



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

งบประมาณตามหลักประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

จัดทำโดย นายเฉลิมพล เพ็ญสูตร
รหัส ๒๔๐๙๐๖

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๙
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

งบประมาณตามหลักประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

บทนำ

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ประเทศไทยมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนชาวไทย โดยรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กฤษฎีกา และหน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม รวมถึงการกำหนดกระบวนการและวิธีการงบประมาณไว้เป็นการเฉพาะ อันสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยและหลักการทั่วไปทางการคลังและงบประมาณ ดังนั้น บทความฉบับนี้จึงมุ่งศึกษาถึงความเป็นมาของหลักประชาธิปไตย หลักการพื้นฐานของหลักประชาธิปไตย หลักการพื้นฐานทางการคลังและงบประมาณ วิธีการงบประมาณตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน และความสัมพันธ์ระหว่างหลักประชาธิปไตยกับวิธีการงบประมาณภายใต้รัฐธรรมนูญ ซึ่งมีความสอดคล้องกับเหตุผลสำคัญของคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ผ่านมาว่า “...หลักการจัดทำและอนุมัติงบประมาณนั้น รัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณมีบัญญัติให้ฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) เป็นผู้มีอำนาจจัดทำงบประมาณรายจ่าย เพราะเป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บภาษีอากรและรายได้อื่นเพื่อนำมาใช้ในการบริหารประเทศ ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) เป็นผู้มีอำนาจอนุมัติงบประมาณรายจ่ายตามที่คณะรัฐมนตรีเสนอ ไม่อาจมีอำนาจเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ...” รวมถึงการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกันดังกล่าวเป็นไปตามหลักประชาธิปไตยและหลักการพื้นฐานที่สำคัญของงบประมาณว่า อำนาจสูงสุดในการอนุมัติหรืออนุญาตด้านการงบประมาณเป็นของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนในฐานะที่เป็นเจ้าของเงินที่แท้จริง

ความเป็นมาของหลักประชาธิปไตย^๑

ประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองโดยประชาชนซึ่งที่มีวิวัฒนาการมาอย่างยาวนาน และได้มีการพัฒนามาอย่างต่อเนื่อง ถูกนำไปใช้อย่างแพร่หลายในประเทศต่างๆ ทั่วโลก ในด้านหลักประชาธิปไตยเป็นหลักการที่มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครอง โดยการดำเนินการต่างๆ ที่ต้องการการมีส่วนร่วมและการตัดสินใจของประชาชนเป็นหลักในการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น การปกครองระบอบประชาธิปไตยจึงเป็นการปกครองระบอบเดียวที่ประชาชนมีสิทธิและเสรีภาพของประชาชนลักษณะสำคัญของประชาธิปไตยประกอบด้วย

^๑ อมร รักชาติ และคณะ. ๒๕๓๙. ประชาธิปไตย : อุดมการณ์ หลักการ และแบบอย่างการปกครองหลายประเทศ. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า ๓๓.

(๑) ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย รัฐบาลได้อำนาจมาจากประชาชนหรือโดยความยินยอมของประชาชน

(๒) การเลือกผู้แทนในสังคมนิยมใหม่ที่เป็นประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนต้องเป็นการเลือกที่บริสุทธิ์ยุติธรรมโดยประชาชนสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้อย่างอิสระ

(๓) ให้ความสำคัญแก่แนวคิดที่แตกต่าง ร่วมกันแก้ไขปัญหาและตัดสินใจทางการเมืองร่วมกัน

(๔) เชื่อในความเป็นอิสระและเสรีภาพของมนุษย์ การแสดงความคิดเห็น การออกเสียงการเลือกตั้ง เป็นต้น

(๕) ไม่เลือกปฏิบัติ บังคับใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียม

(๖) มีการตรวจสอบการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน

(๗) ตัดสินใจหรือปฏิบัติตามเสียงข้างมาก

(๘) ประชาชนมีความเสมอภาคโดยเฉพาะด้านกฎหมาย และมีโอกาสเท่าเทียมกันในด้านต่างๆ

(๙) ประชาธิปไตยอยู่บนพื้นฐานและหลักการของเสรีนิยม

(๑๐) ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง โดยที่รัฐบาลเป็นผู้ให้หลักประกันและคุ้มครองการใช้สิทธิเสรีภาพ

(๑๑) รัฐบาลให้หลักการปกครองโดยกฎหมายหรือหลักนิติธรรมไม่ใช้อำนาจตามอำเภอใจ

(๑๒) ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศผ่านกลไกต่าง ๆ หรือ ใช้สิทธิ์ที่จะแสดงบทบาทต่างๆ ได้โดยตรง

(๑๓) รัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อประชาชนที่จะแสดงความคิดเห็นในด้านต่างๆ ต่อรัฐบาล รวมถึงมีสิทธิเปลี่ยนแปลงรัฐบาลตามวิธีการที่กำหนดได้

จะเห็นได้ว่าลักษณะดังกล่าวเป็นหลักสำคัญที่ประชาชนในสังคมประชาธิปไตยพึงได้รับและเป็นสิ่งที่ทุกคนในสังคมจำเป็นต้องรับรู้และทำความเข้าใจเพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติและอยู่ร่วมกันในสังคมได้อย่างมีความสุข

หลักการพื้นฐานของหลักประชาธิปไตย

(๑) อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน (Popular Sovereignty)

ประชาธิปไตยนั้นถือว่าเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ หรืออำนาจอธิปไตยนั้นเป็นของประชาชนทุกคนร่วมกันและประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจเป็นผู้ร่วมกันใช้อำนาจนี้ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อมเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนเอง เป็นการปกครองที่สามารถทำให้ทุกคนในสังคมสามารถแสดงออกถึงความต้องการของตนได้ อีกทั้งการปกครองนั้นต้องจัดการเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์แก่ทุกคนในสังคมด้วย

(๒) หลักเสรีภาพ (Liberty)

หลักการว่าด้วยสิทธิเสรีภาพเป็นหลักการที่สำคัญมากอย่างหนึ่งของประชาธิปไตย คือ สิทธิ (right) เสรีภาพ (liberty) และอิสรภาพ (freedom) สิทธิ หมายถึงประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้ เสรีภาพ หมายถึง โอกาสที่จะเลือกทำหรือไม่ทำระหว่างทางเลือกหลายทางตามปรารถนาของตน โดยปราศจากข้อบังคับหรือข้อจำกัด จะจำกัดได้ก็แต่โดยกฎหมายเท่านั้น ส่วนอิสรภาพ หมายถึงการทำหรืองดเว้นที่จะทำสิ่งใดๆ ก็ได้ที่ไม่ละเมิดผู้อื่น

(๓) หลักความเสมอภาค (Equality)

ความเสมอภาคในระบอบประชาธิปไตย หมายความว่า การที่ราษฎรทุกคนในประเทศมีความเสมอภาคหรือความเท่าเทียมกันในพื้นฐานเรื่องสำคัญๆ ที่เป็นไปได้ในฐานะที่เป็นมนุษย์ปุถุชนอันจะทำให้ทุกคนมีศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์และก่อให้เกิดความยุติธรรมในสังคม โดยหลักความเสมอภาคสามารถแบ่งออกได้เป็น ๕ ด้าน หลัก ๆ คือความเสมอภาคทางการเมือง (Political Equality) ความเสมอภาคทางเศรษฐกิจ (Economic Equality) ความเสมอภาคทางสังคม (Social Equality) ความเสมอภาคทางกฎหมาย (Equality of the Law) ความเสมอภาคในโอกาส (Equality of Opportunity)

(๔) หลักการปกครองโดยเสียงข้างมากที่เคารพเสียงข้างน้อย (The Majority Rule with Respect to Minority Rights)

ในกรณีที่ต้องมีการตัดสินใจเพื่อเลือกกระทำในสิ่งใดสิ่งหนึ่งบนสถานการณ์ที่มีความคิดเห็นที่แตกต่างหลากหลายทางออกที่ดีที่สุดคือการเลือกปฏิบัติตามมติเอกฉันท์ (Unanimity) แต่หากไม่สามารถหาข้อสรุปที่เป็นเอกฉันท์ได้ ในระบอบประชาธิปไตยจะต้องยึดหลักการตัดสินใจขัดแย้งด้วยวิธีการลงคะแนนเสียงและเลือกที่จะปฏิบัติตามมติของเสียงข้างมาก (Majority Decision-Making) โดยให้ความเคารพต่อสิทธิของเสียงข้างน้อย (Fundamental Rights of Minority) เพราะการยอมปฏิบัติตามมติเสียงข้างมากโดยละเลยสิทธิขั้นพื้นฐานของเสียงข้างน้อย จะทำให้การปกครองกลายเป็นเผด็จการของเสียงข้างมากซึ่งผิดไปจากหลักการของประชาธิปไตย

(๕) หลักนิติธรรม (Rule of Law)

การยึดถือกฎหมายเป็นเกณฑ์ในการดำเนินกิจกรรมถือว่าเป็นนโยบายและความต้องการของประชาชน เพราะกฎหมายที่ใช้บังคับได้ถูกกำหนดขึ้นโดยผู้แทนของประชาชน จึงถือได้ว่ากฎหมายมาจากประชาชนนั่นเอง นอกจากนี้ ยังถือว่าการกฎหมายเป็นหลักประกันที่สำคัญเพราะกฎหมายมีการบัญญัติอย่างชัดเจนเปิดเผยและใช้กระบวนการพิสูจน์ที่มีเหตุผลที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ มีการบังคับใช้อย่างเป็นธรรมและเท่าเทียมกัน เพื่อก่อให้เกิดความยุติธรรมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล

รูปแบบประชาธิปไตย

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอาจแบ่งออกได้เป็น ๒ รูปแบบ คือ

(๑) ประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) ประชาธิปไตยทางตรงเป็นรูปแบบการปกครองที่ประชาชนทุกคนมีหน้าที่ตัดสินใจเองหรือเข้าร่วมกันแก้ปัญหาในเรื่องต่างๆ ได้ด้วยตนเองโดยตรง เพราะถือว่าตนเองนั้นเป็นผู้แสดงความต้องการของตนเองได้ดีกว่าคนอื่น ประชาธิปไตยทางตรงพบในการปกครองของนครรัฐกรีกในสมัยโบราณ ซึ่งในปัจจุบันพบน้อยมากเพราะประชากรมีจำนวนมากขึ้น ดังนั้นประชาธิปไตยโดยมีตัวแทนจึงเข้ามามีบทบาทสำคัญแทนประชาธิปไตยทางตรง^๒

(๒) ประชาธิปไตยทางผู้แทน (Representative Democracy) ประชาธิปไตยทางผู้แทนหรือประชาธิปไตยโดยอ้อม (Indirect Democracy) เป็นรูปแบบการปกครองที่ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยมอบอำนาจอธิปไตยให้กับผู้แทนที่ตนเลือกสรรผ่านกระบวนการที่เรียกว่าการเลือกตั้ง เพื่อเข้าไปทำหน้าที่ตัดสินใจแทนตน โดยผู้แทนที่ตนเลือกเข้าไปจะมีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งที่แน่นอน และโดยในปัจจุบันแต่ละประเทศมีพื้นที่และอาณาเขตที่กว้างใหญ่ ประชากรมีจำนวนมากขึ้น ทำให้ประชาธิปไตยแบบตัวแทนมีความเหมาะสมมากกว่าประชาธิปไตยทางตรง

ทั้งนี้ การปกครองระบอบประชาธิปไตยในประเทศต่างๆ ส่วนใหญ่เป็นการปกครองในรูปแบบของประชาธิปไตยแบบมีตัวแทนโดยให้ประชาชนเลือกผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่แทนตน และได้มีการนำเอาแนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเข้ามาใช้เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น และประชาชนได้มีโอกาสที่จะตัดสินใจแสดงความคิดเห็นต่อกิจกรรมของส่วนรวม เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนอย่างแท้จริง

หลักการพื้นฐานทางการคลังและการงบประมาณ

ตามกรอบกฎหมายการคลังและการงบประมาณ ซึ่งองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา หรือ Organization for Economic Co-operation and Development – OECD กำหนดไว้ ๑๐ ประการ ประกอบด้วย ๑. หลักความยินยอมหรืออำนาจในการอนุมัติงบประมาณ ๒. หลักระยะเวลาหนึ่งปีของงบประมาณ ๓. หลักความเป็นเอกภาพของงบประมาณ ๔. หลักรายได้ต้องมีลักษณะทั่วไป ๕. หลักรายจ่ายต้องมีลักษณะเฉพาะเจาะจง ๖. หลักดุลยภาพทางงบประมาณ ๗. หลักการตรวจสอบได้ ๘. หลักความโปร่งใส ๙. หลักเสถียรภาพ และ ๑๐. หลักประสิทธิภาพ โดยบทความฉบับนี้จะกล่าวถึงหลักการพื้นฐานทางการคลังและการงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณตามหลักประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐) ได้แก่ หลักความยินยอมหรืออำนาจในการอนุมัติงบประมาณ หลักระยะเวลาหนึ่งปีของงบประมาณ หลักงบประมาณรายจ่ายต้องมีลักษณะเฉพาะเจาะจง หลักการตรวจสอบได้ หลักความโปร่งใส และหลักประสิทธิภาพ รวมทั้งกฎหมายอื่นใดที่เกี่ยวข้อง

^๒ วัชรินทร์ ชาฤทธิศิลป์ “ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของไทย : มุมมองนิติศาสตร์ สังคมศาสตร์ และรัฐศาสตร์” วารสารสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ (๓๕(๒) ๑๕-๒๕ ๒๕๕๒): ๑๘.

(๑) หลักความยินยอมหรืออำนาจในการอนุมัติงบประมาณ เป็นหลักการพื้นฐานอันสำคัญยิ่งของหลักกฎหมายทั่วไปของงบประมาณ โดยกำหนดให้อำนาจสูงสุดในการให้ความเห็นชอบด้านการงบประมาณเป็นของฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน ทั้งด้านระยะเวลา เนื้อหา หรือวัตถุประสงค์ของการใช้เงินงบประมาณฝ่ายบริหาร จะต้องชี้แจงแสดงเหตุผลเพื่อขอรับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ และหลักการดังกล่าวปรากฏตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ในฐานะที่เป็นกฎหมายสูงสุดว่า “งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณออกไม่ทันปีงบประมาณใหม่ให้ใช้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณปีก่อนนั้นไปพลางก่อน” (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๑) อันเป็นการกำหนดให้งบประมาณรายจ่ายประจำปีจะต้องจัดทำเป็นกฎหมายในรูปแบบของพระราชบัญญัติ เพื่อให้ตัวแทนของประชาชนหรือรัฐสภามีอำนาจในการพิจารณาตรวจสอบงบประมาณรายจ่าย^๓

(๒) หลักระยะเวลาหนึ่งปีงบประมาณ เป็นหลักการที่กำหนดระยะเวลาเพื่อเป็นเงื่อนไขเวลาเริ่มต้นและเงื่อนไขสิ้นสุดของการใช้งบประมาณในปีหนึ่งปีใด โดยรายรับและรายจ่ายของรัฐ ต้องมีความสัมพันธ์กับระยะเวลาทางการคลังที่ได้กำหนดไว้ เมื่อสิ้นปีงบประมาณปีหนึ่งๆ หากงบประมาณรายจ่ายเหลืออยู่โดยยังมีได้มีการจ่ายหรือมีการสั่งให้เบิกจ่ายก็เป็นอันพับไป จะนำไปจ่ายหรือก่อนนี้ผูกพันอีกไม่ได้^๔ โดยกรอบระยะเวลา ๑ ปี ถือเป็นช่วงเวลาที่เหมาะสม เนื่องจากงบประมาณรายจ่ายจะต้องจัดทำเป็นกฎหมายในรูปแบบของพระราชบัญญัติซึ่งจะต้องอาศัยระยะเวลาในการจัดเตรียม พิจารณา อนุมัติ การกำหนดระยะเวลาที่น้อยกว่า ๑ ปี อาจทำให้เป็นภาระแก่ฝ่ายนิติบัญญัติ ทำให้ทำงานด้วยความยากลำบากในช่วงเวลาอันจำกัด กระบวนการพิจารณาอนุมัติที่ลดลงอาจส่งผลให้การพิจารณาไม่เป็นไปด้วยความละเอียดรอบคอบเท่าที่ควร รวมถึงหากพิจารณาในแง่ของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลแล้วการทำงานหรือการปฏิบัติภารกิจของฝ่ายบริหารต้องอาศัยระยะเวลาช่วงระยะเวลาหนึ่งจึงจะสามารถประเมินผลการปฏิบัติงานได้ หากกำหนดกรอบระยะเวลาสั้นจนเกินไปอาจทำให้งานของฝ่ายบริหารถูกจำกัดโดยระยะเวลา ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติงานจนเกิดสัมฤทธิ์ผล และไม่มีมีความต่อเนื่อง อาจส่งผลเสียหายหรือไร้ประโยชน์ต่อราชการแผ่นดินได้ แต่หากกำหนดระยะเวลายาวนานจนเกินไปจะเสี่ยงต่อการทุจริต^๕

สำหรับหลักระยะเวลาหนึ่งปีงบประมาณในประเทศไทย ปรากฏหลักการและข้อยกเว้นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๑ “...ถ้าพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณออกไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณปีก่อน...” และพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๘ กำหนดว่า “การตรากฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปี

^๓ อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป, กฎหมายการคลัง (พิมพ์ครั้งที่ ๓, กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๗), หน้า ๑๓๕-๑๓๗.

^๔ สมคิด เลิศไพฑูรย์, คำอธิบายกฎหมายการคลัง, (พิมพ์ครั้งที่ ๒, กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม, ๒๕๓๙), หน้า ๒๑๕.

^๕ หลักความจริงใจทางงบประมาณ เป็นหลักการที่มาจากคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสมีวัตถุประสงค์ให้การประมาณการรายจ่ายและรายรับของกฎหมายงบประมาณต้องมีความสุจริต ปราศจากความตั้งใจปิดบังปิดบังการครอบคลุมทางงบประมาณที่พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีกำหนดไว้ นั่นคือการนำหลักสุจริตมาปรับใช้กับการงบประมาณทั้งหลักและกระบวนการในการบริหารงบประมาณประจำปีนั่นเอง

ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จก่อนวันเริ่มปีงบประมาณนั้น เว้นแต่จะมีเหตุจำเป็นหรือเหตุฉุกเฉินที่มีอาจหลีกเลี่ยงได้” ประกอบกับพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔ “ในพระราชบัญญัตินี้... “ปีงบประมาณ” หมายความว่า ระยะเวลาตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ของปีหนึ่งถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ของปีถัดไป และให้ใช้ปี พ.ศ. ที่ถัดไปนั้นเป็นชื่อสำหรับปีงบประมาณนั้น...” นอกจากนี้พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ ยังได้บัญญัติรองรับหลักการปีงบประมาณไว้ ในมาตรา ๔๓ “การขอเบิกเงินจากคลังตามงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณใด ให้กระทำได้แต่เฉพาะภายในปีงบประมาณนั้น...” จึงเป็นการยืนยันถึงหลักการระยะเวลาหนึ่งปีของงบประมาณอย่างชัดเจน และความมีวินัยทางการคลังและงบประมาณว่าภารกิจต่างๆ ของรัฐบาลโดยผ่านกลไกของหน่วยรับงบประมาณจะถูกจำกัดเวลาตามปีงบประมาณ ฝ่ายบริหารจะเบิกเงินเพื่อใช้ในการปฏิบัติงานตามภารกิจที่แถลงไว้ต่อฝ่ายนิติบัญญัติในปีงบประมาณนั้นได้ก็แต่เฉพาะภายในปีงบประมาณนั้นเท่านั้น จะเบิกเมื่อสิ้นปีงบประมาณนั้นไม่ได้

อย่างไรก็ตาม หลักการดังกล่าวนี้มีข้อยกเว้นสำหรับกรณีที่ไม่สามารถใช้จ่ายเงินงบประมาณได้ภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด และมีความจำเป็นต้องใช้เงินจำนวนดังกล่าวในภายหลังจากสิ้นปีงบประมาณ ได้แก่ งบประมาณรายจ่ายข้ามปี การกันเงินไว้เบิกเหลือในปี โดยจะกันเงินไว้เบิกเหลือปีได้เฉพาะรายการที่หน่วยรับงบประมาณได้ก่อนนี้ผูกพันไว้ก่อนสิ้นปีงบประมาณเท่านั้น รวมถึงกรณีการใช้จ่ายที่มีระยะเวลาน้อยกว่าหนึ่งปีงบประมาณ ได้แก่ งบประมาณพ่วงก่อนงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

(๓) หลักงบประมาณรายจ่ายต้องมีลักษณะเฉพาะเจาะจง รายจ่ายสาธารณะส่วนใหญ่มีที่มาจากเงินภาษีของประชาชน ดังนั้น การกำหนดรายละเอียดของเป้าหมายปลายทางที่รายจ่ายจะนำไปใช้ต้องมีความชัดเจน โดยมีวัตถุประสงค์ ความจำเป็นและเหตุผลตามภารกิจที่จะใช้จ่าย กล่าวคือ รายจ่ายสาธารณะต้องมีไว้เพื่อภารกิจของรัฐและประโยชน์แก่ประชาชนเท่านั้น ฝ่ายบริหารต้องอธิบายแจกแจงว่ารายจ่ายแต่ละรายการมีวิธีดำเนินการอย่างไร และเป็นจำนวนเท่าใดในเอกสารงบประมาณประจำปี และต้องผ่านความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาเท่านั้น เพื่อให้รัฐสภาพิจารณาว่ามีความจำเป็นและเหมาะสมหรือไม่ เมื่อได้รับอนุมัติตามคำขอแล้ว ฝ่ายบริหารมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามภายใต้แผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณตามที่เสนอไว้ การแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายการหรือแผนงานของรายจ่ายดังกล่าวต้องได้รับความยินยอมจากผู้มีอำนาจที่เกี่ยวข้องก่อน ทั้งนี้ เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติได้รับทราบถึงความเหมาะสมและความจำเป็นในการใช้เงินแผ่นดิน รวมทั้งสามารถตรวจสอบและควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สำหรับหลักงบประมาณรายจ่ายต้องมีลักษณะเฉพาะเจาะจงนั้น ประเทศไทยกำหนดหลักการนี้ไว้ในกฎหมาย เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๐ “การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้ก็เฉพาะที่ได้อนุมัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง...” พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ ได้กำหนดสาระสำคัญเกี่ยวกับหลักงบประมาณต้องมีลักษณะเฉพาะเจาะจงไว้หลายประการ ได้แก่ ๑. หน่วยรับงบประมาณจะต้องใช้จ่ายงบประมาณตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายอย่างเคร่งครัด มีประสิทธิภาพสูงสุดเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนเป็นสำคัญ ๒. งบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับงบประมาณใดที่กำหนดไว้ตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายจะโอนหรือนำไปใช้สำหรับหน่วยรับงบประมาณอื่นไม่ได้ รวมถึงงบประมาณรายจ่ายที่กำหนดไว้ในแผนงานหรือรายการใดก็ตาม

กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายก็จะโอนหรือนำไปใช้ในแผนงานหรือรายการอื่นไม่ได้ และ ๓. กำหนดให้หัวหน้าหน่วยรับงบประมาณมีหน้าที่ควบคุมการใช้งบประมาณรายจ่ายให้เป็นไปตามแผนงานหรือรายการและภายในวงเงินงบประมาณรายจ่ายตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย แต่อย่างไรก็ดี มีข้อยกเว้นหลักงบประมาณรายจ่ายต้องมีลักษณะเฉพาะเจาะจงไว้ ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ ได้แก่ การโอนงบประมาณระหว่างหน่วยงาน และการโอนงบประมาณระหว่างรายการหรือแผนงานภายในหน่วยงานเดียวกัน ซึ่งจะกระทำได้เท่าที่จำเป็นและตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น^๖

(๔) หลักการตรวจสอบได้ (Accountability) การจัดทำงบประมาณต้องมีความยืดหยุ่นคล่องตัว และสามารถปรับตัวให้รองรับกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลา แต่ที่สำคัญงบประมาณจะต้องถูกตรวจสอบและได้รับอนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น จึงจะนำไปใช้จ่ายตามหลักการตรวจสอบได้ เพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินมีประสิทธิภาพ ทันสมัย โปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดสาระสำคัญเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้เป็นการเฉพาะว่า ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณฝ่ายบริหารจะต้องแสดงแหล่งที่มาและประมาณการรายได้ ผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการจ่ายเงินและความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนาต่างๆ โดยการตรวจสอบตามหลักการตรวจสอบได้นั้น อาจแบ่งได้เป็น ๒ ช่วง คือ

ช่วงแรก การตรวจสอบโดยฝ่ายนิติบัญญัติในช่วงก่อนการใช้งบประมาณ การตรวจสอบนี้มีความเกี่ยวข้องกับการที่ฝ่ายบริหารมีหน้าที่ต้องจัดเตรียมร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อเสนอให้ฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณา โดยฝ่ายบริหารต้องเสนอกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีดังกล่าว ต่อฝ่ายนิติบัญญัตिल่วงหน้าก่อนวันเริ่มต้นปีงบประมาณใหม่ ซึ่งตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณกำหนดให้ผู้อำนวยความสะดวกสำนักงานเสนองบประมาณประจำปีต่อนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าของฝ่ายบริหาร เพื่อคณะรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภาเป็นเวลาอย่างน้อยสามเดือนก่อนวันเริ่มปีงบประมาณ (๑ ตุลาคมของแต่ละปีปฏิทิน) และที่สำคัญยิ่ง งบประมาณประจำปีที่ฝ่ายบริหารเสนอต่อรัฐสภาดังกล่าวจะต้องมีเอกสารประกอบ เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติตรวจสอบ อาทิ คำชี้แจงเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้งการแสดงผลสัมฤทธิ์และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการใช้จ่ายงบประมาณ และความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ

ช่วงที่สอง การตรวจสอบภายหลังการนำงบประมาณไปใช้ กรณีนี้เกี่ยวข้องกับข้อมูลที่ฝ่ายบริหารต้องจัดทำเมื่อได้นำงบประมาณไปใช้จ่าย เช่น การจัดทำรายงานเพื่อเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติ การกำหนดให้รัฐบาลนำเสนอผลการตรวจสอบการบริหารจัดการงบประมาณต่อรัฐสภาก่อนการนำเสนองบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป ตัวอย่างเช่น ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ^๗ กำหนดให้ผู้อำนวยความสะดวกสำนักงานจัดทำรายงานการโอนงบประมาณรายจ่ายงบกลางระหว่างรายการที่กำหนดไว้ในงบประมาณรายจ่ายงบกลาง หรือการโอนงบประมาณ

^๖ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑, มาตรา ๗ มาตรา ๓๕ และมาตรา ๓๖.

^๗ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑, มาตรา ๕๑.

รายงานบูรณาการ และงบประมาณรายจ่ายบุคลากรระหว่างหน่วยรับงบประมาณเสนอต่อ คณะรัฐมนตรีเพื่อรายงานต่อรัฐสภาภายใน ๓๐ วันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณนั้นๆ

(๕) หลักความโปร่งใส (Transparency) มีความเชื่อมโยงกับหลักการตรวจสอบได้ โดยระบบงบประมาณที่โปร่งใสจะทำให้ทราบถึงรายจ่ายที่จะผูกพันต่องบประมาณในอนาคต และสามารถตัดสินใจเกี่ยวกับการดำเนินโครงการต่างๆ ได้ตามลำดับความสำคัญ อันจะทำให้สามารถใช้งบประมาณรายจ่ายเป็นเครื่องมือในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในระยะยาวของประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยความโปร่งใส อันมีความหมายถึงวัตถุประสงค์ของนโยบาย องค์กรที่เกี่ยวข้อง กรอบนโยบายทางเศรษฐกิจ การตัดสินใจในเชิงนโยบายและการให้เหตุผลของการตัดสินใจดังกล่าว โดยข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายทางการเงิน และเงื่อนไขของการตรวจสอบได้ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สมควรต้องถูกเปิดเผยต่อสาธารณชนในรูปแบบที่เข้าใจและเข้าถึงได้ง่าย ทั้งนี้ ความโปร่งใสในบทบาทของรัฐโดยการดำเนินกิจกรรมทางพาณิชย์ของรัฐต้องมีความชัดเจนด้านสถานะของหน่วยงาน รวมทั้งการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ ก็ควรที่จะมีการจัดทำรายงานเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติ และวิเคราะห์ภาระผูกพันที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต โดยถือเป็นหน้าที่ตามกฎหมายของรัฐที่จะต้องมีการเปิดเผยข้อมูลด้านการคลังและการงบประมาณ ซึ่งความโปร่งใสทางงบประมาณดังกล่าวจะปรากฏตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณในส่วนที่เกี่ยวกับเอกสารประกอบที่ฝ่ายบริหารจัดทำขึ้นเพื่อฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาอนุมัติต่อไป

(๖) หลักประสิทธิภาพ (Performance or Efficiency, Economy and Effectiveness) เป็นหลักเกณฑ์สำคัญในการประเมินการทำงานร่วมกันของบุคคล สำหรับด้านการงบประมาณนั้น การจัดการงบประมาณให้มีประสิทธิภาพจะต้องยึดถือเอาผลลัพธ์จากการดำเนินการทางงบประมาณเป็นหลักในการพิจารณา ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในฐานะผู้เสียภาษี ตลอดจนผู้รับบริการอื่นๆ จากภาครัฐได้ดียิ่งขึ้น ภายใต้กรอบทางการเงินการคลังภาครัฐที่มีอยู่อย่างจำกัด ซึ่งปัจจุบันตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐได้กำหนดเงื่อนไขในการจัดสรรงบประมาณว่าจะต้องคำนึงถึงความสามารถในการใช้จ่ายและการก่อหนี้ผูกพันของหน่วยรับงบประมาณที่ผ่านมาด้วย ตลอดจนในภาพรวมของการจัดทำงบประมาณจะต้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้ตามหลักการรักษาเสถียรภาพและการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน และที่สำคัญฝ่ายบริหารจะต้องพิจารณาประโยชน์ที่รัฐหรือประชาชนจะได้รับ ความคุ้มค่า และภาระการเงินการคลังที่เกิดขึ้นแก่รัฐ รวมถึงความเสี่ยงและความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่การเงินการคลังของรัฐอย่างรอบคอบ และที่สำคัญยิ่งฝ่ายบริหารจะต้องไม่บริหารราชการแผ่นดินโดยมุ่งสร้างคามนิยมทางการเมืองที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศและประชาชนในระยะยาว^๘

^๘ พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑, มาตรา ๙ และมาตรา ๑๗.

วิธีการงบประมาณตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

(๑) การจ่ายเงินแผ่นดิน

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ การจ่ายเงินแผ่นดิน^๙ จะกระทำได้เฉพาะตามที่กฎหมายอนุญาตไว้ จำนวน ๕ ฉบับ ได้แก่ ๑. กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย (พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ) ๒. กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ (พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑) ๓. กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณรายจ่าย ๔. กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง (พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๙๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม) และ ๕. กฎหมายว่าด้วยวินัยการคลังของรัฐ (พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑) โดยกฎหมายทั้ง ๕ ฉบับ เป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่จะต้องได้รับการอนุมัติหรืออนุญาตจากฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาทั้งสิ้น อันแสดงให้เห็นถึงการจ่ายเงินแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มีความสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยตามหลักการแบ่งแยกอำนาจของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติเกี่ยวกับการจ่ายเงินแผ่นดินในฐานะของกฎหมายสูงสุดของประเทศ โดยถือได้ว่าฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลได้อำนาจในการจ่ายเงินแผ่นดินจากประชาชนหรือโดยความยินยอมของประชาชน แต่อย่างไรก็ดีการบริหารราชการแผ่นดินจะต้องมีความต่อเนื่องและจำเป็นต้องมีงบประมาณสำหรับการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมหรือประชาชน ดังนั้น กรณีมีความจำเป็นเร่งด่วนฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลโดยผ่านกลไกของหน่วยงานภาครัฐจะจ่ายเงินไปก่อนก็ได้ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กฎหมายว่าด้วยวินัยการคลังของรัฐและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณกำหนดข้อยกเว้นเกี่ยวกับการจ่ายเงินแผ่นดิน ดังนี้

๑) กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณก่อนนั้นไปพลางก่อน^{๑๐} ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขสำคัญเกี่ยวกับงบประมาณพลางก่อนไว้ว่าถ้าพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณออกไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย ก่อนนั้นไปพลางก่อน ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณกำหนดโดยอนุมัติของนายกรัฐมนตรี^{๑๑}

๒) กรณีจำเป็นเร่งด่วนฝ่ายบริหารสามารถใช้จ่ายและเบิกจ่ายงบประมาณไปก่อนได้ แต่จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนด อาทิ “เงินทุนสำรองจ่าย” ซึ่งตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ^{๑๒} กำหนดให้มีเงินทุนสำรองจ่ายจำนวน ๕๐,๐๐๐ ล้านบาท ซึ่งฝ่ายบริหารโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังสามารถนำเงินทุนดังกล่าวไปใช้จ่ายได้ สำหรับกรณีที่มีความจำเป็นและเร่งด่วน เพื่อประโยชน์แก่ราชการแผ่นดิน และงบประมาณรายจ่ายงบกลางรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นมีไม่เพียงพอ และเมื่อได้จ่ายเงินไปแล้วจะต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชดใช้ในกฎหมายงบประมาณรายจ่ายเพื่อสมทบเงินทุนนั้น เพื่อไว้ใช้จ่ายต่อไป

^๙ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐, มาตรา ๑๔๐.

^{๑๐} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐, มาตรา ๑๔๑ วรรคหนึ่ง.

^{๑๑} พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑, มาตรา ๑๒.

^{๑๒} พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑, มาตรา ๔๕.

ในโอกาสแรกอันสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญในฐานะกฎหมายสูงสุดตามหลักประชาธิปไตย โดยมีการตรวจสอบการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกันของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ

(๒) การจัดทำงบประมาณของฝ่ายบริหาร

งบประมาณรายจ่ายมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการบริหารราชการแผ่นดินและการจัดทำบริการสาธารณะของภาครัฐ เนื่องจากงบประมาณรายจ่ายถือเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติและนโยบายของรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติ โดยผ่านกลไกของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งมีสำนักงานงบประมาณเป็นหน่วยงานกลางด้านการงบประมาณของประเทศ มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดทำงบประมาณตามทบทบัญญัติของกฎหมายรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ โดยการจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี อันเป็นกฎหมายที่วางด้วยการกำหนดจำนวนอย่างสูงที่ฝ่ายนิติบัญญัติอนุมัติหรืออนุญาตให้ฝ่ายบริหารนำไปใช้จ่ายได้ตามวัตถุประสงค์ รายการ วงเงิน และระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งการตรากฎหมายงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวจะเกิดขึ้นเป็นประจำทุกปีงบประมาณและมีการรับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยเฉพาะความคิดเห็นจากประชาชนในฐานะที่เป็นเจ้าของเงินที่เสียภาษี เพื่อฝ่ายบริหารนำมาจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีในแต่ละปีงบประมาณ

โดยการใช้จ่ายและเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณจะส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ดังนั้น การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะต้องผ่านการพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบและต้องคำนึงถึงประมาณการรายรับและฐานะการคลังของประเทศ ความจำเป็นในการพัฒนาประเทศตามยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เสถียรภาพทางเศรษฐกิจภายในและภายนอกประเทศ ความเป็นธรรมทางสังคม นโยบายรัฐบาล และภารกิจของหน่วยรับงบประมาณ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความคุ้มค่าในการจ่ายงบประมาณและเกิดผลสัมฤทธิ์ในการบริหารจัดการภาครัฐอย่างยั่งยืน

(๓) การงบประมาณสำหรับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย^{๑๓} กำหนดให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของรัฐสภา (สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา และสถาบันพระปกเกล้า) ศาล (สำนักงานศาลปกครอง สำนักงานศาลยุติธรรม และสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ) องค์กรอิสระและองค์กรอัยการ (สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน และสำนักงานอัยการสูงสุด) ซึ่งกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐก็ได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่สอดคล้องไว้เช่นเดียวกัน กล่าวคือ การจัดสรรงบประมาณต้องคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของรัฐสภา ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอัยการ และในกรณีที่หน่วยงานดังกล่าวเห็นว่า งบประมาณที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณอาจไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ ให้ยื่นคำขอ แปรญัตติต่อคณะกรรมการพิจารณาพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยตรง ตลอดจนเพื่อแสดงให้เห็นถึงความมีวินัยทางการคลังและงบประมาณ กำหนดให้

^{๑๓} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐, มาตรา ๑๔๑ วรรคสอง.

หน่วยงานดังกล่าวจัดให้มีระบบการจัดทำและการใช้จ่ายเงินงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผล การกำกับดูแลการใช้จ่ายเงิน และระบบการควบคุมภายในด้านการเงินการคลังโดยรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัด รวมทั้งต้องมีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินและรายได้ที่ได้รับให้สาธารณชนทราบ และเผยแพร่ผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ด้วย^{๑๔} อันแสดงให้เห็นถึงการไม่เลือกปฏิบัติ การบังคับใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียม และหลักการตรวจสอบซึ่งกันและกัน ตามลักษณะสำคัญของประชาธิปไตย

(๔) กระบวนการและวิธีการงบประมาณตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

กระบวนการงบประมาณหรือที่เรียกว่า “วงจรงบประมาณ”^{๑๕} แบ่งออกเป็น ๔ ขั้นตอนที่สำคัญ คือ การจัดทำงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ การบริหารงบประมาณ และการควบคุมตรวจสอบงบประมาณรวมทั้งตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณกำหนดให้มีการประเมินผลและการรายงานด้วย โดยมีขั้นตอนการดำเนินการและองค์กรที่รับผิดชอบแตกต่างกันไป หากกล่าวถึงการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ เป็นอำนาจหน้าที่เฉพาะของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารไม่สามารถนำร่างกฎหมายงบประมาณที่ตนเป็นผู้จัดทำไปใช้จ่ายและเบิกจ่ายงบประมาณเพื่อบริหารประเทศได้ หากฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาได้ให้ความยินยอมเสียก่อน โดยบทความฉบับนี้จะกล่าวถึงการอนุมัติงบประมาณตามรัฐธรรมนูญเป็นการเฉพาะ ดังนี้

๑) ที่มาและเหตุผลการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ อำนาจการพิจารณาให้ความยินยอมในการอนุมัติกฎหมายงบประมาณของรัฐสภาที่มีมาจากเหตุผลทางประวัติศาสตร์ของประเทศอังกฤษ จากการประกาศกฎบัตร Magna Carta เป็นที่มาของระบบรัฐสภาซึ่งถือกำเนิดขึ้นจากหลักความยินยอมในการจัดเก็บภาษีของประชาชน บทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาต่อการคลังสาธารณะปรากฏชัดเจนอยู่ในขั้นตอนการอนุมัติ และการตรวจสอบควบคุมงบประมาณ กล่าวคือ เมื่อประชาชนยินยอมมอบเงินของเขาให้แก่รัฐ รัฐต้องแสดงและแจกแจงว่าจะมีการใช้จ่ายเงินภาษีนั้นๆ ในเรื่องใดบ้าง โดยหลักความยินยอมหรือการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ ต้องเกิดขึ้นก่อนขั้นตอนการบริหารงบประมาณโดยฝ่ายบริหารเสมอ ฝ่ายบริหารไม่สามารถทำการจัดเก็บภาษีหรือทำการใช้จ่ายงบประมาณโดยปราศจากการเห็นชอบในกฎหมายงบประมาณประจำปีจากฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาซึ่งสอดคล้องกับระบบการปกครองของประเทศเสรีประชาธิปไตย คือ งบประมาณของประเทศต้องได้รับอนุมัติจากรัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติที่เป็นตัวแทนของประชาชน^{๑๖} โดยการตราเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติซึ่งเป็นขั้นตอนทางนิติบัญญัติโดยแท้

๒) การพิจารณาอนุมัติร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย

๑. รูปแบบการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน นอกเหนือจากเอกสารประกอบและร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณตามที่กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณกำหนดแล้ว การเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้จะต้องแสดงแหล่งที่มาและประมาณการรายได้ ผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่

^{๑๔} พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑, มาตรา ๒๓ วรรคสาม.

^{๑๕} อรรถ ธรรมโน, ความรู้ทั่วไปทางการคลัง, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท บพิศ จำกัด, ๒๕๑๘), หน้า ๘๖.

^{๑๖} อรรถิน ผลสุวรรณ สบายรูป, กฎหมายการคลัง, (พิมพ์ครั้งที่ ๓, กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๗), หน้า ๒๓๖.

คาดว่าจะได้รับจากการจ่ายเงิน และความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์และแผนพัฒนาต่างๆ^{๑๗} ซึ่งกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐได้กำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวไว้เช่นกัน สำหรับกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ^{๑๘} ได้กำหนดให้งบประมาณประจำปีที่เสนอต่อรัฐสภาจะต้องมีเอกสารประกอบที่มีคำชี้แจงเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง ซึ่งรวมถึงการแสดงผลสัมฤทธิ์และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการใช้จ่ายงบประมาณ และความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ตลอดจนกำหนดให้ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณจัดวางระบบการติดตามและประเมินผล การดำเนินงานตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณต่างๆ ที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อการวัดผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่จะได้รับจากการใช้จ่ายงบประมาณ โดยในระบบการติดตามและประเมินผลการทำงานดำเนินงานของหน่วยรับงบประมาณประกอบด้วย การติดตามและประเมินผลก่อนการจัดสรรงบประมาณ ระหว่างการใช้จ่ายงบประมาณ และภายหลังจากการใช้จ่ายงบประมาณ

๒. กรอบเวลาของการพิจารณาร่างกฎหมายงบประมาณ^{๑๙} สำหรับกรอบระยะเวลาในการพิจารณาร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายของไทย กำหนดระยะเวลาให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาไว้ไม่เกิน ๑๒๕ วัน กล่าวคือ สภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน ๑๐๕ วัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาจะต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบภายใน ๒๐ วันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา และหากรัฐสภาพิจารณาอนุมัติร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปีไม่ทันปีงบประมาณใหม่ รัฐบาลต้องนำพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของปีงบประมาณปีก่อนนั้นมาใช้ไปพลางก่อน^{๒๐}

๓. ขั้นตอนการพิจารณาอนุมัติร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปี เมื่อคณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณแก่สภาผู้แทนราษฎรแล้ว ขั้นตอนการพิจารณาอนุมัติ ประกอบด้วย ๓ วาระ ได้แก่

วาระที่ ๑ การรับหลักการ เป็นการพิจารณาว่าจะรับหลักการหรือไม่รับหลักการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ยังไม่มีการพิจารณารายละเอียดหรือเปลี่ยนแปลงรายการใช้จ่ายที่ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลได้เสนอมา โดยงบประมาณที่เสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาปกติจะต้องประกอบด้วย รายละเอียดตามเอกสารประกอบที่พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณกำหนดไว้^{๒๑} เมื่อสภาผู้แทนราษฎรรับหลักการแล้วจะตั้งคณะกรรมการวิสามัญเรียกว่า “คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ....” เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ และเอกสารประกอบ ซึ่งอาจมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงที่เรียกว่า “การแปรญัตติ” มีการซักถามหน่วยรับงบประมาณต่างๆ ถึงความจำเป็นในการเสนอตั้งงบประมาณโดยอาจมีการเพิ่มเติม

^{๑๗} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐, มาตรา ๑๔๒.

^{๑๘} พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑, มาตรา ๑๐ และมาตรา ๔๖.

^{๑๙} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐, มาตรา ๑๔๓.

^{๒๐} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐, มาตรา ๑๔๑.

^{๒๑} พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑, มาตรา ๑๐.

หรือเปลี่ยนแปลงรายละเอียดของงบประมาณด้วย แต่ต้องอยู่ภายในวงเงินงบประมาณรายจ่ายทั้งหมดที่ฝ่ายบริหารเสนอไว้^{๒๒} โดยปกติจะมีงบประมาณที่เหลือจากการตัดงบประมาณอยู่จำนวนหนึ่ง ซึ่งคณะกรรมการธิการจะจัดสรรงบประมาณส่วนนี้ให้แก่งานหรือโครงการ และรายการตามความจำเป็นอื่นต่อไป หรืออาจนำไปรวมไว้ในงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น และให้เป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารจะจัดสรรได้ตามความจำเป็น หลักของการแปรญัตติในวาระนี้ คือต้องไม่เป็นการเพิ่มงบประมาณหรือรายการโดยเด็ดขาด รวมถึงการแปรญัตติที่ส่งผลเป็นการลดวงเงินงบประมาณตามรายการที่ได้กำหนดห้ามไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น เงินสงฆ์ใช้ต้นเงินกู้ ดอกเบี้ยเงินกู้ เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย

วาระที่ ๒ การพิจารณาร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นการประชุมครบองค์ประชุม เพื่อพิจารณาเรียงลำดับมาตรา อภิปรายถ้อยคำที่แก้ไขเพิ่มเติมตามที่กรรมการธิการได้เสนอไว้ หรือที่ผู้แปรญัตติสงวนคำแปรญัตติไว้ หรือที่คณะกรรมการธิการสงวนความเห็นในวาระที่หนึ่งไว้ ในวาระนี้จะมีการขอแปรญัตติหรือขอแก้ไขถ้อยคำในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ และเอกสารประกอบในประเด็นต่างๆ เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ทราบถึงผลงานในการดำเนินการของรัฐบาล แนะนำการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติหรือแก้ไขปัญหาในประเด็นต่างๆ ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจได้รับการร้องเรียนจากประชาชน หรือให้ใช้จ่ายงบประมาณตามนโยบายของพรรคการเมืองของตน เป็นต้น

วาระที่ ๓ การให้ความเห็นชอบ เป็นขั้นตอนการลงมติว่าจะรับหรือไม่รับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณฉบับที่มีการเสนอทั้งฉบับ โดยไม่มีการอภิปรายแต่อย่างใด ซึ่งหากสภาผู้แทนให้ความเห็นชอบก็จะส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไป แต่หากไม่ให้ความเห็นชอบจะส่งผลให้รัฐบาลต้องยุบสภาหรือลาออกให้มีการเลือกตั้งใหม่ เช่นเดียวกับการพิจารณาในวาระที่หนึ่ง ขั้นตอนนี้ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๑๐๕ วัน นับแต่ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณมาถึงสภาผู้แทนราษฎร

๔. เงื่อนไขและข้อจำกัดการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ ในการพิจารณากฎหมายงบประมาณรายจ่ายนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการไม่ได้ แต่สามารถแปรญัตติลดหรือตัดทอนรายจ่ายได้ ซึ่งจะต้องไม่ใช่รายจ่ายตามข้อผูกพัน ๓ รายการ ดังนี้ ๑. รายการเงินสงฆ์ใช้ต้นเงินกู้ ๒. รายการดอกเบี้ยเงินกู้ ๓. รายการเงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย โดยในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะกรรมการธิการ การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการธิการ มีส่วนได้เสียในการใช้จ่ายงบประมาณจะกระทำมิได้ อันสอดคล้องกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่เห็นว่าฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจเฉพาะการอนุมัติงบประมาณ^{๒๓} รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องมีความเป็นกลางหรือไม่มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ

^{๒๒} ในขั้นคณะกรรมการธิการนี้ ทางปฏิบัติแล้วคณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรจะมีบทบาทสำคัญยิ่งกว่า คณะกรรมการวิสามัญของวุฒิสภา เนื่องจากเสมือนว่าเป็นตัวแทนของประชาชนเลือกตั้งให้มาทำหน้าที่แทน โดยมีที่มาจากสภาพิจารณาแต่งตั้งจากสมาชิกของพรรคการเมืองต่างๆ ตามสัดส่วน ดังนั้น พรรคการเมืองที่มีสัดส่วนของจำนวนสมาชิกในสภาผู้แทนราษฎรมากจะมีจำนวนคณะกรรมการมากตามไปด้วย

^{๒๓} คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๓๒/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๗ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๓.

รายจ่ายประจำปีงบประมาณเช่นเดียวกัน กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดที่จัดทำโครงการหรืออนุมัติหรือจัดสรรงบประมาณรู้เห็นว่ามีกรณีการกระทำใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ มีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือทางอ้อมในการใช้จ่ายงบประมาณจะต้องรับผิดชอบด้วย เว้นแต่จะได้บันทึกโต้แย้งไว้เป็นหนังสือหรือมีหนังสือแจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ ก็ให้ถือว่าพ้นจากความผิดดังกล่าว

(๕) ความรับผิดชอบของบุคคลที่เกี่ยวข้อง

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้กำหนดความรับผิดชอบของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณไว้เป็นการเฉพาะ ดังนี้

๑) ฝ่ายบริหารมีหน้าที่จัดทำงบประมาณตามขั้นตอน วิธีการ และเงื่อนไขเวลาที่กฎหมายกำหนด และฝ่ายบริหารมีหน้าที่ในการอนุมัติงบประมาณตามที่ฝ่ายบริหารเสนอ โดยฝ่ายนิติบัญญัติ (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) จะแปรญัตติเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการไม่ได้ แต่แปรญัตติลดหรือตัดทอนงบประมาณรายจ่ายได้ ซึ่งการแปรญัตติปรับลดดังกล่าวจะต้องไม่ใช่รายจ่ายตามข้อผูกพันสำหรับรายการ ดังนี้ ๑. เงินสงฆ์ใช้ต้นเงินกู้ ๒. ดอกเบี้ยเงินกู้ และ ๓. เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย

๒) ฝ่ายนิติบัญญัติ (สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะกรรมการ) จะต้องไม่เสนอ แปรญัตติ หรือกระทำด้วยประการใดๆ ที่จะส่งผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย หากมีการกระทำฝ่าฝืนข้อห้ามและศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีการกระทำที่ฝ่าฝืนข้อห้าม ให้ถือว่าการเสนอการแปรญัตติหรือการกระทำดังกล่าวเป็นอันสิ้นผล โดยจะส่งผลกระทบต่อความรับผิดชอบของบุคคลที่เกี่ยวข้อง คือ ๑. กรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภากำหนดให้สิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งด้วย และ ๒. กรณีคณะรัฐมนตรีให้พ้นจากตำแหน่งทั้งคณะนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย

๓) เจ้าหน้าที่ของรัฐใดที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการจัดทำโครงการหรืออนุมัติหรือจัดสรรงบประมาณรู้เห็นว่ามีกรณีการกระทำของฝ่ายนิติบัญญัติที่มีส่วนได้เสียในการใช้จ่ายงบประมาณก็จะต้องร่วมรับผิดชอบด้วย เว้นแต่จะได้บันทึกโต้แย้งเป็นหนังสือหรือมีหนังสือแจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบก็ให้พ้นจากความผิด

ทั้งนี้ นอกจากความรับผิดชอบในลักษณะของการสิ้นสุดสมาชิกภาพ การเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา และการพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะของรัฐมนตรีแล้ว บุคคลดังกล่าว และเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องรับผิดชอบใช้เงินพร้อมด้วยดอกเบี้ยโดยอายุความของการเรียกเงินคืนมีระยะเวลา ๒๐ ปี นับแต่วันที่มีการจัดสรรงบประมาณนั้นๆ

ดังนั้น ตามกระบวนการและวิธีการงบประมาณตามรัฐธรรมนูญสามารถกล่าวโดยสรุปได้ว่างบประมาณรายจ่ายประจำปีส่วนใหญ่เป็นเงินที่มาจากภาษีของประชาชน การที่ฝ่ายบริหารจะใช้จ่ายเงินดังกล่าวได้ ย่อมต้องเป็นไปตามที่ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาอนุญาตไว้ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ โดยมีกรอบและการพิจารณาว่ากฎหมายงบประมาณไม่เกิน ๑๒๕ วัน ซึ่งเป็นไปตามหลักประชาธิปไตย และความยินยอมหรืออำนาจในการอนุมัติงบประมาณภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยฝ่ายบริหารจะต้องแจกแจงว่างบประมาณ

รายจ่ายรายการใดและเป็นจำนวนเงินเท่าใด ตามหลักงบประมาณรายจ่ายต้องมีลักษณะเฉพาะเจาะจง เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาพิจารณาว่ามีความจำเป็นและเหมาะสมหรือไม่เพียงใด เพื่อเป็นการควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของฝ่ายบริหารในระยะเวลา ๑ ปีงบประมาณให้มีประสิทธิภาพ คุ่มค่า และเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ภาครัฐและประชาชนอย่างยั่งยืน ทั้งนี้ ในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายของฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องมีความเป็นกลางและไม่มีส่วนได้เสียในการใช้จ่ายงบประมาณดังกล่าว และหากมีการกระทำฝ่าฝืนข้อห้ามก็จะนำไปสู่คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและตามมาซึ่งความรับผิดชอบของบุคคลที่เกี่ยวข้องตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ตลอดจนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา จะต้องไม่กระทำการที่อยู่ในข่ายของการขัดกันแห่งผลประโยชน์ในลักษณะของการมีส่วนร่วมในการใช้จ่ายเงินงบประมาณหรือให้ความเห็นชอบในการจัดทำโครงการใดๆ ของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดห้ามไว้ด้วยเว้นแต่เป็นการดำเนินการในกิจการของรัฐสภา^{๒๔}

ความสัมพันธ์ระหว่างหลักประชาธิปไตยกับวิธีการงบประมาณภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

หลักประชาธิปไตย (Democracy) เป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งของงบประมาณที่ดี ซึ่งศาสตราจารย์ ดร.ป๋วย อึ้งภากรณ์ ผู้อำนวยการท่านแรกของสำนักงานงบประมาณ (พ.ศ. ๒๕๐๒ – พ.ศ. ๒๕๐๔) ได้วางหลักการไว้ว่า เนื่องจากงบประมาณมีความสัมพันธ์โดยตรงกับประชาชน ทั้งในด้านที่ว่าเงินได้ของรัฐบาลเกือบทั้งหมดเกิดจากเงินภาษีของประชาชน และในด้านที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดของประเทศ ที่หลักอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ฉะนั้น การนำเงินของประชาชนไปใช้จ่าย ก็เป็นการสมควรที่ประชาชนจะมีสิทธิและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ โดยต้องได้รับความเห็นชอบหรืออนุญาตจากประชาชนในฐานะที่เป็นเจ้าของเงินที่แท้จริงก่อน รวมทั้งให้ประชาชนมีสิทธิรับทราบข้อมูลข่าวสารต่างๆ ตลอดจนมีสิทธิที่จะตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณเพื่อพิจารณาว่าการใช้จ่ายเงินนั้นเป็นไปอย่างประหยัด มีความคุ้มค่า และเป็นประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะหรือการบริหารประเทศตรงกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริงหรือไม่ อย่างไร ดังนั้น การคลังและการงบประมาณจำเป็นต้องเปิดเผยให้ประชาชนได้รู้เห็นโดยทั่วไป^{๒๕}

สำหรับประเทศไทยที่ผ่านมาและปัจจุบัน มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย ระบบรัฐสภา ที่เรียกว่าประชาธิปไตยทางอ้อมผ่านทางผู้แทน(Representative Democracy) ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยที่งบประมาณรายจ่ายประจำปีถือเป็นกฎหมายสำคัญของฝ่ายบริหารที่จะต้องผ่านการอนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติตามหลักประชาธิปไตยและเปรียบเสมือนเข็มทิศทางการเงิน และเครื่องมือสำคัญในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติและนโยบายของรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติ โดยผ่านกลไกของหน่วยงานภาครัฐต่างๆ การใช้จ่ายเงินแผ่นดินต้องเป็นไปตามขั้นตอนของกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ซึ่งผ่านการพิจารณาและอนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาในฐานะ

^{๒๔} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐, มาตรา ๑๘๕.

^{๒๕} หลักการงบประมาณแผ่นดินของ ดร.ป๋วย อึ้งภากรณ์ ประกอบด้วย ๑.หลักคาดการณ์ไกล (foresight) ๒.หลักประชาธิปไตย (democracy) ๓.หลักดุลยภาพ (balance) ๔.หลักสารัตถประโยชน์ (utility) ๕.หลักยุติธรรม (equity) และ ๖.หลักสมรรถภาพ (efficiency)

ตัวแทนในการรักษาผลประโยชน์ของประชาชนเจ้าของเงินแผ่นดิน ตามหลักความยินยอมหรืออำนาจในการอนุมัติงบประมาณ เพื่อพิจารณาเหตุผลและความจำเป็นของการใช้จ่ายเงินอย่างรอบคอบ โดยฝ่ายบริหารต้องให้ข้อมูลต่างๆ ที่จำเป็นอย่างถูกต้องครบถ้วน ประกอบด้วย คำชี้แจงเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่าย อธิบายแจกแจงรายละเอียดต่างๆ ว่าแต่ละรายการที่จะใช้จ่ายมีอะไร ต้องใช้เงินจำนวนเท่าใด ใช้จ่ายเพื่อวัตถุประสงค์อย่างไร มีระยะเวลาการดำเนินการอย่างไร และกระทำแล้วผลที่ได้รับคืออะไร รวมถึงรายละเอียดอื่นๆ ตามที่กฎหมายได้กำหนดเป็นไปตามหลักงบประมาณรายจ่าย ต้องมีลักษณะเฉพาะเจาะจง (Specificity) เมื่อฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาอย่างรอบคอบแล้วเห็นสมควรอนุญาตให้ใช้จ่ายงบประมาณ จึงทำการออกกฎหมายพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม เป็นกรอบให้ฝ่ายบริหารไปดำเนินการใช้จ่ายและเบิกจ่ายงบประมาณในหนึ่งปีงบประมาณตามที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้อนุมัติไว้

ทั้งนี้ การจ่ายเงินแผ่นดินของฝ่ายบริหารตามที่กฎหมายอนุญาตรวม ๕ ฉบับ หรือกรณีจำเป็นเร่งด่วนที่ฝ่ายบริหารจ่ายไปก่อน หรือการใช้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณปีก่อนนั้นไปพลางก่อน หรือการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้เพียงพอกับการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของรัฐสภา ศาล องค์การอิสระ และองค์การอัยการ โดยมีกระบวนการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติที่แล้วเสร็จภายใน ๑๒๕ วัน และเห็นชอบด้วยขั้นตอน เงื่อนไข และวิธีการที่รัฐธรรมนูญกำหนด โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะต้องไม่ให้มีการกระทำด้วยประการใดก็ตามที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ มีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือทางอ้อมในการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่าย รวมถึงไม่มีเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปมีส่วนร่วมกับการกระทำดังกล่าว

ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจในระบอบประชาธิปไตยนั้น ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องยึดมั่นในหลักการของประชาธิปไตย หลักการและวิธีการงบประมาณอย่างเคร่งครัด ซึ่งที่ผ่านมาฝ่ายตุลาการโดยศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยหลักการและวิธีการเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวแล้วว่า ฝ่ายบริหารมีหน้าที่ในการจัดทำงบประมาณ และฝ่ายนิติบัญญัติมีหน้าที่ในการอนุมัติงบประมาณ เนื่องจากคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บภาษีอากร และรายได้อื่นเพื่อนำมาใช้ในการบริหารประเทศ ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาเป็นผู้พิจารณาอนุมัติและควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณของคณะรัฐมนตรีให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่รัฐสภาได้พิจารณาเห็นชอบแล้ว จึงถือได้ว่าคำวินิจฉัยดังกล่าวเป็นไปตามหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจโดยแท้จริงระหว่างอำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติ และหลักการแบ่งแยกอำนาจซึ่งรวมถึงอำนาจตุลาการอีกด้วย ดังนั้น ในการปฏิบัติที่จะนำไปสู่ผลสัมฤทธิ์ของการงบประมาณตามหลักประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ฝ่ายบริหารโดยผ่านกลไกของสำนักงานงบประมาณและหน่วยรับงบประมาณต่างๆ จะต้องปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องอย่างถูกต้องครบถ้วนในทุกมิติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการจ่ายเงินและความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนาต่างๆ ในทุกระดับชั้น ซึ่งส่วนหนึ่งมาจากการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน เพื่อที่จะชี้แจงแสดงเหตุผลต่อฝ่ายนิติบัญญัติในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชนที่เป็นเจ้าของเงินที่แท้จริงได้ว่า งบประมาณที่ได้รับอนุญาตจากฝ่ายนิติบัญญัติไปแล้วนั้น เมื่อนำไปใช้จ่ายและเบิกจ่ายแล้วเกิดประโยชน์อย่างไรต่อประเทศชาติและประชาชน รวมทั้งมีความโปร่งใสและตรวจสอบได้ในทุกขั้นตอน ตลอดจนในขั้นการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติก็

จะต้องยึดมั่นในความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ไม่มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้จ่ายงบประมาณตามที่ฝ่ายบริหารเสนอ

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ประชาธิปไตยมีใจความสำคัญคือ อำนาจอธิปไตยหรืออำนาจอสูงสุดเป็นของประชาชน การยึดมั่นในหลักการของอำนาจอธิปไตยที่เป็นของปวงชน หลักสิทธิและเสรีภาพ หลักความเสมอภาค หลักเคารพเสียงข้างน้อย และหลักนิติธรรม โดยหลักการดังกล่าวมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน และเป็นหลักการสำคัญที่ประเทศที่ปกครองในระบบประชาธิปไตยต้องยึดถือและบัญญัติรับรองไว้ในกฎหมายสูงสุด เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ทั้งนี้ เพื่อให้ประเทศเกิดความสงบสุขและทำให้การปกครองประเทศดำเนินไปตามวิถีทางประชาธิปไตยที่เป็นไป เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนอย่างแท้จริงและยั่งยืน

บทสรุป

การใช้จ่ายเงินแผ่นดินของฝ่ายบริหารจะต้องได้รับอนุญาตจากฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชนที่เป็นเจ้าของเงินที่แท้จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ซึ่งฝ่ายบริหารโดยผ่านกลไกของผู้อำนวยการสำนักงบประมาณมีหน้าที่ในการจัดทำงบประมาณเสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อคณะรัฐมนตรีเสนอฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาเป็นเวลาอย่างน้อยสามเดือนก่อนเริ่มต้นปีงบประมาณอนุมัติในแต่ละปีงบประมาณ โดยในการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีฝ่ายบริหารจะต้องแสดงที่มาของรายได้ ผลสัมฤทธิ์และประโยชน์ที่จะได้รับ ความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ และแผนพัฒนาต่างๆ ในทุกระดับ รวมถึงเอกสารประกอบตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา ๑๒๕ วัน ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด โดยในขั้นการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องไม่มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้จ่ายงบประมาณดังกล่าว ตลอดจนในกระบวนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติหน้าที่ของตนอย่างเคร่งครัด ไม่มีส่วนร่วมหรือสนับสนุนการกระทำของฝ่ายนิติบัญญัติที่จะนำไปสู่การมีส่วนได้เสียในการใช้จ่ายงบประมาณ และหากมีการกระทำที่ฝ่าฝืนกรณีดังกล่าวก็จะนำไปสู่การพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นหนึ่งในองค์ประกอบของหลักการแบ่งแยกอำนาจตามหลักประชาธิปไตย ที่จะต้องมีการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน ดังนั้น เพื่อให้งบประมาณรายจ่ายประจำปีในแต่ละปีงบประมาณเกิดผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับอย่างยั่งยืน มีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนาต่างๆ ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ผู้เขียนบทความมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

(๑) การจัดทำงบประมาณของฝ่ายบริหารโดยผ่านกลไกของสำนักงบประมาณและหน่วยรับงบประมาณต่างๆ จะต้องคำนึงถึงประมาณการรายรับและฐานะทางการคลังของประเทศ ความครอบคลุมของทุกแหล่งเงิน (Budget Coverage) ความจำเป็นในการพัฒนาประเทศภายใต้เป้าหมายและตัวชี้วัดตามยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เสถียรภาพทางเศรษฐกิจภายในและภายนอกประเทศ ความเป็นธรรมทางสังคม นโยบายรัฐบาล และภารกิจของหน่วยรับงบประมาณที่แสดงถึงประสิทธิภาพในการใช้จ่ายและเบิกจ่ายงบประมาณที่ผ่านมาอย่างเคร่งครัด โดยมีรูปแบบของเอกสารประกอบการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติอย่างชัดเจน โปร่งใสและ

ตรวจสอบได้ในทุกขั้นตอน มีความถูกต้องและครบถ้วนในทุกมิติตามที่กฎหมายกำหนด และจัดทำเป็นเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ด้วย

(๒) การรับฟังความคิดเห็นตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ นั้น สำหรับกรณีของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ จะต้องเป็นไปตามเงื่อนไข วิธีการ และเงื่อนไขที่เหมาะสมตามปฏิทินงบประมาณ โดยมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน และมีการเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นต่อสาธารณะและประชาชนในทุกมิติ รวมทั้งการนำความคิดเห็นที่ได้รับใช้ประกอบการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของฝ่ายบริหารอย่างเป็นรูปธรรม อันแสดงถึงการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและการเคารพเสียงข้างน้อยตามลักษณะสำคัญของประชาธิปไตย

(๓) ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดทำและอนุมัติงบประมาณ จะต้องมีความเป็นกลางและไม่มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้จ่ายงบประมาณอย่างเคร่งครัด ทั้งนี้ ควรจะมีการสร้างความรับรู้และความเข้าใจ พร้อมทั้งกรณีศึกษาให้ทุกภาคส่วนได้ทราบในโอกาสแรกด้วย

บรรณานุกรม

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๒/๒๕๔๓.

http://apthca.krisdika.go.th/Naturesig/CheckSig?whichLaw=jud&year=๒๕๔๓&lawPath=cc_๒๓๒๔๘. สืบค้นเมื่อ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๖๔.

“พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑”, ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ ๑๓๕ ตอนที่ ๙๒ ก, ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๑, หน้า ๑-๑๘.

“พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑”, ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ ๑๓๕, ๑๙ เมษายน ๒๕๖๑, หน้า ๑-๒๓.

“รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี พ.ศ. ๒๕๖๐”, ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ ๑๓๔ ตอนที่ ๔๐ ก, ๖ เมษายน ๒๕๖๐, หน้า ๔, ๙, ๑๐, ๔๑, ๕๓.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. คำอธิบายกฎหมายการคลัง. พิมพ์ครั้งที่ ๒, กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม, ๒๕๓๙.

อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป. กฎหมายการคลัง. พิมพ์ครั้งที่ ๓, กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๗.

อรัญ ธรรมโน. ความรู้ทั่วไปทางการคลัง. กรุงเทพมหานคร : บริษัท บพิธ จำกัด, ๒๕๑๘.

อมร รักษาสัตย์ และคณะ. ๒๕๓๙. ประชาธิปไตย : อุดมการณ์ หลักการ และแบบอย่างการปกครองหลายประเทศ. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า ๓๓.