ่นดิน และการควบคุมงบประมาณแผ่นดิน โดยในแต่ละขั้นตอนจะมีความเกี่ยวข้องกับองค์กรต่าง ๆ ของรัฐซึ่งแต่ละองค์กรจะมีบทบาทในกระบวนการทางงบประมาณที่ชัดเจน เช่น องค์กรฝ่ายบริหารเป็นผู้จัดทำงบประมาณ ส่วนองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติจะเป็นผู้อนุมัติงบประมาณตามที่ฝ่ายบริหารเสนอ ในขณะที่บางประเทศองค์กรตุลาการจะเข้ามาทำหน้าที่และมีบทบาทสำคัญในการควบคุมตรวจสอบงบประมาณด้วย นอกจากนี้ กระบวนการทางงบประมาณยังมีหลักการพื้นฐานทางงบประมาณรองรับในแต่ละขั้นตอนอีกด้วย เช่น หลักความยินยอมในการอนุมัติงบประมาณ หลักรายจ่ายต้องมีลักษณะเฉพาะเจาะจง หลักการตรวจสอบได้ของงบประมาณ หลักความโปร่งใสของงบประมาณ เป็นต้น โดยหลักการพื้นฐานทางงบประมาณเหล่านี้จะปรากฏอยู่ในกฎหมายงบประมาณ เช่น พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ของประเทศไทย หรือบางหลักการที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งอาจถูกบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ ทั้งนี้ เนื่องจากกระบวนการทางงบประมาณมีความต่อเนื่องและต้องดำเนินการอย่างรอบคอบ จึงมีรายละเอียดค่อนข้างมาก การจัดสรรและการจำแนกประเภทของงบประมาณโดยเฉพาะอย่างยิ่งงบประมาณรายจ่ายจึงเป็นกิจกรรมที่มีความสำคัญและมีรูปแบบในการจำแนกประเภทของงบประมาณที่หลากหลาย โดยแต่ละรูปแบบนั้นจะมีวิธีการและวัตถุประสงค์ในการจำแนกที่แตกต่างกัน ซึ่งจะส่งผลต่อรูปแบบของการจัดทำงบประมาณแผ่นดินด้วย อย่างไรก็ตาม การจำแนกประเภทของงบประมาณในรูปแบบต่าง ๆ จะช่วยในการวิเคราะห์ข้อมูล การศึกษาเปรียบเทียบงบประมาณ ซึ่งจะมีส่วนทำให้เข้าใจในระบบงบประมาณและแนวทางในการบริหารงานตามนโยบายของรัฐบาลได้ดียิ่งขึ้น

ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาแนวความคิดทั่วไปเกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดิน แนวคิดความในการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินและการจำแนกประเภทงบประมาณแผ่นดิน และหลักการพื้นฐานทางงบประมาณในการโอนงบประมาณแผ่นดินในบทนี้ จะเป็นพื้นฐานสำคัญต่อการศึกษาการโอนงบประมาณแผ่นดินในระบบกฎหมายต่างประเทศในบทที่ 3 และการโอนงบประมาณแผ่นดินในระบบกฎหมายไทยในบทที่ 4 ต่อไป

บทที่ 3

การโอนงบประมาณแผ่นดินในระบบกฎหมายต่างประเทศ

ในบทนี้เป็นการศึกษาหลักการพื้นฐานและแนวคิดเกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดิน สถาบันทางการเมืองที่สำคัญเกี่ยวข้องกับกระบวนการทางงบประมาณ และกระบวนการในการควบคุม ตรวจสอบการโอนงบประมาณแผ่นดินในระบบกฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศฝรั่งเศส โดยสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบ ประธานาธิบดีที่มีระบบงบประมาณและการคลังที่เข้มแข็งและมีอิทธิพลต่อการออกแบบระบบ งบประมาณแผ่นดินและการจัดตั้งสถาบันหรือองค์กรทางการเมืองการคลังของประเทศไทย ส่วนประเทศ ฝรั่งเศส นั้น มีวิวัฒนาการของระบบการเมือง การปกครองที่ยาวนาน มีพัฒนาการของแนวความคิด ทฤษฎี และหลักการทางกฎหมายมหาชนที่เป็นต้นแบบให้กับระบบกฎหมายมหาชน ของนานาประเทศซึ่งรวมไปถึงการพัฒนากฎหมายการคลังด้วย ทั้งนี้ ได้แบ่งหัวข้อการศึกษาออกเป็น 3 ประการ ได้แก่ หลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กร ที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณแผ่นดิน และหลักเกณฑ์การโอนงบประมาณแผ่นดินของประเทศ สหรัฐอเมริกาและประเทศฝรั่งเศส เพื่อเป็นข้อมูลที่สำคัญในการกำหนดมาตรการทางกฎหมาย ในการโอนงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทยให้มีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

3.1 หลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน

กระบวนการจัดสรรงบประมาณเป็นความท้าทายอย่างหนึ่งที่นานาประเทศจะต้องเผชิญกับ ปัญหาว่าจะจัดการงบประมาณแผ่นดินของรัฐอย่างไรให้เกิดประโยชน์สูงสุดท่ามกลางการต่อสู้ระหว่าง กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เนื่องจากเป็นเรื่องยากที่จะทำให้ทุกโครงการของแต่ละหน่วยงานของรัฐที่จะ ได้รับการสนับสนุนงบประมาณอย่างเต็มที่ ดังนั้น กระบวนการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินจึงต้อง มีการกำหนดลำดับความสำคัญและการกระจายงบประมาณอย่างทั่วถึงและเหมาะสม ทั้งนี้ การจัดสรรงบประมาณแผ่นดินที่มีความแตกต่างกัน จะมีผลต่อการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ เกี่ยวกับการโอนงบประมาณแผ่นดินด้วย ในหัวข้อนี้ จะเป็นการศึกษาถึงหลักเกณฑ์ในการจัดสรร งบประมาณแผ่นดินของประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศฝรั่งเศส ซึ่งสามารถพิจารณาได้ ดังต่อไปนี้

3.1.1 การจัดสรรงบประมาณแผ่นดินของประเทศสหรัฐอเมริกา

การจัดสรรงบประมาณแผ่นดินในแต่ละปีงบประมาณของประเทศสหรัฐอเมริกานั้น จะสามารถดำเนินการผ่านกระบวนการจัดทำงบประมาณแผ่นดินใน 3 รูปแบบ ได้แก่ 1) ร่างรัฐบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี (Regular appropriations bills) จำนวนทั้งสิ้น 12 ฉบับ โดยจะเป็นการกำหนดเงินงบประมาณประจำปีสำหรับหน่วยงานของรัฐ โครงการ และ กิจกรรมต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐแต่ละหน่วยงาน 2) มติของสภาสองสภที่อนุญาตให้มีการใช้จ่ายงบประมาณ (Continuing resolutions) โดยกำหนดให้มีการใช้จ่ายงบประมาณในลักษณะชั่วคราวภายในปีงบประมาณเดียวกัน กล่าวคือ พิจารณาให้มีการใช้จ่ายงบประมาณเป็นคราว ๆ ไป โดยจะกำหนดระยะเวลาในการใช้จ่ายไว้อย่างชัดเจน และ 3) ร่างรัฐบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (Supplemental appropriations) สำหรับปีงบประมาณปัจจุบัน⁸⁷

ในการพิจารณาของงบประมาณของประเทศสหรัฐอเมริกานั้น งบประมาณของรัฐบาลกลางจะถูกจัดประเภทออกเป็นหมวดหมู่ตามโครงสร้างในมิติอำนาจหน้าที่ (Functional and Subfunctional Categories) ที่แสดงออกถึงวัตถุประสงค์หลักของรัฐบาลกลาง การแบ่งประเภทของงบประมาณของรัฐบาลกลางในลักษณะดังกล่าวนี้ จะเป็นการจัดลำดับความสำคัญของแผนงานของรัฐบาลและมีส่วนช่วยให้การวิเคราะห์แนวโน้มการใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับแผนงานต่าง ๆ เป็นไปอย่างสะดวกโดยไม่ได้คำนึงถึงประเภทของธุรกรรมทางการเงินและลักษณะของการจัดตั้งองค์กร โดยสามารถแบ่งงบประมาณของรัฐบาลกลางออกเป็น 20 กลุ่มงบประมาณ ในแต่ละกลุ่มงบประมาณสามารถแบ่งออกเป็นกลุ่มงบประมาณย่อย ๆ ลงไปอีก รวมแล้วมีจำนวนมากกว่า 70 กลุ่มงบประมาณย่อย⁸⁸ ทั้งนี้ เพื่อความสะดวกในการจัดเตรียมคำของบประมาณของประธานาธิบดี (President's Budget) แต่ละบัญชีงบประมาณจะมีความเชื่อมโยงกับกลุ่มงบประมาณโดยกำหนดเป็นตัวเลขรหัส 3 ตัว (three-digit subfunction code) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสะท้อนถึงสำคัญในการใช้จ่ายงบประมาณสำหรับกิจกรรมต่าง ๆ ที่ดำเนินการที่ต้องจ่ายจากบัญชีงบประมาณนั้น โดยที่จำนวนงบประมาณของกลุ่มงบประมาณแต่ละกลุ่มจะถูกแยกพิจารณาโดยคณะกรรมการธิการของ

⁸⁷ Congressional Research Service, **The Congressional Appropriations Process: An Introduction**, Report R42388, November 14, 2014, p. 13.

⁸⁸ United States General Accounting Office, **BUDGET FUNCTION CLASSIFICATIONS Origins, Trends, and Implications for Current Uses**, February 1998, p. 2-3.

สภาองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบเหนือการใช้จ่ายทั้งหลายสำหรับกิจกรรมเหล่านั้น⁸⁹
กลุ่มงบประมาณและกลุ่มงบประมาณย่อยสามารถพิจารณาได้จากตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 3.1 การจัดหมวดหมู่งบประมาณตามมิติโครงสร้างอำนาจหน้าที่

อำนาจหน้าที่หลัก	อำนาจหน้าที่ย่อย
การป้องกันประเทศ (050)	กระทรวงกลาโหม-กองทัพ (051); กิจกรรมการป้องกันพลังงานปรมาณู (053); กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการป้องกัน (054)
กิจการระหว่างประเทศ (150)	การพัฒนาและสนับสนุนด้านมนุษยธรรมระหว่างประเทศ (151); การสนับสนุนด้านความมั่นคงระหว่างประเทศ (152); การดำเนินการด้านการต่างประเทศ (153); การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างประเทศ (154); การดำเนินการด้านการเงินระหว่างประเทศ (155)
วิทยาศาสตร์, อวกาศ, และเทคโนโลยี (250)	การวิจัยทางด้านวิทยาศาสตร์พื้นฐาน (251); กิจกรรมด้านการสำรวจอวกาศ, วิจัย, สนับสนุน (252)
พลังงาน (270)	การจัดหาพลังงาน (271); การอนุรักษ์พลังงาน (272); ความพร้อมด้านพลังงานในกรณีฉุกเฉิน (274); นโยบาย ข้อบังคับ และข้อมูลเกี่ยวกับพลังงาน (276)
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (300)	ทรัพยากรน้ำ (301); การอนุรักษ์และการจัดการที่ดิน (302); การสร้างทรัพยากรขึ้นใหม่ (303); การจำกัดและควบคุมมลพิษ (304); ทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ (306)
เกษตรกรรม (350)	เสถียรภาพของรายได้เกษตรกร (351); การบริการและการวิจัยด้านการเกษตร (352)
การพาณิชย์และที่อยู่อาศัย (370)	การจำนอง (371); การประกันภัย (372); การประกันเงินฝาก (373); การเติบโตทางพาณิชย์ (376)
การคมนาคม (400)	การขนส่งภาคพื้นดิน (401); การขนส่งทางอากาศ (402); การขนส่งทางเรือ (403); อื่น ๆ (407)
การพัฒนาภูมิภาคและชุมชน (450)	การพัฒนาชุมชน (451); การพัฒนาพื้นที่และภูมิภาค (452); การบรรเทาภัยพิบัติ (453)
การศึกษา, การฝึกอบรม, การจ้างงาน, และการบริการสังคม (500)	การประถมศึกษา, มัธยมศึกษา, อาชีวศึกษา (501); การศึกษาขั้นสูง (502); การวิจัยและการช่วยเหลือทางการศึกษา (503); การฝึกอบรมและการจ้างงาน (504); การบริการด้านแรงงาน (505); การบริการสังคม (506)
สุขภาพ (550)	การบริการด้านสุขภาพอนามัย (551); การวิจัยด้านสุขภาพ (552); ผู้บริโภคและอาชีวอนามัยและความปลอดภัย (554)
การแพทย์ (570)	การแพทย์ (571)
การประกันรายได้ (600)	ประกันเกษียณอายุและทุพพลภาพทั่วไป (601); การเกษียณอายุและทุพพลภาพของเจ้าหน้าที่รัฐ (602); ค่าทดแทนการเลิกจ้าง (603); การช่วยเหลือด้านที่อยู่อาศัย (604) อาหารและโภชนาการ (605); การประกันรายได้อื่น ๆ (609)
ประกันสังคม (650)	ประกันสังคม (651)
สิทธิประโยชน์และการบริการแก่ทหารผ่านศึก (700)	การประกันรายได้ (701); การศึกษา, การฝึกอบรม, การฟื้นฟู (702); การรักษาพยาบาล (703); ที่อยู่อาศัย (704); บริการและผลประโยชน์อย่างอื่น (705)
การบริหารงานยุติธรรม (750)	การบังคับใช้กฎหมายของรัฐบาลกลาง (751); การดำเนินคดีและการพิพากษา (752); การราชทัณฑ์ (753); การดำเนินคดีอาญา (754)
การบริหารงานทั่วไป (800)	ด้านนิติบัญญัติ (801); ด้านบริหารและการจัดการ (802); ด้านการคลัง (803); การจัดการทรัพย์สิน (804); ทรัพยากรบุคคล (805); ความช่วยเหลือทางการเงิน (806); การบริหารงานอื่น (808); การชดเชยรายรับ (809)
ดอกเบี้ยสุทธิ (900)	ดอกเบี้ยเงินกู้ยืมคงคลัง (901); ดอกเบี้ยที่ได้รับจากการลงทุนในกองทุน (902); ดอกเบี้ยที่ได้รับจากการลงทุนนอกกองทุน (903); ดอกเบี้ยอื่น ๆ (908)
เงินสมทบ (920)	กำหนดแตกต่างกันไปในแต่ละปี
รายรับที่ไม่ได้แจกแจง (950)	ส่วนแบ่งนายจ้าง, การเกษียณอายุ (ในงบประมาณ) (951); ส่วนแบ่งนายจ้าง, การเกษียณอายุ (นอกงบประมาณ) (952); ค่าเช่าและค่าภาคหลวงของโทรทัศน์ (953); การขายทรัพย์สิน (954); รายรับที่ไม่ได้แจกแจงอื่น ๆ (959)

แหล่งที่มา: Congressional Research Service, 2008

⁸⁹ *ibid.*

สำหรับการพิจารณางบประมาณและการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายตามร่างรัฐบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการจัดสรรงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎรและคณะกรรมการการจัดสรรงบประมาณของวุฒิสภาที่ปฏิบัติหน้าที่ควบคู่กันไป⁹⁰ ภายใต้กระบวนการตามรัฐบัญญัติการอนุมัติงบประมาณของสภาองเกรสและการควบคุมการระงับยับยั้งงบประมาณ ค.ศ. 1974 คณะกรรมการการจัดสรรงบประมาณในแต่ละสภาจะจำกัดจำนวนการจัดสรรงบประมาณสำหรับการตัดสินใจก่อนที่ผู้กักเงินในงบประมาณที่จะมาถึง (Budget Authority)⁹¹ จากนั้น คณะกรรมการการจัดสรรงบประมาณของแต่ละสภาจะทำการแบ่งจำนวนการจัดสรรงบประมาณดังกล่าวไปสู่คณะอนุกรรมการจัดสรรงบประมาณที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเพื่อรับผิดชอบในการพิจารณาและจัดสรรงบประมาณย่อยลงไปภายในขอบเขตและเนื้อหาตามความเชี่ยวชาญของตน⁹² รวมทั้งสิ้น 12 คณะ⁹³ เพื่อการจัดสรรงบประมาณให้กับหน่วยงาน โครงการ และกิจกรรมต่าง ๆ ที่อยู่ในความรับผิดชอบของตน และจะนำไปสู่การจัดทำร่างรัฐบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีจำนวนทั้งสิ้น 12 ฉบับ อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการการจัดสรรงบประมาณอาจทบทวนและแก้ไขปรับปรุงการจัดสรรงบประมาณย่อยของคณะอนุกรรมการจัดสรรงบประมาณได้ทุกเมื่อโดยการจัดทำรายงานการจัดสรรงบประมาณย่อยขึ้นใหม่⁹⁴ ทั้งนี้ รายจ่ายที่จะกำหนดไว้ในรัฐบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี จะต้องไม่ใช่รายจ่ายตามข้อผูกพัน (Mandatory Spending)

⁹⁰ Congressional Research Service, **The Congressional Appropriations Process**, p. 1.

⁹¹ รัฐบัญญัติการอนุมัติงบประมาณของสภาองเกรสและการควบคุมการระงับยับยั้งงบประมาณ ค.ศ. 1974 มาตรา 302 (a)

⁹² รัฐบัญญัติการอนุมัติงบประมาณของสภาองเกรสและการควบคุมการระงับยับยั้งงบประมาณ ค.ศ. 1974 มาตรา 302 (b)

⁹³ คณะอนุกรรมการจัดสรรงบประมาณในแต่ละสภาแบ่งออกเป็น 12 คณะตามภารกิจเฉพาะ ได้แก่ 1) ด้านเกษตรกรรม การพัฒนาถิ่นทุรกันดาร และหน่วยงานทางปกครองด้านอาหารและยา 2) ด้านการพาณิชย์ การยุติธรรม และวิทยาศาสตร์ 3) ด้านการป้องกันประเทศ 4) ด้านพลังงานและน้ำ 5) ด้านการเงินและการบริหารงานทั่วไปของรัฐบาล 6) ด้านความมั่นคงแห่งมาตุภูมิ 7) ด้านกิจการภายในและสิ่งแวดล้อม 8) ด้านแรงงาน สาธารณสุขและการพัฒนามนุษย์และการศึกษา 9) ด้านนิติบัญญัติ 10) ด้านกองกำลังทหารและทหารผ่านศึก 11) ด้านผลรัฐและการต่างประเทศ และ 12) ด้านการขนส่ง การเคหะและการพัฒนาเมือง

⁹⁴ Congressional Research Service, **Congressional Action on FY2016 Appropriations Measures**, Report R44062, November 23, 2015, p. 8.

และจะต้องอยู่ภายใต้ข้อจำกัดตามกรอบทางงบประมาณ (Budget resolution) ที่สภาองเกรสให้ความเห็นชอบ

สำหรับการจัดสรรงบประมาณที่ปรากฏในร่างรัฐบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น เนื้อหาของร่างรัฐบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะประกอบไปด้วยชุดข้อความหลาย ๆ ย่อหน้าพร้อมกับหัวเรื่องของข้อความเหล่านั้น ย่อหน้าส่วนใหญ่จะเป็นการจัดสรรเงินก้อน (Lump-sum appropriations) สำหรับแผนงาน โครงการ หรือกิจกรรมที่มีความคล่องตัว ส่วนย่อหน้าที่เหลืออาจเป็นการจัดสรรงบประมาณให้กับแผนงานเดียวหรือโครงการเดียว (Line-item appropriations) ทั้งนี้ ในแต่ละย่อหน้าจะจัดสรรงบประมาณให้กับบัญชีงบประมาณโดยไม่ซ้ำกัน⁹⁵ รวมถึงมีการระบุเงื่อนไขที่เป็นการจำกัดการใช้จ่ายงบประมาณของบัญชีงบประมาณ ซึ่งจะขึ้นข้อจำกัดสำหรับบัญชีงบประมาณในย่อหน้านั้นเท่านั้น เว้นแต่จะมีข้อความระบุให้ผลลัพธ์บังคับกับบัญชีงบประมาณในย่อหน้าอื่นด้วย⁹⁶ โดยมี “บัญชีงบประมาณ” (Budget Account) เป็นหน่วยในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณ ซึ่งมีจำนวนมากกว่า 1,000 บัญชี บัญชีงบประมาณจะถูกแบ่งย่อยภายในแผนงานต่าง ๆ ของแต่ละหน่วยงาน⁹⁷ สำหรับหน่วยงานของรัฐและหน่วยงานอิสระของรัฐที่มีขนาดใหญ่ การจัดสรรงบประมาณจะถูกกระจายไปยังบรรดาบัญชีงบประมาณทั้งหลายเหล่านั้น ในแต่ละบัญชีจะประกอบไปด้วยแผนงาน โครงการ หรือรายการที่มีความคล้ายคลึงกัน เช่น บัญชีงบประมาณสำหรับการวิจัยและการพัฒนา หรือ บัญชีงบประมาณสำหรับเงินเดือนและค่าใช้จ่าย เป็นต้น ส่วนหน่วยงานของรัฐที่มีขนาดเล็กอาจใช้บัญชีงบประมาณบัญชีเดียวสำหรับจัดสรรงบประมาณให้กับทุกกิจกรรมของหน่วยงาน⁹⁸

ยกตัวอย่างเช่น รัฐบัญญัติการจัดสรรงบประมาณสำหรับกระทรวงกลาโหมประจำปีงบประมาณ 2018 จะแบ่งเนื้อหาออกเป็น 9 หัวเรื่อง ได้แก่ เรื่องที่ 1 บุคลากรทางทหาร, เรื่องที่ 2 การดำเนินงานและการบำรุงรักษา, เรื่องที่ 3 การจัดซื้อจัดจ้าง, เรื่องที่ 4 การวิจัยพัฒนา

⁹⁵ Congressional Research Service, **House Offset Amendments to Appropriations Bills: Procedural Considerations**, Report RL31055, November 30, 2016, p. 4.

⁹⁶ Congressional Research Service, **Introduction to the Federal Budget Process**, Report 98-721, December 3, 2012, p. 20.

⁹⁷ OECD, "The Legal Framework for Budget Systems An International Comparison," **OECD Journal on Budgeting** 4, 3 (2004): 465.

⁹⁸ Congressional Research Service, **The Congressional Appropriations Process**, p. 13.

ทดสอบและประเมินผล, เรื่องที่ 5 กองทุนหมุนเวียนและการจัดการ, เรื่องที่ 6 โครงการอื่น ๆ ของกระทรวงกลาโหม, เรื่องที่ 7 หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง, เรื่องที่ 8 บทบัญญัติทั่วไป และเรื่องที่ 9 การปฏิบัติการฉุกเฉินในต่างประเทศโดยในแต่ละเรื่องจะประกอบไปด้วยย่อหน้าของข้อความที่เป็น การกล่าวถึงการจัดสรรงบประมาณให้กับบัญชีงบประมาณตามแผนงานต่าง ๆ ที่อยู่ในความ รับผิดชอบของกระทรวง เช่น เรื่องที่ 1 บุคลากรทางการทหาร จะกล่าวถึงการจัดสรรงบประมาณ ให้กับกองทัพเพื่อเป็นการใช้จ่ายสำหรับบุคลากรของกองทัพแต่ละหน่วย ยกตัวอย่างเช่น

เรื่องที่ 1

บุคลากรทางการทหาร

บุคลากรทางการทหาร, ทหารบก

สำหรับเป็นค่าใช้จ่าย, ค่าเบี้ยเลี้ยง, ค่าเครื่องแต่งกาย, ค่ายังชีพ, ดอกเบี้ยเงินฝาก, เบี้ยบำเหน็จ, การเปลี่ยนฐานปฏิบัติการเป็นการถาวร (รวมถึงค่าใช้จ่ายทั้งหมดสำหรับการเคลื่อนย้าย ขององค์กร), และค่าใช้จ่ายในส่งไปปฏิบัติหน้าที่ชั่วคราวระหว่างฐานปฏิบัติการ, สำหรับกำลังพลของ กองทัพบกในการปฏิบัติหน้าที่ (ยกเว้นพลกำลังสำรอง), นักเรียนนายร้อย, นักเรียนนายร้อยอากาศ; สำหรับที่เป็นสมาชิกของหน่วยฝึกกำลังสำรอง; และสำหรับการชำระเงินตามมาตรา 156 ของกฎหมายมหาชน 97-377, ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม (42 U.S.C. 402 note), และกองทุนเกษียณอายุ ราชการของกระทรวงกลาโหม เป็นจำนวน 41,628,855,000 ดอลลาร์

บุคลากรทางการทหาร, ทหารเรือ

สำหรับเป็นค่าใช้จ่าย, ค่าเบี้ยเลี้ยง, ค่าเครื่องแต่งกาย, ค่ายังชีพ, ดอกเบี้ยเงินฝาก, เบี้ยบำเหน็จ, การเปลี่ยนฐานปฏิบัติการเป็นการถาวร (รวมถึงค่าใช้จ่ายทั้งหมดสำหรับการเคลื่อนย้าย ขององค์กร), และค่าใช้จ่ายในส่งไปปฏิบัติหน้าที่ชั่วคราวระหว่างฐานปฏิบัติการ, สำหรับกำลังพลของ กองทัพเรือในการปฏิบัติหน้าที่ (ยกเว้นพลกำลังสำรอง), นักเรียนทหารเรือ, นักเรียนนายร้อยอากาศ; สำหรับที่เป็นสมาชิกของหน่วยฝึกกำลังสำรอง; และสำหรับการชำระเงินตามมาตรา 156 ของกฎหมายมหาชน 97-377, ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม (42 U.S.C. 402 note), และกองทุนเกษียณอายุ ราชการของกระทรวงกลาโหม เป็นจำนวน 28,772,118,000 ดอลลาร์ เป็นต้น⁹⁹

⁹⁹ รัฐบัญญัติว่าด้วยการจัดสรรงบประมาณประจำปีของกระทรวงกลาโหม ค.ศ. 2018 หมวด

3.1.2 การจัดสรรงบประมาณแผ่นดินของประเทศฝรั่งเศส

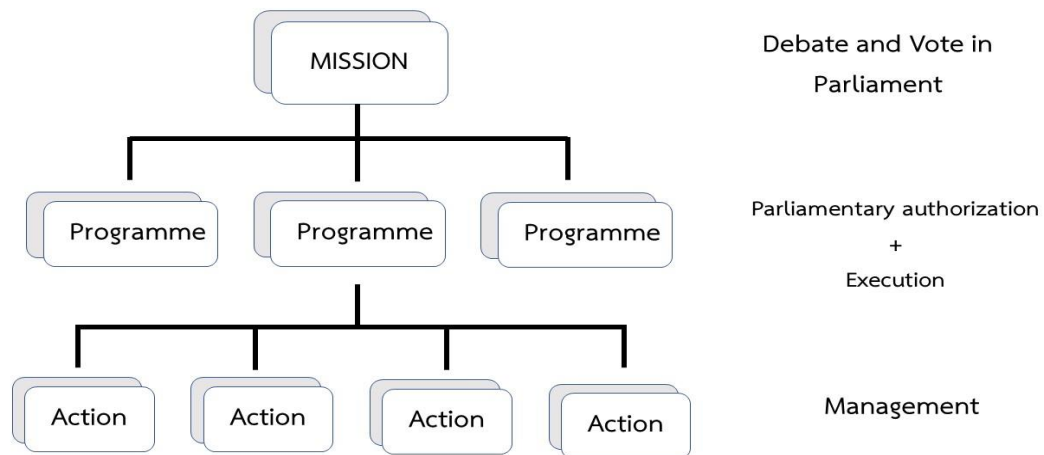
ในแต่ละปีงบประมาณ รัฐสภาของประเทศฝรั่งเศสจะทำการพิจารณาและอนุมัติกฎหมายงบประมาณประจำปีของประเทศใน 2 ลักษณะ กล่าวคือ รัฐบัญญัติงบประมาณทั่วไป และรัฐบัญญัติงบประมาณว่าด้วยเรื่องประกันสังคม โดยรัฐบัญญัติงบประมาณทั้งสองลักษณะนี้ จะมีกระบวนการและขั้นตอนในการพิจารณาและอนุมัติที่แตกต่างหากจากกัน ในหัวข้อนี้ จะเป็นการกล่าวถึงการจัดสรรงบประมาณกรณีของงบประมาณทั่วไปเท่านั้น

กระบวนการจัดทำร่างรัฐบัญญัติงบประมาณแผ่นดินของประเทศฝรั่งเศสในแต่ละปีงบประมาณจะประกอบไปด้วยการดำเนินการใน 3 รูปแบบ ได้แก่ 1) รัฐบัญญัติงบประมาณประจำปี (La loi de finances initiale) เป็นกฎหมายที่อนุญาตให้รัฐจัดเก็บรายได้และอนุญาตให้หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาลงบประมาณไปใช้จ่าย รวมถึงอนุญาตให้มีการก่อหนี้สาธารณะได้ 2) รัฐบัญญัติงบประมาณแก้ไขเพิ่มเติม (Les lois de finances rectificatives) เป็นกฎหมายที่ออกมาเพื่อปรับปรุงเปลี่ยนแปลงงบประมาณระหว่างปี ซึ่งมีผลเป็นการแก้ไขรัฐบัญญัติงบประมาณประจำปี และ 3) รัฐบัญญัติปิดปีงบประมาณ (La loi de règlement) เป็นกฎหมายที่ออกมาภายหลังจบกระบวนการทางงบประมาณเพื่อเป็นการประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณ¹⁰⁰

หลังจากที่รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยรัฐบัญญัติงบประมาณ ค.ศ. 2001 มีผลใช้บังคับตั้งแต่ปีงบประมาณ ค.ศ. 2006 เป็นต้นมา การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของประเทศฝรั่งเศสเปลี่ยนจากการจัดสรรงบประมาณตามหน่วยงาน (Resource based Budgeting) มาเป็นการจัดสรรงบประมาณตามแนวคิดที่มุ่งเน้นผลงานเป็นหลัก (Result based Budgeting)¹⁰¹ ซึ่งเป็นจัดสรรในรูปแบบของภารกิจ (Missions) แผนงาน (Programmes) และงาน (Actions) แทนที่รูปแบบเดิมที่เป็นการจัดสรรตามหมวดรายจ่าย (Type of expenditure) โดยรัฐสภามีอำนาจในการอนุมัติภารกิจ ส่วนฝ่ายบริหารมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการแผนงานและงาน เพราะฉะนั้นโครงสร้างของงบประมาณของประเทศฝรั่งเศสจึงสามารถแยกพิจารณาออกเป็น 3 ระดับ ดังต่อไปนี้

¹⁰⁰ สุปรียา แก้วละเอียด, กฎหมายงบประมาณของต่างประเทศ: ข้อคิดและประสบการณ์ของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศฝรั่งเศส (ปทุมธานี: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560), หน้า 148-149.

¹⁰¹ Biagio Mazzotta and Fabrizio Mocavini, “France – The Performance-Based Approach: Strategy, Objectives, Indicators,” in **Budgeting in EU Member States** (Rome: Ragioneria Generale dello Stato (RGS), 2007), p. 14.



ภาพที่ 3.1 โครงสร้างการจัดสรรงบประมาณของประเทศฝรั่งเศส

แหล่งที่มา: Direction Du Budget, 2008

1. ระดับภารกิจ (Missions) โครงสร้างงบประมาณระดับภารกิจจะถูกกำหนดขึ้นหรือริเริ่มโดยองค์กรฝ่ายบริหารอันเป็นการแสดงให้เห็นถึงภาพรวมของนโยบายหลักของรัฐบาลและเป็นหน่วยทางงบประมาณ (Budget Units) ที่รัฐสภาจะทำการพิจารณาอนุมัติ ในแต่ละภารกิจจะครอบคลุมแผนงานต่าง ๆ ซึ่งรัฐสภาอาจเปลี่ยนแปลงการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายระหว่างแผนงานต่าง ๆ ภายในภารกิจที่กำหนดได้¹⁰² ทั้งนี้ เป็นไปตามที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญที่ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยระเบียบปฏิบัติงบประมาณ ค.ศ. 2001 มาตรา 7

2. ระดับแผนงาน (Programme) โครงสร้างงบประมาณระดับแผนงานจะเป็นหน่วยในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณของรัฐสภา (Parliamentary authorization Units) รายละเอียดของแผนงานจะเป็นการแสดงออกถึงความรับผิดชอบในการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล ในแต่ละแผนงานจะประกอบไปด้วยกลุ่มของงานที่มีความเชื่อมโยงกันและบริหารจัดการโดยผู้ประสานงานประจำแผนงาน (programme co-ordinator) ที่ได้รับการแต่งตั้งจากกระทรวงที่เกี่ยวข้อง โดยแต่ละแผนงานจะถูกกำหนดโดยยุทธศาสตร์และวัตถุประสงค์ของการดำเนินงานควบคู่ไปกับตัวชี้วัดที่มี

¹⁰² Direction Du Budget, **Guide to the Constitutional Bylaw on Budget Acts**

ลักษณะเฉพาะเจาะจง โดยรายละเอียดของแผนงานจะปรากฏอยู่ในเอกสารภาคผนวกที่แนบมาพร้อมกับรัฐบัญญัติงบประมาณประจำปี¹⁰³

ทั้งนี้ รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยรัฐบัญญัติงบประมาณ ค.ศ. 2001 กำหนดให้รัฐสภาสามารถอนุมัติวงเงินอย่างสูงเพื่อใช้เป็นรายจ่ายสำหรับแต่ละแผนงานของงบประมาณประจำปีได้ใน 2 ลักษณะ ลักษณะแรกคือ อำนาจในการก่อกำหนดผูกพัน (Commitments Authorisations) เป็นการที่รัฐสภามอบอำนาจในการจ่ายเงินแผ่นดินโดยการอนุมัติจำนวนเงินอย่างสูงสำหรับรัฐบาลในการเข้าทำสัญญาหรือข้อตกลงจะส่งผลให้มีการชำระหนี้เกิดขึ้นในอนาคต ลักษณะที่สอง คือ อำนาจในการชำระหนี้ (Cash-limit Appropriations) เป็นการที่รัฐสภากำหนดจำนวนเงินอย่างสูงสำหรับรายจ่ายที่กฎหมายอนุญาตให้จ่ายได้ภายใน 12 เดือนตามข้อผูกพันตามกฎหมาย อย่างไรก็ตาม สำหรับรายจ่ายบุคลากร กฎหมายจะกำหนดให้จำนวนเงินที่สามารถก่อกำหนดผูกพันและจำนวนเงินในการชำระหนี้มีจำนวนเท่ากัน¹⁰⁴

3. ระดับงาน (Actions) โครงสร้างงบประมาณระดับงานเป็นการระบุรายละเอียดวัตถุประสงค์ และเป้าหมายของแผนงาน นอกจากนี้ งานยังเป็นสิ่งที่บ่งบอกถึงรายละเอียดของการวางแผนและการบริหารจัดการรายจ่ายสาธารณะของรัฐด้วย¹⁰⁵

สำหรับการจัดสรรงบประมาณที่ปรากฏอยู่ในรัฐบัญญัติงบประมาณประจำปีของประเทศฝรั่งเศสนั้น จะปรากฏอยู่ในส่วนที่สองที่ว่าด้วยรายจ่ายสาธารณะ ยกตัวอย่างเช่น การจัดสรรงบประมาณประจำปีงบประมาณ ค.ศ. 2018 ถูกบัญญัติไว้ในมาตรา 58 แห่งรัฐบัญญัติงบประมาณประจำปี ดังนี้

มาตรา 58 บัญญัติไว้ว่า “งบประมาณทั่วไปสำหรับปีงบประมาณ ค.ศ. 2018 กำหนดจำนวนเงินอย่างสูงที่รัฐมนตรีสามารถใช้ได้สำหรับการก่อกำหนดผูกพันและการชำระหนี้ไว้เป็นจำนวน 450,240,243,724 ยูโร และ 446,247,731,771 ยูโร ตามลำดับ โดยกำหนดให้เป็นรายการกิจตามที่กำหนดไว้ในภาคผนวกส่วน ข ท้ายรัฐบัญญัตินี้”

สำหรับรายละเอียดของการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายที่จำแนกตามภารกิจและแผนงาน จะปรากฏอยู่ในภาคผนวก (annexe) ท้ายรัฐบัญญัติ โดยในปีงบประมาณ ค.ศ. 2018 งบประมาณ

¹⁰³ *ibid.*

¹⁰⁴ รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยรัฐบัญญัติงบประมาณ ค.ศ. 2001 มาตรา 8

¹⁰⁵ Direction Du Budget, *op. cit.*, p. 8.

ประจำปีของประเทศฝรั่งเศสจำแนกตามภารกิจได้ทั้งหมด 32 ภารกิจ แต่ละภารกิจจะประกอบไปด้วยแผนงานต่าง ๆ ที่แสดงอยู่ในรูปของตาราง ดังตัวอย่างต่อไปนี้

ตารางที่ 3.2 การจัดสรรงบประมาณของประเทศฝรั่งเศสตามโครงสร้างภารกิจและแผนงาน

ภารกิจ/แผนงาน	อำนาจในการก่อกำหนดผู้กักตุน (หน่วยเป็น: ยูโร)	อำนาจในการชำระหนี้ (หน่วยเป็น: ยูโร)
การเกษตร, อาหาร, การป่าไม้, การพัฒนาชนบท	3,316,818,225	3,429,163,774
ความสามารถในการแข่งขันและความยั่งยืนของการเกษตรกรรม, อุตสาหกรรมอาหาร, การป่าไม้, การประมงและการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ	2,113,375,174	2,221,675,174
ความปลอดภัยด้านสุขภาพและคุณภาพของอาหาร	554,137,920	552,137,920
ค่าใช้จ่ายอย่างสูงสำหรับการจ้างบุคลากร	317,817,920	317,817,920
การดำเนินการและการกำหนดทิศทางของนโยบายทางด้านเกษตรกรรม	649,305,131	655,350,680
ค่าใช้จ่ายอย่างสูงสำหรับการจ้างบุคลากร	568,504,538	568,504,538
การสนับสนุนของทางราชการเพื่อการพัฒนา	2,683,927,153	2,700,515,532
ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและการเงินเพื่อการพัฒนา	840,500,721	961,413,997
ความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันเพื่อนำไปสู่การพัฒนาประเทศ	1,843,426,432	1,739,101,535
ค่าใช้จ่ายอย่างสูงสำหรับการจ้างบุคลากร	165,230,981	165,230,981
การอพยพ ลี้ภัย และการปรับตัวเข้ากับสภาพแวดล้อม	1,350,057,374	1,380,785,287
การอพยพและการลี้ภัย	1,068,332,435	1,099,099,803
การเข้าถึงสัญชาติฝรั่งเศส	281,724,939	281,685,484
แผนงานอื่น ๆ		

แหล่งที่มา: รัฐบาลยุติงบประมาณประจำปี ค.ศ. 2018 ภาคผนวก ข

ทั้งนี้ ภายหลังจากที่รัฐบาลยุติงบประมาณประจำปีมีผลใช้บังคับ รัฐบาลยุติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยรัฐบาลยุติงบประมาณ ค.ศ. 2001 มาตรา 44 กำหนดให้รัฐบาลจะต้องตราพระราชกฤษฎีกาจัดสรรงบประมาณตามแผนงานต่าง ๆ (les décrets de repartition) โดยมีรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดสรรงบประมาณในระดับแผนงาน เพื่อเป็นการจัดสรรงบประมาณย่อยลงไปสำหรับแผนงานต่าง ๆ ในแต่ละภารกิจ และยังกำหนดจำนวนเงินสำหรับรายจ่ายบุคลากรของแต่ละแผนงานด้วย¹⁰⁶

3.2 บทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารในกระบวนการทางงบประมาณ

สภานิติบัญญัติแห่งชาติและสำนักงบประมาณเป็นองค์กรที่มีความสำคัญในกระบวนการทางงบประมาณ การกำหนดอำนาจหน้าที่และบทบาทของทั้งสององค์กรดังกล่าวมีความแตกต่างกันไป

¹⁰⁶ สุปรียา แก้วละเอียด, กฎหมายงบประมาณของต่างประเทศ, หน้า 179-180.

ในแต่ละประเทศซึ่งขึ้นอยู่กับปัจจัยหลาย ๆ อย่าง เช่น พัฒนาการทางด้านประวัติศาสตร์ บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ บริบททางการเมือง รวมไปถึงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และโครงสร้างของกระบวนการทางงบประมาณเองด้วย¹⁰⁷ สำหรับการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบประธานาธิบดี รัฐธรรมนูญจะมีการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารอย่างชัดเจน ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีบทบาทสำคัญในกระบวนการทางงบประมาณมากกว่าฝ่ายบริหาร ซึ่งจะแตกต่างจากประเทศที่มีรูปแบบการปกครองในระบบรัฐสภาที่ฝ่ายบริหารจะมีอำนาจเหนือกว่า

ในหัวข้อนี้ จะเป็นการกล่าวถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการทางงบประมาณและการโอนงบประมาณที่สำคัญของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศฝรั่งเศส คือ บทบาทของฝ่ายบริหาร ได้แก่ สำนักงานงบประมาณในประเทศสหรัฐอเมริกาและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในประเทศฝรั่งเศส และบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ รัฐสภาของทั้งสองประเทศ ซึ่งสามารถพิจารณาต่อไปได้

3.2.1 องค์กรที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณแผ่นดินของประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกา (United States of America) เป็นประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบประธานาธิบดี โดยประธานาธิบดีเป็นทั้งประมุขแห่งรัฐและเป็นหัวหน้ารัฐบาล (Chief Executive) รูปแบบของรัฐเป็นแบบสหพันธรัฐ (Federal Republic) โดยมีลักษณะเป็นการปกครองประเทศแบบรัฐรวมในรูปแบบสหพันธรัฐ (Federal State) กล่าวคือ ศูนย์กลางของการปกครองและการบริหารกิจการส่วนกลางของประเทศดำเนินการโดยรัฐบาลกลาง ซึ่งจะมีอำนาจเฉพาะเจาะจงและจำกัดเท่าที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้อำนาจเอาไว้เท่านั้น การบริหารกิจการอื่น ๆ นอกเหนือจากนั้นเป็นอำนาจของมลรัฐ¹⁰⁸ ประเทศสหรัฐอเมริกาประกอบไป 50 มลรัฐ โดยแบ่งระดับการปกครองออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ การปกครองโดยรัฐบาลกลางหรือระดับสหพันธรัฐ (Federal Government) การปกครองระดับมลรัฐ (State Government) และการปกครองระดับท้องถิ่น (Local Government) การใช้อำนาจของรัฐบาลกลางและรัฐบาลมลรัฐมีความเป็นอิสระต่อกันตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดโดยมีการจัดสรรการแบ่งแยกอำนาจระหว่างกันไว้อย่างชัดเจน โดยมีรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐ (Constitution of United States of America 1787) เป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ

¹⁰⁷ Paul Posner and Chung-Keun Park, "Role of the Legislature in the Budget Process: Recent Trends and Innovations," *OECD Journal on Budgeting* 7, (2007): 2.

¹⁰⁸ มานิตย์ จุมปา, รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา คำอธิบายเรียงมาตราพร้อมคำพิพากษาศาลฎีกา (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552), หน้า 22.

ภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกาได้กำหนดขอบเขตของการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาลกลางไว้เป็น 3 ฝ่าย ได้แก่ 1) ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือสถาบันรัฐสภาที่เรียกว่า สภาองเกรส (Congress) ซึ่งมีโครงสร้างเป็นระบบรัฐสภาคู่ ประกอบไปด้วย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) และวุฒิสภา (House of Senate) 2) ฝ่ายบริหาร หรือสถาบันประธานาธิบดี (The Presidency) และ 3) ฝ่ายตุลาการ คือ ศาลสูง (Supreme Court) ซึ่งแต่ละฝ่ายต่างก็มีอำนาจและหน้าที่ของตนเองเป็นสัดส่วนโดยเฉพาะ¹⁰⁹ โดยให้มีระบบตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ (System of Checks and Balances) ซึ่งกันและกันระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Power) โดยทั่วไปแล้วอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติและอำนาจของฝ่ายบริหารจะแยกออกจากกันโดยเด็ดขาด อย่างไรก็ตาม ในบางกรณี รัฐธรรมนูญอาจกำหนดให้แต่ละฝ่ายสามารถใช้อำนาจเหนืออีกฝ่ายได้ เช่น สภาองเกรสมีอำนาจในการพิจารณาและอนุมัติงบประมาณของฝ่ายบริหารและงบประมาณของฝ่ายตุลาการ ในขณะที่เดียวกัน ประธานาธิบดีสามารถใช้สิทธิยับยั้งกฎหมายงบประมาณของสภาองเกรสได้เช่นเดียวกัน¹¹⁰

สำหรับองค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติที่มีส่วนสำคัญในกระบวนการทางงบประมาณของประเทศสหรัฐอเมริกา สามารถพิจารณาได้ตามรายละเอียดดังต่อไปนี้

3.2.1.1 สำนักงานงบประมาณของประเทศสหรัฐอเมริกา

สำนักงานงบประมาณของประเทศสหรัฐอเมริกา (Office of Management and Budget: OMB) ได้ถูกจัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1921 โดยรัฐบัญญัติการงบประมาณและการบัญชี ค.ศ. 1921 (The Budget and Accounting Act 1921) แต่เดิมสำนักงานงบประมาณใช้ชื่อว่า “The Bureau of the Budget: BOB” เป็นหน่วยงานสังกัดกระทรวงการคลัง ต่อมาบทบาทความสำคัญงบประมาณมีความสำคัญมากขึ้น แผนการปรับปรุงองค์กรภาครัฐ ฉบับที่ 1 ปี ค.ศ. 1939 (Reorganization Plan No.1 of 1939) มีการโอนย้ายสำนักงานงบประมาณมาสังกัดสำนักบริหารของประธานาธิบดี (Executive Office of the President) โดยเป็นการปรับโครงสร้างองค์กรให้สำนักงานงบประมาณอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของประธานาธิบดีโดยตรงเพื่อเป็นเครื่องมือที่สำคัญของประธานาธิบดีในการบริหารประเทศ¹¹¹ สำนักงานงบประมาณมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ การบริหารจัดการงบประมาณและ

¹⁰⁹ วริยา ศ. ชินวรรณ, เอกสารการสอนชุดวิชา การเมืองการปกครองในยุโรปและอเมริกา (Governments and Politics in Europe and America) หน่วยที่ 1-3 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, 2530), หน้า 45.

¹¹⁰ สุปรียา แก้วละเอียด, กฎหมายงบประมาณของต่างประเทศ, หน้า 23.

¹¹¹ Congressional Research Service, Office of Management and Budget (OMB): A Brief Overview, Report RS21665, March 31, 2006, p. 1.

การเงินการคลังของประธานาธิบดีเพื่อรองรับนโยบายของรัฐบาลและมติคณะรัฐมนตรี และมีหน้าที่ให้คำแนะนำแก่ส่วนราชการต่าง ๆ รวมถึงการประเมินผลของแผนงานและการทำงานของส่วนราชการด้วยเครื่องมือ Program Assessment Rating Tool (PART) ซึ่งเป็นการเชื่อมโยงงบประมาณที่ขออนุมัติกับยุทธศาสตร์ของหน่วยงานและผลลัพธ์ที่กำหนดไว้¹¹²

ประมวลกฎหมายแห่งสหรัฐอเมริกา หมวด 31 มาตรา 1102¹¹³ กำหนดปีงบประมาณของประเทศสหรัฐอเมริกาเริ่มต้นวันที่ 1 ตุลาคม และสิ้นสุดวันที่ 30 กันยายนของปีถัดไป การจัดเตรียมงบประมาณและร่างรัฐบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของประเทศสหรัฐอเมริกาจะใช้ระยะเวลาค่อนข้างนาน โดยปกติแล้วจะใช้ระยะเวลาในการเตรียมการล่วงหน้ากว่า 1 ปี ก่อนวันเริ่มต้นปีงบประมาณนั้น ๆ จะมาถึง¹¹⁴ โดยสำนักงานงบประมาณและหน่วยงานในระดับสหพันธรัฐจะปฏิบัติหน้าที่ร่วมกัน ซึ่งประมวลกฎหมายแห่งสหรัฐอเมริกา หมวด 31 มาตรา 1105¹¹⁵ กำหนดให้ประธานาธิบดีจะต้องเสนอคำขอของงบประมาณสำหรับปีงบประมาณที่จะมาถึงต่อสภาองเกรส ไม่ช้ากว่าวันจันทร์แรกของเดือนกุมภาพันธ์ ดังนั้น บทบาทและหน้าที่หลักของสำนักงานงบประมาณจึงได้แก่ การจัดเตรียมงบประมาณและการบริหารงบประมาณ (Budget Formulation and Execution) เนื่องจากรัฐบัญญัติการงบประมาณและการบัญชี ค.ศ. 1921 กำหนดให้ ในแต่ละปีประธานาธิบดีจะต้องรวบรวมและยื่นข้อเสนอทางงบประมาณ (Budget Proposal) เพื่อให้สภาองเกรสพิจารณา สำนักงานงบประมาณจึงมีหน้าที่ที่จะต้องส่งคำแนะนำในการจัดทำงบประมาณ (Budget Guidance) ไปยังหน่วยงานต่าง ๆ จากนั้น หัวหน้าของส่วนราชการต่าง ๆ จะจัดทำคำขอของงบประมาณอย่างเป็นทางการกลับมายังสำนักงานงบประมาณเพื่อพิจารณาและจัดทำร่างคำขอของงบประมาณของประธานาธิบดี (President's budget) เพื่อเสนอต่อสภาองเกรส และเมื่อรัฐบัญญัติ

¹¹² เดชาภิวัฒน์ ณ สงขลา, “ระบบงบประมาณของประเทศสหรัฐอเมริกา,” **วารสารการงบประมาณ** 2 (ตุลาคม-ธันวาคม 2548): 40.

¹¹³ ประมวลกฎหมายแห่งสหรัฐอเมริกา หมวด 31 มาตรา 1102 บัญญัติว่า “ปีงบประมาณของประเทศเริ่มต้นวันที่ 1 ตุลาคมของทุกปีและสิ้นสุดในวันที่ 30 กันยายนของปีถัดไป บัญชีงบประมาณรายรับและบัญชีงบประมาณรายจ่ายที่ถูกกำหนดไว้โดยกฎหมายเพื่อประกาศใช้ในแต่ละปีงบประมาณจะต้องมีการเผยแพร่สำหรับปีงบประมาณนั้น”

¹¹⁴ สรรเสริญ สืบสการ, “ปัญหาการจัดทำงบประมาณของสหรัฐอเมริกา,” **รัฐสภาสาร** 32 (มกราคม 2527): 58.

¹¹⁵ ประมวลกฎหมายแห่งสหรัฐอเมริกา หมวด 31 มาตรา 1105 บัญญัติว่า “(ก) ภายในหรือหลังจากวันจันทร์แรกของเดือนมกราคม แต่ไม่ช้ากว่าวันจันทร์แรกของเดือนกุมภาพันธ์ของแต่ละปี ประธานาธิบดีจะต้องเสนอของบประมาณของรัฐบาลสหรัฐอเมริกาสำหรับปีงบประมาณที่จะมาถึง”

งบประมาณรายจ่ายประจำปีมีผลใช้บังคับ รัฐบัญญัติการป้องกันการขาดงบประมาณ ค.ศ. 1905 (The Antideficiency Act) กำหนดให้สำนักงบประมาณมีหน้าที่ในการจัดสรรเงินงบประมาณให้กับหน่วยงานต่าง ๆ โดยปกติจะแบ่งจ่ายเป็นรายไตรมาส เพื่อป้องกันไม่ให้หน่วยงานใช้จ่ายเงินงบประมาณเกินกว่าที่ได้รับการจัดสรรหรือใช้จ่ายเงินงบประมาณหมดก่อนสิ้นปีงบประมาณ¹¹⁶

กระบวนการจัดทำงบประมาณประจำปีของประเทศสหรัฐอเมริกา มีกระบวนการหลายขั้นตอนด้วยกัน ซึ่งอาจสรุปลำดับในแต่ละขั้นตอนได้ ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 3.3 กระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของประเทศสหรัฐอเมริกา

ช่วงเวลา	กระบวนการ
เดือนพฤษภาคม - เดือนมิถุนายน (1 ปี 5 เดือน ก่อนหน้าปีงบประมาณ)	สำนักงบประมาณ (OMB) จัดทำคู่มือการจัดทำงบประมาณ ประกอบไปด้วยรายละเอียดการจัดทำงบประมาณ การจัดทำแผนกลยุทธ์ การวิเคราะห์โครงการและงบลงทุน การคำนวณค่าเสื่อมของราคาสินทรัพย์ เป็นต้น
เดือนมิถุนายน - เดือนกรกฎาคม	ส่วนราชการเริ่มจัดทำคำขอของงบประมาณของสำนัก/ศูนย์/กองภายในส่วนราชการ
เดือนกรกฎาคม - เดือนสิงหาคม	สำนักงบประมาณ (OMB) เวียนคู่มือการจัดทำงบประมาณ (A-11) แก่ส่วนราชการ
เดือนกันยายน - เดือนตุลาคม	ส่วนราชการจัดทำและส่งคำขอของงบประมาณให้สำนักงบประมาณ (OMB) พิจารณา
เดือนตุลาคม	สำนักงบประมาณ (OMB) โดยสำนักจัดทำด้านต่าง ๆ (Resource Management Offices) วิเคราะห์คำขอของงบประมาณของส่วนราชการ
เดือนพฤศจิกายน	ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ (OMB Director) เป็นประธานในการพิจารณาคำขอของงบประมาณของทุกส่วนราชการ
เดือนธันวาคม	สำนักงบประมาณ (OMB) แจ้งผลการจัดสรรให้ส่วนราชการทราบ และส่วนราชการทำคำขอของงบประมาณเพิ่มเติมอีกครั้งหนึ่ง (Appeals) จนได้ผลการจัดสรรงบประมาณครั้งสุดท้ายในปลายเดือนธันวาคม
เดือนมกราคม	สำนักงบประมาณ (OMB) จัดทำเอกสารงบประมาณ
วันจันทร์แรกของเดือนกุมภาพันธ์ - เดือนพฤษภาคม	ประธานาธิบดีนำผลการจัดสรรงบประมาณประจำปีเสนอต่อรัฐสภา (Congress) และเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของวุฒิสภา มีการจัดตั้งคณะกรรมการการงบประมาณของรัฐสภา ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา
เดือนพฤษภาคม - เดือนมิถุนายน	ขั้นตอนการพิจารณาของวุฒิสภาของคณะกรรมการการงบประมาณทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา
เดือนมิถุนายน - เดือนสิงหาคม	กระบวนการ Reconciliation และจัดทำรัฐบัญญัติงบประมาณประจำปี (Appropriation Bills) 10-15 ฉบับ
เดือนกันยายน	ประธานาธิบดีพิจารณาอนุมัติงบประมาณประจำปีเป็นครั้งสุดท้ายก่อนเซ็นอนุมัติรัฐบัญญัติงบประมาณประจำปีเพื่อให้มีผลบังคับใช้
วันที่ 1 ตุลาคม	เริ่มปีงบประมาณ

แหล่งที่มา: เดชาภิวัฒน์ ณ สงขลา, 2548

สำหรับบทบาทของสำนักงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับการโอนงบประมาณแผ่นดินนั้น เนื่องจากกระบวนการโอนงบประมาณแผ่นดินที่เกิดขึ้นภายในกระทรวงและหน่วยงานต่าง ๆ จะเป็นขั้นตอนของพิจารณาและต้องตัดสินใจว่าจะโอนงบประมาณข้ามบัญชีงบประมาณหรือการโอนงบประมาณข้ามแผนงานอย่างไร ซึ่งกระบวนการเหล่านี้จะต้องได้รับการอนุมัติโดยหัวหน้าหน่วยงานหรือโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวง และในบางกรณีจะต้องได้รับการอนุมัติจากผู้อำนวยการสำนักงบประมาณก่อนการดำเนินการโอนงบประมาณ อย่างไรก็ตาม กระบวนการภายในของแต่ละกระทรวงหรือหน่วยงานมีความแตกต่างกัน ยกตัวอย่างเช่น กระบวนการภายในสำหรับการโอนงบประมาณของกองทัพอากาศ จะต้องได้รับการอนุมัติโดยรองผู้ช่วยเลขาธิการกองทัพอากาศ (The Deputy Assistant Secretary of the Air Force) ก่อนที่จะดำเนินการแจ้งต่อสภาองเกรสในลำดับถัดไป หรือการโอนงบประมาณข้ามบัญชีงบประมาณโดยหน่วยงานภายในกระทรวงเกษตร (Department of Agriculture) จะต้องมีการเตรียมการโดยแผนงบประมาณและการเงินของกระทรวง และจะต้องได้รับการอนุมัติโดยสำนักวิเคราะห์งบประมาณและแผนงานของกระทรวง ก่อนที่จะเสนอต่อสำนักงบประมาณและสภาองเกรสในลำดับถัดไป เป็นต้น¹¹⁷ ยิ่งไปกว่านั้น กระบวนการโอนงบประมาณภายในของบางหน่วยงานอาจถูกกำหนดไว้โดยกฎหมาย เช่น ผู้อำนวยการของสำนักงานข่าวกรองแห่งชาติ (National Intelligence) จะสามารถโอนงบประมาณได้ก็ต่อเมื่อ 1) ได้รับการอนุมัติจากผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ 2) ภายหลังจากการประชุมหารือกับหัวหน้าหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น ผู้อำนวยการสำนักหน่วยข่าวกรองกลาง (CIA) ถ้าการเปลี่ยนแปลงงบประมาณนั้นเกี่ยวข้องกับงบประมาณของสำนักหน่วยข่าวกรองกลาง เป็นต้น¹¹⁸

นอกจากนี้ สำนักงบประมาณยังมีบทบาทในการพิจารณาคำขอโอนงบประมาณข้ามแผนงาน (reprogramming requests) ของหน่วยงานฝ่ายบริหารซึ่งจะต้องปฏิบัติตามคำแนะนำและกระบวนการที่สำนักงบประมาณกำหนด โดยเป็นไปตามระเบียบสำนักงบประมาณ (Circular No. A-11) มาตรา 22.3 ว่าด้วยการดำเนินการด้านเอกสารสำหรับสภาองเกรสและสื่อมวลชน ที่กำหนดให้หน่วยงานฝ่ายบริหารจะต้องส่งข้อมูลให้กับสำนักงบประมาณพิจารณาเป็นการล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 5 วันทำการเพื่อให้สำนักงบประมาณมีระยะเวลาเพียงพอในการพิจารณาคำขอโอนงบประมาณข้ามแผนงานดังกล่าวด้วย¹¹⁹

¹¹⁷ Congressional Research Service, **Transfer and Reprogramming of Appropriations: An Overview of Authorities, Limitations, and Procedures**, Report R43098, July 6, 2013, p. 12.

¹¹⁸ *ibid.*

¹¹⁹ *ibid.*, p.13.

3.2.1.2 สภาองเกรส

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าสภาองเกรส (Congress) เป็นสถาบันที่รับผิดชอบทางด้านนิติบัญญัติในระดับชาติซึ่งถือเป็นเสาหลักหนึ่งของอำนาจในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยของสหรัฐอเมริกา ส่วนสภานิติบัญญัติมลรัฐจะมีหน้าที่รับผิดชอบทางด้านนิติบัญญัติในระดับมลรัฐ สภาองเกรสมีอำนาจในการดำเนินการใด ๆ ทุกประการเพื่อที่จะดำรงไว้ซึ่งความสงบสุข การคุ้มครองเสรีภาพของประชาชน และการเสริมสร้างความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนในชาติ¹²⁰ โดยอำนาจที่สำคัญที่สุดของสภาองเกรส คือ การออกกฎหมาย โดยที่สมาชิกสภาองเกรสมีอำนาจที่จะเสนอร่างกฎหมายต่อสภาที่ตนเป็นสมาชิกได้ซึ่งแต่ละสภามีฐานะเท่าเทียมกัน มีอำนาจเป็นของตนเอง (Unique Powers) และมีการทำงานที่เป็นอิสระแยกต่างหากจากกัน แต่ในขณะเดียวกันนั้น แต่ละสภาก็มีความเกี่ยวข้องในการทำงานร่วมกันในลักษณะของการถ่วงดุลอำนาจระหว่างกันโดยที่ไม่มีกฎหมายใดจะมีผลใช้บังคับหากสภาใดสภาหนึ่งไม่ให้ความเห็นชอบ

สภาองเกรสมีลักษณะเป็นระบบสภาคู่ ประกอบไปด้วยวุฒิสภา (Senate) และสภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) โดยสมาชิกของทั้งสองสภาได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในแต่ละมลรัฐ สมาชิกของสภาองเกรสถือเป็นตัวแทนของประชาชนผ่านการเลือกตั้งเข้าไปทำหน้าที่ดำเนินการทางด้านนิติบัญญัติ การอนุมัติงบประมาณแผ่นดินประจำปี และการตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐบาล¹²¹ นอกจากนี้ ในแต่ละสภายังประกอบไปด้วยกลไกของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ (Committees) ในสังกัดของตน เพื่อช่วยแบ่งเบาภาระในการกลั่นกรองกฎหมายให้มีความละเอียดถูกต้อง รวดเร็ว ทันต่อเหตุการณ์และความต้องการของประชาชน โดยลักษณะการทำงานของคณะกรรมการแบ่งออกได้เป็น 4 ประเภท ดังนี้

1. คณะกรรมการสามัญ (Standing Committees) แต่ละสภาประกอบไปด้วยคณะกรรมการสามัญชุดต่าง ๆ ในสังกัดของตนโดยมีหน้าที่ในการเสนอและพิจารณาร่างกฎหมาย การพิจารณาและเสนอร่างกฎหมายแต่ละฉบับนั้นประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานสภาสูงเป็นผู้เสนอ หากประธานคณะกรรมการเห็นว่าร่างกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งไม่เหมาะสม ร่างกฎหมายฉบับนั้นก็จะเป็นอันตกไปและสิ้นสุดในคณะกรรมการ ดังนั้น การมีระบบคณะกรรมการจึงเป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ในการปฏิบัติงานของสภาองเกรสให้น้อยลง¹²² ซึ่งคณะกรรมการสามัญทั้งในสังกัดของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท ได้แก่

¹²⁰ สมบัติ อารังธัญวงศ์, *การเมืองอเมริกา*, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ: เสมาธรรม, 2545), หน้า 125.

¹²¹ สุปรียา แก้วละเอียด, *กฎหมายงบประมาณของต่างประเทศ*, หน้า 22.

¹²² สมบัติ อารังธัญวงศ์, *เรื่องเดิม*, หน้า 145.

1.1 คณะกรรมาธิการสามัญของสภาผู้แทนราษฎร (House Standing committees) คณะกรรมาธิการสามัญของสภาผู้แทนราษฎร ได้แก่ คณะกรรมาธิการที่สภาผู้แทนราษฎรเลือกมาทำหน้าที่ประจำตลอดอายุของสภาองเกรส เนื่องจากสภาผู้แทนราษฎรไม่มีระยะเวลาเพียงพอในการพิจารณากฎหมายเป็นจำนวนหลาย ๆ ฉบับที่ผ่านเข้ามาอย่างละเอียดถี่ถ้วน จึงต้องมอบหมายให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมาธิการชุดต่าง ๆ ของสภาเป็นผู้พิจารณา เมื่อคณะกรรมาธิการพิจารณาแล้วเสร็จจะส่งร่างกฎหมายกลับมายังสภาองเกรสเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ คณะกรรมาธิการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรมีทั้งหมด 22 คณะ¹²³ โดยคณะกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎรที่มีหน้าที่ในการพิจารณากฎหมายงบประมาณ ได้แก่ คณะกรรมาธิการด้านงบประมาณ (House Budget Committee) ทำหน้าที่ในการศึกษานโยบายการงบประมาณและจัดทำร่างกรอบทางงบประมาณ (Budget Resolution) เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาและอนุมัติต่อไป คณะกรรมาธิการภาษีอากร (Ways and Means Committee) ทำหน้าที่ในการพิจารณาการจัดเก็บรายได้และการก่องหนี้สาธารณะ คณะกรรมาธิการจัดสรรงบประมาณ (House Appropriation Committee) ทำหน้าที่ในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายตามภารกิจในแต่ละด้านตามที่คณะอนุกรรมการจัดสรรงบประมาณแต่ละชุดเสนอมา¹²⁴

1.2 คณะกรรมาธิการสามัญของวุฒิสภา (Senate Standing Committees) คณะกรรมาธิการสามัญของวุฒิสภามีลักษณะเช่นเดียวกับในสภาผู้แทนราษฎรเพียงแต่มีจำนวนคณะกรรมาธิการน้อยกว่า กล่าวคือ มีจำนวนคณะกรรมาธิการทั้งหมด 16 คณะ โดยสมาชิกของคณะกรรมาธิการทั้ง 16 คณะนี้ได้รับการเลือกตั้งจากวุฒิสภา สำหรับการปฏิบัติหน้าที่นั้น ประธานสภาจะเป็นผู้เสนอร่างกฎหมายให้คณะกรรมาธิการนำไปพิจารณา ซึ่งคณะกรรมาธิการมีอำนาจที่จะพิจารณาร่างกฎหมายนั้น ๆ เมื่อพิจารณาแล้วเสร็จก็จะนำเสนอเข้าสู่ที่ประชุมวุฒิสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป¹²⁵ คณะกรรมาธิการสามัญของวุฒิสภาที่มีหน้าที่ในการพิจารณากฎหมายงบประมาณ ได้แก่ คณะกรรมาธิการงบประมาณ (Senate Budget Committee) ทำหน้าที่ในการศึกษาและจัดทำร่างกรอบทางงบประมาณ (Budget Resolution) เพื่อให้วุฒิสภาได้พิจารณาและอนุมัติต่อไป คณะกรรมาธิการด้านการคลัง (Finance Committee) ทำหน้าที่พิจารณาการจัดเก็บรายได้และการก่องหนี้สาธารณะ และ

¹²³ *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 145-146.

¹²⁴ สุปรียา แก้วละเอียด, *กฎหมายงบประมาณของต่างประเทศ*, หน้า 97.

¹²⁵ สมบัติ อารังธัญวงศ์, *เรื่องเดิม*, หน้า 148-149.

คณะกรรมการการจัดสรรงบประมาณ (Senate Appropriation Committee) ทำหน้าที่ในการพิจารณาการจัดสรรงบประมาณตามภารกิจแต่ละด้านที่ตามคณะอนุกรรมการการจัดสรรงบประมาณเสนอมา¹²⁶

1.3 คณะอนุกรรมการ (Subcommittee) จัดตั้งขึ้นโดยคำสั่งของประธานคณะกรรมการสามัญ คณะกรรมการสามัญเป็นผู้กำหนดจำนวนสมาชิกของคณะอนุกรรมการ โดยการขอคำปรึกษาจากผู้นำเสียงข้างน้อยในคณะกรรมการว่าควรจะกำหนดอย่างไรและมีผู้ใดบ้าง เหตุที่ต้องมีคณะอนุกรรมการเนื่องจากในปัจจุบันมีความต้องการผู้ที่มีความชำนาญพิเศษในการร่างกฎหมาย ดังนั้น การร่างกฎหมายส่วนใหญ่จึงเป็นหน้าที่ของคณะอนุกรรมการ แต่คณะกรรมการสามัญก็ยังคงต้องพิจารณาถึงว่าจะให้ความเห็นชอบหรือไม่ พร้อมทั้งต้องจัดทำรายงานเสนอต่อสภาเช่นเดียวกัน เมื่อการปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายเสร็จสิ้นลง คณะอนุกรรมการจะต้องจัดทำรายงานแต่ละเรื่องเสนอต่อคณะกรรมการสามัญที่ตนสังกัด ซึ่งโดยปกติคณะกรรมการสามัญมักจะคล้อยตามข้อเสนอของคณะอนุกรรมการ¹²⁷ สำหรับคณะอนุกรรมการที่มีหน้าที่ในการพิจารณากฎหมายงบประมาณ ได้แก่ คณะอนุกรรมการจัดสรรงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎร (House Appropriation Subcommittees) มีจำนวนทั้งสิ้น 12 คณะ และคณะอนุกรรมการจัดสรรงบประมาณของวุฒิสภา (Senate Appropriation Subcommittees) อีกจำนวนทั้งสิ้น 12 คณะ คณะอนุกรรมการจัดสรรงบประมาณของแต่ละสภาแต่งตั้งโดยคณะกรรมการจัดสรรงบประมาณของแต่ละสภา ทำหน้าที่พิจารณาคำขอของงบประมาณที่ประธานาธิบดีเสนออย่างละเอียด และพิจารณาคำชี้แจงของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐบาลกลางเกี่ยวกับงบประมาณของแต่ละหน่วยงาน นอกจากนี้ ยังมีหน้าที่พิจารณาร่างรัฐบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี (Appropriation Bill) ตามที่ประธานคณะอนุกรรมการจัดสรรงบประมาณแต่ละคณะยกมาตามภารกิจที่ตนรับผิดชอบ เพื่อส่งร่างแล้วรัฐบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีดังกล่าวไปยังคณะกรรมการจัดสรรงบประมาณของแต่ละสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบและส่งร่างรัฐบัญญัติดังกล่าวต่อไปยังสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อพิจารณาลงมติอนุมัติต่อไป¹²⁸

2. คณะกรรมการพิเศษ (Special or Select Committee) คณะกรรมการพิเศษเป็นคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นมาเพื่อดำเนินการสอบสวนพิเศษหรือศึกษาเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือปัญหาใดปัญหาหนึ่งเป็นการเฉพาะ เมื่อเสร็จสิ้นภารกิจแล้ว ก็จะต้องรายงานกลับไปยังคณะกรรมการและสภาองเกรส จากนั้นคณะกรรมการพิเศษก็จะหมดหน้าที่และสิ้นสุดสถานะไป¹²⁹

¹²⁶ สุปรียา แก้วละเอียด, กฎหมายงบประมาณของต่างประเทศ, หน้า 97-98.

¹²⁷ สมบัติ อารังธัญวงศ์, เรื่องเดิม, หน้า 150.

¹²⁸ สุปรียา แก้วละเอียด, กฎหมายงบประมาณของต่างประเทศ, หน้า 98.

¹²⁹ สมบัติ อารังธัญวงศ์, เรื่องเดิม, หน้า 150.

3. คณะกรรมการการผสมสามัญ (Joint Standing Committee) คณะกรรมการการนี้ จัดตั้งขึ้นจากมติร่วมกันระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา จำนวนสมาชิกของ คณะกรรมการการผสมสามัญจะประกอบด้วยสมาชิกจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาในจำนวน ที่เท่ากัน คณะกรรมการการชุดนี้มีฐานะเทียบเท่ากับคณะกรรมการสามัญและมีบทบาทหน้าที่หลาย ประการ โดยการอาศัยความร่วมมือของสภาสองสภาเพื่อช่วยในการตรวจสอบ หรือการศึกษาในเรื่อง พิเศษบางประการ และเมื่อปฏิบัติงานสำเร็จลุล่วงคณะกรรมการดังกล่าวก็จะหมดสภาพไป¹³⁰

4. คณะกรรมการการผสมวิสามัญ (Conference Committees) คณะกรรมการการผสม วิสามัญประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ย ประนีประนอม และประสานผลประโยชน์ระหว่างสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ในกรณีที่เกิดปัญหาว่าสภาใด สภาหนึ่งไม่ยอมรับกฎหมายหรือไม่สามารถตกลงกันได้¹³¹

สำหรับบทบาทและอำนาจของสภาสองสภาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการทาง งบประมาณนั้น นอกจากรัฐธรรมนูญแห่งประเทศสหรัฐอเมริกามาตรา 1¹³² จะกำหนดให้อำนาจ นิติบัญญัติทั้งหลายเป็นอำนาจของสภาสองสภา รัฐธรรมนูญยังกำหนดให้อำนาจทางการคลังแก่ สภาสองสภาไว้ด้วย ได้แก่ 1) อำนาจในการจัดเก็บรายได้ รัฐธรรมนูญแห่งประเทศสหรัฐอเมริกา มาตรา 8¹³³ กำหนดให้สภาสองสภามีอำนาจในการกำหนดและจัดเก็บภาษีและอากรประเภทต่าง ๆ ซึ่งถือเป็นการรองรับหลักการไม่มีภาษีโดยไม่มีผู้แทน (No taxation without Representation) หรือหลักความยินยอมทางภาษีไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน ดังนั้น การจัดเก็บภาษีของจะต้องตรา เป็นกฎหมายที่จะต้องผ่านความเห็นชอบจากสภาสองสภา¹³⁴ 2) อำนาจในการจ่ายเงินแผ่นดิน สภาสองสภามีอำนาจในการตรากฎหมายเพื่อนำรายได้จากภาษีอากรไปใช้เพื่อภารกิจของรัฐ ได้แก่ เพื่อการชำระหนี้ เพื่อการป้องกันประเทศ และเพื่อสวัสดิการทั่วไปของสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นอำนาจใน การใช้จ่ายเงินของสหพันธรัฐ (Spending Power) ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งประเทศสหรัฐอเมริกา

¹³⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 151.

¹³¹ เรื่องเดียวกัน.

¹³² รัฐธรรมนูญแห่งประเทศสหรัฐอเมริกา หมวด 1 มาตรา 1 บัญญัติว่า “ให้อำนาจนิติบัญญัติทั้งปวงเป็นของ รัฐสภาแห่งสหรัฐอเมริกา อันประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร”

¹³³ รัฐธรรมนูญแห่งประเทศสหรัฐอเมริกา หมวด 1 มาตรา 8 บัญญัติว่า “ให้รัฐสภามีอำนาจ ในการกำหนดและจัดเก็บภาษีอากร ภาษีศุลกากร และภาษีสรรพสามิต เพื่อใช้ในการชำระหนี้และ ดำเนินการด้านการป้องกันประเทศและด้านสวัสดิการทั่วไปของสหรัฐอเมริกา แต่บรรดาภาษีอากร ภาษีศุลกากรและภาษีสรรพสามิตทุกประเภทเป็นรูปแบบเดียวกันทั่วสหรัฐอเมริกา”

¹³⁴ สุปรียา แก้วละเอียด, กฎหมายงบประมาณของต่างประเทศ, หน้า 35.

มาตรา 9¹³⁵ ยังได้กำหนดให้การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีกฎหมายอนุญาตเท่านั้น และ 3) อำนาจในการก่อหนี้สาธารณะ ในกรณีที่รัฐบาลกลางจัดเก็บรายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่าย รัฐบาลกลางมีความจำเป็นต้องกู้เงินย่อมมีผลทำให้เป็นการก่อหรือเพิ่มปริมาณหนี้สาธารณะ โดยรัฐธรรมนูญแห่งประเทศสหรัฐอเมริกามาตรา 8 วรรคสอง¹³⁶ กำหนดให้อำนาจในการอนุมัติ ให้มีการกู้เงินเป็นอำนาจของสภาองเกรสและการกู้เงินจะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีกฎหมายอนุญาต ซึ่งเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติหรือสภาองเกรสเช่นเดียวกัน

จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งประเทศสหรัฐอเมริกาได้รับรองอำนาจในการจ่ายเงินแผ่นดินให้เป็นอำนาจเฉพาะของฝ่ายนิติบัญญัติ เพราะฉะนั้น ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการทางงบประมาณนั้น สภาองเกรสจึงเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณแผ่นดินที่ฝ่ายบริหารหรือประธานาธิบดีเป็นผู้เสนอ กฎหมายที่อนุญาตให้จ่ายเงินแผ่นดิน ที่ผ่านกระบวนการอนุมัติงบประมาณโดยสภาองเกรสเรียกว่า “Appropriation Act” เป็นกฎหมาย ที่ให้อำนาจหน่วยงานของรัฐบาลกลางในการก่อหนี้ผูกพันและให้อำนาจกระทรวงการคลังในการ จ่ายเงินตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้กฎหมาย โดยหน่วยงานของรัฐบาลกลางจะไม่สามารถก่อหนี้ผูกพันหรือใช้จ่ายเกินกว่าจำนวนที่สภาองเกรสอนุมัติ¹³⁷ สำหรับหลักเกณฑ์ในการอนุมัติงบประมาณของสภาองเกรสนั้น จะเป็นไปตามรัฐธรรมนูญการอนุมัติงบประมาณของสภาองเกรส และการควบคุมการระงับยับยั้งงบประมาณ ค.ศ. 1974 (The Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974) โดยจะต้องผ่านความเห็นชอบจากทั้งสองสภา คือ สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ซึ่งประกอบไปด้วยขั้นตอน 4 ขั้นตอน ดังนี้¹³⁸

1. การอนุมัติกรอบทางงบประมาณโดยสภาองเกรส สภาองเกรสจะพิจารณาคำขอ งบประมาณที่ฝ่ายบริหารเสนอมา โดยคณะกรรมการด้านการงบประมาณของทั้งสภาผู้แทนราษฎรและ วุฒิสภาจะร่างกรอบทางงบประมาณ (Budget Resolution) โดยกรอบทางงบประมาณดังกล่าว จะต้องผ่านความเห็นชอบของทั้งสองสภา เพื่อเป็นกรอบในการจัดสรรงบประมาณประจำปี

¹³⁵ รัฐธรรมนูญแห่งประเทศสหรัฐอเมริกา หมวด 1 มาตรา 9 บัญญัติว่า “การเบิกจ่ายเงิน งบประมาณจากกระทรวงการคลัง จะทำได้ต่อเมื่อมีกฎหมายงบประมาณที่ผ่านการอนุมัติจากรัฐสภา เสียก่อน และรายการบัญชีรายรับรายจ่ายของเงินงบประมาณนี้ต้องตีพิมพ์เผยแพร่ตามกำหนดเวลา”

¹³⁶ รัฐธรรมนูญแห่งประเทศสหรัฐอเมริกา หมวด 1 มาตรา 8 วรรคสอง บัญญัติว่า “ให้รัฐสภามีอำนาจในการกู้ยืมเงินโดยใช้เครดิตของสหรัฐอเมริกาได้”

¹³⁷ Congressional Research Service, *Introduction to the Federal Budget Process*, p. 19.

¹³⁸ สุปรียา แก้วละเอียด, *กฎหมายงบประมาณของต่างประเทศ*, หน้า 52-59.

2. การจัดทำร่างรัฐบัญญัติงบประมาณรายจ่ายโดยคณะอนุกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและของวุฒิสภา คณะกรรมการการจัดสรรงบประมาณ (Appropriation Committees) ของแต่ละสภาจะทำการพิจารณารายละเอียดของรายจ่ายที่อนุญาตให้มีการก่อหนี้ผูกพันสำหรับแผนงานต่าง ๆ โดยการจัดตั้งคณะอนุกรรมการการจัดสรรงบประมาณในแต่ละสภามีจำนวนทั้งสิ้น 12 คณะ เพื่อรับผิดชอบในการพิจารณางบประมาณและยกย่องร่างรัฐบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี (Appropriation Bill) ตามภารกิจที่แตกต่างกันออกไป ภายใต้วงเงินที่กำหนดไว้ในกรอบทางงบประมาณที่สภาสองเกรสได้ให้ความเห็นชอบก่อนหน้านี้

3. การเห็นชอบร่างรัฐบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีฉบับต่าง ๆ และการอนุมัติร่างรัฐบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีฉบับที่ตกลงร่วมกันโดยสภาสองเกรส เป็นขั้นตอนการอภิปรายและลงมติเห็นชอบร่างรัฐบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีทั้ง 12 ฉบับที่เสนอมาในแต่ละสภา โดยการจัดตั้งคณะกรรมการผสมวิสามัญ (Conference Committee) ประชุมเพื่อพิจารณาประนีประนอมและหาข้อสรุปร่วมกัน จากนั้นคณะกรรมการผสมวิสามัญจะจัดทำร่างรัฐบัญญัติงบประมาณประจำปีให้เหลือเพียงฉบับเดียวต่อการจัดสรรงบประมาณในด้านต่าง ๆ

4. ประธานาธิบดีลงนามเพื่อประกาศใช้รัฐบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีร่างรัฐบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีฉบับที่ผ่านการอนุมัติของสภาสองเกรสจำนวนทั้งสิ้น 12 ฉบับ จะถูกส่งไปยังประธานาธิบดีเพื่อลงนามอนุมัติ ร่างรัฐบัญญัติเหล่านั้นก็มีสถานะเป็นกฎหมายและเริ่มมีผลใช้บังคับเมื่อเริ่มปีงบประมาณ

ในส่วนของบทบาทของสภาสองเกรสในกระบวนการโอนงบประมาณแผ่นดินนั้น เนื่องจากกระบวนการโอนงบประมาณเป็นการให้อำนาจการบริหารจัดการงบประมาณแก่หน่วยงาน เพื่อให้การดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น อย่างไรก็ตาม การโอนงบประมาณอาจส่งผลให้งบประมาณถูกใช้จ่ายไปในทางที่เบี่ยงเบนไปจากเจตนารมณ์ดั้งเดิมสภาสองเกรส ด้วยเหตุนี้ สภาสองเกรสจึงเข้ามามีบทบาทในการควบคุมการบริหารงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรตามรัฐบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฉบับต่าง ๆ ของหน่วยงาน ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว กฎหมายจะกำหนดให้หน่วยงานต้องดำเนินการแจ้งต่อสภาสองเกรสก่อนการดำเนินการโอนงบประมาณข้ามบัญชีงบประมาณ (Transfer) หรือดำเนินการแจ้งภายหลังภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ส่วนการโอนงบประมาณข้ามแผนงาน (Reprogramming) กฎหมายมักจะกำหนดให้หน่วยงานต้องดำเนินการแจ้งต่อสภาสองเกรสเฉพาะในกรณีที่เป็นการโอนงบประมาณเกินกว่าจำนวนที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ ลักษณะการดำเนินการแจ้งต่อสภาสองเกรสดังกล่าว หน่วยงานจะดำเนินการในรูปของการจัดทำรายงานเกี่ยวกับการโอนงบประมาณเสนอต่อคณะกรรมการการจัดสรรงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ในบางกรณี หน่วยงานอาจดำเนินการเผยแพร่รายงานฉบับดังกล่าวต่อสาธารณะชนด้วย อย่างไรก็ตาม การดำเนินการแจ้งต่อสภาสองเกรสดังกล่าว

จะมีเพียงแต่เฉพาะสมาชิกของสภาองเกรสที่เป็นคณะกรรมการการจัดสรรงบประมาณเท่านั้นที่จะมีโอกาสเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับการโอนงบประมาณของหน่วยงาน ด้วยเหตุนี้ สภาองเกรสอาจแก้ไขข้อจำกัดดังกล่าวโดยการกำหนดให้จำนวนอย่างสูงที่กำหนดโดยกฎหมายมีจำนวนที่ลดลง การกำหนดให้หน่วยงานต้องดำเนินการแจ้งต่อคณะกรรมการคณะอื่นเพิ่มเติม หรือกำหนดให้ทุกหน่วยงานต้องเผยแพร่รายงานฉบับดังกล่าวต่อสาธารณะ เป็นต้น¹³⁹ จะเห็นได้ว่า การจัดทำรายงานเกี่ยวกับการโอนงบประมาณเพื่อเสนอต่อสภาองเกรสเป็นวิธีการที่ช่วยเสริมสร้างการกำกับดูแลโดยสภาองเกรสและเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงหลักอำนาจทางงบประมาณเป็นของสภาองเกรสอย่างชัดเจน รวมถึงการสามารถระบุถึงความไม่เหมาะสมในการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานต่าง ๆ ยังมีส่วนช่วยในการเสริมสร้างความโปร่งใสทางการคลังอีกด้วย

3.2.2 องค์ครที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณแผ่นดินของประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสปกครองในรูปแบบสาธารณรัฐที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ในระบบกึ่งประธานาธิบดีกึ่งรัฐสภา (semi presidential semi parliamentary system) โดยมีประธานาธิบดีมีฐานะเป็นประมุขของรัฐและเป็นประมุขของฝ่ายบริหาร โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารร่วมกับประธานาธิบดีในการบริหารประเทศที่เรียกว่า ทวิภาคของฝ่ายบริหาร (l'exécutif bicephale) กล่าวคือ การที่ฝ่ายบริหารมีผู้มีอำนาจสั่งการถึงสองคนและทั้งสองคนจะต้องบริหารประเทศด้วยกันภายใต้กฎเกณฑ์ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้¹⁴⁰ รูปแบบของรัฐเป็นแบบรัฐเดี่ยว โดยแบ่งระดับการปกครองออกเป็น 2 ระดับ ได้แก่ การปกครองโดยรัฐบาลกลางและการปกครองในระดับท้องถิ่น ซึ่งแบ่งการปกครองออกเป็นแคว้น (régions) จังหวัด (départements) และเทศบาล (communes) ที่มีความเป็นอิสระทั้งในการบริหารงานบุคคลและความอิสระในด้าน การคลังและงบประมาณ โดยมีรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 เป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ

ภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้แบ่งแยกสถาบันทางการเมืองออกเป็นสามฝ่าย ได้แก่ 1) ฝ่ายนิติบัญญัติ ประกอบไปด้วย สภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งทั่วไปทางตรง และวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยทางอ้อม โดยเป็นระบบสภาคู่ที่มีอำนาจ

¹³⁹ Congressional Research Service, *Transfer and Reprogramming of Appropriations*, p. 14.

¹⁴⁰ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, เอกสารวิชาการ ของสถาบันพระปกเกล้า ชุด รู้เขารู้เรา : การเมืองการปกครองต่างประเทศ ระบบการเมืองการปกครองฝรั่งเศส (กรุงเทพฯ: สยามศิลป์การพิมพ์, 2543), หน้า 55.

ไม่เท่าเทียมกัน รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจน้อยกว่าสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ รัฐบาลไม่ต้องรับผิดชอบในการบริหารประเทศต่อวุฒิสภาและคณะเดียวกันในการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล วุฒิสภาจะไม่สามารถลงมติอภิปรายไม่ไว้วางใจได้เหมือนกับสภาผู้แทนราษฎร

2) ฝ่ายบริหาร ประกอบไปด้วย ประธานาธิบดีที่มาจากการเลือกตั้งทางตรง และนายกรัฐมนตรีที่มาจากการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี ซึ่งประธานาธิบดีมีอำนาจในการบริหารประเทศร่วมกับนายกรัฐมนตรีโดยที่นายกรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งหัวหน้ารัฐบาลมีหน้าที่ปฏิบัติงานของรัฐบาลและรับผิดชอบในการบริหารประเทศต่อรัฐสภา¹⁴¹

3) ฝ่ายตุลาการ ประเทศฝรั่งเศสใช้ระบบศาลคู่ ประกอบไปด้วย ระบบศาลยุติธรรมที่พิจารณาคดีแพ่งและคดีอาญา และศาลปกครองที่มีหน้าที่ในการวินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างรัฐกับเอกชน นอกจากนี้ ยังมีศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐที่เป็นศาลเฉพาะกิจในการพิจารณาความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ไม่ใช่ประธานาธิบดีและศาลสูงสุด (La Haute Cour) ที่ทำหน้าที่พิจารณาความผิดของประธานาธิบดีที่เกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่ที่เป็นการขัดต่อตำแหน่งหน้าที่ของประธานาธิบดีตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด รวมไปถึงคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (Le Conseil Constitutionnel) ทำหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายและการออกเสียงประชามติ¹⁴²

ประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศที่มีกรอบทางกฎหมายสำหรับกระบวนการงบประมาณที่มีความครอบคลุม โดยรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 กำหนดให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจเป็นอย่างมากในกระบวนการงบประมาณ อีกทั้ง ยังจำกัดบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติในกระบวนการทางงบประมาณที่สำคัญ กล่าวคือ ก่อนปี ค.ศ. 1958 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะต้องเสนอร่างงบประมาณต่อรัฐสภาโดยที่คณะกรรมการด้านการคลังของรัฐสภาสามารถแก้ไขร่างงบประมาณดังกล่าวได้ ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 ได้ยกเลิกเอกสิทธิ์ของรัฐสภาในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของรายจ่ายทางงบประมาณ พร้อมทั้งกำหนดให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจเพิ่มขึ้นในการจัดเตรียมงบประมาณและการบริหารงบประมาณ¹⁴³ นอกจากนี้ รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยรัฐบัญญัติงบประมาณ ค.ศ. 1959 ยังอนุญาตให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการบริหารจัดการงบประมาณได้โดยปราศจากการรับรู้ของรัฐสภา ในท้ายที่สุดข้อมูลทางงบประมาณของฝ่ายบริหารที่เสนอต่อรัฐสภาจึงขาดความสมบูรณ์และขาดความทันสมัยเป็นผลให้

¹⁴¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 56.

¹⁴² สุปรียา แก้วละเอียต, กฎหมายงบประมาณของต่างประเทศ, หน้า 119-120.

¹⁴³ OECD, "The Legal Framework for Budget Systems An International Comparison," *OECD Journal on Budgeting* 4, 3 (2004): 186.

ระดับรายจ่ายสาธารณะของประเทศเพิ่มสูงขึ้น¹⁴⁴ จากปัญหาดังกล่าวประกอบปัญหานี้สาธารณะของประเทศที่เพิ่มขึ้นในศตวรรษที่ 19 อันเป็นผลมาจากการเป็นรัฐสวัสดิการและสภาพเศรษฐกิจที่ย่ำแย่ จึงนำมาสู่การปฏิรูประบบงบประมาณของประเทศฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 2001 โดยการตรา รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยรัฐบัญญัติงบประมาณ ค.ศ. 2001 (Loi organique n°2001 - 692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances : la LOLF) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงระบบงบประมาณของประเทศให้มีความทันสมัยโดยเป็นระบบงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงาน การปรับโครงสร้างของงบประมาณเป็น 3 ระดับ ได้แก่ ภารกิจ (Mission) แผนงาน (Programmes) และงาน (Actions) โดยการกำหนดวัตถุประสงค์และตัวชี้วัดของผลลัพธ์ที่มีความสัมพันธ์กัน อีกทั้งยังเป็นการเพิ่มอำนาจของรัฐสภาในกระบวนการงบประมาณในการควบคุมตรวจสอบการบริหาร งบประมาณของฝ่ายบริหาร และเสริมสร้างความรับผิดชอบของหน่วยงานที่จะต้องบริหารจัดการ งบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพและรับผิดชอบต่อผลสำเร็จของงาน กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ เป็นการ ปฏิรูประบบงบประมาณเพื่อสร้างความรับผิดชอบต่อรัฐบาลต่อรัฐสภาในการบริหารงบประมาณ อย่างมีประสิทธิภาพ¹⁴⁵ รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยรัฐบัญญัติงบประมาณ ค.ศ. 2001 จึงเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญที่สุดต่องบประมาณประจำปีของประเทศฝรั่งเศส เนื่องจากเป็น กฎหมายที่กำหนดวินัยทางการคลังและหลักเกณฑ์ทางกฎหมายในกระบวนการทางงบประมาณตั้งแต่ การจัดทำ การอนุมัติ การบริหารและการควบคุมตรวจสอบงบประมาณ อันเป็นกรอบในการ ดำเนินงานของรัฐ การกำหนดจำนวนเงินและการแจกจ่ายรายรับและภาระรายจ่ายของรัฐ ตลอดจน ดุลยภาพทางงบประมาณและการเงินการคลังอันเป็นผลมาจากการดำเนินการนั้น¹⁴⁶

สำหรับองค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติที่มีส่วนสำคัญในกระบวนการ ทางงบประมาณของประเทศฝรั่งเศส สามารถพิจารณาได้ตามรายละเอียดดังต่อไปนี้

3.2.2.1 กระบวนการคลังของประเทศฝรั่งเศส

การจัดเตรียมงบประมาณเป็นอำนาจเด็ดขาดของรัฐบาล โดยทั่วไปกระบวนการ งบประมาณเริ่มต้นจากการจัดเตรียมงบประมาณโดยฝ่ายบริหารภายใต้อำนาจของนายกรัฐมนตรี ภายใต้การปกครองรูปแบบกึ่งรัฐสภาถึงประธานาธิบดีของประเทศฝรั่งเศสบทบาทในการจัดเตรียม งบประมาณนั้นจะอยู่ที่รัฐบาลโดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง โดยรัฐบัญญัติ

¹⁴⁴ *ibid.*, p. 187.

¹⁴⁵ สุปรียา แก้วละเอียด, *กฎหมายงบประมาณของต่างประเทศ*, หน้า 127.

¹⁴⁶ อานันท์ กระบวนศรี, “ระบบงบประมาณสองขา,” *วารสารการงบประมาณ* 12, 41 (ตุลาคม-ธันวาคม 2558): 25.

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยรัฐบัญญัติงบประมาณ ค.ศ. 2001 มาตรา 38 กำหนดอำนาจของฝ่ายบริหารในการจัดเตรียมงบประมาณไว้ว่า “ภายใต้อำนาจของนายกรัฐมนตรี ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจัดเตรียมร่างรัฐบัญญัติงบประมาณก่อนให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ” บทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นเป็นการกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นตัวกลางของกระบวนการจัดเตรียมงบประมาณซึ่งมีสถานะเหนือกว่ารัฐมนตรีอื่น ๆ ในด้านงบประมาณ¹⁴⁷ โดยมีหน่วยงานของกระทรวงการคลัง ได้แก่ กรมงบประมาณ (Direction du Budget) เป็นผู้มีความสำคัญในการจัดเตรียมงบประมาณ โดยกรมงบประมาณต้องดำเนินการวิเคราะห์ความจำเป็นด้านต่าง ๆ ของงบประมาณ ความสมดุลโดยรวมของรายรับรายจ่ายของร่างรัฐบัญญัติงบประมาณประจำปี โดยคำนึงและทำการเปรียบเทียบกับความสมดุลที่คาดการณ์ไว้ในเรื่องรายจ่ายสาธารณะ นอกเหนือจากกรมงบประมาณแล้วยังมีหน่วยงานอื่นภายใต้กระทรวงการคลังที่ทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือการจัดทำรัฐบัญญัติงบประมาณประจำปีด้วย เช่น สำนักการคาดการณ์สถานการณ์เศรษฐกิจ สำนักการบัญชีสาธารณะ กรมสรรพากร หรือกรมศุลกากร นอกจากนี้ รัฐมนตรีทุกกระทรวงจะต้องเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับขั้นตอนการจัดเตรียมงบประมาณด้วยเช่นกันโดยเฉพาะการนำเสนอและเจรจาเพื่อตั้งงบประมาณรายจ่าย ส่วนนายกรัฐมนตรีจะมีบทบาทคอยกำกับทิศทางนโยบายของรัฐบาลและเป็นผู้ชี้ขาดในกรณีที่มีการขัดแย้งกันระหว่างหน่วยงานกลางที่จัดทำงบประมาณและหน่วยงานที่ทำค่าของงบประมาณ นอกจากนี้ ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐยังสามารถตั้งข้อสังเกตต่อกรอบทิศทางของร่างรัฐบัญญัติงบประมาณได้อีกด้วย¹⁴⁸

ปีงบประมาณของประเทศฝรั่งเศสเริ่มต้นตามปีปฏิทิน เริ่มต้นวันที่ 1 มกราคม และสิ้นสุดวันที่ 31 ธันวาคมของแต่ละปี ขั้นตอนการจัดเตรียมงบประมาณของฝ่ายบริหารใช้ระยะเวลาประมาณ 8-9 เดือนก่อนเริ่มปีงบประมาณปัจจุบัน โดยเริ่มตั้งแต่ช่วงเดือนมกราคมจนถึงสัปดาห์ที่ 3 ของเดือนกันยายนของปีงบประมาณก่อนหน้าก่อนที่ร่างรัฐบัญญัติงบประมาณประจำปีจะถูกอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีเพื่อที่จะเสนอต่อรัฐสภาผู้แทนราษฎร อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการเสนอร่างรัฐบัญญัติงบประมาณประจำปีเอาไว้ เพียงแต่กำหนดให้จะต้องเสนอร่างรัฐบัญญัติงบประมาณประจำปีต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาก่อน ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ในเรื่องระยะเวลาในการเสนอร่างรัฐบัญญัติงบประมาณประจำปีมาตรา 39 วรรคแรกของรัฐบัญญัติ

¹⁴⁷ สมคิด เลิศไพฑูรย์, “กระบวนการงบประมาณแผ่นดินในประเทศฝรั่งเศส,” **วารสารนิติศาสตร์** 26 (มีนาคม 2541): 51.

¹⁴⁸ เอื้ออารีย์ อึ้งจะนิล, *เรื่องเดิม*, หน้า 146-147.

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยรัฐบัญญัติงบประมาณ ค.ศ. 2001 ได้กำหนดให้ จะต้องเสนอร่าง รัฐบัญญัติงบประมาณประจำปีอย่างช้าที่สุดในวันอังคารแรกของเดือนตุลาคมของปีก่อนเริ่มต้น ปีงบประมาณ ซึ่งในทางปฏิบัติฝ่ายบริหารจะเสนอร่างกฎหมายพร้อมด้วยเอกสารประกอบที่เกี่ยวข้อง ในช่วงหลังวันที่ 15 เดือนกันยายน¹⁴⁹

การจัดเตรียมงบประมาณเป็นการบริหารจัดการและติดต่อสื่อสารระหว่างรัฐบาล และหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐซึ่งจะต้องใช้ระยะเวลาหลายเดือน เมื่องบประมาณประจำปีปัจจุบันเริ่ม มีผลใช้บังคับในวันที่ 1 มกราคม ก็จะต้องเตรียมการจัดทำงบประมาณของปีถัดไปเลยทีเดียว¹⁵⁰ กรอบ ในการจัดทำงบประมาณประจำปีของประเทศฝรั่งเศสประกอบไปด้วย 6 ขั้นตอน โดยสรุปได้ดังนี้¹⁵¹

1. การกำหนดกรอบทางงบประมาณ ในเดือนมกราคมรัฐบาลจะมีการจัดประชุมเพื่อ จัดทำยุทธศาสตร์งบประมาณสำหรับปีงบประมาณที่จะมาถึง ในการนี้ นายกรัฐมนตรีจะส่งจดหมาย กำหนดกรอบวงเงินและกำหนดทิศทางของรายจ่ายสาธารณะไปยังหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ

2. การประชุมเพื่อพิจารณายุทธศาสตร์และค่าของงบประมาณ ในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ถึง เดือนมีนาคม จะมีการประชุมระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและรัฐมนตรีว่าการกระทรวง อื่น ๆ เพื่อพิจารณาปัญหาอุปสรรคของแต่ละหน่วยงาน แนวทางการแก้ไข และยุทธศาสตร์การปฏิรูป ของแต่ละกระทรวงเพื่อนำไปสู่การจัดทำงบประมาณประจำปี พร้อมกันนี้ กรมงบประมาณจะมีการ ประชุมร่วมกับกระทรวงต่าง ๆ เพื่อพิจารณาค่าของงบประมาณของแต่ละกระทรวงภายใต้ กรอบงบประมาณที่กำหนดไว้

3. การกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดประสิทธิภาพ ในเดือนเมษายนกรมงบประมาณและ กระทรวงต่าง ๆ จะกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดประสิทธิภาพเพื่อจะส่งข้อมูลดังกล่าวให้กับรัฐสภา เพื่อการอภิปรายแนวทางในการจัดทำงบประมาณ

4. การกำหนดเพดานงบประมาณและประเด็นการปฏิรูปที่จะต้องดำเนินการ ในเดือน พฤษภาคมนายกรัฐมนตรีจะมีการจัดประชุมร่วมกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่าง ๆ เพื่อพิจารณา การปฏิรูปโครงสร้างองค์กรและโครงสร้างทางเศรษฐกิจ รวมถึงพิจารณาค่าของงบประมาณของแต่ละ กระทรวง โดยนายกรัฐมนตรีจะส่งหนังสือกำหนดเพดานงบประมาณและการกำหนดประเด็นปฏิรูป ที่สำคัญที่จะต้องดำเนินการถึงรัฐมนตรีแต่ละคน จากนั้นจะมีการประชุมร่วมกันระหว่าง

¹⁴⁹ *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 154.

¹⁵⁰ สมคิด เลิศไพฑูรย์, *กระบวนการงบประมาณแผ่นดินในประเทศฝรั่งเศส*, หน้า 52.

¹⁵¹ สุปรียา แก้วละเอียด, *กฎหมายงบประมาณของต่างประเทศ*, หน้า 151-153.

กรมงบประมาณและกระทรวงต่าง ๆ เพื่อพิจารณาจัดสรรงบประมาณในระดับแผนงานต่าง ๆ ภายใต้เพดานหรือวงเงินงบประมาณที่กำหนด

5. การอภิปรายแนวทางการจัดทำงบประมาณ ในช่วงปลายสมัยของการประชุมสามัญรัฐบาลจะต้องเสนอรายงานพัฒนาการทางเศรษฐกิจของประเทศ รายงานแนวทางการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจและงบประมาณ รายงานการประเมินรายรับและรายจ่ายที่สำคัญของรัฐบาลกลาง รายชื่อภารกิจ แผนงานและตัวชี้วัดประสิทธิภาพของแผนงานต่าง ๆ การอภิปรายนี้เป็นการเปิดโอกาสให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาสามารถแสดงความคิดเห็นต่อประเด็นทางการคลังตลอดจนทางเลือกของรัฐบาลต่องบประมาณ

6. การจัดทำเอกสารงบประมาณ ในเดือนกรกฎาคมถึงเดือนสิงหาคม เป็นการจัดทำเอกสารงบประมาณต่าง ๆ ที่จะต้องส่งให้รัฐสภาพิจารณา โดยเฉพาะอย่างยิ่งร่างรัฐบัญญัติงบประมาณประจำปี คำอธิบายการจัดสรรงบประมาณและเอกสารด้านประสิทธิภาพประจำปีที่จะต้องผนวกไปกับร่างรัฐบัญญัติงบประมาณประจำปีในท้ายที่สุดขั้นตอนของการจัดทำงบประมาณจะสิ้นสุดลงด้วยการส่งร่างรัฐบัญญัติงบประมาณประจำปีให้สภาแห่งรัฐพิจารณาตรวจสอบความถูกต้อง

7. การให้ความเห็นชอบร่างรัฐบัญญัติงบประมาณประจำปีโดยคณะรัฐมนตรี เมื่อสภาแห่งรัฐทำการพิจารณาเรียบร้อยแล้ว ร่างรัฐบัญญัติงบประมาณจะถูกนำเสนอและถูกอนุมัติโดยคณะรัฐมนตรีในช่วงเดือนกันยายน ก่อนที่จะถูกยื่นเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรในลำดับถัดไป

สำหรับบทบาทของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังที่ส่วนที่เกี่ยวข้องกับการโอนงบประมาณแผ่นดินนั้น เมื่อมีการโอนงบประมาณเกิดขึ้นในระหว่างปีงบประมาณ รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยรัฐบัญญัติงบประมาณ ค.ศ. 2001 มาตรา 12 กำหนดให้การโอนงบประมาณจะต้องตราเป็นรัฐกฤษฎีกาโอนงบประมาณ ไม่ว่าจะเป็นการโอนงบประมาณระหว่างหน่วยงานหรือการโอนงบประมาณภายในหน่วยงานก็ตาม โดยเนื้อหาของรัฐกฤษฎีกาโอนงบประมาณ (le décrets de transfert / le décrets de virement) มีลักษณะเป็นการยกเลิกงบประมาณจำนวนหนึ่งซึ่งใช้สำหรับการก่อหนี้ผูกพันและการชำระหนี้ของภารกิจหรือแผนงานอย่างหนึ่ง และเป็นการมอบอำนาจให้สามารถใช้งบประมาณจำนวนที่ถูกยกเลิกนั้นไปใช้สำหรับการก่อหนี้ผูกพันและการชำระหนี้ของภารกิจหรือแผนงานอื่น ๆ โดยรายละเอียดจะปรากฏอยู่ในรูปแบบของตาราง ทั้งนี้ ในมาตราสุดท้ายของรัฐกฤษฎีกาโอนงบประมาณจะมีการกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติตามรัฐกฤษฎีกาฉบับนี้ และจะต้องมีการเผยแพร่ในรัฐกิจจานุเบกษาด้วย ยิ่งไปกว่านั้น ก่อนการพิจารณารัฐกฤษฎีกาการโอนงบประมาณ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะต้องจัดทำรายงานเพื่อให้คณะรัฐมนตรีใช้เป็นข้อมูลประกอบในการพิจารณาเพื่อตรารัฐกฤษฎีกาโอนงบประมาณดังกล่าวด้วย ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่ารัฐมนตรีว่าการ

กระทรวงการคลังเป็นผู้มีบทบาทในการโอนงบประมาณแผ่นดิน ทั้งก่อนการตรารัฐธรรมนูญกา
โอนงบประมาณและภายหลังจากที่รัฐธรรมนูญกาโอนงบประมาณมีผลใช้บังคับแล้ว

3.2.2.2 รัฐสภาของประเทศฝรั่งเศส

รัฐสภาของประเทศฝรั่งเศสเป็นระบบสภาคู่ (Le Parlement bicameral) ประกอบด้วย
สภาผู้แทนราษฎร (Assemblée Nationale) หรือสภาล่าง มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน
และวุฒิสภา (Le Sénat) หรือสภาสูง ที่ได้รับการเลือกตั้งโดยทางอ้อมและเป็นตัวแทนขององค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นรวมถึงประชาชนฝรั่งเศสที่อาศัยอยู่ต่างประเทศ ซึ่งระบบรัฐสภาของประเทศ
ฝรั่งเศสภายใต้รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 เป็นไปตามหลักรัฐสภาแบบมีเหตุมีผลโดยให้ความสำคัญ
แก่ฝ่ายบริหาร¹⁵² โดยเป็นการจำกัดขอบเขตในการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติและเพิ่มอำนาจให้
ฝ่ายบริหารโดยกำหนดให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจนิติบัญญัติได้ แม้ว่ารัฐสภาจะเป็นเจ้าของ
อำนาจนิติบัญญัติก็ตาม กล่าวคือ รัฐธรรมนูญได้บัญญัติอำนาจของรัฐสภาในการตรารัฐบัญญัติ
ได้เฉพาะเรื่องที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น โดยทั่วไปเป็นเรื่องเกี่ยวกับสิทธิ เสรีภาพ การจัดระเบียบ
การป้องกันชาติ การบริหารท้องถิ่น การศึกษา การภาษี ส่วนเรื่องอื่น ๆ นอกเหนือจากนั้นให้เป็น
อำนาจของฝ่ายบริหารในการที่จะออกกฎหมายของฝ่ายบริหารในเรื่องดังกล่าวได้

สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีบทบาทและหน้าที่รับผิดชอบ
ในกระบวนการทางนิติบัญญัติ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 ได้บัญญัติให้สภา
ผู้แทนราษฎรมีอำนาจในการพิจารณาออกกฎหมายและแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายรวมถึงทำหน้าที่
ในการควบคุมฝ่ายบริหาร โดยสภาผู้แทนราษฎรสามารถตั้งกระทู้ถามเป็นลายลักษณ์อักษรหรือ
โดยปากเปล่าต่อรัฐบาลตลอดจนสามารถบังคับให้รัฐบาลลาออกโดยการลงมติไม่ไว้วางใจได้ ในส่วน
ของวุฒิสภานั้น รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 ได้บัญญัติให้มีหน้าที่พิจารณาและ
ออกกฎหมายเช่นกัน อย่างไรก็ตาม ระบบการเมืองการปกครองของฝรั่งเศสเป็นระบบสภาคู่ที่ทั้งสอง
สภามีอำนาจไม่เท่ากันโดยสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจมากกว่าวุฒิสภา ซึ่งพิจารณาได้จากกรณีที่
สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีความเห็นไม่ตรงกันในกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายจนนำไปสู่
กระบวนการตั้งคณะกรรมการร่วมเพื่อหาข้อยุติ หากปรากฏว่ายังหาข้อยุติร่วมกันไม่ได้ ในท้ายสุด
สภาผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้ตัดสินชี้ขาดและมีอำนาจที่จะประกาศใช้ร่างกฎหมายนั้นได้¹⁵³ ทั้งนี้ ในการ

¹⁵² เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, *เรื่องเดิม*, หน้า 64.

¹⁵³ จินตนา ดำรงค์เลิศ, *การเมืองฝรั่งเศสสมัยสาธารณรัฐที่ 5* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่ง
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551), หน้า 51-52.

ปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภาจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการการของรัฐสภาเพื่อพิจารณางานที่อยู่ในความรับผิดชอบโดยจะแต่งตั้งกรรมการจากผู้ที่มีความเชี่ยวชาญในด้านต่าง ๆ ตามลักษณะงานในแต่ละสภาเพื่อความสะดวกในการพิจารณาร่างรัฐบัญญัติแต่ละเรื่อง โดยสามารถแบ่งออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ 1) คณะกรรมการประจำ ทำหน้าที่พิจารณาร่างรัฐบัญญัติที่ผ่านวาระแรกที่รัฐสภากำหนดให้ร่างรัฐบัญญัตินั้นเสนอโดยรัฐบาล ส่วนญัตติกฎหมายเสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2) คณะกรรมการพิเศษ ตั้งขึ้นตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อทำการร่างกฎหมายที่ลักษณะเฉพาะเจาะจงและมีความพิเศษที่ส่งมาจากคณะกรรมการประจำ หรือที่รัฐบาลกำหนดให้มีคณะกรรมการพิเศษในเรื่องนั้น ๆ และ 3) คณะกรรมการสอบสวน ตั้งขึ้นตามความจำเป็นเฉพาะเรื่องเพื่อทำการสอบสวนหาข้อเท็จจริงในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง¹⁵⁴

สำหรับบทบาทและอำนาจของรัฐสภาฝรั่งเศสในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณแผ่นดินนั้น รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 34 กำหนดขอบเขตในการตรารัฐบัญญัติของรัฐสภา โดยกำหนดให้รัฐสภาเป็นผู้ตรารัฐบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับฐานภาษี อัตราและวิธีการจัดเก็บภาษีทุกชนิด รวมถึงการออกใช้เงินตรา อีกทั้งยังกำหนดให้รัฐบัญญัติงบประมาณจะต้องแสดงทั้งรายรับและรายจ่ายของรัฐอีกด้วย ซึ่งเป็นการที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ใช้ระบบงบประมาณสองขา (Comprehensive Budget) เพื่อให้งบประมาณแผ่นดินมีความครอบคลุมทั้งรายรับและรายจ่ายของรัฐ และรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 47 ยังบัญญัติให้รัฐสภาใช้อำนาจในการควบคุมงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลโดยการพิจารณาลงมติอนุมัติร่างรัฐบัญญัติว่าด้วยงบประมาณตามหลักเกณฑ์และภายใต้เงื่อนไขที่รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกำหนด เพราะฉะนั้นการพิจารณาอนุมัติงบประมาณจึงเป็นอำนาจของรัฐสภา โดยจะต้องเกิดขึ้นก่อนขั้นตอนการบริหารงบประมาณของฝ่ายบริหารเสมอ รวมไปถึงฝ่ายบริหารไม่สามารถทำการจัดเก็บภาษีหรือทำการใช้จ่ายงบประมาณโดยปราศจากการเห็นชอบในรัฐบัญญัติงบประมาณประจำปีจากรัฐสภาได้¹⁵⁵

ในส่วนการอนุมัติร่างรัฐบัญญัติงบประมาณของรัฐสภานั้น รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 39 วรรคสอง กำหนดให้ในการเสนอร่างรัฐบัญญัติงบประมาณให้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเป็นลำดับแรก เมื่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาและอนุมัติร่างรัฐบัญญัตินั้นแล้ว จึงจะเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาและอนุมัติในลำดับถัดไป ซึ่งมีความแตกต่างจากการเสนอร่าง

¹⁵⁴ พจนานัลย์ ไชยรังษี และสุรพล ราชภัณฑารักษ์, การเมืองในสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และฝรั่งเศส (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2541), หน้า 112.

¹⁵⁵ เอื้ออารีย์ อึ้งจะนิล, เรื่องเดิม, หน้า 184.

รัฐบัญญัติธรรมดาเพื่อให้รัฐสภาอนุมัติที่จะเริ่มต้นที่วุฒิสภาก่อนก็ได้¹⁵⁶ โดย มาตรา 47 รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 กำหนดกรอบระยะเวลาของการพิจารณาและอนุมัติร่างรัฐบัญญัติงบประมาณของรัฐสภาไว้ 70 วัน นับแต่ที่ได้เสนอร่างรัฐบัญญัตินั้นต่อสภา โดยสภาผู้แทนราษฎรมีระยะเวลาในการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างรัฐบัญญัติงบประมาณสำหรับวาระแรก 40 วัน ส่วนกรอบระยะเวลาในการพิจารณาร่างรัฐบัญญัติงบประมาณวุฒิสภานั้น รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยรัฐบัญญัติงบประมาณ ค.ศ. 2001 มาตรา 40 วรรค 2 กำหนดให้วุฒิสภาต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างรัฐบัญญัติงบประมาณสำหรับวาระแรกให้แล้วเสร็จภายใน 20 วัน นับแต่ที่ได้ส่งร่างรัฐบัญญัตินั้นมายังวุฒิสภา สำหรับขั้นตอนในการอนุมัติงบประมาณสามารถแบ่งออกเป็น 4 ขั้นตอนสำคัญ โดยสรุปได้ดังต่อไปนี้¹⁵⁷

1. การพิจารณาร่างรัฐบัญญัติงบประมาณโดยคณะกรรมการธิการด้านการคลังของรัฐสภา รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยรัฐบัญญัติงบประมาณ ค.ศ. 2001 มาตรา 39 กำหนดว่าร่างรัฐบัญญัติงบประมาณและเอกสารประกอบงบประมาณที่ได้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรแล้วให้นำส่งคณะกรรมการธิการด้านการคลังโดยทันที โดยคณะกรรมการจะทำหน้าที่ในการศึกษาและวิเคราะห์ภาพรวมของร่างรัฐบัญญัติงบประมาณในบริบททางเศรษฐกิจและสังคม รวมถึงบริบทภายในประเทศและระหว่างประเทศ รวมทั้งเสนอข้อจำกัดของร่างรัฐบัญญัติงบประมาณและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงกฎหมายงบประมาณดังกล่าวด้วย เมื่อคณะกรรมการพิจารณาแล้วเสร็จจะนำร่างรัฐบัญญัติดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรโดยสภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาร่างรัฐบัญญัติของรัฐบาลเป็นหลัก

2. การอภิปรายร่างรัฐบัญญัติงบประมาณและการลงมติ ในการพิจารณาร่างรัฐบัญญัติงบประมาณจะต้องมีการอภิปรายทั่วไปก่อนโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะเป็นผู้รายงานสถานการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศและนโยบายทางงบประมาณซึ่งมีผลต่อการจัดทำงบประมาณ จากนั้นจะเป็นการอภิปรายร่างรัฐบัญญัติงบประมาณประจำปี¹⁵⁸ ซึ่งจะใช้เวลาประมาณ 2-3 วัน

¹⁵⁶ สมคิด เลิศไพฑูรย์, กระบวนการงบประมาณแผ่นดินในประเทศไทย, หน้า 54.

¹⁵⁷ สุปรียา แก้วละเอียด, กฎหมายงบประมาณของต่างประเทศ, หน้า 168-173.

¹⁵⁸ การอภิปรายร่างรัฐบัญญัติงบประมาณประจำปีประกอบไปด้วย การอภิปรายเพื่อกำหนดทิศทางงบประมาณ การอภิปรายรัฐบัญญัติปิดปีงบประมาณของปีงบประมาณที่ผ่านมา การอภิปรายว่าด้วยการจัดเก็บภาษีอากร การอภิปรายร่างรัฐบัญญัติงบประมาณประจำปี และการอภิปรายร่างรัฐบัญญัติงบประมาณแก้ไขเพิ่มเติม อ้างถึงใน เอื้ออารีย์ อังจะนิล, เรื่องเดิม, หน้า 184-185.

หลังจากนั้นจะเข้าสู่กระบวนการลงมติเป็นรายมาตรา ทั้งนี้ รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย
 รัฐบัญญัติงบประมาณ ค.ศ. 2001 มาตรา 42 กำหนดว่า จะต้องพิจารณาและให้ความเห็นชอบ
 ส่วนแรกของร่างรัฐบัญญัติงบประมาณที่ว่าด้วยรายรับและดุลยภาพของงบประมาณก่อน
 จึงจะสามารถอภิปรายในส่วนที่สองที่ว่าด้วยรายจ่ายต่อไปได้

3. การให้ความเห็นชอบร่างรัฐบัญญัติงบประมาณโดยมีเนื้อความอย่างเดียวกัน
 ของทั้งสองสภา ในกรณีที่ทั้งสองสภาไม่เห็นตรงกัน จะต้องมีการส่งร่างรัฐบัญญัติที่มีการแก้ไข
 โดยวุฒิสภากลับไปยังสภาผู้แทนราษฎรใหม่เพื่อให้ความเห็นชอบและส่งกลับมายังวุฒิสภา
 เพื่อพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง หากไม่มีการแก้ไขก็สามารถเสนอให้ประธานาธิบดีลงนามเพื่อประกาศใช้
 เป็นกฎหมายได้ แต่หากกรณียังไม่เป็นที่ยุติอีก นายกรัฐมนตรีอาจขอให้มีการตั้งคณะกรรมการร่วม
 (Une commission mixte paritaire) ประกอบไปด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 7 คน และสมาชิก
 วุฒิสภา 7 คน ในการพิจารณาหาข้อสรุปต่อความเห็นต่างในร่างรัฐบัญญัติงบประมาณดังกล่าว
 จากนั้นจึงจัดทำร่างรัฐบัญญัติขึ้นเพื่อให้รัฐบาลเสนอร่างรัฐบัญญัติดังกล่าวต่อสภาผู้แทนราษฎรและ
 วุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไป

4. การประกาศใช้บังคับรัฐบัญญัติงบประมาณ เมื่อร่างรัฐบัญญัติงบประมาณได้ผ่านการ
 อนุมัติจากรัฐสภาแล้ว ประธานาธิบดีจะทำการลงนามในร่างรัฐบัญญัติดังกล่าวเพื่อประกาศใช้ใน
 รัฐกิจจานุเบกษา ทั้งนี้ รัฐบาลจะตรารัฐกฤษฎีกาเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามรัฐบัญญัติงบประมาณต่อไป

สำหรับบทบาทของรัฐสภาของประเทศฝรั่งเศสที่เกี่ยวข้องกับการโอนงบประมาณ
 อาจกล่าวได้ว่า รัฐสภาฝรั่งเศสอาจไม่ได้มีบทบาทในการควบคุมตรวจสอบงบประมาณเท่ากับ
 สภาองเกรสของประเทศสหรัฐอเมริกาที่สามารถกำหนดเงื่อนไขและข้อจำกัดเกี่ยวกับการโอน
 งบประมาณไว้ในกฎหมายที่ให้อำนาจโอนงบประมาณได้ เนื่องมาจากอำนาจในการพิจารณา
 ร่างกฎหมายของรัฐสภาประเทศฝรั่งเศสมีจำกัด โดยรัฐสภาจะสามารถตรารัฐบัญญัติได้เฉพาะเรื่องที่
 รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐสภาเท่านั้น¹⁵⁹ ส่วนเรื่องที่ไม่ได้อยู่ในเขตอำนาจของรัฐบัญญัติ
 ให้ถือว่าเป็นเรื่องที่อยู่ในเขตอำนาจของการออกกฎหมายของฝ่ายบริหารที่เรียกว่า “กฤษฎีกา”
 (décrets)¹⁶⁰ อย่างไรก็ตาม แม้รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยรัฐบัญญัติงบประมาณ
 ค.ศ. 2001 จะกำหนดให้การโอนงบประมาณให้ตราเป็นรัฐกฤษฎีกาโอนงบประมาณ รัฐบัญญัติ
 ฉบับดังกล่าวยังกำหนดเงื่อนไขให้ฝ่ายบริหารต้องดำเนินการแจ้งต่อสภาผู้แทนราษฎรและ

¹⁵⁹ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 34

¹⁶⁰ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 37

คณะกรรมการด้านการคลังของวุฒิสภา หรือคณะกรรมการคณะอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อทราบภายหลังจากที่รัฐกฤษฎีกาโอนงบประมาณมีผลใช้บังคับ¹⁶¹ ทั้งนี้ รัฐสภาอาจมีส่วนร่วมในการควบคุมตรวจสอบการโอนงบประมาณได้ในขั้นตอนของการพิจารณาอนุมัติรัฐปิดงบประมาณผ่านทางรายการประสิทธิภาพการดำเนินงานประจำปีที่จะแสดงให้เห็นถึงรายละเอียดของการใช้จ่ายงบประมาณในแต่ละแผนงาน โดยมุ่งเน้นการใช้จ่ายที่มีลักษณะเบี่ยงเบนไปจากประมาณการตามรัฐบัญญัติงบประมาณประจำปีสำหรับปีงบประมาณที่กำลังพิจารณา รวมไปถึงการเปรียบเทียบกับยอดสุทธิของงบประมาณที่ได้รวบรวมไว้ในรัฐบัญญัติปิดปีงบประมาณของปีงบประมาณที่ผ่านมาด้วย¹⁶² ซึ่งข้อมูลดังกล่าวอาจส่งผลต่อการพิจารณาและอนุมัติงบประมาณสำหรับปีงบประมาณถัดไป

3.3 หลักเกณฑ์การโอนงบประมาณแผ่นดิน

การโอนงบประมาณแผ่นดินเป็นขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการบริหารงบประมาณแผ่นดินและเป็นกระบวนการที่มีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อฝ่ายบริหาร ในอันที่จะทำให้การใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินของฝ่ายบริหารเกิดความคล่องตัวและมีความสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน อย่างไรก็ตามการโอนงบประมาณแผ่นดินเป็นการเปลี่ยนแปลงรายการหรือวงเงินงบประมาณในกฎหมายงบประมาณที่ได้รับการอนุมัติโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนั้น การโอนงบประมาณแผ่นดินจึงต้องดำเนินการด้วยความรอบคอบเพื่อไม่ให้กระทบกระเทือนต่อสถานะทางการเงินการคลังของรัฐ ด้วยเหตุนี้ ในหลายประเทศจึงได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์การโอนงบประมาณเอาไว้ในกฎหมายงบประมาณ ซึ่งในหัวข้อนี้จะเป็นการศึกษาถึงหลักเกณฑ์การโอนงบประมาณแผ่นดินของประเทศสหรัฐอเมริกาและของประเทศฝรั่งเศส เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงหลักเกณฑ์การโอนงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทยให้มีความเหมาะสมและมีข้อจำกัดที่เคร่งครัดมากยิ่งขึ้น

3.3.1 หลักเกณฑ์การโอนงบประมาณแผ่นดินของประเทศสหรัฐอเมริกา

โดยทั่วไปแล้ว กฎหมายที่กำหนดรายจ่ายสาธารณะของประเทศสหรัฐอเมริกามีอยู่ 2 ประเภท ได้แก่ กฎหมายงบประมาณรายจ่ายที่อนุญาตให้มีการจ่ายเงินแผ่นดิน (Appropriation Legislation) และกฎหมายสารบัญญัติอื่น ๆ ที่อนุญาตให้มีการจ่ายเงินแผ่นดิน (Substantive Legislation) กฎหมายงบประมาณรายจ่ายที่อนุญาตให้มีการจ่ายเงินแผ่นดิน คือ กฎหมายที่อนุญาต

¹⁶¹ รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยรัฐบัญญัติงบประมาณ ค.ศ. 2001 มาตรา 12-III

¹⁶² รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยรัฐบัญญัติงบประมาณ ค.ศ. 2001 มาตรา 54

ให้หน่วยงานของรัฐทำการก่อกำหนดผูกพัน (Obligation) เช่น การทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง และอนุญาตให้มีการชำระหนี้ผูกพันดังกล่าวโดยการจ่ายเงินได้ (Outlays) เป็นต้น โดยเป็นกฎหมายที่เป็นผลมาจากการเสนองบประมาณของฝ่ายบริหารที่เสนอโดยประธานาธิบดีและต้องผ่านกระบวนการอนุมัติงบประมาณโดยสภาองเกรส รายจ่ายที่แสดงในกฎหมายงบประมาณรายจ่ายนั้นเป็นรายจ่ายทั่วไป (Discretionary Spending) ซึ่งไม่ใช่รายจ่ายตามข้อผูกพันจึงอาจมีการเปลี่ยนแปลงได้ในแต่ละปีงบประมาณ ส่วนกฎหมายสารบัญญัติอื่น ๆ ที่อนุญาตให้มีการจ่ายเงินแผ่นดินเป็นกฎหมายที่ทำให้เกิดการจ่ายเงินแผ่นดินตามมา เนื่องจากเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจหน่วยงานในการดำเนินการก่อกำหนดผูกพันหรือการจ่ายเงินเพื่อให้สามารถดำเนินงานตามแผนงานที่หน่วยงานรับผิดชอบได้ เช่น กฎหมายที่รับรองสิทธิในหลักประกันสุขภาพสำหรับผู้ด้อยโอกาสเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจแก่รัฐในการดำเนินโครงการประกันสุขภาพแก่ผู้ด้อยโอกาสในสังคม ซึ่งจะทำให้เกิดการจ่ายเงินจากคลังเพื่ออุดหนุนค่ารักษาพยาบาลแก่ผู้ที่ได้รับสิทธิช่วยเหลือ เป็นต้น กฎหมายสารบัญญัติอื่น ๆ เหล่านี้ไม่ใช่กฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปี รายจ่ายที่แสดงในกฎหมายประเภทนี้ เรียกว่า รายจ่ายตามข้อผูกพัน (Mandatory Spending) ซึ่งเป็นรายจ่ายที่มีกฎหมายกำหนดให้ต้องจ่าย¹⁶³

เมื่อรัฐบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีมีการประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว องค์กรฝ่ายบริหารโดยประธานาธิบดี สำนักงบประมาณ และหน่วยงานของระดับสหพันธรัฐมีหน้าที่ในการบริหารหรือใช้จ่ายงบประมาณ โดยการจัดเก็บรายได้ การก่อกำหนดผูกพัน และการจ่ายเงินตามที่กฎหมายงบประมาณกำหนดไว้¹⁶⁴ แม้ว่าโดยหลักแล้ว การใช้จ่ายเงินแผ่นดินจะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายงบประมาณกำหนด กล่าวคือ ต้องใช้ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย อย่างไรก็ตามในกรณีที่มีความจำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงงบประมาณในระหว่างขั้นตอนการบริหารงบประมาณ อันเนื่องมาจากสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป หรือมีเหตุการณ์ที่ไม่คาดหมายเกิดขึ้น รัฐบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและกฎหมายฉบับอื่น ๆ ที่อนุญาตให้มีการจ่ายเงินแผ่นดิน มีการกำหนดรายละเอียดในการที่หน่วยงานของสหพันธรัฐจะใช้จ่ายเงินงบประมาณในระดับที่แตกต่างกัน แม้ว่าวัตถุประสงค์ของการจัดสรรงบประมาณจะถูกระบุไว้อย่างละเอียด แต่หน่วยงานก็มีความยืดหยุ่นในการตัดสินใจในการใช้จ่ายเงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรรภายในปีงบประมาณนั้น โดยหน่วยงานระดับสหพันธรัฐสามารถที่จะเปลี่ยนแปลงงบประมาณได้ภายใต้กรอบที่กฎหมายกำหนดซึ่งการ

¹⁶³ สุปรียา แก้วละเอียด, กฎหมายงบประมาณของต่างประเทศ, หน้า 49-51.

¹⁶⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 62.

เปลี่ยนแปลงงบประมาณสามารถกระทำได้ใน 2 กรณี คือ การโอนงบประมาณข้ามบัญชีงบประมาณ และการโอนงบประมาณข้ามแผนงาน¹⁶⁵

3.3.1.1 การโอนงบประมาณข้ามบัญชีงบประมาณ

การโอนงบประมาณข้ามบัญชีงบประมาณ (Transfers) เป็นการโอนงบประมาณจากบัญชีงบประมาณของหน่วยงานหนึ่งไปยังบัญชีงบประมาณ¹⁶⁶ (Appropriation Account) ของอีกหน่วยงานหนึ่งหรือหลายหน่วยงานหรือภายในหน่วยงานเดียวกัน โดยหน่วยงานนั้นอาจเป็นหน่วยงานในระดับกระทรวงหรือหน่วยงานในระดับกรม ยกตัวอย่างเช่น ในปีงบประมาณ ค.ศ. 2013 กระทรวงยุติธรรมมีบัญชีงบประมาณภายในกระทรวงมากกว่า 30 บัญชี เช่น บัญชีงบประมาณสำหรับหน่วยงานสอบสวนของรัฐบาลกลาง (Federal Bureau of Investigation: FBI) สำหรับค่าตอบแทนประเภทเงินเดือนและค่าใช้จ่ายอื่น ๆ บัญชีงบประมาณของสำนักงานด้านเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ บุหรี่ อาวุธปืนและวัตถุระเบิด (Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives: ATF) สำหรับค่าตอบแทนประเภทเงินเดือนและค่าใช้จ่ายอื่น ๆ เช่นกัน หากงบประมาณที่เคยตั้งไว้สำหรับค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายของ FBI ถูกเปลี่ยนและนำไปใช้เพื่อจ่ายเป็นค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ของ ATF กรณีเช่นนี้ถือว่าเป็นการโอนงบประมาณข้ามบัญชีงบประมาณจากหน่วยงานหนึ่งมายังอีกหน่วยงานหนึ่ง¹⁶⁷ นอกจากนี้ การโอนงบประมาณข้ามบัญชีงบประมาณยังแบ่งได้เป็น 2 กรณี ได้แก่ กรณีแรก การโอนงบประมาณข้ามบัญชีงบประมาณประเภทค่าใช้จ่าย (Expenditure transfers) เป็นกรณีที่หน่วยงานหนึ่งมีการซื้อสินค้าหรือบริการจากอีกหน่วยงานหนึ่งซึ่งอาจเกิดจากการจัดซื้อ

¹⁶⁵ Congressional Research Service, **Transfer and Reprogramming of Appropriations**, p. 1.

¹⁶⁶ บัญชีงบประมาณ (Appropriation Account) หมายถึง บัญชีของหน่วยงานที่รวมเงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรรตามรัฐบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี แต่ละบัญชีงบประมาณจะแสดงให้เห็นถึงจำนวนเงินที่อนุญาตให้หน่วยงานก่อกำหนดผู้ผูกพันหรือจ่ายเงินได้สำหรับแผนงาน โครงการ และกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง โปรดดู U.S. Government Accountability Office, **A Glossary of Terms Used in the Federal Budget Process**, GAO-05-734SP, September 2005, pp. 2-3., อ้างถึงใน สุปรียา แก้วละเอียด, **กฎหมายงบประมาณของต่างประเทศ**, หน้า 68.

¹⁶⁷ Congressional Research Service, **Transfer and Reprogramming of Appropriations**, p. 1., อ้างถึงใน สุปรียา แก้วละเอียด, **กฎหมายงบประมาณของต่างประเทศ**, หน้า 68.

จัดจ้างระหว่างหน่วยงานของรัฐ กรณีที่สอง การโอนงบประมาณข้ามบัญชีงบประมาณกรณีทั่วไป (Non-Expenditure transfers) เป็นการโอนงบประมาณจากบัญชีงบประมาณหนึ่งไปยังบัญชีงบประมาณอื่นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อไปเพิ่มงบประมาณให้กับหน่วยงานนั้นไว้ใช้ดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ¹⁶⁸ อย่างไรก็ตาม การโอนงบประมาณข้ามบัญชีงบประมาณนั้น ประมวลกฎหมายแห่งสหรัฐอเมริกา หมวด 31 ได้กำหนดข้อจำกัดในการโอนงบประมาณไว้ใน มาตรา 1532 ดังนี้

ประมวลกฎหมายแห่งสหรัฐอเมริกา หมวด 31 มาตรา 1532 กำหนดว่า “จำนวนเงินงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรตามกฎหมายจะถูกถอนออกจากบัญชีงบประมาณหนึ่งและไปเพิ่มงบประมาณในบัญชีงบประมาณของหน่วยงานอื่นจะสามารถกระทำได้เฉพาะเมื่อมีกฎหมายอนุญาตให้สามารถดำเนินการได้เท่านั้น”

เพราะฉะนั้น หากไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น หน่วยงานต่าง ๆ จะไม่สามารถโอนงบประมาณจากบัญชีงบประมาณหนึ่งไปตั้งจ่ายสำหรับแผนงานหรือกิจกรรมที่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากอีกบัญชีงบประมาณหนึ่งได้ หรือในกรณีที่บัญชีงบประมาณหนึ่งมีงบประมาณส่วนเกินคงเหลืออยู่ หน่วยงานก็ไม่สามารถโอนงบประมาณส่วนเกินนั้นจากบัญชีงบประมาณหนึ่งไปชดเชยให้กับอีกบัญชีงบประมาณหนึ่งที่อาจเกิดความบกพร่องในการบริหารจัดการได้ หรือกรณีที่การเปลี่ยนงบประมาณจากแผนงานที่มีความสำคัญน้อยกว่าไปเพิ่มให้กับแผนงานที่มีความสำคัญมากกว่าโดยได้รับการสนับสนุนงบประมาณคนละบัญชีงบประมาณ¹⁶⁹

อย่างไรก็ตาม กฎหมายที่ให้อำนาจในการโอนงบประมาณข้ามบัญชีอาจเป็นบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในรัฐบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี (Appropriation Acts) หรือรัฐบัญญัติที่อนุญาตให้มีการจ่ายเงินแผ่นดินอื่น ๆ (Authorizing Statutes) ซึ่งสามารถพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

1) การโอนงบประมาณข้ามบัญชีงบประมาณที่กำหนดไว้ในรัฐบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี (Transfer Authority in Annual Appropriations Acts)

ในกรณีนี้ รัฐบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีอาจกำหนดเงื่อนไขบางประการที่เป็นการจำกัดอำนาจการใช้ดุลยพินิจของหน่วยงานในการโอนงบประมาณจากบัญชีงบประมาณหนึ่งไปยังบัญชีงบประมาณอื่น ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดข้อจำกัดด้านจำนวนเงินอย่างสูงในการโอน

¹⁶⁸ สุปรียา แก้วละเอียต, กฎหมายงบประมาณของต่างประเทศ, หน้า 69.

¹⁶⁹ Congressional Research Service, Transfer and Reprogramming of Appropriations, p. 3.

งบประมาณ การกำหนดความมุ่งหมายในการโอนงบประมาณเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้เป็นการเฉพาะ หรือการกำหนดเงื่อนไขให้หน่วยงานจะต้องรายงานการโอนงบประมาณต่อสภาองเกรสก่อนการดำเนินการหรือภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ภายหลังการดำเนินการ¹⁷⁰ โดยรัฐบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะกำหนดการโอนงบประมาณข้ามบัญชีงบประมาณใน 2 ลักษณะ ดังนี้

(1) การโอนงบประมาณระหว่างกระทรวงหรือระหว่างหน่วยงานระดับกรม (Department-Wide and Agency-Wide Transfer Authority)

การโอนงบประมาณกรณีนี้มักจะมีการบัญญัติไว้ในรัฐบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีในบทบัญญัติทั่วไป (General Provision) โดยปกติแล้วจะมีการกำหนดข้อจำกัดบางประการไว้ด้วย โดยการกำหนดจำนวนเงินอย่างสูงที่สามารถโอนได้ระหว่างบัญชีงบประมาณภายในปีงบประมาณนั้น หรือการกำหนดจำนวนเงินอย่างสูงที่บัญชีงบประมาณหนึ่ง ๆ สามารถรับโอนงบประมาณเข้ามาเพิ่มเติมได้เอาไว้¹⁷¹ เช่น ในปีงบประมาณ 2018 การโอนงบประมาณระหว่างบัญชีงบประมาณของกระทรวงยุติธรรมจะต้องไม่เกินร้อยละ 5 ของงบประมาณรายจ่ายที่ได้รับการจัดสรรในปีงบประมาณปัจจุบัน และบัญชีงบประมาณที่รับโอนงบประมาณจะต้องมีจำนวนเงินงบประมาณเพิ่มขึ้นไม่เกินร้อยละ 10 ของงบประมาณแต่เดิมที่ได้รับการจัดสรร เป็นต้น¹⁷² จะเห็นว่า อัตราร้อยละห้าเป็นเพดานรวมหรือวงเงินรวมที่จะมีการโอนงบประมาณข้ามบัญชีงบประมาณต่อปีงบประมาณหนึ่ง ส่วนอัตราร้อยละสิบนั้นเป็นจำนวนเงินอย่างสูงที่บัญชีงบประมาณที่ได้รับโอนแต่ละบัญชีจะมีงบประมาณเพิ่มขึ้นจากที่มีอยู่เดิมไม่เกินร้อยละสิบ¹⁷³

(2) การโอนงบประมาณระหว่างบัญชีงบประมาณเฉพาะที่กฎหมายระบุไว้เป็นการเฉพาะ (Account-Specific Transfer Authority)

เป็นกรณีที่เนื้อหาของรัฐบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีย่อหน้าต่าง ๆ กำหนดจำนวนเงินที่หน่วยงานสามารถโอนงบประมาณระหว่างบัญชีงบประมาณสำหรับบัญชี

¹⁷⁰ Congressional Research Service, **The Executive Budget Process: An Overview**, Report R42633, July 27, 2012, p. 8.

¹⁷¹ Congressional Research Service, **Transfer and Reprogramming of Appropriations**, p. 3.

¹⁷² รัฐบัญญัติการจัดสรรงบประมาณด้านการพาณิชย์ การยุติธรรม วิทยาศาสตร์ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ค.ศ. 2018 หมวด 2 กระทรวงยุติธรรม ส่วนที่ว่าด้วยบทบัญญัติทั่วไป มาตรา 205

¹⁷³ สุปรียา แก้วละเอียด, **กฎหมายงบประมาณของต่างประเทศ**, หน้า 71.

ที่กฎหมายระบุไว้เป็นการเฉพาะเจาะจงได้ภายใต้จำนวนเงินอย่างสูงที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการโอนงบประมาณ¹⁷⁴ เช่น ในปีงบประมาณ 2018 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรได้รับมอบอำนาจให้สามารถโอนงบประมาณได้สูงถึง 50,000,000 ดอลลาร์เข้าสู่บัญชีงบประมาณสำหรับการจัดการไฟฟ้า หากการโอนงบประมาณนั้นจะช่วยอำนวยความสะดวกในแผนงานและโครงการที่เกี่ยวกับการจัดการไฟฟ้าได้ เป็นต้น¹⁷⁵ นอกจากนี้ในบางกรณีการโอนงบประมาณยังถูกจำกัดประเภทของบัญชีงบประมาณที่สามารถโอนและรับโอนงบประมาณได้ หรือการกำหนดวัตถุประสงค์ของการใช้งบประมาณที่รับโอนไว้เป็นการเฉพาะเจาะจง ยกตัวอย่าง เช่น ในปีงบประมาณ 2018 ผู้อำนวยการสถาบันสุขภาพแห่งชาติได้รับอนุญาตให้สามารถโอนงบประมาณจากบัญชีประมาณของสถาบันสุขภาพแห่งชาติที่จัดสรรไว้สำหรับการวิจัยเกี่ยวกับการเสพติดสารโอปิออยด์, สารโอปิออยด์ทางเลือก, การบรรเทาอาการเจ็บปวด และการบำบัดอาการติดยา ไปยังบัญชีงบประมาณของสถาบันหรือศูนย์สุขภาพอื่น ๆ เพื่อการใช้จ่ายงบประมาณสำหรับวัตถุประสงค์อย่างเดียวกันตามที่กล่าวมาข้างต้น เป็นต้น¹⁷⁶

2) การโอนงบประมาณข้ามบัญชีงบประมาณที่อาศัยอำนาจตามรัฐบัญญัติอนุญาตให้มีการจ่ายเงินแผ่นดินอื่น ๆ (Transfer Authority in Authorizing Statutes)

การโอนงบประมาณลักษณะนี้ กฎหมายเปิดช่องให้ดำเนินการได้อย่างกว้างขวาง โดยมีข้อจำกัดที่ไม่เคร่งครัดเท่ากับหลักเกณฑ์การโอนงบประมาณตามรัฐบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยปกติแล้วมักจะเป็นการกำหนดให้สามารถโอนงบประมาณข้ามบัญชีงบประมาณได้ภายใต้สถานการณ์บางสถานการณ์บางอย่าง ซึ่งข้อจำกัดต่าง ๆ จะถูกกำหนดโดยรัฐบัญญัติที่จะออกมาตามภายหลัง¹⁷⁷ ซึ่งสามารถพิจารณาลักษณะของการโอนงบประมาณได้ดังต่อไปนี้

¹⁷⁴ Congressional Research Service, *Transfer and Reprogramming of Appropriations*, p. 4.

¹⁷⁵ รัฐบัญญัติการจัดสรรงบประมาณด้านกิจการภายใน สิ่งแวดล้อม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ค.ศ. 2018 หมวด 1 กระทรวงมหาดไทย ส่วนที่ว่าด้วย แผนงานต่าง ๆ ของกระทรวงแผนงานการบริหารจัดการไฟฟ้า

¹⁷⁶ รัฐบัญญัติการจัดสรรงบประมาณด้านแรงงาน การศึกษาและการสาธารณสุข และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ค.ศ. 2018 หมวด 2 กระทรวงสาธารณสุข ส่วนที่ว่าด้วยบทบัญญัติทั่วไป มาตรา 228

¹⁷⁷ Congressional Research Service, *Transfer and Reprogramming of Appropriations*, p. 4.

(1) การโอนงบประมาณข้ามบัญชีงบประมาณสำหรับการจัดการองค์กรของรัฐบาล (Transfer Authority for Government Reorganization)

หน่วยงานฝ่ายบริหารจะสามารถโอนงบประมาณข้ามบัญชีงบประมาณได้ก็ต่อเมื่อเป็นการดำเนินการเพื่อบรรลุเป้าหมายของภารกิจหรือกิจกรรมที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานนั้นและภารกิจหรือกิจกรรมดังกล่าวได้ถูกโอนไปยังหน่วยงานอื่น เงื่อนไขดังกล่าวนี้มักเป็นกรณีที่ภารกิจที่ได้รับมอบหมายของหน่วยงานหนึ่งกลายเป็นความรับผิดชอบของหน่วยงานอื่นตั้งแต่สองหน่วยงานขึ้นไป¹⁷⁸ โดยประมวลกฎหมายแห่งสหรัฐอเมริกา หมวด 31 มาตรา 1531 (ก) กำหนดว่า ยอดของการจัดสรรงบประมาณสำหรับภารกิจหรือกิจกรรมที่ได้รับมอบหมายตามกฎหมายภายในหน่วยงานฝ่ายบริหารแห่งหนึ่ง หรือการโอนภารกิจหรือกิจกรรมจากหน่วยงานหนึ่งไปยังหน่วยงานอื่นจะต้องดำเนินการเท่าที่จำเป็น โดยกำหนดให้หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายตามกฎหมายเป็นผู้รับโอนงบประมาณ และจะต้องใช้จ่ายงบประมาณให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของภารกิจตามที่ได้จัดสรรงบประมาณเอาไว้ตั้งแต่แรก

อย่างไรก็ตาม ในการถ่ายโอนภารกิจระหว่างหน่วยงาน กฎหมายจะกำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องทำข้อตกลง (Transfer Agreement) ก่อนที่จะดำเนินการโอนภารกิจหรือโอนงบประมาณ โดยข้อตกลงดังกล่าวจะประกอบไปด้วยรายละเอียดเกี่ยวกับภารกิจ บุคลากร งบประมาณ และทรัพย์สินอื่น ๆ ที่จะถูกถ่ายโอน รวมถึงระยะเวลาโดยประมาณสำหรับการดำเนินการดังกล่าวจนแล้วเสร็จด้วย ทั้งนี้ หากเป็นกรณีของการปรับโครงสร้างขององค์กรของรัฐอำนาจในการถ่ายโอนภารกิจหรือกิจกรรมดังกล่าวอาจกำหนดขึ้นเป็นการชั่วคราวหรือกำหนดเป็นช่วงระยะเวลาตามความเหมาะสม¹⁷⁹

(2) การโอนงบประมาณข้ามบัญชีงบประมาณสำหรับการประสานความร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานและภายในหน่วยงาน (Transfer Authority for Inter-and Intra-agency Coordination of Activities and Functions)

เป็นกรณีที่เมื่อหลายหน่วยงานต้องรับผิดชอบในการดำเนินการเพื่อให้เกิดบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของบางนโยบายที่มีระยะเวลายาวนาน ทำให้มีความจำเป็นในการระดมงบประมาณสำหรับอำนวยความสะดวกในบางกิจกรรมที่ต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน¹⁸⁰ เช่น รัฐบาลได้จัดตั้งหน่วยข่าวกรองกลาง ค.ศ. 1949 อนุญาตให้หน่วยข่าวกรองกลาง (Central Intelligence Agency: CIA) สามารถโอนงบประมาณหรือรับโอนงบประมาณจาก

¹⁷⁸ *ibid.*, p. 4-5.

¹⁷⁹ *ibid.*, p. 5.

¹⁸⁰ *ibid.*

หน่วยงานใด ๆ ของรัฐบาลกลางได้ หากการโอนงบประมาณดังกล่าวจะช่วยส่งเสริมประสิทธิภาพในการดำเนินการของ CIA ในบางภารกิจ เช่น การพัฒนาศักยภาพของบุคลากรในหน่วยงาน เป็นต้น¹⁸¹

3.3.1.2 การโอนงบประมาณข้ามแผนงาน

การโอนงบประมาณข้ามแผนงาน (Reprogramming) เป็นการเปลี่ยนแปลงงบประมาณภายในบัญชีงบประมาณเพื่อนำงบประมาณไปใช้สำหรับวัตถุประสงค์บางอย่างนอกเหนือจากวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ในขั้นตอนของการจัดสรรงบประมาณ โดยเป็นการเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์ของงบประมาณ หรือการเปลี่ยนแปลงงบประมาณสำหรับแผนงานหนึ่งไปยังแผนงานอื่น ๆ¹⁸² เช่น กระทรวงยุติธรรมมีบัญชีงบประมาณของสำนักงานอัยการของประเทศสหรัฐอเมริกา (U.S. Attorneys) สำหรับเป็นค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายอื่น ๆ (Salaries and Expenses) บัญชีดังกล่าวจัดสรรไปยังแผนงานต่าง ๆ ของสำนักงานอัยการ เช่น การดำเนินคดีอาญา การดำเนินคดีแพ่ง การสนับสนุนการศึกษาต่อของพนักงานอัยการ เป็นต้น การโอนงบประมาณข้ามแผนงานจะเกิดขึ้นในกรณีมีการโอนงบประมาณที่จัดสรรไว้สำหรับการดำเนินคดีอาญาเพื่อนำไปใช้จ่ายสำหรับการดำเนินคดีแพ่งหรือการสนับสนุนการศึกษาต่อของพนักงานอัยการ ซึ่งเป็นการโอนงบประมาณจากกิจกรรมหนึ่งมายังกิจกรรมอื่นภายใต้บัญชีงบประมาณเดียวกัน นั่นคือ ภายใต้บัญชีงบประมาณของสำนักงานอัยการของประเทศสหรัฐอเมริกา สำหรับเป็นค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายอื่น ๆ นั้นเอง¹⁸³

โดยหลักแล้ว การโอนงบประมาณข้ามแผนงานนั้นเป็นอำนาจโดยนัยของหน่วยงานระดับสหพันธรัฐในการบริหารงบประมาณของตนเอง การโอนงบประมาณข้ามแผนงานจึงเป็นอำนาจที่หน่วยงานสามารถกระทำได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายจำกัดอำนาจในการโอนงบประมาณข้ามแผนงานไว้ โดยสภาองเกรสอาจกำหนดบทบัญญัติห้ามไม่ให้มีการโอนงบประมาณข้ามแผนงานไว้ในรัฐธรรมนูญงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือกฎหมายอื่น ๆ ที่บัญญัติจำกัดอำนาจในการโอนงบประมาณ

¹⁸¹ Congressional Research Service, **Transfer and Reprogramming of Appropriations**, p. 5., อ้างถึงใน สุปรียา แก้วละเอียด, กฎหมายงบประมาณของต่างประเทศ, หน้า 72.

¹⁸² U.S. Government Accountability Office, **A Glossary of Terms Used in the Federal Budget Process**, GAO-05-734SP, September 2005, p. 85.

¹⁸³ Congressional Research Service, **Transfer and Reprogramming of Appropriations**, pp. 1-2., อ้างถึงใน สุปรียา แก้วละเอียด, กฎหมายงบประมาณของต่างประเทศ, หน้า 72.

ข้ามแผนงานเอาไว้¹⁸⁴ นอกจากนี้ สภาคงเกรงสวากำหนดให้หน่วยงานทำการแจ้งการโอนงบประมาณข้ามแผนงานต่อคณะกรรมการภายในกรอบระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งอาจเป็นได้ทั้งการแจ้งต่อสภาคงเกรสก่อนการดำเนินการหรือหลังจากการดำเนินการโอนงบประมาณข้ามแผนงานแล้วก็ได้¹⁸⁵

อย่างไรก็ตาม การโอนงบประมาณข้ามแผนงานอาจมีผลทำให้เป็นการเปลี่ยนแปลงเงินประจำงวด (Apportionments) ที่ได้รับการอนุมัติของหน่วยงาน ด้วยเหตุนี้ ระเบียบสำนักงบประมาณ A-11 จึงกำหนดให้ หน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหารได้รับอนุญาตให้สามารถเปลี่ยนแปลงเงินประจำงวดได้ไม่เกินจำนวน 400,000 ดอลลาร์ หรือไม่เกิน 2% ของงบประมาณที่ได้รับทั้งหมด โดยขึ้นอยู่กับว่ากรณีใดจะมีจำนวนน้อยกว่ากันและหน่วยงานสามารถดำเนินการได้เองโดยไม่ต้องขออนุมัติจากสำนักงบประมาณ ทั้งนี้ ในบางกรณีหน่วยงานอาจมีขั้นตอนเพิ่มเติมในการโอนงบประมาณข้ามแผนงานของกองทุนบางประเภท เช่น หน่วยงานของรัฐต้องยื่นคำขอต่อสำนักงานนโยบายการควบคุมยาเสพติดแห่งชาติก่อนที่จะมีการโอนงบประมาณข้ามแผนงานที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด¹⁸⁶

นอกจากนี้ สภาคงเกรสอาจระบุคำที่เป็นเงื่อนไขในการโอนงบประมาณรายจ่ายข้ามแผนงานเอาไว้ในแถลงการณ์ที่เป็นคำชี้แจงของการประชุมคณะกรรมการที่ออกมาพร้อมกับรัฐบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ข้อจำกัดและกระบวนการนี้ถูกเรียกว่า แนวปฏิบัติที่ไม่มีผลบังคับตามกฎหมาย (nonstatutory understandings) ที่ถูกพัฒนาขึ้นจากการประชุมหารือกับเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่เข้าร่วม แม้ว่าแนวปฏิบัติที่กำหนดขึ้นมานี้จะไม่มีผลบังคับตามกฎหมายที่หน่วยงานจะต้องปฏิบัติตาม แต่จะมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายและขั้นตอนในการบริหารงบประมาณภายในหน่วยงาน และในบางครั้งแนวปฏิบัติที่ไม่มีผลบังคับตามกฎหมายเหล่านี้ได้ถูกอ้างถึงในรัฐบัญญัติงบประมาณรายจ่ายด้วย เช่น รัฐบัญญัติการจัดสรรงบประมาณด้านการพลังงานและการพัฒนาแหล่งน้ำ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ค.ศ. 2012 มาตรา 301 (ค) ได้รวบรวมตารางการจัดสรรงบประมาณตามแถลงการณ์ร่วมที่ออกมาพร้อมกับรัฐบัญญัติฉบับดังกล่าว โดยเป็นการระบุจำนวนเงินและวัตถุประสงค์ที่ควรใช้จ่ายภายในบัญชีงบประมาณของกระทรวงพลังงานเอาไว้ เป็นต้น¹⁸⁷

¹⁸⁴ สุปรียา แก้วละเอียด, กฎหมายงบประมาณของต่างประเทศ, หน้า 73.

¹⁸⁵ Congressional Research Service, *The Executive Budget Process*, p. 9.

¹⁸⁶ *Ibid.*

¹⁸⁷ Congressional Research Service, *Transfer and Reprogramming of Appropriations*, p. 8.

3.3.1.3 การควบคุมตรวจสอบการโอนงบประมาณ

การควบคุมตรวจสอบการโอนงบประมาณของประเทศสหรัฐอเมริกา¹⁸⁸ โดยปกติแล้ว รัฐบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะมีการกำหนดเงื่อนไขที่เป็นการจำกัดการโอนงบประมาณเอาไว้ซึ่งจะมีผลกับการโอนงบประมาณทั้งสองลักษณะโดยไม่คำนึงว่าระหว่างบัญชีงบประมาณเหล่านั้นจะมีข้อกำหนดหรือลักษณะที่แตกต่างกันระหว่างบัญชีงบประมาณที่โอนไปและบัญชีงบประมาณที่รับโอนหรือไม่อย่างไร สำหรับข้อจำกัดทั่วไปในการโอนงบประมาณนั้นจะปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายแห่งสหรัฐอเมริกา หมวด 31 มาตรา 1532 ที่กำหนดว่า “จำนวนเงินงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรตามกฎหมายจะถูกถอนออกจากบัญชีงบประมาณหนึ่งและไปเพิ่มงบประมาณในบัญชีงบประมาณของหน่วยงานอื่นจะสามารถกระทำเฉพาะเมื่อมีกฎหมายอนุญาตให้สามารถดำเนินการได้เท่านั้น” บทบัญญัติดังกล่าวส่งผลให้เมื่อหน่วยงานจะดำเนินการก่อหนี้ผูกพันหรือจะใช้จ่ายเงินงบประมาณ จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ 3 ประการ ได้แก่ 1) การก่อหนี้ผูกพันหรือการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินจะต้องอยู่ภายในวงเงินที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณตามกฎหมาย 2) งบประมาณแผ่นดินจะต้องใช้ตามวัตถุประสงค์ตามที่ได้รับการจัดสรรไว้เท่านั้น และ 3) งบประมาณแผ่นดินจะถูกใช้สำหรับการก่อหนี้ผูกพันระหว่างปีงบประมาณหรือภายในระยะเวลาตามที่กำหนดไว้เท่านั้น¹⁸⁸ นอกจากนี้ กฎหมายที่ให้อำนาจในการโอนงบประมาณข้ามบัญชีงบประมาณและการโอนงบประมาณข้ามแผนงานเองยังกำหนดเงื่อนไขในการโอนงบประมาณไว้ใน 3 ลักษณะ ซึ่งสามารถพิจารณาได้ ดังต่อไปนี้

1) การกำหนดจำนวนเงินงบประมาณที่สามารถโอนได้ (Amount)

เป็นกรณีที่กฎหมายอาจกำหนดให้การโอนงบประมาณจะต้องไม่เกินวงเงินที่กฎหมายกำหนด (not-to-exceed limitation) เช่น ในปีงบประมาณ 2018 หัวหน้าหน่วยงานคุ้มครองสิ่งแวดล้อมได้รับอำนาจในการโอนงบประมาณที่จัดสรรไว้สำหรับการฟื้นฟูทะเลสาบขนาดใหญ่จำนวนไม่เกิน 300,000,000 ดอลลาร์ ไปยังหัวหน้าหน่วยงานอื่น ภายใต้แผนงานด้านการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมเพื่อดำเนินกิจกรรมที่เป็นการสนับสนุนการฟื้นฟูทะเลสาบขนาดใหญ่และโครงการพัฒนาคุณภาพน้ำในทะเลสาบ เป็นต้น¹⁸⁹ หรือกฎหมายอาจกำหนดวงเงินงบประมาณ

¹⁸⁸ *ibid.*, pp. 8-9.

¹⁸⁹ รัฐบัญญัติการจัดสรรงบประมาณด้านกิจการภายใน สิ่งแวดล้อม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ค.ศ. 2018 หมวด 2 หน่วยงานคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ส่วนที่ 1 ว่าด้วย บทบัญญัติด้านการบริหารของหน่วยงานคุ้มครองสิ่งแวดล้อม

ที่สามารถโอนได้เป็นอัตราร้อยละ (percentage) ของวงเงินงบประมาณที่ได้รับการจัดสรร เช่น วงเงินงบประมาณที่สามารถโอนระหว่างบัญชีงบประมาณของกระทรวงพาณิชย์กำหนดให้ต้องไม่เกินร้อยละ 5 ของงบประมาณที่ได้รับการจัดสรร และในการโอนแต่ละครั้งจะต้องไม่เป็นการเพิ่มงบประมาณในบัญชีงบประมาณที่โอนไปเกินกว่าร้อยละ 10 ของงบประมาณที่ได้รับการจัดสรร อยู่เดิม เป็นต้น¹⁹⁰ นอกจากนี้ กฎหมายยังอาจกำหนดจำนวนเงินงบประมาณที่สามารถโอนได้ไว้ เป็นการเฉพาะเจาะจงหรือการโอนงบประมาณจะต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้ (No-less-Than a specific dollar amount) ซึ่งกรณีดังกล่าวมักเป็นการโอนงบประมาณเพื่อจัดหาเงินทุนสำหรับบัญชีงบประมาณระหว่างหน่วยงานพิเศษ หรือเป็นการโอนงบประมาณสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการที่จำเป็นจากบัญชีงบประมาณสำหรับดำเนินการไปยังบัญชีงบประมาณประเภทค่าใช้จ่ายและค่าตอบแทน โดยจะต้องปฏิบัติตามขั้นตอนและวิธีการที่ สำนักงบประมาณและกระทรวงการคลังกำหนด¹⁹¹

2) การกำหนดวัตถุประสงค์ในการใช้จ่ายเงินงบประมาณที่โอนไป (Purpose)

ประมวลกฎหมายแห่งสหรัฐอเมริกา หมวด 31 มาตรา 1532 นอกจากจะเป็นข้อจำกัดทั่วไปในการโอนงบประมาณแล้วยังเป็นข้อจำกัดทางด้านนโยบายอีกด้วย โดยรัฐบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีอาจมีการกำหนดเงื่อนไขให้งบประมาณที่โอนไปนั้นจะต้องใช้สำหรับกิจกรรมบางกิจกรรมหรือตามวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น และข้อจำกัดดังกล่าวยังคงมีผลบังคับกับงบประมาณที่สามารถดำเนินการได้ตามรัฐบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี แม้ว่างบประมาณดังกล่าวจะถูกโอนข้ามบัญชีงบประมาณหรือโอนภายในบัญชีงบประมาณเดียวกันแล้วก็ตาม เว้นแต่สภาองเกรสจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น¹⁹² เช่น งบประมาณตามที่ได้รับการจัดสรรตามรัฐบัญญัติการจัดสรรงบประมาณด้านการปกครอง กิจกรรมต่างประเทศ และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ค.ศ. 2018 ห้ามมิให้ใช้งบประมาณเพื่อการช่วยเหลือหรือสนับสนุนการใช้กำลังทหาร การปฏิบัติ ที่โหดร้าย หรือการได้รับการปฏิบัติที่ไร้มนุษยธรรมโดยเจ้าหน้าที่รัฐหรือลูกจ้างของรัฐบาล เป็นต้น¹⁹³

¹⁹⁰ รัฐบัญญัติการจัดสรรงบประมาณด้านการพาณิชย์ การยุติธรรม วิทยาศาสตร์ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ค.ศ. 2018 หมวด 1 กระทรวงพาณิชย์ ส่วนที่ว่าด้วยบทบัญญัติทั่วไป มาตรา 103

¹⁹¹ Congressional Research Service, **Transfer and Reprogramming of Appropriations**, p. 10.

¹⁹² *ibid.*

¹⁹³ รัฐบัญญัติการจัดสรรงบประมาณด้านการปกครอง กิจกรรมต่างประเทศ และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ค.ศ. 2018 หมวด 7 บทบัญญัติทั่วไป มาตรา 7066

3) การกำหนดระยะเวลาในการใช้งบประมาณ (Timing)

โดยปกติแล้วเงินงบประมาณจะสามารถถูกใช้ภายในปีงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรไว้เท่านั้น แม้ว่างบประมาณนั้นจะถูกโอนไปยังบัญชีงบประมาณที่ประกอบไปด้วยงบประมาณที่สามารถดำเนินการก่อนนี้ผูกพันเกินกว่าหนึ่งปีงบประมาณก็ตาม ในกรณีที่ต้องการขยายระยะเวลาในการผูกพันงบประมาณเกินกว่าหนึ่งปีงบประมาณ กฎหมายที่ให้อำนาจในการโอนงบประมาณอาจกำหนดให้งบประมาณที่ได้รับจากการโอนงบประมาณสามารถก่อนนี้ผูกพันหรือนำไปใช้จ่ายภายในกรอบระยะเวลาเดียวกันกับงบประมาณที่ถูกโอนมาได้¹⁹⁴ ยกตัวอย่างเช่น ในปีงบประมาณ 2018 องค์การบริหารการบินและอวกาศแห่งชาติ (NASA) ได้รับมอบอำนาจในการโอนงบประมาณระหว่างบัญชีงบประมาณเป็นจำนวนไม่เกินกว่าร้อยละ 5 ของงบประมาณที่ได้รับการจัดสรร ภายใต้เงื่อนไขว่าจำนวนของงบประมาณที่โอนไปจะถูกควมรวมกับงบประมาณที่มีอยู่เพื่อใช้จ่ายภายใต้วัตถุประสงค์และระยะเวลาเดียวกันกับงบประมาณที่โอนมา เป็นต้น¹⁹⁵

3.3.2 หลักเกณฑ์การโอนงบประมาณแผ่นดินของประเทศฝรั่งเศส

งบประมาณรายจ่ายของประเทศฝรั่งเศสได้รับการอนุมัติตามภารกิจโดยจะอยู่ในขอบเขตความรับผิดชอบของแต่ละกระทรวง แต่ละภารกิจจะถูกแบ่งย่อยออกเป็นแผนงาน โดยแบ่งประเภทของรายจ่ายออกเป็น 5 ประเภท ได้แก่ รายจ่ายด้านบุคลากร รายจ่ายด้านการดำเนินงาน รายจ่ายด้านการกู้ยืมและดอกเบี้ย รายจ่ายการโอน และรายจ่ายลงทุน¹⁹⁶ กระบวนการในการบริหารงบประมาณของฝ่ายบริหารจะเริ่มต้นขึ้นหลังจากที่มีการประกาศใช้รัฐบัญญัติงบประมาณประจำปีในรัฐกิจจานุเบกษาแล้ว โดยมาตรา 44 ของรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยรัฐบัญญัติงบประมาณ ค.ศ. 2001 กำหนดให้รัฐบาลตรารัฐกฤษฎีกาจัดสรรงบประมาณตามแผนงานต่าง ๆ (Les décrets de repartition) เพื่อบังคับการให้เป็นไปตามรัฐบัญญัติงบประมาณประจำปี การใช้จ่ายงบประมาณจะดำเนินการภายใต้ปีงบประมาณ กล่าวคือ ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ถึง

¹⁹⁴ Congressional Research Service, **Transfer and Reprogramming of Appropriations**, p. 11.

¹⁹⁵ รัฐบัญญัติการจัดสรรงบประมาณด้านการพาณิชย์ การยุติธรรม วิทยาศาสตร์ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ค.ศ. 2018 หมวด 3 วิทยาศาสตร์ ส่วนที่ว่าด้วยองค์การบริหารการบินและอวกาศแห่งชาติ

¹⁹⁶ Sandeep Saxena and Sami Yläoutinen, **Managing Budgetary Virements**, (Washington, DC: International Monetary Fund, 2006), p. 9.

31 ธันวาคมของปีนั้น และจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และรายละเอียดที่กฎหมายกำหนด เพื่อเป็นการประกันว่าการใช้จ่ายงบประมาณจะเป็นไปตามที่รัฐสภาได้อนุมัติไว้¹⁹⁷

อย่างไรก็ตาม กฎหมายได้กำหนดให้ผู้ที่มีหน้าที่บริหารงบประมาณมีความอิสระในระดับหนึ่ง เพื่อเป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหารในการจัดการกับความไม่แน่นอนที่อาจเกิดขึ้นในระหว่างการบริหารงบประมาณ เนื่องจากกระบวนการทางงบประมาณเป็นสิ่งที่ไม่แน่นอนโดยธรรมชาติ ดังนั้น แม้ว่ารัฐสภาได้ทำการอนุมัติรัฐบัญญัติงบประมาณไว้แล้ว ในบางกรณีก็มีความจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนการจัดสรรงบประมาณระหว่างการดำเนินงานซึ่งอาจเป็นการปรับเปลี่ยนลำดับความสำคัญหรือความต้องการในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐบาล รายจ่ายที่เกิดขึ้นสำหรับเหตุการณ์ที่ไม่สามารถคาดหมายได้ล่วงหน้า หรืออาจเกิดจากสมมติฐานที่ผิดพลาดในการประมาณการงบประมาณในกระบวนการจัดทำงบประมาณ ทั้งนี้ การเปลี่ยนแปลงงบประมาณของฝ่ายบริหารต่อสถานการณ์ที่ไม่แน่นอนเหล่านี้จะต้องอยู่ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น¹⁹⁸

สำหรับการเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายของประเทศฝรั่งเศส รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยรัฐบัญญัติงบประมาณ ค.ศ. 2001 กำหนดหลักเกณฑ์ในการบริหารงบประมาณในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงงบประมาณเอาไว้ 2 กรณี กรณีแรก คือ การโอนงบประมาณรายจ่ายข้ามหน่วยงาน (Les transferts de crédits) และกรณีที่สอง คือ การโอนงบประมาณรายจ่ายข้ามหมวดรายจ่าย (Les virement de crédits) ซึ่งพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

3.3.2.1 การโอนงบประมาณรายจ่ายข้ามหน่วยงาน

การโอนงบประมาณรายจ่ายข้ามหน่วยงานมีลักษณะเป็นการแก้ไขการจัดสรรงบประมาณระหว่างแผนงานของกระทรวงที่แตกต่างกัน กล่าวคือ เป็นการโอนงบประมาณรายจ่ายข้ามหน่วยงานอันเป็นการเปลี่ยนแปลงหน่วยรับงบประมาณในการบริหารงบประมาณ โดยเป็นการโอนงบประมาณของแผนงานหนึ่งที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงหนึ่งไปให้อีกแผนงานหนึ่งซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของอีกกระทรวง¹⁹⁹ ภายใต้เงื่อนไขว่างบประมาณรายจ่ายที่โอนมาจะต้องมีวัตถุประสงค์ที่สอดคล้องกับกิจกรรมของแผนงานเดิมโดยที่จะต้องไม่เป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงประเภทของรายการของงบประมาณรายจ่ายนั้น เช่น เดิมทีปรากฏว่ากระทรวงศึกษาธิการมีแผนที่จะก่อสร้างอาคาร แต่ด้วยเหตุผลความจำเป็นเร่งด่วนวงเงินงบประมาณรายจ่ายของแผนงาน

¹⁹⁷ สุปรียา แก้วละเอียด, กฎหมายงบประมาณของต่างประเทศ, หน้า 179-180.

¹⁹⁸ Sandeep Saxena and Sami Yläoutinen, *op. cit.*, p. 2.

¹⁹⁹ สุปรียา แก้วละเอียด, กฎหมายงบประมาณของต่างประเทศ, หน้า 181.

ก่อสร้างอาคารดังกล่าวของกระทรวงศึกษาธิการอาจถูกโอนไปยังกระทรวงคมนาคมและการก่อสร้างเนื่องจากมีความเหมาะสมและความเป็นไปได้ในการก่อสร้างอาคารได้เร็วขึ้น เป็นต้น²⁰⁰

ในการโอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างกระทรวง รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยรัฐบัญญัติงบประมาณ ค.ศ. 2001 มาตรา 12-II²⁰¹ นอกจากจะกำหนดเงื่อนไขว่าการใช้จ่ายเงินงบประมาณที่โอนไปต้องสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของแผนงานเดิมที่โอนไปแล้ว ยังกำหนดให้การโอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างกระทรวงต้องดำเนินการตราเป็นรัฐกฤษฎีกา และจะต้องมีการรายงานให้คณะกรรมการด้านการคลังของทั้งสองสภาหรือคณะกรรมการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง กฎหมายฉบับดังกล่าวยังกำหนดห้ามมิให้มีการโอนงบประมาณระหว่างกระทรวงเพื่อโอนไปเพิ่มรายจ่ายด้านบุคลากร

3.3.2.2 การโอนงบประมาณรายจ่ายข้ามหมวดรายจ่าย

การโอนงบประมาณรายจ่ายข้ามหมวดรายจ่ายมีลักษณะเป็นการแก้ไขการจัดสรรงบประมาณระหว่างแผนงานภายในกระทรวงเดียวกันซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์หรือลักษณะของงบประมาณ โดยเป็นการโอนงบประมาณของแผนงานหนึ่งที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงหนึ่งไปให้อีกแผนงานหนึ่งซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงเดียวกัน²⁰² ด้วยเหตุนี้ งบประมาณรายจ่ายจึงมีการเปลี่ยนประเภทของปลายทางการจ่ายเงิน เนื่องจากลักษณะของแต่ละแผนงานมีความแตกต่างกัน เช่น งบประมาณรายจ่ายแผนงานการซื้อวัสดุอุปกรณ์ใช้งานของกระทรวงกลาโหมไม่เพียงพอ ขณะที่แผนงานจัดจ้างอัตรากำลังคนอาจมิได้ดำเนินการตามจำนวนที่คาดการณ์ไว้ ดังนั้น การโอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างแผนงานภายในกระทรวงกลาโหมจากแผนงานจัดจ้างอัตรากำลังคนมาสู่แผนงานการซื้อวัสดุอุปกรณ์การใช้งานย่อมสามารถได้ เป็นต้น²⁰³

²⁰⁰ เอื้ออารีย์ อึ้งจะนิล, *เรื่องเดิม*, หน้า 222-223.

²⁰¹ Article 12-II “Transfers may change the allotment of appropriations among different ministries’ programmes, provided that the use of the appropriations transferred for a defined purpose corresponds to the initial programme’s actions. These transfers may be combined with changes to the allotment of caps on staff among ministries concerned.”

²⁰² สุปรียา แก้วละเอียด, *กฎหมายงบประมาณของต่างประเทศ*, หน้า 182.

²⁰³ เอื้ออารีย์ อึ้งจะนิล, *เรื่องเดิม*, หน้า 224.

ทั้งนี้ รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยรัฐบัญญัติงบประมาณ ค.ศ. 2001 มาตรา 12-I²⁰⁴ กำหนดเงื่อนไขว่า วงเงินที่จะมีการโอนงบประมาณรายจ่ายข้ามแผนงานภายในกระทรวงเดียวกันระหว่างปีรวมกันจะต้องไม่เกินร้อยละสองของงบประมาณรายจ่ายที่จัดสรรให้กับแต่ละแผนงานที่เกี่ยวข้องตามที่บัญญัติไว้ในรัฐบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี รวมถึงการโอนงบประมาณรายจ่ายภายในกระทรวงต้องดำเนินการตราเป็นรัฐกฤษฎีกา และจะต้องมีการรายงานให้คณะกรรมการด้านการคลังของทั้งสองสภาหรือคณะกรรมการคณะอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องโดยกฎหมายห้ามมิให้มีการโอนงบประมาณระหว่างกระทรวงเพื่อโอนไปเพิ่มรายจ่ายด้านบุคลากร เช่นเดียวกันกับการโอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างกระทรวง

3.3.2.3 การควบคุมตรวจสอบการโอนงบประมาณ

นอกจากที่รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยรัฐบัญญัติงบประมาณ ค.ศ. 2001 กำหนดให้การโอนงบประมาณรายจ่ายข้ามกระทรวงและการโอนงบประมาณรายจ่ายภายในกระทรวงจะต้องตราเป็นรัฐกฤษฎีกาแล้ว มาตรา 12-IV²⁰⁵ ยังกำหนดให้การโอนงบประมาณทั้งสองกรณีจะต้องเป็นการโอนงบประมาณสำหรับแผนงานตามที่กำหนดไว้รัฐบัญญัติงบประมาณประจำปีเท่านั้น นอกจากนี้ บทบัญญัติในมาตรา 12-III²⁰⁶ ยังกำหนดให้การโอนงบประมาณทั้งสองกรณีจะต้องจัดทำรายงานพิเศษขึ้นมาฉบับหนึ่ง โดยจะบรรจุไว้เป็นส่วนหนึ่งของรายการประสิทธิภาพการดำเนินงานประจำปี (Les rapports annuels de performances) ซึ่งจะถูกแนบไปพร้อมกับเอกสารฉบับอื่น ๆ

²⁰⁴ Article 12-I “Reallocations may change the allotment of appropriations among programmes within a given ministry. The cumulative sum of appropriations reallocated within a given year may not exceed 2% of the appropriations made by the year’s budget act for each of the programmes concerned. This ceiling also applies to appropriations made for the personnel expenditure class for each of the programmes concerned.”

²⁰⁵ Article 12-IV “No reallocation or transfer may be made to programmes not stipulated by a budget act.”

²⁰⁶ Article 12-III “Reallocations and transfers are effected by a decree passed on the basis of a report from the minister in charge of finance, following notification of the National Assembly and Senate finance committees and the other committees concerned. The use of the reallocated or transferred appropriations gives rise to a special report enclosed with the report drawn up pursuant to paragraph 4° of Article 54.”

ที่กฎหมายกำหนดในขั้นตอนของการพิจารณาร่างรัฐบัญญัติปิดป่าประมาณเพื่อเป็นข้อมูลที่สำคัญประกอบการพิจารณาผลการบริหารงบประมาณให้กับรัฐสภา รายงานฉบับดังกล่าวจะแสดงรายละเอียดของแต่ละแผนงานโดยมุ่งเน้นไปที่ลักษณะของการใช้จ่ายงบประมาณที่เบี่ยงเบนไปจากที่คาดการณ์ไว้ในรัฐบัญญัติงบประมาณโดยจะพิจารณาเปรียบเทียบกับจำนวนงบประมาณที่ใช้จ่ายจริงตามรัฐบัญญัติปิดป่าประมาณของปีงบประมาณที่ผ่านมาด้วย โดยรัฐสภาจะต้องพิจารณารายการฉบับดังกล่าวก่อนที่จะพิจารณาและอนุมัติงบประมาณประจำปีถัดไป



บทที่ 4

การโอนงบประมาณแผ่นดินในระบบกฎหมายไทย

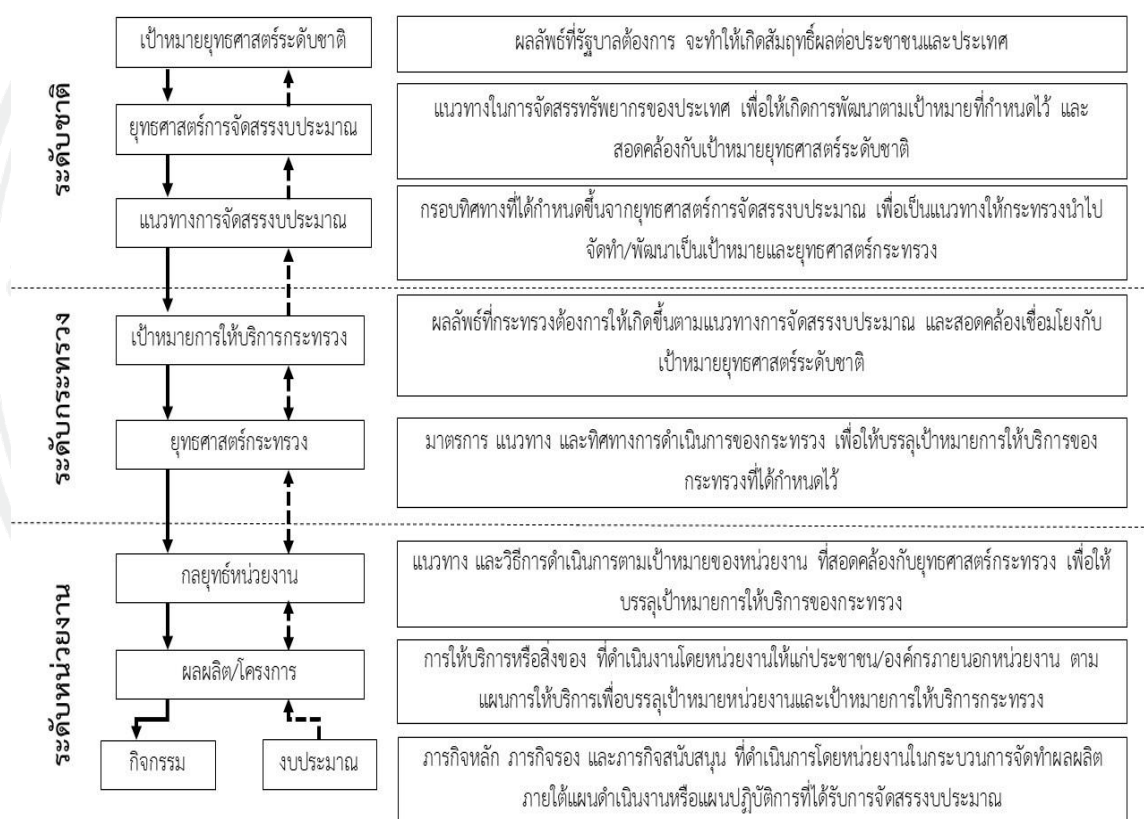
ในบทนี้เป็นการศึกษาแนวคิด รูปแบบและวิธีการในกระบวนการทางงบประมาณของประเทศไทยภายใต้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting: SPBB) โดยเป็นการศึกษาถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณแผ่นดิน การจัดสรรงบประมาณและการจำแนกลักษณะของรายจ่ายสาธารณะของประเทศไทยประจำปีงบประมาณปัจจุบัน และศึกษาหลักเกณฑ์ในการโอนงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทย ทั้งนี้ เป็นไปตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 และระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนงานบูรณาการ พ.ศ. 2559 ได้แก่ การโอนงบประมาณรายจ่ายข้ามหน่วยงาน การโอนงบประมาณรายจ่ายภายในหน่วยงาน และการโอนงบประมาณรายจ่ายตามแผนงานบูรณาการ เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานที่สำคัญประกอบการวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณรายจ่ายของประเทศไทยต่อไป

4.1 หลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณแผ่นดินตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์

การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีของประเทศไทยตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 เป็นต้นมา เป็นการจัดสรรงบประมาณโดยมีการกำหนดเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์เพื่อแสดงผลลัพธ์และผลสำเร็จของการใช้จ่ายงบประมาณตามระบบการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting: SPBB) ภายใต้นโยบายที่รัฐบาลได้แถลงต่อรัฐสภา²⁰⁷ กล่าวคือ นโยบายดังกล่าวเป็นการปรับปรุงระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน

²⁰⁷ รัฐบาลได้แถลงนโยบายเกี่ยวกับการปฏิรูปการจัดการงบประมาณรูปแบบใหม่ต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2544 ความเป็นว่า “เร่งรัดการปรับเปลี่ยนกระบวนการจัดทำงบประมาณ และจัดสรรงบประมาณให้เป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับ

(Performance Based Budgeting: PBB) มาสู่ระบบงบประมาณที่เน้นการใช้ยุทธศาสตร์และนโยบายของรัฐบาลเป็นหลักในการจัดการทรัพยากรให้เกิดประสิทธิผล ความคุ้มค่า และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณมีความสอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศที่มีลักษณะเป็นการส่งเสริมให้กระทรวง ทบวง กรม มีบทบาทในการตัดสินใจมากขึ้นและการจัดทำงานงบประมาณจะต้องมีความเชื่อมโยงกันใน 3 ระดับ ได้แก่ ระดับชาติ ระดับกระทรวง และระดับหน่วยงาน โดยกำหนดให้รัฐบาลรับผิดชอบต่อเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ รัฐมนตรีรับผิดชอบต่อเป้าหมายการให้บริการของกระทรวง และหัวหน้าส่วนราชการรับผิดชอบต่อเป้าหมาย/ผลผลิตของหน่วยงาน ดังแผนภาพต่อไปนี้



ภาพที่ 4.1 ความเชื่อมโยงของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์

แหล่งที่มา: สมนึก พิมลเสถียร, 2550

นโยบายและยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศ และส่งเสริมให้กระทรวง ทบวง กรม มีบทบาทในการตัดสินใจมากขึ้น พร้อมทั้งจัดให้มีระบบควบคุมตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพและโปร่งใส”

ภายใต้ระบบงบประมาณมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ การพิจารณาจัดสรรงบประมาณจะต้องพิจารณาถึงปัจจัยสำคัญ 4 ประการ ได้แก่ ประการแรก การจัดสรรงบประมาณจะต้องมีความเชื่อมโยงเป้าหมายระดับชาติกับการดำเนินงานของหน่วยงานระดับล่าง กล่าวคือ ความสอดคล้องระหว่างงานของหน่วยงานต่าง ๆ กับเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ในระดับชาติ ประการที่สอง การจัดสรรงบประมาณจะต้องก่อให้เกิดคุณค่าของการใช้จ่ายงบประมาณโดยเปรียบเทียบรายจ่ายงบประมาณกับผลประโยชน์ที่จะได้รับจากการใช้จ่ายงบประมาณ ประการที่สาม จะต้องมีการวางระบบการติดตามประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง และพิจารณาถึงความสำเร็จของผลการดำเนินงานในอดีตเมื่อเทียบกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ และประการสุดท้าย จะต้องมีการสร้างแรงจูงใจให้หน่วยงานต่าง ๆ ดำเนินงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ได้ตั้งไว้อย่างจริงจัง ซึ่งระบบแรงจูงใจนั้นมีทั้งในระดับบุคคลและในระดับหน่วยงาน ในระดับบุคคลจะต้องมีการพิจารณาว่าหากหน่วยงานหนึ่งบรรลุผลได้เกินเป้า ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ที่จะได้รับการตอบแทนตามผลงานอย่างไร ในส่วนระดับหน่วยงานจะต้องพิจารณาว่า หากหน่วยงานดังกล่าวสามารถบรรลุเป้าหมายได้เป็นอย่างดี หรือสามารถทำได้ตามเป้าโดยใช้งบประมาณน้อยกว่าที่ได้รับการจัดสรร หน่วยงานจะได้รับผลตอบแทนในการจัดสรรงบประมาณในอนาคตอย่างไร หรือจะสามารถนำเงินที่สามารถประหยัดได้ไปใช้ในกิจกรรมอื่น ๆ ได้หรือไม่²⁰⁸

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลัง พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดกรอบการดำเนินการทางการเงินการคลังและงบประมาณภาครัฐ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายเอาไว้ ดังนี้

- มาตรา 17 บัญญัติว่า “การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้แก่หน่วยงานของรัฐต้องคำนึงถึง
- (1) ความจำเป็นและภารกิจของหน่วยงานของรัฐที่ขอรับจัดสรรงบประมาณ
 - (2) ฐานะเงินนอกงบประมาณของหน่วยงานของรัฐที่สามารถจ่ายได้ รวมตลอดถึงรายได้หรือเงินอื่นใดที่หน่วยงานของรัฐนั้นมีอยู่หรือสามารถนำมาจ่ายได้
 - (3) ความสามารถในการใช้จ่ายและการก่อหนี้ผูกพันของหน่วยงานของรัฐภายในปีงบประมาณนั้น
 - (4) การปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของรัฐสภา ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอัยการ

²⁰⁸ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, โครงการศึกษาภาพรวมของระบบการจัดสรรงบประมาณใหม่ รายงานฉบับสมบูรณ์ (ม.ป.ท., 2547), หน้า 1-11.

(5) กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องเป็นไปเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการทำหน้าที่ดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นโดยคำนึงถึงความสามารถในการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนความเหมาะสมและความแตกต่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ”

สำหรับรายละเอียดของการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินและการจําแนกรายจ่ายสาธารณะจะปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี รวมถึงเอกสารงบประมาณฉบับต่าง ๆ ซึ่งจะใช้เป็นฐานประกอบการพิจารณาการโอนงบประมาณรายจ่ายที่อาจจะเกิดขึ้นระหว่างปีงบประมาณโดยลักษณะของการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินและการจําแนกรายจ่ายสาธารณะภายใต้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์สามารถแยกพิจารณาออกได้เป็น 3 มิติที่มีความเชื่อมโยงกัน ได้แก่ มิติยุทธศาสตร์สำคัญของรัฐบาล (Agenda) มิติยุทธศาสตร์กระทรวง/หน่วยงาน (Function) และมิติยุทธศาสตร์พื้นที่ (Area) รวมไปถึงการจัดสรรงบประมาณให้กับกลาง และรายจ่ายบริหารจัดการหนี้ภาครัฐ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

4.1.1 มิติยุทธศาสตร์สำคัญของรัฐบาล (Agenda)

การจัดสรรงบประมาณแผ่นดินและการจําแนกรายจ่ายสาธารณะในมิติยุทธศาสตร์สำคัญของรัฐบาลให้ความสำคัญกับการใช้ยุทธศาสตร์ชาติและนโยบายเป็นเป้าหมายสำคัญในการจัดสรรงบประมาณ ภายใต้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติเป็นผลลัพธ์ที่รัฐบาลคาดหวังจะให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนและใช้เป็นแนวทางในการบริหารจัดการประเทศโดยใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายและกรอบระยะเวลาที่กำหนด²⁰⁹

ปัจจุบันมีกรอบยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579)²¹⁰ ที่รัฐบาลได้จัดทำขึ้นตามความในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 65²¹¹ ซึ่งจะใช้เป็นแม่บทหลักสำหรับ

²⁰⁹ สำนักงานบริหารโครงการปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณ, “ระบบงบประมาณของประเทศไทย,” ใน **ครบรอบวันสถาปนาสำนักงบประมาณ 44 ปี 2502-2546** (กรุงเทพมหานคร: สำนักงบประมาณ, 2546), หน้า 134-135.

²¹⁰ กรอบยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579) ประกอบไปด้วยยุทธศาสตร์ 6 ด้าน ได้แก่ 1. ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง 2. ยุทธศาสตร์ด้านความสามารถในการแข่งขัน 3. ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคน 4. ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างโอกาสความเสมอภาคและเท่า

การพัฒนาประเทศในทุกมิติภายใต้วิสัยทัศน์ที่ต้องการให้ “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” นอกจากนี้ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาตรา 13²¹² และ มาตรา 14²¹³ ได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องจัดให้มีแผนการบริหารราชการแผ่นดินครอบคลุมระยะเวลา 4 ปี เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงยุทธศาสตร์ของรัฐบาลที่ชัดเจนตามกรอบนโยบายที่ได้มีการแถลงไว้ต่อรัฐสภาและนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ เพื่อใช้เป็นแม่บทในการถ่ายทอดนโยบายและยุทธศาสตร์ของรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติ ทั้งในมิติการปฏิบัติภารกิจตามอำนาจหน้าที่ปกติของกระทรวง ทบวง กรม หรือในมิติพื้นที่ในระดับกลุ่มจังหวัดและจังหวัด เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินและการจัดสรรทรัพยากรเกิดความสอดคล้องและเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบในทุกกระดับ²¹⁴

เทียมนกันทางสังคม 5. ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และ 6. ยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ

²¹¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 65 บัญญัติว่า “รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว

การจัดทำ การกำหนดเป้าหมาย ระยะเวลาที่จะบรรลุเป้าหมาย และสาระที่พึงมีในยุทธศาสตร์ชาติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวจะต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วนอย่างทั่วถึงด้วย”

²¹² พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาตรา 13 บัญญัติว่า “ให้คณะรัฐมนตรีจัดให้มีแผนการบริหารราชการแผ่นดินตลอดระยะเวลาการบริหารราชการของคณะรัฐมนตรี ...”

²¹³ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาตรา 14 บัญญัติว่า “ในการจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดินตามมาตรา 13 ให้จัดทำเป็นแผนสี่ปีโดยนำนโยบายของรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภามาพิจารณาดำเนินการให้สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และแผนพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ อย่างน้อยจะต้องมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของงาน ส่วนราชการหรือบุคคลที่จะรับผิดชอบในแต่ละภารกิจ ประมาณการรายได้และรายจ่ายและทรัพยากรต่าง ๆ ที่จะต้องใช้ ระยะเวลาการดำเนินการ และการติดตามประเมินผล”

²¹⁴ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, **การจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน: การจัดทำแผนปฏิบัติราชการและแผนปฏิบัติราชการประจำปี การติดตามและประเมินผล** (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2549), หน้า 5.

การจัดสรรงบประมาณตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น สำนักงบประมาณจะมีจัดทำยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ ใช้เป็นแนวทางในการจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยเป็นการถ่ายทอดเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติของรัฐบาลให้กลายเป็นเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ประจำปี และแปลงมาเป็นยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี ยกตัวอย่าง เช่น ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ได้จัดทำขึ้นโดยให้ความสำคัญและมีความสอดคล้องกับกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ. 2558-2564) แผนแม่บทอื่น ๆ และนโยบายสำคัญของรัฐบาล เพื่อขับเคลื่อนการดำเนินงานของรัฐบาลให้มีความต่อเนื่องและเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมซึ่งประกอบไปด้วย 6 ยุทธศาสตร์และรายการคำดำเนินการภาครัฐ ดังแผนภาพต่อไปนี้



ภาพที่ 4.2 ความเชื่อมโยงของยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี

แหล่งที่มา: สำนักงบประมาณ, 2560

สำหรับการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น มีความมุ่งหมายเพื่อให้การจัดทำงบประมาณเป็นเครื่องมือการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพและส่งเสริมให้กระทรวงและหน่วยงานทำงานร่วมกันในลักษณะประสานเชื่อมโยงแบบเครือข่ายที่จะนำไปสู่การบรรลุจุดมุ่งหมายและตัวชี้วัดร่วมกัน โดยมีรูปแบบของการบริหารจัดการแบบองค์รวม²¹⁵ โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2559 ให้ความเห็นชอบการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ โดยกำหนดให้มีแผนงานบูรณาการเรื่องสำคัญที่สอดคล้องกับกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ และนโยบายสำคัญของรัฐบาล เพื่อเป็นกลไกขับเคลื่อนการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์และนโยบายเรื่องสำคัญเร่งด่วนของรัฐบาล ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนงานบูรณาการ พ.ศ. 2559 ข้อ 4 กำหนดให้ “แผนงานบูรณาการ” หมายความว่า แผนงานที่ต้องดำเนินการให้สอดคล้องตามยุทธศาสตร์ชาติหรือยุทธศาสตร์สำคัญที่คณะรัฐมนตรีกำหนดให้หน่วยรับงบประมาณตั้งแต่สองหน่วยงานขึ้นไป ร่วมกันวางแผน กำหนดเป้าหมาย ตัวชี้วัดและแผนการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณร่วมกัน เพื่อลดความซ้ำซ้อน มีความประหยัดคุ้มค่า สามารถบรรลุเป้าหมายเกิดผลสัมฤทธิ์ตามวัตถุประสงค์ของแผนงานบูรณาการ

แผนงานบูรณาการจะนำมาสู่การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายบูรณาการโดยในแต่ละแผนงานจะประกอบไปด้วยหน่วยงานที่รับผิดชอบตั้งแต่สองหน่วยงานขึ้นไปที่เป็นหน่วยรับงบประมาณในแผนงานบูรณาการเหล่านั้น ยกตัวอย่างเช่น การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2561 กำหนดให้มีแผนงานบูรณาการเรื่องสำคัญ จำนวน 26 แผนงาน ภายใต้ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่าย 6 ด้าน และปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 โดยแยกออกจากงบประมาณของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานของรัฐอย่างชัดเจน ดังตัวอย่างต่อไปนี้

²¹⁵ สำนักงบประมาณ, คู่มือการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 (กรุงเทพมหานคร: สำนักงบประมาณ, 2559), หน้า 1.

มาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 บัญญัติว่า “งบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนงานบูรณาการพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ ให้ตั้งเป็นงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจ เป็นจำนวน 9,883,497,800 บาท จำแนกดังนี้

1. กระทรวงกลาโหม	รวม	33,626,800	บาท คือ
(1) กองทัพบก		33,626,800	บาท
2. กระทรวงการคลัง	รวม	1,329,678,300	บาท คือ
(1) กรมศุลกากร		1,329,678,300	บาท
3. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	รวม	80,419,200	บาท คือ
(1) กรมประมง		14,619,300	บาท
(2) กรมปศุสัตว์		24,339,600	บาท
(3) กรมวิชาการเกษตร		20,415,100	บาท
(4) กรมส่งเสริมสหกรณ์		21,045,200	บาท
.....”			

4.1.2 มิติยุทธศาสตร์กระทรวง/หน่วยงาน (Function)

หลักการธรรมาภิบาลหรือการบริหารจัดการที่ดีเป็นหลักการที่สำคัญอย่างหนึ่งของการจัดสรรงบประมาณตามระบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ กล่าวคือ มุ่งเน้นให้มีการแบ่งแยกหน้าที่ความรับผิดชอบอย่างชัดเจนในแต่ละระดับอย่างเป็นระบบ โดยที่รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีรับผิดชอบต่อเป้าหมายยุทธศาสตร์ระดับชาติ รัฐมนตรีรับผิดชอบต่อเป้าหมายในการให้บริการของกระทรวง และหัวหน้าหน่วยงานรับผิดชอบต่อผลสำเร็จของผลผลิตที่ส่งผลโดยตรงต่อประชาชน²¹⁶ องค์ภาพหลักของรัฐไม่ว่าจะเป็นกระทรวง กรม และหน่วยงานในรูปแบบอื่นของรัฐต่าง ๆ จึงเป็นกลไกหลักที่ทำหน้าที่ในการถ่ายทอดนโยบายเชิงยุทธศาสตร์ไปสู่การดำเนินงานในทางปฏิบัติเพื่อการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ระดับชาติให้เกิดผลเป็นรูปธรรมและบรรลุความมุ่งหมาย โดยกำหนดกระทรวงจะต้องนำนโยบายและยุทธศาสตร์ชาติไปเป็นกรอบในการจัดทำยุทธศาสตร์และเป้าหมายการให้บริการของกระทรวง ส่วนในระดับกรมก็ต้องนำเอายุทธศาสตร์และเป้าหมายการให้บริการ

²¹⁶ พัลลภ ศักดิ์โสภณกุล, วิวัฒนาการกฎหมายวิธีการงบประมาณและการปฏิรูประบบงบประมาณของประเทศไทย (กรุงเทพฯ: วัฒนาพานิช, 2547), หน้า 87.

ของกระทรวงไปเป็นแนวทางและกรอบในการดำเนินงานของกรมภายใต้ภารกิจหน้าที่ตามกฎหมาย เพื่อให้บรรลุเป้าหมายการให้บริการกระทรวงที่ตั้งไว้²¹⁷

ทั้งนี้ เพื่อให้เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ เป้าหมายการให้บริการของกระทรวง และเป้าหมายการให้บริการของหน่วยงานมีความสอดคล้องกัน พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 กำหนดให้ ส่วนราชการ²¹⁸ จะต้องจัดทำแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี ซึ่งจะต้องมีความสอดคล้องกับแผนการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี โดยในแต่ละปีงบประมาณ ส่วนราชการจะต้องจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปี โดยให้ระบุสาระสำคัญเกี่ยวกับนโยบาย เป้าหมาย และผลสัมฤทธิ์ของงาน รวมทั้งประมาณการรายได้และรายได้ และทรัพยากรอื่นที่จะต้องเสนอให้คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ และเมื่อสิ้นปีงบประมาณให้ส่วนราชการจัดทำรายงานแสดงผลสัมฤทธิ์ของแผนปฏิบัติราชการประจำปีเสนอต่อคณะรัฐมนตรีด้วย²¹⁹ ฉะนั้น แผนปฏิบัติราชการ 4 ปี และแผนปฏิบัติราชการประจำปีดังกล่าวจึงเป็นส่วนที่แสดงความสัมพันธ์และเชื่อมโยงเป้าหมายการให้บริการของกระทรวงและยุทธศาสตร์กระทรวงเข้ากับการจัดสรรตามยุทธศาสตร์ในมิตียุทธศาสตร์สำคัญของรัฐบาล

สำหรับการจัดสรรงบประมาณให้แก่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจจะปรากฏตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งจะประกอบไปด้วยแผนงานพื้นฐาน²²⁰

²¹⁷ สมคิด เลิศไพฑูรย์, อรพิน สบายรูป, วุฒิสสาร ตันไชย และสกันธ์ วรรณวิวัฒนา, **โครงการศึกษาเพื่อพัฒนานโยบายเกี่ยวกับการงบประมาณในระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ในเชิงมิตินโยบาย (agenda) มิติโครงสร้างหน้าที่ (function) และมิติพื้นที่ (area) : รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์** (กรุงเทพฯ: สำนักงานงบประมาณ), 2549, หน้า 3-3.

²¹⁸ ส่วนราชการ หมายความว่า ส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานอื่นของรัฐที่อยู่ในกำกับของราชการฝ่ายบริหาร แต่ไม่รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

²¹⁹ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาตรา 16

²²⁰ แผนงานพื้นฐาน หมายถึง แผนงานที่ดำเนินการตามหน้าที่ความรับผิดชอบเป็นปกติประจำตามภารกิจ พันธกิจ และกฎหมายจัดตั้งของหน่วยงานนั้น ๆ หากหยุดดำเนินการอาจก่อให้เกิดความเสียหายในการให้บริการสาธารณะของภาครัฐ เช่น แผนงานพื้นฐานด้านความมั่นคง แผนงานพื้นฐานด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศ เป็นต้น

และแผนงานยุทธศาสตร์²²¹ ภายใต้ความรับผิดชอบและภารกิจหน้าที่ของตามกฎหมายส่วนราชการหรือหน่วยงานเป็นสำคัญ โดยสามารถแยกพิจารณา ได้ดังต่อไปนี้

4.1.2.1 โครงสร้างหน้าที่ระดับกระทรวง

การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้นจะจำแนกงบประมาณรายจ่ายออกเป็นรายการกระทรวงเรียงไปเป็นรายมาตราตามลำดับอย่างชัดเจน ยกตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ได้บัญญัติถึงจำแนกงบประมาณรายจ่ายรายการกระทรวงไว้ ดังนี้

มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 บัญญัติว่า “งบประมาณรายจ่ายของกระทรวงกลาโหมและหน่วยงานในกำกับ ให้ตั้งเป็นจำนวน 111,926,381,000 บาท จำแนกดังนี้

.....”

หรือ มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 บัญญัติว่า “งบประมาณรายจ่ายของกระทรวงการคลังและหน่วยงานในกำกับ ให้ตั้งเป็นจำนวน 12,080,797,500 บาท จำแนกดังนี้

.....”

4.1.2.2 โครงสร้างหน้าที่ระดับกรม

นอกจากพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะแสดงให้เห็นถึงการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายโดยเรียงมาตราเป็นรายการกระทรวงแล้ว บทบัญญัติในแต่ละมาตรานั้นยังระบุการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้กับหน่วยงานที่มีฐานะเป็นกรมที่อยู่ในสังกัดของแต่ละกระทรวงด้วย²²² ซึ่งในแต่ละกรมนั้นจะประกอบไปด้วยแผนงานต่าง ๆ ตามกรอบภารกิจหน้าที่ตามกฎหมายของกรมหรือหน่วยงานนั้น ๆ ทั้งนี้ แผนงานจะเป็นหน่วยที่ในพิจารณาขออนุมัติการใช้จ่ายเงินแผ่นดินจาก

²²¹ แผนงานยุทธศาสตร์ หมายถึง แผนงานที่ดำเนินการตามหน้าที่ความรับผิดชอบที่ได้รับมอบหมายในเชิงนโยบาย หรืออาจเป็นภารกิจพื้นฐานที่สอดคล้องตามยุทธศาสตร์ชาติ และต้องการผลักดันหรือเห็นความสำคัญที่ต้องเร่งดำเนินการในช่วงระยะเวลาหนึ่ง เช่น แผนงานยุทธศาสตร์เสริมสร้างศักยภาพการป้องกันประเทศ แผนงานยุทธศาสตร์บริหารจัดการรายได้และรายจ่ายภาครัฐ เป็นต้น

²²² สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ, *เรื่องเดิม*, หน้า 3-20.

รัฐสภาสำหรับใช้ในการจัดสรรงบประมาณ ยกตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2561 ได้บัญญัติถึงจำแนกงบประมาณรายจ่ายระดับกรมไว้ ดังนี้

มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 บัญญัติว่า “งบประมาณรายจ่ายของกระทรวงการคลังและหน่วยงานในกำกับ ให้ตั้งเป็นจำนวน 12,080,797,500 บาท จำแนกดังนี้

1. สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง	รวม	888,027,700	บาท คือ
(1) แผนงานพื้นฐานด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศ		523,297,700	บาท
(2) แผนงานยุทธศาสตร์บริหารจัดการรายได้และรายจ่ายภาครัฐ		364,730,000	บาท
2. กรมธนารักษ์	รวม	2,717,817,900	บาท คือ
(1) แผนงานพื้นฐานด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศ		360,350,700	บาท
(2) แผนงานยุทธศาสตร์เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการด้านการเงินการคลัง		2,357,467,200	บาท
.....”			

ทั้งนี้ ในแต่ละแผนงานจะประกอบไปด้วยการกำหนดผลผลิตหรือโครงการ เป้าหมายตัวชี้วัด เป้าหมายการให้บริการและกลยุทธ์ของหน่วยงานที่มีความสอดคล้องกับเป้าหมายการให้บริการของกระทรวงและยุทธศาสตร์ของกระทรวงซึ่งสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ โดยรายละเอียดของข้อมูลดังกล่าวจะปรากฏอยู่ในเอกสารประกอบงบประมาณ

4.1.3 มิตियุทธศาสตร์พื้นที่ (Area)

หลักการสำคัญของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 คือ การมุ่งเน้นการนำแผนไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างจริงจังใน 5 ปี เพื่อต่อยอดไปสู่ผลสัมฤทธิ์ที่เป็นเป้าหมายระยะยาวตามกรอบยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี โดยให้ความสำคัญกับกลไกประชารัฐที่เป็นการรวมพลัง

ขับเคลื่อนทั้งภาครัฐ เอกชน และประชาชน²²³ การจัดทำแผนบริหารราชการแผ่นดินและการจัดสรรงบประมาณจะต้องมีการวางแผนแบบบูรณาการการบริหารงานทั้งระบบเพื่อให้เกิดผลสำเร็จ ในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ การจัดทำงบประมาณจึงต้องบูรณาการภารกิจและงบประมาณ ทั้ง 3 มิติ ได้แก่ มิตินโยบาย (Agenda) และ มิติหน่วยงาน (Function) ซึ่งจะต้องบูรณาการร่วมกับ มิติพื้นที่ (Area) โดยมีการประสานงานในระดับพื้นที่ภาค จังหวัด และกลุ่มจังหวัด การกำหนด แผนงานและโครงการสำคัญในระดับปฏิบัติ

ภายใต้ยุทธศาสตร์ที่ 9 เรื่อง การพัฒนาภาค เมือง และพื้นที่เศรษฐกิจ ตามแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 การจัดทำงบประมาณบูรณาการมิตียุทธศาสตร์พื้นที่ ในปี พ.ศ. 2561 สามารถจำแนกรูปแบบของการจัดสรรงบประมาณได้ 2 รูปแบบ ดังนี้

4.1.3.1 งบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ

การบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดเป็นรูปแบบใหม่ของการบริหารงานแบบ บูรณาการในรูปของการรวมกลุ่มจังหวัดที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันในด้านต่าง ๆ เข้าด้วยกัน โดยเป็นอำนาจของคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ²²⁴ ทั้งนี้ การจัดสรรงบประมาณให้แก่จังหวัดและกลุ่มจังหวัดเป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วย การบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัด พ.ศ. 2551 ซึ่งจะต้องมีการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและ แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดเพื่อส่งให้สำนักงบประมาณใช้เป็นแนวทางในการจัดสรร งบประมาณ²²⁵ โดยแผนพัฒนาจังหวัดจะต้องคำนึงถึงความต้องการและศักยภาพของประชาชน ในท้องถิ่นจังหวัด รวมถึงความพร้อมของภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน และต้องสอดคล้องกับ ยุทธศาสตร์ระดับชาติด้วย²²⁶

การจัดสรรงบประมาณให้กับจังหวัดและกลุ่มจังหวัดในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 อยู่ภายใต้แผนงานบูรณาการส่งเสริมการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ซึ่งปรากฏ อยู่ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 โดยแยกออกจาก งบประมาณที่จัดสรรให้ส่วนราชการ และหน่วยงานของรัฐ ดังตัวอย่างต่อไปนี้

²²³ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี, **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สิบสอง พ.ศ. 2560-2564** (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2559), หน้า 5.

²²⁴ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัด พ.ศ. 2551 มาตรา 26

²²⁵ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัด พ.ศ. 2551 มาตรา 28

²²⁶ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัด พ.ศ. 2551 มาตรา 18

มาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 บัญญัติว่า “งบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนงานบูรณาการส่งเสริมการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด แบบบูรณาการ ให้ตั้งเป็นงบประมาณรายจ่ายของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด เป็นจำนวน 24,996,381,500 บาท จำแนกดังนี้

1. จังหวัดและกลุ่มจังหวัดในพื้นที่ภาคกลางตอนบน 1 รวม 1,308,368,800 บาท คือ
 - (1) จังหวัดนนทบุรี 258,665,800 บาท
 - (2) จังหวัดปทุมธานี 255,080,900 บาท
 - (3) จังหวัดพระนครศรีอยุธยา 259,768,300 บาท
 - (4) จังหวัดสระบุรี 227,462,800 บาท
 - (5) กลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนบน 1 307,391,000 บาท

4.1.3.2 งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตั้งแต่ฉบับพุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจด้านการปกครองไปสู่ท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถพึ่งพาตนเอง และตัดสินใจในการดำเนินกิจกรรมได้ด้วยตนเอง นอกจากนั้น ยังได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารทั้งในด้านบุคคลและด้านงบประมาณด้วย อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้มีการจัดสรรภาษี อากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น²²⁷ เงินอุดหนุนท้องถิ่นจึงเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐบาลซึ่งจะใช้เป็นกลไกในการขับเคลื่อนนโยบายสำคัญของประเทศให้ครอบคลุมไปถึงระดับท้องถิ่น อันจะช่วยให้การดำเนินงานภาครัฐทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น และการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินมีเอกภาพ เชื่อมโยงไปสู่ภาพรวมและเป้าหมายการพัฒนาประเทศในระยะยาวได้²²⁸ ดังนั้น การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีจึงมีการแยกเงินอุดหนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีด้วย

²²⁷ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 30 (4)

²²⁸ สำนักงานงบประมาณของรัฐบาล สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, การศึกษาวิเคราะห์แผนงานบูรณาการในมิติพื้นที่ (AREA): กรณีศึกษา พื้นที่ภาคตะวันออก (กรุงเทพมหานคร: สำนักการพิมพ์ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2561), หน้า 21.

สำหรับการจัดสรรงบประมาณในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 เงินอุดหนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำเป็นงบประมาณบูรณาการภายใต้แผนงานบูรณาการส่งเสริมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจัดสรรโดยตรงให้แก่กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา เป็นเงินอุดหนุนกรุงเทพมหานครและเงินอุดหนุนเมืองพัทยา และอีกส่วนจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลทั่วประเทศ ผ่านกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ดังนี้

มาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 บัญญัติว่า “งบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนงานบูรณาการส่งเสริมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ตั้งเป็นงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการ เป็นจำนวน 262,646,754,300 บาท จำแนกดังนี้

3. กระทรวงมหาดไทยและหน่วยงานในกำกับ	รวม 262,646,754,300 บาท คือ
(1) กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น	260,449,106,300 บาท
(2) กรุงเทพมหานคร	20,895,097,100 บาท
(3) เมืองพัทยา	1,753,436,600 บาท”

4.1.4 กลุ่มรายจ่ายงบกลาง

งบกลาง หมายถึง รายจ่ายที่ตั้งไว้เพื่อจัดสรรให้ส่วนราชการและหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐนำไปใช้ได้นอกเหนือจากงบประมาณที่ได้รับปกติ ทั้งนี้ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้ งบประมาณรายจ่ายประจำปีสามารถตั้งงบกลางแยกต่างหากจากงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจก็ได้²²⁹ ประกอบกับพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 กำหนดเงื่อนไขในการตั้งงบกลางเอาไว้ว่า ให้ตั้งได้เฉพาะในกรณีที่มีเหตุผลและความจำเป็นที่ไม่อาจจัดสรรหรือไม่สมควรจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้แก่หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบได้โดยตรง²³⁰ ดังนั้น พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 จึงได้บัญญัติถึงการจัดสรรงบกลางเอาไว้ ดังนี้

²²⁹ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 10

²³⁰ พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 22

มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 บัญญัติว่า “งบประมาณรายจ่ายงบกลาง ในความควบคุมของกระทรวงการคลังและสำนักงบประมาณ ให้ตั้งเป็นจำนวน 97,823,525,500 บาท จำแนกดังนี้
.....”

4.1.5 กลุ่มรายจ่ายบริหารจัดการหนี้ภาครัฐ

งบประมาณรายจ่ายบริหารจัดการหนี้ภาครัฐมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การบริหารจัดการหนี้ และการชำระหนี้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อเศรษฐกิจ โดยส่วนใหญ่ มักจะเกี่ยวข้องกับรายจ่ายเพื่อจัดการหนี้ภาครัฐ รายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลัง หรือรายจ่ายเพื่อชดใช้ เงินทุนสำรองจ่าย สำหรับปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 การจัดสรรงบประมาณสำหรับกลุ่มรายจ่าย บริหารจัดการหนี้ภาครัฐจะจัดสรรให้ภายใต้แผนงานบริหารจัดการหนี้ภาครัฐ ตามที่ปรากฏอยู่ใน พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2561 ดังนี้

มาตรา 61 แห่งพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 บัญญัติว่า “งบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนงานบริหารจัดการหนี้ภาครัฐ ให้ตั้งเป็นงบประมาณ รายจ่ายของส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจ เป็นจำนวน 260,818,932,200 บาท จำแนกดังนี้
.....”

การจำแนกลักษณะรายจ่ายสาธารณะตามงบประมาณในระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้น ผลงานตามยุทธศาสตร์ (SPBB) ซึ่งเริ่มตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 เป็นต้นมา ถือว่าเป็น พัฒนาการที่สำคัญของการงบประมาณไทย การนำระบบ SPBB มาใช้ทำให้การจัดทำงบประมาณ มีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม กล่าวคือ งบประมาณแผ่นดินจะต้องให้ความสำคัญกับความสำเร็จ ตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ในทุกระดับ ตั้งแต่เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ (agenda) เป้าหมายการให้บริการตามภารกิจของกระทรวงและหน่วยงาน (Function) ตลอดจนเป้าหมาย เชิงยุทธศาสตร์ตามพื้นที่ (Area) ที่มีผู้รับผิดชอบในแต่ละระดับอย่างชัดเจน²³¹ โดยจะต้องประกอบ ไปด้วยขั้นตอนการวางแผนงบประมาณเพื่อเป็นการสร้างความเชื่อมโยงนโยบายของรัฐบาล เป้าหมาย ในระดับชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติให้เข้ากับยุทธศาสตร์ของกระทรวงเพื่อกำหนด เป็นนโยบายและวงเงินงบประมาณและเป็นทิศทางของการจัดทำงบประมาณในขั้นตอนต่อไป การจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์จึงเป็นการตอบโจทย์การบูรณาการ

²³¹ ไพรัช ตระการศิริรัตน์, การคลังภาครัฐ, พิมพ์ครั้งที่ 3 (เชียงใหม่: เอ็น สแควร์ กราฟฟิค พริน, 2550), หน้า 287.

ยุทธศาสตร์ของรัฐบาลและภารกิจของกระทรวงให้มีความสอดคล้องกัน รวมทั้งเปิดโอกาสให้รัฐบาลสามารถจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินการตามนโยบายที่สัญญาไว้กับประชาชนได้

4.2 บทบาทของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในกระบวนการโอนงบประมาณ

ประเทศไทย (Kingdom of Thailand) เป็นประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขในระบบรัฐสภา รูปแบบของรัฐเป็นรัฐเดี่ยว โดยแบ่งระดับการปกครองออกเป็น 2 ระดับ ได้แก่ การปกครองส่วนกลาง และการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ ปีงบประมาณของประเทศไทย เริ่มต้นวันที่ 1 ตุลาคมของปีนั้น ถึงวันที่ 30 กันยายนของปีถัดไป และให้ใช้ปี พ.ศ. ถัดไป เป็นชื่อสำหรับปีงบประมาณนั้น²³² กระบวนการงบประมาณของประเทศไทยนั้นจะประกอบไปด้วย ขั้นตอนที่สำคัญทั้งหมด 4 ขั้นตอน ได้แก่ การจัดเตรียมงบประมาณ การพิจารณาอนุมัติงบประมาณ หรือกระบวนการทางนิติบัญญัติทางงบประมาณ การบริหารงบประมาณหรือการปฏิบัติตามกฎหมายงบประมาณทั้งหลาย และการควบคุมตรวจสอบงบประมาณ ซึ่งในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการเหล่านี้จะมีความเกี่ยวข้องกับองค์กร หน่วยงาน และบุคคลหลายภาคส่วน อีกทั้งยังมีวิธีการที่มีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างจากกระบวนการทางกฎหมายปกติ กระบวนการงบประมาณจึงเปรียบเสมือนวงจรที่ไม่สิ้นสุดตราบเท่าที่ประเทศยังมีงบประมาณอยู่²³³

การบริหารงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทยเป็นไปตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ โดยมุ่งเน้นให้มีการกระจายอำนาจความรับผิดชอบในการบริหารจัดการงบประมาณแก่กระทรวง กรม และหน่วยงานอื่นของรัฐอย่างชัดเจน ซึ่งสามารถจำแนกความรับผิดชอบของฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องออกเป็น 3 ระดับ ดังนี้²³⁴

1. ระดับชาติหรือระดับรัฐบาล แสดงถึงความรับผิดชอบต่อความสำเร็จของเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ²³⁵ (Strategic Delivery Target) ซึ่งใช้กำหนดยุทธศาสตร์ในการจัดสรร

²³² พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 4

²³³ อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป, **กฎหมายการคลัง**, หน้า 203.

²³⁴ อัจฉรา ชีวะตระกูลกิจ, “ต้นทุนผลผลิตกับงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์,”

วารสารสุโขทัยธรรมาธิราช 18 (กรกฎาคม - ธันวาคม 2548): 27–37.

²³⁵ ระบุว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 ข้อ 4 นิยามความหมายของ “เป้าหมายยุทธศาสตร์ระดับชาติ” ไว้ โดยให้หมายถึง ผลสัมฤทธิ์ที่รัฐบาลต้องการจะให้เกิดต่อประชาชนและประเทศ

งบประมาณประจำปีของประเทศ โดยข้อมูลดังกล่าวจะต้องมีการเปิดเผยต่อรัฐสภาและสาธารณชน เพื่อใช้ในการตรวจสอบติดตามผลการดำเนินงานของรัฐบาล

2. ระดับกระทรวง เรียกว่า ระดับความสำเร็จตามยุทธศาสตร์กระทรวง โดยมีรัฐมนตรีเจ้าของกระทรวงรับผิดชอบต่อเป้าหมายแห่งความสำเร็จที่เรียกว่า เป้าหมายการให้บริการกระทรวง²³⁶ (Service Delivery Target) ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญในข้อตกลงการให้บริการสาธารณะ (Public Service Agreement - PSA) ที่จัดทำระหว่างคณะกรรมการนโยบายงบประมาณกับรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

3. ระดับกรมหรือระดับหน่วยปฏิบัติ โดยมีหัวหน้าหน่วยงานรับผิดชอบต่อความสำเร็จของผลผลิต (Outputs) ที่หน่วยงานนั้นรับผิดชอบในการดำเนินงาน ซึ่งผลผลิตดังกล่าวเป็นองค์ประกอบสำคัญในข้อตกลงการจัดทำผลผลิต (Service Delivery Agreement - SDA) ที่จัดทำขึ้นระหว่างรัฐมนตรีที่กำกับดูแลหัวหน้าหน่วยปฏิบัติ

สำหรับบทบาทของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในกระบวนการโอนงบประมาณนั้นจะเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นในขั้นตอนของการบริหารงบประมาณ โดยกฎหมายที่ใช้เป็นหลักในการบริหารงบประมาณได้แก่ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 20²³⁷ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ระเบียบฉบับดังกล่าวจะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการบริหารงบประมาณเพื่อให้สอดคล้องกับระบบและวิธีการจัดการงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ด้วยการจัดสรรงบประมาณให้กับส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดและคุ้มค่า รวมทั้งมอบอำนาจและความรับผิดชอบให้หน่วยปฏิบัติสามารถบริหารงบประมาณได้อย่างยืดหยุ่นคล่องตัวสูง เพื่อให้บรรลุเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของงานตามแผนงานและแผนงานในเชิงบูรณาการที่กำหนดไว้ โดยการกำหนดให้หน่วยงานต้องมีการจัดทำแผนปฏิบัติงาน

²³⁶ ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 ข้อ 4 นิยามความหมายของ “เป้าหมายการให้บริการกระทรวง” ไว้ โดยให้หมายถึง เป้าหมายการให้บริการกระทรวงตามเอกสารประกอบพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือที่กำหนดขึ้นใหม่ในระหว่างปีงบประมาณ

²³⁷ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 20 บัญญัติว่า “การใช้จ่ายสำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่กำหนดไว้ในแต่ละรายการตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีก็ดี พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมก็ดี ให้เป็นไปตามระเบียบที่ผู้อำนวยการกำหนด”

แผนการใช้จ่ายงบประมาณ การรายงานผล และระบบอิเล็กทรอนิกส์ภาครัฐ เพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายมีความรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ และสามารถตรวจสอบได้

ในหัวข้อนี้ จะเป็นการกล่าวถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการโอนงบประมาณของประเทศไทย ได้แก่ บทบาทของฝ่ายบริหารโดยสำนักงบประมาณ และบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติโดยรัฐสภา ซึ่งสามารถพิจารณาดังต่อไปนี้

4.2.1 สำนักงบประมาณ

สำนักงบประมาณ (The Bureau of the Budget) เป็นหน่วยงานกลางที่มีหน้าที่รับผิดชอบการงบประมาณของประเทศ สำนักงบประมาณได้รับการสถาปนาขึ้นในปี พ.ศ. 2502 แต่เดิมนั้นสำนักงบประมาณมีฐานะเป็น “กองงบประมาณ” สังกัดกรมบัญชีกลาง ทำหน้าที่ในการตรวจจ่ายฎีกาเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายและเงินพิเศษที่เบิกจ่ายในงบประมาณ การรักษางบประมาณและวิธีการเกี่ยวกับงบประมาณ และได้รับมอบหมายหน้าที่ในการจัดทำงบประมาณแผ่นดินประจำปีโดยตรง อย่างไรก็ตาม การจัดทำงบประมาณแผ่นดินในครั้งนั้นมีลักษณะเป็นเพียงการรวบรวมประมาณการรายจ่ายของกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ เท่านั้น²³⁸ ต่อมา “คณะกรรมการฝ่ายการคลังและการงบประมาณ” ในสมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของงบประมาณในฐานะเครื่องมือที่สำคัญของรัฐบาลที่จะเป็นกลไกหลักในการพัฒนาประเทศ ประกอบกับข้อเสนอของคณะที่ปรึกษาด้านการบริหารจัดการ (Public Administration Service) จากประเทศสหรัฐอเมริกาที่ต้องการให้ยกฐานะของหน่วยงานงบประมาณให้เป็นหน่วยงานระดับกรมเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับผู้นำของฝ่ายบริหาร²³⁹ รัฐบาลในขณะนั้นจึงได้จัดตั้งสำนักงบประมาณขึ้นโดยมีฐานะเทียบเท่ากรมและให้สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีนับแต่วันที่ 14 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2502 เป็นต้นมา

ตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2551 ข้อ 2 กำหนดให้ สำนักงบประมาณมีภารกิจเกี่ยวกับการเสนอแนะและให้ความเห็นแก่รัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐในด้านการงบประมาณ การจัดทำงบประมาณที่สนองต่อนโยบายและเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ของรัฐบาล และการบริหารจัดการงบประมาณ ทั้งนี้ เพื่อให้บรรลุภารกิจของรัฐ

²³⁸ สำนักงบประมาณ, **ประวัติและความเป็นมา**, ค้นวันที่ 28 มีนาคม 2561 จาก http://www.bb.go.th/bbweb/?page_id=5757.

²³⁹ เชาว์ อรรถมานะ, “สำนักงบประมาณ : ห้าทศวรรษแห่งการเปลี่ยนแปลง,” ใน **ครบรอบวันสถาปนาสำนักงบประมาณ 44 ปี 2502-2546** (กรุงเทพมหานคร: สำนักงบประมาณ, 2546), หน้า 111.

เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติ ตอบสนองความต้องการของประชาชน รวมทั้งมีความคุ้มค่า สามารถตรวจสอบและเปิดเผยต่อสาธารณะได้ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

1. ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง
2. เสนอแนะนโยบายและแนวทางการจัดสรรงบประมาณให้เป็นไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐ และแนวทางการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมในระดับชาติต่อคณะรัฐมนตรี
3. ให้คำปรึกษาแนะนำในการจัดทำงบประมาณที่สอดคล้องกับการงบประมาณแก่ ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ
4. จัดทำงบประมาณรายจ่ายโดยคำนึงถึงวินัยทางการคลังและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ
5. จัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม เสนอต่อคณะรัฐมนตรี
6. จัดทำข้อเสนอเพิ่มหรือลดการจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับสถานการณ์และ กำลังเงินของแผ่นดินต่อคณะรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรี
7. บริหารจัดการงบประมาณเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดและคุ้มค่า ให้บรรลุเป้าหมาย และผลสัมฤทธิ์ของงานตามแผนที่กำหนดไว้
8. ติดตามผล ประเมินผล และรายงานผลความสำเร็จของการดำเนินงานของส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจต่อคณะรัฐมนตรี
9. จัดทำรายงานการโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณเสนอต่อคณะรัฐมนตรี
10. เสนอแนะและให้ความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีในด้านการงบประมาณและด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง
11. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานงบประมาณ หรือตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย

จะเห็นได้ว่า หน้าที่และความรับผิดชอบของสำนักงานงบประมาณส่วนใหญ่จะเกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้สนองต่อนโยบายรัฐบาลตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และการจัดการองค์การ ตลอดจนเรื่องอื่นที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยสำนักงานงบประมาณจะต้องพิจารณาโครงการของส่วนราชการต่าง ๆ อย่างละเอียดถี่ถ้วนเพื่อให้การใช้จ่ายเงินงบประมาณของแต่ละส่วนราชการนั้นเป็นไปโดยถูกต้องตามนโยบายของรัฐบาลและแผนพัฒนาการเศรษฐกิจของประเทศ²⁴⁰ เพื่อให้การบริหารจัดการงบประมาณของประเทศเกิดผลสัมฤทธิ์ มีประสิทธิภาพ คุ้มค่า

²⁴⁰ พนม ทินกร ณ อยุธยา, การบริหารงานคลังรัฐบาล เล่มที่ 3 การบริหารงานคลังรัฐบาล จุลภาค 1, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: ศิลปสยามการพิมพ์, 2534), หน้า 6.

ในเชิงภารกิจแห่งรัฐ รวมทั้งสำนักงบประมาณยังมีหน้าที่ในการเสนอแนะและให้ความเห็นแก่รัฐบาล และหน่วยงานภาครัฐในการด้านการงบประมาณอีกด้วย

สำหรับบทบาทของสำนักงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการการโอนงบประมาณนั้น เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 19 วรรคแรก บัญญัติว่า

“รายการที่กำหนดไว้ในรายการใด สำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปี พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม พระราชบัญญัติโอน งบประมาณรายจ่าย หรือพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 18 (2) จะโอนหรือนำใช้ในรายอื่นไม่ได้ เว้นแต่ จะได้รับอนุญาตจากผู้อำนวยการ แต่ผู้อำนวยการจะอนุญาตมิได้ในกรณีที่เพิ่มรายจ่าย ประเภทเงินราชการลับ หรือเป็นงาน หรือโครงการใหม่ เว้นแต่จะได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี”

และในวรรคสามของมาตราเดียวกัน ยังบัญญัติต่อไปว่า

“ในกรณีจำเป็นผู้อำนวยการโดยอนุมัตินายกรัฐมนตรีจะโอนรายจ่ายงบกลางรายการใด รายการหนึ่งไปเพิ่มรายการอื่น ๆ ในงบเดียวกันก็ได้”

จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น สามารถแยกพิจารณาบทบาทของสำนักงบประมาณ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการโอนงบประมาณได้เป็น 2 ลักษณะ ดังนี้

1. การโอนงบประมาณรายจ่ายทั่วไป

ในกรณีที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจมีความจำเป็นต้องโอนหรือเปลี่ยนแปลงงบประมาณ รายจ่าย ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 กำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการหรือ หัวหน้ารัฐวิสาหกิจมีอำนาจในการโอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายในหลายกรณี เช่น การโอนและหรือเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายภายใต้แผนงบประมาณเดียวกัน ตามระเบียบฯ ข้อที่ 24 หรือ การโอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายที่เหลื่อมจ่ายใน แผนงบประมาณเดียวกัน ตามระเบียบฯ ข้อที่ 25 เป็นต้น โดยหัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้า รัฐวิสาหกิจจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 กำหนด

อย่างไรก็ตาม สำนักงบประมาณอาจกำหนดหลักเกณฑ์หรือวิธีปฏิบัติเพื่อกำหนดขอบเขต หรือข้อจำกัดการโอนและหรือเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่าย หรือข้อจำกัดของการใช้งบประมาณ เหลือจ่ายดังกล่าวได้ตามความจำเป็น นอกจากนี้ ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 ข้อ 27 ยังกำหนดให้ การโอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 หัวหน้าส่วนราชการหรือ หัวหน้ารัฐวิสาหกิจยังสามารถทำความตกลงกับสำนักงบประมาณได้เป็นการเฉพาะอีกด้วย

2. การโอนงบประมาณรายจ่ายงบกลาง

ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 ข้อ 29 กำหนดให้สำนักงบประมาณทำหน้าที่จัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลางให้กรมบัญชีกลางตามวงเงินที่ระบุในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมเพื่อให้ส่วนราชการขอเบิกจ่ายกับกรมบัญชีกลางตามจำนวนที่ต้องจ่ายจริง ทั้งนี้ นอกจากอำนาจของผู้อำนวยการสำนักงบประมาณที่สามารถโอนรายจ่ายงบกลางรายการใดรายการหนึ่งไปเพิ่มในรายการอื่น ๆ ในงบเดียวกัน ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 19 วรรคสาม ในกรณีที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจนำงบประมาณรายจ่ายกลางไปใช้จนบรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายผลผลิต โครงการ หรือรายการตามที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลางแล้ว ปรากฏว่ามีเงินงบประมาณเหลืออยู่ ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 ข้อ 34 กำหนดให้ต้องนำเงินเหลือจ่ายนั้นส่งคืนคลัง อย่างไรก็ตาม หากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจมีความจำเป็นที่จะต้องนำเงินงบประมาณเหลือจ่ายที่ต้องส่งคืนนั้นโอนไปใช้ในรายการอื่น ๆ ก็สามารถทำความตกลงกับสำนักงบประมาณได้

4.2.2 รัฐสภาของประเทศไทย

สถาบันนิติบัญญัติ หรือรัฐสภา (Parliament) เป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความสำคัญอย่างยิ่งสำหรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติซึ่งเป็นหนึ่งในสามของอำนาจอริปไตย นอกจากจะทำหน้าที่ในการบัญญัติกฎหมายเพื่อใช้ในการปกครองประเทศและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารภายใต้หลักนิติรัฐแล้ว ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยยังถือว่ารัฐสภาเป็นสถาบันที่แสดงเจตจำนงสูงสุดของประชาชน เพราะเป็นสถาบันที่เป็นที่รวมของผู้ที่ราษฎรมอบหมายให้เป็นตัวแทนในการตัดสินใจและแสดงความคิดเห็นเพื่อรักษาประโยชน์ของประชาชนชนและทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนด้วย ดังนั้น รัฐสภาจึงเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจสูงสุดทางนิติบัญญัติและเป็นสถาบันทางการเมืองที่สามารถกำหนดความเป็นความตายของรัฐบาลได้²⁴¹ อำนาจหน้าที่ของรัฐสภาถูกกำหนดโดยรัฐธรรมนูญ ซึ่งบัญญัติให้รัฐสภาเป็นองค์กรทางการเมืองที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติแทนประชาชน ได้แก่ การตรากฎหมาย การยกเลิกกฎหมาย การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย รวมทั้งการอนุมัติพระราชกำหนดและการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ รัฐสภายังได้รับอำนาจในการควบคุมและตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลให้เป็นไปตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาโดยวิธีการต่าง ๆ เช่น การตั้ง

²⁴¹ ศรชัย ท้าวมิตร, ระบบรัฐสภาไทย (Thai Parliamentary System) (กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์, 2549), หน้า 7.

กระทู้ถาม การเสนอญัตติ การตรวจสอบโดยคณะกรรมการการ การขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้ คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง และการขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ เป็นต้น นอกจากนี้ รัฐสภายังมีอำนาจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบในเรื่องที่มีความสำคัญที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ ของชาติอีกด้วย²⁴²

สำหรับบทบาทของรัฐสภาที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการโอนงบประมาณแผ่นดินนั้น เป็นกรณีที่รัฐสภาทำการพิจารณาอนุมัติ “พระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย” ซึ่งเป็นกรณี ของการโอนงบประมาณรายจ่ายที่ได้รับการจัดสรรสำหรับหน่วยงานหนึ่งไปเพิ่มให้กับงบประมาณ ของอีกหน่วยงานหนึ่ง หรือที่เรียกว่า “การโอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างหน่วยงาน” ตามที่บัญญัติ ไว้ในพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ดังต่อไปนี้

พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 24 บัญญัติว่า

“การโอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างหน่วยงานของรัฐจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะมีกฎหมาย อนุญาตให้กระทำได้”

และ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 18 บัญญัติว่า

“รายจ่ายที่กำหนดไว้สำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจใด ตามพระราชบัญญัติงบประมาณ รายจ่ายประจำปีก็ดี พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมก็ดี จะโอนหรือนำไปใช้สำหรับส่วน ราชการหรือรัฐวิสาหกิจอื่นมิได้เว้นแต่

(1) มีพระราชบัญญัติให้โอนหรือนำไปใช้ได้

.....”

การพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณแผ่นดินนั้นจะมีกระบวนการ เช่นเดียวกับการอนุมัติพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและจะต้องดำเนินการตาม หลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร และข้อบังคับการ ประชุมวุฒิสภา โดยจะต้องผ่านการพิจารณาจากทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามเงื่อนไข ที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 143²⁴³ ทั้งนี้ เนื่องจาก

²⁴² สถาบันพระปกเกล้า, ฝ่ายนิติบัญญัติ, คำนวณที่ 29 มีนาคม 2561 จาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=ฝ่ายนิติบัญญัติ>.

²⁴³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 143 บัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สภาผู้แทนราษฎร

ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายมีกำหนดระยะเวลาในการเริ่มต้นและสิ้นสุดการบังคับใช้ตายตัวภายใต้หลักกระบวนหนึ่งปีงบประมาณ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายจึงมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากกระบวนการนิติบัญญัติของร่างกฎหมายประเภทอื่น²⁴⁴ รัฐธรรมนูญจึงกำหนดกรอบระยะเวลาให้สภาผู้แทนราษฎรต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา 105 วัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินี้มาถึงสภาผู้แทนราษฎร หากสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาไม่แล้วเสร็จให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติที่รัฐบาลยื่นมานั้นผ่านการอนุมัติจากสภาผู้แทนราษฎร²⁴⁵ จากนั้นร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวจะถูกส่งให้วุฒิสภาทำการพิจารณาก่อนประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป โดยรัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภาต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบให้แล้วเสร็จภายใน 20 วัน นับแต่วันที่วุฒิสภาได้รับร่างพระราชบัญญัตินี้มาถึงสภา หากวุฒิสภาพิจารณาไม่แล้วเสร็จให้ถือว่าวุฒิสภาได้อนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายตามที่รัฐบาลเสนอ²⁴⁶

การพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายจะประกอบไปด้วยการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา ตามลำดับ โดยจะประกอบไปด้วยการพิจารณา 3 วาระ ดังนี้²⁴⁷

จะต้อง พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยห้าวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินี้มาถึงสภาผู้แทนราษฎร

ถ้าสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินั้น และให้เสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณา

ในการพิจารณาของวุฒิสภา วุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบภายในยี่สิบวัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินี้มาถึงวุฒิสภา โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ ก็ได้ ถ้าพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าวุฒิสภาเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินั้น ในกรณีเช่นนี้และในกรณีที่วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 81

ถ้าวุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ให้นำความในมาตรา 138วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยให้สภาผู้แทนราษฎรยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที

ระยะเวลาตามวรรคหนึ่งและวรรคสาม มิให้นับรวมระยะเวลาที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาตามมาตรา 144 วรรคสาม”

²⁴⁴ สุปรียา แก้วละเอียด, กฎหมายงบประมาณของประเทศไทย, หน้า 258.

²⁴⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 143 วรรค 2

²⁴⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 143 วรรค 3

²⁴⁷ อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป, กฎหมายการคลัง, หน้า 239-240.

วาระแรก เป็นการพิจารณาขั้นต้นว่าจะรับหลักการหรือไม่รับหลักการของ ร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายที่คณะรัฐมนตรีเสนอมา โดยจะไม่มี การพิจารณา ในรายละเอียดหรือเปลี่ยนแปลงรายการใช้จ่ายที่รัฐบาลเสนอมา

ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรรับหลักการแล้ว สภาผู้แทนราษฎรจะมีมติให้ตั้งคณะกรรมการ ิการ คณะหนึ่งซึ่งจะผู้มบทบาทสำคัญในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายแทน สภาผู้แทนราษฎร โดยคณะกรรมการสามารถเรียกผู้แทนหน่วยรับงบประมาณเข้ามาชี้แจงตอบข้อ ชักถามและยังมีอำนาจในการเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณโดยการตัดลดงบประมาณในกรณีที่ เห็นว่ามีการตั้งงบประมาณไว้เกินกว่าความจำเป็นที่ต้องจ่ายได้ อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลง รายการงบประมาณจะต้องอยู่ในวงเงินงบประมาณรายจ่ายรวมที่รัฐบาลเสนอ และหากกรรมการ ิการ เสียข้งน้อยไม่เห็นด้วยสามารถสงวนสิทธิและนำประเด็นดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุม ของสภาโดยให้เสียงส่วนใหญ่ของสภาเป็นผู้ตัดสิน

วาระที่สอง เป็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายที่คณะกรรมการ ิการ พิจารณาแล้วเสร็จ เป็นการประชุมเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเรียงมาตราเพื่อพิจารณาข้อเสนอ ของคณะกรรมการในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายละเอียดของงบประมาณ หรือการสงวนสิทธิการ แปรญัติติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

วาระที่สาม เป็นการลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณ รายจ่ายทั้งฉบับโดยจะไม่มี การอภิปรายแต่อย่างใด หากสภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบร่าง พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้น ต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบอีกครั้งหนึ่งเพื่อผ่านเป็นกฎหมายต่อไป ในกรณีตรงข้าม หากสภาผู้แทนราษฎรไม่ให้ความเห็นชอบในร่างกฎหมายโอนงบประมาณรายจ่าย จะมีผลทำให้ ร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวเป็นอันตกไปทั้งฉบับ

ส่วนขั้นตอนการพิจารณาของวุฒิสภานั้นจะดำเนินการเป็นสามวาระเช่นเดียวกับการ พิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและจะต้องดำเนินการอย่างรวดเร็ว โดยหลังจากวุฒิสภามีมติ รับหลักการในวาระแรกแล้ว ประธานวุฒิสภาจะต้องส่งร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย ไปยังคณะกรรมการที่วุฒิสภาตั้งขึ้นโดยทันที²⁴⁸ และคณะกรรมการดังกล่าวจะต้องพิจารณา พร้อมทั้งรายงานความเห็นต่อประธานวุฒิสภายภายใน 10 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติ โดยไม่มี การแปรญัติติ ส่วนการพิจารณาวาระที่สามนั้น วุฒิสภาจะต้องพิจารณาร่างกฎหมายทั้งฉบับ และลงมติว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบโดยไม่มีอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ แต่อย่างใด เมื่อวุฒิสภาเห็นชอบและผ่านร่างพระราชบัญญัตดังกล่าวแล้ว นายกรัฐมนตรีจะนำร่าง

²⁴⁸ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 155

พระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อที่พระมหากษัตริย์จะทรงลงพระปรมาภิไธย และให้ประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายในราชกิจจานุเบกษาต่อไป²⁴⁹

4.3 หลักเกณฑ์การโอนงบประมาณแผ่นดินในระบบกฎหมายไทย

เนื่องจากงบประมาณแผ่นดินมีความสำคัญอย่างยิ่งในการบริหารประเทศ งบประมาณรายจ่ายจึงเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศของรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติโดยผ่านกลไกของหน่วยงานภาครัฐตามแต่ละภารกิจที่รับผิดชอบ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 141 วรรคแรก ได้กำหนดให้งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ และในกรณีที่พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณออกไม่ทันปีงบประมาณใหม่ให้ใช้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณปีก่อนนั้นไปพลางก่อน และรัฐธรรมนูญยังได้บัญญัติรับรองถึงหลักการจ่ายเงินแผ่นดินไว้ในมาตรา 140 อีกด้วยว่า การจ่ายเงินแผ่นดินจะสามารถกระทำได้อีกเมื่อมีกฎหมายอนุญาตให้จ่าย ซึ่งได้แก่ กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง และกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐเท่านั้น หรือการจ่ายเงินในกรณีจำเป็นรีบด่วนก็ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองถึงหลักการดังกล่าวข้างต้นเป็นการแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของงบประมาณแผ่นดินที่เป็นเงินของประชาชน เนื่องจากงบประมาณที่เป็นรายได้ของรัฐบาลที่จะนำมาใช้จ่ายส่วนใหญ่มาจากภาษีอากรที่ประชาชนจะต้องจ่ายให้กับรัฐ การที่ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลจะนำเงินเหล่านี้มาใช้จ่ายจะต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้แทนของประชาชนเสียก่อน และยังเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญได้ยืนยันถึงหลักความยินยอมในการจ่ายเงินแผ่นดินโดยการกำหนดให้รัฐสภาเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการอนุมัติงบประมาณแผ่นดินภายหลังจากที่ฝ่ายบริหารได้เสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและให้ความเห็นชอบในการที่ฝ่ายบริหารจะนำเงินภาษีของประชาชนไปใช้จ่ายในบริการสาธารณะต่าง ๆ ของรัฐ

คำว่า “งบประมาณรายจ่าย” ได้ถูกนิยามความหมายเอาไว้ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 4 ให้หมายถึง “จำนวนเงินอย่างสูงที่อนุญาตให้จ่ายหรือก่อนนี้ผูกพันได้ตามวัตถุประสงค์และภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย” คำนิยามดังกล่าวเป็นการแสดงให้เห็นว่ากระบวนการบริหารงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทยจะเริ่มขึ้นภายหลังจากที่ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีจัดทำขึ้นโดยฝ่ายบริหาร

²⁴⁹ เอื้ออารีย์ อึ้งจะนิล, *เรื่องเดิม*, หน้า 201-202.

ผ่านการพิจารณาและให้ความเห็นชอบจากรัฐสภาและมีผลประกาศใช้เป็นกฎหมายแล้ว คือ พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี การบริหารงบประมาณเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยรับงบประมาณทั้งที่เป็นส่วนราชการและหน่วยงานอื่นของรัฐในการใช้จ่ายงบประมาณตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ทั้งนี้ ในขั้นตอนของการบริหารงบประมาณ นอกจากจะต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายในฐานะที่เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจในการจ่ายเงินแผ่นดินแล้ว หน่วยรับงบประมาณจะต้องใช้งบประมาณตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด โดยมีกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องประกอบไปด้วย พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 ระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลัง พ.ศ. 2551 เป็นต้น²⁵⁰

เมื่องบประมาณได้รับอนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติแล้วเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารที่จะใช้จ่ายเงินงบประมาณให้เป็นไปตามรายการและวัตถุประสงค์และวงเงินที่กฎหมายกำหนด โดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 27 กำหนดให้การขอเบิกเงินจากคลังตามงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณใด ให้กระทำได้แต่เฉพาะภายในปีงบประมาณนั้น เพราะฉะนั้น หลักการสำคัญของการบริหารงบประมาณ คือ ฝ่ายบริหารจะต้องจ่ายเงินหรือก่อนนี้ผูกพันภายในปีงบประมาณเท่านั้น จะใช้เกินกว่าปีงบประมาณไม่ได้ เว้นแต่จะเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดเป็นข้อยกเว้น เช่น กรณีงบประมาณรายจ่ายข้ามปีตามมาตรา 27 (1) แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 หรือกรณีงบประมาณรายจ่ายที่ได้ก่อหนี้ผูกพันไว้ก่อนสิ้นปีงบประมาณและได้มีการกันไว้เบิกเหลือปีต่อมาตรา 27 (2) แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน เป็นต้น โดยส่วนราชการและหน่วยรับงบประมาณทั้งหลายที่ใช้จ่ายงบประมาณจะต้องทำการขอเบิกจ่ายเงินงบประมาณเพื่อนำไปปฏิบัติงานตามแผนงานหรือโครงการต่าง ๆ ที่ได้ทำการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายไว้โดยจะต้องมีการจัดทำแผนการใช้จ่ายเพื่อขออนุมัติเงินประจำงวดจากสำนักงบประมาณ หากสำนักงบประมาณอนุมัติให้จ่ายเงินตามแผนหรือโครงการที่หน่วยรับงบประมาณยื่นขอมาแล้ว หน่วยงานผู้ใช้งบประมาณจะต้องจัดทำบัญชีการรับจ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินพร้อมส่งหลักฐานการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินทำการตรวจสอบด้วย²⁵¹

นอกจากการที่หน่วยรับงบประมาณจะต้องใช้จ่ายงบประมาณภายในปีงบประมาณแล้ว พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 23 วรรคแรก²⁵² ยังกำหนดหลักการจ่ายเงิน

²⁵⁰ สุปรียา แก้วละเอียด, กฎหมายงบประมาณของประเทศไทย, หน้า 295.

²⁵¹ เอื้ออารีย์ อึ้งจะนิล, เรื่องเดิม, หน้า 214-215.

²⁵² พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 23 บัญญัติว่า “ยกเว้นกรณีที่มีบัญญัติไว้ในมาตรา 23 ตริ ส่วนราชการหรือ รัฐวิสาหกิจจะจ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพันได้

และก่อนนี้ผูกพัน โดยมีความสอดคล้องกับหลักในการจ่ายเงินแผ่นดินตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 140 กล่าวคือ หน่วยรับงบประมาณจะจ่ายเงินหรือก่อนนี้ผูกพันได้เฉพาะรายการและตามจำนวนที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือตามอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายอื่น โดยหน่วยรับงบประมาณจะจ่ายเงินหรือก่อนนี้ผูกพันนอกเหนือรายการหรือเกินกว่าจำนวนเงินที่กำหนดไว้ในกฎหมายงบประมาณไม่ได้ อย่างไรก็ตาม มาตรา 23 วรรคท้ายกำหนดข้อยกเว้นของกรณีดังกล่าวไว้ในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน คณะรัฐมนตรีมีอำนาจอนุมัติให้หน่วยรับงบประมาณจ่ายเงินหรือก่อนนี้ผูกพันเกินกว่าหรือนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมได้²⁵³ ทั้งนี้ หน่วยรับงบประมาณไม่สามารถจ่ายเงินหรือก่อนนี้ผูกพันงบประมาณได้จนกว่าจะได้รับอนุมัติเงินประจำงวดจากผู้อำนวยการสำนักงบประมาณเพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณสอดคล้องกับแผนปฏิบัติงานและปริมาณงานที่จะดำเนินการในแต่ละช่วงเวลาที่กำหนด นอกจากนี้เงินประจำงวดยังเป็นเครื่องมือในการบริหารการเงินระยะสั้นที่จะช่วยแก้ไขหรือปรับปรุงปริมาณเงินหมุนเวียนในตลาดให้เกิดเสถียรภาพทางเศรษฐกิจอีกด้วย

ตามที่ได้กล่าวอธิบายไว้แล้วในบทที่ 2 หัวข้อ 2.3.2 เรื่องหลักรายจ่ายต้องมีลักษณะเฉพาะเจาะจง เป็นกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้อนุญาตให้หน่วยรับงบประมาณใช้จ่ายงบประมาณได้ตามวัตถุประสงค์และภายในระยะเวลาที่กำหนด งบประมาณรายจ่ายจึงต้องกำหนดหน่วยงานที่เป็นหน่วยรับงบประมาณเพื่อเป็นผู้รับผิดชอบในการใช้จ่ายงบประมาณและกำหนดรายการหรือแผนงานที่จะดำเนินการเอาไว้ว่าจะนำงบประมาณไปใช้ในเรื่องใด ดังนั้น เมื่อกฎหมายกำหนดจัดสรรงบประมาณให้กับหน่วยงานใด หน่วยงานนั้นเท่านั้นจึงจะมีสิทธิใช้งบประมาณที่ได้รับการจัดสรรนั้น จะทำการโอนงบประมาณหรือนำงบประมาณไปให้หน่วยงานอื่นใช้ไม่ได้ และเมื่อกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานต้องใช้ตามรายการหรือแผนงานเรื่องใด หน่วยงานนั้นจะต้องนำไปใช้ในรายการหรือแผนงานที่กำหนดไว้เท่านั้นจะนำไปใช้ในรายการหรือแผนงานอื่นไม่ได้เช่นเดียวกัน²⁵⁴ เพื่อเป็นการธำรงไว้ซึ่งเจตนารมณ์ของฝ่ายนิติบัญญัติตามหลักประชาธิปไตยในการอนุมัติงบประมาณ

แต่เฉพาะตามที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือตามอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายอื่น และห้ามมิให้จ่ายเงินหรือก่อนนี้ผูกพันตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม จนกว่าจะได้รับอนุมัติเงินประจำงวดแล้ว”

²⁵³ สุปรียา แก้วละเอียด, กฎหมายงบประมาณของประเทศไทย, หน้า 300-301.

²⁵⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 307.

และเพื่อให้มีการใช้จ่ายเงินงบประมาณตามเงื่อนไขทางการเงินที่ได้รับการอนุมัติ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเป็นการคาดการณ์ทั้งภารกิจและค่าใช้จ่ายเป็นการล่วงหน้า ก่อนการใช้จ่ายงบประมาณจริงเป็นเวลาหลายเดือน จำนวนงบประมาณที่อนุมัติไว้ภายใต้สถานการณ์เดิมอาจไม่เหมาะสมสำหรับสถานการณ์ใหม่ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินสามารถดำเนินต่อไปได้อย่างต่อเนื่อง การบริหารงบประมาณแผ่นดินจึงต้องมีความยืดหยุ่นเพื่อความคล่องตัว ในการดำเนินงานให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน ประกอบกับหลักการที่สำคัญของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ที่มุ่งเน้นให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารจัดการ ทรัพยากร เพื่อส่งเสริมให้กระทรวงและหน่วยงานมีบทบาทมากยิ่งขึ้นในการตัดสินใจบริหาร งบประมาณให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้²⁵⁵ ด้วยเหตุนี้ จึงมีความจำเป็นต้องกำหนด หลักเกณฑ์และวิธีการโอนงบประมาณหรือการเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายขึ้น

การโอนงบประมาณรายจ่าย หมายความว่า การโอนเงินงบประมาณรายจ่ายที่ได้รับการจัดสรร งบประมาณของผลผลิตหรือโครงการใดไปยังผลผลิตหรือโครงการอื่นภายในงบรายจ่ายเดียวกัน หรือ การโอนเงินต่างงบรายจ่ายในผลผลิตหรือโครงการเดียวกันภายใต้แผนงานเดียวกัน²⁵⁶ กล่าวคือ เป็นกรณีการโอนเงินงบประมาณระหว่างผลผลิตหรือโครงการหรืองบรายจ่ายภายใต้แผนงบประมาณ เดียวกัน หรือเป็นการโอนเงินงบประมาณต่างแผนงบประมาณภายใต้หน่วยรับงบประมาณเดียวกัน ทั้งนี้ อาจมีการโอนงบประมาณต่างส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจที่เป็นหน่วยรับงบประมาณโดย ผลของกฎหมาย เช่น มีพระราชบัญญัติโอนงบประมาณ หรือมีพระราชกฤษฎีกาในกรณีที่มี การปรับปรุงส่วนราชการแล้วแต่กรณี ส่วนการเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่าย หมายความว่า การเปลี่ยนแปลงรายการและหรือจำนวนเงินของรายการที่กำหนดไว้ภายใต้งบรายจ่าย ของแผนงบประมาณ ผลผลิตหรือโครงการเดียวกัน²⁵⁷ การโอนงบประมาณหรือการเปลี่ยนแปลง รายการงบประมาณรายจ่ายจึงเป็นข้อยกเว้นของหลักรายจ่ายต้องเฉพาะเจาะจง

ด้วยเหตุนี้ พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนด กรอบการดำเนินการทางการเงินการคลังและงบประมาณของรัฐจึงได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการ โอนงบประมาณเอาไว้ ดังนี้

²⁵⁵ สำนักกฎหมายและระเบียบ สำนักงบประมาณ, “การโอนและ/หรือเปลี่ยนแปลงรายการ งบประมาณรายจ่าย,” **วารสารการงบประมาณ** 4, 13-14 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2550): 48.

²⁵⁶ ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 ข้อ 4

²⁵⁷ ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 ข้อ 4

พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 24 บัญญัติว่า “การโอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างหน่วยงานของรัฐจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายอนุญาตให้กระทำได้”

เพราะฉะนั้น การโอนงบประมาณรายจ่ายจะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ระบุว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 และระบุว่าด้วยการบริหารงบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนงานบูรณาการ พ.ศ. 2559 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการโอนงบประมาณหรือการเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายไว้ 3 กรณี ได้แก่ การโอนงบประมาณรายจ่ายข้ามส่วนราชการ การโอนงบประมาณรายจ่ายภายในส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเดียวกัน และการโอนงบประมาณรายจ่ายตามแผนงานบูรณาการ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

4.3.1 การโอนงบประมาณรายจ่ายข้ามส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ

การโอนงบประมาณรายจ่ายข้ามส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเป็นการโอนงบประมาณรายจ่ายข้ามหน่วยงานโดยการโอนงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการหนึ่งไปเพิ่มในงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการอีกแห่งหนึ่ง หรือรัฐวิสาหกิจใด ๆ และการโอนงบประมาณรายจ่ายของรัฐวิสาหกิจแห่งหนึ่งไปเพิ่มในงบประมาณรายจ่ายของรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ หรือส่วนราชการใด ๆ การโอนงบประมาณรายจ่ายในกรณีเช่นนี้จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้รับอนุมัติจากรัฐสภา ทั้งนี้ เป็นไปตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการโอนงบประมาณรายจ่ายในหมวด 4 ดังต่อไปนี้

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 18 บัญญัติว่า

“รายการที่กำหนดไว้สำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจใด ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีก็ดี พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมก็ดี จะโอนหรือนำไปใช้สำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจอื่นมิได้ เว้นแต่

(1) มีพระราชบัญญัติให้โอนหรือนำไปใช้ได้

(2) ในกรณีที่มีพระราชกฤษฎีการวมหรือโอนส่วนราชการเข้าด้วยกันไม่ว่าจะมีผลเป็นการจัดตั้งส่วนราชการขึ้นใหม่หรือไม่ก็ตาม ให้โอนงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการที่ถูกโอนหรือรวมเข้าด้วยกันนั้นไปเป็นของส่วนราชการหรือหน่วยงานที่รับโอนหรือที่รวมเข้าด้วยกัน หรือส่วนราชการที่จัดตั้งขึ้นใหม่ แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว”

จากบทบัญญัติดังกล่าวกฎหมายได้กำหนดหลักและข้อยกเว้นในการโอนงบประมาณรายจ่ายข้ามหน่วยงานไว้ในมาตราเดียวกัน กล่าวคือ เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมกำหนดให้หน่วยงานใดเป็นผู้ใช้จ่ายงบประมาณรายจ่าย

นั้น ๆ แล้ว จะโอนหรือนำไปใช้กับหน่วยงานอื่นไม่ได้ อย่างไรก็ตาม กฎหมายได้เพื่อให้การบริหารงบประมาณมีความยืดหยุ่น กฎหมายได้กำหนดข้อยกเว้นไว้ 2 ประการ คือ²⁵⁸

ประการแรก การโอนงบประมาณรายจ่ายข้ามส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ หากมีการตราพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายให้อำนาจในการโอนหรือการนำงบประมาณจากหน่วยงานหนึ่งไปใช้ยังอีกหน่วยงานหนึ่งย่อมสามารถกระทำได้ ทั้งนี้ พระราชบัญญัติโอนงบประมาณยังมีสถานะเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจในการจ่ายเงินแผ่นดินประเภทหนึ่งตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและยังเป็นกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายที่จะต้องใช้กระบวนการนิติบัญญัติทางงบประมาณตามบทบัญญัติมาตรา 143²⁵⁹ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เช่นเดียวกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

ประการที่สอง กรณีที่มีการรวมหรือโอนส่วนราชการเข้าด้วยกัน ผลของพระราชกฤษฎีการวมหรือโอนส่วนราชการ ทำให้งบประมาณที่ได้จัดสรรให้ส่วนราชการที่ถูกโอนหรือถูกรวมนั้น ย่อมโอนไปยังส่วนราชการหรือหน่วยงานที่รับโอนหรือรวมเข้าด้วยกันโดยไม่จำเป็นต้องมีการจัดทำเป็นพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายอีก ยกตัวอย่างเช่น พระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหาร

²⁵⁸ สุปรียา แก้วละเอียด, กฎหมายงบประมาณของประเทศไทย, หน้า 308.

²⁵⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 143 บัญญัติว่า

“ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยห้าวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินี้ตั้งกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎร

ถ้าสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินั้น และให้เสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ตั้งกล่าวต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณา

ในการพิจารณาของวุฒิสภา วุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ มิได้ ถ้าพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าวุฒิสภาเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินั้น ในกรณีเช่นนี้และในกรณีที่วุฒิสภาให้ความเห็นชอบให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 81

ถ้าวุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัตินี้ตั้งกล่าว ให้นำความในมาตรา 138 วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยให้สภาผู้แทนราษฎรยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที

ระยะเวลาตามวรรคหนึ่งและวรรคสาม มิให้นับรวมระยะเวลาที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาตามมาตรา 144 วรรคสาม”

และอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มาตรา 11 ให้โอนบรรดากิจการ อำนาจหน้าที่ ทรัพย์สิน งบประมาณ หนี้ สิทธิ ภาระผูกพัน ข้าราชการ ลูกจ้าง และอัตรากำลังของกระทรวงมหาดไทย ในส่วนของกรมที่ดินเฉพาะที่เกี่ยวกับสำนักประเมินราคาทรัพย์สินมาเป็นของกรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า การโอนงบประมาณรายจ่ายจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจแห่งหนึ่งไปยังส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจอีกแห่งหนึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของงบประมาณรายจ่ายที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้ให้ความเห็นชอบแล้ว การที่พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 กำหนดให้รัฐสภาเป็นผู้ให้ความเห็นชอบในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของงบประมาณรายจ่าย โดยผ่านการพิจารณาพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายอีกครั้งหนึ่งจึงเป็นการสร้างความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยในการให้รัฐสภาเป็นผู้ควบคุมอนุมัติการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน

ในทางปฏิบัติของประเทศไทยนั้น นับแต่พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มีผลใช้บังคับเป็นต้นมา มีการตราพระราชบัญญัติโอนงบประมาณทั้งสิ้น 5 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2558 พระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2559 พระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2560 และพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2561 อย่างไรก็ตาม การดำเนินการโอนงบประมาณรายจ่ายโดยการตราเป็นพระราชบัญญัติดังกล่าวมีปัญหาทางกฎหมายบางประการ ซึ่งในรายละเอียดจะได้กล่าวถึงในบทที่ 5 ต่อไป

4.3.2 การโอนงบประมาณรายจ่ายภายในส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเดียวกัน

การโอนงบประมาณรายจ่ายภายในส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเดียวกันสามารถแบ่งออกเป็น 2 กรณี ได้แก่ กรณีแรก การโอนงบประมาณรายจ่ายข้ามรายการหรือแผนงานตามมาตรา 19 วรรคแรกแห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และกรณีที่สอง การโอนงบประมาณและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายภายในแผนงานเดียวกัน ซึ่งเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 โดยสามารถพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

4.3.2.1 การโอนงบประมาณรายจ่ายข้ามรายการหรือแผนงาน

การโอนงบประมาณรายจ่ายข้ามรายการหรือแผนงานเป็นการโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณข้ามแผนงบประมาณซึ่งมีผลทำให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจสามารถบรรลุเป้าหมายการให้บริการของหน่วยงานตามที่กำหนดในแผนงบประมาณได้ รวมถึงกรณีที่เป็นการโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณเพื่อนำไปใช้ในเป้าหมายการให้บริการหน่วยงานที่กำหนดขึ้นใหม่

ซึ่งเป้าหมายดังกล่าวได้ถูกกำหนดไว้ในแผนปฏิบัติราชการ²⁶⁰ โดยมาตรา 19 วรรคแรกแห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ได้บัญญัติหลักการโอนงบประมาณในกรณีดังกล่าวไว้ ดังนี้

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 19 วรรคแรก บัญญัติว่า

“รายการที่กำหนดไว้ในรายการใด สำหรับส่วนราชการหรือ รัฐวิสาหกิจ ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม พระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณรายจ่าย หรือพระราชกฤษฎีกาตาม มาตรา 18 (2) จะโอนหรือนำไปใช้ในรายการอื่นมิได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากผู้อำนวยการ แต่ผู้อำนวยการจะอนุญาตมิได้ในกรณีที่เป็นการเพิ่มรายจ่ายประเภทเงินราชการลับ หรือเป็นงาน หรือโครงการใหม่ เว้นแต่จะได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี”

จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมกำหนดให้หน่วยงานใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายในรายการหรือแผนงานใดแล้ว กฎหมายกำหนดห้ามมิให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจทำการโอนหรือนำรายจ่ายในรายการหรือแผนงานใด ๆ ไปใช้ยังรายการหรือแผนงานอื่น อย่างไรก็ตาม กฎหมายได้กำหนดข้อยกเว้นไว้ 2 กรณี ได้แก่

1) การโอนงบประมาณรายจ่ายข้ามรายการหรือการโอนข้ามแผนงานกรณีทั่วไป²⁶¹

การโอนงบประมาณรายจ่ายข้ามรายการหรือการโอนข้ามแผนงานกรณีทั่วไป เป็นการโอนงบประมาณรายจ่ายที่ไม่ได้เป็นผลให้รายจ่ายประเภทเงินราชการลับเพิ่มขึ้น หรือเป็นงาน หรือโครงการใหม่ ให้เป็นอำนาจของผู้อำนวยการสำนักงบประมาณในการพิจารณาอนุมัติ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัตินั้น ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 ได้มอบอำนาจและความรับผิดชอบให้กับหัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้ารัฐวิสาหกิจในการโอนหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายที่ได้รับจัดสรรงบประมาณ เพื่อเป็นการกระจายอำนาจในการบริหารงบประมาณไปยังผู้บริหารงบประมาณของหน่วยงานตามหลักการของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ อย่างไรก็ตาม หากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจมีความจำเป็นต้องโอนหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายนอกเหนือไปจากที่ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 ได้ให้อำนาจแก่หัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้ารัฐวิสาหกิจไว้ ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ

²⁶⁰ สำนักกฎหมายและระเบียบ สำนักงบประมาณ, *เรื่องเดิม*, หน้า 51.

²⁶¹ สุปรียา แก้วละเอียด, *กฎหมายงบประมาณของประเทศไทย*, หน้า 310.

จะต้องขออนุญาตการโอนหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายเช่นว่านั้นจากผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณตามมาตรา 19 วรรคแรกแห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 กำหนด

2) การโอนงบประมาณรายจ่ายข้ามรายการหรือการโอนข้ามแผนงานกรณีพิเศษ²⁶²

กล่าวคือ เป็นการโอนงบประมาณรายจ่ายที่มีผลเป็นการเพิ่มรายจ่ายประเภทเงินราชการลับ หรือเป็นงาน หรือโครงการใหม่ให้เป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีในการพิจารณาอนุมัติ เนื่องจากเงินราชการลับมักเป็นรายจ่ายที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศที่เป็นเรื่องสำคัญ ส่วนงานหรือโครงการใหม่ย่อมมีผลกระทบต่อเป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติที่คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติไว้ และเป็นภารกิจใหม่ที่ไม่ได้กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการของส่วนราชการ ดังนั้น กฎหมายจึงกำหนดให้การโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวจะต้องขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรีเสียก่อน

จากข้อยกเว้นของมาตรา 19 วรรคแรกแห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ตามที่ได้กล่าวมาทั้งสองกรณีข้างต้นจะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 กำหนดให้การโอนงบประมาณรายจ่ายข้ามรายการหรือแผนงานภายในหน่วยงานเดียวกัน อยู่ในการควบคุมของผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ โดยกฎหมายได้กำหนดให้ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณมีดุลพินิจในการอนุมัติการโอนงบประมาณข้ามรายการหรือแผนงานได้อย่างกว้างขวาง โดยอำนาจของผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณมีข้อจำกัดอยู่เพียงแค่การโอนงบประมาณที่เป็นการเพิ่มเงินราชการลับหรือเป็นงาน หรือโครงการใหม่ที่จะต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีเสียก่อนเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม หลักการและข้อยกเว้นของมาตรา 19 วรรคแรกแห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 เป็นการวางหลักประกันในอันที่จะทำให้แผนงานงบประมาณถูกนำไปสู่การปฏิบัติโดยฝ่ายบริหารตามที่ตนได้รับการอนุมัติจากรัฐสภา โดยมีอาจเปลี่ยนแปลงการใช้จ่ายงบประมาณที่ได้รับการอนุมัติไว้เพื่อการหนึ่งไปใช้กระทำการอื่นได้โดยง่าย ซึ่งโดยหลักทั่วไปจะเป็นการวางกรอบกำหนดภารกิจของฝ่ายบริหารให้เป็นไปตามที่ฝ่ายบริหารเสนอมาและฝ่ายนิติบัญญัติเห็นชอบ และเป็นการไม่เปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารนำเงินรายจ่ายสาธารณะไปใช้ตามอำเภอใจของตนเองอันอาจเกิดผลเสียหายต่อการคลังของประเทศได้²⁶³

4.3.2.2 การโอนงบประมาณและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายในแผนงานเดียวกัน

โดยปกติแล้วงบประมาณรายจ่ายที่กำหนดให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจไว้ในรายการใดตามเอกสารประกอบพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณ

²⁶² สุปรียา แก้วละเอียด, กฎหมายงบประมาณของประเทศไทย, หน้า 310-311.

²⁶³ อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป, กฎหมายการคลัง, หน้า 190.

รายจ่ายเพิ่มเติม นั้น ได้จัดทำมาจากแผนปฏิบัติราชการประจำปีที่สุดคล้องกับแผนปฏิบัติราชการสี่ปี จึงไม่สมควรโอนหรือนำไปใช้ในรายการอื่น แต่เนื่องจากกระบวนการของการจัดทำงบประมาณ รายจ่ายประจำปีต้องใช้เวลาในการจัดทำเป็นเวลานานและเป็นการคาดการณ์เหตุการณ์ล่วงหน้า ความเปลี่ยนแปลงของปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ ย่อมส่งผลกระทบต่องบประมาณรายจ่ายได้ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นจะต้องมีการโอนเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายที่กำหนดไว้ในรายการต่าง ๆ เพื่อให้สามารถดำเนินงานได้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป²⁶⁴ การโอนงบประมาณและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายในแผนงานเดียวกันเป็นกรณีที่กฎหมายมอบอำนาจให้หัวหน้าส่วนราชการและหัวหน้ารัฐวิสาหกิจสามารถโอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายได้ภายใต้ความรับผิดชอบต่อผลผลิต หรือเป้าหมายผลการดำเนินงานที่กำหนดไว้ โดยให้มีความสอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ภายใต้การควบคุมดูแลของสำนักงบประมาณตามที่กำหนดไว้ในระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548

ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 ข้อ 23 กำหนดเงื่อนไขในการโอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายไว้ โดยสามารถกระทำได้ในกรณีที่การโอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจมีความจำเป็นเพื่อแก้ไขปัญหาในการดำเนินการเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการ คุณภาพการให้บริการ พัฒนาบุคลากร พัฒนาเทคโนโลยีหรือการสนับสนุนการบริหารงานตามแผนยุทธศาสตร์ รวมทั้งส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่โอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายนั้นจะต้องแสดงเหตุผลความจำเป็นหรือความเหมาะสมได้ โดยให้คำนึงถึงประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับบริการสาธารณะที่ดีและมีคุณภาพบนพื้นฐานของความประหยัด ความคุ้มค่า ความโปร่งใส และจะต้องสอดคล้องกับเป้าหมายการให้บริการกระทรวงและเป้าหมายยุทธศาสตร์ระดับชาติด้วย นอกจากนี้ การโอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่าย จะต้องไม่ทำให้เป้าหมายผลผลิตหรือโครงการตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ หรือแผนงบประมาณในเชิงบูรณาการที่กำหนดไว้เปลี่ยนแปลงไปในทางที่ลดลงในสาระสำคัญ และต้องไม่ทำให้มีค่าสาธารณูปโภคค้างชำระเมื่อสิ้นปีงบประมาณ

การโอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายในแผนงานเดียวกัน สามารถพิจารณาได้เป็น 3 กรณี ดังต่อไปนี้

1) การโอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายเพื่อจัดทำผลผลิตหรือโครงการตามเป้าหมาย

²⁶⁴ ศิริพงษ์ อัทธัญญา, แนวทางการปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 (กรุงเทพฯ: สำนักงบประมาณ, 2548), หน้า 39.

ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 ข้อ 24 ได้กำหนดให้กรณีดังกล่าวเป็นอำนาจของหัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้ารัฐวิสาหกิจที่จะโอนหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อจัดทำผลผลิตหรือโครงการตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ในเอกสารประกอบพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือเพื่อเติมเป้าหมายผลผลิตหรือโครงการเดิมให้บรรลุเป้าหมายการให้บริการกระทรวง หรือเป้าหมายตามแผนงบประมาณในเชิงบูรณาการ²⁶⁵

อย่างไรก็ตาม ระเบียบฉบับดังกล่าวได้กำหนดจำกัดอำนาจในการโอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายในกรณีนี้ไว้ในข้อ 24 วรรคสอง ดังต่อไปนี้

- จะต้องไม่เป็นการสร้างภาระที่เป็นการก่อกวนผู้กักขังข้ามปีงบประมาณ
- จะต้องไม่เป็นการกำหนดอัตราบุคลากรขึ้นใหม่ รายการค่าที่ดิน หรือค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการต่างประเทศที่ไม่ได้กำหนดไว้ในแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ
- การโอนเปลี่ยนแปลงเพื่อจัดหาครุภัณฑ์หรือสิ่งก่อสร้างจะต้องมีวงเงินต่อหน่วยต่ำกว่า 1 ล้านบาท และต่ำกว่า 10 ล้านบาทตามลำดับ

ทั้งนี้ สำนักงบประมาณมีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์หรือวิธีปฏิบัติเพื่อกำหนดขอบเขตหรือข้อจำกัดการโอนและหรือการเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวได้ตามความจำเป็นและเหมาะสม²⁶⁶

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า การโอนและหรือเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 ข้อ 24 นี้ เป็นการมอบอำนาจการบริหารงบประมาณรายจ่ายเพื่อให้หัวหน้าส่วนราชการและหัวหน้ารัฐวิสาหกิจมีความยืดหยุ่นสำหรับการจัดทำผลผลิตหรือโครงการตามเป้าหมายตามที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ หรือเพื่อเพิ่มเติมเป้าหมายผลผลิตหรือโครงการเดิมให้บรรลุเป้าหมายการให้บริการกระทรวง หรือเป้าหมายตามแผนงบประมาณในเชิงบูรณาการ ตามที่ได้ระบุในเอกสารประกอบพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม โดยมีวัตถุประสงค์ให้หัวหน้าส่วนราชการและหัวหน้ารัฐวิสาหกิจมีอำนาจโอนและหรือเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนดได้ด้วยตนเองเพื่อความคล่องตัวในการบริหารงบประมาณรายจ่ายของหน่วยงาน²⁶⁷

²⁶⁵ สำนักกฎหมายและระเบียบ สำนักงบประมาณ, *เรื่องเดิม*, หน้า 49-50.

²⁶⁶ *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 50.

²⁶⁷ ศิริพงษ์ อัทธัญตา, *เรื่องเดิม*, หน้า 41.

2) การโอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายที่เหลือจ่ายไปใช้จ่ายในรายอื่นภายใต้แผนงบประมาณเดียวกัน

งบประมาณรายจ่ายเหลือจ่ายเป็นงบประมาณรายจ่ายที่เหลือจากการดำเนินงานบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายแล้วโดยใช้งบประมาณรายจ่ายได้ต่ำกว่าวงเงินที่ได้รับ ซึ่งอาจหมายถึง งบประมาณรายจ่ายที่ส่วนราชการได้รับการจัดสรรงบประมาณแล้วแต่ไม่ได้ใช้จ่ายหรือก่อนนี้ผูกพัน หรือยังไม่ได้เบิกจ่ายไม่ว่าด้วยเหตุใด ๆ เช่น ไม่สามารถดำเนินการได้ทัน หรือหมดความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่ายแล้ว หรือบางกรณีอาจหมายถึง งบประมาณรายจ่ายที่สำนักงบประมาณยังไม่ได้จัดสรรงบประมาณด้วย ซึ่งเป็นความหมายอย่างกว้างที่จะครอบคลุมงบประมาณรายจ่ายที่เหลือจ่ายทุกกรณี อย่างไรก็ดี ตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 มิได้มีการกำหนดความหมายของงบประมาณรายจ่ายเหลือจ่ายไว้เป็นการเฉพาะ แต่ได้มีคำขยายความปรากฏในข้อ 25 โดยระบุว่า “งบประมาณรายจ่ายเหลือจ่ายในแผนงบประมาณเดียวกันจากการดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายผลผลิตหรือโครงการ ตามที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณหรือจากการจัดซื้อจัดจ้างแล้ว” ดังนั้น ตามระเบียบฉบับนี้ “งบประมาณรายจ่ายเหลือจ่าย” จึงมีความหมายอย่างแคบซึ่งหมายถึงเฉพาะงบประมาณรายจ่ายเหลือจ่ายจากการดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมาย หรือจากการจัดซื้อจัดจ้างแล้ว โดยระเบียบฉบับนี้มีเจตนารมณ์ที่จะให้หัวหน้าส่วนราชการและหัวหน้ารัฐวิสาหกิจไม่ต้องรอสรุปผลการใช้จ่ายเมื่อสิ้นปีงบประมาณและให้สามารถนำเงินเหลือจ่ายไปใช้ได้อย่างคล่องตัว²⁶⁸

หลักเกณฑ์ในการใช้งบประมาณรายจ่ายเหลือจ่ายตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 เป็นหลักการตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ซึ่งหากหัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้ารัฐวิสาหกิจมีกลยุทธ์และความสามารถในการบริหารงบประมาณรายจ่ายอย่างมีประสิทธิภาพ โดยการประหยัดค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานลงได้ หรือจัดซื้อจัดจ้างในราคาที่ถูกลง หัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้ารัฐวิสาหกิจสามารถนำงบประมาณรายจ่ายเหลือจ่ายนั้นไปใช้ได้²⁶⁹ ทั้งนี้ เป็นไปตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 ข้อ 25 ที่กำหนดให้ หัวหน้าส่วนราชการและหัวหน้ารัฐวิสาหกิจมีอำนาจโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายเหลือจ่ายในแผนงบประมาณเดียวกัน โดยจะต้องเป็นรายการงบประมาณรายจ่ายที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณที่ได้ดำเนินการจนบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายผลผลิตแล้ว หรือเป็นงบประมาณรายจ่ายเหลือจ่ายจากการจัดซื้อจัดจ้างแล้ว สามารถนำไปใช้จ่ายเป็นรายจ่ายใด ๆ ได้ตามความเหมาะสม

²⁶⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 42.

²⁶⁹ เรื่องเดียวกัน.

อย่างไรก็ตาม ระเบียบฉบับดังกล่าว ข้อ 25 ยังกำหนดข้อยกเว้นในการที่หัวหน้าส่วนราชการและหัวหน้าส่วนรัฐวิสาหกิจจะโอนงบประมาณรายจ่ายเหลือจ่ายไปใช้ในรายการอื่น โดยจะต้องไม่ใช่รายการดังต่อไปนี้

- จะต้องไม่เป็นรายการค่าที่ดิน
- จะต้องไม่เป็นรายการก่อหนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณ
- จะต้องไม่มีหนี้สาธารณะผูกค้ำชำระเมื่อสิ้นปีงบประมาณ
- จะต้องไม่มีค่าใช้จ่ายที่จำเป็นต้องจ่ายตามข้อผูกพันตามสัญญา

ทั้งนี้ สำนักงบประมาณมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์หรือวิธีปฏิบัติเพื่อกำหนดขอบเขตหรือข้อจำกัดการโอนหรือการเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวได้ตามความจำเป็น

3) การโอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายในงบรายจ่ายต่าง ๆ ภายใต้แผนงบประมาณเดียวกัน ในกรณีที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณสำหรับรายการครุภัณฑ์ สิ่งก่อสร้าง ที่มีใช้รายการก่อหนี้ผูกพันแต่ไม่อาจจัดหาด้วยเหตุใด ๆ

เป็นกรณีที่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจได้รับการจัดสรรงบประมาณสำหรับรายการครุภัณฑ์ หรือสิ่งก่อสร้างที่มีใช้รายการก่อหนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณในงบรายจ่ายของผลผลิตหรือโครงการใด แต่ไม่อาจจัดหาได้ด้วยเหตุใด ๆ ก็ตาม ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 ข้อ 26 จึงได้กำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจอาจโอนหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายในงบรายจ่ายต่าง ๆ ภายใต้แผนงบประมาณเดียวกัน ซึ่งจะต้องไม่เป็นการเพิ่มวงเงินงบประมาณที่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจได้รับจัดสรรในสัดส่วนที่เกินกว่าร้อยละ 10 หรือการนำเงินนอกงบประมาณไปเพิ่มในวงเงินรายการครุภัณฑ์หรือสิ่งก่อสร้างนั้นได้ ภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้

- รายการครุภัณฑ์ หรือสิ่งก่อสร้างที่ไม่อาจจัดหาได้นั้น จะต้องเป็นรายการที่ได้ระบุไว้ในการจัดสรรงบประมาณ หรือเป็นรายการที่เกิดจากการโอนเปลี่ยนแปลงที่อยู่ในอำนาจของหัวหน้าส่วนราชการ หรือหัวหน้ารัฐวิสาหกิจ
- รายการครุภัณฑ์ หรือสิ่งก่อสร้างที่ไม่อาจจัดหาได้นั้น จะต้องดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างแล้ว และจะต้องไม่เป็นรายการที่ก่อหนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณ เว้นแต่ในกรณีที่ได้รวมรายการครุภัณฑ์หรือสิ่งก่อสร้างหลายหน่วยไว้ในรายการเดียวกัน ให้ถือว่าครุภัณฑ์หรือสิ่งก่อสร้างหนึ่งหน่วยเป็นหนึ่งรายการ
- จะต้องเป็นการโอนงบรายจ่ายต่าง ๆ ของผลผลิตหรือโครงการใด ๆ ภายใต้แผนงบประมาณเดียวกันที่จะสามารถดำเนินการโอนมาเพิ่มวงเงินงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรได้

- หากเป็นกรณีที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจนำเงินนอกงบประมาณมาเพิ่มนั้น เงินนอกงบประมาณที่สามารถโอนมาเพิ่มจะต้องมีจำนวนไม่เกินร้อยละ 10 ของวงเงินที่ได้รับ การจัดสรรงบประมาณ
- หากเป็นกรณีมีเงินนอกงบประมาณสมทบอยู่แล้ว และเป็นกรณีที่ไม่สามารถ จัดหารายการครุภัณฑ์ หรือสิ่งก่อสร้างนั้นได้ ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจสามารถใช้เงินนอก งบประมาณไปเพิ่มได้โดยจะต้องไม่เกินร้อยละ 10 ของวงเงินรายการนั้น แต่หากเงินนอกงบประมาณ มีไม่เพียงพอและจะใช้เงินงบประมาณไปเพิ่มวงเงินรายการนั้น สามารถเพิ่มได้ในสัดส่วนไม่เกิน ร้อยละ 10 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายรายการนั้น

จากหลักเกณฑ์การโอนงบประมาณและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่าย ในแผนงานเดียวกันทั้ง 3 ลักษณะข้างต้นจะเห็นได้ว่า หัวหน้าส่วนราชการและหัวหน้ารัฐวิสาหกิจ สามารถเลือกใช้หลักเกณฑ์และวิธีการโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณในแต่ละลักษณะข้างต้นด้วย ตนเองได้โดยไม่ต้องทำความตกลงกับสำนักงบประมาณ ทำให้การบริหารงบประมาณรายจ่ายของ ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจมีความยืดหยุ่นและเกิดความคล่องตัว อย่างไรก็ตาม แม้ระเบียบว่าด้วย การบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 จะกำหนดการโอนงบประมาณและหรือเปลี่ยนแปลงรายการ งบประมาณรายจ่ายในแผนงานเดียวกันเป็นดุลยพินิจของหัวหน้าส่วนราชการและหัวหน้ารัฐวิสาหกิจ การโอนงบประมาณและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณดังกล่าวจะต้องดำเนินการ อย่างเคร่งครัดเพื่อมิให้เกิดกรณีเงินขาดบัญชีซึ่งหัวหน้าส่วนราชการและหัวหน้ารัฐวิสาหกิจจะต้อง ดำเนินการตรวจสอบด้วยความรอบคอบ มิฉะนั้น อาจมีความผิดทางวินัยและอาจต้องรับผิดชอบใช้ เงินตามนัยมาตรา 26 วรรคแรก²⁷⁰ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 อีกด้วย ทั้งนี้ เมื่อหัวหน้าส่วนราชการและหัวหน้ารัฐวิสาหกิจได้ดำเนินการโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณ รายจ่ายแล้ว ให้จัดทำและส่งรายงานการโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายด้วยระบบ อิเล็กทรอนิกส์ภาครัฐโดยไม่ชักช้า แต่อย่างช้าต้องไม่เกิน 15 วันนับแต่วันที่โอนเปลี่ยนแปลงรายการ งบประมาณรายจ่าย²⁷¹

²⁷⁰ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 26 วรรคแรก บัญญัติว่า “ข้าราชการหรือลูกจ้างผู้ใดของส่วนราชการ กระทำการ ก่อหนี้ผูกพันหรือจ่ายเงิน หรือโดย ร้อยอยู่แล้ว ยินยอมอนุญาตให้กระทำการดังกล่าวนั้นโดยฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ หรือระเบียบหรือ ข้อบังคับที่ได้ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ นอกจากความรับผิดชอบอาญาซึ่งอาจได้รับตาม กฎหมายอื่นแล้ว ผู้กระทำหรือผู้ยินยอมอนุญาตให้กระทำการดังกล่าว จะต้องรับผิดชอบใช้จำนวนเงินที่ส่วน ราชการได้จ่ายไปหรือต้องผูกพันจะต้องจ่าย ตลอดจนค่าสินไหมทดแทนใด ๆ ให้แก่ส่วนราชการนั้น”

²⁷¹ ศิริพงษ์ อัทธัญญา, *เรื่องเดิม*, หน้า 45.

4.3.3 การโอนงบประมาณรายจ่ายตามแผนงานบูรณาการ

การจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์เริ่มต้นอย่างเป็นรูปธรรมในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 โดยมีการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนงานบูรณาการอย่างชัดเจนในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ทั้งนี้ การจัดทำแผนงบประมาณในเชิงบูรณาการนั้น มิได้เป็นการกำหนดงานหรือภารกิจของหน่วยงานขึ้นใหม่ หากแต่เป็นการนำเอาภารกิจเดิมที่หน่วยงานดำเนินการอยู่ที่มีเป้าหมายร่วมกันหรือมีเป้าหมายเดียวกันมาพิจารณาใหม่เพื่อลดความซ้ำซ้อนในการดำเนินงานและส่งเสริมให้การดำเนินงานของหน่วยงานมีการประสานงานเชื่อมโยงกันมากขึ้น โดยแผนงบประมาณเชิงบูรณาการจะประกอบไปด้วยสาระสำคัญ ดังนี้²⁷²

1. ลักษณะของภารกิจที่มีหน่วยงานร่วมดำเนินการหลายหน่วยงานภายใต้เป้าหมายและวัตถุประสงค์เดียวกัน
2. ภารกิจดังกล่าวเป็นภารกิจที่มีความสำคัญสูง ได้แก่ เป็นนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล นโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ และเป็นยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ
3. การจัดทำแผนงบประมาณในเชิงบูรณาการจะต้องมีองค์ประกอบที่สำคัญ ได้แก่ หลักการและเหตุผล วิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ วัตถุประสงค์ กลยุทธ์ ระยะเวลาดำเนินการ เป้าหมายการให้บริการและตัวชี้วัด เป้าหมายผลผลิตและตัวชี้วัด หน่วยงานรับผิดชอบหลัก หน่วยงานสนับสนุน แผนการใช้จ่ายงบประมาณจำแนกตามหน่วยงาน เป้าหมายการให้บริการ ผลผลิต พื้นที่เป้าหมายงาน/โครงการ กิจกรรม และการจัดทำผลการดำเนินงาน
4. การกำหนดหน่วยงานหลัก (เจ้าภาพ) ในการจัดทำแผนงบประมาณในเชิงบูรณาการ โดยคำนึงถึงลักษณะของความรับผิดชอบ เช่น เป็นหน่วยงานที่มีภารกิจหลักกำหนดไว้ในแผนงบประมาณบูรณาการ หรือเป็นหน่วยงานที่ปฏิบัติหน้าที่ประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่ร่วมดำเนินการตามแผนงบประมาณบูรณาการ เป็นต้น

การจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการนี้ยังมีความสอดคล้องกับหลักการบริหารราชการแบบบูรณาการ ตามที่พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 10 วรรคแรก²⁷³ โดยกำหนดให้ส่วนราชการดำเนินการกำหนด

²⁷² โชติชัย เจริญงาม และประวิช สุขุม, “หลักการและวิธีการงบประมาณแบบใหม่,” ใน **ครบรอบวันสถาปนาสำนักงบประมาณ 44 ปี 2502-2546** (กรุงเทพมหานคร: สำนักงบประมาณ, 2546), หน้า 165-166.

²⁷³ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาตรา 10 วรรคแรก บัญญัติว่า “ในกรณีที่ภารกิจใดมีความเกี่ยวข้องกับหลายส่วนราชการหรือเป็น

แนวทางการปฏิบัติราชการเพื่อให้เกิดการบริหารราชการแบบบูรณาการร่วมกันในภารกิจที่มีความเกี่ยวข้องกับหน่วยงานราชการหลายภาคส่วนหรือเป็นภารกิจที่มีลักษณะใกล้เคียงกันหรือต่อเนื่องกัน เพื่อให้การปฏิบัติราชการของรัฐบรรลุผลสัมฤทธิ์ในแต่ละภารกิจ สำหรับการบริหารงบประมาณในแผนงานบูรณาการนั้นเป็นไปตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนงานบูรณาการ พ.ศ. 2559 ซึ่งอาศัยอำนาจตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 กำหนดให้หน่วยรับงบประมาณและหน่วยงานเจ้าภาพจะต้องจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อขอรับการจัดสรรงบประมาณจากสำนักงบประมาณ โดยแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณของแต่ละหน่วยรับงบประมาณจะต้องมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันและสอดคล้องกับแผนงานบูรณาการ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้²⁷⁴ ทั้งนี้ การจัดสรรงบประมาณโดยสำนักงบประมาณจะมีผลผูกพันหน่วยรับงบประมาณตามแผนงานบูรณาการ และหน่วยรับงบประมาณจะต้องดำเนินการให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายภายในระยะเวลาที่กำหนดร่วมกันอย่างเคร่งครัดด้วย²⁷⁵

นอกจากนี้ ในการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ จะขับเคลื่อนและดำเนินการโดย “คณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์” โดยมีรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ทำหน้าที่ในการกลั่นกรองข้อเสนอการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ตามประเด็นที่ได้รับมอบหมาย โดยให้ความสำคัญกับการจัดทำแผนแม่บทระยะปานกลางและระยะยาว แผนการปฏิบัติงาน แผนการใช้จ่ายงบประมาณ และที่สำคัญ คือ การดำเนินโครงการที่มีการบูรณาการใน 3 มิติ ได้แก่ มิติงานตามยุทธศาสตร์พื้นที่ (Area) มิติงานตามยุทธศาสตร์กระทรวง/หน่วยงาน (Function) และมิติยุทธศาสตร์สำคัญของรัฐบาล (Agenda) ที่มีความสอดคล้องและเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณและยุทธศาสตร์ระดับชาติ ยกตัวอย่างเช่น แผนงานบูรณาการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ตามมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ซึ่งในการจัดทำแผนงานบูรณาการดังกล่าวจะต้องแสดงถึงความเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีและยุทธศาสตร์ชาติ ดังภาพต่อไปนี้

ภารกิจที่ใกล้เคียงกันหรือต่อเนื่องกัน ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องนั้นกำหนดแนวทางการปฏิบัติราชการเพื่อให้เกิดการบริหารราชการแบบบูรณาการร่วมกัน โดยมุ่งให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ”

²⁷⁴ ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนงานบูรณาการ พ.ศ. 2559 ข้อ 7

²⁷⁵ ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนงานบูรณาการ พ.ศ. 2559 ข้อ 11

แผนงานบูรณาการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม



ภาพที่ 4.3 ความเชื่อมโยงของแผนงานบูรณาการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

แหล่งที่มา: สำนักงบประมาณ, 2560

หมายเหตุ: เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 เล่มที่ 12 (1)

ทั้งนี้ ปัจจัยสำคัญของการบูรณาการดำเนินงานภาครัฐให้ประสบผลสำเร็จ คือ การใช้ทรัพยากรหรืองบประมาณร่วมกัน อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ไม่ได้บัญญัติรองรับในเรื่องการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ไว้ในขณะเดียวกันบทบัญญัติในพระราชบัญญัติดังกล่าวในบางมาตราก็เป็นอุปสรรคต่อการบริหารงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ โดยเฉพาะการที่กฎหมายไม่ได้กำหนดให้สามารถโอนงบประมาณระหว่างหน่วยงานภายใต้แผนงานบูรณาการเดียวกันได้ แม้ว่าจะเปรียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม จะเป็นกรอบแนวทางหลักในการบริหารงบประมาณ อย่างไรก็ตาม เพื่อให้มีกรอบแนวทางการบริหารงบประมาณตามแผนบูรณาการมีความชัดเจนในเชิงปฏิบัติ และมีความคล่องตัวมากขึ้น อันจะทำให้การขับเคลื่อนประเทศในเชิงยุทธศาสตร์สามารถบรรลุผลตามวัตถุประสงค์เป้าหมายภายในระยะเวลาที่กำหนดได้อย่าง

มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลสูงสุด สำนักงบประมาณจึงได้ออกระเบียบเกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนงานบูรณาการ จำนวน 2 ฉบับ ได้แก่ ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนบูรณาการ พ.ศ. 2559 และระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์การโอนงบประมาณรายจ่ายเพื่อการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2559²⁷⁶

ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนบูรณาการ พ.ศ. 2559 ได้กำหนดแนวทาง ขั้นตอน การบริหารงบประมาณภายใต้แผนบูรณาการต่าง ๆ ให้มีความชัดเจนขึ้น โดยให้เป็นอำนาจของผู้อำนวยการสำนักงบประมาณในการกำหนดระเบียบการใช้จ่ายสำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่กำหนดไว้ในแต่ละรายการตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ซึ่งระเบียบดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการโอนงบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนงานบูรณาการไว้ ดังต่อไปนี้

4.3.3.1 การห้ามโอนงบประมาณรายจ่ายบูรณาการข้ามหน่วยงานและข้ามแผนงานบูรณาการหรือแผนงานอื่น

ลักษณะของการจัดทำงบประมาณบูรณาการจะต้องมีการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณตั้งแต่สองหน่วยงานขึ้นไปในการดำเนินงานร่วมกันเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ในเรื่องเดียวกัน อย่างไรก็ตาม ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนงานบูรณาการ พ.ศ. 2559 ได้กำหนดข้อจำกัดในเรื่องของการโอนงบประมาณบูรณาการไว้ในข้อ 14 ดังนี้

ข้อ 14 บัญญัติว่า “การโอนจะต้องไม่เป็นการโอนข้ามหน่วยรับงบประมาณ และห้ามโอนแผนบูรณาการใด ๆ ไปดำเนินการในแผนบูรณาการอื่น หรือแผนงานอื่น”

จากบทบัญญัติดังกล่าวเห็นได้ว่า ระเบียบฉบับดังกล่าวได้กำหนดข้อจำกัดในการโอนงบประมาณรายจ่ายบูรณาการว่าจะต้องไม่เป็นการโอนข้ามหน่วยรับงบประมาณและจะต้องไม่เป็นการโอนงบประมาณรายจ่ายจากแผนบูรณาการหนึ่งไปยังแผนบูรณาการอื่น หรือแผนงานอื่น ๆ ดังนั้น งบประมาณรายจ่ายที่ได้รับการจัดสรรไว้สำหรับแผนงานบูรณาการใดจะต้องใช้สำหรับแผนงานบูรณาการนั้นเท่านั้น จะโอนไปยังแผนงานบูรณาการอื่นหรือแผนงานอื่นไม่ได้ แม้ว่างบประมาณรายจ่ายบูรณาการจะต้องการความคล่องตัวในการดำเนินงานก็ตาม งบประมาณจะต้องถูกจัดสรรให้กับหน่วยรับงบประมาณแต่ละหน่วยงานตามแผนงานที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานตามที่รัฐสภาได้ให้ความยินยอมไว้เท่านั้น

²⁷⁶ นิยดา ชูชาย, การบริหารงบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนบูรณาการ, (สำนักงบประมาณของรัฐสภา, 2560), หน้า 1.

4.3.3.2 การโอนงบประมาณรายจ่ายบูรณาการภายใต้แผนงานบูรณาการเดียวกัน

การโอนงบประมาณรายจ่ายบูรณาการภายใต้แผนงานบูรณาการเดียวกัน เป็นกรณีที่ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนงานบูรณาการ พ.ศ. 2559 ให้อำนาจฝ่ายบริหารในการโอนงบประมาณระหว่างหน่วยงานภายใต้แผนงานบูรณาการเดียวกันได้ เพื่อให้การบริหารงบประมาณรายจ่ายบูรณาการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยจะต้องดำเนินการภายใต้เงื่อนไขที่ระเบียบฉบับดังกล่าวกำหนดไว้ในข้อ 15 ดังต่อไปนี้

- เป็นกรณีที่หน่วยรับงบประมาณไม่สามารถดำเนินการใช้จ่ายหรือก่อหนี้ผูกพันงบประมาณรายจ่ายสำหรับโครงการ กิจกรรม หรือรายการภายใต้แผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณที่ได้รับความเห็นชอบจากสำนักงบประมาณ
- เป็นกรณีที่เงินงบประมาณรายจ่ายที่เหลือจ่ายจากการดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมาย โครงการ กิจกรรม หรือรายการตามที่ได้รับจัดสรรงบประมาณ หรือจากการจัดซื้อจัดจ้างแล้ว
- เป็นกรณีที่งบประมาณรายจ่ายที่หมดความจำเป็นในการใช้จ่ายไม่ว่าด้วยเหตุใด
- เป็นกรณีมีความจำเป็นเร่งด่วนต้องดำเนินโครงการ กิจกรรม หรือรายการอื่นที่อยู่ภายใต้วัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนงานบูรณาการนั้น แต่ไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ

นอกจากนี้ การโอนงบประมาณรายจ่ายบูรณาการทั้ง 4 กรณีข้างต้น ยกเว้นกรณีที่เงินงบประมาณรายจ่ายที่เหลือจ่าย ให้หน่วยรับงบประมาณที่จะทำการโอนงบประมาณแจ้งต่อหน่วยงานเจ้าภาพก่อนการดำเนินการโอนงบประมาณ และจะต้องให้รองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีแล้วแต่กรณีให้ความเห็นชอบ หลังจากนั้นหน่วยรับงบประมาณจึงเสนอต่อสำนักงบประมาณเพื่อพิจารณาอนุมัติให้มีการโอนงบประมาณรายจ่ายบูรณาการได้

ในส่วนกรณีที่เงินงบประมาณที่เหลือจ่ายนั้น ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนงานบูรณาการ พ.ศ. 2559 ข้อ 16 กำหนดว่า การโอนงบประมาณรายจ่ายบูรณาการในกรณีที่เงินงบประมาณเหลือจ่ายจะต้องเป็นงบประมาณที่เหลือจ่ายภายใต้โครงการหรือกิจกรรมที่มีตัวชี้วัดและแนวทางดำเนินงานในแผนบูรณาการเดียวกันที่ไม่ใช่ส่วนบุคคลและจะต้องไม่เป็นการกำหนดอัตราบุคลากรขึ้นใหม่ รายการที่ดิน รายการก่อหนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณหรือรายการค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปต่างประเทศชั่วคราว โดยให้หน่วยรับงบประมาณที่จะดำเนินการโอนงบประมาณรายจ่ายบูรณาการในกรณีนี้นั้นรายงานต่อหน่วยงานเจ้าภาพ และรายงานต่อรองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี รวมถึงให้แจ้งสำนักงบประมาณเพื่อทราบด้วย

จากหลักเกณฑ์และข้อจำกัดในการโอนงบประมาณรายจ่ายบูรณาการตามที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนงานบูรณาการ พ.ศ. 2559 ได้กำหนดแนวทาง ขั้นตอนการปฏิบัติของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจในการบริหารงบประมาณ

ภายใต้แผนงานบูรณาการต่าง ๆ ให้มีความชัดเจนในทางปฏิบัติยิ่งขึ้นเพิ่มเติมจากระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 เพื่อเป็นมาตรการในการบริหารงบประมาณภายใต้แผนงานบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ให้ประสบความสำเร็จและให้หน่วยรับงบประมาณมีความคล่องตัวในการบริหารงบประมาณมากขึ้น

4.3.4 การโอนงบประมาณรายจ่ายตามร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.

นอกจากหลักเกณฑ์การโอนงบประมาณรายจ่ายตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น คณะรัฐมนตรีได้เสนอร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฉบับใหม่ โดยจะมีผลเป็นการยกเลิกพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน ซึ่งกฎหมายฉบับอยู่ระหว่างการรอประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพื่อปรับปรุงหลักเกณฑ์และวิธีการทางงบประมาณให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการโอนงบประมาณรายจ่ายอาจสรุปได้ดังต่อไปนี้

4.3.4.1 หลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน

ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดนิยามความหมายของคำว่า “งบประมาณรายจ่าย” ขึ้นใหม่ โดยให้หมายถึง “จำนวนเงินอย่างสูงที่อนุญาตให้จ่ายหรือให้ก่อหนี้ผูกพันได้ตามวัตถุประสงค์และภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย” (มาตรา 4) ซึ่งมีลักษณะเป็นความหมายอย่างกว้าง กล่าวคือ “งบประมาณรายจ่าย” อาจหมายถึงงบประมาณรายจ่ายตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย ก็ได้ ซึ่งแตกต่างจากพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่นิยามคำว่า “งบประมาณรายจ่าย” ในความหมายอย่างแคบที่หมายถึงงบประมาณรายจ่ายตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพียงอย่างเดียว

สำหรับหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณแผ่นดินนั้น ร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฉบับใหม่ได้กำหนดรายละเอียดของการจำแนกงบประมาณรายจ่ายที่จะกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมเอาไว้อย่างชัดเจน (มาตรา 14) โดยประกอบไปด้วย งบประมาณรายจ่ายงบกลาง งบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับงบประมาณ งบประมาณรายจ่ายบูรณาการ งบประมาณรายจ่ายบุคลากร งบประมาณรายจ่ายสำหรับทุนหมุนเวียน งบประมาณรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ภาครัฐ งบประมาณรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลัง และงบประมาณรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินทุนสำรองจ่าย ซึ่งมีแตกต่างจากพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่กล่าวถึงเฉพาะงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ และงบประมาณรายจ่ายงบกลางเท่านั้น และมีได้มีการจำแนกรายละเอียดของงบประมาณเอาไว้อย่างชัดเจน นอกจากนี้ ร่างพระราชบัญญัติ

วิธีการงบประมาณฉบับใหม่ยังได้อธิบายลักษณะของงบประมาณบางประเภทเอาไว้เพื่อให้เกิดความชัดเจนมากยิ่งขึ้น โดยงบประมาณรายจ่ายงบกลาง ได้แก่ งบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้เพื่อจัดสรรให้แก่หน่วยรับงบประมาณใช้จ่าย โดยแยกต่างหากจากงบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับงบประมาณ และให้มีรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นด้วย (มาตรา 15) งบประมาณรายจ่ายบูรณาการ ได้แก่ งบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับแผนงานบูรณาการที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ โดยมีหน่วยรับงบประมาณตั้งแต่สองหน่วยขึ้นไปร่วมกันรับผิดชอบดำเนินการ (มาตรา 16) โดยการจัดทำงบประมาณรายจ่ายบูรณาการจะเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในหมวด 4 ว่าด้วยการจัดทำงบประมาณ (มาตรา 31²⁷⁷ และมาตรา 32²⁷⁸) และงบประมาณรายจ่ายบุคลากร ได้แก่ งบประมาณรายจ่ายที่กำหนดให้จ่ายเพื่อการบริหารงานบุคลากรภาครัฐ (มาตรา 17)

4.3.4.2 หลักเกณฑ์การโอนงบประมาณรายจ่าย

ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้การจัดทำงบประมาณ การบริหารงบประมาณรายจ่าย และการประเมินผลและการรายงานจะต้องสอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ (มาตรา 6) และให้หน่วยรับงบประมาณใช้จ่ายงบประมาณตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายอย่างเคร่งครัด ส่วนการโอนงบประมาณรายจ่ายจะสามารถกระทำได้เฉพาะกรณีที่มีความจำเป็นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้เท่านั้น (มาตรา 7) โดยบัญญัติเอาไว้ในหมวด 1 บททั่วไป ดังนั้น โดยทั่วไปหน่วยรับงบประมาณจะต้องใช้จ่ายงบประมาณตามที่พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายกำหนด ส่วนการโอนงบประมาณรายจ่ายยังคงถือว่าเป็นข้อยกเว้นโดยสามารถกระทำได้เท่าที่จำเป็นตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น สำหรับหลักเกณฑ์การโอนงบประมาณรายจ่ายตามร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฉบับใหม่สามารถพิจารณาได้ดังนี้

²⁷⁷ ร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. มาตรา 31 บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายบูรณาการ ให้มีการจัดทำแผนงานบูรณาการซึ่งประกอบด้วยเป้าหมายร่วมวัตถุประสงค์ งบประมาณรายจ่ายที่ต้องใช้ในการดำเนินการระยะเวลาดำเนินการที่ชัดเจน สามารถวัดผลสัมฤทธิ์ได้ รวมทั้งภารกิจของหน่วยรับงบประมาณที่เป็นเจ้าภาพหลักและหน่วยรับงบประมาณที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดความรวดเร็ว ประหยัด และลดความซ้ำซ้อน ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ผู้อำนวยการกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี”

²⁷⁸ ร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. มาตรา 32 บัญญัติว่า “เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติแผนงานบูรณาการแล้ว การจัดทำงบประมาณรายจ่ายตามแผนงานบูรณาการ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ผู้อำนวยการกำหนด”

1) การโอนงบประมาณรายจ่ายข้ามหน่วยรับงบประมาณ

การโอนงบประมาณรายจ่ายข้ามหน่วยรับงบประมาณตามร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฉบับใหม่นี้ กฎหมายมิได้กำหนดให้เป็นการโอนงบประมาณเฉพาะงบประมาณของส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจตามที่พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดอีกต่อไป แต่กำหนดให้เป็นการโอนงบประมาณของ “หน่วยรับงบประมาณ” ซึ่งหมายถึง หน่วยงานของรัฐที่ขอรับหรือได้รับการจัดสรรงบประมาณรายจ่าย อันประกอบไปด้วย ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐสภา ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ องค์การมหาชน ทุนหมุนเวียนที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานอื่นของรัฐที่กฎหมายกำหนด รวมไปถึงสภาวิชาชีพด้วย

สำหรับหลักเกณฑ์ในการโอนงบประมาณรายจ่ายข้ามหน่วยรับงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้ งบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับงบประมาณที่กำหนดไว้ตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย จะโอนหรือนำไปใช้สำหรับหน่วยรับงบประมาณอื่นไม่ได้ เว้นแต่ (1) มีพระราชบัญญัติให้โอนหรือนำไปใช้ได้ (2) ในกรณีที่มีพระราชกฤษฎีการวมหรือโอนส่วนราชการเข้าด้วยกัน ให้โอนงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการที่ถูกโอนหรือรวมเข้าด้วยกันนั้นไปเป็นของส่วนราชการที่รับโอนหรือที่รวมเข้าด้วยกัน หรือส่วนราชการที่จัดตั้งขึ้นใหม่ แล้วแต่กรณี (3) การโอนงบประมาณรายจ่ายบูรณาการภายใต้แผนงานบูรณาการเดียวกัน (4) การโอนงบประมาณรายจ่ายบุคลากรภายใต้แผนงานบุคลากรภาครัฐ (มาตรา 35) ทั้งนี้ การโอนงบประมาณรายจ่ายตามข้อ (3) และ (4) ให้กระทำได้เท่าที่จำเป็นและไม่เกิดผลเสียหายต่อการดำเนินการตามแผนงานบูรณาการและแผนงานบุคลากรภาครัฐ และให้เป็นไปตามระเบียบที่ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณกำหนด (มาตรา 35 วรรคสอง)

จะเห็นได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฉบับใหม่มีทั้งในส่วนที่ยังคงหลักการเดิมตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม คือ ข้อยกเว้นตามข้อ (1) และ (2) ส่วนข้อยกเว้นตามข้อ (3) และ (4) เป็นส่วนที่เพิ่มเติมจากพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

2) การโอนงบประมาณรายจ่ายภายในหน่วยรับงบประมาณเดียวกัน

การโอนงบประมาณรายจ่ายภายในหน่วยรับงบประมาณเดียวกัน ตามร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฉบับใหม่นี้ กฎหมายยังคงหลักการเดิมตาม 19 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่กำหนดให้เป็นอำนาจของผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณเป็นผู้พิจารณาอนุมัติ กล่าวคือ งบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับงบประมาณที่กำหนดไว้ในแผนงานหรือรายการใดตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย หรือในกรณีที่มีพระราชกฤษฎีการวมหรือโอนส่วนราชการเข้าด้วยกัน จะโอนหรือนำไปใช้ในแผนงานหรือ

รายการอื่นมิได้ เว้นแต่จะได้รับอนุมัติจากผู้อำนวยการ แต่ผู้อำนวยการจะอนุมัติมิได้ในกรณีที่เพิ่มรายการจ่ายประเภทเงินราชการลับ หรือเป็นแผนงานหรือโครงการใหม่ เว้นแต่จะได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี (มาตรา 36) ส่วนในกรณีที่มีความจำเป็นผู้อำนวยการโดยอนุมัตินายกรัฐมนตรีจะโอนงบประมาณรายจ่ายงบกลางรายการใดรายการหนึ่งไปเพิ่มรายการอื่น ๆ ในงบกลางด้วยกันก็ได้ (มาตรา 36 วรรคสาม)

4.3.4.3 หลักเกณฑ์การรายงานผลการโอนงบประมาณรายจ่าย

ร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฉบับใหม่กำหนดให้ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณมีหน้าที่ในการรายงานการโอนงบประมาณรายจ่ายเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อรายงานต่อรัฐสภา อย่างไรก็ตาม ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณมีหน้าที่ในการรายงานการโอนงบประมาณในบางกรณี เฉพาะที่อยู่ภายใต้อำนาจของผู้อำนวยการสำนักงบประมาณเท่านั้น ได้แก่ การโอนงบประมาณรายจ่ายงบกลางระหว่างรายการที่กำหนดไว้งบประมาณรายจ่ายงบกลาง การโอนงบประมาณรายจ่ายบูรณาการ และการโอนงบประมาณรายจ่ายบุคลากรระหว่างหน่วยรับงบประมาณ ซึ่งไม่รวมถึงการโอนงบประมาณข้ามหน่วยรับงบประมาณที่ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย โดยผู้อำนวยการสำนักงบประมาณจะต้องเสนอรายงานต่อคณะรัฐมนตรี จากนั้นคณะรัฐมนตรีจะต้องเสนอรายงานฉบับดังกล่าวต่อรัฐสภาภายใน 30 วัน นับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ (มาตรา 51)

4.4 เปรียบเทียบการโอนงบประมาณแผ่นดินในระบบกฎหมายต่างประเทศและกฎหมายไทย

4.4.1 หลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน

การจัดสรรงบประมาณแผ่นดินของประเทศสหรัฐอเมริกาจะบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ งบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งมีจำนวนทั้งสิ้น 12 ฉบับ โดยแบ่งตามอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของคณะอนุกรรมการจัดสรรงบประมาณของสภาองเกรสแต่ละคณะ ซึ่งมีลักษณะพิเศษและมีความแตกต่างจากกฎหมายงบประมาณประจำปีของประเทศไทยและประเทศฝรั่งเศสที่มีเพียงฉบับเดียว การจัดสรรงบประมาณจะจัดสรรผ่านบัญชีงบประมาณที่กระจายอยู่ภายใต้แผนงานต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐ สำหรับวิธีการในการจัดสรรงบประมานนั้นอาจจัดสรรเป็นเงินก้อนให้กับแผนงานหรือโครงการที่มีความคล้ายคลึงกัน หรืออาจจัดสรรงบประมาณให้เป็นรายแผนงานโดยระบุเป็นการเฉพาะเจาะจงก็ได้ นอกจากนี้ อาจกำหนดเงื่อนไขหรือข้อบังคับสำหรับการจัดสรรงบประมาณภายในบัญชีงบประมาณที่มีผลผูกพันเฉพาะการใช้จ่ายภายในบัญชีงบประมานนั้น ๆ สำหรับการจัดสรรงบประมาณของประเทศฝรั่งเศส จะปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญถึงงบประมาณประจำปี

ทั้งนี้ รัฐบัญญัติงบประมาณของประเทศฝรั่งเศสจะประกอบไปด้วยส่วนที่ว่าด้วยรายรับ และส่วนที่ว่าด้วยรายจ่ายปรากฏอยู่ในเอกสารฉบับเดียวกัน หรือที่เรียกว่า “ระบบงบประมาณสองขา”²⁷⁹ โครงสร้างงบประมาณของประเทศฝรั่งเศสแบ่งออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ ระดับภารกิจ ระดับแผนงาน และระดับงาน โดยที่ภารกิจจะเป็นหน่วยในการอนุมัติงบประมาณโดยรัฐสภา ส่วนแผนงานจะเป็นหน่วยที่รัฐสภาจะพิจารณาจำนวนเงินอย่างสูงสำหรับการใช้จ่ายในแต่ละแผนงานนั้น ในส่วนของประเทศไทย การจัดสรรงบประมาณจะปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ลักษณะของการจัดสรรงบประมาณเป็นการจัดสรรให้กับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เป็นหน่วยรับงบประมาณเป็นรายการกระทรวง และการจัดสรรงบประมาณสำหรับแผนงานบูรณาการที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐตั้งแต่สองหน่วยงานขึ้นไป โดยมีแผนงบประมาณเป็นหน่วยในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของรัฐสภา

4.4.2 บทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารในกระบวนการทางงบประมาณและการโอนงบประมาณ

วงจรรงบประมาณของประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น ปีงบประมาณของประเทศสหรัฐอเมริกา เริ่มต้นวันที่ 1 ตุลาคม และสิ้นสุดวันที่ 30 กันยายนของปีถัดไป กระบวนการทางงบประมาณ จะเริ่มต้นจากการจัดเตรียมงบประมาณโดยสำนักงานงบประมาณซึ่งเป็นผู้มีบทบาทสำคัญ ในการจัดเตรียมงบประมาณร่วมกับหน่วยงานในระดับสหพันธรัฐเพื่อจัดทำคำขอของงบประมาณของประธานาธิบดีหรืองบประมาณของรัฐบาลสหรัฐอเมริกา ก่อนที่ประธานาธิบดีจะเสนอคำขอของงบประมาณดังกล่าวต่อสภาองเกรสเพื่อทำการพิจารณาอนุมัติต่อไป โดยจะต้องเสนอคำขอของงบประมาณของประธานาธิบดีต่อสภาองเกรสไม่ช้ากว่าวันจันทร์แรกของเดือนกุมภาพันธ์ของปีงบประมาณที่กำลังจะมาถึง อย่างไรก็ตาม คำขอของงบประมาณของประธานาธิบดีมีสถานะเป็นเอกสารประกอบงบประมาณอย่างหนึ่ง ไม่มีสถานะเป็นร่างกฎหมาย และโดยไม่ผูกพันสภาองเกรสที่จะต้องอนุมัติตามที่เสนอ²⁸⁰ ซึ่งแตกต่างจากกรณีของประเทศไทยและประเทศฝรั่งเศส ที่คณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้ให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายงบประมาณที่ฝ่ายบริหารจัดทำขึ้น ก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้เสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อทำการอนุมัติต่อไป ในส่วนกระบวนการอนุมัติงบประมาณของประเทศสหรัฐอเมริกานั้นเป็นอำนาจของสภาองเกรสโดยวางอยู่บนหลักการยืนยันร่วมกันของทั้งสองสภา²⁸¹ โดยคณะกรรมการสิทธิการชุดต่าง ๆ ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจะเป็น

²⁷⁹ สุปรียา แก้วละเอียต, กฎหมายงบประมาณของต่างประเทศ, หน้า 218.

²⁸⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 94.

²⁸¹ เรื่องเดียวกัน.

ผู้มีบทบาทสำคัญในการอนุมัติร่างรัฐบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีซึ่งกรณีดังกล่าวมีความแตกต่างจากกรณีทั้งของประเทศฝรั่งเศสและประเทศไทยที่การจัดทำร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่ายเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารและอยู่ในขั้นตอนของการจัดทำงบประมาณ สำหรับกระบวนการงบประมาณของสภาองเกรสจะเริ่มต้นจากสภาผู้แทนราษฎรเป็นลำดับแรกแล้วจึงส่งต่อยังวุฒิสภาเพื่อพิจารณาในลำดับถัดไปซึ่งมีลักษณะเช่นเดียวกับประเทศฝรั่งเศสและประเทศไทย โดยสภาองเกรสจะทำการอนุมัติกรอบทางงบประมาณที่เป็นภาพรวมของงบประมาณประจำปีเพื่อเป็นแนวทางให้คณะอนุกรรมการของสภาองเกรสคณะต่าง ๆ ในการจัดทำร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามภารกิจที่อยู่ในความรับผิดชอบก่อนที่จะเข้าสู่การอนุมัติร่างรัฐบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาองเกรส จะเห็นได้ว่า การจัดทำร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่ายของประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคณะต่าง ๆ ของสภาองเกรส อีกทั้งการพิจารณาของคณะกรรมการไม่จำเป็นต้องยึดตามคำของงบประมาณของประธานาธิบดีที่เสนอนอกจากนี้ สภาองเกรสยังมีอำนาจในการตัดทอนรายจ่ายหรือรายได้ของรัฐบาลได้อย่างเต็มที่ซึ่งจะมีความแตกต่างกับประเทศฝรั่งเศสและประเทศไทยที่รัฐสภาไม่มีอำนาจที่จะเพิ่มเติมรายจ่ายหรือลดรายได้โดยไม่ได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายบริหารก่อน เนื่องจากประเทศสหรัฐอเมริกา มีการปกครองในระบบประธานาธิบดีที่มีการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารอย่างชัดเจน กล่าวคือ ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารต่างเป็นอิสระไม่ขึ้นแก่กันและกันและแยกจากกันอย่างเด็ดขาด โดยที่มาของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารนั้นล้วนมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติของประเทศสหรัฐอเมริกามีความเข้มแข็ง สภาองเกรสจึงมีอำนาจทางงบประมาณและการคลังเป็นอย่างมากและเป็นผลให้วุฒิสภาประเทศสหรัฐอเมริกามีอำนาจในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณเทียบเท่ากับสภาผู้แทนราษฎรโดยสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อหาร่างรัฐบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้และมีอำนาจในการต่อรองสูง²⁸²

ในส่วนของการโอนงบประมาณแผ่นดินของประเทศสหรัฐอเมริกาสำนักงบประมาณจะเป็นองค์กรที่เข้ามามีบทบาทในการให้ความเห็นชอบหรือการอนุมัติให้หน่วยงานสามารถโอนงบประมาณข้ามบัญชีงบประมาณได้ก่อนที่จะหน่วยงานจะส่งเรื่องต่อไปสภาองเกรสต่อไป นอกจากนี้สำนักงบประมาณยังมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาคำขอโอนงบประมาณข้ามแผนงานของหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งหน่วยงานจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่สำนักงบประมาณกำหนด ส่วนสภาองเกรสนั้นจะเข้ามามีบทบาทในการควบคุมตรวจสอบการโอนงบประมาณผ่านการพิจารณารายงานเกี่ยวกับการโอนงบประมาณที่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานต้องจัดทำและเสนอต่อสภาองเกรสก่อนการดำเนินการโอนงบประมาณหรือภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด

²⁸² เรื่องเดียวกัน, หน้า 60-61.

สำหรับประเทศฝรั่งเศสนั้น ปีงบประมาณเป็นปีเดียวกับปีปฏิทินโดยเริ่มตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ถึง 31 ธันวาคมของทุกปี กระบวนการทางงบประมาณจะเริ่มต้นโดยการจัดทำงบประมาณโดยฝ่ายบริหารซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการจัดทำงบประมาณโดยจะต้องจัดเตรียมร่างรัฐบัญญัติงบประมาณประจำปี รวมถึงเอกสารทางงบประมาณอื่น ๆ ให้แล้วเสร็จเพื่อเสนอร่างรัฐบัญญัติฉบับดังกล่าวต่อรัฐสภาอย่างช้าที่สุดในวันอังคารแรกของเดือนตุลาคมของปีก่อนเริ่มปีงบประมาณ กระบวนการอนุมัติรัฐบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของประเทศฝรั่งเศสเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา โดยรัฐสภาต้องพิจารณาร่างรัฐบัญญัติงบประมาณให้แล้วเสร็จภายใน 70 วันนับแต่ที่ได้เสนอรัฐบัญญัตินั้นต่อรัฐสภา โดยจะต้องส่งให้คณะกรรมการด้านการคลังของรัฐสภาพิจารณาในที่นี้ การอภิปรายและการลงมติร่างรัฐบัญญัติงบประมาณจะเกิดขึ้นทั้งภายในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาซึ่งจะเริ่มต้นที่สภาผู้แทนราษฎรก่อนเช่นเดียวกับประเทศไทย เมื่อทั้งสองสภาให้ความเห็นชอบในเนื้อหาของรัฐบัญญัติงบประมาณอย่างเดียวกันแล้วประธานาธิบดีจะลงนามในร่างรัฐบัญญัติงบประมาณ เมื่อรัฐบัญญัติงบประมาณมีผลบังคับใช้ก็จะเข้าสู่กระบวนการบริหารงบประมาณของฝ่ายบริหาร โดยรัฐบาลจะตรารัฐกฤษฎีกาจัดสรรงบประมาณตามแผนงานต่าง ๆ เพื่อบังคับการให้เป็นไปตามรัฐบัญญัติงบประมาณประจำปีซึ่งในแต่ละแผนงานจะมีรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบ อย่างไรก็ตาม อำนาจทางงบประมาณและการคลังของฝ่ายนิติบัญญัติของประเทศฝรั่งเศสมีความเข้มแข็งในระดับหนึ่งแต่ไม่เท่ากับระบบประธานาธิบดีของประเทศสหรัฐอเมริกา กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 ได้กำหนดข้อจำกัดอำนาจของสมาชิกรัฐสภาในกระบวนการนิติบัญญัติทางงบประมาณเอาไว้บางประการ เช่น สมาชิกรัฐสภาไม่มีสิทธิในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างรัฐบัญญัติในลักษณะที่เป็นการลดรายรับ หรือเป็นการสร้างรายจ่ายขึ้นใหม่ หรือเป็นการเพิ่มรายจ่ายนั้น โดยสมาชิกรัฐสภามีอำนาจเพียงการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายการโดยต้องให้คงไว้ซึ่งยอดรวมของรายรับและรายจ่ายที่ฝ่ายบริหารเสนอมาเท่านั้น เป็นต้น ทั้งนี้ การที่ฝ่ายบริหารจะทำการเสนอร่างรัฐบัญญัติงบประมาณเพื่อให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบนั้น เนื้อหาของร่างรัฐบัญญัติงบประมาณประจำปีดังกล่าวจะประกอบไปด้วยส่วนที่ว่าด้วยรายรับและส่วนที่ว่าด้วยรายจ่าย กรณีดังกล่าวมีความแตกต่างกับประเทศไทยที่รายจ่ายจะปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ส่วนรายรับจะอยู่ในกฎหมายอื่น ๆ²⁸³ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการโอนงบประมาณแผ่นดินนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังของประเทศฝรั่งเศสจะต้องจัดทำรายงานเพื่อใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานสำหรับการตรารัฐกฤษฎีกาโอนงบประมาณ นอกจากนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังยังเป็นผู้รับผิดชอบในการบังคับการให้เป็นไปตามที่รัฐกฤษฎีกาโอนงบประมาณกำหนดด้วย ส่วนรัฐสภาของประเทศฝรั่งเศสนั้นจะมีส่วนร่วม

²⁸³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 222.

ในกระบวนการโอนงบประมาณใน 2 ช่วงเวลา กล่าวคือ ช่วงแรก คือ การตรารัฐธรรมนูญการโอนงบประมาณโดยกฎหมายกำหนดให้ฝ่ายบริหารจะต้องแจ้งต่อสภาผู้แทนราษฎรและคณะกรรมการด้านการคลังของวุฒิสภาให้รับทราบถึงการโอนงบประมาณที่เกิดขึ้น ช่วงที่สอง คือ การพิจารณารัฐบัญญัติปิดปีงบประมาณ โดยรายละเอียดของการโอนงบประมาณจะปรากฏอยู่ในรายการประสิทธิภาพการดำเนินงานประจำปีที่เหมาะสมพร้อมกับร่างรัฐบัญญัติปิดปีงบประมาณ

สำหรับประเทศไทยนั้น ปีงบประมาณของประเทศไทยเริ่มต้นวันที่ 1 ตุลาคม และสิ้นสุดวันที่ 30 กันยายน กระบวนการทางงบประมาณจะเริ่มจากการจัดทำงบประมาณแผ่นดินซึ่งเป็นอำนาจเฉพาะของฝ่ายบริหารโดยสำนักงานงบประมาณเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดแผนปฏิบัติงานการจัดทำงบประมาณ ปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปี การจัดทำยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณประจำปี นโยบายงบประมาณและวงเงินงบประมาณ เพื่อให้ส่วนราชการและหน่วยงานต่าง ๆ ใช้เป็นแนวทางในการจัดทำคำขอของงบประมาณเพื่อส่งให้สำนักงานงบประมาณพิจารณาประกอบการจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และเมื่อสำนักงานงบประมาณจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและเอกสารประกอบงบประมาณแล้วเสร็จ จะเข้าสู่กระบวนการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายโดยคณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อรัฐสภา กระบวนการอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งกระบวนการนิติบัญญัติทางงบประมาณของประเทศไทยจะมีลักษณะพิเศษซึ่งแตกต่างจากกระบวนการนิติบัญญัติของร่างกฎหมายอย่างอื่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้ร่างกฎหมายจะต้องผ่านการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามลำดับ ทั้งนี้ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของทั้งสองสภาจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นมาทำหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นการเฉพาะ ซึ่งมีลักษณะเดียวกันกับประเทศฝรั่งเศสที่มีคณะกรรมการชุดเดียวในการพิจารณาทั้งรายได้และรายจ่ายของประเทศ แต่สำหรับประเทศไทยนั้นจะพิจารณาเฉพาะรายจ่ายเท่านั้น การพิจารณารัฐสภาจะดำเนินการเป็นสามวาระโดยสภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 105 วัน ส่วนวุฒิสภาจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 20 วัน โดยการพิจารณาของวุฒิสภาจะไม่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายที่สภาผู้แทนราษฎรส่งมาได้ซึ่งจะเป็นการพิจารณาร่างกฎหมายทั้งฉบับโดยการลงมติว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบเท่านั้น และเมื่อวุฒิสภาลงมติให้ความเห็นชอบแล้ว นายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้นำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป ในส่วนของการโอนงบประมาณแผ่นดินนั้น สำนักงานงบประมาณโดยผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณจะเป็นผู้มีอำนาจในการอนุมัติให้หน่วยงานสามารถโอนงบประมาณรายจ่ายข้ามแผนงานภายในหน่วยงานเดียวกันได้ รวมถึงการโอนงบประมาณในลักษณะที่นอกเหนือจาก

ที่กำหนดไว้ในระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณจะเป็นผู้มีอำนาจในการอนุญาตให้ดำเนินการได้ ส่วนในกรณีของการโอนงบประมาณข้ามหน่วยงานนั้น เนื่องจากพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 กำหนดให้ตราขึ้นเป็นพระราชบัญญัติ ดังนั้น กรณีดังกล่าวจึงอยู่ภายใต้ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติในการพิจารณาให้ความเห็นชอบ

4.4.3 หลักเกณฑ์ในการโอนงบประมาณแผ่นดิน

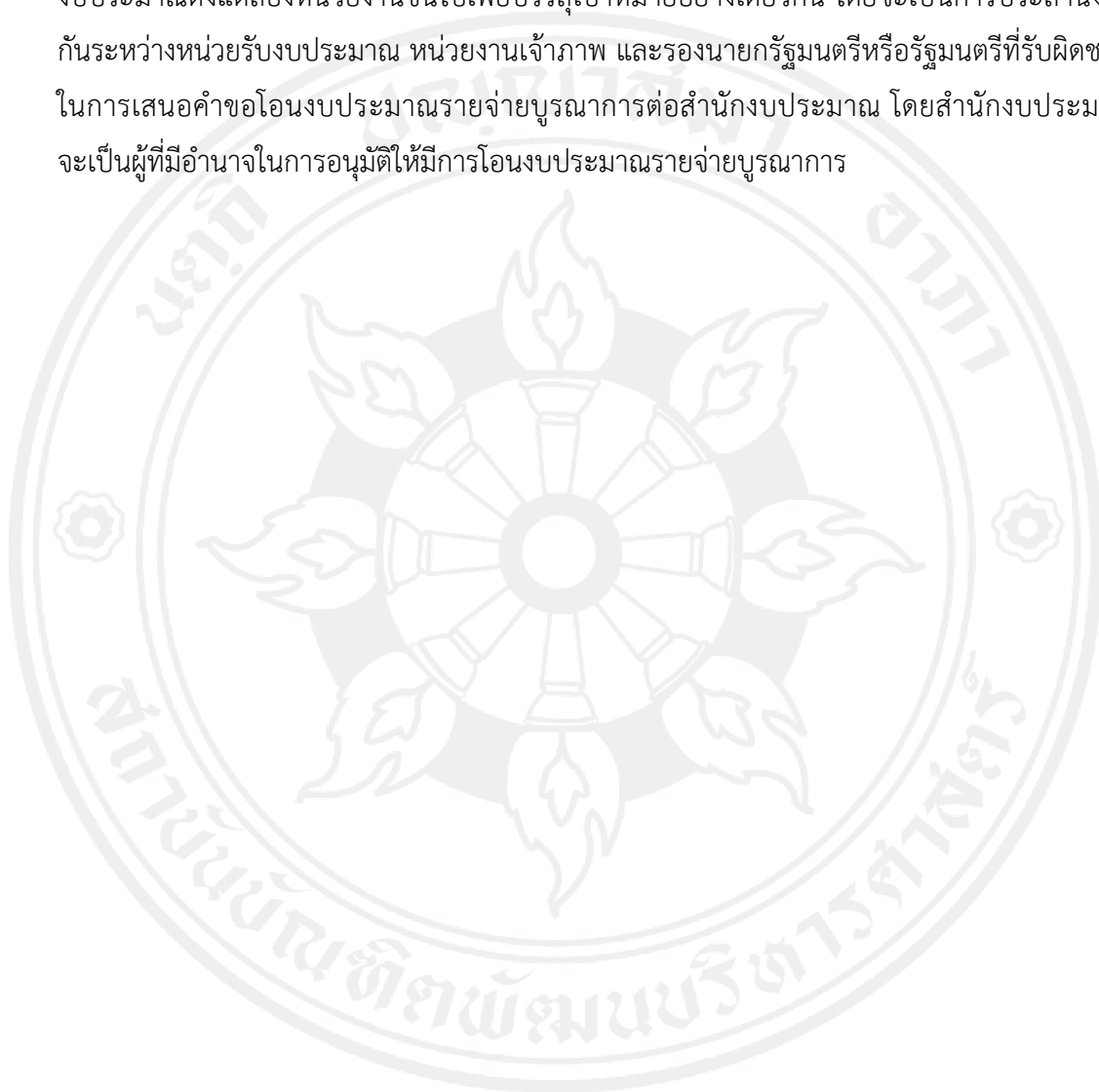
การโอนงบประมาณหรือการเปลี่ยนแปลงงบประมาณเป็นข้อยกเว้นของหลักรายจ่าย ต้องเฉพาะเจาะจง อย่างไรก็ตาม ในหลายประเทศต่างมีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการโอนหรือเปลี่ยนแปลงงบประมาณเอาไว้เพื่อความยืดหยุ่นในการบริหารงบประมาณระหว่างปีงบประมาณนั้น ๆ สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น หลักเกณฑ์ในการโอนงบประมาณหรือการเปลี่ยนแปลงงบประมาณจะถูกกำหนดไว้ในรัฐบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและรัฐบัญญัติอนุญาตให้มีการจ่ายเงินแผ่นดินอื่น ๆ โดยแบ่งได้ 2 ลักษณะ ได้แก่ กรณีแรก การโอนงบประมาณข้ามบัญชีงบประมาณ ซึ่งอาจเป็นได้ทั้งกรณีการโอนงบประมาณระหว่างกระทรวงหรือระหว่างหน่วยงานระดับกรม หรือการโอนงบประมาณระหว่างบัญชีงบประมาณเฉพาะที่กฎหมายระบุไว้ โดยการโอนงบประมาณข้ามบัญชีงบประมาณจะต้องมีกฎหมายอนุญาตให้สามารถดำเนินการได้ และกรณีที่สอง การโอนงบประมาณข้ามแผนงาน เป็นการโอนงบประมาณจากโครงการหนึ่งไปยังโครงการอื่นภายใต้บัญชีงบประมาณเดียวกัน ซึ่งโดยทั่วไปแล้วเป็นอำนาจของหน่วยงานระดับสหพันธรัฐที่สามารถบริหารจัดการงบประมาณของหน่วยงานตนเองได้ อย่างไรก็ตาม การโอนงบประมาณทั้งสองกรณีอาจมีการกำหนดเงื่อนไขหรือข้อจำกัดบางประการเอาไว้ ไม่ว่าจะเป็นเรื่อง การกำหนดจำนวนเงินอย่างสูงในการโอนงบประมาณ การกำหนดวัตถุประสงค์ในการใช้งบประมาณที่โอนไป รวมถึงการกำหนดให้ต้องดำเนินการกระบวนการบางอย่างก่อนที่จะดำเนินการโอนงบประมาณ และระยะเวลาที่จะต้องดำเนินการภายในปีงบประมาณนั้นเท่านั้น ทั้งนี้ เงื่อนไขหรือข้อจำกัดในการโอนงบประมาณที่กำหนดไว้ในรัฐบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี จะมีความเคร่งครัดมากกว่าเงื่อนไขหรือข้อจำกัดในการโอนงบประมาณที่กำหนดไว้ในรัฐบัญญัติอนุญาตให้มีการจ่ายเงินแผ่นดินอื่น ๆ

ในส่วนของประเทศฝรั่งเศส นั้น หลักเกณฑ์ในการโอนหรือเปลี่ยนแปลงงบประมาณ ถูกกำหนดไว้ในรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มิใช่กำหนดไว้ในรัฐบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีดังเช่นประเทศสหรัฐอเมริกา โดยรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยรัฐบัญญัติงบประมาณ ค.ศ. 2001 กำหนดหลักเกณฑ์ในกรณีที่ต้องมีการเปลี่ยนแปลงงบประมาณเอาไว้ 2 ลักษณะ คือ กรณีแรก การโอนหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่าย ซึ่งประกอบไปด้วยการโอน

งบประมาณข้ามหน่วยงานและการโอนงบประมาณข้ามหมวดรายจ่าย กรณีที่สอง การเปลี่ยนแปลงจำนวนเงินของงบประมาณ ซึ่งประกอบไปด้วย การออกรัฐกฤษฎีกาเพื่ออนุญาตให้มีการจ่ายเงินเพิ่มเติม การยกเลิกงบประมาณรายจ่าย และการกั้นงบประมาณไว้ใช้เหลือในปี ในส่วนของการโอนงบประมาณนั้น การโอนงบประมาณข้ามหน่วยงานเป็นการโอนงบประมาณของแผนงานที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงหนึ่งไปยังอีกแผนงานหนึ่งซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของอีกหน่วยงานหนึ่ง ซึ่งรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยรัฐบัญญัติงบประมาณ ค.ศ. 2001 มาตรา 12-II กำหนดเงื่อนไขหรือข้อจำกัดในการโอนในเรื่องวัตถุประสงค์ของการใช้งบประมาณที่โอนไป และมีการกำหนดขั้นตอนให้หน่วยงานต้องรายงานให้คณะกรรมการด้านการคลังของรัฐสภา ส่วนการโอนงบประมาณข้ามหมวดรายจ่าย รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยรัฐบัญญัติงบประมาณ ค.ศ. 2001 มาตรา 12-I ได้กำหนดเงื่อนไขและข้อจำกัดในการโอนงบประมาณไว้เช่นกัน โดยเป็นการกำหนดวงเงินอย่างสูงในการโอนงบประมาณจะต้องไม่เกินร้อยละ 2 ของจำนวนงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรสำหรับแผนงานนั้นและจะต้องตราเป็นรัฐกฤษฎีกา ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการโอนงบประมาณข้ามหน่วยงานหรือการโอนงบประมาณข้ามแผนงาน การดำเนินการดังกล่าวจะต้องไม่เป็นการไปเพิ่มรายจ่ายด้านบุคลากร

สำหรับประเทศไทยนั้น หลักเกณฑ์ในการโอนงบประมาณแผ่นดินเป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และระเบียบของฝ่ายบริหารอื่น ๆ โดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 กำหนดการโอนงบประมาณแผ่นดินไว้ 2 กรณี ได้แก่ การโอนงบประมาณรายจ่ายข้ามส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ โดยมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 กำหนดให้การโอนงบประมาณข้ามส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจจะสามารถกระทำได้ต่อเมื่อมีการตราเป็นพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย หรือเป็นกรณีที่มีการโอนหรือรวมส่วนราชการเข้าด้วยกัน ซึ่งในการดำเนินการดังกล่าวจะมีการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาและจะต้องมีการกำหนดให้งบประมาณที่จัดสรรให้กับส่วนราชการหรือหน่วยงานที่ถูกโอนไปหรือถูกรวมกันนั้นจะถูกโอนไปยังส่วนราชการหรือหน่วยงานที่รับโอน กรณีที่สอง ได้แก่ การโอนงบประมาณรายจ่ายภายในส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเดียวกัน โดยแบ่งเป็นการโอนงบประมาณรายจ่ายข้ามรายการหรือแผนงานตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 19 ที่กำหนดให้เป็นอำนาจของผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณในการอนุมัติการดำเนินการดังกล่าวได้ ยกเว้นในบางกรณีที่อาจต้องได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีด้วย และการโอนงบประมาณและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายในแผนงานเดียวกันเป็นการให้อำนาจหัวหน้าส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจสามารถโอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายได้

ภายใต้หลักเกณฑ์ที่ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 กำหนด นอกจากนี้ ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนบูรณาการ พ.ศ. 2559 ยังได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการโอนงบประมาณแผ่นดินที่มีลักษณะที่เป็นงบประมาณรายจ่ายบูรณาการที่มีความพิเศษแตกต่างจากงบประมาณแผ่นดินปกติทั่วไปด้วย กล่าวคือ เป็นงบประมาณที่ใช้ร่วมกันระหว่างหน่วยรับงบประมาณตั้งแต่สองหน่วยงานขึ้นไปเพื่อบรรลุเป้าหมายอย่างเดียวกัน โดยจะเป็นการประสานงานกันระหว่างหน่วยรับงบประมาณ หน่วยงานเจ้าภาพ และรองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่รับผิดชอบในการเสนอคำขอโอนงบประมาณรายจ่ายบูรณาการต่อสำนักงบประมาณ โดยสำนักงบประมาณจะเป็นผู้ที่มีอำนาจในการอนุมัติให้มีการโอนงบประมาณรายจ่ายบูรณาการ



บทที่ 5

บทวิเคราะห์: ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณรายจ่ายของ ประเทศไทย

การโอนงบประมาณรายจ่ายเป็นมาตรการทางการคลังและงบประมาณอย่างหนึ่งและ
เป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐบาลที่สามารถใช้สำหรับการบริหารงบประมาณแผ่นดินเพื่อก่อให้เกิด
ประสิทธิภาพสูงสุดในการบริหารประเทศ รวมทั้งยังเป็นการเพิ่มความยืดหยุ่นเพื่อให้การใช้จ่าย
งบประมาณของหน่วยงานต่าง ๆ เป็นไปอย่างคุ้มค่า สามารถตอบสนองต่อนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล
หรือความจำเป็นเร่งด่วนตามสถานการณ์ที่มีอาจคาดหมายได้ ในปัจจุบันรัฐบาลได้มีการโอน
งบประมาณรายจ่ายเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยการดำเนินการตรา “พระราชบัญญัติโอนงบประมาณ
รายจ่าย พ.ศ.” ขึ้นใช้บังคับ โดยเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวินัย
การเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 24 ที่บัญญัติว่า “การโอนงบประมาณรายจ่ายระหว่าง
หน่วยงานของรัฐจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายอนุญาตให้กระทำได้” ซึ่งพระราชบัญญัติ
วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 เป็นกฎหมายที่กำหนดถึงหลักเกณฑ์ในการโอนงบประมาณรายจ่าย
ข้ามหน่วยงานเอาไว้ในมาตรา 18 ที่บัญญัติไว้ว่า “รายจ่ายที่กำหนดไว้สำหรับส่วนราชการหรือ
รัฐวิสาหกิจใด ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีก็ดี พระราชบัญญัติงบประมาณ
รายจ่ายเพิ่มเติมก็ดี จะโอนหรือนำไปใช้สำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจอื่นมิได้ เว้นแต่
(1) มีพระราชบัญญัติให้โอนหรือนำไปใช้ได้ (2) ในกรณีที่มีพระราชกฤษฎีการวมหรือโอนส่วนราชการ
เข้าด้วยกัน ...” นอกจากนี้ พระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายยังเป็นพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการ
การเงินตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 134²⁸⁴ ด้วย

²⁸⁴

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 134 บัญญัติว่า
“ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน หมายความว่า ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(1) การตั้งขึ้น ยกเลิก ลด เปลี่ยนแปลง แก้ไข แผ่น หรือวางระเบียบการบังคับอันเกี่ยวกับ
ภาษีหรืออากร

(2) การจัดสรร รับ รักษา หรือจ่ายเงินแผ่นดิน หรือการโอนงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน
...”

ซึ่งโดยปกติแล้วคณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายต่อรัฐสภา เพื่อพิจารณาอนุมัติ

สำหรับประเทศไทย นับแต่พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มีผลบังคับใช้ เป็นต้นมา มีการตราพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย รวมทั้งสิ้น 5 ฉบับ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1. พระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2507

การจัดทำร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2507 เป็นการโอนงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2507 บางรายการ ภายใต้ทุกงบรายจ่าย จำนวน 160.0000 ล้านบาท โดยคิดเป็นร้อยละ 1.4 ของวงเงินงบประมาณรวมทั้งสิ้น 11,430.0000 ล้านบาท ไปตั้งจ่ายเป็น งบกลาง งบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการ และงบประมาณรายจ่ายของรัฐวิสาหกิจ²⁸⁵

2. พระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2558

การจัดทำร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2558 เป็นส่วนหนึ่งของแผนเร่งรัดการใช้จ่ายงบประมาณของภาครัฐซึ่งมีเป้าหมายเพื่อต้องการกระตุ้นเศรษฐกิจ โดยเป็นการโอนงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 ในส่วนของรายจ่ายลงทุนที่ไม่สามารถผูกพันงบประมาณได้ทันภายในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2558 ไปตั้งจ่ายเป็น งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เพื่อดำเนินการตามนโยบายสำคัญเร่งด่วนของรัฐบาล โดยคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบวงเงินในการโอนงบประมาณ เมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2558 เป็นจำนวน 7,917.0777 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 0.31 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายรวมทั้งสิ้น 2,575,000.0000 ล้านบาท²⁸⁶

3. พระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2559

การจัดทำร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2559 เป็นการโอนงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 เพื่อให้การบริหารงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับนโยบายสำคัญเร่งด่วน โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 29 มีนาคม 2559 และวันที่ 12 เมษายน 2559 เห็นชอบหลักเกณฑ์และแนวทางการจัดทำ โดยให้โอนรายการงบประมาณของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่น รวมวงเงินงบประมาณทั้งสิ้น 22,106,555,000 บาท โดยคิดเป็นร้อยละ 0.80 ของงบประมาณรายจ่ายรวม (2,776,000,000,000 บาท) ประกอบไปด้วย

- 1) รายการในลักษณะงบลงทุนทุกรายการตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

²⁸⁵

สำนักงานงบประมาณของรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, **ร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2558** (กรุงเทพฯ: สำนักงานงบประมาณของรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2558), หน้า 9.

²⁸⁶

เรื่องเดียวกัน.

งบประมาณ พ.ศ. 2559 ที่ไม่สามารถลงนามจัดซื้อจัดจ้างได้ ภายในวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2559 โดยไม่รวมงบกลาง 2) รายการในลักษณะงบลงทุนที่มีวงเงินเหลือจ่ายต่อรายการไม่ต่ำกว่า 100,000 บาท และ 3) รายการประจำที่หมดความจำเป็นหรือไม่สามารถดำเนินการได้ตามเป้าหมายที่กำหนด ไปตั้งเป็นงบประมาณรายจ่ายสำหรับ งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น งบประมาณรายจ่ายของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และงบประมาณรายจ่ายสำหรับเงินทุนหมุนเวียนเพื่อผลิตและขยายพันธุ์พืช²⁸⁷

4. พระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2560

การจัดทำร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2560 เป็นการโอนงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 เพื่อให้การบริหารงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับนโยบายสำคัญเร่งด่วนของรัฐบาล ซึ่งคณะรัฐมนตรี ได้มีมติเมื่อวันที่ 7 มีนาคม 2560 เห็นชอบหลักเกณฑ์และแนวทางการจัดทำร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย โดยให้ออนรายการในลักษณะงบลงทุนในทุกงบรายจ่ายตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ที่ไม่สามารถลงนามจัดซื้อจัดจ้างได้ ภายในวันที่ 31 มีนาคม 2560 ไม่รวมงบกลาง และไม่รวมรายการดังต่อไปนี้ 1) รายการในลักษณะรายจ่ายประจำ และงบประมาณเหลือจ่ายของรายจ่ายลงทุน 2) รายการในลักษณะงบลงทุนในทุกงบรายจ่ายที่มีวงเงินแต่ละรายการเกินกว่า 1,000 ล้านบาท และ 3) รายการในลักษณะงบลงทุนที่เป็นงานดำเนินการเอง ค่าจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินรายการในงบลงทุนที่มีคุณลักษณะพิเศษหรือต้องจัดหาจากต่างประเทศ หรือ รายการที่คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบในการขยายระยะเวลา ไปตั้งเป็นงบประมาณรายจ่ายสำหรับ งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เป็นวงเงินทั้งสิ้น 11,866.5123 ล้านบาท แบ่งเป็นงบประมาณรายกระทรวง-หน่วยงาน จำนวน 4,150.0524 ล้านบาท และงบประมาณในลักษณะบูรณาการ จำนวน 7,716.4599 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 0.43 ของงบประมาณรายจ่ายรวม 2,733,000.0000 ล้านบาท²⁸⁸

²⁸⁷ สำนักงานงบประมาณของรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, **วิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พ.ศ.** (กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2559) หน้า 1.

²⁸⁸ สำนักงานงบประมาณของรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, **วิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พ.ศ.** (กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2560), หน้า 1.

5. พระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2561

การจัดทำร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2561 เป็นการโอนงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 เพื่อให้การบริหารงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับการปฏิรูปประเทศ และนโยบายสำคัญเร่งด่วนของรัฐบาล ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2561 เห็นชอบหลักเกณฑ์และแนวทางการจัดทำ ร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2561 โดยให้โอนรายการในลักษณะงบลงทุนในทุกงบรายจ่ายตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ที่ไม่สามารถก่องหนผู้กผันแล้วเสร็จภายในวันที่ 31 พฤษภาคม 2561 ไม่รวมงบกลาง และไม่รวมรายการดังต่อไปนี้ 1) รายการในลักษณะรายจ่ายประจำและงบประมาณเหลือจ่ายของรายจ่ายลงทุน 2) รายการในลักษณะงบลงทุนในทุกงบรายจ่ายที่เป็นรายการก่องหนผู้กผันข้ามปีงบประมาณ 3) รายการในลักษณะงบลงทุนที่เป็นงานดำเนินการเอง 4) รายการในลักษณะงบลงทุนที่เป็นค่าจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน 5) รายการในลักษณะงบลงทุนที่มีคุณลักษณะพิเศษหรือจัดซื้อจากต่างประเทศ 6) รายการในลักษณะงบลงทุนที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นดำเนินการ ขออุทธรณ์กับกรมบัญชีกลาง และ 7) รายการที่คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบในการขยายระยะเวลา โดยวงเงินในการโอนงบประมาณมีจำนวนทั้งสิ้น 12,730.4977 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 0.44 ของวงเงินงบประมาณรวมทั้งสิ้น 2,900,000.0000 ล้านบาท ไปตั้งจ่ายเป็นงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น จำนวน 10,000.0000 ล้านบาท และจัดสรรให้กองทุนประชารัฐ เพื่อเศรษฐกิจฐานราก จำนวน 2,730.4977 ล้านบาท²⁸⁹

อย่างไรก็ตาม แม้พระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายทั้ง 5 ฉบับ ได้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาและมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้วก็ตาม แต่จากการศึกษากระบวนการและเนื้อหาของพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวพบว่า ยังมีประเด็นเกี่ยวกับปัญหาทางกฎหมายและผลกระทบที่เกิดขึ้นบางประการที่จะต้องพิจารณา ดังนั้น ในบทนี้ผู้เขียนจึงจะศึกษาถึงปัญหาทางกฎหมายของการโอนงบประมาณรายจ่ายอันเป็นผลมาจากการตราพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายที่เกิดขึ้น โดยตั้งเป็นข้อสังเกตในประเด็นต่าง ๆ เพื่อนำไปสู่การเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาเพื่อให้การโอนงบประมาณรายจ่ายของประเทศไทยเป็นไปตามเจตนารมณ์และสอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการบริหารงบประมาณซึ่งสามารถพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

²⁸⁹

สำนักงานประมาณของรัฐบาล สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, การโอนงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561, หน้า 7.

5.1 ปัญหาการตราพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายที่ขัดกับหลักการ โอนงบประมาณแผ่นดินตามกฎหมาย

หลักเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณรายจ่ายของประเทศไทยได้ถูกบัญญัติขึ้นเป็นครั้งแรกในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 18²⁹⁰ ที่กำหนดให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจจะต้องใช้จ่ายงบประมาณตามที่พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมกำหนดเอาไว้เท่านั้น หากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจมีความต้องการที่จะโอนงบประมาณหรือนำงบประมาณรายจ่ายไปให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจแห่งอื่นจะต้องได้รับมอบอำนาจตามกฎหมายโดยการตราเป็นพระราชบัญญัติ หลักการดังกล่าวเป็นการสะท้อนให้เห็นว่า ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่เป็นหน่วยรับงบประมาณจะต้องใช้จ่ายงบประมาณตามที่พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีกำหนดเอาไว้เท่านั้น เพื่อให้เป็นไปตาม “หลักรายจ่ายต้องมีลักษณะเฉพาะเจาะจง” ซึ่งเป็นหลักการทางกฎหมายการคลังที่สำคัญในด้านรายจ่ายของรัฐ ในระยะเวลาต่อมาพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ถูกแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้ง จนคราวการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2543 ได้เพิ่มข้อยกเว้นของการโอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ กล่าวคือนอกจากกรณีที่ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติแล้ว ยังรวมถึงกรณีที่มีการรวมหรือโอนส่วนราชการเข้าด้วยกัน กฎหมายกำหนดให้งบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการที่ถูกโอนหรือถูกรวมเข้าด้วยกันจะต้องถูกโอนไปเป็นงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการที่รับโอนหรือที่รวมเข้าด้วยกันนั้น ซึ่งรายละเอียดการโอนงบประมาณดังกล่าวให้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา

เมื่อพิจารณาถึงหลักเกณฑ์และแนวทางการจัดทำงบประมาณที่สำนักงบประมาณกำหนดขึ้น ประกอบกับรายละเอียดของการจัดสรรงบประมาณตามที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีพบว่า สามารถจำแนกงบประมาณรายจ่ายออกเป็น 2 ลักษณะ ได้แก่ รายจ่ายงบกลางซึ่งเป็นรายจ่ายที่ตั้งไว้เพื่อให้ส่วนราชการและหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐนำไปใช้ได้โดยแยกต่างหากจากงบประมาณที่ได้รับตามปกติ และรายจ่ายของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นรายจ่ายที่กำหนดไว้สำหรับส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งเป็นการเฉพาะ

290

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ฉบับก่อนที่จะมีการแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 18 บัญญัติว่า “รายจ่ายที่กำหนดไว้สำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจใดตามพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปีก็ดี พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมก็ดี จะโอนหรือนำไปใช้ สำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจอื่นมิได้ เว้นแต่จะได้ตราเป็นพระราชบัญญัติ”

สำหรับรายจ่ายของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจนั้น เนื้อหาของพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้นจะเป็นการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นใช้เป็นหลักในการจ่ายเงินแผ่นดิน ทั้งนี้ องค์กรที่จะเป็นหน่วยรับงบประมาณตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้แก่หน่วยงานของรัฐไว้ในมาตรา 17²⁹¹ เพราะฉะนั้นหน่วยงานของรัฐตามมาตราดังกล่าวนี้จึงเป็นหน่วยรับงบประมาณในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ได้แก่ ส่วนราชการ²⁹² รัฐวิสาหกิจ²⁹³

²⁹¹ พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 17 บัญญัติว่า “การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของหน่วยงานของรัฐต้องคำนึงถึง”

- (1) ความจำเป็นและการกิจของหน่วยงานของรัฐที่ขอรับจัดสรรงบประมาณ
- (2) ฐานะเงินนอกงบประมาณของหน่วยงานของรัฐที่สามารถจ่ายได้ รวมตลอดถึงรายได้หรือเงินอื่นใดที่หน่วยงานของรัฐนั้นมีอยู่หรือสามารถนำมาใช้จ่ายได้
- (3) ความสามารถในการใช้จ่ายและการก่อหนี้ผูกพันของหน่วยงานของรัฐภายในปีงบประมาณนั้น
- (4) การปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของรัฐสภา ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอัยการ
- (5) กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องเป็นไปเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการทำหน้าที่ดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นโดยคำนึงถึงความสามารถในการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนความเหมาะสมและความแตกต่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ

²⁹² “ส่วนราชการ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม และให้หมายความรวมถึงจังหวัดและกลุ่มจังหวัดตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินด้วย

²⁹³ “รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

- (1) องค์กรของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรของรัฐบาล กิจการของรัฐซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งขึ้น หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ
- (2) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ
- (3) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจตาม (1) หรือ (2) หรือที่รัฐวิสาหกิจตาม (1) และ (2) หรือที่รัฐวิสาหกิจตาม (2) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ

หน่วยงานของรัฐสภา ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ องค์การอัยการ องค์การมหาชน ทุนหมุนเวียนที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานอื่นของรัฐตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งหน่วยรับงบประมาณเหล่านี้ล้วนมีสถานะเป็น “นิติบุคคล” ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534²⁹⁴ และกฎหมายจัดตั้งอื่น ๆ แต่ในส่วนของการจ่ายงบกลางนั้น พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลัง พ.ศ. 2561 เพียงแต่ได้กล่าวถึงหลักเกณฑ์ในการตั้งงบประมาณรายจ่ายงบกลางเอาไว้ กล่าวคือ งบประมาณรายจ่ายงบกลางให้สามารถตั้งได้เฉพาะในกรณีที่มีเหตุผลและความจำเป็นที่ไม่อาจจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้แก่หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบได้โดยตรง²⁹⁵ นอกจากนี้ หลักเกณฑ์ในการตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปียังกำหนดให้มีงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นด้วย โดยให้ตั้งได้เฉพาะเพื่อวัตถุประสงค์ในการป้องกันหรือแก้ไขสถานการณ์อันกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน ความมั่นคงของรัฐ การเยียวยาหรือบรรเทาความเสียหายจากภัยพิบัติสาธารณะร้ายแรง และภารกิจที่เป็นความจำเป็นเร่งด่วนของรัฐ²⁹⁶ ทั้งนี้ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ยังกำหนดให้รายจ่ายงบกลางสามารถปรากฏอยู่ในงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมโดยให้แยกต่างหากจากงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ²⁹⁷ โดยสำนักงบประมาณจะเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่จัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลางให้กรมบัญชีกลางเป็นผู้ดูแลตามวงเงินที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อให้ส่วนราชการเบิกจ่ายตามจำนวนที่ต้องจ่ายจริง²⁹⁸ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า รายจ่ายงบกลางเป็นเพียงรายจ่ายประเภทหนึ่งของรัฐบาลที่มีความจำเป็นต้องจัดสรรไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม เพื่อให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจใช้เป็นค่าใช้จ่ายเฉพาะเรื่องที่มีการกำหนดไว้เป็นรายจ่ายงบกลาง เช่น เงินเบี้ยหวัด เงินช่วยเหลือข้าราชการ ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลของบุคลากรภาครัฐ เป็นต้น และเนื่องจากยังไม่มีกฎหมายฉบับใด

²⁹⁴ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 7 กำหนดให้ สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง ทบวงซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง กรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม มีฐานะเป็นนิติบุคคล และมาตรา 52 กำหนดให้ จังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล

²⁹⁵ พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 22

²⁹⁶ พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 20 (6)

²⁹⁷ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 10

²⁹⁸ ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 ข้อ 29

บัญญัติกำหนดสถานะทางกฎหมายให้กับรายจ่ายงบกลาง ดังนั้น รายจ่ายงบกลางจึงมีสถานะเป็นเพียงงบประมาณรายจ่ายประเภทหนึ่งเท่านั้น โดยมีกรมบัญชีกลางที่เป็นหน่วยงานภายในสังกัดของกระทรวงการคลังเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบ

นอกจากนั้น หากพิจารณาเนื้อหาสาระของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่เกี่ยวข้องกับการโอนงบประมาณตามมาตรา 18 พบว่า มาตราดังกล่าวเป็นการกำหนดการโอน “งบประมาณของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ” โดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ได้ให้คำนิยามของคำว่า “ส่วนราชการ”²⁹⁹ และ “รัฐวิสาหกิจ”³⁰⁰ เอาไว้ในมาตรา 4 ซึ่งมีความสอดคล้องกับนิยามของคำว่า “ส่วนราชการ” และ “รัฐวิสาหกิจ” ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ที่เป็นหน่วยรับงบประมาณตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและมีสถานะเป็น “นิติบุคคล” ตามกฎหมาย

จากที่ได้กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า เจตนารมณ์ของการโอนงบประมาณตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม นั้น การตราพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย จะต้องเป็นการโอน “งบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ” ในส่วนที่นอกเหนือจาก “งบประมาณรายจ่ายงบกลาง” ที่ได้รับการจัดสรร และจะต้องเป็นการโอนงบประมาณรายจ่ายจาก “ส่วนราชการ” หรือ “รัฐวิสาหกิจ” แห่งหนึ่ง ไปเพิ่มเป็นงบประมาณรายจ่ายให้กับ “ส่วนราชการ” หรือ “รัฐวิสาหกิจ” อีกแห่งหนึ่งที่เป็นหน่วยรับงบประมาณตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเท่านั้น โดยที่ไม่สามารถโอนงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการไปเพิ่มให้กับ “รายจ่ายงบกลาง” ที่เป็นงบประมาณรายจ่ายที่

²⁹⁹ “ส่วนราชการ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า สำนักงานหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐ แต่ไม่รวมตลอดถึงรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

³⁰⁰ “รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

- (ก) องค์กรของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ
- (ข) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- (ค) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตามข้อ (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- (ง) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตามข้อ (ค) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- (จ) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตามข้อ (ง) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) และ/หรือ (ค) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

แยกต่างหากจากงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจได้³⁰¹ เนื่องจากรายจ่ายงบกลางมิได้มีสถานะเป็น “นิติบุคคล” ที่จะสามารถเป็นหน่วยรับงบประมาณสำหรับงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจได้ ยิ่งไปกว่านั้น หากพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 19 วรรคสาม³⁰² แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่กำหนดถึงหลักเกณฑ์การโอนงบประมาณรายจ่ายงบกลางไว้เป็นการเฉพาะ กล่าวคือ การกำหนดให้สามารถโอนงบประมาณรายจ่ายงบกลางระหว่างรายการต่าง ๆ ที่อยู่ภายใต้งบกลางได้นั้น เป็นการแสดงให้เห็นว่ากฎหมายต้องการแยกการโอนงบประมาณของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจออกจากการโอนงบประมาณรายจ่ายงบกลางอย่างชัดเจน เพราะฉะนั้น การที่พระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายทั้ง 5 ฉบับ ในส่วนที่มีการบัญญัติให้มีการโอนงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่น ไปตั้งจ่ายเป็นงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นนั้น จึงเป็นการดำเนินการที่ขัดต่อเจตนารมณ์และหลักการโอนงบประมาณรายจ่ายตามของมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

5.2 ปัญหาเกี่ยวกับผลกระทบทางวินัยทางการคลังจากผลของการตราพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย

วินัยทางการคลังเป็นแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการใช้จ่ายและผลการดำเนินงานทางการคลังของรัฐบาล เช่น รายได้ รายจ่าย การก่อหนี้ ดุลงบประมาณ ตลอดจนภาระผูกพันทางงบประมาณอื่น ๆ ของรัฐบาล เพื่อให้เป็นไปตามระดับที่กฎหมายกำหนดและไม่เป็นภาระต่องบประมาณในอนาคต ดังนั้น รัฐบาลจะต้องควบคุมดูแลผลการดำเนินงานทางการคลังให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายและเป้าหมายที่รัฐบาลกำหนดไว้อย่างเคร่งครัด โดยวินัยทางการคลังอาจอยู่ในรูปของกรอบหรือกฎเกณฑ์เชิงปริมาณ หรืออาจอยู่ในรูปของแนวทางการปฏิบัติ วินัยทางการคลังจึงเป็นหลักการสำคัญที่นำไปสู่การกำกับดูแลและการบริหารด้านการคลังที่ดีเพื่อเสริมสร้าง

³⁰¹ ปรีชา สุวรรณทัต, รอยต่างในรอบสามปีที่รัฐบาลคสช.ละเมิดไม่รักษาวินัยการเงินการคลัง, (27 พฤษภาคม 2560). ค้นวันที่ 4 สิงหาคม 2561 จาก <http://www.naewna.com/politic/columnist/29874>

³⁰² พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 19 วรรคสาม บัญญัติว่า “ในกรณีจำเป็นผู้อำนวยการโดยอนุมัตินายกรัฐมนตรีจะโอนรายจ่ายงบกลางรายการใดรายการหนึ่งไปเพิ่มรายการอื่น ๆ ในงบเดียวกันก็ได้”

ความยั่งยืนทางการคลังและรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจทั้งในระยะปานกลางและระยะยาว³⁰³ โดยปัจจัยที่สำคัญอย่างหนึ่งที่จะนำไปสู่การมีวินัยทางการคลังที่ดี คือ “ความโปร่งใสทางการคลัง” ซึ่งหมายถึง การเปิดเผยข้อมูลโครงสร้างและบทบาทของรัฐบาล เป้าประสงค์ของการดำเนินนโยบายการคลัง บัญชีภาครัฐ และการคาดการณ์ต่าง ๆ รวมถึงการมีข้อมูลการดำเนินงานของรัฐบาลที่น่าเชื่อถือ ครบถ้วน และเข้าใจได้ เพื่อให้สาธารณชนสามารถนำมาใช้ประเมินสถานะทางการเงินการคลังของรัฐบาลได้อย่างถูกต้อง ดังนั้น การยกระดับความโปร่งใสทางการคลังจะช่วยเพิ่มความคุ้มค่าในการใช้เงินของรัฐและช่วยเพิ่มประสิทธิผลของการดำเนินนโยบายการคลังได้ อีกทั้งยังมีส่วนช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของกลไกการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจฝ่ายบริหารของฝ่ายนิติบัญญัติ และช่วยให้ประชาชนสามารถเข้าถึงและมีส่วนร่วมในการติดตามการดำเนินนโยบายของภาครัฐได้ดียิ่งขึ้น³⁰⁴ ทั้งนี้ พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ได้กำหนดให้รัฐต้องดำเนินนโยบายการคลัง การจัดทำงบประมาณ การจัดหารายได้ การใช้จ่าย การบริหารการเงินการคลัง และการก่อหนี้ อย่างโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้³⁰⁵ ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความสอดคล้องกับหลักการตรวจสอบได้ของงบประมาณตามและหลักความโปร่งใสของงบประมาณตามที่ได้กล่าวถึงในหัวข้อ 2.2.3 และ 2.3.4

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาผลของการตราพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายที่เกิดขึ้นทั้ง 5 ฉบับของประเทศไทยพบว่า มีผลบังคับทางกฎหมายร่วมกันอย่างหนึ่ง คือ มีบทบัญญัติที่กำหนดให้มีการโอนงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจไปตั้งจ่ายเป็นงบกลางด้วยกันทั้งสิ้น โดยส่วนใหญ่จะเป็นการตั้งเป็นรายจ่ายงบกลางในรายการเงินสำรองจ่ายกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ซึ่งหากพิจารณาสัดส่วนงบกลางรายการเงินสำรองจ่ายกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นต่องบประมาณรายจ่ายประจำปีจะพบว่า ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 เป็นต้นมา งบกลางรายการเงินสำรองจ่ายกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นมีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

³⁰³ สมชัย สัจจพงษ์ และคณะ, รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัย เรื่อง การศึกษาวินัยทางการคลังของประเทศไทย (อดีตสู่ปัจจุบัน) และแนวทางในการเสริมสร้างวินัยทางการคลังตามหลักสากล (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2551), หน้า 5-1.

³⁰⁴ ศาสตรา สุตสวัสดิ์ และ ฐิติมา ชูเชิด, ความโปร่งใสทางการคลังและความโปร่งใสในงบประมาณของไทยตามหลักสากล, (21 กรกฎาคม 2559). ค้นวันที่ 5 สิงหาคม 2561 จาก <https://thaipublica.org/2016/07/thailand-trasparency-reseach-group2/>

³⁰⁵ พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 6

โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 มีจำนวนสูงถึง 125,7741.1 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 4.30 ของงบประมาณรายจ่ายรวม³⁰⁶ ประกอบกับลักษณะเฉพาะของรายจ่ายงบกลางเองที่ไม่สามารถกำหนดรายละเอียดแผนการใช้จ่ายงบประมาณได้อย่างแน่นอน เนื่องจากไม่สามารถที่จะคาดการณ์เหตุการณ์ฉุกเฉินเร่งด่วนที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้ แม้ความมุ่งหมายของการกำหนดให้มีรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นเพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นในการบริหารงบประมาณของรัฐบาลก็ตาม แต่การใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายจากรายจ่ายประเภทงบกลางนี้มีประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับวินัยการเงินการคลังและความโปร่งใสทางการคลัง ดังต่อไปนี้

5.2.1 การตรวจสอบการใช้จ่ายงบกลางรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น กระทำได้โดยยาก

การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ ในระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์นั้น กระบวนการในการวัดผลสำเร็จของการดำเนินงานเป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างหนึ่งที่จะทำให้ทราบถึงประสิทธิภาพของการบริหารงบประมาณของรัฐบาลในปีงบประมาณนั้น โดยที่การวัดผลสำเร็จของการดำเนินงานตั้งอยู่บนพื้นฐานที่ว่าผลการดำเนินงานที่ดีจะต้องมาจากการทำแผนที่ดี โดยให้ความสำคัญกับการจัดทำแผนกลยุทธ์ที่ต้องเน้นความเชื่อมโยงจากนโยบายของรัฐบาลที่ถ่ายทอดมาที่เป้าหมายของการให้บริการกระทรวง เป้าหมายการให้บริการของหน่วยงาน และเป้าหมายผลผลิตในระยะยาวตามที่ได้ศึกษามาแล้ว ในหัวข้อ 4.1 ฉะนั้น การจัดทำงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ ในแต่ละปีงบประมาณจึงต้องประกอบไปขั้นตอนและรายละเอียดจำนวนมาก โดยก่อนที่ดำเนินการกิจใด ๆ ส่วนราชการจะต้องจัดทำแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี ไว้เป็นการล่วงหน้า³⁰⁷ โดยส่วนราชการต้องจะนำเสนอประเด็นยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ กลยุทธ์ที่จะทำให้ภารกิจนั้น บรรลุผลสำเร็จ พร้อมทั้งกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดผลสำเร็จของภารกิจเหล่านั้น รวมถึงผลผลิตหรือโครงการสำคัญที่ส่วนราชการจะจัดทำเพื่อรองรับงบประมาณสนับสนุนในระยะเวลา 4 ปี และสำหรับในแต่ละปีงบประมาณ ส่วนราชการยังต้องจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปี³⁰⁸

³⁰⁶ สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี, งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 (กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัด อรุณการพิมพ์, 2560), หน้า 78.

³⁰⁷ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาตรา 9

³⁰⁸ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาตรา 16

ที่แสดงรายละเอียดของภารกิจที่จะดำเนินการในปีใดปีหนึ่งที่กำหนดภายใต้แผนปฏิบัติราชการ 4 ปี ของส่วนราชการนั้นเพื่อนำไปเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานและเป็นกรอบในการจัดทำคำขอ งบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อให้ได้ข้อมูลที่เพียงพอสำหรับการวิเคราะห์จัดสรรงบประมาณ รายจ่ายประจำปีและเป็นข้อมูลสำคัญสำหรับการจัดทำเอกสารประกอบร่างพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อประกอบการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติ

เมื่อพิจารณารายละเอียดที่ปรากฏอยู่ในเอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 ที่ว่าด้วยงบประมาณ รายจ่ายตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 จะพบว่า งบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ และ งบประมาณรายจ่ายประเภทงบกลาง มีรายละเอียดของงบประมาณที่แตกต่างกันเป็นอย่างมาก กล่าวคือ แนวทางในการจัดทำงบประมาณ รายจ่ายของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจนั้น แต่ละกระทรวงที่ขอรับการจัดสรรงบประมาณจะต้อง จัดทำแผนยุทธศาสตร์ของกระทรวง เพื่อเชื่อมโยงกับนโยบายและยุทธศาสตร์ระดับชาติ และ หน่วยงานต้องจัดทำแผนกลยุทธ์ที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ของกระทรวง ซึ่งประกอบไปด้วย ข้อมูลพื้นฐานใน 3 ระดับ ดังนี้³⁰⁹

1) ข้อมูลพื้นฐานระดับผลลัพธ์ ประกอบไปด้วย วิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมายการให้บริการ กระทรวง ยุทธศาสตร์กระทรวง เป้าหมายการให้บริการหน่วยงาน และกลยุทธ์ของหน่วยงาน โดยมีการกำหนดตัวชี้วัดในการวัดผลสำเร็จของการดำเนินงาน โดยแสดงให้เห็นถึงความสำเร็จ ที่กลุ่มเป้าหมายได้รับในเชิงปริมาณและหรือคุณภาพ และระยะเวลาในการบรรลุสำเร็จทั้งในเป้าหมาย การให้บริการของกระทรวง และเป้าหมายการให้บริการของหน่วยงาน ยกตัวอย่างเช่น เป้าหมาย การให้บริการหน่วยงานของกรมราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรม คือ การคืนคนดีสู่สังคม โดยกำหนด ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ คือ ผู้ต้องขังที่อยู่ในความควบคุมดูแล 190,200 คน และตัวชี้วัดเชิงคุณภาพ คือ ผู้ต้องขังมีอัตราการทำความผิดซ้ำไม่เกินร้อยละ 16 เป็นต้น

2) ข้อมูลพื้นฐานระดับผลผลิต/โครงการ ในแต่ละแผนงานที่ปรากฏตามเอกสารประกอบ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี จะประกอบไปด้วยผลผลิต/โครงการต่าง ๆ โดยแสดงให้เห็นถึงวัตถุประสงค์ของผลผลิต เป้าหมายของผลผลิตและกรอบงบประมาณรายจ่าย ล่วงหน้าของผลผลิต และรายละเอียดงบประมาณที่จำแนกตามงบรายจ่ายพร้อมจำนวนเงินและ โครงการที่จะดำเนินการอย่างละเอียดซึ่งในส่วนของโครงการจะมีการกำหนดสถานที่ดำเนินการ ระยะเวลาในการดำเนินการ และวงเงินสำหรับใช้จ่ายเอาไว้ด้วย ทั้งนี้ จะมีการกำหนดตัวชี้วัด ผลสำเร็จของผลผลิต/โครงการ ซึ่งจะเป็นการตรวจสอบประเมินผลความสำเร็จจากการใช้จ่าย

309

สำนักงานงบประมาณ, คู่มือปฏิบัติ การจัดทำคำของงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณ พ.ศ. 2561 (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานงบประมาณ, 2559), หน้า 10-22.

งบประมาณใน 4 มิติ ได้แก่ ปริมาณ คุณภาพ ระยะเวลา และค่าใช้จ่าย/ต้นทุน เอาไว้ด้วย ยกตัวอย่างเช่น ภายใต้แผนงานพื้นฐานด้านความมั่นคงของสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม ผลผลิตที่ 3 การส่งเสริมทหารผ่านศึกที่มีประสิทธิภาพ กำหนดตัวชี้วัดเชิงปริมาณ คือ จำนวน การให้บริการทหารผ่านศึกและครอบครัวที่ได้รับการส่งเสริมทุกประเภท และตัวชี้วัดเชิงคุณภาพ คือ ความพึงพอใจของทหารผ่านศึกที่ได้รับการส่งเสริมไม่น้อยกว่าอัตราร้อยละที่กำหนด เป็นต้น

3) ข้อมูลระดับกิจกรรม-รายการ ภายใต้ผลผลิต/โครงการหนึ่ง ๆ จะปรากฏรายละเอียดของกิจกรรมและรายการต่าง ๆ ที่จะเป็นหน่วยต้นทุนพื้นฐาน และเชื่อมโยงทรัพยากรที่ต้องการเพื่อสนับสนุนให้บรรลุเป้าหมายของผลผลิต/โครงการนั้น ๆ โดยจะมีการจำแนกข้อมูลในระดับรายการตามวัตถุประสงค์ของประเภทของกลุ่มรายจ่าย ซึ่งได้แก่ งบบุคลากร งบดำเนินงาน งบลงทุน งบเงินอุดหนุน และงบรายจ่ายอื่น

สำหรับในส่วนของงบประมาณรายจ่ายประเภทงบกลางรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นนั้น รายละเอียดที่ปรากฏอยู่ในเอกสารงบประมาณพบว่า จะมีการจำแนกรายจ่ายงบกลางออกเป็นประเภทต่าง ๆ ได้แก่ การจำแนกตามรายการ เช่น เงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ เงินช่วยเหลือราชการ เป็นต้น การจำแนกตามแผนงาน เช่น แผนงานพื้นฐาน แผนงานยุทธศาสตร์ เป็นต้น โดยจะมีการระบุเหตุผลและความจำเป็นในการตั้งงบประมาณรายจ่ายงบกลางรายการต่าง ๆ เอาไว้ด้วย โดยส่วนใหญ่จะระบุเอาไว้ว่า “เป็นภารกิจที่มีอาจทราบรายละเอียดล่วงหน้า” “ไม่สามารถประมาณการค่าใช้จ่ายที่แน่นอนของแต่ละส่วนราชการได้” “ไม่สามารถระบุหน่วยงานใดบ้างที่จะมีค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนเท่าใดได้” จึงมีผลทำให้งบประมาณรายจ่ายประเภทงบกลางนี้ไม่สามารถกำหนดแผนการดำเนินงานและแผนการใช้จ่ายประมาณที่ชัดเจนไว้เป็นการล่วงหน้าในขั้นตอนของการจัดทำงบประมาณได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง งบกลางรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ที่เป็นงบประมาณที่ตั้งไว้สำหรับการดำเนินการในเรื่องที่สำคัญและเร่งด่วนสำหรับเหตุการณ์ที่ไม่อาจคาดหมายได้ จึงไม่ปรากฏรายละเอียดของแผนงานต่าง ๆ ในการดำเนินการ รายละเอียดของตัวชี้วัดของผลผลิต/โครงการ ทั้งในเชิงคุณภาพและปริมาณ รวมไปถึงรายละเอียดการใช้จ่ายในระดับกิจกรรมที่ไม่สามารถกำหนดจำนวนที่แน่นอนได้ ทำให้งบกลางรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นนี้ขาดการจัดทำแผนที่ดีซึ่งแตกต่างจากงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ที่มีการกำหนดรายละเอียดของแผนการใช้จ่ายและตัวชี้วัดของผลผลิต/โครงการไว้อย่างชัดเจน ฉะนั้น ครั้นถึงคราวที่รัฐสภาต้องพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี รัฐสภาจะสามารถพิจารณาได้เพียงเฉพาะวงเงินอย่างสูงที่ตั้งเอาไว้เท่านั้น งบกลางรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นจึงเปรียบเสมือนการที่รัฐสภา “เซ็นเช็คเปล่า” ให้รัฐบาลสามารถ

นำไปใช้ได้อย่างสะดวกเพียงแค่กรอกจำนวนตัวเลขลงไปเท่านั้น³¹⁰ และด้วยความเป็น “กรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น” จึงเป็นการบีบบังคับให้รัฐสภาต้องอนุมัติเพื่อรองรับให้รัฐบาลสามารถใช้จ่ายได้ตามสภาพเหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้นโดยรัฐสภาไม่อาจอภิปรายหรือโต้แย้งใด ๆ ในขณะนั้นได้เลย

นอกจากนี้ การที่พระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายกำหนดให้มีการโอนงบประมาณมาตั้งเป็นงบกลางรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นยังไม่สอดคล้องกับหลักการบริหารงบประมาณตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ กล่าวคือ ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์จะให้ความสำคัญกับผลผลิต ผลลัพธ์ และการกำหนดเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ในทุกระดับ ทำให้ต้องมีการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบเป้าหมายยุทธศาสตร์ในแต่ละระดับและมีการติดตามประเมินผลและการรายงานผลการดำเนินงานที่โปร่งใสตรวจสอบได้ เช่น การประเมินผลโดยใช้เป้าหมายของผลผลิต ตัวชี้วัดผลผลิต/ผลสำเร็จของการดำเนินงาน เป็นต้น³¹¹ แต่การที่งบประมาณรายจ่ายประเภทงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นไม่สามารถกำหนดแผนการดำเนินงานและแผนการใช้จ่ายประมาณได้อย่างชัดเจน รวมถึงรายละเอียดของตัวชี้วัดของผลผลิต/โครงการ ทั้งในเชิงคุณภาพและปริมาณ รวมไปถึงรายละเอียดการใช้จ่ายในระดับกิจกรรม ตามที่ได้กล่าวไปข้างต้น จึงทำให้ไม่สามารถประเมินต้นทุนและประสิทธิภาพในการบริหารจัดการได้ ด้วยเหตุนี้ การติดตามตรวจสอบการใช้งบประมาณรายจ่ายประเภทงบกลางรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นจึงทำได้โดยยากและขาดความโปร่งใส และการที่พระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายกำหนดให้มีการโอนงบประมาณมาตั้งเป็นงบกลางรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นอาจมีความเสี่ยงต่อการขาดวินัยทางการเงินการคลังได้

5.2.2 การใช้จ่ายงบกลางรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นปราศจากการควบคุมโดยฝ่ายนิติบัญญัติ

การใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นเป็นไปตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณรายจ่ายรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น พ.ศ. 2560 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งแตกต่างหากจากระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ

³¹⁰ ไทยพับลิก้า, 20 ปี จากทักษิณ ชินวัตร ถึงประยุทธ์ จันทร์โอชา ใช้ ‘งบกลาง’ 5 ล้านล้าน 14.5% ของงบฯรวม, (21 พฤษภาคม 2559). ค้นวันที่ 7 สิงหาคม 2561 จาก <https://thaipublica.or2016/11/thaksin-to-prayuth-budgeting/>

³¹¹ จรัส สุวรรณมาลา, ระบบงบประมาณและการจัดการแบบมุ่งผลสำเร็จในภาครัฐ: ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและพลเมืองยุคใหม่ (กรุงเทพฯ: ธนัชการพิมพ์, 2546), หน้า 43.

พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยมีความมุ่งหมายให้การใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และคุ้มค่า โดยกำหนดสำนักงบประมาณมีอำนาจในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นภายในวงเงินที่กำหนด เมื่อได้รับความเห็นชอบจาก นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี ซึ่งสามารถพิจารณาได้เป็น 3 กรณี ดังนี้³¹²

1. วงเงินที่ขอรับการจัดสรรมีจำนวนครั้งละไม่เกิน 10 ล้านบาท สำนักงบประมาณจะต้องเสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อทราบ ก่อนที่สำนักงบประมาณจะพิจารณาอนุมัติ

2. วงเงินที่ขอรับการจัดสรรมีจำนวนครั้งละเกิน 10 ล้านบาท แต่ไม่เกิน 100 ล้านบาท สำนักงบประมาณจะต้องเสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ ทั้งนี้ ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีเห็นสมควรให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาก่อน สำนักงบประมาณจะแจ้งให้ส่วนราชการนำเรื่องเสนอขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรี ตามขั้นตอนต่อไป

3. วงเงินที่ขอรับการจัดสรรเกิน 100 ล้านบาท สำนักงบประมาณจะต้องเสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ เมื่อนายกรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว สำนักงบประมาณจะแจ้งให้ส่วนราชการนำเรื่องเสนอขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรี ตามขั้นตอนต่อไป

เมื่อพิจารณาเนื้อหาของระเบียบฯ ฉบับดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาอนุมัติให้มีการใช้จ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นนั้น เป็นองค์กรฝ่ายบริหารทั้งสิ้น ซึ่งเป็นการสะท้อนให้เห็นว่าการบริหารงบประมาณรายจ่ายของประเทศ ไทยให้อำนาจในการบริหารงบประมาณแก่ฝ่ายบริหารค่อนข้างมาก ทำให้รัฐสภาไม่สามารถเข้ามา มีบทบาทในการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายในส่วนนี้ได้ รัฐสภาในฐานะองค์กร ฝ่ายนิติบัญญัติที่เป็นตัวแทนของประชาชนผู้ที่เป็นเจ้าของเงินที่แท้จริงจะมีส่วนร่วมเพียงการอนุมัติ วงเงินเท่านั้น นอกจากนี้ แม้วาระระเบียบฯ ฉบับดังกล่าว จะมีการกำหนดให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่น ที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลางรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณี ฉุกเฉินหรือจำเป็นนั้น จะต้องจัดทำรายงานผลการดำเนินการและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ ด้วยก็ตาม³¹³ แต่ก็เพียงการรายงานผลและสรุปผลการปฏิบัติงานที่รับรู้กันเฉพาะภายใน ฝ่ายบริหารเท่านั้น ระเบียบฯ ฉบับดังกล่าว ไม่ได้มีการกำหนดให้ต้องจัดทำรายงานการใช้จ่าย

³¹² ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณรายจ่ายรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น พ.ศ. 2560 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ 10

³¹³ ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณรายจ่ายรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น พ.ศ. 2560 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ 14 และ ข้อ 15

งบประมาณรายจ่ายประเภทนี้เพื่อเสนอต่อรัฐสภา หรือคณะกรรมการการของรัฐสภาเพื่อพิจารณา รับประทานแต่อย่างใด

ยิ่งไปกว่านั้น แม้ว่าพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 จะกำหนด วัตถุประสงค์ของการตั้งงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือ จำเป็นเอาไว้ก็ตาม³¹⁴ แต่การใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายงบกลางรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณี ฉุกเฉินหรือจำเป็นของรัฐบาลในช่วงเวลาที่ผ่านมา ยังถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างถึงความเหมาะสม และความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการตั้งงบประมาณ เนื่องจากว่ายังไม่มีบทบัญญัติแห่ง กฎหมายใดที่กำหนดนิยามความหมายของคำว่า “ฉุกเฉิน” หรือ “จำเป็น” ไว้อย่างชัดเจน ทั้งนี้ หากพิจารณาความหมายตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2555 คำว่า “ฉุกเฉิน” หมายถึง “ที่เป็นไปโดยปัจจุบันทันด่วนและจะต้องรีบแก้ไขโดยฉับพลัน เช่น เหตุฉุกเฉิน, ที่อาจเป็น อภัยต่อความมั่นคงหรือความปลอดภัยแห่งราชอาณาจักร เช่น ภาวะฉุกเฉิน สถานการณ์ฉุกเฉิน” ส่วนคำว่า “จำเป็น” หมายถึง “ต้องเป็นอย่างนั้น, ต้องทำ, ขาดไม่ได้” อย่างไรก็ตาม การใช้จ่าย งบประมาณรายจ่ายงบกลางรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นกลับไม่สอดคล้อง กับความหมายดังกล่าวเท่าใดนัก ซึ่งในบางรายการสามารถได้รับการจัดสรรงบประมาณ ตามงบประมาณปกติของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นได้ ยกตัวอย่างเช่น

- มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 5 กันยายน 2560 คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปี พ.ศ. 2560 งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น จำนวน 106,177,200 บาท ให้องค์การพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติเบิกจ่ายสำหรับรายการค่าก่อสร้าง พิพิธภัณฑสถานพระรามเก้า และค่าก่อสร้างขึ้นงานนิทรรศการพิพิธภัณฑสถานพระรามเก้าพร้อมติดตั้ง ตามที่กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเสนอ

- มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 20 มีนาคม 2561 คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น จำนวน 289,947,800 บาท เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่และภารกิจในระยะเริ่มแรก ของสำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ

³¹⁴ พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 20 (6) บัญญัติไว้ว่า “งบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ให้ตั้งได้เฉพาะ เพื่อวัตถุประสงค์ในการป้องกันหรือแก้ไขสถานการณ์อันกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน ความมั่นคงของรัฐ การเยียวยาหรือบรรเทาความเสียหายจากภัยพิบัติสาธารณะร้ายแรง และภารกิจ ที่เป็นความจำเป็นเร่งด่วนของรัฐ”

- มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 1 พฤษภาคม 2561 คณะรัฐมนตรีอนุมัติให้สำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าใช้จ่ายจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น จำนวน 241,648,200 บาท เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าและคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง

จะเห็นได้ว่า จากการที่ไม่มีการกำหนดนิยามความหมายว่ากรณีใดจะถือว่าเป็นกรณีที่มีความฉุกเฉินหรือจำเป็นเอาไว้ในบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ทำให้พิจารณาอนุมัติงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นขาดความชัดเจนและเป็นการใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจในการพิจารณาอนุมัติเป็นรายกรณี ทำให้การใช้จ่ายบางรายการถูกนำไปใช้ผิดวัตถุประสงค์และไม่ได้เป็นกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นอย่างแท้จริงซึ่งอาจเสี่ยงต่อการขาดวินัยในการใช้จ่ายงบประมาณได้³¹⁵ เพราะฉะนั้น จึงอาจสรุปได้ว่า บทบาทของรัฐสภาในการตรวจสอบควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นถูกจำกัดเป็นอย่างมาก การปราศจากการควบคุมตรวจสอบของรัฐสภาในฐานะองค์กรนิติบัญญัติ ทำให้การใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นขาดการตรวจสอบกลั่นกรองอย่างรอบคอบซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อด้านวินัยทางการเงินการคลังของประเทศได้

5.3 ปัญหาเกี่ยวกับเงื่อนไขด้านระยะเวลาของพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย

แม้ว่าเหตุผลและความจำเป็นของการตราพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายที่มีผลเป็นการโอนงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่น ในรายการที่ไม่สามารถดำเนินการก่อนนี้ผู้กักพันงบประมาณภายในระยะเวลาที่กำหนด จะมีส่วนช่วยให้การบริหารงบประมาณของรัฐบาลมีความยืดหยุ่นและมีประสิทธิภาพในการใช้จ่ายงบประมาณมากขึ้น โดยมีส่วนช่วยลดการกักเงินงบประมาณไว้เบิกเหลือมปี ทำให้การใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานต่าง ๆ สามารถดำเนินการเบิกจ่ายได้ภายในปีงบประมาณตาม “หลักระยะเวลาหนึ่งของงบประมาณ” ก็ตาม แต่ผู้เขียนตั้งข้อสังเกตว่าการตราพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายนั้น อาจสร้างความยุ่งยากให้กับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่น ในการบริหารงบประมาณระหว่างปีงบประมาณไม่มากนักน้อย อันเนื่องมาจากเงื่อนไขทางด้านระยะเวลาของพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายดังต่อไปนี้

³¹⁵

สำนักงานงบประมาณของรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, การโอนงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561, หน้า 38.

1) การกำหนดระยะเวลาในการผูกพันงบประมาณที่ถูกกำหนดโดยพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย โดยปกติแล้วเมื่อส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจได้รับการจัดสรรงบประมาณตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว ย่อมสามารถบริหารและเบิกจ่ายได้ภายในปีงบประมาณตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ ส่วนในกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องเบิกจ่ายงบประมาณเกินกว่าปีงบประมาณ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่น ก็สามารถดำเนินการกันเงินไว้เบิกเหลือปีได้³¹⁶ แต่พระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายกลับเป็นการกำหนดระยะเวลาในการผูกพันงบประมาณที่เร็วขึ้น อีกทั้ง การตราพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายในช่วง 3 ปีที่ผ่านมายังมีกำหนดระยะเวลาในการผูกพันงบประมาณที่แตกต่างกันอีกด้วย กล่าวคือ พระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2558 กำหนดภายในวันที่ 31 กรกฎาคม 2558, พระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2559 กำหนดภายในวันที่ 31 มีนาคม 2559, พระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2560 กำหนดภายในวันที่ 31 พฤษภาคม 2560, และพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2561 กำหนดภายในวันที่ 31 พฤษภาคม 2561 กำหนดระยะเวลาในการผูกพันงบประมาณที่แตกต่างกันดังกล่าว นอกจากจะเป็นการเร่งรัดในการเบิกจ่ายงบประมาณของส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ ที่เร็วขึ้นแล้วยังส่งผลทำให้เกิดความไม่แน่นอนในการบริหารจัดการงบประมาณของส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจภายในปีงบประมาณนั้นด้วย การกำหนดระยะเวลาในการผูกพันงบประมาณที่เร็วขึ้นโดยการตราพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายอย่างต่อเนื่อง อาจส่งผลทำให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่น ไม่มีความจริงจังในการดำเนินงานตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ ทำให้การเบิกจ่ายงบประมาณเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ขาดความต่อเนื่อง เพราะสุดท้ายแล้วจะต้องมีโอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างปีงบประมาณทุกครั้งไป ทำให้มีงบประมาณรายจ่ายที่โอนออกเป็นจำนวนมาก ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อตัวชี้วัดและเป้าหมายของการดำเนินงานเพื่อบรรลุภารกิจของแต่ละหน่วยงานตามแผนงานที่กำหนดเอาไว้ได้³¹⁷

³¹⁶ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 27 วรรคแรก บัญญัติว่า “การขอเบิกเงินจากคลังตามงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณใด ให้กระทำได้แต่เฉพาะภายในปีงบประมาณนั้น เว้นแต่

(1) เป็นงบประมาณรายจ่ายข้ามปี

(2) เป็นงบประมาณรายจ่ายที่ได้ก่อก่อนผูกพันไว้ก่อนสิ้นปีงบประมาณ หรือที่ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีให้เบิกเหลือปี และได้มีการกันเงินไว้ตามระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการจ่ายเงินจากคลัง”

³¹⁷ สำนักงบประมาณของรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, วิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พ.ศ., หน้า 14.

2) การกำหนดระยะเวลาในการผูกพันงบประมาณของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นตามพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายมีความซ้ำซ้อนกับมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณ กล่าวคือ การกำหนดระยะเวลาในการผูกพันงบประมาณให้เป็นเงื่อนไขอย่างหนึ่งสำหรับการโอนงบประมาณรายจ่ายนั้น กลับเปรียบเสมือนเป็น “เงื่อนไขบังคับ” ให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นมีระยะเวลาในการบริหารและเบิกจ่ายงบประมาณที่สั้นลงในแต่ละปีงบประมาณ แม้ว่ารัฐบาลมีความต้องการที่จะมุ่งเน้นให้เกิดการเบิกจ่ายงบประมาณของรัฐให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ในขณะเดียวกันรัฐบาลเองก็มีการออกมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณเป็นประจำในแต่ละปีงบประมาณอยู่แล้ว โดยการกำหนดเป้าหมายการเบิกจ่ายงบประมาณเป็นอัตราส่วนร้อยละเป็นรายไตรมาส ซึ่งการจัดทำแผนปฏิบัติงานหรือแผนการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นก็ต้องมีความสอดคล้องกับเป้าหมายของมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณอยู่แล้วด้วยเช่นกัน เพราะฉะนั้น การกำหนดระยะเวลาในการผูกพันงบประมาณให้เป็นเงื่อนไขในการโอนงบประมาณรายจ่ายจึงเป็นภาพสะท้อนของความไม่มีประสิทธิภาพของมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาลเอง ผู้เขียนจึงมีความเห็นในประเด็นนี้ว่า การโอนงบประมาณรายจ่ายตามพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายควรเป็นการโอนงบประมาณรายจ่ายจากแผนงานของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นที่หมดความจำเป็น หรือเป็นแผนงานที่บรรลุเป้าหมายแล้วแต่มีงบประมาณรายจ่ายเหลืออยู่ ไปให้กับแผนงานที่ยังบรรลุเป้าหมายและมีความจำเป็นที่จะต้องรับงบประมาณเพิ่มเติม มากกว่าการโอนงบประมาณรายจ่ายที่ถูกกำหนดภายใต้เงื่อนไขของเงื่อนไขเวลาที่จำกัดดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เพื่อให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นสามารถบริหารงบประมาณรายจ่ายภายในปีงบประมาณได้อย่างอิสระและสามารถบรรลุเป้าหมายตามแผนการดำเนินงานที่วางไว้โดยไม่ถูกบีบบังคับด้วยเงื่อนไขด้านระยะเวลา

3) การเบิกจ่ายงบประมาณในส่วนของงบประมาณที่โอนออกจากส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นตามพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายมีระยะเวลาที่สั้นมาก กล่าวคือ กำหนดการจัดทำปฏิทินโอนงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ไม่แน่นอนในแต่ละปีงบประมาณ ทำให้การประกาศให้พระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายในราชกิจจานุเบกษาในแต่ละปีงบประมาณอยู่ในช่วงระยะเวลาที่แตกต่างกัน ซึ่งส่งผลทำให้ช่วงระยะเวลาที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นสามารถเบิกจ่ายหรือก่อหนี้ผูกพันงบประมาณตามพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายมีความสั้นยาวไม่เท่ากันไปด้วย ยกตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2558 ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 21 กันยายน พ.ศ. 2558 หรือ พระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2561 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 2 สิงหาคม พ.ศ. 2561 เป็นต้น เมื่อพิจารณาวันสิ้นสุดปีงบประมาณ

ของประเทศ คือ วันที่ 30 กันยายน จะเท่ากับว่า ระยะเวลาในการเบิกจ่ายหรือก่องหน้ผูกพันงบประมาณตามพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายมีระยะเวลาที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นจะสามารถดำเนินการได้เพียง 2 เดือนเท่านั้น ยิ่งไปกว่านั้น ก่อนที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นจะได้รับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ระเบียบว่าด้วยการบริหารรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น พ.ศ. 2560 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดด้วย กล่าวคือ จะต้องมีการจัดทำรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องที่เสนอขอรับการจัดสรรงบประมาณ³¹⁸ และจะต้องดำเนินการเสนอเรื่องให้รองนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนส่งคำขอให้สำนักงานงบประมาณพิจารณา³¹⁹ อีกทั้งก่อนที่สำนักงานงบประมาณจะจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ยังต้องส่งเรื่องให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบถึงความเหมาะสมของวงเงินที่จะจัดสรรด้วย³²⁰ จะเห็นได้ว่า ขั้นตอนและรายละเอียดเหล่านี้จะต้องใช้ระยะเวลาในการเตรียมการ

³¹⁸ ระเบียบว่าด้วยการบริหารรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น พ.ศ. 2560 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ 7 บัญญัติว่า “การขอรับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่น จัดทำรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องที่เสนอขอรับการจัดสรรงบประมาณ ดังนี้

(1) คำชี้แจงเกี่ยวกับเหตุผลความจำเป็นในการขอใช้งบประมาณรายจ่าย พร้อมเอกสารประกอบ

(2) วัตถุประสงค์ของการขอใช้งบประมาณรายจ่ายและความสอดคล้องของยุทธศาสตร์ชาตินโยบายรัฐบาล แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนความมั่นคงแห่งชาติ รวมทั้งมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

(3) แผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณที่ขอรับการจัดสรรเป็นรายเดือน

(4) สำนักเบิกที่จะดำเนินการเบิกจ่าย

(5) รายละเอียดประกอบการพิจารณาตามที่สำนักงานงบประมาณกำหนด เช่น คุณลักษณะเฉพาะของครุภัณฑ์ แบบรูปรายการและประมาณการราคาที่ดิน หรือสิ่งก่อสร้าง อัตราค่าใช้จ่ายที่กำหนดโดยกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น”

³¹⁹ ระเบียบว่าด้วยการบริหารรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น พ.ศ. 2560 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ 9

³²⁰ ระเบียบว่าด้วยการบริหารรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น พ.ศ. 2560 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ 10

และการจัดทำค่อนข้างมากและด้วยระยะเวลาที่จำกัดตามที่กล่าวไว้ข้างต้นจึงมีผลทำให้ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่น ไม่สามารถเบิกจ่ายงบประมาณที่ถูกโอนมาตามพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายได้ทันภายในปีงบประมาณ ส่งผลให้ต้องมีการกันเงินงบประมาณในส่วนนี้ไว้เบิกเหลือปี ซึ่งเมื่อพิจารณาสถิติการเบิกจ่ายจากระบบบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMIS) กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง พบว่ารายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นยังเป็นรายการงบกลางที่มียอดการกันเงินไว้เบิกเหลือปีสูงสุดและมีอัตราการเบิกจ่ายที่ต่ำเมื่อเทียบกับงบกลางรายการอื่น³²¹ เพราะฉะนั้น ผู้เขียนจึงมีความเห็นในประเด็นนี้ว่า ระยะเวลาสำหรับกระบวนการและขั้นตอนการตราพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายและวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาจึงเป็นปัจจัยอย่างหนึ่งที่มีผลต่อการเบิกจ่ายหรือกักหนัฟักของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่น ที่มีความประสงค์ขอรับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นตามพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย หากส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นไม่สามารถดำเนินการได้ทันภายในปีงบประมาณก็ต้องมีการกันเงินงบประมาณในส่วนนั้นไว้เบิกเหลือปีในปีงบประมาณต่อไป ซึ่งอาจไม่สมความมุ่งหมายของการตราพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายที่รัฐบาลต้องการกระตุ้นให้มีการเบิกจ่ายอย่างมีประสิทธิภาพภายในปีงบประมาณนั้น

5.4 ปัญหาด้านการควบคุมตรวจสอบการโอนงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทย

การโอนงบประมาณเป็นมาตรการอย่างหนึ่งที่จะทำให้การบริหารงบประมาณเกิดความยืดหยุ่นและมีความคล่องตัวมากขึ้น แต่ในขณะเดียวกันก็เป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อหาของพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่รัฐสภาได้พิจารณาให้ความเห็นชอบเอาไว้แล้ว เพราะฉะนั้น การมีหลักเกณฑ์และข้อจำกัดทางกฎหมายที่เคร่งครัดจึงเป็นปัจจัยสำคัญต่อการโอนงบประมาณเพื่อรักษาไว้ซึ่งเจตนารมณ์ในการอนุมัติงบประมาณของรัฐสภา สำหรับหลักเกณฑ์การโอนงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทยนั้น สิ่งที่จะต้องพิจารณา คือ การโอนงบประมาณรายจ่ายข้ามหน่วยงาน โดยพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 24 กำหนดให้เป็นข้อยกเว้นให้ฝ่ายบริหารสามารถดำเนินการโอนงบประมาณข้ามหน่วยงานได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย โดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 18 กำหนดให้การโอนงบประมาณรายจ่ายข้ามหน่วยงานให้ตราเป็น “พระราชบัญญัติโอน

³²¹ สำนักงานงบประมาณของรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, การวิเคราะห์รายจ่ายงบกลาง (กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2560), หน้า 27.

งบประมาณรายจ่าย พ.ศ.” ซึ่งพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวเป็นกฎหมายที่มอบอำนาจให้มีการจ่ายเงินแผ่นดินรูปแบบหนึ่งตามบทบัญญัติ มาตรา 140 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 อีกด้วย³²² จากบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจะเห็นได้ว่าการที่กฎหมายกำหนดให้การโอนงบประมาณรายจ่ายข้ามหน่วยงานให้สามารถกระทำได้โดยการตราเป็นพระราชบัญญัตินั้น เป็นแสดงให้เห็นถึงการรักษาไว้ซึ่งอำนาจทางการคลังของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชนในการให้ความเห็นชอบและควบคุมรายรับและรายจ่ายของรัฐบาลผ่านทางการอนุมัติงบประมาณ³²³ ในรูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม รวมไปถึงพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายด้วย เพราะฉะนั้น การโอนงบประมาณรายจ่ายข้ามหน่วยงานของประเทศไทยจึงตกอยู่ภายใต้กลไกทางกฎหมายในการควบคุมงบประมาณแผ่นดินโดยรัฐสภาเพียงอย่างเดียวเท่านั้น ซึ่งจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกรอบระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช พ.ศ. 2560 กำหนด³²⁴ กล่าวคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีกำหนดระยะเวลา 120 วัน สำหรับการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย ส่วนวุฒิสภามีกำหนดระยะเวลา 20 วัน สำหรับการพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย เท่านั้น โดยไม่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ ได้

แม้ว่าพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายจะอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐสภาในฐานะองค์กรใช้อำนาจนิติบัญญัติเช่นเดียวกับกระบวนการอนุมัติพระราชบัญญัติงบประมาณรูปแบบอื่น ๆ ก็ตาม แต่จากการศึกษาบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมถึงรูปแบบและกระบวนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของรัฐสภาที่เกี่ยวข้องกับการโอนงบประมาณ พบว่ากลไกทางกฎหมายในการควบคุมงบประมาณแผ่นดินโดยรัฐสภาที่เกี่ยวข้องกับการโอนงบประมาณยังมีข้อจำกัดที่ต้องพิจารณา ดังต่อไปนี้

³²² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 140 บัญญัติว่า “การจ่ายเงินแผ่นดิน จะกระทำได้อีกเฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือกฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง หรือกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ...”

³²³ ยงยุทธ ภูประดับกฤต, การเสนอและการพิจารณาร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายและร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินในระบบกฎหมายไทย (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555), หน้า 133.

³²⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 143

5.4.1 ข้อจำกัดเกี่ยวกับเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายที่ไม่ครอบคลุม

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 143 บัญญัติไว้ว่า “ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต้องแสดงแหล่งที่มาและประมาณการรายได้ ผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการจ่ายเงินและความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนาต่าง ๆ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ” โดยพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 19 บัญญัติว่า “การเสนอกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้เป็นไปตามกฎหมายวิธีการงบประมาณ ...” ซึ่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 8 กำหนดให้งบประมาณประจำปีที่เสนอต่อรัฐสภาให้ประกอบไปด้วยรายการดังนี้ 1) คำแถลงประกอบงบประมาณแสดงฐานะและนโยบายการคลังและการเงิน สารสำคัญของงบประมาณ และความสัมพันธ์ระหว่างรายรับและงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง 2) รายรับรายจ่ายเปรียบเทียบระหว่างปีที่ล่วงมาแล้ว ปีปัจจุบันและปีที่ขอตั้งงบประมาณรายจ่าย 3) คำอธิบายเกี่ยวกับประมาณการรายรับ 4) คำชี้แจงเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง 5) รายงานเกี่ยวกับการเงินของรัฐวิสาหกิจ 6) คำอธิบายเกี่ยวกับหนี้ของรัฐบาลทั้งที่มีอยู่แล้วในปัจจุบันและที่เสนอขอกู้เพิ่มเติม 7) รายงานการรับจ่ายเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้เพื่อช่วยราชการ และ 8) ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ และพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า กระบวนการตรวจสอบของรัฐสภาตามกฎหมายในเรื่องที่เกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐนั้น บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณจะมุ่งเน้นและให้ความสำคัญกับการจัดงบประมาณรายจ่ายประจำปีมากกว่าการจัดทำงบประมาณรายจ่ายรูปแบบอื่น โดยกำหนดให้จะต้องมีการเสนอเอกสารงบประมาณและจะต้องจัดทำในรูปแบบร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งมีลักษณะเป็นกฎหมายในเชิงแบบพิธีมากกว่าที่จะเป็นกฎหมายในเชิงเนื้อหา โดยจะต้องประกอบไปด้วยรายละเอียดที่บัญญัติไว้ตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าเอกสารงบประมาณดังกล่าวจะไม่ได้มีสถานะเป็นร่างกฎหมายและเป็นเพียงการเสนอเพื่อให้รัฐสภารับทราบเท่านั้น แต่เอกสารงบประมาณก็เป็นข้อมูลสำคัญประกอบการพิจารณาเพื่อให้อนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐสภาเป็นไปอย่างรอบคอบ

ในขณะที่การพิจารณาพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายนั้น ยังไม่มีกฎหมายฉบับใดที่บัญญัติถึงการกำหนดให้มีเอกสารงบประมาณประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายเอาไว้เป็นการเฉพาะดังเช่นกรณีของการพิจารณาอนุมัติพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และเมื่อพิจารณาเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย

ด้วยแล้วนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติจะมีอำนาจเพียงอนุมัติหรือไม่อนุมัติการโอนงบประมาณรายจ่ายตามรายการและวงเงินที่กำหนดในร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายเท่านั้น ประกอบกับในทางปฏิบัติที่ผ่านมาการโอนงบประมาณตามพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายเป็นการโอนงบประมาณที่ไม่สามารถก่อหนี้ผูกพันงบประมาณได้ทันภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ทำให้เอกสารประกอบร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่สำคัญงบประมาณจัดทำขึ้นเพื่อใช้เป็นข้อมูลสำหรับการพิจารณาอนุมัติของรัฐสภาจึงเป็นเพียงเอกสารที่แสดงรายละเอียดและวงเงินของงบลงทุนรายการต่าง ๆ ที่จะต้องมีการโอนงบประมาณเท่านั้น ยกตัวอย่างเช่นการโอนงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 สำนักงานงบประมาณได้จัดทำเอกสารประกอบร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ทั้งหมด 5 เล่ม แต่ละเล่มเป็นการแสดงรายละเอียดการโอนงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ในรายการต่าง ๆ โดยจำแนกเป็นรายการกระทรวงและรายแผนงานบูรณาการด้านต่าง ๆ ไล่เรียงกันไปตามลำดับ โดยที่ไม่ได้แสดงให้เห็นถึงเหตุผลและความจำเป็นในการโอนงบประมาณรายจ่ายในแต่ละรายการเอาไว้แต่อย่างใด เป็นต้น นอกจากนั้น เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายที่ถูกบรรจุในระเบียบวาระการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ก็เป็นเพียงเอกสารที่แสดงรายงานผลการเบิกจ่ายงบประมาณของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นในช่วงเวลาต่าง ๆ ภายในปีงบประมาณนั้นเท่านั้น การขาดข้อมูลสนับสนุนที่เพียงพออาจส่งผลทำให้รัฐสภาไม่สามารถพิจารณาถึงความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจและสังคมที่จะเกิดขึ้นจากการโอนงบประมาณรายจ่ายจากหน่วยงานหนึ่งไปยังอีกหน่วยงานหนึ่งซึ่งอาจจะทำให้เกิดต้นทุนค่าเสียโอกาสทางงบประมาณรายจ่ายขึ้นได้ ดังนั้น การที่หลักเกณฑ์ทางกฎหมายในการควบคุมการโอนงบประมาณรายจ่ายของประเทศไทยที่ปล่อยให้成为หน้าที่ของรัฐสภาที่มีข้อจำกัดทางด้านข้อมูลสำหรับประกอบการพิจารณาอนุมัติพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย อาจส่งผลทำให้การโอนงบประมาณรายจ่ายขาดความละเอียดรอบคอบและไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

5.4.2 การขาดการกำหนดเงื่อนไขและข้อจำกัดของการโอนงบประมาณรายจ่ายข้ามหน่วยงานที่เคร่งครัด

โดยที่การควบคุมตรวจสอบการโอนงบประมาณรายจ่ายข้ามหน่วยงานของประเทศไทยตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 18 ที่กำหนดไว้แต่เพียงว่าต้องตราเป็นพระราชบัญญัตินั้น ทำให้ฝ่ายบริหารสามารถดำเนินการโอนงบประมาณรายจ่ายข้ามหน่วยงานได้อย่างกว้างขวาง โดยมีเงื่อนไขเพียงอย่างเดียว คือ รัฐสภาจะต้องพิจารณาอนุมัติให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายดังกล่าว ซึ่งมีผลทำให้ร่างกฎหมายมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายและนำมาสู่การดำเนินการโอนงบประมาณรายจ่ายตามรายละเอียด

ที่ปรากฏในพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณนั้นต่อไป แม้ว่าการที่รัฐสภาจะเข้ามามีบทบาทในการควบคุมตรวจสอบการโอนงบประมาณรายจ่ายที่สอดคล้องกับ “หลักนิติรัฐ” ที่กำหนดให้อำนาจสูงสุดในด้านการงบประมาณเป็นของฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนในการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณและให้ความเห็นชอบงบประมาณที่ฝ่ายบริหารนำเสนอเพื่อใช้ในการบริหารประเทศก็ตาม³²⁵ แต่ภาระในการควบคุมตรวจสอบการโอนงบประมาณจึงตกอยู่กับฝ่ายนิติบัญญัติในขั้นตอนของการพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด

จากการศึกษาการกำหนดหลักเกณฑ์การโอนงบประมาณรายจ่ายข้ามหน่วยงานในระบบกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศฝรั่งเศสนั้น การโอนงบประมาณรายจ่ายข้ามหน่วยงานของทั้งสองประเทศไม่ต้องดำเนินการในรูปแบบของการตราพระราชบัญญัติดังเช่นกรณีของประเทศไทย ในส่วนของประเทศสหรัฐอเมริกานั้น ในแต่ละปีงบประมาณคณะอนุกรรมการจัดสรรงบประมาณของสภาสองสภายุโรปแต่ละคณะ จะกำหนดมอบอำนาจในการโอนงบประมาณไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีแต่ละฉบับ โดยจะมีการกำหนดเงื่อนไขของการโอนงบประมาณรายจ่ายเอาไว้ด้วย ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดวงเงินอย่างสูงหน่วยงานจะสามารถโอนงบประมาณได้และรับงบประมาณที่โอนมาเพิ่มได้ การกำหนดวัตถุประสงค์ของการโอนงบประมาณทั้งงบประมาณที่โอนไปจะต้องถูกนำไปใช้โดยให้มีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์เดิมหรือการกำหนดให้ต้องดำเนินการบางอย่างก่อนการดำเนินการโอนงบประมาณหรือภายหลังจากได้ดำเนินการโอนงบประมาณไปแล้ว เช่น การกำหนดให้ต้องมีการรายงานหรือการแจ้งต่อคณะกรรมการของสภาสองสภายุโรปที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น ซึ่งจะเห็นได้ว่า หลักเกณฑ์ในการควบคุมตรวจสอบการโอนงบประมาณของประเทศสหรัฐอเมริกาก็จะเกิดขึ้นในทุกขั้นตอนของการดำเนินการโอนงบประมาณ และถึงแม้หน่วยงานจะสามารถดำเนินการโอนงบประมาณโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่กำหนดเอาไว้แล้วก็ตาม หน่วยงานยังต้องมีหน้าที่แจ้งผลการดำเนินการโอนงบประมาณให้สภาสองสภายุโรปทราบภายในระยะเวลาที่กำหนดอีกด้วยอันเป็นการแสดงให้เห็นถึงอำนาจทางการเงินการคลังเป็นของฝ่ายนิติบัญญัติอย่างชัดเจนที่สุด โดยสภาสองสภายุโรปจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของฝ่ายบริหารในทุก ๆ ขั้นตอนของกระบวนการทางงบประมาณ ซึ่งจะทำให้การใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปอย่างเข้มงวดและมีประสิทธิภาพ

สำหรับประเทศฝรั่งเศสนั้น หลักเกณฑ์ในการโอนงบประมาณรายจ่ายข้ามหน่วยงานถูกกำหนดเอาไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งก็คือ รัฐบัญญัติประกอบ

³²⁵ วรวิทย์ ยอแสง, การนำกรอบวินัยการเงินการคลังตามรัฐธรรมนูญมาใช้บังคับกับการตราพระราชกำหนดเพื่อก่อหนี้สาธารณะ (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556), หน้า 127.

รัฐธรรมนูญว่าด้วยรัฐบัญญัติงบประมาณ ค.ศ. 2001 ซึ่งเปรียบเสมือนเป็นกฎหมายวิธีการงบประมาณของประเทศไทย รัฐบัญญัติฉบับดังกล่าวมีลักษณะเด่นอย่างหนึ่งที่กฎหมายวิธีการงบประมาณของประเทศไทยไม่ได้มีการกำหนดเอาไว้ คือ การกำหนดสัดส่วนของการโอนงบประมาณรายจ่ายเอาไว้ ในกฎหมายอย่างชัดเจนในกรณีที่เป็นการโอนงบประมาณรายจ่ายข้ามหมวดรายจ่าย โดยกำหนดวงเงินของการโอนงบประมาณรายจ่ายภายในกระทรวงเดียวกันในระหว่างปีงบประมาณรวมกัน จะต้องไม่เกินร้อยละสองของงบประมาณรายจ่ายที่ได้รับการจัดสรรในแต่ละแผนงานที่เกี่ยวข้อง ส่วนการโอนงบประมาณรายจ่ายข้ามหน่วยงานนั้น รัฐบัญญัติฉบับดังกล่าวกำหนดเงื่อนไขเอาไว้ว่า งบประมาณรายจ่ายที่โอนมาจะต้องมีวัตถุประสงค์ที่สอดคล้องกับกิจกรรมของแผนงานเดิม โดยที่จะต้องไม่เป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงประเภทของรายการของงบประมาณรายจ่ายนั้น โดยการโอนงบประมาณรายจ่ายข้ามหน่วยงานของประเทศฝรั่งเศสให้ตราเป็นรัฐกฤษฎีกา ซึ่งเป็นกฎหมายที่อยู่ในอำนาจของฝ่ายบริหารที่จะสามารถดำเนินการได้เองได้ อย่างไรก็ตาม การดำเนินการโอนงบประมาณรายจ่ายข้ามหน่วยงานดังกล่าว จะต้องมีการจัดทำรายงานเพื่อแจ้งต่อ คณะกรรมาธิการด้านการคลังของทั้งสองสภาด้วย และรายการฉบับดังกล่าวจะถูกบรรจุไว้ในรายการประสิทธิภาพการดำเนินงานประจำปีของรัฐสภาฝรั่งเศสจะได้พิจารณาเมื่อถึงคราวการพิจารณาอนุมัติ รัฐบัญญัติปิดปีงบประมาณของประเทศ ซึ่งเป็นกระบวนการอย่างหนึ่งก่อนที่รัฐสภาจะพิจารณา และอนุมัติงบประมาณสำหรับปีงบประมาณถัดไป

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบหลักเกณฑ์และข้อจำกัดตามกฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณรายจ่ายข้ามหน่วยงานของประเทศไทยและต่างประเทศ พบว่า ประเทศไทยยังขาดการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการโอนงบประมาณรายจ่ายข้ามหน่วยงานไว้ในกฎหมาย วิธีการงบประมาณ รวมถึงกฎหมายที่กำหนดกรอบวินัยทางการเงินการคลังของรัฐ ทำให้ การดำเนินการโอนงบประมาณรายจ่ายข้ามหน่วยงานของประเทศไทยสามารถดำเนินการได้โดยง่าย เนื่องจากกระบวนการตรวจสอบควบคุมจะเกิดขึ้นเฉพาะในขั้นตอนของการพิจารณาอนุมัติ ร่างพระราชบัญญัติเท่านั้น ซึ่งการพิจารณาอนุมัติของรัฐสภาไทยยังพบว่ามีข้อจำกัดบางประการ ที่เป็นอุปสรรคต่อการพิจารณาอนุมัติงบประมาณให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพได้ ยกตัวอย่างเช่น ข้อจำกัดด้านโครงสร้างของคณะกรรมการวิสามัญที่มีลักษณะเป็นการชั่วคราว ทำให้ไม่มีความต่อเนื่องในการปฏิบัติงาน จึงทำให้การควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณของฝ่ายบริหารขาดความต่อเนื่องและไม่สามารถพัฒนาให้เกิดองค์ความรู้และความชำนาญที่จะทำให้

การพิจารณาอนุมัติงบประมาณของประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพได้³²⁶ หรือข้อจำกัดสัดส่วนของคณะกรรมการวิสามัญที่ตั้งขึ้นโดยให้ความใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกแต่ละพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภานั้น ทำให้การทำหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญมีโอกาสได้รับอิทธิพลและการแทรกแซงจากฝ่ายบริหารที่มีเสียงข้างมากในสภา³²⁷ ในขณะเดียวกัน คณะกรรมการวิสามัญที่พรรคการเมืองเสนอชื่อเข้ามาก็มาจากเลือกสรรจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีพื้นฐานการศึกษาและประสบการณ์การทำงานที่แตกต่างกันออกไปซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วมีสัดส่วนผู้ที่มีความเชี่ยวชาญด้านการงบประมาณค่อนข้างน้อย³²⁸ ซึ่งอาจส่งผลให้คณะกรรมการวิสามัญไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างละเอียดรอบคอบและไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

นอกจากนี้ แม้ว่าในปัจจุบันจะมีการดำเนินการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 คือ ร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ซึ่งอยู่ในระหว่างรอการประกาศในราชกิจจานุเบกษา แต่เมื่อพิจารณาเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการโอนงบประมาณในมาตรา 35³²⁹ พบว่า ไม่ได้มีการกำหนดเงื่อนไขหรือ

³²⁶ อีรพัฒน์ พิเชฐวงศ์, **มาตรการทางกฎหมายเพื่อสร้างความเข้มแข็งในการอนุมัติงบประมาณแผ่นดินของรัฐสภา** (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), หน้า 176.

³²⁷ ยงยุทธ ภูประดับกฤต, *เรื่องเดิม*, หน้า 136.

³²⁸ ณรงค์ สัจพันธ์, **รายงานการวิจัย เรื่อง ประสิทธิภาพของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี** (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2544), หน้า 35-36.

³²⁹ ร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. มาตรา 35 บัญญัติว่า “งบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับงบประมาณที่กำหนดไว้ตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย จะโอนหรือนำไปใช้สำหรับหน่วยรับงบประมาณอื่นมิได้ เว้นแต่

(1) มีพระราชบัญญัติให้โอนหรือนำไปใช้ได้

(2) ในกรณีที่มีพระราชกฤษฎีการวมหรือโอนส่วนราชการเข้าด้วยกันไม่ว่าจะมีผลเป็นการจัดตั้งส่วนราชการขึ้นใหม่หรือไม่ก็ตาม ให้โอนงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการที่ถูกโอนหรือรวมเข้าด้วยกันนั้นไปเป็นของส่วนราชการที่รับโอนหรือที่รวมเข้าด้วยกัน หรือส่วนราชการที่ตั้งขึ้นใหม่แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

(3) การโอนงบประมาณรายจ่ายบูรณาการภายใต้แผนงานบูรณาการเดียวกัน

(4) การโอนงบประมาณรายจ่ายบุคลากรภายใต้แผนงานบุคลากรภาครัฐ

ข้อจำกัดใด ๆ ที่เพิ่มเติมจากพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 เพียงแต่เพิ่มเติมข้อยกเว้นของการโอนงบประมาณรายจ่ายข้ามหน่วยงานในกรณีอื่นที่ไม่ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายเอาไว้เท่านั้น ได้แก่ การโอนงบประมาณรายจ่ายบูรณาการภายใต้แผนงานบูรณาการเดียวกัน และการโอนงบประมาณรายจ่ายบุคลากรภายใต้แผนงานบุคลากรภาครัฐ เพราะฉะนั้น ผู้เขียนจึงมีความเห็นในประเด็นนี้ว่า กฎหมายวิธีการงบประมาณของประเทศไทย และกฎหมายที่กำหนดกรอบวินัยทางการเงินการคลังของรัฐควรมีการกำหนดเงื่อนไขและข้อจำกัดของการโอนงบประมาณรายจ่ายข้ามหน่วยงานที่เคร่งครัดมากขึ้น เพื่อที่จะสามารถจำกัดขอบเขตการโอนงบประมาณรายจ่ายข้ามหน่วยงานที่เป็นไปตามดุลพินิจของฝ่ายบริหารให้แคบลง และให้มีหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบการโอนงบประมาณรายจ่ายที่เข้มงวด ตั้งแต่ขั้นตอนของจัดทำร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย ซึ่งจะทำการโอนงบประมาณรายจ่ายข้ามหน่วยงานในฐานะที่เป็นการดำเนินการในลักษณะของ “ขอยกเว้นตามกฎหมาย” ไม่ใช่การดำเนินการในลักษณะทั่ว ๆ ไป เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีความรัดกุมมากยิ่งขึ้น

5.5 ปัญหาเกี่ยวกับการโอนงบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนงานบูรณาการ

โดยที่ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานเชิงยุทธศาสตร์เป็นระบบที่ให้ความสำคัญกับการวางแผนและการจัดการเป็นอย่างมาก โดยมีความมุ่งหมายเพื่อให้ทรัพยากรที่ถูกนำไปใช้ในการดำเนินงานตามแผนงาน โครงการ และกิจกรรมต่าง ๆ มีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์และนโยบายของรัฐบาล และช่วยสนับสนุนให้การบริหารงานภาครัฐสามารถดำเนินได้อย่างสอดคล้องและไปในทิศทางเดียวกัน ด้วยเหตุที่ยุทธศาสตร์เป็นเรื่องใหญ่ที่มีความซับซ้อนซึ่งต้องอาศัยหลายหน่วยงานในหลายกระทรวงดำเนินการเพื่อให้บรรลุผลตามที่ยุทธศาสตร์กำหนด การบูรณาการนโยบายและงบประมาณเพื่อไม่ให้เกิดการทำงานที่ซ้ำซ้อนและสิ้นเปลืองทรัพยากรจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง³³⁰ งบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์จึงเป็นกลไกอย่างหนึ่งของรัฐบาลในการขับเคลื่อนการดำเนินการตามยุทธศาสตร์และนโยบายสำคัญเร่งด่วนของรัฐบาลเพื่อให้สามารถ

การโอนงบประมาณรายจ่ายตาม (3) และ (4) ให้กระทำได้เท่าที่จำเป็นและไม่เกิดผลเสียหยาต่อการทำงานตามแผนงานบูรณาการและแผนงานบุคลากรภาครัฐ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่ผู้อำนวยการกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี”

³³⁰ ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ และสุชยัน เทพทอง, “งบประมาณเชิงบูรณาการเพื่อการพัฒนา : กลไกการบูรณาการยุทธศาสตร์ของ 5 กระทรวงหลักด้านเศรษฐกิจ,” วารสารรัฐประศาสนศาสตร์ 13 (2558): 149.

บรรลุผลตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายภายในระยะเวลาที่กำหนดได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลสูงสุด โดยพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ได้กำหนดสาระสำคัญเกี่ยวกับการบูรณาการเอาไว้ว่า “ในกรณีที่ภารกิจใดมีความเกี่ยวข้องกับหลายส่วนราชการหรือเป็นภารกิจที่ใกล้เคียงหรือต่อเนื่องกัน ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องนั้นกำหนดแนวทางการปฏิบัติราชการ เพื่อให้เกิดการบริหารราชการแบบบูรณาการร่วมกันโดยมุ่งให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ” และตามที่ได้ศึกษามาแล้วในหัวข้อ 4.3.3 พบว่าการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากการจัดทำงบประมาณของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจโดยทั่วไป กล่าวคือ กระบวนการจัดงบประมาณในการดำเนินการในรูปแบบของคณะกรรมการที่มีรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ทำหน้าที่ในการกำกับดูแล ติดตามผลการดำเนินงาน โดยมีฝ่ายเลขานุการมาจากหน่วยงานเจ้าภาพหรือหน่วยงานหลักที่จะเป็นผู้รับผิดชอบการดำเนินงานภายใต้แผนบูรณาการนั้น ๆ รวมถึงผู้แทนจากสำนักงานงบประมาณและผู้แทนจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติด้วย นอกจากนี้การบริหารงบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนบูรณาการจะเป็นไปตามที่ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนบูรณาการ พ.ศ. 2559 กำหนด ซึ่งเป็นระเบียบที่สำนักงานงบประมาณกำหนดเพิ่มเติมจากระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เพื่อให้การบริหารงบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนบูรณาการเพื่อความชัดเจนมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะกรณีการเปลี่ยนแปลงแผนแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ การกำหนดอำนาจในการบริหารจัดการและความรับผิดชอบของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง และรวมไปถึงการโอนงบประมาณด้วย

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์การโอนงบประมาณรายจ่ายในส่วนของแผนบูรณาการตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนบูรณาการ พ.ศ. 2559 ประกอบกับพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และการโอนงบประมาณรายจ่ายตามพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายที่เกิดขึ้น ผู้เขียนมีความเห็นว่ามีประเด็นปัญหาที่ต้องพิจารณา ดังต่อไปนี้

5.5.1 ปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การโอนงบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนบูรณาการ

โดยที่ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนงานบูรณาการ พ.ศ. 2559 กำหนดหลักเกณฑ์ในการโอนงบประมาณรายจ่ายเอาไว้ใน หมวด 3 ในข้อ 14 และข้อ 15 ดังนี้

ข้อ 14 ความว่า “การโอนงบประมาณตามระเบียบนี้ จะต้องไม่เป็นการโอนงบประมาณข้ามหน่วยรับงบประมาณ และห้ามโอนงบประมาณรายจ่ายบูรณาการในแผนงานบูรณาการใด ๆ ไปดำเนินการในแผนงานบูรณาการอื่น หรือแผนงานอื่น”

ข้อ 15 กำหนดไว้ว่า “ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องโอนงบประมาณรายจ่ายบูรณาการภายใต้แผนงานบูรณาการเดียวกัน ให้โอนได้ในกรณี ดังต่อไปนี้

(1) หน่วยรับงบประมาณไม่สามารถดำเนินการใช้จ่ายหรือก่อหนี้ผูกพันงบประมาณรายจ่ายสำหรับโครงการ กิจกรรม หรือรายการภายใต้แผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ ที่ได้รับความเห็นชอบจากสำนักงบประมาณ

(2) เป็นงบประมาณรายจ่ายที่เหลืจ่ายจากการดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายโครงการ กิจกรรม หรือรายการตามที่ได้รับจัดสรรงบประมาณ หรือจากการจัดซื้อจัดจ้างแล้ว

(3) เป็นงบประมาณรายจ่ายที่หมดความจำเป็นในการใช้จ่ายไม่ว่าด้วยเหตุใด

(4) กรณีมีความจำเป็นเร่งด่วนต้องดำเนินโครงการ กิจกรรม หรือรายการอื่นที่อยู่ภายใต้วัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนงานบูรณาการนั้น แต่มิได้รับการจัดสรรงบประมาณ ...”

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่าระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนงานบูรณาการ พ.ศ. 2559 กำหนดให้การโอนงบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนงานบูรณาการจะสามารถดำเนินการได้ในกรณีที่เป็นการโอนงบประมาณรายจ่ายภายในแผนงานบูรณาการเดียวกัน และจะต้องกรณีตามข้อ 15 (1) - (4) กำหนดเท่านั้น โดยที่ไม่สามารถโอนงบประมาณรายจ่ายจากแผนงานบูรณาการหนึ่งไปยังแผนงานบูรณาการอื่น หรือแผนงานอื่น ๆ ได้

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาโครงสร้างของงบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนงานบูรณาการตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะพบว่า ในแต่ละแผนงานบูรณาการจะประกอบไปด้วยรายละเอียดของการจัดสรรงบประมาณสำหรับให้กับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นที่เป็นหน่วยรับงบประมาณตั้งแต่สองหน่วยงานขึ้นไป ยกตัวอย่างเช่น งบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนงานบูรณาการพัฒนาอุตสาหกรรมศักยภาพในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 จะจัดสรรงบประมาณให้ส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ได้แก่ หน่วยงานในกำกับของสำนักนายกรัฐมนตรี, กระทรวงแรงงาน, กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี, กระทรวงศึกษาธิการ, กระทรวงสาธารณสุข, กระทรวงอุตสาหกรรม รวมถึงหน่วยงานในกำกับของกระทรวงเหล่านั้นด้วย และรัฐวิสาหกิจ เพราะฉะนั้น ความหมายการโอนงบประมาณรายจ่ายภายในแผนงานบูรณาการตามระเบียบฯ ข้อ 15 จึงหมายถึงการโอนงบประมาณระหว่างหน่วยรับงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณภายใต้แผนงานบูรณาการนั้น ยกตัวอย่างเช่น การโอนงบประมาณรายจ่ายภายในแผนงานบูรณาการพัฒนาอุตสาหกรรมศักยภาพตามตัวอย่างข้างต้น จะเป็นการโอนงบประมาณของกรมพัฒนาฝีมือแรงงานซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงแรงงาน ไปยังกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข เป็นต้น จากตัวอย่างข้างต้น หมายความว่า การโอนงบประมาณรายจ่ายภายในแผนงานบูรณาการยังมีลักษณะเป็นการโอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างหน่วยงาน ตามนัยมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติมด้วย ซึ่งมาตรา 18

แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณเป็นบทบัญญัติที่กล่าวถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการโอนงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ โดยกำหนดเป็นข้อยกเว้นให้สามารถกระทำได้โดยการตราเป็นพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายเท่านั้น

เมื่อพิจารณาระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนงานบูรณาการ พ.ศ. 2559 ประกอบกับพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พบว่ากฎหมายทั้งสองฉบับมีความขัดแย้งกันในส่วนที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์การโอนงบประมาณรายจ่าย กล่าวคือ การโอนงบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนงานบูรณาการในกรณีของการโอนงบประมาณรายจ่ายภายในแผนงานบูรณาการเป็นการโอนงบประมาณรายจ่ายจากหน่วยงานหนึ่งไปยังอีกหน่วยงานหนึ่งหรือหลาย ๆ หน่วยงาน ที่อยู่ภายใต้แผนงานบูรณาการเดียวกัน จึงมีลักษณะเป็นการโอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างหน่วยงานตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ตามมาตรา 18 ซึ่งจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนดให้ไว้อย่างเคร่งครัดโดยการตราเป็นพระราชบัญญัติ เนื่องจากเป็นข้อยกเว้นของ “หลักรายจ่ายต้องมีลักษณะเฉพาะเจาะจง” ซึ่งเป็นหลักกฎหมายการคลังที่สำคัญทางด้านรายจ่ายของรัฐ แต่ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนงานบูรณาการ พ.ศ. 2559 ในข้อ 15 วรรคสอง กลับกำหนดให้การอนุมัติการโอนงบประมาณรายจ่ายภายในแผนบูรณาการเดียวกันเป็นอำนาจของสำนักงบประมาณที่จะพิจารณาอนุมัติภายใต้ความเห็นชอบของรองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง เพราะฉะนั้น จะเห็นได้ว่า การดำเนินการโอนงบประมาณรายจ่ายภายในแผนงานบูรณาการ ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนงานบูรณาการ พ.ศ. 2559 กำหนดให้เป็นเพียงอำนาจของฝ่ายบริหารเท่านั้นในการพิจารณาอนุมัติให้มีการดำเนินการได้ โดยที่ฝ่ายนิติบัญญัติไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการควบคุมตรวจสอบแต่อย่างใด ทั้ง ๆ ที่การโอนงบประมาณดังกล่าวมีลักษณะเป็นการโอนงบประมาณรายจ่ายข้ามหน่วยงาน ซึ่งโดยทั่วไปแล้วควรจะต้องเป็นการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 กำหนดอย่างเคร่งครัด

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. จะได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการโอนงบประมาณรายจ่ายข้ามหน่วยงานเพิ่มเติมจากมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยกำหนดให้การโอนงบประมาณรายจ่ายบูรณาการภายใต้แผนงานบูรณาการเดียวกัน และการโอนงบประมาณรายจ่ายบุคลากรภายใต้แผนงานบุคลากรภาครัฐเป็นข้อยกเว้นอย่างหนึ่งของการโอนงบประมาณรายจ่าย

ข้ามหน่วยงาน³³¹ ซึ่งสามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย ทั้งนี้ การดำเนินการดังกล่าวจะต้องปฏิบัติตามระเบียบที่ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณจะกำหนดเพิ่มเติมในภายหลัง โดยอาจมีผลทำให้ต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนงานบูรณาการ พ.ศ. 2559 ในอนาคต อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาหลักเกณฑ์การโอนงบประมาณรายจ่ายของประเทศฝรั่งเศส ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า ประเทศฝรั่งเศสกลับกำหนดเป็นข้อยกเว้นห้ามมิให้มีการโอนงบประมาณรายจ่ายประเทศไม่ว่าจะเป็นการโอนงบประมาณรายจ่ายข้ามหน่วยงาน หรือการโอนงบประมาณรายจ่ายข้ามหมวดรายจ่ายที่เป็นการโอนงบประมาณรายจ่ายภายในหน่วยงานเดียวกัน ไปเพิ่มงบประมาณรายจ่ายด้านบุคลากรภาครัฐ ซึ่งมีความแตกต่างจากแนวโน้มของประเทศไทยที่กำหนดให้การโอนงบประมาณรายจ่ายบุคลากรภายใต้แผนงานบุคลากรภาครัฐสามารถกระทำได้

ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีความเห็นในประเด็นนี้ว่า ในปัจจุบันหลักเกณฑ์การโอนงบประมาณรายจ่ายภายในแผนบูรณาการเดียวกันตามที่กำหนดไว้ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนงานบูรณาการ พ.ศ. 2559 ข้อ 15 ซึ่งเป็นระเบียบที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ขัดต่อบทบัญญัติมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจนั้น การโอนงบประมาณรายจ่ายภายในแผนบูรณาการเดียวกันควรจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณอย่างเคร่งครัด โดยดำเนินการตราเป็นพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายเช่นเดียวกับการโอนงบประมาณของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่น สำหรับแผนงานพื้นฐานหรือแผนงานยุทธศาสตร์อื่น ๆ

³³¹ ร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. มาตรา 35 บัญญัติว่า “งบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับงบประมาณที่กำหนดไว้ตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย จะโอนหรือนำไปใช้สำหรับหน่วยรับงบประมาณอื่นมิได้ เว้นแต่

...

(3) การโอนงบประมาณรายจ่ายบูรณาการภายใต้แผนงานบูรณาการเดียวกัน

(4) การโอนงบประมาณรายจ่ายบุคลากรภายใต้แผนงานบุคลากรภาครัฐ

การโอนงบประมาณรายจ่ายตา (3) และ (4) ให้กระทำได้เท่าที่จำเป็นและไม่เกิดผลเสียหายต่อการดำเนินการตามแผนงานบูรณาการและแผนงานบุคลากรภาครัฐ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่ผู้อำนวยการกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี”

5.5.2 ผลกระทบจากการตราพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายต้องงบประมาณสำหรับแผนงานบูรณาการ

เนื่องด้วยการจัดทำพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายตั้งแต่ พ.ศ. 2560 เป็นต้นมา มีการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนงานบูรณาการต่าง ๆ เอาไว้โดยแยกเป็นบทบัญญัติต่างหากจากบทบัญญัติของการจัดสรรงบประมาณให้กับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่น ในกรณีปกติทั่วไปอย่างชัดเจน ทำให้ในการจัดทำพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2560 และ พ.ศ. 2561 ได้มีการแยกวงเงินสำหรับงบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนงานบูรณาการเอาไว้เช่นเดียวกัน ซึ่งเมื่อพิจารณาวงเงินในการโอนงบประมาณรายจ่ายตามพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับพบว่า วงเงินของงบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนงานบูรณาการที่มีการโอนงบประมาณมีสัดส่วนที่สูงมากเมื่อเทียบกับวงเงินงบประมาณสำหรับภารกิจพื้นฐานและภารกิจยุทธศาสตร์ โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 งบประมาณสำหรับแผนงานบูรณาการที่โอนมีวงเงินสูงถึง 7,716.4599 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 65 ของวงเงินงบประมาณที่โอนทั้งหมด³³² ส่วนในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 งบประมาณสำหรับแผนงานบูรณาการที่โอนมีวงเงินสูงถึง 10,786.0013 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 84.73 ของวงเงินงบประมาณที่โอนทั้งหมด³³³

ถึงแม้ว่าสัดส่วนวงเงินของงบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนงานบูรณาการจะอยู่ในระดับที่สูงมากและมีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นจากปีก่อนอย่างชัดเจน หรืออาจกล่าวได้ว่า การโอนงบประมาณรายจ่ายตามพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายเกินกว่าครึ่งเป็นงบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนงานบูรณาการก็ตาม ผู้เขียนตั้งข้อสังเกตว่า การที่หลักการและเหตุผลของการตราพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายที่มีเจตนาต้องการเร่งรัดการผูกพันและการเบิกจ่ายงบประมาณภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดอาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ต้องมีการโอนงบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนงานบูรณาการเป็นจำนวนมาก และอาจส่งผลกระทบต่อการบริหารงบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนงานบูรณาการ เนื่องจากกระเป๋ายาวด้วยการบริหารงบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนงานบูรณาการ พ.ศ. 2559 ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการบริหารงบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนงานบูรณาการเพิ่มเติมจากกระเป๋ายาวด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กล่าวคือ ขั้นตอนของการบริหารงบประมาณสำหรับแผนงานบูรณาการนั้นจะต้องมีขั้นตอนในการติดต่อประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ กับรองนายกรัฐมนตรี

³³² สำนักงานประมาณของรัฐบาล สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, วิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พ.ศ., หน้า 4.

³³³ สำนักงานประมาณของรัฐบาล สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, การโอนงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561, หน้า 14.

หรือรัฐมนตรีที่กำกับดูแลแผนงานบูรณาการนั้นอย่างสม่ำเสมอ โดยมีหน่วยงานเจ้าภาพเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการดำเนินการดังกล่าว ซึ่งมีความแตกต่างจากการบริหารงบประมาณสำหรับแผนงานพื้นฐานหรือแผนงานยุทธศาสตร์อื่น ๆ ที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐสามารถติดต่อประสานงานกับสำนักงบประมาณได้โดยตรง ทำให้ขั้นตอนที่เพิ่มเข้ามานี้ต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินงานเพิ่มมากขึ้น ยกตัวอย่างเช่น กรณีของการปรับปรุงแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณที่มีผลทำให้เป้าหมายของโครงการหรือกิจกรรมเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ ตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 กำหนดให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจสามารถส่งแผนดังกล่าวเพื่อให้สำนักงบประมาณพิจารณาให้ความเห็นชอบได้โดยตรง³³⁴ แต่สำหรับระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนงานบูรณาการ พ.ศ. 2559 นั้น กำหนดให้หน่วยรับงบประมาณมีความจำเป็นต้องปรับปรุงแผนจะต้องเสนอเรื่องต่อหน่วยงานเจ้าภาพเพื่อให้หน่วยงานเจ้าภาพเสนอขอความเห็นชอบจากรองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีต่อไป หลังจากนั้นจึงจะสามารถส่งแผนดังกล่าวเพื่อให้สำนักงบประมาณพิจารณาให้ความเห็นชอบ³³⁵ เป็นต้น นอกจากนี้ กลไกของการบริหารจัดการงบประมาณสำหรับงบประมาณรายจ่ายบูรณาการยังมีความล่าช้า เนื่องมาจากการดำเนินการในรูปแบบของคณะกรรมการที่มีการแต่งตั้งรองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นผู้ดูแลแผนงานบูรณาการแต่ละด้านตามนโยบายที่รับผิดชอบ แต่ปัญหาในทางปฏิบัติที่เกิดขึ้น คือ รองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่ได้รับการแต่งตั้งแต่ละท่านนั้นมีการกิจค่อนข้างมากและตำแหน่งมีการเปลี่ยนแปลงบ่อยเนื่องจากความไม่แน่นอนทางการเมือง³³⁶ ทำให้การกำกับดูแลและการบริหารจัดการงบประมาณสำหรับแผนงานบูรณาการจึงขาดความต่อเนื่อง และอาจก่อให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงานได้ ดังนั้น จากการที่การบริหารงบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนงานบูรณาการมีขั้นตอนที่ต้องใช้ระยะเวลามากขึ้น ประกอบกับความล่าช้าในการดำเนินการในรูปแบบของคณะกรรมการตามที่กล่าวมาข้างต้น จึงอาจเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นไม่สามารถดำเนินการเบิกจ่ายหรือผูกพันงบประมาณให้แล้วเสร็จได้ทันภายในระยะเวลาที่พระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายกำหนด และเป็นผลทำให้งบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนงานบูรณาการถูกโอนออกเป็นจำนวนมาก

อย่างไรก็ตาม งบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนงานบูรณาการที่ถูกโอนออกเป็นจำนวนมากในแต่ละปีงบประมาณ ยังส่งผลกระทบต่อผลสำเร็จของงาน เป้าหมาย และตัวชี้วัดของการดำเนินงานในแผนงานบูรณาการนั้นด้วย เนื่องมาจากในการจัดทำคำของบประมาณสำหรับแผนงานบูรณาการ

³³⁴ ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ 11

³³⁵ ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนงานบูรณาการ พ.ศ. 2559 ข้อ 10

³³⁶ ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ และสุชัย เทพทอง, *เรื่องเดิม*, หน้า 168.

จะมีการกำหนดขอบเขต หลักการ วัตถุประสงค์ เป้าหมาย แนวทางการดำเนินงาน ตัวชี้วัด และหน่วยงานที่ดำเนินการ ซึ่งจะเป็นการกำหนดภารกิจบูรณาการในระดับโครงการของหน่วยงาน ให้มีความสอดคล้องและนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายของแผนงานบูรณาการ รวมถึงการกำหนดระยะเวลาในการดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเอาไว้ โดยที่ผลกระทบที่เกิดขึ้นจะไม่ได้กระทบต่อหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่ย่อมส่งผลกระทบต่อหน่วยงานอื่น ๆ ที่มีเป้าหมายในการดำเนินงานร่วมกันภายใต้แผนงานบูรณาการนั้น ๆ ด้วย และในบางกรณี ยังส่งผลต่อประชาชนผู้ที่ได้รับบริการสาธารณะจากรัฐด้วยเช่นกัน

ยกตัวอย่างเช่น แผนงานบูรณาการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ซึ่งเป็นหนึ่งในแผนงานบูรณาการที่มีการโอนงบประมาณออกเป็นจำนวนมากในช่วงสองปีที่ผ่านมา โดยปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 แผนงานดังกล่าวกำหนดเป้าหมายที่ 1 ในเรื่องของการจัดการน้ำอุปโภคบริโภค โดยตัวชี้วัดเชิงปริมาณเอาไว้ว่า จะต้องมีการปรับปรุงประปาชนบท 1,500 แห่ง ประปาโรงเรียนและชุมชน 688 แห่ง และขยายเขตประปาเมือง 78 แห่ง แต่ในรายการโอนงบประมาณรายจ่ายของการประปาส่วนภูมิภาคพบว่า เป็นการโอนงบลงทุนซึ่งส่วนใหญ่เป็นค่าก่อสร้างการปรับปรุงขยายการประปาในส่วนภูมิภาคของจังหวัดต่าง ๆ ในโครงการน้ำประปาที่ให้บริการแก่ประชาชน³³⁷

หรือ แผนงานบูรณาการส่งเสริมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ในเป้าหมายที่ 1 ที่ต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดบริการสาธารณะในระดับพื้นที่ (Area) โดยกำหนดตัวชี้วัด คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร้อยละ 75 ผ่านเกณฑ์การประเมินประสิทธิภาพการจัดบริการสาธารณะ (Local Performance Assessment) แต่ในรายการโอนงบประมาณรายจ่ายของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในเรื่องการจัดบริการสาธารณะด้านการศึกษา เป็นการโอนงบเงินอุดหนุนสำหรับเป็นค่าก่อสร้างอาคารศูนย์พัฒนาเด็กเล็กและอาคารเรียนสำหรับโรงเรียนในพื้นที่จังหวัดต่าง ๆ ซึ่งล้วนแต่เป็นงบประมาณรายจ่ายที่เป็นค่าก่อสร้างในการจัดทำบริการสาธารณะให้กับประชาชน³³⁸

จากตัวอย่างข้างต้น จะเห็นได้ว่าการโอนงบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนงานบูรณาการดังกล่าวอาจเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานทำให้โครงการล่าช้าหรือไม่แล้วเสร็จตามระยะเวลากำหนด ซึ่งนอกจากจะทำให้ไม่สามารถบรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ในตัวชี้วัดของแผนงานบูรณาการแล้วยังอาจทำให้ประชาชนเสียประโยชน์จากการได้รับบริการสาธารณะในปีงบประมาณนั้นด้วย

³³⁷ สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี, เอกสารประกอบร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. รายละเอียดการโอนงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 เล่ม 4 (กรุงเทพมหานคร: สำนักงบประมาณ, 2560), หน้า 131-133.

³³⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 158.

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

การโอนงบประมาณแผ่นดินเป็นกระบวนการที่สำคัญอย่างหนึ่งในขั้นตอนของการบริหารงบประมาณของฝ่ายบริหารที่เกิดขึ้นภายหลังจากที่ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาได้พิจารณาอนุมัติพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณแล้ว โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นในการบริหารงบประมาณของฝ่ายบริหารสำหรับสถานการณ์ในทางปฏิบัติที่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา เพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปอย่างคุ้มค่า เกิดประสิทธิภาพ และสามารถตอบสนองต่อสถานการณ์และความจำเป็นเร่งด่วนตามนโยบายที่สำคัญของรัฐบาลได้ ทั้งนี้ ตาม “หลักความยินยอมในการอนุมัติงบประมาณ” ที่กำหนดให้อำนาจทางการคลังอยู่ที่ฝ่ายนิติบัญญัติในฐานะตัวแทนของประชาชนผู้เสียภาษี และ “หลักรายจ่ายต้องมีลักษณะเฉพาะเจาะจง” ที่กำหนดให้รายจ่ายสาธารณะของรัฐต้องมีการระบุดูวัตถุประสงค์ในการใช้จ่ายที่ชัดเจนและมีผลผูกพันให้หน่วยรับงบประมาณต้องดำเนินการใช้จ่ายไปตามนั้น โดยที่วัตถุประสงค์ดังกล่าวจะต้องปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อที่รัฐสภาจะเป็นผู้พิจารณาและให้ความเห็นชอบรายจ่ายนั้น ๆ การโอนงบประมาณแผ่นดินจึงมีลักษณะเป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายละเอียดของพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่รัฐสภาได้ให้ความยินยอมไว้แล้ว และถือว่าเป็นข้อยกเว้นของหลักรายจ่ายต้องมีลักษณะเฉพาะเจาะจง เพราะฉะนั้น ในกรณีที่รัฐบาลต้องการดำเนินการโอนงบประมาณแผ่นดินระหว่างปีงบประมาณจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด และจะต้องสอดคล้องกับ “หลักความโปร่งใสของงบประมาณ” และ “หลักการตรวจสอบได้ของงบประมาณ” ซึ่งเป็นหลักกฎหมายทั่วไปทางการคลังที่สำคัญด้วย

สำหรับการโอนงบประมาณแผ่นดินในระบบกฎหมายไทยนั้น กระบวนการโอนงบประมาณแผ่นดินจะต้องดำเนินการภายใต้กรอบแห่งกฎหมายที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติและกฎหมายลำดับรองอื่น ๆ ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัตินั้น พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้การโอนงบประมาณรายจ่ายข้ามส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจให้ดำเนินการได้โดยการตราเป็น “พระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย” ส่วนกรณีของการโอนงบประมาณรายจ่ายภายในส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเดียวกันนั้น กฎหมายกำหนดให้เป็น

อำนาจของผู้อำนวยการสำนักงบประมาณในการพิจารณาอนุญาตให้มีการมีโอนงบประมาณรายจ่ายในกรณีดังกล่าวได้ และส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่ต้องการดำเนินการโอนงบประมาณจะต้องปฏิบัติหลักเกณฑ์และวิธีการตามที่สำนักงบประมาณกำหนดไว้ในระเบียบฉบับต่าง ๆ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ เช่น ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนบูรณาการ พ.ศ. 2559 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นต้น

ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาของประเทศไทย มีการตราพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายรวมทั้งหมด 5 ฉบับ โดย 4 ฉบับล่าสุด (พ.ศ. 2558 - 2561) เกิดขึ้นในสมัยรัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา แม้ว่าระบบกฎหมายไทยจะมีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการโอนงบประมาณกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณแล้วก็ตาม แต่หลักเกณฑ์ทางกฎหมายดังกล่าวกลับเปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารสามารถใช้ดุลพินิจในการโอนงบประมาณรายจ่ายได้อย่างกว้างขวาง ขณะที่บทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติในการควบคุมตรวจสอบการโอนงบประมาณเป็นไปอย่างจำกัด กล่าวคือ ฝ่ายนิติบัญญัติจะเข้ามามีบทบาทเฉพาะในขั้นตอนของการอนุมัติร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายเท่านั้น ประกอบกับการที่ฝ่ายบริหารถือเสียงข้างมากในรัฐสภาทำให้การอนุมัติร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายไม่เป็นปัญหาแก่ฝ่ายบริหารเท่าใดนัก การที่ไม่มีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณรายจ่ายที่เคร่งครัด ทำให้รัฐบาลมีแนวโน้มที่จะโอนงบประมาณรายจ่ายข้ามหน่วยงานโดยการตราเป็นพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายอย่างต่อเนื่องในปัจจุบัน เป็นผลให้งบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ ถูกโอนออกจำนวนมากซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการงบประมาณภายในหน่วยงานและการดำเนินงานเพื่อบรรลุเป้าหมายตามภารกิจของหน่วยงานนั้น ๆ ได้

อย่างไรก็ดี แม้ว่าปัจจุบันจะมีพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ในฐานะที่เป็นกฎหมายที่กำหนดกรอบวินัยทางการเงินการคลังของรัฐ แต่พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวก็มิได้บัญญัติถึงหลักเกณฑ์การโอนงบประมาณรายจ่ายเอาไว้อย่างชัดเจน โดยบัญญัติไว้แต่เพียงว่าการโอนงบประมาณรายจ่ายข้ามหน่วยงาน หากมีกฎหมายอนุญาตก็สามารถดำเนินการได้ ซึ่งกฎหมายในที่นี่ ก็คือ การตรา “พระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย” โดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณนั่นเอง ฉะนั้น ด้วยเหตุที่ประเทศไทยยังไม่มีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่เข้มงวดในการควบคุมตรวจสอบการโอนงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผู้เขียนจึงได้ศึกษาหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการโอนงบประมาณรายจ่ายในระบบกฎหมายต่างประเทศที่ปกครองที่มีพัฒนาการทางด้านการคลังที่ยาวนานและเป็นต้นแบบให้กับหลายประเทศทั่วโลก รวมถึงประเทศไทยด้วย ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศฝรั่งเศส ซึ่งเมื่อนำมาเปรียบเทียบกับระบบกฎหมายไทยแล้ว จะเห็นได้ว่าหลักเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณแผ่นดิน

ของต่างประเทศนั้นมีการกำหนดเงื่อนไขและข้อจำกัดที่เคร่งครัดกว่าหลักเกณฑ์ทางกฎหมายของประเทศไทยเป็นอย่างมาก ซึ่งสามารถใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการโอนงบประมาณรายจ่ายของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นได้ ดังนี้

ประเทศสหรัฐอเมริกาจะจัดสรรงบประมาณผ่านระบบบัญชีงบประมาณของหน่วยงานต่าง ๆ เพราะฉะนั้น ลักษณะของการโอนงบประมาณแผ่นดินของสหรัฐอเมริกาจึงแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ การโอนงบประมาณข้ามบัญชีงบประมาณ และการโอนงบประมาณข้ามแผนงานภายในบัญชีงบประมาณเดียวกัน โดยมีประมวลกฎหมายแห่งสหรัฐอเมริกา หมวด 31 ว่าด้วยเงินตรา มาตรา 1532 กำหนดเงื่อนไขในการโอนงบประมาณไว้อย่างกว้าง ๆ เช่นเดียวกับกรณีของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณของประเทศไทย โดยวางหลักเอาไว้ว่าการโอนงบประมาณข้ามบัญชีงบประมาณจะสามารถกระทำได้อีกต่อเมื่อมีกฎหมายอนุญาตให้กระทำได้เท่านั้น อย่างไรก็ตาม รายละเอียดของเงื่อนไขและข้อจำกัดเกี่ยวกับการโอนงบประมาณจะปรากฏอยู่ในรัฐบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีฉบับต่าง ๆ และกฎหมายสารบัญญัติอื่น ๆ ที่อนุญาตให้มีการจ่ายเงินแผ่นดิน โดยเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์การโอนงบประมาณที่เคร่งครัดมากขึ้น ได้แก่ ข้อจำกัดด้านจำนวนเงินโดยการกำหนดเป็นอัตราส่วนร้อยละหรือวงเงินอย่างสูงที่หน่วยงานจะสามารถโอนงบประมาณได้ไว้อย่างชัดเจน ข้อจำกัดด้านวัตถุประสงค์ที่กำหนดให้เงินงบประมาณที่โอนไปต้องถูกนำไปใช้สำหรับแผนงานหรือโครงการตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น และข้อจำกัดด้านระยะเวลาที่กำหนดให้งบประมาณที่โอนไปจะต้องนำไปใช้ภายในปีงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณเท่านั้น หรือการกำหนดให้หน่วยงานที่มีการโอนงบประมาณข้ามแผนงานจะต้องดำเนินการรายการต่อคณะกรรมการการของสภาองเกรสด้วย แม้ว่าการโอนงบประมาณภายในบัญชีงบประมาณจะเป็นอำนาจการบริหารงบประมาณของหน่วยงานระดับสหพันธรัฐก็ตาม จะเห็นได้ว่ารัฐบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของประเทศสหรัฐอเมริกา นอกจากจะแสดงรายละเอียดของการจัดสรรงบประมาณแล้ว ยังมีการกำหนดเงื่อนไขและข้อจำกัดสำหรับการบริหารงบประมาณของฝ่ายบริหารอีกด้วย ซึ่งแตกต่างจากพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของประเทศไทยที่มีลักษณะเป็นกฎหมายในเชิงแบบพิธีเท่านั้น

ประเทศฝรั่งเศสจะมีการตรารัฐกฤษฎีกาจัดสรรงบประมาณให้กับแผนงานต่าง ๆ ภายหลังจากที่รัฐสภาได้ทำการพิจารณาอนุมัติรัฐบัญญัติงบประมาณประจำปีในระดับภารกิจที่อยู่ในความรับผิดชอบของแต่ละกระทรวงแล้ว การโอนงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทยจึงมีลักษณะเป็นการโอนงบประมาณในระดับแผนงาน โดยแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะคือ การโอนงบประมาณข้ามแผนงานระหว่างกระทรวง และการโอนงบประมาณข้ามแผนงานภายในกระทรวงเดียวกัน โดยหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการโอนงบประมาณแผ่นดินจะถูกบัญญัติไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ คือ รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยรัฐบัญญัติงบประมาณ ค.ศ. 2001

โดยมีการกำหนดเงื่อนไขว่า การโอนงบประมาณทั้งสองกรณีต้องตราเป็นรัฐฎีกา และจะต้องมีการจัดทำรายงานเสนอต่อคณะกรรมการด้านการคลังของรัฐสภาและคณะกรรมการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย ซึ่งรายงานฉบับดังกล่าวจะเป็นส่วนหนึ่งของรายงานประสิทธิภาพการดำเนินงานประจำปีที่รัฐสภาจะต้องพิจารณาพร้อมกับรัฐบัญญัติปีงบประมาณ และจะเป็นข้อมูลสำหรับการพิจารณาจัดสรรงบประมาณสำหรับปีงบประมาณถัดไปด้วย นอกจากนี้ รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยรัฐบัญญัติงบประมาณ ค.ศ. 2001 ยังกำหนดข้อจำกัดด้านวัตถุประสงค์สำหรับการโอนงบประมาณข้ามแผนงานระหว่างกระทรวง และข้อจำกัดด้านจำนวนเงินสำหรับการโอนงบประมาณข้ามแผนงานภายในกระทรวงเดียวกันด้วย

จากการศึกษาพบว่า การที่ระบบกฎหมายไทยขาดหลักเกณฑ์ที่เข้มงวดในการโอนงบประมาณรายจ่ายทำให้การตราพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายเป็นไปตามดุลพินิจของฝ่ายบริหารที่สามารถโอนงบประมาณรายจ่ายได้อย่างกว้างขวางและปราศจากการควบคุมตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ ทำให้การโอนงบประมาณรายจ่ายโดยการตราพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายของประเทศไทยเป็นไปอย่างไม่รอบคอบและย่อมส่งผลให้เกิดประเด็นปัญหาและผลกระทบต่าง ๆ ที่ตามมา สรุปได้ดังนี้

1) ปัญหาการตราพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายที่ขัดกับหลักการโอนงบประมาณแผ่นดินตามกฎหมาย โดยที่การตราพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายของประเทศไทยที่ผ่านมาทั้งหมด มีส่วนที่เหมือนกันประการหนึ่ง คือ เป็นการโอนงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น ไปตั้งจ่ายเป็น “งบกลาง” โดยที่งบกลางเป็นงบประมาณรายจ่ายประเภทหนึ่งที่ต้องกำหนดให้มีขึ้นเนื่องจากเหตุผลและความจำเป็นเพื่อความยืดหยุ่นในการบริหารงบประมาณของรัฐบาลเพื่อให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจสามารถนำไปใช้ได้นอกเหนือจากงบประมาณที่ได้รับตามปกติและเป็นงบประมาณรายจ่ายที่แตกต่างหากจากงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นอย่างชัดเจน ทำให้มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่าการโอนงบประมาณรายจ่ายในลักษณะดังกล่าวสอดคล้องกับหลักการโอนงบประมาณรายจ่ายตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดไว้ หรือไม่

2) ปัญหาเกี่ยวกับผลกระทบทางด้านวินัยการเงินการคลังของพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย เนื่องจากการที่การตราพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายเป็นการโอนงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น ไปตั้งจ่ายเป็นงบกลางรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ซึ่งโดยสภาพของการใช้จ่ายงบประมาณในรายการดังกล่าวจะไม่สามารถกำหนดรายละเอียดของการใช้จ่ายไว้เป็นการล่วงหน้าได้ ไม่ว่าจะเป็นการไม่สามารถกำหนดแผนงาน/โครงการที่มารองรับการใช้จ่ายงบประมาณได้ หรือการไม่สามารถกำหนดหน่วยงานที่เป็นหน่วยรับงบประมาณและวงเงินในการใช้จ่ายที่ชัดเจนได้ ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติทำได้

เพียงการพิจารณาอนุมัติวงเงินอย่างสูงสำหรับเป็นงบประมาณรายจ่ายประเภทงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นเท่านั้น นอกจากนี้ ในขั้นตอนของการบริหารงบประมาณรายจ่ายประเภทงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นยังอยู่ภายใต้อำนาจขององค์กรฝ่ายบริหารทั้งสิ้น การปราศจากกระบวนการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประเภทงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นโดยฝ่ายนิติบัญญัติที่มีประสิทธิภาพ จึงอาจส่งผลให้ใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประเภทนี้ก่อให้เกิดผลกระทบทางด้านวินัยการเงินการคลังได้

3) ปัญหาเกี่ยวกับเงื่อนไขด้านระยะเวลาของพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย โดยที่หลักการและเหตุผลของการตราพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายเป็นการโอนงบประมาณรายจ่ายในรายการที่ไม่สามารถก่อหนี้ผูกพันหรือเบิกจ่ายงบประมาณภายในระยะเวลาที่พระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายกำหนดประกอบกับปฏิทินของการจัดทำพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายในแต่ละปีงบประมาณอยู่ในช่วงระยะเวลาที่แตกต่างกัน ซึ่งนอกจากจะเป็นเงื่อนไขบังคับทำให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น มีระยะเวลาในการก่อหนี้ผูกพันหรือเบิกจ่ายงบประมาณที่สั้นกว่าหนึ่งปีงบประมาณแล้ว การประกาศใช้พระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายในช่วงใกล้สิ้นปีงบประมาณ อาจส่งผลทำให้งบประมาณที่ถูกโอนไปไม่สามารถก่อหนี้ผูกพันหรือเบิกจ่ายได้ทันภายในปีงบประมาณด้วยเช่นกัน จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่าการโอนงบประมาณรายจ่ายที่ใช้เงื่อนไขด้านระยะเวลาเป็นตัวกำหนดการโอนงบประมาณรายจ่าย มีความเหมาะสมหรือไม่ ที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ ความคุ้มค่า และเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงบประมาณ

4) ปัญหาด้านการควบคุมตรวจสอบการโอนงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทย โดยที่การโอนงบประมาณรายจ่ายข้ามหน่วยงานของประเทศไทย พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติมกำหนดให้ตราเป็นพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย โดยที่มีได้กำหนดเงื่อนไขและข้อจำกัดอื่น ๆ เอาไว้ดังเช่นกรณีของหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการโอนงบประมาณรายจ่ายข้ามหน่วยงานของต่างประเทศ ทำให้ฝ่ายบริหารสามารถใช้ดุลพินิจในการโอนงบประมาณได้อย่างกว้างขวาง ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติกลับมีข้อจำกัดในการควบคุมตรวจสอบการโอนงบประมาณรายจ่ายดังกล่าว ด้วยเหตุนี้ หลักเกณฑ์การโอนงบประมาณรายจ่ายข้ามหน่วยงานของประเทศไทยตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณสมควรและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง สมควรจะต้องได้รับการปรับปรุงแก้ไขให้มีความเคร่งครัดและเข้มงวดมากยิ่งขึ้น

5) ปัญหาเกี่ยวกับการโอนงบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนงานบูรณาการ โดยที่งบประมาณสำหรับแผนงานบูรณาการเป็นการจัดสรรงบประมาณให้กับหน่วยรับงบประมาณตั้งแต่สองหน่วยงานขึ้นไปที่มีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ในการดำเนินการร่วมกัน และเนื่องจากงบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนงานบูรณาการถูกโอนออกโดยคิดเป็นสัดส่วนวงเงินที่สูงมาก ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อการบริหาร

งบประมาณของหน่วยงานต่าง ๆ ที่อยู่ภายใต้แผนงานบูรณาการนั้น นอกจากนี้ หลักเกณฑ์ในการโอนงบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนงานบูรณาการตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนงานบูรณาการ พ.ศ. 2559 ยังมีข้อที่ต้องพิจารณาว่ามีความสอดคล้องกับหลักเกณฑ์การโอนงบประมาณตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่ เนื่องจากพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ยังไม่ได้มีบทบัญญัติที่กล่าวถึงงบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนงานบูรณาการไว้อย่างชัดเจน

6.2 ข้อเสนอแนะ

สำหรับข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการโอนงบประมาณรายจ่ายของประเทศไทย เพื่อให้การโอนงบประมาณรายจ่ายของประเทศไทยมีประสิทธิภาพและมีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น ผู้เขียนขอเสนอแนะทาง ดังต่อไปนี้

6.2.1 แนวทางการแก้ไขปัญหาการตราพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายที่ขัดกับหลักการโอนงบประมาณแผ่นดินตามกฎหมาย

สำหรับในประเด็นเกี่ยวกับการตราพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายนี้ ผู้เขียนเห็นว่าการโอนงบประมาณรายจ่ายข้ามหน่วยงานตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการโอนงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม จะต้องเป็นการโอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่น ด้วยกันเท่านั้น เนื่องจากบกล่างกับงบประมาณของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นนั้นจะต้องพิจารณาแยกต่างหากจากกัน เพราะงบประมาณของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นจะมีกระบวนการเตรียมการ การจัดทำแผนการปฏิบัติงาน และแผนการใช้จ่ายงบประมาณ รายละเอียดของแผนงาน/โครงการ หรือกิจกรรมที่มารองรับการใช้จ่ายงบประมาณ โดยรายละเอียดดังกล่าวทั้งหมดนี้จะปรากฏอยู่ในเอกสารประกอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีซึ่งจะเป็นข้อมูลสำหรับการพิจารณาอนุมัติพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของฝ่ายนิติบัญญัติ ส่วนงบกลางนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติจะสามารถพิจารณาอนุมัติเฉพาะวงเงินอย่างสูงสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายประเภทงบกลางเท่านั้น เพราะฉะนั้น การโอนงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่น ไปตั้งจ่ายเป็นงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นจึงขัดต่อหลักการการโอนงบประมาณรายจ่ายตามเจตนารมณ์พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ

ดังนั้น เพื่อให้การโอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างหน่วยงานมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ผู้เขียนเห็นว่าควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

มาตรา 18 โดยใช้ถ้อยคำของกฎหมายตามร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ฉบับที่ สภานิติบัญญัติแห่งชาติให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม 2561 ซึ่งได้กล่าวถึงไปแล้วในบทที่ 4 ในมาตรา 35 และให้บัญญัติถ้อยคำของกฎหมายต่อไปนี้เป็นข้อยกเว้นเพิ่มเติมด้วย ดังนี้

ร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. มาตรา 35 บัญญัติว่า “งบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับงบประมาณที่กำหนดไว้ตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย จะโอนหรือนำไปใช้สำหรับหน่วยรับงบประมาณอื่นมิได้ เว้นแต่

(1) มีพระราชบัญญัติให้โอนหรือนำไปใช้ได้

(2) ในกรณีที่มีพระราชกฤษฎีการวมหรือโอนส่วนราชการเข้าด้วยกันไม่ว่าจะมีผลเป็นการจัดตั้งส่วนราชการขึ้นใหม่หรือไม่ก็ตาม ให้โอนงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการที่ถูกโอนหรือรวมเข้าด้วยกันนั้นไปเป็นของส่วนราชการที่รับโอนหรือที่รวมเข้าด้วยกัน หรือส่วนราชการที่จัดตั้งขึ้นใหม่ แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

(3) การโอนงบประมาณรายจ่ายบูรณาการภายใต้แผนงานบูรณาการเดียวกัน

(4) การโอนงบประมาณรายจ่ายบุคลากรภายใต้แผนงานบุคลากรภาครัฐ

ห้ามมิให้มีการโอนงบประมาณรายจ่ายตาม (1) ไปตั้งจ่ายเป็นงบประมาณรายจ่ายงบกลาง

การโอนงบประมาณรายจ่ายตาม (3) และ (4) ให้กระทำได้เท่าที่จำเป็นและไม่เกิดผลเสียหายต่อการดำเนินการตามแผนงานบูรณาการและแผนงานบุคลากรภาครัฐ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่ผู้อำนวยการกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี”

ทั้งนี้ การเพิ่มเติมถ้อยคำของกฎหมายในมาตรา 35 แห่งร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ดังกล่าวข้างต้น จะช่วยให้เกิดความชัดเจนในการโอนงบประมาณข้ามหน่วยงานระหว่างหน่วยรับงบประมาณที่จะต้องเป็นหน่วยงานของรัฐและมีสถานะเป็นนิติบุคคลเท่านั้น ซึ่งจะมีส่วนช่วยให้การตราพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายของประเทศไทยสอดคล้องกับเจตนารมณ์ตามกฎหมายและเป็นการสร้างบรรทัดฐานที่ถูกต้องสำหรับการตราพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายในอนาคต

6.2.2 แนวทางการแก้ไขปัญหากับผลกระทบทางด้านวินัยการเงินการคลังของพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย

สำหรับประเด็นเรื่องผลกระทบทางด้านวินัยการเงินการคลังของพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายนั้น จะมีความเชื่อมโยงความประเด็นปัญหาการตราพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย ตามหัวข้อ 6.2.1 ดังกล่าวข้างต้น เพราะหากการตราพระราชบัญญัติ

โอนงบประมาณรายจ่ายเป็นไปอย่างถูกต้องตามหลักการโอนงบประมาณตามกฎหมายแล้ว ปัญหาผลกระทบที่เกิดจากการโอนงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่น ไปตั้งจ่ายเป็นงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ก็อาจจะไม่เกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม เพื่อให้การบริหารงบประมาณรายจ่ายประเภทงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เป็นไปอย่างโปร่งใสและตรวจสอบได้ ตามหลักความโปร่งใสของงบประมาณ และ หลักการตรวจสอบได้ของงบประมาณ ผู้เขียนมีข้อสังเกตโดยพิจารณาเป็น 2 แนวทาง ดังนี้

6.2.1.1 การเพิ่มบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติในการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น

เหตุผลประการหนึ่งที่ทำให้การใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประเภทงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นของทุก ๆ รัฐบาลที่ผ่านมาได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากถึงความไม่เหมาะสมและความไม่โปร่งใสในการดำเนินงาน เนื่องมาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น พ.ศ. 2560 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดขอบเขตของการใช้จ่ายงบประมาณ รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นไว้อย่างกว้าง ๆ เท่านั้น โดยเปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวาง ถ้าหากการใช้จ่ายงบประมาณของฝ่ายบริหารนั้นเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ทางการเมือง หรือเป็นการใช้จ่ายที่มีความซ้ำซ้อนกับงบประมาณที่ได้รับตามปกติแล้ว ย่อมส่งผลเสียต่อการบริหารงบประมาณ และอาจให้เกิดผลกระทบทางด้านวินัยการเงินการคลังในระยะยาวได้ ประกอบกับขั้นตอนในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นยังอยู่ภายใต้อำนาจของฝ่ายบริหารทั้งสิ้น ในขณะเดียวกัน แม้หลายฝ่ายมีข้อเสนอให้มีการกำหนดนิยามของคำว่า “ฉุกเฉิน” หรือ “จำเป็น” อย่างเคร่งครัดไว้ในกฎหมาย³³⁹ ผู้เขียนมีความเห็นว่า แม้ว่าการกำหนดนิยามดังกล่าวจะก่อให้เกิดความชัดเจนแน่นอนเพื่อจำกัดอำนาจดุลพินิจในการตีความในการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นก็ตาม แต่การที่จะนิยามความหมายของคำว่า “ฉุกเฉิน” หรือ “จำเป็น” ให้มีความครอบคลุมกับทุกกรณีที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตเป็นสิ่งที่กระทำได้ยากมาก นอกจากนี้ การกำหนดนิยามความหมายที่มีเคร่งครัดมากเกินไปย่อมก่อให้เกิดความยากลำบากในการบริหารงบประมาณของ

³³⁹ รัชดาภรณ์ เมธาวรรักษ์, ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณแผ่นดินในประเทศไทย (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2550), หน้า 69.

ฝ่ายบริหารด้วยเช่นกัน การกำหนดนิยามของคำว่า “ฉุกเฉิน” หรือ “จำเป็น” อย่างเคร่งครัดไว้ในกฎหมายจึงอาจเป็นมาตรการที่ไม่เหมาะสม เพราะฉะนั้น เพื่อเป็นการการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจดุลพินิจในการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นของฝ่ายบริหาร ผู้เขียนเห็นว่า ควรเพิ่มบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติให้เข้าไปมีส่วนร่วมในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นของฝ่ายบริหารด้วย โดยการกำหนดให้มีคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่ง โดยองค์ประกอบของคณะกรรมการให้ประกอบไปด้วยตัวแทนจากฝ่ายนิติบัญญัติและตัวแทนจากฝ่ายบริหารในจำนวนที่เท่ากัน โดยอาจใช้ชื่อว่า “คณะกรรมการว่าด้วยการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น” ทำหน้าที่ในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เป็นการเฉพาะ เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติได้เข้ามามีส่วนร่วมในการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายงบกลางรายการดังกล่าวและเป็นการช่วยถ่วงดุลอำนาจดุลพินิจของฝ่ายบริหาร ซึ่งจะมีผลทำให้อำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับการจ่ายเงินแผ่นดินในทุกกรณีสอดคล้องกับ “หลักความยินยอมในการจ่ายเงินแผ่นดิน” และเป็นการเสริมสร้างความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยในการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นอีกด้วย

6.2.1.2 การเพิ่มบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติในการควบคุมตรวจสอบการบริหารรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น

โดยที่งบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นเป็นการตั้งงบประมาณรายจ่ายไว้สำหรับรองรับเหตุการณ์ที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตและมีอาจคาดหมายได้ งบประมาณรายจ่ายประเภทดังกล่าวจึงไม่สามารถจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ รวมถึงการกำหนดโครงการ กิจกรรม และตัวชี้วัดต่าง ๆ ไว้เป็นการล่วงหน้าดังเช่นงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นได้ การปราศจากการควบคุมตรวจสอบจากฝ่ายนิติบัญญัติจึงทำให้การใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นมีลักษณะเป็นไปตามอำเภอใจของฝ่ายบริหารซึ่งอาจนำมาสู่การใช้จ่ายงบประมาณที่ผิดวัตถุประสงค์ได้ ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่า ควรมีการกำหนดให้มีการรายงานผลการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นต่อฝ่ายนิติบัญญัติด้วย ซึ่งจะเป็นกลไกหนึ่งที่จะช่วยให้การบริหารรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นของฝ่ายบริหารมีความระมัดระวังและเป็นไปอย่างรอบคอบมากขึ้น โดยการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น พ.ศ. 2560 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้

ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น พ.ศ. 2560 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ 14 บัญญัติว่า “ให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่น ที่ได้รับการจัดงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น รายงานผลการดำเนินการตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณต่อสำนักงานงบประมาณ ภายในทศสิบวันทำการนับแต่วันที่การใช้จ่ายงบประมาณแล้วเสร็จ และให้สำนักงานงบประมาณเสนอรายงานผลการดำเนินการดังกล่าวต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา และเปิดเผยให้สาธารณชนทราบด้วย”

และ ข้อ 15 บัญญัติว่า “ให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่น ที่ได้รับการจัดงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น จัดทำสรุปผลการปฏิบัติงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณภายในสามสิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ พร้อมทั้งรายงานปัญหา อุปสรรคและแนวทางแก้ไข เพื่อเสนอรองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี และแจ้งสำนักงานงบประมาณทราบเพื่อสำนักงานงบประมาณรายงานผลต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาต่อไป”

ทั้งนี้ การกำหนดให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่น ต้องดำเนินการรายงานผลการดำเนินการตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ และการจัดทำสรุปผลการปฏิบัติงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาดังกล่าวข้างต้น นอกจากจะมีส่วนช่วยเสริมสร้างความโปร่งใสในการบริหารงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นแล้ว รายงานผลการดำเนินการและการสรุปผลการปฏิบัติงานดังกล่าวยังสามารถเป็นข้อมูลสำคัญสำหรับการพิจารณาของคณะกรรมการในจัดสรรวงเงินงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นในปีงบประมาณถัดไปด้วย

6.2.3 แนวทางการแก้ไขปัญหากับเงื่อนไขด้านระยะเวลาของพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย

โดยที่ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา การตราพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายถูกใช้เป็นมาตรการอย่างหนึ่งของรัฐบาลในการกระตุ้นการเบิกจ่ายงบประมาณของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น ทำให้หลักการตราพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายต้องมีการกำหนดระยะเวลาในการผูกพันงบประมาณขึ้นมาเพื่อใช้เป็นเงื่อนไขบังคับให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นต้องเร่งรัดการผูกพันงบประมาณให้ทันภายในระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งอาจส่งผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการบริหารงบประมาณตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่าย

งบประมาณที่ได้เตรียมการไว้ล่วงหน้าของหน่วยงานต่าง ๆ ได้ ดังนั้น เพื่อให้การตราพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการบริหารงบประมาณระหว่างปีงบประมาณมากที่สุด ผู้เขียนขอเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขในประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

1) เห็นสมควรให้มีการปรับเปลี่ยนแนวทางในการกำหนดหลักการและเหตุผลในการตราพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายเสียใหม่ และจะต้องไม่นำระยะเวลามาเป็นเงื่อนไขในการโอนงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น โดยการตราพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายควรเป็นการโอนงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น ในลักษณะดังต่อไปนี้ เช่น เป็นงบรายจ่ายที่เหลือนำมาใช้ในการดำเนินงานที่บรรลุวัตถุประสงค์ตามเป้าหมายของผลผลิตหรือโครงการ หรือเป็นงบรายจ่ายประจำที่หมดความจำเป็นหรือไม่สามารถดำเนินการได้ตามเป้าหมายที่กำหนด หรือเป็นการโอนงบประมาณจากโครงการที่หน่วยงานไม่มีความพร้อมในการดำเนินงาน เป็นต้น โดยการโอนงบประมาณรายจ่ายในลักษณะดังกล่าวจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่หน่วยรับงบประมาณที่มีความจำเป็นต้องได้รับงบประมาณเพิ่มเติม และมีส่วนช่วยทำให้การโอนงบประมาณรายจ่ายเกิดก่อให้เกิดประสิทธิภาพและความคุ้มค่าในการใช้จ่ายมากที่สุด

2) ในกรณีที่รัฐบาลมีนโยบายในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณใด ควรมีการแจ้งปฏิทินการดำเนินการและแนวทางในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น ทราบล่วงหน้าเป็นระยะเวลาพอสมควรเพียงพอที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นจะสามารถเตรียมการจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณได้ในปีงบประมาณนั้นได้อย่างเหมาะสม และช่วงระยะเวลาในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายควรเป็นช่วงระยะเวลาเดียวกันในทุกปีงบประมาณด้วยเพื่อไม่ก่อให้เกิดความสับสนแก่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น

3) การตราพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายไม่ควรเป็นส่วนหนึ่งของมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาล มิฉะนั้น การตราพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายก็จะต้องมีการกำหนดระยะเวลาในการผูกพันงบประมาณเอาไว้เป็นเงื่อนไขในการโอนงบประมาณรายจ่ายดังเช่นปัจจุบัน ทั้งนี้ เนื่องจากรัฐบาลมีการกำหนดเป้าหมายของการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นรายไตรมาสที่เป็นมาตรการกระตุ้นการเบิกจ่ายงบประมาณอยู่แล้ว ซึ่งส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น จะต้องจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณเป็นรายเดือนและรายไตรมาสให้สอดคล้องกับเป้าหมายการเบิกจ่ายงบประมาณรายไตรมาสที่รัฐบาลกำหนดอยู่แล้ว ในการนี้ ผู้เขียนเห็นว่า รัฐบาลควรปรับปรุงมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยสำนักงานงบประมาณสามารถอาจใช้ผลการเบิกจ่ายงบประมาณของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และ

หน่วยงานอื่น ที่ไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดเป็นปัจจัยหนึ่งในการพิจารณาคำของงบประมาณของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นในปีงบประมาณถัดไปได้ การดำเนินการในลักษณะดังกล่าวจะมีส่วนช่วยให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น มีความจริงจังในการจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ รวมถึงการเบิกจ่ายงบประมาณในแต่ละปีงบประมาณมากยิ่งขึ้น

6.2.4 แนวทางการแก้ไขปัญหาด้านการควบคุมตรวจสอบการโอนงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทย

ตามที่พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 18 บัญญัติให้การโอนงบประมาณรายจ่ายข้ามหน่วยงานจะสามารถกระทำได้โดยการตราเป็นพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย โดยมีเจตนารมณ์เพื่อต้องการให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาในฐานะตัวแทนของประชาชนที่เป็นเจ้าของเงินเป็นผู้พิจารณาอนุญาตหรือให้ความเห็นชอบ ดังนั้น การควบคุมตรวจสอบการโอนงบประมาณรายจ่ายข้ามหน่วยงานของประเทศไทยจึงอยู่ภายใต้กลไกของการควบคุมตรวจสอบโดยรัฐสภาเท่านั้น ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า แนวทางหนึ่งที่จะช่วยให้การควบคุมตรวจสอบการโอนงบประมาณรายจ่ายข้ามหน่วยงานมีความรอบคอบมากยิ่งขึ้นกว่าการที่จะปล่อยให้เป็นการกระทำของรัฐบาลแต่เพียงอย่างเดียว คือ การกำหนดเงื่อนไขและข้อจำกัดเกี่ยวกับการโอนงบประมาณรายจ่ายข้ามหน่วยงานที่เข้มงวดไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ โดยอาจนำหลักเกณฑ์การโอนงบประมาณรายจ่ายข้ามหน่วยงานในระบบกฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศฝรั่งเศส เป็นแนวทางในการพิจารณา

จากการศึกษาหลักเกณฑ์ในการควบคุมตรวจสอบการโอนงบประมาณรายจ่ายข้ามหน่วยงานของประเทศไทยพบว่า มีการกำหนดเงื่อนไขและข้อจำกัดเกี่ยวกับการโอนงบประมาณรายจ่ายข้ามหน่วยงานไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี รวมถึงกฎหมายอื่น ๆ ที่อนุญาตให้มีการจ่ายเงินแผ่นดิน ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดวงเงินอย่างสูง การระบุวัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายงบประมาณ การกำหนดระยะเวลาในการใช้จ่ายงบประมาณ หรือการกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการรายงานหรือแจ้งต่อสภาองค์กรสเพื่อรับทราบภายหลังจากที่มีการโอนงบประมาณรายจ่ายไปแล้ว ด้วยลักษณะดังกล่าวทำให้เวลาที่ฝ่ายบริหารมีความจำเป็นต้องโอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างปีงบประมาณ ฝ่ายบริหารสามารถดำเนินการได้เองตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดโดยไม่ต้องออกเป็นพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายดังเช่นกรณีของประเทศไทย เพราะถือว่าฝ่ายนิติบัญญัติได้พิจารณาให้ความยินยอมและอนุมัติให้มีการ

โอนงบประมาณรายจ่ายได้ตั้งแต่ในขั้นตอนของการพิจารณาร่างรัฐบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า ประเทศไทยควรมีการกำหนดเงื่อนไขและข้อจำกัดเกี่ยวกับการโอนงบประมาณรายจ่ายข้ามหน่วยงานเพิ่มเติมให้มีความชัดเจนเช่นเดียวกับประเทศสหรัฐอเมริกา เพื่อลดอำนาจดุลพินิจของฝ่ายบริหารในการจัดเตรียมการโอนงบประมาณรายจ่ายในแต่ละปีงบประมาณให้จำกัดมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยได้มีการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารอย่างชัดเจน โดยบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติในการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของฝ่ายบริหารมีความเข้มแข็งเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะการมีคณะกรรมการอิสระต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้นตามความสามารถและความถนัดเฉพาะด้านเป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำร่างรัฐบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ด้วยเหตุนี้ รัฐบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีแต่ละฉบับของประเทศสหรัฐอเมริกาจึงสามารถกำหนดเงื่อนไขและข้อจำกัดในการโอนงบประมาณรายจ่ายได้ด้วย เพราะคณะกรรมการอิสระต่าง ๆ ได้พิจารณาอย่างรอบคอบดีแล้ว ซึ่งหลักเกณฑ์และข้อจำกัดดังกล่าวอาจเปลี่ยนแปลงได้ทุกปี แต่สำหรับประเทศไทยแล้ว การจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นหน้าที่ฝ่ายบริหาร โดยฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้พิจารณาอนุมัติงบประมาณโดยจะถูกจำกัดเฉพาะงบประมาณที่ฝ่ายบริหารเสนอและมีแผนที่จะใช้จ่ายเฉพาะภายในปีงบประมาณเท่านั้น ไม่รวมถึงงบประมาณที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจได้ใช้จ่ายเกินกว่าหรือนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ผ่านมาหรือเงินงบประมาณสำหรับรายการอื่นที่มีผลเป็นภาระงบประมาณในอนาคต ดังนั้น การกำหนดเงื่อนไขและข้อจำกัดเกี่ยวกับการโอนงบประมาณรายจ่ายข้ามหน่วยงานไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีอาจไม่เหมาะสมกับประเทศไทยที่การรับรู้ข้อมูลทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นไปอย่างจำกัดประกอบกับพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของประเทศไทยยังมีลักษณะกฎหมายในเชิงแบบพิธีเท่านั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า การโอนงบประมาณรายจ่ายข้ามหน่วยงานโดยการกำหนดให้ตราเป็นพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายเป็นมาตรการที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยแล้ว แต่อย่างไรก็ตาม ควรมีการกำหนดเงื่อนไขและข้อจำกัดเพิ่มเติมเกี่ยวกับการโอนงบประมาณรายจ่ายข้ามหน่วยงานไว้ในพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติถึงกรอบการดำเนินการทางการเงินการคลังและงบประมาณของประเทศ ตามความแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 62 ที่รัฐต้องปฏิบัติตามเพื่อรักษาวินัยทางการเงินการคลังของรัฐ โดยเทียบเคียงกับแนวทางของประเทศฝรั่งเศสที่มีการกำหนดสัดส่วนการโอนงบประมาณ เงื่อนไขและข้อจำกัดอื่น ๆ เพิ่มเติม

เกี่ยวกับการโอนงบประมาณรายจ่ายข้ามหน่วยงานไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสารบัญญัติอื่น ๆ ที่ไม่ใช่กฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปี

สำหรับเนื้อหาที่จะกำหนดเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ผู้เขียนเห็นว่า ควรจำกัดอำนาจของฝ่ายบริหารในการโอนงบประมาณรายจ่ายข้ามหน่วยงานภายใต้เงื่อนไขและข้อจำกัดที่กฎหมายกำหนด โดยให้มีการกำหนดสัดส่วนวงเงินในการโอนงบประมาณรายจ่ายที่เหมาะสม การกำหนดให้ต้องระบุวัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายงบประมาณที่ถูกโอนอย่างชัดเจน รวมถึงการกำหนดระยะเวลาในการใช้จ่ายงบประมาณที่ถูกโอนดังกล่าวด้วย เพื่อควบคุมการโอนงบประมาณรายจ่ายของฝ่ายบริหารให้เป็นไปตามขอบเขต วัตถุประสงค์และกรอบระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งจะส่งผลให้การติดตามตรวจสอบควบคุมงบประมาณที่ถูกโอนตามพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายสามารถดำเนินการได้อย่างสะดวกและมีความรัดกุมมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม ในเรื่องการกำหนดสัดส่วนวงเงินในการโอนงบประมาณรายจ่าย ผู้เขียนเห็นว่า การกำหนดสัดส่วนวงเงินการโอนงบประมาณรายจ่ายไว้ในกฎหมายอย่างตายตัวอาจเป็นอุปสรรคต่อการบริหารงบประมาณของฝ่ายบริหารได้ เนื่องจากสภาพเศรษฐกิจมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาและการแก้ไขบทบัญญัติแห่งกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเป็นกระบวนการที่ต้องใช้ระยะเวลาค่อนข้างมากและกระทำได้โดยยาก เพราะฉะนั้น ในส่วนของการกำหนดสัดส่วนวงเงินในการโอนงบประมาณรายจ่าย ควรกำหนดให้เป็นดุลยพินิจของคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ ในการกำหนดสัดส่วนการโอนงบประมาณรายจ่ายดังกล่าว โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 11 พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ออกเป็นประกาศของคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐในแต่ละปีงบประมาณ โดยวิธีการดังกล่าวจะช่วยสร้างความยืดหยุ่นในการบริหารงบประมาณรายจ่ายให้กับฝ่ายบริหารและในขณะเดียวกันก็เป็นการกำหนดกรอบทางกฎหมายเพื่อจำกัดอำนาจดุลยพินิจของฝ่ายบริหารในการโอนงบประมาณรายจ่ายด้วย ดังนั้น เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามข้อเสนอแนะดังกล่าวข้างต้น สมควรเพิ่มเติมถ้อยคำแห่งกฎหมายในบทบัญญัติที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐและบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการโอนงบประมาณรายจ่ายข้ามหน่วยงาน ดังต่อไปนี้

พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 11 บัญญัติว่า
“ให้คณะกรรมการมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดวินัยการเงินการคลังเพิ่มเติมจากที่บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้หรือในกฎหมายอื่น เพื่อให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติ โดยไม่กระทบต่อความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ

(2) จัดทำและทบทวนแผนการคลังระยะปานกลาง

(3) เสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการงบประมาณ การจัดเก็บรายได้ การบริหารหนี้สาธารณะ การบริหารทรัพย์สิน และปัญหาอื่นที่เกี่ยวข้องกับการเงินการคลังของรัฐ

(4) กำหนดสัดส่วนงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น สัดส่วนงบประมาณเพื่อการชำระหนี้ภาครัฐ สัดส่วนการโอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างหน่วยงานของรัฐ สัดส่วนการก่อหนี้ผูกพันงบประมาณรายจ่ายข้ามปีงบประมาณสัดส่วนการก่อหนี้ผูกพันเกินกว่าหรือนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายและสัดส่วนตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 50

(5) กำหนดนโยบายและกำกับดูแลการบริหารจัดการความเสี่ยงทางการเงินการคลัง

(6) กำหนดอัตราการจัดเก็บค่าใช้จ่ายหรือการสูญเสียรายได้ของหน่วยงานของรัฐในการดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 28

(7) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ หรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย”

พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 24 บัญญัติว่า

“การโอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างหน่วยงานของรัฐจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายอนุญาตให้กระทำได้

สัดส่วนวงเงินของการโอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างหน่วยงานของรัฐให้เป็นตามที่คณะกรรมการกำหนด และให้คณะกรรมการรายงานสัดส่วนดังกล่าวให้คณะรัฐมนตรีทราบ และเปิดเผยต่อสาธารณชน รวมทั้งเผยแพร่ผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ด้วย

งบประมาณรายจ่ายที่ถูกโอนไปจากแผนงาน/โครงการใด หน่วยรับงบประมาณที่รับโอนงบประมาณไปนั้นจะต้องใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของแผนงาน/โครงการเดิม และจะต้องแสดงผลและความจำเป็นในการโอนงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวด้วย”

ทั้งนี้ การกำหนดเงื่อนไขและข้อจำกัดในการโอนงบประมาณรายจ่ายข้ามหน่วยงานไว้ในพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 จะช่วยให้รัฐบาลมีความระมัดระวังในการดำเนินการโอนงบประมาณรายจ่ายมากขึ้น อีกทั้ง การระบุให้หน่วยงานต้องแสดงผลและความจำเป็นในการโอนงบประมาณรายจ่ายเอาไว้ จะมีส่วนช่วยให้การติดตามการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายในส่วนนี้ได้อย่างสะดวกมากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายซึ่งโดยปกติแล้วจะดำเนินการเป็น 3 วาระตามที่ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 กำหนด โดยผู้ที่บทบาทสำคัญในการพิจารณารายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย คือ คณะกรรมาธิการที่สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตั้งขึ้น โดยทั่วไปแล้วจะจัดตั้งในรูปแบบของคณะกรรมาธิการวิสามัญขึ้นมาทำหน้าที่พิจารณาร่างกฎหมายฉบับดังกล่าว และเมื่อดำเนินการพิจารณาแล้วเสร็จก็จะสิ้นสุดสภาพไป ด้วยเหตุนี้ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณของประเทศไทยโดยคณะกรรมาธิการวิสามัญที่ขาดความต่อเนื่องจึงเป็นข้อจำกัดอย่างหนึ่งที่ทำให้กระบวนการควบคุมตรวจสอบการโอนงบประมาณรายจ่ายเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า ควรมีการปรับปรุงโครงสร้างและรูปแบบการพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายในชั้นของคณะกรรมาธิการ และการติดตามควบคุมตรวจสอบการโอนงบประมาณรายจ่ายโดยคณะกรรมาธิการ ดังต่อไปนี้

1) การพิจารณารายละเอียดของร่างกฎหมายงบประมาณของประเทศ ไม่ว่าจะเป็นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย ควรกำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมาธิการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาขึ้นมาทำหน้าที่พิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าว โดยให้การพิจารณาร่างกฎหมายงบประมาณของประเทศอยู่ภายใต้การพิจารณาของคณะกรรมาธิการวิสามัญชุดเดียวกันตลอดทั้งปีงบประมาณ เพื่อให้การพิจารณาร่างกฎหมายงบประมาณของประเทศเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบตั้งแต่กระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และการโอนงบประมาณรายจ่าย ซึ่งจะช่วยให้คณะกรรมาธิการสามารถพิจารณาและการตัดสินใจทางงบประมาณได้อย่างเป็นองค์รวม โดยกำหนดหลักการดังกล่าวเอาไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรและข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา

2) ควรปรับปรุงเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ ซึ่งเป็นคณะกรรมการสามัญตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 82 ให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นในกรณีของการติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายงบประมาณที่เกินกว่าหรือนอกเหนือจากที่ได้รับการอนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติ และให้รวมถึงการใช้จ่ายงบประมาณที่เกิดจากการโอนงบประมาณรายจ่ายข้ามหน่วยงานด้วย รวมทั้งการกำหนดให้คณะกรรมการดังกล่าวสามารถแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อช่วยในการตรวจสอบ วิเคราะห์ และพิจารณางบประมาณด้วย เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปด้วยความรวดเร็ว และทันต่อสถานการณ์³⁴⁰ โดยผู้เขียนเห็นว่า สมควรเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ในพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายโดยกำหนดให้หน่วยรับงบประมาณที่ได้รับการโอนงบประมาณรายจ่าย จะต้องจัดทำสรุปผลการปฏิบัติงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณที่ได้รับโอนมาต่อคณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณภายในระยะเวลาที่กำหนด ตามเนื้อความดังต่อไปนี้

มาตรา ... บัญญัติว่า “ให้หน่วยรับงบประมาณที่ได้รับการโอนงบประมาณรายจ่ายตามพระราชบัญญัตินี้ จัดทำสรุปผลการปฏิบัติงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายที่ได้รับโอนมาต่อคณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณภายในสามสิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ พร้อมทั้งรายงานปัญหา อุปสรรคและแนวทางแก้ไขเอาไว้ด้วย”

6.2.5 แนวทางการแก้ไขเกี่ยวกับการโอนงบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนงานบูรณาการ

โดยที่การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนงานบูรณาการเป็นการจัดสรรงบประมาณให้กับภารกิจที่ประกอบไปด้วยการดำเนินงานของหลายหน่วยงานภายใต้เป้าหมายและวัตถุประสงค์เดียวกัน หากในระหว่างปีงบประมาณมีการโอนงบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนงานบูรณาการเป็นจำนวนมาก อาจส่งผลกระทบต่อการบริหารงบประมาณรายจ่ายภายในแผนบูรณาการนั้น ๆ ซึ่งอาจทำให้การดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ ภายใต้แผนงานบูรณาการไม่สามารถบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายและตัวชี้วัดของแผนงานบูรณาการนั้นได้ โดยในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาตามที่ปรากฏในพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายพบว่า งบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนงานบูรณาการถูกโอนออกเป็นสัดส่วนวงเงินที่สูงมาก ด้วยเหตุนี้ แนวทางหนึ่งที่จะช่วยให้การโอนงบประมาณ

³⁴⁰

ยุทธนา สาโยชนกร, “การควบคุมงบประมาณรายจ่ายโดยฝ่ายนิติบัญญัติ,” วารสารการงบประมาณ 12 (กรกฎาคม-กันยายน 2558): 18.

รายจ่ายสำหรับแผนบูรณาการมีแนวโน้มที่ลดลงและให้การบริหารงบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนงานบูรณาการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ผู้เขียนเห็นว่า แม้ว่างบประมาณสำหรับแผนงานบูรณาการจะเน้นความคล่องตัวในการบริหารจัดการ แต่การโอนงบประมาณรายจ่ายควรเป็นทางเลือกสุดท้ายในฐานะที่เป็นข้อยกเว้นของหลักรายจ่ายต้องมีลักษณะเฉพาะเจาะจง ดังนั้น ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหลายควรให้ความสำคัญกับขั้นตอนการจัดทำแผนงานบูรณาการมากขึ้น เพื่อลดข้อผิดพลาดในการบริหารจัดการงบประมาณในระหว่างปีงบประมาณ ตามข้อเสนอต่อไปนี้

1) การจัดทำแผนงานบูรณาการควรมีการคำนึงถึงหลักการบูรณาการอย่างรอบด้าน ทั้งการบูรณาการด้านนโยบายและการบูรณาการทางงบประมาณ ที่จะต้องอาศัยการประสานงานและความร่วมมือกันของหน่วยงานต่าง ๆ ในลักษณะของการประสานความร่วมมือในแนวนอนมากยิ่งขึ้น โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมกันพิจารณากำหนดเป้าหมาย ผลลัพธ์และตัวชี้วัด เพื่อสร้างความเข้าใจและการแก้ไขปัญหาไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งจะมีส่วนช่วยให้หน่วยงานตระหนักถึงความสำคัญของนโยบายนั้น ๆ มากกว่าการยึดติดกับระบบโครงสร้างตามสายงานบังคับบัญชา เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาที่แต่ละหน่วยงานต่างกำหนดเป้าหมาย แผนงาน/โครงการ เฉพาะตามภารกิจที่อยู่ในความรับผิดชอบของตนที่จะทำให้เกิดความซ้ำซ้อนกับการจัดทำงบประมาณปกติได้

2) การจัดทำแผนบูรณาการควรเป็นแผนงานเฉพาะในระดับชาติ และระดับกระทรวง ตามนโยบายของรัฐบาลที่ไม่สามารถบรรลุเป้าหมายได้โดยกระทรวงเดียว โดยจะต้องมีการกำหนดกรอบระยะเวลาในการดำเนินงานที่ชัดเจนและจะต้องไม่เป็นแผนงานที่แต่ละส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นสามารถดำเนินการเป็นปกติตามภารกิจ อำนาจหน้าที่ โดยใช้งบประมาณปกติในการดำเนินการได้³⁴¹ โดยหน่วยงานเจ้าภาพและหน่วยงานที่ร่วมดำเนินการจะต้องคำนึงถึงความสอดคล้องของระยะเวลากับงบประมาณที่ต้องใช้ในการดำเนินงานจริง เพื่อให้การบริหารงบประมาณตามแผนงานบูรณาการบรรลุผลอย่างเป็นรูปธรรม ทั้งนี้ ควรสร้างมาตรการจูงใจเพื่อเป็นรางวัลให้กับหน่วยงานที่ใช้จ่ายงบประมาณได้อย่างประหยัด คุ่มค่า และมีความโปร่งใสตามเป้าหมายของแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ ซึ่งจะช่วยให้หน่วยงานต่าง ๆ มีความจริงจังในการบริหารงบประมาณมากขึ้น

3) การโอนงบประมาณรายจ่ายภายใต้แผนงานบูรณาการเดียวกัน ตามที่ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนงานบูรณาการ พ.ศ. 2559 กำหนดให้หน่วยงานสามารถดำเนินการได้ในกรณีที่จำเป็นตามข้อ 15 (1)-(4) ซึ่งจะมีผลทำให้การโอนงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวมีลักษณะเป็นการโอนงบประมาณรายจ่ายข้ามหน่วยงาน ตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติ

341

สำนักงานงบประมาณของรัฐบาล สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, การโอนงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561, หน้า 21.

วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่จะต้องดำเนินการโดยการตราเป็นพระราชบัญญัติ เพื่อไม่ให้ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนงานบูรณาการ พ.ศ. 2559 ขัดต่อพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ผู้เขียนเห็นว่าควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยการกำหนดให้การโอนงบประมาณรายจ่ายภายใต้แผนงานบูรณาการเดียวกันเป็นข้อยกเว้นหนึ่งของการโอนงบประมาณรายจ่ายข้ามหน่วยงาน โดยให้มีเนื้อความเป็นไปตามร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาให้ความเห็นชอบในมาตรา 35 ดังนี้

ร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. มาตรา 35 บัญญัติว่า “งบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับงบประมาณที่กำหนดไว้ตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย จะโอนหรือนำไปใช้สำหรับหน่วยรับงบประมาณอื่นมิได้ เว้นแต่

(1) มีพระราชบัญญัติให้โอนหรือนำไปใช้ได้

(2) ในกรณีที่มีพระราชกฤษฎีการวมหรือโอนส่วนราชการเข้าด้วยกันไม่ว่าจะมีผลเป็นการจัดตั้งส่วนราชการขึ้นใหม่หรือไม่ก็ตาม ให้โอนงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการที่ถูกโอนหรือรวมเข้าด้วยกันนั้นไปเป็นของส่วนราชการที่รับโอนหรือที่รวมเข้าด้วยกัน หรือส่วนราชการที่ตั้งขึ้นใหม่แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

(3) การโอนงบประมาณรายจ่ายบูรณาการภายใต้แผนงานบูรณาการเดียวกัน

(4) การโอนงบประมาณรายจ่ายบุคลากรภายใต้แผนงานบุคลากรภาครัฐ

การโอนงบประมาณรายจ่ายตาม (3) และ (4) ให้กระทำได้เท่าที่จำเป็นและไม่เกิดผลเสียหายต่อการดำเนินการตามแผนงานบูรณาการและแผนงานบุคลากรภาครัฐ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่ผู้อำนวยการกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี”

บรรณานุกรม

- เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม. การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย. พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552.
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. เอกสารวิชาการ ของสถาบันพระปกเกล้า ชุด รู้เขารู้เรา : การเมืองการปกครองต่างประเทศ ระบบการเมืองการปกครองฝรั่งเศส. กรุงเทพฯ: สยามศิลป์การพิมพ์, 2543.
- ไกรยุทธ ชิตยาคีนันท์. หลักการงบประมาณแผ่นดิน. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2528.
- ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551. ราชกิจจานุเบกษา. 125, พิเศษ 76 ง (25 เมษายน 2551).
- ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551. ราชกิจจานุเบกษา. 125, พิเศษ 79 ง (2 พฤษภาคม 2551).
- จรัส สุวรรณมาลา. ประชาธิปไตยทางการเมืองของไทย. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553.
- . ระบบงบประมาณและการจัดการแบบมุ่งผลสำเร็จในภาครัฐ: ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและพลเมืองยุคใหม่. กรุงเทพฯ: ธนัชการพิมพ์, 2546.
- จินตนา ดำรงค์เลิศ. การเมืองฝรั่งเศสสมัยสาธารณรัฐที่ 5. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551.
- เชาว์ อรรถมานะ. สำนักงบประมาณ : ทำทศวรรษแห่งการเปลี่ยนแปลง. ใน **ครบรอบวันสถาปนาสำนักงบประมาณ 44 ปี 2502-2546**. กรุงเทพมหานคร: สำนักงบประมาณ, 2546. หน้า 110-119.
- โชติชัย เจริญงาม และประวิช สุขุม. หลักการและวิธีการงบประมาณแบบใหม่. ใน **ครบรอบวันสถาปนาสำนักงบประมาณ 44 ปี 2502-2546**. กรุงเทพมหานคร: สำนักงบประมาณ, 2546. หน้า 155-160.
- ณรงค์ สัจพันโรจน์. การจัดทำ อนุมัติ และบริหารงบประมาณแผ่นดิน: ทฤษฎีและปฏิบัติ. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สุขสวัสดิ์, 2530.
- . รายงานการวิจัย เรื่อง ประสิทธิภาพของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2544.
- เดชาภิวัฒน์ ณ สงขลา. ระบบงบประมาณของประเทศสหรัฐอเมริกา. **วารสารการงบประมาณ** 2 (ตุลาคม-ธันวาคม 2548): 40-47.
- ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ และสุยีน เทพทอง. งบประมาณเชิงบูรณาการเพื่อการพัฒนา : กลไกการบูรณาการยุทธศาสตร์ของ 5 กระทรวงหลักด้านเศรษฐกิจ. **วารสารรัฐประศาสนศาสตร์** 13 (2558): 147-176

- ไทยพับลิก้า. 20 ปี จากทักษิณ ชินวัตร ถึงประยุทธ์ จันทร์โอชา ใช้ ‘งบกลาง’ 5 ล้านล้าน 14.5% ของงบรวม. ค้นวันที่ 7 สิงหาคม 2561 จาก <https://thaipublica.org/2016/11/thaksin-to-prayuth-budgeting/>.
- ธีรพัฒน์ พิเชฐวงศ์. **มาตรการทางกฎหมายเพื่อสร้างความเข้มแข็งในการอนุมัติงบประมาณแผ่นดินของรัฐสภา**. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557.
- นงลักษณ์ สุทธิวัฒน์พันธ์. **การงบประมาณ: หลักทฤษฎีและแนววิเคราะห์เชิงปฏิบัติ**. กรุงเทพฯ: สุขภาพใจ, 2544.
- นิตดา ชูชาย. **การบริหารงบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนบูรณาการ**. สำนักงบประมาณของรัฐสภา, 2560.
- ประสิน โสภณบุญ. **วิธีการและวงจรงบประมาณแผ่นดินเปรียบเทียบ (ระหว่างประเทศไทย อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา)**. กรุงเทพฯ: สำนักวิจัยสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2527.
- ปรีชา สุวรรณทัต. **รอยต่างในรอบสามปีที่รัฐบาลคสช.ละเมิดไม่รักษาวินัยการเงินการคลัง**. ค้นวันที่ 4 สิงหาคม 2561 จาก <http://www.naewna.com/politic/columnist/29874>.
- . **วิชาธรรมศาสตร์ว่าด้วยการคลังภาครัฐ**. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559.
- พจนาลัย ไชยรังษี และสุรพล ราชภัณฑารักษ์. **การเมืองในสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และฝรั่งเศส**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2541.
- พนม ทินกร ณ อยุธยา. **การบริหารงานคลังรัฐบาล เล่มที่ 1 การบริหารงานคลังรัฐบาล มหภาค 1**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: ศิลป์สยามการพิมพ์, 2534.
- . **การบริหารงานคลังรัฐบาล เล่มที่ 3 การบริหารงานคลังรัฐบาล จุลภาค 1**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: ศิลป์สยามการพิมพ์, 2534.
- พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัด พ.ศ. 2551. **ราชกิจจานุเบกษา**. 125, 137 ก (30 ธันวาคม 2551).
- พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546. **ราชกิจจานุเบกษา**. 120, 100 ก (9 ตุลาคม 2546).
- พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542. **ราชกิจจานุเบกษา**. 116, 114 ก (17 เมษายน 2542).
- พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561. **ราชกิจจานุเบกษา**. 134, 101 ก (2 ตุลาคม 2560).
- พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545. **ราชกิจจานุเบกษา**. 119, 99 ก (2 ตุลาคม 2545).
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534. **ราชกิจจานุเบกษา**. 108, 156 ก ฉบับพิเศษ (4 กันยายน 2534).

- พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502. **ราชกิจจานุเบกษา**. 76, 98 ก (27 ตุลาคม 2502).
- พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561. **ราชกิจจานุเบกษา**. 135, 27 ก (19 เมษายน 2561).
- พระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2558. **ราชกิจจานุเบกษา**. 132, 91 ก (25 กันยายน 2558).
- พระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2559. **ราชกิจจานุเบกษา**. 133, 55 ก (27 มิถุนายน 2559).
- พระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2560. **ราชกิจจานุเบกษา**. 134, 53 ก (17 พฤษภาคม 2560).
- พระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2561. **ราชกิจจานุเบกษา**. 135, 56 ก (5 สิงหาคม 2561).
- พัลลภ ศักดิ์โสภณกุล. **วิวัฒนาการกฎหมายวิธีการงบประมาณและการปฏิรูประบบงบประมาณของประเทศไทย**. กรุงเทพฯ: วัฒนาพานิช, 2547.
- ไพรัช ตระการศิริพันธ์. **การคลังภาครัฐ**. พิมพ์ครั้งที่ 3. เชียงใหม่: เอ็น สแควร์ กราฟฟิค พริน, 2550.
- ไพศาล ชัยมงคล. **งบประมาณแผ่นดิน: ทฤษฎีและปฏิบัติ**. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช, 2517.
- มานิตย์ จุมปา. **รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา คำอธิบายเรียงมาตราพร้อมคำพิพากษาศาลฎีกา**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552.
- ยงยุทธ ภูประดับกฤต. **การเสนอและการพิจารณาร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายและร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินในระบบกฎหมายไทย**. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555.
- ยุทธนา สาโยชนกร. **การควบคุมงบประมาณรายจ่ายโดยฝ่ายนิติบัญญัติ**. **วารสารการงบประมาณ** 12 (กรกฎาคม-กันยายน 2558): 4-20.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. **ราชกิจจานุเบกษา**. 134, 40 ก (6 เมษายน 2560).
- วรวิทย์ ยอแสง. **การนำกรอบวินัยการเงินการคลังตามรัฐธรรมนูญมาใช้บังคับกับการตราพระราชกำหนดเพื่อก่อหนี้สาธารณะ**. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556.
- วริยา ศ. ชินวรรณ. **เอกสารการสอนชุดวิชา การเมืองการปกครองในยุโรปและอเมริกา (Governments and Politics in Europe and America) หน่วยที่ 1-3**. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, 2530.
- วิวัฒน์ไชย ไชยยันต์. **กฎหมายการคลัง**. พิมพ์ครั้งที่ 2. พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2493.
- ศรชัย ท้าวมิตร. **ระบบรัฐสภาไทย (Thai Parliamentary System)**. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์, 2549.
- ศาสตรา สุดสวัสดิ์ และ ฐิติมา ชูเชิด. **ความโปร่งใสทางการคลังและความโปร่งใสในงบประมาณของไทยตามหลักสากล**. ค้นวันที่ 5 สิงหาคม 2561 จาก <https://thaipublica.org/2016/07/thailand-transparency-research-group2/>
- ศิริพงศ์ อัทธัญตา. **แนวทางการปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548**. กรุงเทพฯ: สำนักงบประมาณ, 2548.

สถาบันพระปกเกล้า. ฝ่ายนิติบัญญัติ. ค้นวันที่ 29 มีนาคม 2561 จาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=ฝ่ายนิติบัญญัติ>.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. โครงการศึกษาภาพรวมของระบบการจัดสรรงบประมาณใหม่ รายงานฉบับสมบูรณ์. ม.ป.ท., 2547.

สมคิด เลิศไพฑูรย์, อรพิน สบายรูป, วุฒิสาร ตันไชย และสกันธ์ วรัญญูวัฒนา. โครงการศึกษาเพื่อพัฒนา กฎหมายเกี่ยวกับการงบประมาณในระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ในเชิง มิตินโยบาย (agenda) มิติโครงสร้างหน้าที่ (function) และมิติพื้นที่ (area) : รายงานวิจัยฉบับ สมบูรณ์. กรุงเทพฯ: สำนักงบประมาณ, 2549.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. กระบวนการงบประมาณแผ่นดินในประเทศฝรั่งเศส. วารสารนิติศาสตร์ 26 (มีนาคม 2541): 49-58.

———. คำอธิบายกฎหมายการคลัง: พร้อมด้วยภาคผนวกกฎหมายการคลัง และ การงบประมาณ. กรุงเทพฯ : นิติธรรม, 2541.

สมชัย สัจจพงษ์ และคณะ. รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัย เรื่อง การศึกษาวินัยทางการคลังของ ประเทศไทย (อดีตสู่ปัจจุบัน) และแนวทางในการเสริมสร้างวินัยทางการคลังตามหลักสากล. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2551.

สมนึก พิมลเสถียร. ระบบงบประมาณตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550. เอกสารประกอบการบรรยายของสำนักงบประมาณ วันที่ 30 มิถุนายน - 2 กรกฎาคม 2551.

สมบัติ อารังธวังศ์. การเมืองอเมริกา. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: เสมาธรรม, 2545.

สรเสรีญ สืบสหการ. ปัญหาการจัดทำงบประมาณของสหรัฐอเมริกา. รัฐสภาสาร 32 (มกราคม 2527): 58-70.

สำนักกฎหมายและระเบียบ สำนักงบประมาณ. การโอนและ/หรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณ รายจ่าย. วารสารการงบประมาณ 4 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2550): 48-52.

สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี. งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561. กรุงเทพมหานคร: อรุณการพิมพ์, 2560.

———. งบประมาณโดยสังเขปปีงบประมาณ 2560. กรุงเทพมหานคร: รุ่งศิลป์การพิมพ์, 2560.

———. เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 เล่มที่ 12 (1). กรุงเทพมหานคร: สำนักงบประมาณ, 2560.

สำนักงบประมาณ. คู่มือการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ประจำปี งบประมาณ พ.ศ. 2561. กรุงเทพมหานคร: สำนักงบประมาณ, 2559.

- . **คู่มือปฏิบัติ การจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561.** กรุงเทพมหานคร: สำนักงบประมาณ, 2559.
- . **แนวทางการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562.** เอกสารประกอบการบรรยายของสำนักงบประมาณ วันที่ 16 สิงหาคม 2560.
- . **ประวัติและความเป็นมา.** ค้นวันที่ 28 มีนาคม 2561 จาก http://www.bb.go.th/bbweb/?page_id=5757.
- . **ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548.** ค้นวันที่ 19 เมษายน 2561 จาก <http://www.bb.go.th/topic-detail.php?id=1246>
- . หนังสือที่ นร 0702/ว 14. **เรื่องระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนบูรณาการ พ.ศ. 2559.** 15 พฤศจิกายน 2559.
- . หนังสือที่ นร 0702/ว 82. **เรื่องระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณรายจ่ายรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น พ.ศ. 2560.** 16 พฤษภาคม 2560.
- . **เอกสารประกอบร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. รายละเอียดการโอนงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 เล่ม 4.** กรุงเทพมหานคร: สำนักงบประมาณ, 2560.
- สำนักงบประมาณของรัฐบาล สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. **การวิเคราะห์รายจ่ายงบกลาง.** กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2560.
- . **การศึกษา วิเคราะห์แผนงานบูรณาการในมิติพื้นที่ (AREA): กรณีศึกษา พื้นที่ภาคตะวันออก.** กรุงเทพมหานคร: สำนักการพิมพ์ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2561.
- . **การโอนงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ตามร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พ.ศ.** กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2561.
- . **ร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2558.** กรุงเทพฯ: สำนักงบประมาณของรัฐบาล สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2558.
- . **วิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พ.ศ.** กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2560.
- . **วิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พ.ศ.** กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2559.

- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, **การจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน: การจัดทำแผนปฏิบัติราชการและแผนปฏิบัติราชการประจำปี การติดตามและประเมินผล**. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2549.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานกฤษฎีกา. **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สิบสอง พ.ศ. 2560-2564**. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2559.
- สำนักงานบริหารโครงการปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณ. **ระบบงบประมาณของประเทศไทย. ในครบรอบวันสถาปนาสำนักงบประมาณ 44 ปี 2502-2546**. กรุงเทพมหานคร: สำนักงบประมาณ, 2546. หน้า 132-139.
- สุปรียา แก้วละเอียด. **กฎหมายงบประมาณของต่างประเทศ: ข้อคิดและประสบการณ์ของประเทศไทยสหรัฐอเมริกาและประเทศฝรั่งเศส**. ปทุมธานี: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560.
- . **กฎหมายงบประมาณของประเทศไทย**. ปทุมธานี: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560.
- อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป. **กฎหมายการคลัง**. พิมพ์ครั้งที่ 3 แก้ไขเพิ่มเติม. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557.
- อรัญ ธรรมโน. **ความรู้ทั่วไปทางการคลัง (ฉบับปรับปรุง)**. กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชิ่ง, 2548.
- อัจฉรา ชีวะตระกูลกิจ. **ต้นทุนผลผลิตกับงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์. วารสารสุขุทัยธรรมมาธิราช**. 18 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2548): 59-73.
- อานันท์ กระบวนศรี. **ระบบงบประมาณสองขา. วารสารการงบประมาณ**. 12 (ตุลาคม-ธันวาคม 2558): 19-31.
- เอื้ออารีย์ อังจะนิล. **หลักกฎหมายการคลัง**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2558.
- Buisson, Jacques. **Finances publiques**. Paris: Dalloz, 2012, *อ้างถึงใน* เอื้ออารีย์ อังจะนิล. **หลักกฎหมายการคลัง**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2558.
- Burkhead, Jesse. **Government Budgeting**. New York, NY: John Wiley & Sons, 1956.
- Commerce, Justice, Science, and Related Agencies Appropriations Act 2018**. Retrieved March 27, 2018 from <https://www.congress.gov/bill/115thcongress/house-bill/3267/text>
- Congressional Research Service. **Congressional Action on FY2016 Appropriations Measures**. Report R44062. November 23, 2015.
- . **Functional Categories of the Federal Budget**. Report 98-280. August 19, 2008.

- . **House Offset Amendments to Appropriations Bills: Procedural Considerations.** Report RL31055. November 30, 2016.
- . **Introduction to the Federal Budget Process.** Report 98-721. December 3, 2012.
- . **Office of Management and Budget (OMB): A Brief Overview.** Report RS21665. March 31, 2006.
- . **The Congressional Appropriations Process: An Introduction.** Report R42388. November 14, 2014.
- . **The Executive Budget Process: An Overview.** Report R42633. July 27, 2012.
- . **Transfer and Reprogramming of Appropriations: An Overview of Authorities, Limitations, and Procedures.** Report R43098. June 6, 2013.
- Constitution du 4 octobre 1958.** Retrieved January 11, 2018 from <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006071114>
- Department of Defense Appropriations Act 2018.** Retrieved March 27, 2018 from <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/695/text>
- Department of State, Foreign Operations, and Related Programs Appropriations Act 2018.** Retrieved 27 March, 2018 from <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/3362/text>
- Department of The Interior, Environment, and Related Agencies Appropriations Act 2018.** Retrieved March 27, 2018 from <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/3354/text>
- Departments of Labor, Health and Human Services, and Education, and Related Agencies Appropriations Act 2018.** Retrieved March 27, 2018 from <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/3358/text>
- Direction Du Budget. **Guide to the Constitutional Bylaw on Budget Acts Updated Edition.** Paris: Direction Du Budget, 2008.
- Eckstein, Otto. **Public Finance. Foundations of Modern Economics Series.** S.l.: Prentice-Hall, 1964, *อ้างอิงใน* ไพรัช ตระการศิรินนท์. **การคลังภาครัฐ.** พิมพ์ครั้งที่ 3. เชียงใหม่: เอ็น สแควร์ กราฟฟิค พริน, 2550.

- Executive Office of The President Office of Management and Budget. **Circular No. A-11 Preparation, Submission, and Execution of The Budget 2007**. Retrieved April 2, 2018 from https://www.whitehouse.gov/sites/whitehouse.gov/files/omb/assets/a11_current_year/a11_2017.pdf
- International Monetary Fund, **Government Finance Statistics Manual 2014**. Washington, DC: International Monetary Fund, 2014.
- J. Wilner Sundelson. **Budgetary Methods in National & State Government**. New York: McGraw-Hill Book Company, 1955, *อ้างอิงใน* นงลักษณ์ สุทธิวัฒนพันธ์. **การงบประมาณ: หลักทฤษฎีและแนววิเคราะห์เชิงปฏิบัติ**. กรุงเทพฯ: สุขภาพใจ, 2544.
- Jacobs, Davina; Hélys, Jean-Luc and Dominique Bouley. **Budget Classification**. Washington, DC: International Monetary Fund, 2009.
- La loi de finances initiale 2018**. Retrieved April 11, 2018 from <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2017/12/30/CPAX1723900L/jo/texte/>
- Lee Jr, Robert D.; Johnson, Ronald W. and Joyce, Philip G. **Public Budgeting System**. 9th ed. Burlington, MA: Jones & Bartlett Publishers, 2012, *อ้างอิงใน* สุปรียา แก้วละเอียด. **กฎหมายงบประมาณของประเทศไทย**. ปทุมธานี: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560.
- Loi organique n°2001 - 692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (la LOLF)**. Retrieved January 11, 2018 from <https://www.legifrance.gouv.fr/content/location/1790>
- Mazzotta, Biagio and Mocavini, Fabrizio. France – The Performance-Based Approach: Strategy, Objectives, Indicators. In **Budgeting in EU Member States**. Rome: Ragioneria Generale dello Stato (RGS), 2007. pp. 13-30.
- Mikesell, John L. **Fiscal Administration: Analysis and Applications for the Public Sector**. 9th ed. Boston, MA: Wadsworth, Cengage Learning, 2014, *อ้างอิงใน* สุปรียา แก้วละเอียด. **กฎหมายงบประมาณของประเทศไทย**. ปทุมธานี: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560.
- OECD. **Recommendation of the Council on Budgetary Governance**. Paris: OECD Publishing, 2015, *อ้างอิงใน* สุปรียา แก้วละเอียด. **กฎหมายงบประมาณของประเทศไทย**. ปทุมธานี: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560.

- OECD. The Legal Framework for Budget Systems An International Comparison. **OECD Journal on Budgeting** 4 (2004): 185-218.
- Posner, Paul and Park, Chung-Keun. Role of the Legislature in the Budget Process: Recent Trends and Innovations. **OECD Journal on Budgeting** 7 (2007): 1-26.
- Saxena, Sandeep and Yläoutinen, Sami. **Managing Budgetary Virements**. Washington, DC: International Monetary Fund, 2006.
- Sherwood, Frank P. **The Management Approach to Budgeting**. Brussels: International Institute of Administrative Sciences, 1966, อ้างถึงใน ไพรัช ตระการศิรินนท์. การคลังภาครัฐ. พิมพ์ครั้งที่ 3. เชียงใหม่: เอ็น สแควร์ กราฟฟิค พริน, 2550.
- Smith, Harold D. The Budget as an Instrument of Legislative Control and Executive Management. **Public Administration Review** 4 (1944): 181-188, อ้างถึงใน สุปรียา แก้วละเอียต. กฎหมายงบประมาณของประเทศไทย. ปทุมธานี: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560.
- The Congressional Budget and Impoundment Control Act 1974**. Retrieved March 9, 2018 from <https://www.congress.gov/bill/93rd-congress/housebill/7130/text>
- The Constitution of the United States of America 1787**. Retrieved January 12, 2018 from <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CDOC110hdoc50/pdf/CDOC110hdoc50.pdf>
- The United States Code Title 31 Money and Finance**. Retrieved January 12, 2018 from <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/USCODE-2011-title31/pdf/USCODE-2011-title31.pdf>
- U.S. Government Accountability Office. **A Glossary of Terms Used in the Federal Budget Process**. GAO-05-734SP. September 2005.
- United States General Accounting Office. **BUDGET FUNCTION CLASSIFICATIONS Origins, Trends, and Implications for Current Uses**. February 1998.
- Wildavsky, Aaron B. **The Politics of the Budgetary Process**. 4th ed. Boston: Little, Brown, 1984, อ้างถึงใน ไพรัช ตระการศิรินนท์. การคลังภาครัฐ. พิมพ์ครั้งที่ 3. เชียงใหม่: เอ็น สแควร์ กราฟฟิค พริน, 2550.

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-นามสกุล ปรีดีเกษม ปรัชญพฤทธิ์
ประวัติการศึกษา นิติศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับ 2)
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
 ปีที่สำเร็จการศึกษา พ.ศ. 2558
 ประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง
 รุ่นที่ 45 พ.ศ. 2559
 สภาทนายความ
ประสบการณ์การทำงาน

