

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณรายจ่าย

Legal Problems of Expenditure Budget Transfer

ปรีดีเกษม ปรัชญพฤทธิ์¹
คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
118 หมู่ 3 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพฯ 10240, ประเทศไทย
อีเมลติดต่อ: pks.tee@hotmail.com

Preekasem Pratchayapruit²
Faculty of Law, National Institute of Development Administration
118 Moo 3, Seri Thai Road, Bang Kapi, Bangkok 10240, Thailand
Email: pks.tee@hotmail.com

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและนำเสนอปัญหาเกี่ยวกับผลกระทบทางกฎหมายจากการตราพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขมาตรการทางกฎหมายในการโอนงบประมาณรายจ่ายของประเทศไทยให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ผลการศึกษาพบว่า การตราพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายของประเทศไทยมีปัญหาทางกฎหมายที่จะต้องพิจารณา 5 ประการ ได้แก่ 1) ปัญหาการตราพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายขัดต่อหลักการโอนงบประมาณแผ่นดิน 2) ปัญหาเกี่ยวกับผลกระทบทางวินัยการเงินการคลัง 3) ปัญหาเกี่ยวกับเงื่อนไขด้านระยะเวลา 4) ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการโอนงบประมาณ และ 5) ปัญหาเกี่ยวกับการโอนงบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนงานบูรณาการ จากปัญหาดังกล่าว ผู้เขียนจึงเสนอแนะให้แก้ไขบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการโอนงบประมาณรายจ่ายให้มีเงื่อนไขและข้อจำกัดที่เคร่งครัดมากขึ้น โดยจะต้องเป็นการโอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่นเท่านั้น และฝ่ายบริหารไม่ควรใช้การโอนงบประมาณรายจ่ายเป็นมาตรการเร่งรัดการผูกพันงบประมาณ อีกทั้งควรเพิ่มบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติในการควบคุมตรวจสอบการโอนงบประมาณรายจ่าย รวมถึงควรให้ความสำคัญกับการจัดทำแผนงานบูรณาการให้มากยิ่งขึ้น

คำสำคัญ: ปัญหาทางกฎหมาย; โอนงบประมาณ; งบประมาณรายจ่าย

¹ นักวิจัยอิสระด้านนิติศาสตร์.

² Independent Researcher of Laws.

Abstract

This article is to study the problems resulting from the enactment of expenditure budget transfer act. The ultimate goal is to improve related legal measures of expenditure budget transfer in Thailand and hence to improve the efficiency of expenditure budget transfer.

Results of the study show that the enactment of expenditure budget transfer act raises five important problems: 1) the enactment of expenditure budget transfer act contradicting the principles of public budget transfer, 2) effects of financial and fiscal disciplines, 3) problem of time condition, 4) problem of control and scrutiny of budget transfer and 5) problem of expenditure budget for integration programs. To solve those problems, the writer highly recommends amendment of all laws relating to expenditure budget transfer. To be precise, the terms and restrictions of expenditure budget transfer should be stricter. For example, the expenditure budget transfer can be done only among state offices, state enterprises and other agencies. The executive branch should not use the expenditure budget transfer as a measure to accelerate budget obligation. Moreover, the legislative branch should be granted more authority to control and scrutinize the expenditure budget transfer. Lastly, integration planning should be more prioritized.

Keywords: Legal Problems; Budget Transfer; Expenditure Budget

1. บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

งบประมาณแผ่นดินมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งต่อการบริหารประเทศ การดำเนินนโยบายของรัฐบาลเพื่อบริหารประเทศให้มีความเจริญก้าวหน้าต่างต้องอาศัยงบประมาณแผ่นดินเป็นตัวขับเคลื่อน สำหรับการจัดทำงบประมาณของประเทศไทยนั้นจะปรากฏรายละเอียดอยู่ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยปีงบประมาณของประเทศจะเริ่มตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคมของปีก่อน และไปสิ้นสุดเมื่อวันที่ 30 กันยายนของปีนั้น โดยในแต่ละปีงบประมาณจะประกอบไปด้วยกระบวนการงบประมาณที่สำคัญ ได้แก่ การจัดเตรียมงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ การบริหารงบประมาณ และการควบคุมงบประมาณ

ขั้นตอนในการบริหารงบประมาณนั้นเป็นความรับผิดชอบของฝ่ายบริหาร โดยการใช้จ่ายเงินงบประมาณของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานของรัฐ จะต้องเป็นไปตามรายการหรือแผนงานตามที่รัฐสภาอนุมัติ อย่างไรก็ตาม ด้วยเหตุที่ว่าการจัดทำงบประมาณนั้นเป็นการประมาณการค่าใช้จ่ายไว้ล่วงหน้า สภาพการณ์ที่เกิดขึ้นจริงในขณะที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อนำไปใช้จ่ายอาจแตกต่างจากที่ได้คาดการณ์ไว้ จนเป็นผลให้งบประมาณรายจ่ายบางรายการที่จัดสรรไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต้องเปลี่ยนแปลงไป เช่น บางโครงการมีความจำเป็นที่จะต้องใช้งบประมาณเพิ่มขึ้น หรือบางโครงการได้เปลี่ยนเป้าหมาย

ในการให้บริการ ดังนั้นเพื่อให้การบริหารงบประมาณเกิดความคล่องตัวและสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน ประกอบกับหลักการที่สำคัญของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ที่มุ่งเน้นให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารจัดการทรัพยากรเพื่อส่งเสริมให้กระทรวงและหน่วยงานมีบทบาทมากยิ่งขึ้นในการตัดสินใจทางการบริหารงบประมาณ³ ฉะนั้นจึงมีความจำเป็นต้องกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการโอนงบประมาณแผ่นดินหรือการเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายเอาไว้ อย่างไรก็ตาม โดยหลักแล้วงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่ได้รับจัดสรรตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ เว้นแต่จะได้รับอนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติ กรณีเช่นนี้กฎหมายจึงกำหนดให้ต้องออกเป็นพระราชบัญญัติให้ออนหรือนำไปใช้ได้ เรียกว่า “พระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พ.ศ.” ตามนัยมาตรา 18 (1) แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

นับแต่ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้มีการตราพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายทั้งสิ้น 5 ฉบับ ซึ่งหากพิจารณาเนื้อหาของพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวข้างต้นจะพบว่า เป็นการโอนงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณไปตั้งเป็น “งบกลาง” ทั้งสิ้น โดยพระราชบัญญัติโอนงบประมาณ พ.ศ. 2558 พ.ศ. 2559 พ.ศ. 2560 และ พ.ศ. 2561 เป็นการโอนงบประมาณรายจ่ายประจำปีไปตั้งเป็นงบกลาง “รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น” อย่างไรก็ตาม แม้ว่าพระราชบัญญัติโอนงบประมาณดังกล่าวได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาและมีผลใช้บังคับแล้วก็ตาม หากพิจารณาในเชิงหลักเกณฑ์ เนื้อหาและกระบวนการพบว่า การตราพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายได้ก่อให้เกิดประเด็นปัญหาในทางกฎหมายและผลกระทบต่อการบริหารงบประมาณที่ต้องพิจารณาหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาการตราพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายที่ขัดกับหลักการโอนงบประมาณแผ่นดินตามกฎหมาย ปัญหาเกี่ยวกับผลกระทบทางด้านวินัยการเงินการคลังของพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย เนื่องจากการโอนงบประมาณรายจ่ายไปตั้งเป็นรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ปัญหาเงื่อนไขด้านระยะเวลาของพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย ปัญหาด้านการควบคุมตรวจสอบการโอนงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทย รวมไปถึงปัญหาเกี่ยวกับการโอนงบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนงานบูรณาการ จากประเด็นปัญหาดังกล่าวข้างต้น จึงนำมาสู่การศึกษาถึงหลักเกณฑ์ในการโอนงบประมาณรายจ่ายและแนวทางในการควบคุมตรวจสอบการโอนงบประมาณรายจ่ายให้มีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

1.2 วัตถุประสงค์

1.2.1 เพื่อศึกษาแนวคิดและหลักการพื้นฐานทางงบประมาณแผ่นดินที่เกี่ยวข้องกับการโอนงบประมาณแผ่นดิน

1.2.2 เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์การโอนงบประมาณแผ่นดินในระบบกฎหมายต่างประเทศเพื่อนำไปสู่การปรับปรุงและพัฒนากฎหมายของไทยให้มีความเหมาะสมมากขึ้น

³ The Bureau of Legal Affairs and Regulations, the Bureau of Budget, “Transferring and/or Changing Budget Expenditure List,” *Budget Journal* 4, no. 13-14 (July-December 2007): 48. [In Thai]

1.2.3 เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและข้อจำกัดทางกฎหมายในกระบวนการโอนงบประมาณแผ่นดินรวมไปถึงผลกระทบที่เกิดจากการตราพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายในประเทศไทย

1.2.4 เพื่อนำผลการศึกษามาใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้การโอนงบประมาณแผ่นดินมีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมและมีกระบวนการในการควบคุมตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น

1.3 ขอบเขตการวิจัย

ขอบเขตการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ จะทำการศึกษาถึงหลักเกณฑ์ในการโอนงบประมาณแผ่นดิน โดยผู้เขียนได้จำกัดการวิเคราะห์เฉพาะประเด็นปัญหาและผลกระทบที่เกิดจากการโอนงบประมาณรายจ่ายข้ามหน่วยงานโดยการตราเป็นพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายเท่านั้น โดยไม่รวมถึงการโอนงบประมาณรายจ่ายบางรายการภายในส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเดียวกันที่เป็นอำนาจของผู้อำนวยการสำนักงบประมาณและหรือคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ โดยศึกษาแนวคิดและหลักการพื้นฐานของงบประมาณแผ่นดินและกระบวนการทางงบประมาณแผ่นดินในระบบกฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศฝรั่งเศส ซึ่งเป็นประเทศที่มีพัฒนาการด้านกฎหมายการคลังมาอย่างยาวนานและมีความโปร่งใสในลำดับต้น ๆ ของโลก เพื่อเป็นประโยชน์ในการวิเคราะห์และใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป

1.4 ระเบียบวิธีการวิจัย

วิธีการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ เป็นการศึกษาวิจัยทางเอกสารเป็นหลัก โดยผู้เขียนได้ศึกษาค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561, พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2558, พ.ศ. 2559, พ.ศ. 2560 และ พ.ศ. 2561, พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546, ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 เป็นต้น ตลอดจนบทความวิชาการ รายงานการศึกษาวิจัย ตำรากฎหมาย สิ่งพิมพ์ อิเล็กทรอนิกส์ เพื่อนำมาศึกษาวิเคราะห์สำหรับการประกอบการพิจารณาเพื่อให้ได้ข้อสรุปและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่เหมาะสมในการโอนงบประมาณแผ่นดิน

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.5.1 ทำให้ทราบถึงแนวคิดและหลักการพื้นฐานทางงบประมาณแผ่นดินที่เกี่ยวข้องกับการโอนงบประมาณแผ่นดิน

1.5.2 ทำให้ทราบถึงหลักการในการโอนงบประมาณแผ่นดินและมาตรการในการควบคุมตรวจสอบการโอนงบประมาณแผ่นดินในระบบกฎหมายต่างประเทศ

1.5.3 ทำให้ทราบถึงปัญหาและข้อจำกัดทางกฎหมายในกระบวนการโอนงบประมาณแผ่นดินรวมไปถึงผลกระทบที่เกิดจากการตราพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายในประเทศไทย

1.5.4 ทำให้ได้ผลการศึกษามาใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้การโอนงบประมาณแผ่นดินมีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมและมีกระบวนการในการควบคุมตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น

2. ผลการวิจัย

จากการที่ประเทศไทยมีการตราพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายรวมทั้งสิ้น 5 ฉบับ ประกอบไปด้วย 1) พระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2507 เป็นการโอนงบประมาณรายจ่ายบางรายการภายใต้ทุกงบรายจ่ายเป็นจำนวน 160 ล้านบาท 2) พระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2558 เป็นการโอนงบประมาณรายจ่ายในส่วนของรายจ่ายลงทุนที่ไม่สามารถผูกพันงบประมาณได้ทันภายในเดือนกรกฎาคม 2558 เป็นจำนวน 7,917.0777 ล้านบาท 3) พระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2559 เป็นการโอนงบประมาณรายจ่ายในส่วนของรายจ่ายลงทุนทุกรายการที่ไม่สามารถลงนามจัดซื้อจัดจ้างได้ทันภายในเดือนมีนาคม 2559 รวมถึงรายการในงบลงทุนและรายจ่ายบางประเภท เป็นจำนวน 22,106.5550 ล้านบาท 4) พระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2560 เป็นการโอนงบประมาณรายจ่ายในลักษณะของงบลงทุนทุกงบรายจ่ายที่ไม่สามารถลงนามจัดซื้อจัดจ้างได้ทันภายในเดือนมีนาคม 2560 เป็นจำนวน 11,866.5123 ล้านบาท และ 5) พระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2561 เป็นการโอนงบประมาณรายจ่ายรายการในลักษณะของงบลงทุนทุกงบรายจ่ายที่ไม่สามารถลงนามจัดซื้อจัดจ้างได้ทันภายใน 31 พฤษภาคม 2561 เป็นจำนวน 12,730.4977 ล้านบาท⁴ โดยพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายทั้ง 5 ฉบับ เป็นการโอนงบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับงบประมาณไปตั้งจ่ายเป็น “งบกลาง” ทั้งสิ้น นอกจากนี้ พระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายสี่ฉบับหลังสุดได้กำหนดระยะเวลาในการผูกพันงบประมาณขึ้นมาเป็นเงื่อนไขในการโอนงบประมาณอีกด้วย จากลักษณะดังกล่าวข้างต้นก่อให้เกิดประเด็นทางกฎหมายที่จะต้องพิจารณาดังนี้

2.1 ปัญหาการตราพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายที่ขัดต่อหลักการโอนงบประมาณแผ่นดินตามกฎหมาย

โดยที่การตราพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายของประเทศไทยที่ผ่านมาทั้งหมด เป็นการโอนงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น ไปตั้งจ่ายเป็น “งบกลาง” หากพิจารณาเนื้อหาสาระของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่เกี่ยวข้องกับการโอนงบประมาณตามมาตรา 18 พบว่า มาตราดังกล่าวเป็นการกำหนดการโอน “งบประมาณของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ” โดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ได้ให้คำนิยามของคำว่า “ส่วนราชการ” และ “รัฐวิสาหกิจ” เอาไว้ในมาตรา 4 ซึ่งมีความสอดคล้องกับนิยามของคำว่า “ส่วนราชการ” และ “รัฐวิสาหกิจ” ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ที่เป็นหน่วยรับงบประมาณตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและมีสถานะเป็น “นิติบุคคล” ตามกฎหมาย ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าเจตนารมณ์ของการโอนงบประมาณตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 นั้นจะต้องเป็นการโอน “งบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ” ในส่วนที่นอกเหนือจาก “งบประมาณรายจ่ายงบกลาง” ที่ได้รับการจัดสรร และจะต้องเป็นการโอนงบประมาณรายจ่ายจาก “ส่วนราชการ” หรือ

⁴ Parliamentary Budget Office, *The Secretariat of the House of Representatives, Transferring Budget for Fiscal Year 2018 in Accordance with the Transfer of Appropriations Bill B.E. ...* (Bangkok: The Secretariat of the House of Representatives, 2018), 8. [In Thai]

“รัฐวิสาหกิจ” แห่งหนึ่ง ไปเพิ่มเป็นงบประมาณรายจ่ายให้กับ “ส่วนราชการ” หรือ “รัฐวิสาหกิจ” อีกแห่งหนึ่ง ที่เป็นหน่วยรับงบประมาณตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเท่านั้น โดยที่ไม่สามารถโอนงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการไปเพิ่มให้กับ “รายจ่ายงบกลาง” ที่เป็นงบประมาณรายจ่ายที่แยกต่างหากจากงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจได้⁵

2.2 ปัญหาเกี่ยวกับผลกระทบทางด้านวินัยการเงินการคลังของพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย

เนื่องจากผลของการตราพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายเป็นการโอนงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจไปตั้งจ่ายเป็นงบกลาง โดยส่วนใหญ่จะเป็นการตั้งเป็นรายจ่ายงบกลางในรายการเงินสำรองจ่ายกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ซึ่งมีลักษณะเป็นรายจ่ายที่ไม่สามารถกำหนดรายละเอียดแผนการใช้จ่ายงบประมาณได้อย่างแน่นอน เนื่องจากไม่สามารถที่จะคาดการณ์เหตุการณ์ฉุกเฉินเร่งด่วนที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้ จึงมีผลทำให้งบประมาณรายจ่ายประเภทงบกลางนี้ไม่สามารถกำหนดแผนการดำเนินงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณที่ชัดเจนไว้เป็นการล่วงหน้าในขั้นตอนของการจัดทำงบประมาณได้ งบกลางรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นจึงเปรียบเสมือนการที่รัฐสภา “เซ็นเช็คเปล่า” ให้รัฐบาลสามารถนำไปใช้ได้อย่างสะดวกเพียงแค่ออกจำนวนตัวเลขลงไปเท่านั้น⁶ ทำให้การติดตามตรวจสอบการใช้งบประมาณรายจ่ายประเภทงบกลางรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นกระทำได้โดยยากและขาดความโปร่งใส นอกจากนี้ การพิจารณาอนุมัติงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นยังขาดความชัดเจนและเป็นการใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจในการพิจารณาอนุมัติเป็นรายกรณี ทำให้การใช้จ่ายบางรายการถูกนำไปใช้ผิดวัตถุประสงค์และไม่ได้เป็นกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นอย่างแท้จริงซึ่งอาจเสี่ยงต่อการขาดวินัยในการใช้จ่ายงบประมาณได้

2.3 ปัญหาเงื่อนไขด้านระยะเวลาของพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย

เนื่องจากพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายได้มีการกำหนดระยะเวลาในการผูกพันงบประมาณให้เป็นเงื่อนไขสำคัญในการโอนงบประมาณ การกำหนดดังกล่าวจึงเปรียบเสมือนเป็น “เงื่อนไขบังคับ” สำหรับการผูกพันงบประมาณที่เร็วขึ้น ส่งผลทำให้เกิดความไม่แน่นอนในการบริหารงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณภายในปีงบประมาณนั้น โดยอาจทำให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่น ไม่มีความจริงจังในการดำเนินงานตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ ทำให้การเบิกจ่ายงบประมาณเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ขาดความต่อเนื่อง เพราะสุดท้ายแล้วจะต้องมีโอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างปีงบประมาณทุกครั้งไป นอกจากนี้ การกำหนดระยะเวลาในการผูกพันงบประมาณให้เป็นเงื่อนไขในการโอนงบประมาณรายจ่ายยังเป็นภาพสะท้อนของความไม่มีประสิทธิภาพของมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาลที่กำหนดเป้าหมายการเบิกจ่ายงบประมาณเป็นอัตราส่วนร้อยละเป็นรายไตรมาสเองด้วย ผู้เขียนจึงมี

⁵ Preecha Suwannatat, “Defective in 3 Years that the Government of National Council for Peace and Order Violated Fiscal Discipline,” last modified 2017, accessed August 4, 2018, <https://www.neawna.com/politic/columnist/29874/> [In Thai]

⁶ Thaipublica, “20 Years from Thaksin Shinawatra to Prayut Chan-o-cha Used the Central Budget 5 Trillion 14.5% of the Total Budget,” last modified 2016, accessed August 7, 2018, <https://www.thaipublica.org/2016/11/thaksin-to-prayuth-budgeting/> [In Thai]

ความเห็นในประเด็นนี้ว่า การโอนงบประมาณรายจ่ายควรเป็นการโอนงบประมาณรายจ่ายจากแผนงานของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นที่หมดความจำเป็น หรือเป็นแผนงานที่บรรลุเป้าหมายแล้วแต่มีงบประมาณรายจ่ายเหลืออยู่ ไปให้กับแผนงานที่ไม่ยังบรรลุเป้าหมายและมีความจำเป็นที่จะต้องรับงบประมาณเพิ่มเติมมากกว่าเป็นการโอนงบประมาณรายจ่ายที่ถูกกำหนดภายใต้เงื่อนไขของเงื่อนไขเวลาที่จำกัดตั้งที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

2.4 ปัญหาด้านการควบคุมตรวจสอบการโอนงบประมาณแผ่นดิน

จากการพิจารณาเปรียบเทียบหลักเกณฑ์และข้อจำกัดตามกฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณรายจ่ายข้ามหน่วยงานของประเทศไทยและต่างประเทศพบว่า ประเทศไทยยังขาดการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการโอนงบประมาณรายจ่ายข้ามหน่วยงานที่เคร่งครัด ทำให้การดำเนินการโอนงบประมาณรายจ่ายข้ามหน่วยงานของประเทศไทยสามารถดำเนินการได้โดยง่าย เนื่องจากกระบวนการตรวจสอบควบคุมจะเกิดขึ้นเฉพาะในขั้นตอนของการพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติเท่านั้น โดยยังไม่มีกฎหมายฉบับใดที่บัญญัติถึงการกำหนดให้มีเอกสารงบประมาณประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายเอาไว้เป็นการเฉพาะดังเช่นกรณีของการพิจารณาอนุมัติพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ทำให้รัฐสภาขาดข้อมูลสนับสนุนที่เพียงพอในการพิจารณาถึงความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจและสังคมที่จะเกิดขึ้นจากการโอนงบประมาณรายจ่ายจากหน่วยงานหนึ่งไปยังอีกหน่วยงานหนึ่งซึ่งอาจจะทำให้เกิดต้นทุนค่าเสียโอกาสทางงบประมาณรายจ่ายขึ้นได้ นอกจากนี้ การพิจารณาอนุมัติของรัฐสภาไทยยังพบว่ามีข้อจำกัดบางประการ เช่น ข้อจำกัดด้านโครงสร้างของคณะกรรมการวิสามัญที่มีลักษณะเป็นการชั่วคราวทำให้ไม่มีความต่อเนื่องในการปฏิบัติงาน⁷ หรือข้อจำกัดด้านสัดส่วนของคณะกรรมการวิสามัญที่ตั้งขึ้นโดยให้ความใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกแต่ละพรรคการเมือง ทำให้การทำหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญมีโอกาสได้รับอิทธิพลและการแทรกแซงจากฝ่ายบริหารที่มีเสียงข้างมากในสภาได้⁸ ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่ากฎหมายงบประมาณของประเทศไทยควรมีการกำหนดเงื่อนไขและข้อจำกัดของการโอนงบประมาณรายจ่ายข้ามหน่วยงานที่เคร่งครัดมากขึ้น ซึ่งจะทำให้การโอนงบประมาณรายจ่ายข้ามหน่วยงานในฐานะที่เป็นดำเนินการในลักษณะข้อยกเว้นตามกฎหมายให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีความรัดกุมมากขึ้น

2.5 ปัญหาเกี่ยวกับการโอนงบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนงานบูรณาการ

ด้วยเหตุที่ยุทธศาสตร์เป็นเรื่องที่มีความซับซ้อนซึ่งต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายหน่วยงานในหลายกระทรวงดำเนินการเพื่อให้บรรลุผลตามที่ยุทธศาสตร์กำหนด การบูรณาการนโยบายและงบประมาณเพื่อไม่ให้เกิดการทำงานที่ซ้ำซ้อนและสิ้นเปลืองทรัพยากรจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง⁹ เมื่อพิจารณาสัดส่วนการโอนงบประมาณรายจ่ายกลับพบว่า งบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนงานบูรณาการมีสัดส่วนวงเงินในการโอน

⁷ Teeraphat Pichetwong, "Legal Measures to Reinforce the Approval of State Budget by the Parliament," (Master's thesis, Faculty of Law, Thammasat University, 2014), 176. [In Thai]

⁸ Yongyut Pupradubgrit, "The Introduction and Consideration of Expenditure Budget Bills and Money Bills in the Thai Legal System," (Master's thesis, Faculty of Law, Thammasat University, 2012), 136. [In Thai]

⁹ Tippawan Lorsuwannarat and Sookyuen Tepthong, "Integrated Budgeting for Development: Mechanism for Strategy Integration of Five Economic Ministries," *Public Administration Journal* 13, no. 2 (July-December 2015): 149. [In Thai]

งบประมาณสูงมากเมื่อเทียบกับวงเงินงบประมาณสำหรับภารกิจพื้นฐานและภารกิจยุทธศาสตร์ ทำให้การโอนงบประมาณดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อผลสำเร็จของงานตามเป้าหมายและตัวชี้วัดของการดำเนินงานในแผนงานบูรณาการนั้นได้ โดยที่ผลกระทบที่เกิดขึ้นจะไม่ได้กระทบต่อหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่ย่อมส่งผลกระทบต่อหน่วยงานอื่น ๆ ที่มีเป้าหมายในการดำเนินงานร่วมกันภายใต้แผนงานบูรณาการนั้น ๆ ด้วย และในบางกรณียังส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้ที่ได้รับบริการสาธารณะจากรัฐด้วยเช่นกัน เนื่องจากการโอนงบประมาณส่วนใหญ่เป็นการโอนงบประมาณในรายการสิ่งก่อสร้างที่มีผลต่อการดำเนินชีวิตของประชาชน เช่น การก่อสร้างหรือปรับปรุงสาธารณูปโภคต่าง ๆ ที่เป็นการจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชน เป็นต้น ผู้เขียนจึงตั้งข้อสังเกตว่า การที่หลักการและเหตุผลของการตราพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายที่มีเจตนาต้องการเร่งรัดการผูกพัน และการเบิกจ่ายงบประมาณภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดอาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ต้องมีการโอนงบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนงานบูรณาการเป็นจำนวนมาก และอาจส่งผลกระทบต่อการบริหารงบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนงานบูรณาการนั้นได้

3. สรุปผล และข้อเสนอแนะ

3.1 สรุปผล

เมื่อเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณรายจ่ายของประเทศไทยและต่างประเทศพบว่า หลักเกณฑ์การโอนงบประมาณของประเทศไทยยังขาดเงื่อนไขและข้อจำกัดที่เคร่งครัด ทำให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจดุลพินิจในการตัดสินใจทางงบประมาณได้อย่างกว้างขวาง ทำให้การโอนงบประมาณรายจ่ายสามารถกระทำได้ง่าย ซึ่งแตกต่างจากการโอนงบประมาณในระบบกฎหมายต่างประเทศที่มีการเงื่อนไขและกำหนดข้อจำกัดต่าง ๆ เพื่อให้การโอนงบประมาณสามารถกระทำได้อย่างยาก เช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกา รัฐบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือรัฐบัญญัติที่อนุญาตให้มีการจ่ายเงินแผ่นดินอื่น ๆ จะกำหนดเงื่อนไขหรือข้อจำกัดบางประการเอาในการโอนงบประมาณเอาไว้ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดข้อจำกัดด้านจำนวนเงินอย่างสูงในการโอนงบประมาณ การกำหนดความมุ่งหมายในการโอนงบประมาณเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้เป็นการเฉพาะ หรือการกำหนดเงื่อนไขให้หน่วยงานจะต้องรายงานการโอนงบประมาณต่อสภาองเกรสก่อนการดำเนินการหรือภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ภายหลังการดำเนินการ¹⁰ หรือในส่วนของประเทศฝรั่งเศสนั้น เงื่อนไขและข้อจำกัดในการโอนงบประมาณจะถูกกำหนดไว้รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยรัฐบัญญัติงบประมาณ ค.ศ. 2001 มาตรา 12¹¹ โดยกำหนดให้การโอนงบประมาณต้องตราเป็นรัฐกฤษฎีกา จะต้องมีการรายงานให้คณะกรรมการด้านการคลังหรือคณะกรรมการอื่นที่เกี่ยวข้อง และจะต้องจัดทำรายงานพิเศษขึ้นมาฉบับหนึ่งโดยจะบรรจุไว้เป็นส่วนหนึ่งของรายการประสิทธิภาพการดำเนินงานประจำปี เพื่อให้รัฐสภาพิจารณา นอกจากนี้ ยังกำหนดให้งบประมาณรายจ่ายที่โอนมาจะต้องมีวัตถุประสงค์ที่สอดคล้องกับกิจกรรมของแผนงานเดิมอีกด้วย

¹⁰ Michelle D. Christensen, *The Executive Budget Process: An Overview* (Washington, D.C.: Congressional Research Service, 2012), 8.

¹¹ Supreeya Kaewla-iad, *Foreign Budget Law: Ideas and Experiences of the United States and France* (Pedagogical Documentation) (Pathum Thani: Thammasat University Press, 2017), 181-182. [In Thai]

3.2 ข้อเสนอแนะ

3.2.1 ในเรื่องการตราพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย ผู้เขียนเห็นว่า การโอนงบประมาณรายจ่ายข้ามหน่วยงานตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม จะต้องเป็นการโอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นด้วยกันเท่านั้น ดังนั้น เพื่อให้การโอนงบประมาณรายจ่ายข้ามหน่วยงานมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น เห็นควรให้บัญญัติถ้อยคำของกฎหมายในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 18 โดยกำหนดข้อยกเว้นในการตราพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย ตามมาตรา 18 (1) เอาไว้อย่างชัดเจนว่าห้ามมิให้มีการโอนงบประมาณรายจ่ายไปตั้งจ่ายเป็นงบประมาณรายจ่ายงบกลาง นอกจากนี้ ในส่วนของหลักการและเหตุของการตราพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย ผู้เขียนเห็นว่า การตราพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายไม่ควรเป็นส่วนหนึ่งของมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาล และไม่ควรนำระยะเวลามาเป็นเงื่อนไขในการโอนงบประมาณรายจ่าย เนื่องจากรัฐบาลมีการกำหนดเป้าหมายของการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นรายไตรมาสที่เป็นมาตรการกระตุ้นการเบิกจ่ายงบประมาณอยู่แล้ว ทั้งนี้ การโอนงบประมาณรายจ่ายควรเป็นการโอนงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นในลักษณะที่เป็นงบรายจ่ายที่เหลือนำมาใช้จ่ายจากการดำเนินงานที่บรรลุวัตถุประสงค์ หรือเป็นงบรายจ่ายประจำที่หมดความจำเป็นหรือไม่สามารถดำเนินการได้ตามเป้าหมายที่กำหนด เป็นต้น

3.2.2 ในเรื่องเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการโอนงบประมาณแผ่นดิน ผู้เขียนเห็นว่า การโอนงบประมาณรายจ่ายข้ามหน่วยงานโดยการกำหนดให้ตราเป็นพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายเป็นมาตรการที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยแล้ว อย่างไรก็ตาม ควรมีการกำหนดเงื่อนไขและข้อจำกัดเพิ่มเติมเกี่ยวกับการโอนงบประมาณรายจ่ายข้ามหน่วยงานไว้ในพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 โดยให้มีการกำหนดสัดส่วนวงเงินในการโอนงบประมาณรายจ่ายที่เหมาะสม การกำหนดให้ต้องระบุวัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายงบประมาณที่ถูกโอนอย่างชัดเจน รวมถึงการกำหนดระยะเวลาในการใช้จ่ายงบประมาณที่ถูกโอนดังกล่าวด้วย นอกจากนี้ ควรมีการเพิ่มบทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณซึ่งเป็นคณะกรรมการสามัญรวมทั้งการกำหนดให้คณะกรรมการดังกล่าวสามารถแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อช่วยในการตรวจสอบ วิเคราะห์และพิจารณางบประมาณด้วย¹² เพื่อให้การติดตามตรวจสอบควบคุมงบประมาณที่ถูกโอนตามพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สามารถดำเนินการได้อย่างรัดกุมและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

3.2.3 ในเรื่องเกี่ยวกับการโอนงบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนงานบูรณาการ เนื่องจากงบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนงานบูรณาการในแต่ละปีงบประมาณถูกโอนออกเป็นสัดส่วนวงเงินที่สูงมาก ผู้เขียนเห็นว่า ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหลายควรให้ความสำคัญกับขั้นตอนการจัดทำแผนงานบูรณาการมากขึ้นเพื่อลดข้อผิดพลาดในการบริหารจัดการงบประมาณในระหว่างปีงบประมาณ โดยการจัดทำแผนงานบูรณาการควรมีการคำนึงถึง

¹² Yuttana Sayochanakon, "Controlling of Budget Spending by the Legislative," *Budget Journal* 12, no. 40 (July-September 2015): 18. [In Thai]

หลักการบูรณาการอย่างรอบด้าน โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมกันพิจารณากำหนดเป้าหมาย ผลลัพธ์และตัวชี้วัด เพื่อสร้างความเข้าใจและการแก้ไขปัญหาไปในทิศทางเดียวกัน และการจัดทำแผนบูรณาการควรเป็นแผนงานเฉพาะในระดับชาติและระดับกระทรวงตามนโยบายของรัฐบาลที่ไม่สามารถบรรลุเป้าหมายได้โดยกระทรวงเดียว โดยจะต้องไม่เป็นแผนงานที่แต่ละส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นสามารถดำเนินการเป็นปกติตามภารกิจ อำนาจหน้าที่ โดยใช้งบประมาณปกติในการดำเนินการได้

References

- Christensen, Michelle D. *The Executive Budget Process: An Overview*. Washington, D.C.: Congressional Research Service, 2012.
- Parliamentary Budget Office. *The Secretariat of the House of Representatives, Transferring Budget for Fiscal Year 2018 in Accordance with the Transfer of Appropriations Bill B.E.* Bangkok: The Secretariat of the House of Representatives, 2018. [In Thai]
- Preecha Suwannatat. “Defective in 3 Years that the Government of National Council for Peace and Order Violated Fiscal Discipline.” Last modified 2017. Accessed August 4, 2018. <https://www.neawna.com/politic/columnist/29874/> [In Thai]
- Supreeya Kaewla-ia. *Foreign Budget Law: Ideas and Experiences of the United States and France* (Pedagogical Documentation). Pathum Thani: Thammasat University Press, 2017. [In Thai]
- Teeraphat Pichetwong. “Legal Measures to Reinforce the Approval of State Budget by the Parliament.” Master’s thesis, Faculty of Law, Thammasat University, 2014. [In Thai]
- Thaipublica. “20 Years from Thaksin Shinawatra to Prayut Chan-o-cha Used the Central Budget 5 Trillion 14.5% of the Total Budget.” Last modified 2016. Accessed August 7, 2018. <https://www.thaipublica.org/2016/11/thaksin-to-prayuth-budgeting/> [In Thai]
- The Bureau of Legal Affairs and Regulations, the Bureau of Budget. “Transferring and/or Changing Budget Expenditure List.” *Budget Journal* 4, no. 13-14 (July-December 2007): 48-52. [In Thai]
- Tippawan Lorsuwannarat, and Sookyuen Tepthong. “Integrated Budgeting for Development: Mechanism for Strategy Integration of Five Economic Ministries.” *Public Administration Journal* 13, no. 2 (July-December 2015): 149. [In Thai]

Yongyut Pupradubgrit. “The Introduction and Consideration of Expenditure Budget Bills and Money Bills in the Thai Legal System.” Master’s thesis, Faculty of Law, Thammasat University, 2012. [In Thai]

Yuttana Sayochanakon. Controlling of Budget Spending by the Legislative. *Budget Journal* 12, no. 40 (July-September 2015): 4–20. [In Thai]