



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

หลักประชาธิปไตยกับการจัดทำพระราชบัญญัติโอนงบประมาณ

จัดทำโดย นายสมศักดิ์ โชติรัตน์ศิริ
รหัส ๕๙๐๔๓๙

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๔
วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

หลักประชาธิปไตยกับการจัดทำพระราชบัญญัติโอนงบประมาณ

นายสมศักดิ์ โชติรัตนะศิริ^๑

บทนำ

ประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย มีหลักการสำคัญว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดของประเทศ สำหรับเรื่องการเงินและการคลังของประเทศนั้น รัฐบาลจะนำเงินแผ่นดินไปใช้จ่ายในการใด จำนวนเท่าใด ต้องมีการวางแผนอย่างชัดเจน มีลักษณะเฉพาะเจาะจง (Specificity) ที่สำคัญต้องให้ประชาชนในฐานะผู้เป็นเจ้าของเงินแผ่นดินให้ความตกลงยินยอมก่อน ซึ่งปัจจุบันประเทศต่าง ๆ มีรูปแบบเป็นประชาธิปไตยทางอ้อม (Indirect Democracy) หรือการใช้อำนาจสูงสุดผ่านทางผู้แทนของประชาชนหรือรัฐสภา ดังนั้น การพิจารณาอนุมัติการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน หรือ “งบประมาณรายจ่าย” เป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาตาม “หลักความยินยอม” หรือ “อำนาจในการอนุมัติงบประมาณ” (Authoritativeness) ซึ่งฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลต้องดำเนินการตามกรอบของวัตถุประสงค์ แผนงาน จำนวนเงิน และระยะเวลาที่ได้รับการอนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา รวมทั้งการดำเนินการทางด้านงบประมาณของฝ่ายบริหารผ่านหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐจะต้องมีความโปร่งใส (Transparency) และการเปิดเผยข้อมูลด้านการงบประมาณ เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมและตรวจสอบได้อีกด้วย

สำหรับในขั้นตอนการบริหารงบประมาณ (Budget Execution) ซึ่งเป็นกระบวนการเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินงบประมาณของฝ่ายบริหารที่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภานั้น กฎหมายกำหนดให้ฝ่ายบริหารสามารถโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายได้ เนื่องจากในทางปฏิบัติสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมสามารถเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา กอปรกับอาจมีกิจกรรมหรือโครงการที่สำคัญและจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องดำเนินการตามนโยบายรัฐบาล หรือความต้องการของประชาชน ทำให้ต้องมีกลไกการโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณ เพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปอย่างคุ้มค่า สอดคล้องกับสถานการณ์ตามความจำเป็นเร่งด่วน เกิดประสิทธิภาพ และที่สำคัญที่สุดเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์อย่างสูงสุดต่อประชาชนในฐานะที่เป็นเจ้าของเงินแผ่นดินอย่างแท้จริง แต่อย่างไรก็ตาม การโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายตามปกติจะดำเนินการได้เฉพาะภายในแผนงานและส่วนราชการเดียวกันเท่านั้น จะโอนงบประมาณรายจ่ายข้ามส่วนราชการไม่ได้ เว้นแต่จะมีการตรากฎหมายว่าด้วยการโอนงบประมาณรายจ่ายอีกฉบับ

ดังนั้น ในบทความฉบับนี้ จะได้ทำการศึกษาเรื่องประชาธิปไตยกับการจัดทำพระราชบัญญัติโอนงบประมาณ เพื่อให้เห็นถึงหลักประชาธิปไตย เหตุผลความจำเป็น และลักษณะของการตราพระราชบัญญัติโอนงบประมาณ ซึ่งเป็นความสัมพันธ์กับประชาชนที่เป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดใน การอนุญาตให้มีการจ่ายเงินแผ่นดินกับการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาลให้เกิดประสิทธิภาพและมี ประสิทธิภาพสูงสุดในการขับเคลื่อนนโยบายของรัฐบาล เพื่อประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนอย่างแท้จริง และยั่งยืน

^๑ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ

ข้อความคิดว่าด้วยหลักประชาธิปไตย

ประชาธิปไตยในสมัยเริ่มแรกนั้น เกิดขึ้นตั้งแต่ยุคสมัยกรีกโบราณ ซึ่งเป็นประชาธิปไตยในรูปแบบที่พลเมืองเข้าไปเกี่ยวข้องในกระบวนการทางการเมืองโดยตรง และได้มีวิวัฒนาการมาอย่างต่อเนื่อง โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้เป็นการปกครองโดยประชาชนและเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนมากที่สุด ซึ่งในส่วนนี้จะได้อธิบายถึงความหมาย รูปแบบ และหลักการสำคัญของประชาธิปไตย

ความหมายของคำว่าประชาธิปไตย

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.๒๕๕๒ ได้ให้ความหมายของคำว่า “ประชาธิปไตย” ไว้ว่า ประชาธิปไตย คือระบอบการปกครองที่ถือมติปวงชนเป็นใหญ่หรือการถือเสียงข้างมากเป็นใหญ่

อับราฮัม ลินคอล์น (Abraham Lincoln) อดีตประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกาได้กล่าวไว้ว่า “Democracy is a government of the people, by the people, and for the people.” แปลว่า ประชาธิปไตย คือการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน ที่กล่าวว่า เป็นการปกครองของประชาชน เพราะถือว่าอำนาจการปกครองเป็นอำนาจของประชาชนในสังคม และเป็นการปกครองเพื่อประชาชน เพราะผู้ที่ใช้อำนาจในการปกครองแทนประชาชนต้องทำหน้าที่เพื่อผลประโยชน์ของประชาชนเป็นส่วนรวม^๒ อย่างไรก็ตาม ใจความสำคัญของประโยคนี้คือ คำว่าการปกครอง “โดยประชาชน” หรือ “by the people” เนื่องจากการปกครองจะเป็นประชาธิปไตยได้ก็ต่อเมื่ออำนาจถูกใช้โดยประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจนั้นผ่านการเลือกตั้งโดยตรงหรือโดยตัวแทนเพื่อเข้ามาทำหน้าที่แทนประชาชน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจต้องเป็นผู้กำหนดชีวิตของตนเองร่วมกัน^๓

ปัจจุบันมีนักวิชาการต่าง ๆ ให้คำนิยามของคำว่าประชาธิปไตยเป็นจำนวนมาก ซึ่งอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า การปกครองในระบอบประชาธิปไตย คือ การปกครองที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมทางตรง หรือมีส่วนร่วมทางอ้อมโดยผ่านการเลือกตั้งผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่ในการบริหารประเทศโดยยึดหลักความเสมอภาคเท่าเทียมกันของประชาชน

รูปแบบประชาธิปไตย

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอาจแบ่งออกได้เป็น ๒ รูปแบบคือ

๑. ประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) ประชาธิปไตยทางตรงเป็นรูปแบบการปกครองที่ประชาชนทุกคนมีหน้าที่ตัดสินใจเองหรือเข้าร่วมกันแก้ปัญหาในเรื่องต่าง ๆ ได้ด้วยตนเองโดยตรง เพราะถือว่าตนเองนั้นเป็นผู้แสดงความต้องการของตนเองได้ดีกว่าคนอื่น ประชาธิปไตยทางตรงพบในการปกครองของนครรัฐกรีกในสมัยโบราณ ซึ่งในปัจจุบันพบได้น้อยมากเพราะประชากรมีจำนวนมากขึ้น ดังนั้นประชาธิปไตยโดยมีตัวแทนจึงเข้ามามีบทบาทสำคัญแทนประชาธิปไตยทางตรง^๔

^๒ ธนาสุภะฐิติสตะเวทิน บทความเรื่อง ประชาธิปไตย: ระบบการปกครองที่เลวน้อยที่สุด แต่ก็เลวอยู่ดี (จาก Thailand)

^๓ วิสุทธิ โพธิ์แทน, แนวคิดพื้นฐานของประชาธิปไตย, พิมพ์ครั้งที่ ๒ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, ๒๕๕๑), หน้า ๒.

^๔ วชิรินทร์ ชาญศิลป์ “ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของไทย: มุมมองนิติศาสตร์ สังคมศาสตร์ และรัฐศาสตร์” วารสารสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ (๓๕(๒) ๑๕-๒๕ ๒๕๕๒): ๑๘.

๒. ประชาธิปไตยทางผู้แทน (Representative Democracy) ประชาธิปไตยทางผู้แทนหรือประชาธิปไตยโดยอ้อม (Indirect Democracy) เป็นรูปแบบการปกครองที่ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยมอบอำนาจอธิปไตยให้กับผู้แทนที่ตนเลือกสรรผ่านกระบวนการที่เรียกว่า การเลือกตั้ง เพื่อเข้าไปทำหน้าที่ตัดสินใจแทนตน โดยผู้แทนที่ตนเลือกเข้าไปจะมีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งที่แน่นอน และโดยในปัจจุบันแต่ละประเทศมีพื้นที่และอาณาเขตที่กว้างใหญ่ ประชากรมีจำนวนมากขึ้น ทำให้ประชาธิปไตยแบบตัวแทนมีความเหมาะสมมากกว่าประชาธิปไตยทางตรง

ทั้งนี้ การปกครองระบอบประชาธิปไตยในประเทศต่างๆ ส่วนใหญ่เป็นการปกครองในรูปแบบของประชาธิปไตยแบบมีตัวแทนโดยให้ประชาชนเลือกผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่แทนตน และได้มีการนำเอาแนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเข้ามาใช้เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น และประชาชนได้มีโอกาสที่จะตัดสินใจแสดงความคิดเห็นต่อกิจกรรมของส่วนรวม เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนอย่างแท้จริง

อุดมการณ์อันเป็นหลักเกณฑ์ของประชาธิปไตย

อุดมการณ์หรือหลักการของระบอบประชาธิปไตยมีนักวิชาการหลายท่านให้แนวความคิดหลากหลาย ซึ่งสามารถอธิบายได้ ๔ หลักการสำคัญ ได้แก่

๑. หลักการว่าด้วยอำนาจอธิปไตยของประชาชน คือ การที่ประชาชนทุกคนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยหรือเจ้าของอำนาจสูงสุดในการปกครอง โดยทุกคนมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจนั้น ทั้งทางตรงหรือทางอ้อมเพื่อประโยชน์ของตนผ่านการมีส่วนร่วมของประชาชน เช่น กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับสังคมและกิจกรรมด้านเศรษฐกิจ การมีส่วนร่วมในกิจกรรมเหล่านี้ย่อมขึ้นอยู่กับความสมัครใจของผู้เข้าร่วมโดยไม่มีอำนาจใดมาบังคับหรือควบคุมการแสดงออกของเขาได้

๒. หลักการว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เป็นหลักการที่มีความสำคัญมากเพราะสิทธิและเสรีภาพเป็นปัจจัยหลักของคำว่า “ประชาธิปไตย” รัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยจึงต้องมีการบัญญัติเรื่องสิทธิและเสรีภาพไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย เพื่อเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

สำหรับความหมายของคำว่า “สิทธิ” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒ หมายถึงอำนาจกระทำการใดๆโดยได้รับการรับรองจากกฎหมาย ซึ่งถือเป็นประโยชน์หรืออำนาจของบุคคลที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองไว้ไม่ให้ถูกละเมิดได้ รวมทั้งการที่กฎหมายบังคับการให้เป็นไปตามสิทธิหากถูกละเมิดด้วย เช่น สิทธิในครอบครัว สิทธิในการเลือกอาชีพ สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว สิทธิในเกียรติยศชื่อเสียง สิทธิในทรัพย์สิน เป็นต้น^๕

ส่วนคำว่า “เสรีภาพ” ในระบอบประชาธิปไตยนั้น หมายถึง ความสามารถของคนที่ จะกระทำหรืองดเว้นกระทำการสิ่งใดก็ได้ภายในขอบเขตข้อกำหนดของกฎหมาย ซึ่งผ่านกระบวนการตรงโดยความยินยอมของผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชนในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยการใช้เสรีภาพนั้นนอกจากจะต้องไม่ละเมิดต่อกฎหมายแล้วยังต้องคำนึงถึง

^๕ สิทธิ เสรีภาพ และหน้าที่ของพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๕๖), หน้า ๙.

กฎเกณฑ์ ขนบธรรมเนียมและวัฒนธรรมของสังคมนั้นๆด้วย^๖ ดังนั้น เสรีภาพในระบอบประชาธิปไตยจึงไม่สามารถทำได้ทุกอย่างตามต้องการแต่ต้องเป็นการกระทำที่ไม่ละเมิดต่อกฎหมายและต้องเคารพสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นด้วย

สิทธิและเสรีภาพในระบอบประชาธิปไตยเป็นสิ่งที่รัฐต้องรับรองและคุ้มครองให้แก่ประชาชน ซึ่งในระบอบประชาธิปไตยนั้น สิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่พลเมืองควรมี ได้แก่

(๑) เสรีภาพในการแสดงออกด้านความคิด (Freedom of expression)

คนทุกคนมีอิสระในการแสดงออกทางด้านความคิดของตนเองได้อย่างเต็มที่ตราบที่ยังไม่ไปละเมิดสิทธิของผู้อื่นและไม่ทำให้ผู้อื่นเดือดร้อน เสรีภาพในการแสดงออกด้านความคิดนี้ ไม่ว่าจะผ่านทางด้านการเมือง ศาสนา หรือเรื่องอื่นๆ แต่อย่างไรก็ตามต้องมีกฎหมายซึ่งกำหนดขอบเขตเสรีภาพในการแสดงออกทางด้านความคิดนี้ด้วย หากคนในสังคมมีความคิดเห็นที่แตกต่างกัน ความอดทนอดกลั้นในความคิดที่แตกต่างหรือขัดแย้งกันก็เป็นลักษณะพื้นฐานที่สำคัญอย่างหนึ่งในการดำเนินชีวิตแบบประชาธิปไตย ซึ่งต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของคนอื่นที่มีความแตกต่าง และหาข้อสรุปด้วยเหตุผลนำไปสู่ข้อตกลงร่วมกันอย่างสันติ

(๒) สิทธิมนุษยชน (Human Rights) เป็นสิทธิที่ทุกคนมีเนื่องจากการเป็นมนุษย์ ในปี ค.ศ. ๑๙๔๘ องค์การสหประชาชาติได้แถลงการณ์เรื่องสิทธิมนุษยชนที่ถือเป็นการวางรากฐานด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศขึ้นเป็นครั้งแรก และเป็นพื้นฐานของกฎหมายระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนทุกฉบับที่มีอยู่ในปัจจุบัน โดยมีเนื้อหาที่สำคัญเป็นการกล่าวถึงทุกคนเกิดมามีอิสระและมีคุณค่า ทุกคนมีสิทธิมนุษยชนเหมือนกันโดยไม่คำนึงถึง เพศ ศาสนา เชื้อชาติ สัญชาติ หรือมุมมองทางการเมือง

(๓) สิทธิในการเลือกตั้ง (Voting Rights) เป็นสิทธิทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยอย่างหนึ่ง เป็นสิทธิอันชอบธรรมที่ประชาชนจะมีส่วนร่วมในการปกครองบริหารราชการแผ่นดิน เช่น การใช้สิทธิเลือกตั้ง สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง และสิทธิออกเสียงประชามติ^๗ เป็นการให้สิทธิประชาชนที่มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายโดยสิทธิเสรีภาพในการเลือกตั้งต้องไม่มีการบังคับจากบุคคลอื่นหรือคนที่มีอิทธิพลทางการเมือง แต่มีสิทธิและอิสระในการเลือกบุคคลเข้ามาเป็นตัวแทนของตนได้โดยใช้วิจารณญาณของแต่ละบุคคลในการตัดสินใจ ตามหลักการเลือกตั้งอย่างอิสระ (Freedom of Election)

(๔) เสรีภาพในการนับถือศาสนา (Freedom of religion) เนื่องจากศาสนาเป็นเรื่องของศรัทธาและความเชื่อ ไม่มีใครสามารถบอกได้ว่าศาสนาใดดีกว่าศาสนาใด หรือศาสนาใดดีที่สุด ในระบอบประชาธิปไตยเสรีภาพในการนับถือศาสนาจึงได้รับการคุ้มครอง^๘ ทุกคนมีอิสระที่จะเชื่อหรือไม่เชื่อในศาสนา หรือไม่มีศาสนาก็ได้ ตราบใดที่เราเชื่อในความคิดของเราไม่ได้ไปก่อความเสียหายแก่ผู้อื่น หรือไม่ได้ไปดูหมิ่นศาสนาอื่น

^๖ สิทธิ เสรีภาพ และหน้าที่ของพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๕๖) , หน้า ๑๐.

^๗ ลิขิต ธีรเวคิน, การพัฒนาประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๓๔), หน้า ๑๑.

^๘ ลิขิต ธีรเวคิน, การพัฒนาประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๓๔), หน้า ๑๓.

๓. หลักการว่าด้วยความเสมอภาคในระบอบประชาธิปไตย (Equality)

ความเสมอภาคตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ๗ (Universal Declaration of human rights) หมายถึงความเท่าเทียมกันของมนุษย์ทุกคนที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ^๙ ซึ่งจำแนกประเภทของหลักความเสมอภาคตามแนวความคิดเรื่องหลักสิทธิมนุษยชน หลักสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้เป็น ๓ ประเภทใหญ่ๆคือ ความเสมอภาคในการดำรงชีวิต (Equality of life) ความเสมอภาคความสัมพันธ์ทางสังคม (Equality of social relation) ความเสมอภาคในทางกฎหมาย (Equality before the law) ซึ่งมีรายละเอียดแยกย่อยไปอีก เช่น ความเท่าเทียมกันในการของผู้หญิงและผู้ชายหรือให้สิทธิแก่คนพิการได้ทำงาน ความเท่าเทียมกันด้านการบริโภค การใช้บริการจากภาครัฐควรได้รับการบริโภคอย่างเท่าเทียมกัน การเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกคนมีสิทธิที่จะเข้าร่วมในกิจกรรมและได้รับผลประโยชน์จากกิจกรรมโดยไม่แบ่งแยกเพศฐานะชาติกำเนิด สีผิว หรือศาสนา ฯลฯ หรือการที่รัฐจัดทำบริการสาธารณะต้องจัดทำบริการโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคนไม่ใช่เพื่อบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ เพื่อให้ประชาชนทุกคนมีสิทธิได้รับการปฏิบัติหรือได้รับผลประโยชน์จากบริการสาธารณะอย่างเท่าเทียมกัน^{๑๐}

นอกจากนี้กระบวนการตรากฎหมายโดยหลักต้องตราด้วยความยินยอมของรัฐสภาที่ประกอบด้วยผู้แทนของประชาชน จึงเป็นเสมือนข้อตกลงของคนในชาติต้องเคารพและปฏิบัติตาม ฉะนั้นกฎหมายที่จะได้รับการยอมรับจากประชาชนก็คือกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาที่เป็นผู้เลือกตัวแทนไปทำหน้าที่ในสภาในการตรากฎหมายนั่นเอง สำหรับการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีของศาลก็ต้องเป็นไปโดยเสมอภาคเท่าเทียมกันทั้งสองฝ่ายไม่มีฝ่ายใดมีสิทธิพิเศษเหนือฝ่ายใดขึ้นตอนการสืบสวนสอบสวนก็ต้องเป็นไปตามหลักสิทธิมนุษยชนเป็นต้น

๔. หลักการว่าด้วยเรื่องของภราดรภาพ (Fraternity) หมายถึง ความเป็นพี่น้องกัน ซึ่งอาจจะไม่ได้หมายถึงความเป็นพี่น้องร่วมสายเลือดเดียวกัน แต่เมื่อมีการมาอยู่ร่วมกันเป็นแบบหมู่คณะแล้วมีความผูกพันกันฉันพี่น้อง^{๑๑} หรืออาจกล่าวได้ว่าหลักภราดรภาพนั้น คือ หลักความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของคนในรัฐ หรือความเป็นชาตินั่นเอง

ในทางประชาธิปไตยนั้น ก็เหมือนกับการที่มนุษย์มาอยู่ร่วมกันมีการปกครองที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันมีกฎหมายที่ใช้ร่วมกัน การมีส่วนร่วมดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นด้านสังคม เศรษฐกิจ หรือการเมือง ต้องมีการเคารพซึ่งกันและกัน มีความรักและความปรารถนาดีต่อกัน เปรียบเสมือนญาติพี่น้อง ความเป็นภราดรภาพจึงจะเกิดขึ้น หากมีความขัดแย้งและไม่เข้าใจ ต้องมีการพูดคุยเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกัน และมองในหลายๆ ด้าน เพื่อพิจารณาหาเหตุผลและหาข้อมูลข้อสรุปที่เป็นกลางซึ่งสามารถยอมรับร่วมกันได้ ย่อมทำให้คนในสังคมเกิดความร่วมมือกันทำกิจกรรมที่เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม หลักภราดรภาพเป็นหลักการขั้นพื้นฐานที่สำคัญที่จะสร้างและพัฒนาความรักชาติซึ่งประชาธิปไตย

^๙ เว็บไซต์ <http://www.mfa.go.th/humanrights/images/stories/book.pdf> กระทรวงต่างประเทศค้นวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๕๙

^{๑๐} ชาญชัย แสงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ ๑๒ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๕๐), หน้า ๘๓.

^{๑๑} เว็บไซต์ http://professorkriengsak.blogspot.com/๒๐๑๑/๐๔/blog-post_๕๗๘๙.html ดร.เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ ค้นวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๕๙

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ประชาธิปไตยมีใจความสำคัญคือ อำนาจอธิปไตยหรืออำนาจสูงสุดเป็นของประชาชน การยึดมั่นในหลักการของหลักสิทธิและเสรีภาพ หลักความเสมอภาค และหลักภราดรภาพ โดยหลักการดังกล่าวมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน และเป็นหลักการสำคัญที่ประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยต้องยึดถือและบัญญัติรับรองไว้ในกฎหมายสูงสุด เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ทั้งนี้ เพื่อให้ประเทศเกิดความสงบสุขและทำให้การปกครองประเทศดำเนินไปตามวิถีทางประชาธิปไตยที่เป็นไป เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนอย่างแท้จริงและยั่งยืน

หลักการที่เกี่ยวกับงบประมาณและการโอนงบประมาณรายจ่าย

โดยงบประมาณรายจ่ายมีความสำคัญอย่างยิ่งในการบริหารราชการแผ่นดิน เนื่องจากงบประมาณรายจ่ายถือเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศของรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติ โดยผ่านกลไกของหน่วยงานภาครัฐให้บังเกิดผล ซึ่งมีสำนักงบประมาณเป็นหน่วยงานกลางด้านการงบประมาณของประเทศ มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดสรรงบประมาณตามบทบัญญัติของกฎหมายรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยการจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี อันเป็นกฎหมายที่ว่าด้วยการกำหนดจำนวนเงินอย่างสูงที่ฝ่ายนิติบัญญัติอนุญาตให้ฝ่ายบริหารนำไปใช้จ่ายได้ตามวัตถุประสงค์ รายการ วงเงิน และระยะเวลาที่กำหนดไว้โดยฝ่ายบริหาร

สำหรับการใช้จ่ายเงินแผ่นดินตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีย่อมส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ดังนั้น ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีจึงต้องมีการพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบ มีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนนโยบายของรัฐบาล และยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี มีการวิเคราะห์แผนงบประมาณเชิงกลยุทธ์ ผลผลิต ผลลัพธ์ และตัวชี้วัดผลการดำเนินงานของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น รวมทั้งมีการจัดลำดับความสำคัญของโครงการต่างๆ เพื่อให้การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีมีความเหมาะสม สมฤทธิ์ผล คุ่มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง โดยการใช้จ่ายและเบิกจ่ายงบประมาณในห้วงเวลาของการบริหารงบประมาณนั้น ดังนั้น กฎหมายจึงให้อำนาจฝ่ายบริหารในการโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายที่ได้รับการอนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติได้ ทั้งนี้ ก็เพื่อให้การใช้จ่ายเงินแผ่นดินเกิดประโยชน์สูงสุดนั่นเอง

หลักการพื้นฐานทางงบประมาณ

ตามกรอบกฎหมายการคลังและการงบประมาณ ซึ่งองค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจและพัฒนา หรือ Organization for Economic Co-operation and Development – OECD ได้กำหนดไว้ ๑๐ ประการ ประกอบด้วย ๑) หลักความยินยอมหรืออำนาจในการอนุมัติงบประมาณ ๒) หลักระยะเวลาหนึ่งของงบประมาณ ๓) หลักความเป็นเอกภาพของงบประมาณ ๔) หลักรายได้ต้องมีลักษณะทั่วไป ๕) หลักรายจ่ายต้องมีลักษณะเฉพาะเจาะจง ๖) หลักดุลยภาพทางงบประมาณ ๗) หลักการตรวจสอบได้ ๘) หลักความโปร่งใส ๙) หลักเสถียรภาพ และ ๑๐) หลักประสิทธิภาพ โดยบทความนี้จะกล่าวถึงหลักการพื้นฐานทางการคลังและการงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับการโอนงบประมาณ

รายจ่าย ได้แก่ หลักความยินยอมหรืออำนาจในการอนุมัติงบประมาณ หลักระยะเวลาหนึ่งปีของงบประมาณ หลักงบประมาณรายจ่ายต้องมีลักษณะเฉพาะเจาะจง และกฎหมายที่เกี่ยวข้องตามนัยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๕ ที่กำหนดสาระสำคัญว่า เมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ให้กระทำการนั้นไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทย ซึ่งที่ผ่านมารัฐธรรมนูญของไทยจะกำหนดเกี่ยวกับการงบประมาณไว้เป็นการเฉพาะ

๑. หลักความยินยอมหรืออำนาจในการอนุมัติงบประมาณ เป็นหลักการพื้นฐานของหลักกฎหมายทั่วไปของงบประมาณ กำหนดให้อำนาจสูงสุดในการให้ความเห็นชอบด้านกรงบประมาณเป็นของฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน ทั้งด้านระยะเวลา เนื้อหา หรือวัตถุประสงค์ของการใช้เงินงบประมาณฝ่ายบริหารจะต้องชี้แจงเหตุผล เพื่อขอรับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ โดยหลักการดังกล่าวที่ผ่านมามีปรากฏตามกฎหมายสูงสุดว่า “งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณออกไม่ทันปีงบประมาณใหม่ให้ใช้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณปีก่อนนั้นไปพลางก่อน” (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖๖) เป็นการกำหนดให้งบประมาณรายจ่ายทำในรูปแบบของพระราชบัญญัติ เพื่อให้ตัวแทนของประชาชนหรือรัฐสภาที่มีอำนาจในการพิจารณาตรวจสอบงบประมาณรายจ่าย^{๑๒} ประกอบกับมาตรา ๑๖๙ ได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับการจ่ายเงินแผ่นดินว่าจะกระทำได้อย่างไรเฉพาะที่อนุญาตไว้ในกฎหมาย ๔ ฉบับ ได้แก่ ๑) กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย ๒) กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ๓) กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณรายจ่าย ๔) กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง

๒. หลักระยะเวลาหนึ่งปีของงบประมาณ เป็นหลักการที่กำหนดระยะเวลา เพื่อเป็นเงื่อนไขเวลาเริ่มต้นและเงื่อนไขเวลาสิ้นสุดของการใช้งบประมาณในปีหนึ่งปีใด โดยรายรับและรายจ่ายของรัฐต้องมีความสัมพันธ์กับระยะเวลาทางการคลังที่ได้กำหนดไว้ เมื่อสิ้นปีงบประมาณปีหนึ่งๆ หากงบประมาณรายจ่ายเหลืออยู่โดยยังมีได้มีการจ่ายหรือมีการสั่งให้เบิกจ่ายก็เป็นอันพับไป จะนำไปจ่ายหรือก่อนนี้ผูกพันอีกไม่ได้^{๑๓}

กรอบระยะเวลา ๑ ปี ถือเป็นช่วงเวลาที่เหมาะสม เนื่องจากงบประมาณรายจ่ายจะต้องจัดทำในรูปแบบของพระราชบัญญัติซึ่งต้องอาศัยระยะเวลาในการจัดเตรียม พิจารณาอนุมัติ การกำหนดระยะเวลาที่น้อยกว่า ๑ ปี อาจทำให้เป็นภาระแก่ฝ่ายนิติบัญญัติให้ทำงานด้วยความยากลำบากในช่วงเวลาอันจำกัด กระบวนการพิจารณาอนุมัติที่น้อยลงอาจส่งผลให้การพิจารณาไม่เป็นไปด้วยความละเอียดรอบคอบเท่าที่ควร นอกจากนี้ หากพิจารณาในแง่ของฝ่ายบริหารแล้วการทำงานหรือการปฏิบัติภารกิจของฝ่ายบริหารต้องอาศัยระยะเวลาช่วงระยะเวลาหนึ่งจึงจะสามารถประเมินผลการปฏิบัติงานได้ หากกำหนดกรอบระยะเวลาสั้นจนเกินไปอาจทำให้งานของฝ่ายบริหารถูกจำกัดโดยระยะเวลาทำให้ไม่สามารถสัมฤทธิ์ผล และไม่มีความต่อเนื่อง ส่งผลเสียหายหรือ

^{๑๒} อรพิน ผลสุวรรณม์ สบายรูป, กฎหมายการคลัง (พิมพ์ครั้งที่ ๓, กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๗), หน้า ๑๓๕-๑๓๗.

^{๑๓} สมคิด เลิศไพฑูรย์, คำอธิบายกฎหมายการคลัง, (พิมพ์ครั้งที่ ๒, กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม, ๒๕๓๙), หน้า ๒๑๕.

ไว้ประโยชน์ต่อราชการแผ่นดินได้ แต่หากกำหนดระยะเวลายาวนานจนเกินไปจะเสี่ยงต่อการทุจริต^{๑๔} สำหรับหลักระยะเวลาหนึ่งปีของงบประมาณในประเทศไทย ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖๖ “... ถ้าพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณออกไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณปีนั้นไปพลางก่อน” และพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๔ “ในพระราชบัญญัตินี้ ... “ปีงบประมาณ” หมายความว่า ระยะเวลาตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ของปีหนึ่ง ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ของปีถัดไป และให้ใช้ปี พ.ศ. ที่ถัดไปนั้นเป็นชื่อสำหรับปีงบประมาณนั้น ...” นอกจากนี้ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ยังได้รองรับหลักการใน มาตรา ๒๗ “การขอเบิกเงินจากคลังตามงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณใด ให้กระทำได้แต่เฉพาะภายในปีงบประมาณนั้น...” ซึ่งเป็นการยืนยันถึงหลักการระยะเวลาหนึ่งปีของงบประมาณว่าภารกิจต่าง ๆ ของรัฐบาลจะถูกจำกัดเวลาตามปีงบประมาณ ฝ่ายบริหารจะเบิกเงินเพื่อใช้ในการปฏิบัติภารกิจที่แถลงไว้ในปีงบประมาณนั้นได้ก็แต่เฉพาะภายในปีงบประมาณนั้นเท่านั้น จะเบิกเมื่อสิ้นปีงบประมาณนั้นไม่ได้^{๑๕}

อย่างไรก็ตาม หลักการดังกล่าวนี้มีข้อยกเว้นสำหรับกรณีที่ไม่สามารถใช้จ่ายเงินงบประมาณได้ภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด และมีความจำเป็นต้องใช้เงินจำนวนดังกล่าวในภายหลังจากสิ้นปีงบประมาณ ได้แก่ งบประมาณรายจ่ายข้ามปี การกันเงินไว้เบิกเหลือในปี รวมถึงการใช้จ่ายที่มีระยะเวลาน้อยกว่าหนึ่งปีงบประมาณ ได้แก่ งบประมาณพลางก่อน งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

๓. หลักงบประมาณรายจ่ายต้องมีลักษณะเฉพาะเจาะจง รายจ่ายสาธารณะส่วนใหญ่มีที่มาจากเงินภาษีของประชาชน ดังนั้น การกำหนดรายละเอียดของเป้าหมายปลายทางที่รายจ่ายจะนำไปใช้ต้องมีความชัดเจน^{๑๖} มีวัตถุประสงค์ ความเป็น และเหตุผลที่จะใช้จ่ายโดยมีคุณภาพ มีความชอบธรรม อยู่ภายใต้กฎหมายการเงินและการคลัง กล่าวคือ รายจ่ายสาธารณะต้องมีไว้เพื่อภารกิจของรัฐเท่านั้น ฝ่ายบริหารต้องอธิบายแจ่มแจ้งว่ารายจ่ายแต่ละรายการมีวิธีปฏิบัติอย่างไร และเป็นจำนวนเท่าใดในเอกสารงบประมาณประจำปี และต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาเท่านั้น เพื่อให้รัฐสภาพิจารณาว่ามีความจำเป็นและเหมาะสมหรือไม่ เมื่อได้รับอนุมัติตามคำขอแล้ว ฝ่ายบริหารมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามภายใต้แผนงานและจำนวนเงินดังที่เสนอไว้ การแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายการหรือแผนงานของรายจ่ายเหล่านี้ต้องได้รับความยินยอมจากผู้ที่มีอำนาจที่เกี่ยวข้องก่อน ทั้งนี้ เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติได้รับทราบถึงความเหมาะสมและความจำเป็นในการใช้เงินแผ่นดิน รวมทั้งสามารถตรวจสอบและควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ^{๑๗}

^{๑๔} หลักความจริงใจทางงบประมาณ เป็นหลักการที่มาจากคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสมีวัตถุประสงค์ให้การประมาณการรายจ่ายและรายรับของกฎหมายงบประมาณต้องมีความสุจริต ปราศจากความตั้งใจบิดเบือนต่อรอบความสมดุลทางงบประมาณที่พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีกำหนดไว้ นั่นคือการนำหลักสุจริตมาปรับใช้กับการงบประมาณทั้งหลักและกระบวนการในการบริหารงบประมาณประจำปีนั่นเอง

^{๑๕} อรพิน ผลสุวรรณีย์ สบายรูป, กฎหมายการคลัง (พิมพ์ครั้งที่ ๓, กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๗), หน้า ๑๕๘-๑๖๐.

^{๑๖} เอื้ออารีย์อังคะนิล, กฎหมายการคลัง (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๕๘), หน้า ๑๑๔.

^{๑๗} มีความเห็นว่างบประมาณในส่วนจากรายจ่ายควรถูกแบ่งแยกย่อยให้เล็กที่สุด เพื่อให้สามารถควบคุมได้ง่าย

ประเทศไทยบัญญัติหลักการนี้ไว้ในกฎหมายสูงสุด เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖๙ “การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้ก็เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง...” พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๒๐ “การใช้รายจ่ายสำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่กำหนดไว้ในแต่ละรายการตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีก็ดี พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมก็ดี ให้เป็นไปตามระเบียบที่ผู้อำนวยการกำหนด” เป็นต้น อย่างไรก็ตาม มีข้อยกเว้นหลักงบประมาณรายจ่ายต้องมีลักษณะเฉพาะเจาะจงไว้ ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ได้แก่ การโอนงบประมาณระหว่างหน่วยงาน และการโอนงบประมาณระหว่างรายการหรือแผนงานภายในหน่วยงานเดียวกัน

๔. หลักการตรวจสอบได้ (Accountability) การจัดทำงบประมาณต้องมีความยืดหยุ่น คล่องตัว และสามารถปรับตัวให้รองรับกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลา แต่ที่สำคัญ งบประมาณจะต้องถูกตรวจสอบและได้รับอนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น จึงจะนำไปใช้จ่ายตามหลักการตรวจสอบได้ เพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินมีประสิทธิภาพ ทันท่วงที โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ ซึ่งการตรวจสอบตามหลักการตรวจสอบได้ อาจแบ่งได้เป็น ๒ ช่วง คือ

ช่วงแรก การตรวจสอบโดยฝ่ายนิติบัญญัติในช่วงก่อนการใช้งบประมาณ การตรวจสอบนี้มีความเกี่ยวข้องกับการที่ฝ่ายบริหารมีหน้าที่ต้องจัดเตรียมร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อเสนอให้ฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณา โดยฝ่ายบริหารต้องเสนอกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีดังกล่าว ต่อฝ่ายนิติบัญญัติล่วงหน้าก่อนวันเริ่มต้นปีงบประมาณใหม่

ช่วงที่สอง การตรวจสอบภายหลังการนำงบประมาณไปใช้กรณีนี้ เกี่ยวข้องกับข้อมูลที่ฝ่ายบริหารต้องจัดทำเมื่อได้นำงบประมาณไปใช้จ่าย เช่น การจัดทำรายงานเพื่อเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติ การกำหนดให้รัฐบาลนำเสนอผลการตรวจสอบการบริหารจัดการงบประมาณต่อรัฐสภา ก่อนการนำเสนอของงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป เป็นต้น

๕. หลักความโปร่งใส (Transparency) มีความเชื่อมโยงกับหลักการตรวจสอบได้ โดยระบบงบประมาณที่โปร่งใสจะทำให้ทราบถึงรายจ่ายที่จะผูกพันต่องบประมาณในอนาคต และสามารถตัดสินใจเกี่ยวกับการดำเนินโครงการต่างๆ ได้ตามลำดับความสำคัญ อันจะทำให้สามารถใช้งบประมาณรายจ่ายเป็นเครื่องมือในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในระยะยาวของประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ความโปร่งใส มีความหมายถึงสภาพซึ่งวัตถุประสงค์ของนโยบาย องค์กรที่เกี่ยวข้อง กรอบนโยบายทางเศรษฐกิจ การตัดสินใจในเชิงนโยบายและการให้เหตุผลของการตัดสินใจดังกล่าว ข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายทางการเงินและเงื่อนไขของการตรวจสอบได้ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนั้น ถูกเปิดเผยต่อสาธารณชนในรูปแบบที่เข้าใจและเข้าถึงได้ง่าย ทั้งนี้ ความโปร่งใสในบทบาทของรัฐ โดยการดำเนินกิจกรรมทางพาณิชย์ของรัฐต้องมีความชัดเจนด้านสถานะของหน่วยงาน รวมทั้งการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ ก็ควรที่จะมีการจัดทำรายงานเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติ และวิเคราะห์ภาระผูกพันที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต โดยถือเป็นหน้าที่ตามกฎหมายของรัฐที่จะต้องมีการเปิดเผยข้อมูลด้านการคลังและการงบประมาณด้วย

๖. หลักประสิทธิภาพ (Performance or Efficiency, Economy and Effectiveness) เป็นหลักเกณฑ์สำคัญในการประเมินการทำงานร่วมกันของบุคคล โดยในด้าน การงบประมาณนั้น การจัดการงบประมาณให้มีประสิทธิภาพจะต้องยึดถือเอาผลลัพธ์จากการดำเนินการ ทางงบประมาณเป็นหลักในการพิจารณา ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน ผู้เสียภาษี ตลอดจนผู้รับบริการอื่นๆ จากภาครัฐได้ดียิ่งขึ้น ภายใต้กรอบทางการเงินการคลังภาครัฐที่มี อยู่อย่างจำกัด

การพิจารณาอนุมัติงบประมาณ

กระบวนการงบประมาณหรือที่เรียกว่า “วงจรงบประมาณ”^{๑๘} แบ่งออกเป็น ๔ ขั้นตอนที่สำคัญ คือ การจัดทำงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ การบริหารงบประมาณ และการควบคุม ตรวจสอบงบประมาณ มีขั้นตอนการดำเนินการและองค์กรที่รับผิดชอบแตกต่างกันไป หากกล่าวถึงการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ เป็นอำนาจหน้าที่เฉพาะของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารไม่สามารถนำ ร่างกฎหมายงบประมาณที่ตนเป็นผู้จัดทำไปใช้ในการเบิกจ่ายงบประมาณเพื่อบริหารประเทศได้ หากรัฐสภามิได้ให้ความยินยอมเสียก่อน

๑. ที่มาและเหตุผลการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ อำนาจการพิจารณาให้ความ ยินยอมในการอนุมัติกฎหมายงบประมาณของรัฐสภาที่มีมาจากเหตุผลทางประวัติศาสตร์ของประเทศ อังกฤษ จากการประกาศกฎบัตร Magna Carta เป็นที่มาของระบบรัฐสภาซึ่งถือกำเนิดขึ้นจากหลัก ความยินยอมในการจัดเก็บภาษีของประชาชน บทบาทของรัฐสภาต่อการคลังสาธารณะปรากฏชัดเจน อยู่ในขั้นตอนการอนุมัติ และการตรวจสอบควบคุมงบประมาณ กล่าวคือ เมื่อประชาชนยินยอมมอบเงิน ของเขาให้แก่รัฐ รัฐต้องแสดงและแจกแจงว่าจะมีการใช้จ่ายเงินภาษีนั้นๆ ในเรื่องใดบ้าง

หลักความยินยอมหรือการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ ต้องเกิดขึ้นก่อนขั้นตอนการ บริหารงบประมาณโดยฝ่ายบริหารเสมอ ฝ่ายบริหารไม่สามารถทำการจัดเก็บภาษีหรือซึ่งทำการใช้ จ่ายงบประมาณโดยปราศจากการเห็นชอบในกฎหมายงบประมาณประจำปีจากรัฐสภาซึ่งสอดคล้อง กับระบอบการปกครองของประเทศเสรีประชาธิปไตย คือ งบประมาณของประเทศต้องได้รับอนุมัติ จากรัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติที่เป็นตัวแทนของประชาชน^{๑๙} โดยการตราเป็นพระราชบัญญัติซึ่งเป็น ขั้นตอนทางนิติบัญญัติโดยแท้ โดยในปัจจุบันถือเป็นอำนาจของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ตามที่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๕๗ ได้บัญญัติให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่ทั้งสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และรัฐสภา^{๒๐}

๒. การพิจารณาอนุมัติร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายของประเทศไทย

๑) กรอบเวลาของการพิจารณาร่างกฎหมายงบประมาณ^{๒๑} สำหรับกรอบ ระยะเวลาในการพิจารณาร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณของไทย กำหนดระยะเวลาให้ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือรัฐสภาไว้ไม่เกิน ๑๒๕ วัน และหากรัฐสภาพิจารณาอนุมัติร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่าย

^{๑๘} อรัญ ธรรมโน, ความรู้ทั่วไปทางการคลัง, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท บพิศ จำกัด, ๒๕๑๘), หน้า ๘๖.

^{๑๙} อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป, กฎหมายการคลัง, (พิมพ์ครั้งที่ ๓, กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะ นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๗), หน้า ๒๓๖.

^{๒๐} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๕๗ มาตรา ๖ วรรค ๒.

^{๒๑} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖๘.

ประจำปีไม่ทันปีงบประมาณใหม่ รัฐบาลต้องนำพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของปีงบประมาณปีก่อนนั้นมาใช้ไปพลางก่อน^{๒๒}

๒) ขั้นตอนการพิจารณาอนุมัติร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปี เมื่อคณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีแก่สภาผู้แทนราษฎร ขั้นตอนการพิจารณาอนุมัติประกอบด้วย ๓ วาระ ได้แก่

วาระที่ ๑ การรับหลักการ เป็นการพิจารณาว่าจะรับหลักการหรือไม่รับหลักการของร่างฯ ยังไม่มีการพิจารณารายละเอียดหรือเปลี่ยนแปลงรายการใช้จ่ายที่รัฐบาลได้เสนอมา โดยงบประมาณที่เสนอต่อสภาปกติจะต้องประกอบด้วยรายละเอียดตามที่พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณกำหนดไว้^{๒๓} หากสภานิติบัญญัติรับหลักการแล้วจะตั้งคณะกรรมการวิสามัญ เรียกว่า “คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ...” เพื่อพิจารณาร่างฯ อาจมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงที่เรียกว่า “การแปรญัตติ” มีการซักถามหน่วยงานต่างๆ ถึงความจำเป็นในการเสนอตั้งงบประมาณโดยอาจมีการเปลี่ยนแปลงรายละเอียดของงบประมาณด้วย แต่ต้องอยู่ภายในวงเงินงบประมาณรายจ่ายทั้งหมดที่รัฐบาลได้เสนอไว้^{๒๔} โดยปกติจะมีงบประมาณที่เหลือจากการตั้งงบประมาณอยู่จำนวนหนึ่ง ซึ่งคณะกรรมการจะจัดสรรงบประมาณส่วนนี้ให้แก่งานหรือโครงการและรายการตามความจำเป็นอื่นต่อไป หรืออาจนำไปรวมไว้ในงบกลาง รายการสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น และให้เป็นหน้าที่ของรัฐบาลจะจัดสรรได้ตามความจำเป็น หลักของการแปรญัตติในวาระนี้ คือต้องไม่เป็นการเพิ่มงบประมาณหรือรายการโดยเด็ดขาด^{๒๕} รวมถึงการแปรญัตติที่ส่งผลเป็นการลดวงเงินงบประมาณตามรายการที่ได้กำหนดห้ามไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น เงินสงฆ์ใช้ต้นเงินกู้ ดอกเบี้ยเงินกู้ เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย

วาระที่ ๒ การพิจารณาร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นการประชุมครบองค์ประชุม เพื่อพิจารณาเรียงลำดับมาตรา อภิปรายถ้อยคำที่แก้ไขเพิ่มเติมตามที่กรรมาธิการได้เสนอไว้ หรือที่ผู้แปรญัตติสงวนคำแปรญัตติไว้ หรือที่คณะกรรมการสงวนความเห็นในวาระที่หนึ่งไว้ ในวาระนี้จะมีการขอแปรญัตติหรือขอแก้ไขถ้อยคำในร่างฯ ในประเด็นต่างๆ เพื่อให้สมาชิกสภาได้ทราบถึงผลงานในการดำเนินการของรัฐบาล แนะนำการใช้งบประมาณเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติหรือแก้ไขปัญหาในประเด็นต่างๆ ซึ่งสมาชิกอาจได้รับการร้องเรียนมาจากประชาชน หรือให้ใช้จ่ายงบประมาณตามนโยบายของพรรคการเมืองของตน เป็นต้น

วาระที่ ๓ การให้ความเห็นชอบ เป็นขั้นตอนการลงมติว่าจะรับหรือไม่รับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีฉบับที่มีการเสนอทั้งหมด โดยไม่มีการ

^{๒๒} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖๖.

^{๒๓} พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๘.

^{๒๔} ในชั้นคณะกรรมการนี้ ทางปฏิบัติแล้วคณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรมีบทบาทสำคัญยิ่งกว่าคณะกรรมการวิสามัญของวุฒิสภา เนื่องจากเสมือนว่าเป็นตัวแทนของประชาชนเลือกตั้งให้มาทำหน้าที่แทน โดยมีที่มาจากสภาพิจารณาแต่งตั้งจากสมาชิกของพรรคการเมืองต่าง ๆ ตามสัดส่วน ดังนั้นพรรคการเมืองที่มีสัดส่วนของจำนวนสมาชิกในสภามากจะมีจำนวนคณะกรรมการมากตามไปด้วย

^{๒๕} ปัจจุบันอยู่ระหว่างการร่างรัฐธรรมนูญโดยมีแนวความคิดว่ากรณีที่มีการแปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนรายการหรือจำนวนในรายการใด จำนวนที่ลดหรือตัดทอนนั้นจะนำไปจัดสรรสำหรับรายการ กิจกรรม แผนงาน โครงการใด ไม่ว่าจะมียู่ออยู่แล้วหรือตั้งขึ้นใหม่ไม่ได้ คือเมื่อลดหรือตัดทอนแล้วจะนำไปใช้ในเรื่องอื่นอีกไม่ได้แน่นอน

อภิปรายแต่อย่างใด ซึ่งหากสภาผู้แทนให้ความเห็นชอบก็จะส่งร่างฯ ให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไป^{๒๖} แต่หากไม่ให้ความเห็นชอบจะส่งผลให้รัฐบาลต้องยุบสภาหรือลาออกให้มีการเลือกตั้งใหม่ เช่นเดียวกับการพิจารณาในวาระที่หนึ่ง ขั้นตอนนี้ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๑๐๕ วันนับแต่ร่างฯ มาถึงสภาผู้แทนราษฎร

กล่าวโดยสรุปได้ว่า งบประมาณรายจ่ายประจำปีส่วนใหญ่เป็นเงินที่มาจากภาษีของประชาชน การที่ฝ่ายบริหารจะใช้จ่ายเงินดังกล่าวได้ ย่อมต้องเป็นไปตามที่ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาอนุญาตไว้ ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยมีกรอบและการพิจารณาร่างกฎหมายงบประมาณไม่เกิน ๑๒๕ วัน ซึ่งเป็นไปตามหลักความยินยอมหรืออำนาจในการอนุมัติงบประมาณ โดยฝ่ายบริหารจะต้องแจกแจงว่า รายจ่ายรายการใดและเป็นจำนวนเงินเท่าใด ตามหลักงบประมาณรายจ่ายต้องมีลักษณะเฉพาะเจาะจง เพื่อให้รัฐสภาพิจารณาว่ามีความจำเป็นและเหมาะสมหรือไม่เพียงใด ทั้งนี้ เพื่อเป็นการควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของฝ่ายบริหารในระยะเวลา ๑ ปีงบประมาณให้มีประสิทธิภาพ คุ่มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน

การบริหารงบประมาณ

เมื่องบประมาณได้รับอนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว ก็เป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารที่จะใช้จ่ายเงินให้เป็นไปตามรายการและวัตถุประสงค์และวงเงินที่กฎหมายกำหนด โดยแนวความคิดเกี่ยวกับระบบการบริหารงบประมาณในระยะเริ่มแรก เป็นเพียงการตั้งจุดมุ่งหมายให้การใช้จ่ายเงินงบประมาณเป็นไปตามที่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภาเป็นสำคัญ และเป็นเครื่องมือในการควบคุมการใช้อำนาจฝ่ายบริหารไม่ให้เกิดความทุจริตผิดพลาด แต่อย่างไรก็ดี การใช้พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีในการควบคุมการใช้จ่ายเงินของฝ่ายบริหารเพียงประการเดียว อาจทำให้เกิดความขัดข้องในการบริหารงบประมาณได้ เนื่องจากการจัดทำงบประมาณเป็นเพียงการคาดคะเนล่วงหน้าถึงค่าใช้จ่ายของงานหรือโครงการที่ควรจะปฏิบัติ โดยมีระยะเวลาล่วงหน้าก่อนที่จะใช้จ่ายจริง ซึ่งอาจมีการเปลี่ยนแปลงไปได้ ดังนั้น ในการบริหารงบประมาณจึงควรมีความยืดหยุ่น เพื่อสามารถใช้จ่ายงบประมาณให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในช่วงเวลานั้นๆ ได้ โดยวัตถุประสงค์สำคัญในขั้นตอนการบริหารงบประมาณมีดังนี้

๑. เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงบประมาณ ฝ่ายบริหารมีความจำเป็นต้องกำกับ ติดตามการใช้จ่ายเงินงบประมาณของส่วนราชการต่างๆ ให้มีความคุ้มค่า บรรลุวัตถุประสงค์ และก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อทางราชการและประชาชน

๒. เพื่อมิให้เกิดความชะงักในการปฏิบัติงาน เนื่องจากการกำกับโดยฝ่ายบริหารจะทำให้งบประมาณอยู่ในลักษณะได้ดุล (Equilibrium) ตลอดปีงบประมาณ เพราะมีฉะนั้นอาจมีกรณีที่ทำรายได้ไม่สมดุลกับการใช้จ่ายในแต่ละช่วงของปีงบประมาณ โดยมีเงินประจำงวดเป็นเครื่องมือที่สำคัญ ซึ่งจะทำให้การบริหารการใช้จ่ายงบประมาณไม่บรรลุวัตถุประสงค์ในการจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินงานตามแผนงานหรือโครงการต่างๆ ของส่วนราชการ

^{๒๖} คณะกรรมาธิการจะไม่มีมติแต่อย่างใด กล่าวคือ ในการพิจารณาวุฒิสภาต้องพิจารณาทั้งร่างฯ และลงมติว่าจะเห็นชอบหรือไม่ โดยไม่มีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมร่างฯ

๓. เพื่ออํารงไว้ซึ่งเจตนาธรรมณ์ของฝ่ายนิติบัญญัติตามหลักประชาธิปไตยในการอนุมัติงบประมาณ ซึ่งโดยปกติเจตนาธรรมณ์ดังกล่าวจะสะท้อนออกมาในระดับของงบประมาณรายจ่ายที่ได้รับอนุมัติตามแผนงานและโครงการนั้นๆ

๔. เพื่อให้มีการใช้จ่ายเงินงบประมาณตามเงื่อนไขทางการเงินที่ได้รับอนุมัติกรณีนี้เป็นความต้องการของฝ่ายนิติบัญญัติที่จะควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาล แต่หากเคร่งครัดเกินไปก็จะเกิดปัญหาในทางปฏิบัติ โดยทำให้การใช้จ่ายงบประมาณไม่เหมาะสมและไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

๕. เพื่อความยืดหยุ่นของงบประมาณ เมื่อสถานการณ์แวดล้อมในระบบเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงไปในลักษณะที่ไม่ได้คาดหมายไว้ก่อน ถ้าต้องการให้งบประมาณของประเทศเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการรักษาไว้ซึ่งเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจ งบประมาณจึงควรเปลี่ยนแปลงได้ในขณะที่ใช้จ่ายงบประมาณที่ได้รับอนุมัติ เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในขณะนั้น การรักษาความยืดหยุ่นของการใช้จ่ายงบประมาณจึงเป็นเป้าหมายสำคัญยิ่งในขั้นตอนของการบริหารงบประมาณ

๖. เพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการสอดคล้องกับแผนงานหรือโครงการที่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภา และการดำเนินการใช้จ่ายดังกล่าวย่อมเป็นไปตามระเบียบแบบแผน และพร้อมที่จะได้รับการตรวจสอบความถูกต้องในการใช้จ่ายได้โดยรัฐสภาได้ตลอดเวลา

๗. เพื่อให้มีความยืดหยุ่นในทุกะดับของการบริหาร ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้จ่ายเงินงบประมาณในการดำเนินงานหรือโครงการต่างๆ บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ฝ่ายนิติบัญญัติอนุมัติงบประมาณ

สรุปแล้ว ความจำเป็นและเหตุผลสำคัญที่ฝ่ายนิติบัญญัติต้องยินยอมให้ฝ่ายบริหารมีอิสระในการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขบางประการในการใช้จ่ายได้นั้น ก็เพราะสภาพเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา การจัดทำงบประมาณล่วงหน้าอาจทำให้เมื่อถึงเวลาที่จะต้องใช้จ่ายงบประมาณเกิดความไม่เหมาะสมสอดคล้องกับสถานการณ์ ดังนั้น โครงการบางโครงการจึงต้องมีการเปลี่ยนแปลงไป ทำให้มีความจำเป็นจะต้องอาศัยวิธีการเท่าที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นในการบริหารงบประมาณ โดยฝ่ายบริหารจะมีอำนาจเปลี่ยนแปลงการใช้จ่ายได้ในกรณีที่มีกฎหมายอนุญาตไว้ และการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเป็นการเปลี่ยนแปลงในรายละเอียดที่มีใช้ในหลักการใหญ่ๆ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ต่อการบริหารงานโครงการนั้นๆ เอง และการอนุมัติงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นการอนุมัติหลักการกว้างๆ ในยอดวงเงินและวัตถุประสงค์ของงาน ทั้งนี้ เพื่อเปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารมีอิสระในการเลือกว่าวัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายเพื่อให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นระหว่างปีงบประมาณ

การโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยการโอนงบประมาณรายจ่าย

โดยปกติงบประมาณรายจ่ายที่กำหนดให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจไว้ในรายการตามเอกสารประกอบพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ส่วนราชการฯ ได้จัดทำมาจากแผนปฏิบัติราชการประจำปี ที่สอดคล้องกับแผนปฏิบัติราชการ ๔ ปี และเป็นกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้อนุญาตให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจนั้นใช้จ่ายได้ตามวัตถุประสงค์และภายในระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งเป็นไปตามหลักงบประมาณรายจ่ายต้องมีลักษณะเฉพาะเจาะจง

ดังนั้น จึงไม่สามารถโอนหรือนำไปใช้ในรายการอื่น หรือโอนหรือนำไปใช้สำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจอื่นได้ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากกระบวนการของการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ต้องใช้เวลาในการจัดทำล่วงหน้าตามปฏิทินงบประมาณ ดังนั้น เมื่อถึงเวลาได้รับการจัดสรรงบประมาณ เพื่อนำไปใช้จ่ายในการดำเนินงานตามที่ขออนุมัติไว้ต่อฝ่ายนิติบัญญัติ สถานการณ์ต่างๆ เช่น ความจำเป็น เป้าหมายการให้บริการ กลยุทธ์ หรือประมาณการค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามแผนงานต่างๆ อาจเปลี่ยนแปลงไป หรือมีความจำเป็นที่จะต้องยกเลิกการดำเนินการและนำเงินของราชการนั้นๆ ไปใช้จ่ายในรายการอื่นที่มีความสำคัญและจำเป็นเร่งด่วน เพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ คุ่มค่า และเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศชาติและประชาชน ดังนั้น พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม จึงได้บัญญัติให้สามารถโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณได้ตามมาตรา ๑๘ เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นและคล่องตัวในขั้นตอนการบริหารงบประมาณ โดยสอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ในกรณีดังต่อไปนี้

๑. การโอนงบประมาณระหว่างส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ

๒. การโอนงบประมาณภายในส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเดียวกัน

กฎหมายว่าด้วยการโอนงบประมาณรายจ่าย เป็นกฎหมายที่บัญญัติให้มีการโอนงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นในบางรายการของปีงบประมาณใดปีงบประมาณหนึ่ง ได้แก่ งบประมาณรายจ่ายงบกลาง หรือส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรืองบรายการอื่น ตามรายการและวงเงินที่กำหนดไว้ในกฎหมายฉบับดังกล่าว โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การใช้จ่ายเงินแผ่นดิน สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่การบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น กฎหมายว่าด้วยการโอนงบประมาณรายจ่ายถือเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจและนโยบายของรัฐบาลประการหนึ่ง โดยวงเงินตามกฎหมายดังกล่าวมีที่มาจากกรณีส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจมีข้อติดขัดบางประการในการบริหารงบประมาณ ไม่สามารถดำเนินงานก่อนนี้ผูกพันและเบิกจ่ายได้ทันภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือมีการดำเนินงานแล้วเสร็จตามแผนงานหรือโครงการ แล้วมีเงินเหลือจ่ายจากงานหรือโครงการนั้นๆ ซึ่งแม้ว่ารัฐบาลจะแก้ปัญหาโดยการใช้จ่ายมาตรการเชิงรุกเพื่อประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณ เพื่อเร่งรัดการใช้จ่ายหรือเบิกจ่ายงบประมาณแล้วก็ตาม แต่ยังไม่สามารถใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง ตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้งบประมาณของส่วนราชการที่กำหนดไว้ได้ จึงจำเป็นต้องใช้กลไกทางกฎหมายด้วยการโอนงบประมาณดังกล่าว ให้แก่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นนำมาใช้จ่ายได้ตามรายการที่กำหนด กรณีมีความจำเป็นเร่งด่วน หรือมีความพร้อมในการดำเนินงานมากกว่า เพื่อประโยชน์แก่การบริหารงบประมาณของรัฐบาลให้มีประสิทธิภาพเกิดประโยชน์สูงสุด และสนับสนุนการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศต่อไป

สำหรับการตราพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายนับตั้งแต่มีการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ นั้น ได้มีการดำเนินการมาแล้ว ๓ ครั้ง ได้แก่

๑. พระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. ๒๕๐๗^{๒๗} พระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายฉบับนี้ตราขึ้นในสมัยรัฐบาล จอมพลถนอม กิตติขจร ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

^{๒๗} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๘๑ ตอนที่ ๔๓ ลงวันที่ ๑๒ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๐๗ หน้า ๓๑๔-๓๑๘.

เมื่อวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๐๗ ซึ่งสภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่นิติบัญญัติในขณะนั้น^{๒๘} พิจารณาเห็นเป็นการสมควรเนื่องจากมีงบประมาณรายจ่ายของปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๗ บางรายการที่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจไม่สามารถใช้จ่ายได้ทันตามที่กำหนดไว้ในปีงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๐๗ จึงอนุมัติโอนงบประมาณส่วนนั้นบางรายการ จำนวน ๑๖๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท ของส่วนราชการตามที่บัญญัติในกฎหมายฉบับนี้ โอนให้แก่กลาง ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ^{๒๙} ตามที่ได้กำหนดไว้^{๓๐} ไปใช้จ่ายดำเนินงานตามโครงการของส่วนราชการที่รัฐบาลเห็นว่าจะจะเป็นประโยชน์ต่อเศรษฐกิจและประเทศ และยังเป็นการแบ่งเบาภาระงบประมาณของปีต่อไปอีกด้วย

๒. พระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. ๒๕๕๘^{๓๑} พระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายฉบับนี้ตราขึ้นในสมัยรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชาเนื่องจาก มีความจำเป็นเร่งด่วนจากปัญหาภัยแล้ง ปัญหาความเดือดร้อนอื่นๆ ของประชาชน รวมถึง มีส่วนราชการที่ไม่สามารถเบิกจ่ายหรือจัดซื้อจัดจ้างตามโครงการที่ได้รับอนุมัติทันในปีงบประมาณ มีงบประมาณเหลือจ่ายจากการใช้จ่ายของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการตามแผนงานเสร็จสิ้นแล้ว และไม่มีงบประมาทในส่วนนั้นไปใช้จ่าย ซึ่งแม้ว่ารัฐบาลจะมีนโยบายเพื่อให้หน่วยงานเจ้าของงบประมาณตระหนักถึงความสำคัญของการใช้จ่ายเงินแผ่นดินให้มีประสิทธิภาพ ตามระยะเวลาที่กำหนด และเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศ โดยการกำหนดมาตรการเร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณภาครัฐ การกำหนดมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณแจ้งเวียนแก่ทุกภาคส่วนให้ปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง แต่ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ คณะรัฐมนตรีจึงพิจารณาและมีมติเห็นชอบแนวทางการดำเนินงานและปฏิทินโอนงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ เมื่อวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๕๘ และต่อมาสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่แทนสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และรัฐสภา^{๓๒} พิจารณามติเห็นสมควรโอนงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ จำนวน ๗,๙๑๗,๐๗๗,๗๐๐ บาท ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น เป็นบางรายการ ตามที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายนี้ ไปตั้งไว้เป็นงบประมาณรายจ่ายสำหรับกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น^{๓๓} (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๘)

๓. พระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. ๒๕๕๙ ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙ รัฐบาลมีแนวทางการดำเนินการเชิงรุกโดยให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจสามารถใช้จ่ายหรือก่อนนี้ผูกพันได้ตั้งแต่วันเริ่มต้นปีงบประมาณ เพื่อให้การใช้จ่ายภาครัฐเป็นปัจจัยสนับสนุนการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ และเพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมายการเบิกจ่ายรายจ่ายตามที่

^{๒๘} “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” แต่งตั้งขึ้นตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๐๒ ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญและทำหน้าที่นิติบัญญัติขณะนั้นรัฐสภามีสภาเดียว คือ มีสมาชิก ๒๔๐ คน

^{๒๙} พระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. ๒๕๐๗ มาตรา ๔.

^{๓๐} พระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. ๒๕๐๗ มาตรา ๕.

^{๓๑} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๒ ตอนที่ ๙๑ ก ลงวันที่ ๒๕ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๘.

^{๓๒} “สภานิติบัญญัติแห่งชาติ” (๓๑ กรกฎาคม ๒๕๕๗ – ปัจจุบัน) จัดตั้งขึ้นโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติหลังรัฐประหาร โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ โดย มาตรา ๖ วรรคสอง กำหนดให้มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่แทนสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และรัฐสภา มีจำนวนสมาชิกไม่เกิน ๒๒๐ คน

^{๓๓} พระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๔.

กำหนด โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๕๘ เห็นชอบมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพ การใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙ ตามที่สำนักงานงบประมาณเสนอ โดยให้รีบเบิกจ่ายได้ตั้งแต่ไตรมาสที่ ๑ ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๘ เห็นชอบมาตรการฯ เพิ่มเติม สำหรับโครงการ/รายการ ที่ไม่สามารถดำเนินการก่อนนี้และเบิกจ่าย งบประมาณได้ทันกำหนดดังกล่าว ให้ยกเลิกโครงการและส่งคืนงบประมาณเพื่อนำไปใช้ในโครงการ สำคัญเร่งด่วนตามนโยบายรัฐบาลต่อไป

ต่อมาคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ ให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นเร่งรัดดำเนินการก่อนนี้ผู้กักเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙ ให้ทันภายในสิ้นเดือนมีนาคม ๒๕๕๙ หากไม่สามารถดำเนินการได้ให้ส่งคืนงบประมาณ โดยสำนัก งบประมาณได้จัดทำหลักเกณฑ์และแนวทางการจัดทำร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายฯ เสนอคณะรัฐมนตรีเห็นชอบเมื่อวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๕๙ และวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๙ ตามลำดับ โดยรายการที่นำงบประมาณมาจัดทำร่างพระราชบัญญัติฯ เป็นรายการในลักษณะงบลงทุนในทุกงบ รายจ่ายตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙ ที่ไม่สามารถลงนาม จัดซื้อจัดจ้างได้ทันภายในวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๙ โดยไม่รวมงบกลาง แต่ครอบคลุมถึงรายการใน ลักษณะงบลงทุนที่มีเงินเหลือจ่ายต่อรายการไม่ต่ำกว่า ๑๐๐,๐๐๐ บาท และรายการในลักษณะ รายจ่ายประจำที่หมดความจำเป็นหรือไม่สามารถดำเนินการได้ตามเป้าหมายที่กำหนดด้วย สำหรับ รายการที่ไม่นำงบประมาณมาจัดทำร่างพระราชบัญญัติฯ จะเป็นรายการในลักษณะงบลงทุนที่เป็น งานดำเนินการเอง ค่าจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน งบลงทุนที่มีคุณลักษณะพิเศษต้องใช้เทคโนโลยีหรือเทคนิค พิเศษขั้นสูง หรือต้องจัดหาจากต่างประเทศ รายการที่คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบในการ ขยายระยะเวลาและเงินงบประมาณเหลือจ่าย รวมทั้งรายการในลักษณะงบลงทุนที่เข้าสู่กระบวนการ จัดซื้อจัดจ้างแล้วภายในวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๙ และพิจารณาแล้วเห็นว่า จะสามารถลงนามจัดซื้อ จัดจ้างได้ภายในวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๙ ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณมีความต่อเนื่องและ เป็นประโยชน์ต่อทางราชการต่อไป

หลังจากที่สำนักงานงบประมาณจัดทำร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายตาม หลักเกณฑ์และแนวทางการจัดทำร่างพระราชบัญญัติฯ ที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบ โดยงบประมาณ รายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙ ที่นำมาจัดทำร่างฯ มีจำนวนทั้งสิ้น ๒๒,๑๐๖,๕๕๕,๐๐๐ บาท จำแนกเป็น

๑) รายการในลักษณะงบลงทุนในทุกงบรายจ่ายที่ไม่สามารถจัดซื้อจัดจ้างได้ ภายในวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๙ และไม่สามารถลงนามได้ภายในวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๙ จำนวน ๑๒,๒๗๓,๑๐๙,๘๐๐ บาท

๒) รายการในลักษณะงบลงทุนที่มีเงินเหลือจ่ายต่อรายการไม่ต่ำกว่า ๑๐๐,๐๐๐ บาท จำนวน ๗,๔๐๑,๖๒๕,๐๐๐ บาท

๓) รายจ่ายประจำที่หมดความจำเป็นหรือไม่สามารถดำเนินการได้ตาม เป้าหมาย จำนวน ๒,๔๓๑,๘๒๐,๒๐๐ บาท

โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบร่างฯ ดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๕๙ และได้เสนอร่างฯ พร้อมเอกสารประกอบไปเพื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาเป็นเรื่องด่วนต่อไป

ซึ่งสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ประชุมพิจารณาในคราวประชุมครั้งที่ ๓๑/๒๕๕๙ เมื่อวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๕๙ แล้ว ลงมติเห็นสมควรประกาศใช้เป็นกฎหมาย เพื่อประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป

กล่าวโดยสรุปการตรากฎหมายว่าด้วยการโอนงบประมาณรายจ่าย จะต้องได้รับการอนุญาตจากฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาตามหลักประชาธิปไตย เพื่อเป็นกลไกและเครื่องมือที่สำคัญยิ่งในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจและเป็นนโยบายของรัฐบาลประการหนึ่ง โดยนำงบประมาณของหน่วยงานเจ้าของงบประมาณที่ไม่สามารถใช้จ่ายและเบิกจ่ายได้ตามวัตถุประสงค์และระยะเวลาที่กำหนด หรือเป็นเงินเหลือจ่ายจากการดำเนินการบรรลุวัตถุประสงค์แล้ว โอนไปให้แก่หน่วยงานอื่นที่มีความพร้อมในการดำเนินงาน หรือโอนไปใช้ในการดำเนินการที่มีความจำเป็นเร่งด่วนอื่น ทั้งนี้เพื่อประโยชน์แก่การบริหารงบประมาณของรัฐบาลกระตุ้นให้ส่วนราชการฯ ในฐานะหน่วยรับงบประมาณรักษาวินัยทางการคลัง ตระหนักถึงความสำคัญในการใช้จ่ายงบประมาณให้เป็นไปตามแผนหรือโครงการ และกรอบระยะเวลาที่กำหนด เพื่อการใช้งบประมาณของแผ่นดินมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด สอดคล้องกับความจำเป็นเร่งด่วน และสนับสนุนการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ

ความสัมพันธ์ระหว่างหลักประชาธิปไตยกับการจัดทำพระราชบัญญัติโอนงบประมาณ

หลักประชาธิปไตย (Democracy) เป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งของงบประมาณที่ดี ซึ่งศาสตราจารย์ ดร.ปวย อึ้งภากรณ์ ผู้อำนวยการท่านแรกของสำนักงานงบประมาณ (พ.ศ. ๒๕๐๒ - พ.ศ. ๒๕๐๔) ได้วางหลักการไว้ เนื่องจากงบประมาณมีความสัมพันธ์โดยตรงกับประชาชน ทั้งในด้านที่ว่าเงินได้ของรัฐบาลเกือบทั้งหมดเกิดจากเงินภาษีของประชาชน และในด้านที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดของประเทศ ที่หลักอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ฉะนั้น การนำเงินของประชาชนไปใช้จ่าย ก็เป็นการสมควรที่ประชาชนจะมีสิทธิและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ โดยต้องได้รับความเห็นชอบหรืออนุญาตจากประชาชนในฐานะที่เป็นเจ้าของเงินที่แท้จริงก่อน รวมทั้งให้ประชาชนมีสิทธิรับทราบข้อมูลข่าวสารต่างๆ ตลอดจนมีสิทธิที่จะตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณเพื่อพิจารณาว่าการใช้จ่ายเงินนั้นเป็นไปอย่างประหยัด มีความคุ้มค่า และเป็นประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะหรือการบริหารประเทศตรงกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริงหรือไม่ อย่างไร

สำหรับประเทศไทยที่ผ่านมา มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย ระบบรัฐสภา ที่เรียกว่าประชาธิปไตยทางอ้อมผ่านทางผู้แทน (Representative Democracy) ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ปัจจุบันคือสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ ตามมาตรา ๖ วรรคสอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๕๙ โดยที่งบประมาณรายจ่ายประจำปีถือเป็นกฎหมายสำคัญของฝ่ายบริหารที่จะต้องผ่านการอนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติตามหลักประชาธิปไตยและเปรียบเสมือนเข็มทิศทางการเงิน และเครื่องมือสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศของรัฐบาลนำสู่การปฏิบัติ โดยผ่านกลไกของหน่วยงานภาครัฐต่างๆ การใช้จ่ายเงินแผ่นดินต้องเป็นไปตามขั้นตอนของกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเพราะผ่านการพิจารณาและอนุมัติจากรัฐสภาในฐานะตัวแทนในการรักษาผลประโยชน์ของประชาชนเจ้าของเงินแผ่นดิน ตามหลักความยินยอมเพื่อพิจารณาเหตุผลและความจำเป็นของการใช้จ่ายเงินอย่างรอบคอบ

โดยฝ่ายบริหารต้องให้ข้อมูลต่างๆ ที่จำเป็น ประกอบด้วยคำชี้แจงเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่าย อธิบายแจกแจงรายละเอียดต่างๆ ว่าแต่ละรายการที่จะใช้จ่ายมีอะไร ต้องใช้เงินจำนวนเท่าใด ใช้จ่ายเพื่อวัตถุประสงค์อย่างไร มีระยะเวลาการดำเนินการอย่างไร และกระทำแล้วผลที่ได้รับคืออะไร รวมถึงรายละเอียดอื่นๆ ตามที่กฎหมายได้กำหนดเป็นไปตามหลักงบประมาณรายจ่ายต้องมีลักษณะเฉพาะเจาะจง (Specificity) เมื่อฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาอย่างรอบคอบแล้วเห็นสมควรอนุญาตให้ใช้จ่ายงบประมาณ จึงทำการออกกฎหมายพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม เป็นกรอบให้ฝ่ายบริหารไปดำเนินการเบิกจ่ายงบประมาณในหนึ่งปีงบประมาณตามที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้อนุมัติ

ทั้งนี้ การใช้จ่ายเงินแผ่นดินจะเกิดประโยชน์สูงสุด สอดคล้องกับความต้องการของคนในชาติ และนโยบายของประเทศและเป็นไปตามหลักการของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยเป็นการปกครองเพื่อประชาชนได้นั้น ฝ่ายบริหารต้องบริหารจัดการการใช้จ่ายงบประมาณตามแผน การปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายตามที่รัฐสภาพิจารณาอนุมัติ เมื่อการใช้จ่ายดังกล่าวเกิดอุปสรรคหรือข้อบกพร่อง เช่น ไม่มีการใช้จ่ายและการเบิกจ่ายงบประมาณตามแผนที่กำหนดไว้ รัฐบาลจะต้องมีนโยบายหรือมาตรการเชิงรุกเพื่อกระตุ้นการใช้จ่ายและเบิกจ่าย ซึ่งในห้วงเวลาที่ผ่านมารัฐบาลใช้มาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณ เป็นกลไกสำคัญในการเร่งรัดการใช้จ่ายและการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อให้ส่วนราชการดำเนินการตามแผนงานในระยะเวลาที่กำหนด และให้มีรายงานต่อสำนักงบประมาณเพื่อพิจารณาผ่อนผันการเบิกจ่ายที่ล่าช้า หรือยกเลิกโครงการที่ไม่สามารถดำเนินการ หรือให้คืนเงินงบประมาณ เป็นต้น แต่อย่างไรก็ดี การใช้มาตรการดังกล่าว ยังไม่เพียงพอต่อการใช้เงินของแผ่นดินให้มีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับความเสียหายของประชาชนที่ยอมสละทรัพย์สินของตนออกมาในรูปแบบของการจ่ายภาษีให้กับรัฐบาล ดังนั้น รัฐบาลจึงอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๑๘ (๑) ซึ่งการตราเป็นพระราชบัญญัติเป็นกฎหมายที่รัฐสภาในฐานะตัวแทนของประชาชนเจ้าของอำนาจสูงสุดของประเทศได้พิจารณาอนุมัติตามหลักความยินยอม เสนอร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย เพื่อโอนงบประมาณรายจ่ายที่กำหนดให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจใช้จ่ายตามที่พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีกำหนดในบางรายการที่ไม่สามารถเบิกจ่ายหรือจัดซื้อจัดจ้างตามโครงการต่าง ๆ ได้ภายในปีงบประมาณ เพื่อนำไปใช้สำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจอื่นที่มีความพร้อม หรือโอนมาตั้งไว้ในงบประมาณ รายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่าย เพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ซึ่งจะใช้จ่ายในเรื่องจำเป็นหรือเร่งด่วน อย่างไรก็ตาม ในการใช้จ่ายงบประมาณตามพระราชบัญญัติโอนงบประมาณ ฝ่ายบริหารยังต้องรักษาวินัยทางการเงินการคลังตามที่กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ได้กำหนดไว้ และมีหัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้ารัฐวิสาหกิจ รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้รับผิดชอบควบคุมหรือกำกับดูแล

การโอนงบประมาณรายจ่ายเป็นประโยชน์อย่างมากในการบริหารเงินแผ่นดิน ทำให้การใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปอย่างคุ้มค่า มีประสิทธิภาพ มีความคล่องตัว สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลง โดยเป็นไปเพื่อรักษาผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนตามหลักการของประชาธิปไตย คือ เงินแผ่นดินเป็นของประชาชน ต้องใช้จ่ายโดยให้ประชาชนมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในการพิจารณาเห็นชอบยินยอมจากประชาชน ในที่นี้รัฐสภาทำหน้าที่รักษาผลประโยชน์ให้

ประชาชน และเพื่อประโยชน์อย่างสูงสุดในการบริหารราชการให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามความต้องการของประชาชน โดยถือเป็นกลไกหนึ่งในการบริหารงบประมาณที่มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ ไม่ว่าจะเป็นการตรวจสอบในขั้นตอนการพิจารณาอนุมัติกฎหมายว่าด้วยการโอนงบประมาณรายจ่าย หรือตรวจสอบภายหลังจากการใช้จ่ายงบประมาณ โดยการรายงานผลต่อคณะรัฐมนตรีก็ตาม สิ่งนี้ย่อมเป็นเครื่องยืนยันได้ว่า จะมีการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนอย่างแท้จริง

บทสรุป

ดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นว่ากฎหมายว่าด้วยการโอนงบประมาณรายจ่าย เป็นกฎหมายที่บัญญัติให้มีการโอนงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นในบางรายการของปีงบประมาณใดปีงบประมาณหนึ่ง ตามรายการและวงเงินที่กำหนดไว้ในกฎหมายฉบับดังกล่าว โดยนำงบประมาณของหน่วยงานเจ้าของงบประมาณที่ไม่สามารถใช้จ่ายและเบิกจ่ายได้ตามวัตถุประสงค์และระยะเวลาที่กำหนด หรือเป็นเงินเหลือจ่ายจากการดำเนินการบรรลุวัตถุประสงค์แล้ว โอนไปให้แก่หน่วยงานอื่นที่มีความพร้อมในการดำเนินงาน หรือโอนไปใช้ในการดำเนินการที่มีความจำเป็นเร่งด่วนอื่น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การใช้จ่ายเงินแผ่นดิน สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่การบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น กฎหมายว่าด้วยการโอนงบประมาณรายจ่ายถือเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจและนโยบายของรัฐบาล ซึ่งในการตรากฎหมายว่าด้วยการโอนงบประมาณรายจ่าย จะต้องได้รับการอนุญาตจากฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาตามหลักประชาธิปไตย โดยเป็นไปเพื่อรักษาผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนตามหลักการของประชาธิปไตย ซึ่งถือว่า เงินแผ่นดินเป็นของประชาชน และประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดของประเทศ โดยให้ประชาชนมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในการพิจารณาเห็นชอบยินยอมจากประชาชน ในที่นี้รัฐสภาทำหน้าที่รักษาผลประโยชน์ให้ประชาชน โดยที่ผ่านได้มีการดำเนินการมาแล้ว ๓ ครั้ง สำหรับการจัดทำกฎหมายว่าด้วยการโอนงบประมาณรายจ่ายต่อฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัตินั้น ในโอกาสต่อไป เพื่อเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้นนั้น ควรที่จะพิจารณาในประเด็นดังต่อไปนี้

๑. ควรมีการกำหนดกรอบระยะเวลาที่เหมาะสม เพื่อไม่ให้มีการเสนอพระราชบัญญัติดังกล่าวล่าช้าจนเกินไป ซึ่งอาจเป็นปัญหาต่อกระบวนการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติ และการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบจากภาคประชาชนเจ้าของเงินแผ่นดิน โดยหากมีการอนุมัติพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายล่าช้า อาจทำให้ไม่สามารถใช้งบประมาณรายจ่ายได้ทันภายในปีงบประมาณ ซึ่งขัดกับหลักระยะเวลาหนึ่งปีงบประมาณ ทั้งนี้ แม้จะขออนุมัติให้เบิกเหลือมปีจากรัฐสภาไปพร้อมกับการขออนุมัติโอนงบประมาณได้ก็ตาม แต่เนื่องจากการกันเงินไว้เบิกเหลือมปีเป็นเพียงข้อยกเว้นประการหนึ่งของหลักการหนึ่งปีงบประมาณ ซึ่งหมิ่นหมิ่นต่อการขัดหลักวินัยการเงินการคลังของรัฐบาล จึงควรนำมาใช้อย่างมีข้อจำกัดในบางกรณีซึ่งไม่สามารถปฏิบัติตามบทบัญญัติหลักได้เท่านั้น

๒. การโอนงบประมาณของหน่วยงานเจ้าของงบประมาณหนึ่ง ไปให้อีกหน่วยงานหนึ่งนั้น ควรนำหลักความได้สัดส่วนและหลักงบประมาณรายจ่ายต้องมีลักษณะเฉพาะเจาะจงมาใช้เป็นหลัก

ในการพิจารณาด้วยว่า รายการของหน่วยงานรับโอนงบประมาณ ไม่มีงบประมาณของตนเพียงพอ และมีความจำเป็นเร่งด่วน หากไม่ดำเนินการจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อทางราชการ และประชาชนเป็นสำคัญ และหากเป็นรายการใหม่ เหตุใดจึงไม่เสนอขอตั้งงบประมาณรายจ่าย ประจำปี โดยเป็นรายการที่มีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องได้รับจัดสรรงบประมาณทันทีใน ปีงบประมาณที่ทำการโอนหรือไม่ และความเหมาะสมของเงินที่โอนให้ควรเป็นจำนวนเท่าใด เป็นต้น

๓. ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยรับงบประมาณ รวมถึงบุคคลากรผู้เกี่ยวข้องใน กระบวนการตามกฎหมายว่าด้วยการโอนงบประมาณรายจ่าย ควรยึดมั่นใน “หลักนิติธรรม” รักษา วินัยทางการเงินและการคลังตามที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ระเบียบ รวมทั้งปฏิบัติ ภารกิจตามอำนาจหน้าที่ของตนด้วยสำนึกรับผิดชอบ รักษาผลประโยชน์ของชาติด้วยการบริหารเงิน ผ่านดินให้มีมูลค่าอย่างคุ้มค่า เต็มศักยภาพในทางเศรษฐศาสตร์ สนองตอบต่อความต้องการและ ยึดถือประโยชน์ของประชาชนทุกระดับอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกันตามหลักประชาธิปไตยอีกด้วย