

2561)

(2) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เป็นหัวหน้าผู้มีหน้าที่ควบคุมการจัดทำและบริหารงบประมาณ ทั้งรายรับและรายจ่าย อีกทั้งมีหน้าที่รายงานการรับจ่ายเงินงบประมาณประจำปีที่สุด (ดู มาตรา 8 และ 49 แห่ง พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561) เป็นผู้มีหน้าที่รักษาการโดยลำพังในพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการคลังของแผ่นดินจำนวนกว่า 14 ฉบับ (บางฉบับรักษาการร่วมกับนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอื่น เป็นส่วนน้อย)¹

คำอธิบายบทนิยามศัพท์ที่ปรากฏในกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

(1) **งบประมาณรายจ่าย (Appropriation)** หมายถึงจำนวนเงินอย่างสูงที่รัฐสภาอนุญาตให้หน่วยรับงบประมาณนำไปใช้จ่ายหรือให้ก่อหนี้ผูกพัน (Obligations) ได้ตามวัตถุประสงค์และภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย ตัวอย่างเช่น งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 จำนวน 3,200,000 ล้านบาท ... และงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2568 วงเงิน 3,752,700 ล้านบาท เป็นต้น²

(2) **กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย (Law on Appropriation)** หมายถึง พ.ร.บ. ฉบับใดฉบับหนึ่ง หรือทั้งสามฉบับ ซึ่งต่างก็ถือว่าเคยเป็นร่าง พ.ร.บ. เกี่ยวด้วยการเงินพิเศษมาก่อน ตามนัยมาตรา 134 (2) ประกอบมาตรา 143 และ 144 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้แก่

(ก) พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.

(ข) พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. พ.ศ. (เช่น พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 พ.ศ. 2561) หรือ

(ค) พ.ร.บ. โอนเงินงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. (เช่น พ.ร.บ. โอนเงินงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2560)

(3) **ปีงบประมาณ (Budget Year)** หมายถึง ระยะเวลาตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม ของปีหนึ่ง ถึงวันที่ 30 กันยายน ของปีถัดไป และให้ใช้ปี พ.ศ. ที่ถัดไปนั้นเป็นชื่อสำหรับปีงบประมาณนั้น เช่น งบประมาณ รายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2567 มีระยะเวลาดังตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2566 และจะสิ้นสุดในวันที่ 30 กันยายน 2567

(4) **เงินนอกงบประมาณ (Non-Budget Money / Off Money)** หมายถึงบรรดาเงินทั้งปวงที่หน่วยงานของรัฐจัดเก็บหรือได้รับไว้เป็นกรรมสิทธิ์ตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือจากนิติกรรมหรือนิติ เหตุหรือกรณีอื่นใดที่ต้องนำส่งคลัง แต่มีกฎหมายอนุญาตให้สามารถเก็บไว้ใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องนำส่งคลัง³

¹ ดู ดัชนีกฎหมายไทย จำแนกตามผู้รักษาการตามกฎหมาย. แหล่งข้อมูล www.krisdika.go.th, สืบค้นเมื่อ 12 สิงหาคม 2563.

² ดู หลักการและเหตุผลของร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2568 ที่นายกรัฐมนตรีได้แถลงต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 19 มิถุนายน 2567.

³ ดู พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 4 วรรค 6 และมาตรา 34 วรรค 2-3 ได้บัญญัตินิยามนี้ไว้เป็นความเดียวกัน พ.ร.บ. การบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560 มาตรา 20 วรรค 1 (2)

หมายเหตุ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 62 วรรค 2 กล่าวถึง “เงินนอกงบประมาณ” ไว้ด้วย

(5) **คลัง (Treasury)** หมายถึงที่เก็บรักษา**เงินแผ่นดิน** (State Funds) ของกระทรวงการคลัง และให้หมายความรวมถึง**บัญชีเงินฝาก**ที่ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) เพื่อการนี้ด้วย (ดู พ.ร.บ. ธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 มาตรา 8 (1), (2), (4), (5), 28/7, 30-34 และมาตรา 38 (1) รับเงินเพื่อเข้าบัญชีฝากของกระทรวงการคลังและจ่ายเงินจำนวนต่าง ๆ ไม่เกินจำนวนลัทธิของบัญชีนั้น โดยกระทรวงการคลังไม่ต้องจ่ายเงินค่ารักษาบัญชีดังกล่าว และ ธปท. ไม่ต้องจ่ายดอกเบี้ยตามบัญชีฝากให้แก่กระทรวงการคลัง ฯลฯ)

(6) **หน่วยรับงบประมาณ (Budget Receiving Unit)** หมายถึง **หน่วยงานของรัฐ** ที่ขอรับหรือได้รับจัดสรรงบประมาณรายจ่าย และให้รวมถึง**สภาอากาศไทย**¹ ด้วย

(7) **หน่วยงานของรัฐ (State Agency)** หมายถึง หน่วยงาน 7 หน่วยงาน ดังนี้ (1) ส่วนราชการ (2) รัฐวิสาหกิจ (3) หน่วยงานของรัฐสภา ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอัยการ (4) องค์การมหาชน (5) ทุนหมุนเวียนที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล (6) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และ (7) หน่วยงานอื่นของรัฐตามที่กฎหมายกำหนด

(8) **ส่วนราชการ (Government Agency)**² หมายถึง (1) กระทรวง (2) ทบวง (3) กรม (4) ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม (5) จังหวัดและกลุ่มจังหวัดตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

(9) **รัฐวิสาหกิจ (State Enterprise)** หมายถึง (1) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล กิจการของรัฐที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้น หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ ในทางปฏิบัติเรียกว่า “รัฐพาณิชย์ (State Commerce / Etat commercial)” (2) บริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัดที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ หรือ (3) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ตาม (1) หรือ (2) หรือที่รัฐวิสาหกิจตาม (1) และ (2) หรือที่รัฐวิสาหกิจตาม (2) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ³

- (5) ประกอบวรรค 2 และ พ.ร.บ. เงินคลัง พ.ศ. 2491 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2534 มาตรา 4 วรรค 2.

¹ ดู พ.ร.บ. ว่าด้วยสภาอากาศไทย พระพุทธศักราช 2461 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2550 มาตรา 10/1 ทุนของสภาอากาศไทยประกอบด้วย (1) เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้โดยตรง จากงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ... ให้สภาอากาศไทยเสนอขอรับงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อคณะรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของนายกรัฐมนตรี ฯลฯ.

² คำว่า “ส่วนราชการ” หมายถึง ส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ไม่ว่าจะอยู่ในส่วนกลาง ในส่วนภูมิภาค หรือในต่างประเทศ (ข้อ 5 วรรค 1 ระเบียบว่าด้วยการจ่ายค่าจ้างลูกจ้างของส่วนราชการ พ.ศ. 2526 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2536 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2539).

³ ปัจจุบัน ราชอาณาจักรไทยมีรัฐวิสาหกิจ (รวมทั้งรัฐพาณิชย์) จำนวน 56 แห่ง (th.wikipedia.org, สืบค้น 18 ก.พ. 2568) รวมทั้งธนาคารเฉพาะกิจของรัฐทั้ง 5 แห่งด้วย ได้แก่ ธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ธ.อ.ส.) ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย (ธสน.) และธนาคาร

(10) **องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government Organization)** หมายถึง (1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (2) เทศบาล (3) องค์การบริหารส่วนตำบล (4) กรุงเทพมหานคร (5) เมืองพัทยา และ (6) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง

(11) **หนี้ (Debt)** หมายถึง ข้อผูกพัน (Obligation) ที่จะต้องจ่ายหรืออาจจะต้องจ่ายเป็นเงิน สิ่งของ หรือบริการ ไม่ว่าจะเป็นข้อผูกพันอันเกิดจากการกู้ยืม การค้ำประกัน การซื้อหรือการจ้างโดยใช้เครดิต หรือจากการอื่นใด

(12) **งบประมาณรายจ่ายข้ามปี (Across the Year Appropriation)** หมายถึงงบประมาณรายจ่ายที่มีระยะเวลาการใช้ได้เกินปีงบประมาณตามวัตถุประสงค์และระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายตาม (2)

ข้อสังเกต ทางปฏิบัติรัฐบาลไทยโดยสำนักงบประมาณไม่เคยจัดทำงบประมาณรายจ่ายข้ามปี ด้วยเหตุผลดังนี้:-

(1) งบประมาณรายจ่ายข้ามปี จะมีได้ในกรณีที่คาดว่าจะใช้งบประมาณรายจ่ายให้เสร็จทันภายในปีงบประมาณไม่ได้ โดยต้องกำหนดเวลาสิ้นสุดไว้ด้วย อีกทั้งต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณกำหนด โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี (มาตรา 18 แห่ง พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561) และ

(2) การขอเบิกเงินจากคลังกรณีที่เป็นงบประมาณรายจ่ายข้ามปี การขอเบิกเงินจากคลังให้กระทำได้แต่เฉพาะในเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย เว้นแต่ได้มีการก่องหนผู้ผูกพันไว้ก่อนสิ้นกำหนดเวลา และได้มีการกันไว้ตามระเบียบเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินจากคลัง ก็ให้ขยายเวลาขอเบิกเงินจากคลังต่อไปได้อีกไม่เกิน 6 เดือน แต่หากมีความจำเป็นต้องขอเบิกเงินจากคลังภายหลังเวลาดังกล่าว ให้ขอทำความตกลงกับกระทรวงการคลังเพื่อขอขยายเวลาออกไปได้อีกไม่เกิน 6 เดือน (มาตรา 44)

(3) ปกติการขอเบิกเงินจากคลังตามงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณใด ให้กระทำได้แต่เฉพาะภายในปีงบประมาณนั้น เว้นแต่ไม่สามารถเบิกได้ ให้ขยายเวลาได้อีกไม่เกิน 6 เดือน หากได้ก่องหนผู้ผูกพันไว้ก่อนสิ้นปีงบประมาณ เว้นแต่จำเป็นต้องขอเบิกจากคลังภายหลังเวลาดังกล่าว ก็ให้ขอทำความตกลงกับกระทรวงการคลังขอขยายเวลาออกไปได้อีกไม่เกิน 6 เดือน (พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 มาตรา 43)

(4) งบประมาณรายจ่ายข้ามปี แตกต่างกับการก่องหนผู้ผูกพันข้ามปีงบประมาณ (ดู มาตรา 41 และ 42 แห่ง พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561)¹

(13) **เงินจัดสรร (Allocated Money)** หมายถึงส่วนหนึ่งของงบประมาณรายจ่ายที่แบ่งสรรให้จ่าย

พัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย (ธพว.)

¹ ทางปฏิบัติเรียกว่า “การผูกพันงบประมาณข้ามปี (Binding Across the Budget Year)” หมายถึง รายการงบประมาณรายจ่ายที่จะต้องทำสัญญาผูกพัน และมีวงเงินที่คาดว่าจะต้องผูกพันงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อไป โดยรวมเงินเพื่อเหลือเพื่อขาดไว้ด้วยแล้ว ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา 26 ประกอบมาตรา 41 และ 42 แห่ง พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561.

ประมาณการรายได้สาธารณะ (Public Income / Public Revenue Estimate)		รายจ่ายสาธารณะ (Public Expenditure)	
รูปแบบที่ 1 รายได้สาธารณะ	ต่ำกว่า	รายจ่ายสาธารณะ	
รูปแบบที่ 2 รายได้สาธารณะ	สูงกว่า	รายจ่ายสาธารณะ	
รูปแบบที่ 3 รายได้สาธารณะ	เท่ากับ	รายจ่ายสาธารณะ	
เงินคงคลัง (Treasury Reserves / Treasury Balance)			

ข้อสังเกต ช่วงเวลา พ.ศ. 2556 – 2562 ที่ผ่านมา บรรดาประเทศทั้งสามกลุ่มโดยส่วนใหญ่จัดทำงบประมาณรายจ่ายที่เรียกว่า “งบประมาณของรัฐบาล (Government Budget)” แบบขาดดุล (Deficit) และส่งผลให้เกิดการขาดดุลจริงจำนวนมาก อาจส่งผลให้เกินดุล (Surplus) ก็มีในบางประเทศ แต่มีจำนวนน้อยมาก ดังนั้นการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลแบบขาดดุล หมายถึง ประมาณการว่าจะขาดดุล (Estimated Deficit) ซึ่งในทางปฏิบัติอาจไม่ขาดดุลก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยแวดล้อมทางด้านเศรษฐกิจและสังคมทั้งภายในประเทศและภายนอกประเทศ โดยเฉพาะประเทศที่เป็นมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ และบรรดาประเทศที่เป็นพันธมิตรทางการค้าและการลงทุนด้วย [ดู บัญชีรายชื่อประเทศตามงบประมาณของรัฐบาล (List of Countries by Government Budget) ในภาคผนวก ญ. น. 270 และดู สรุปข้อสังเกตท้ายบัญชี]

สรุปกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ซึ่งมีลักษณะเป็นกฎหมายเฉพาะ มาตรา 11 ประกอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งมีลักษณะเป็นกฎหมายทั่วไป มาตรา 133 วรรค 1, 134 วรรค 1 (2) และมาตรา 141 – 144 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณนั้นต้องเสนอโดยคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา โดยเริ่มที่สภาผู้แทนราษฎรก่อน การเสนองบประมาณมี 3 รูปแบบ โดยเสนอในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งเพียงรูปแบบเดียว ได้แก่ งบประมาณขาดดุล งบประมาณเกินดุล หรืองบประมาณสมดุล ทั้งนี้ตามนโยบายการคลัง นโยบายการเงิน และแผนพัฒนาที่เกี่ยวข้อง โดยมีลักษณะเป็นร่าง พ.ร.บ. เกี่ยวด้วยการเงินพิเศษ และหากออกใช้ไม่ทันปีงบประมาณใหม่ (1 ตุลาคมของแต่ละปี) ให้ใช้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณปีก่อนนั้นไปพลางก่อน (รธ. 2560 มาตรา 141) มิได้ใช้งบประมาณรายจ่าย (ที่เหลือจ่าย) ประจำปีงบประมาณที่ล่วงแล้วไปพลางก่อนตามที่มีการเข้าใจคลาดเคลื่อนจากการตีความมาตรา 12 เพราะในทางปฏิบัติ งบประมาณรายจ่ายปีก่อนนั้นได้ถูกใช้หมดไปตาม พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีปีก่อนนั้นแล้ว อาจมีเหลือก็เนื่องจากกระบวนการเบิกจ่ายเงินเหลือปีตามระเบียบที่ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณกำหนด ดังนั้นจึงต้องตีความมาตรา 12 ว่า ฝ่ายบริหารซึ่งอาจเป็นชุดเดิมหรือชุดใหม่ยังคงบริหารบ้านเมืองต่อไปได้โดยใช้เงินแผ่นดินในรูปงบประมาณรายจ่ายประจำปีใหม่ ภายใต้ พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณใหม่ ภายใต้ พ.ร.บ.

งบประมาณรายจ่ายปีก่อนนั้นไปพลางก่อน เนื่องจากร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ใหม่นั้น ออกไม่ทันใช้ในวันที่ 1 ตุลาคม ซึ่งถือว่าเป็นวันแรกของปีงบประมาณใหม่ ทั้งนี้เพื่อคงไว้ซึ่งหลักการของมาตรา 141 (รธ. 2560) ที่บัญญัติว่า “งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ” ซึ่งได้แก่ “พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.”

อนึ่ง คณะรัฐมนตรีอาจเสนอร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (Supplementary Appropriation Bill) เรียกว่า “งบกลางปี” เนื่องจากมีการจัดเก็บรายได้มากกว่าที่ประมาณการไว้ ประกอบกับรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหารมีความประสงค์ที่จะนำรายได้นั้นไปใช้จ่ายในโครงการที่สำคัญ ซึ่งอาจเป็นโครงการเดิมที่มีการเพื่อเหลือเพื่อขาดไว้ไม่เพียงพอ หรือเป็นโครงการใหม่ที่มีความจำเป็นและเร่งด่วนที่ต้องดำเนินการโดยเร็วเพื่อประโยชน์สาธารณะ หรือเพื่อประโยชน์ต่อการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งลักษณะของงบประมาณมักจัดในรูปแบบขาดดุล หรือสมดุล เช่นเดียวกับงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ (ดู ตัวอย่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 พ.ศ. และ พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 พ.ศ. 2567)¹

หมายเหตุ งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรืองบกลางปี ปกติใช้ระหว่าง มีนาคม-กันยายน ภายในปีงบประมาณเดียวกัน ซึ่งเป็นหลักการเดียวกับกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 เดิม (มาตรา 17)²90

อนึ่ง **มาตรา 14** ได้จำแนกงบประมาณรายจ่ายใน พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปี (Annual Appropriations Act) หรือ พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (Supplementary Appropriation Bill) ไว้อย่างน้อย 8 รายการ ประกอบร่าง พ.ร.บ. ดังกล่าว พร้อมด้วยเอกสารประกอบรายการทั้ง 8 ได้แก่

(1) งบประมาณรายจ่ายงบกลาง (Central Appropriations / Central Budget) ตั้งไว้เพื่อจัดสรรให้แก่หน่วยรับงบประมาณใช้จ่าย โดยแยกต่างหากจากงบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับงบประมาณ โดยมีรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น (Reserve Money in the Case of Emergency or Necessity) ด้วยเสมอ (มาตรา 15) ซึ่งรายการนี้จัดให้อยู่ในความควบคุมของกระทรวงการคลังและสำนักงบประมาณ ตั้งแต่ พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ย้อนไปในอดีต โดยบัญญัติไว้ใน**มาตรา 4** ของ พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีของแต่ละปีงบประมาณ

ตัวอย่าง งบกลางของ พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 และ พ.ศ. 2565 มีจำนวน 12 รายการเท่ากัน ได้แก่ (1) ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเสด็จพระราชดำเนินฯ (2) ค่าใช้จ่ายชดใช้เงินทดรองราชการฯ (3) ค่าใช้จ่ายตามโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ (4) ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลข้าราชการฯ

¹ คลังสารสนเทศของสถาบันนิติบัญญัติ (www.dl.parliament.go.th) และสำนักงบประมาณ (www.bb.go.th) สืบค้น 18 กุมภาพันธ์ 2568.

² ตัวอย่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 พ.ศ. 2561 มาตรา 3 จำนวน 150,000,000,000 บาท มาตรา 4 เพิ่มเติมนงบกลางในความควบคุมของสำนักงบประมาณ จำนวน 4,600,000,000 บาท จำแนกดังนี้:

(5) เงินชดเชยค่างานสิ่งก่อสร้าง (6) เงินช่วยเหลือข้าราชการฯ (7) เงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ (8) เงินเลื่อนเงินเดือนและปรับวุฒิข้าราชการ (9) เงินสมทบของลูกจ้างประจำ (10) เงินสำรอง...ข้าราชการ (11) เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น (12) ค่าใช้จ่ายบรรเทา ภัยพิบัติ

(2) **งบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับงบประมาณ** (Appropriations of budget Receiving Units) โดยพิจารณาจากหน่วยรับงบประมาณตามนัยมาตรา 4 วรรค 8 ตัวอย่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 และ 2565 มีหน่วยรับงบประมาณระดับกระทรวง ประกอบด้วย งบกลาง สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง (19 กระทรวง) ส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวงฯ จังหวัดและกลุ่มจังหวัด รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของศาล หน่วยงานขององค์กรอิสระ และองค์กรอัยการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานอื่นของรัฐ และรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินทุนสำรองจ่าย รวม 34 หน่วยงาน ในวงเงิน งบประมาณรายจ่ายปี พ.ศ. 2564 จำนวน 3,285,962.5 ลบ. และปี พ.ศ. 2565 จำนวน 3,100,000 ลบ.¹

(3) **งบประมาณรายจ่ายบูรณาการ** (Integrated Appropriations) ได้แก่งบประมาณรายจ่ายที่ ตั้งไว้สำหรับแผนบูรณาการที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ โดยมีหน่วยรับงบประมาณตั้งแต่ 2 หน่วยขึ้นไปร่วมกัน รับผิดชอบดำเนินการ ซึ่งต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ (National Strategies) (มาตรา 16)

(4) **งบประมาณรายจ่ายบุคลากร** (Personnel Appropriations) ได้แก่งบประมาณรายจ่ายที่ กำหนดให้จ่ายเพื่อการบริหารงานบุคคลภาครัฐ (มาตรา 17)

(5) **งบประมาณรายจ่ายสำหรับทุนหมุนเวียน** (Appropriations for Revolving Capitals) ปกติ ได้แก่งบประมาณรายจ่ายที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลซึ่งมีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐตามนัยมาตรา 4 วรรค 5²

(6) **งบประมาณรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ภาครัฐ** (Appropriations for Repayment of Debts in the Public Sector) เพื่อประกอบคำอธิบายเกี่ยวกับหนี้ภาครัฐ (หนี้ของรัฐบาล) ที่มีอยู่แล้วในปัจจุบัน และหนี้ ที่เสนอเพิ่มเติม (มาตรา 10 (7))

(7) **งบประมาณรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลัง** (Appropriations for Reimbursement of the Treasury Balance) ตามนัยมาตรา 7 วรรค 1-2 แห่ง พ.ร.บ. เงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

(8) **งบประมาณรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินทุนสำรองจ่าย** (Appropriations for Reimbursement of the Reserve Fund) ตามนัยมาตรา 45 ที่กระทรวงการคลังเปิดบัญชีไว้ เพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวง การคลังเบิกจ่ายจากคลัง โดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี กรณีเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นในงบกลาง ไม่เพียงพอ

¹ งบประมาณรายจ่าย จำแนกตามกระทรวงและหน่วยรับงบประมาณ ตารางที่ 3 – 18 งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี น. 83.

² ดู พ.ร.บ. การบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 และ พ.ร.บ. จัดตั้งกองทุนต่าง ๆ.

หลักการห้ามโอนงบประมาณรายจ่าย (Principle of Prohibiting the Transfer of the Expenditure Budget)

เพื่อให้การบริหารงบประมาณเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐสภาในฐานะที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และในฐานะที่เป็นตัวแทนประชาชนซึ่งต้องสละรายได้จำนวนหนึ่งมาเป็นงบประมาณรายจ่ายให้ฝ่ายบริหารใช้เป็นเครื่องมือขับเคลื่อนเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณจึงได้บัญญัติเป็นหลักการห้ามมิให้ฝ่ายบริหารโอนงบประมาณรายจ่ายหรือนำงบประมาณรายจ่ายไปใช้ในแผนงานหรือรายการอื่น กล่าวคือนำไปใช้ต่างแผนงานหรือต่างรายการในกรมกองเดียวกัน โดยมีข้อยกเว้น (มาตรา 35 และมาตรา 36) กล่าวคือ :-

ก. หลักการห้ามโอนงบประมาณรายจ่าย หรือหรือนำงบประมาณรายจ่ายไปใช้สำหรับหน่วยรับงบประมาณอื่น ตามมาตรา 35 วรรคแรก กล่าวคือ เป็นการห้ามระหว่างหน่วยรับงบประมาณด้วยกัน ตามนัยมาตรา 4 วรรค 8 – 12 ในภาพรวมแล้ว ตั้งแต่ระดับกรมหรือเทียบเท่าที่ต้องมีสถานะเป็นนิติบุคคล¹ ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐสภาที่มีส่วนตรวจสอบการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของฝ่ายบริหาร พร้อมทั้งให้ความเห็นชอบก่อนการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายของฝ่ายบริหารซึ่งควรต้องตรงกับวัตถุประสงค์ของกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย แต่หลักการดังกล่าวมีข้อยกเว้น 4 ข้อ เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่น (Flexibility) ในการใช้งบประมาณรายจ่ายของฝ่ายบริหาร กล่าวคือ :-

- (1) มีพระราชบัญญัติให้โอนงบประมาณรายจ่ายหรือนำงบประมาณรายจ่ายไปใช้สำหรับหน่วยรับงบประมาณอื่นได้
- (2) มีพระราชกฤษฎีการวมหรือโอนส่วนราชการ (Merging or Transferring Government Agencies) เข้าด้วยกัน หรือส่วนราชการที่จัดตั้งขึ้นใหม่
- (3) มีการโอนงบประมาณรายจ่ายบูรณาการภายใน**แผนบูรณาการ** (Integrated Action Plan) เดียวกัน
- (4) มีการโอนงบประมาณรายจ่ายบุคลากร (Personnel Appropriations) ภายใต้**แผนปฏิบัติงานบุคลากร** (Personnel Action Plan)

อนึ่ง การโอนงบประมาณรายจ่ายตาม (3) และ (4) ให้กระทำได้เท่าที่จำเป็น และต้องไม่เกิดผลเสียหายต่อการดำเนินการตามแผนงานทั้งสองแผนดังกล่าว ทั้งนี้ตามระเบียบที่ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณกำหนด โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี (มาตรา 35 วรรค 2) และดู ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2562

¹ ไม่มีความหมายรวมถึงกรมต่าง ๆ ที่เป็นส่วนราชการของกองบัญชาการกองทัพไทย กองทัพบก กองทัพเรือ และกองทัพอากาศ ตาม พ.ร.บ. จัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2556 และพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการและกำหนดหน้าที่ของส่วนราชการกองทัพบก กองทัพเรือ กองทัพอากาศ กองทัพไทย กระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2552 (3 ฉบับ).

ข. หลักการห้ามโอนงบประมาณรายจ่ายหรือนำงบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับงบประมาณที่กำหนดไว้ในแผนงาน (Action Plan) หรือรายการ (Item) ตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย หรือพระราชกฤษฎีกา ตามมาตรา 35 (2) ไปใช้ในแผนหรือรายการอื่น ภายในหน่วยรับงบประมาณเดียวกัน ฝ่ายบริหารจะกระทำมิได้ เพราะเป็นการกระทำที่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของรัฐสภาเช่นเดียวกัน แต่หลักการดังกล่าวมีข้อยกเว้น หากได้รับอนุมัติจากผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ แต่ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณจะอนุมัติมิได้ในกรณีที่เพิ่มรายจ่ายประเภทเงินราชการลับ (Money for Intelligence)¹ หรือเป็นแผนงานหรือโครงการใหม่ เว้นแต่จะได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี (มาตรา 36 วรรคแรก) สำหรับรายการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในงบประมาณรายจ่ายงบกลาง (Central Appropriations) ให้ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณมีอำนาจจัดสรรให้หน่วยรับงบประมาณเบิกจ่ายโดยตรง หรือเบิกจ่ายในรายการต่าง ๆ ของหน่วยรับงบประมาณนั้น ๆ ได้ตามความจำเป็น (มาตรา 36 วรรค 2) เนื่องจากงบประมาณรายจ่ายงบกลางอยู่ในความควบคุมของสำนักงานงบประมาณ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี อนึ่ง ในกรณีที่มีความจำเป็น ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณโดยอนุมัตินายกรัฐมนตรี จะโอนงบประมาณรายจ่ายงบกลางรายการใดรายการหนึ่งไปเพิ่มรายการอื่น ๆ ในงบกลางเดียวกันได้ (มาตรา 36 วรรค 3) และดู ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2562

การควบคุมงบประมาณ (Budget Control)

เป็นกระบวนการหนึ่งของฝ่ายบริหารที่กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณบัญญัติให้องค์กรของฝ่ายบริหารระดับสูง ต่างต้องมีหน้าที่รับผิดชอบควบคุมการเบิกจ่ายเงินงบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับงบประมาณจากบนลงล่าง โดยจำแนกระดับการควบคุมออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ ควบคุมโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและคณะรัฐมนตรี ควบคุมโดยรัฐมนตรีเจ้าสังกัดของหน่วยรับงบประมาณ และควบคุมโดยหัวหน้าหน่วยรับงบประมาณ (มาตรา 37-39) กล่าวคือ :-

1. การควบคุมโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและคณะรัฐมนตรี เนื่องจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้รับผิดชอบควบคุมการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับงบประมาณให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ (2561) และกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายทั้งสามฉบับ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจึงมีอำนาจออกระเบียบ กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินดังกล่าว (ดู ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการเบิกเงินจากคลัง การรับเงิน

¹ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการใช้งบประมาณเงินราชการลับ พ.ศ. 2547 ข้อ 3 “งบประมาณเงินราชการลับ” หมายความว่า เงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่กำหนดให้เป็นเงินราชการลับ หรือที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติเพิ่มเติมให้เป็นเงินราชการลับ หรือเป็นเงินที่ใช้จ่ายดำเนินงานในลักษณะปกปิด” “เพื่องานการข่าวและความมั่นคง” (ดู ข้อ 4 วรรคแรก “เงินราชการลับ” แห่งระเบียบสำนักข่าวกรองแห่งชาติว่าด้วยการใช้เงินราชการลับ พ.ศ. 2561) “เงินราชการลับหรือเงินที่มีลักษณะคล้ายกับเงินราชการลับ” (ข้อ 4 วรรค 3 แห่งระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินราชการลับหรือเงินที่มีลักษณะคล้ายกับเงินราชการลับ พ.ศ. 2564).

อนุมัติให้หน่วยรับงบประมาณจ่ายเงินหรือก่อนนี้ผูกพันงบประมาณรายจ่ายก่อนได้รับเงินจัดสรรก็ได้ (มาตรา 40 วรรค 3)

หลักความจำเป็นและเร่งด่วน (Principle of Necessity and Urgency) และเพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีมีอำนาจอนุมัติให้หน่วยรับงบประมาณก่อนนี้ผูกพันเกินกว่าหรือนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายทั้งสามฉบับได้ โดยเฉพาะ พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่มีการแปรญัตติปรับลดตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (มาตรา 144 วรรคแรก) ไปแล้วขณะที่เป็นร่าง พ.ร.บ. เมื่อตราเป็น พ.ร.บ. แล้ว งบประมาณรายจ่ายไม่เพียงพอก็ยังมีช่องทางให้ก่อนนี้ผูกพันได้ เพราะเมื่อคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติการก่อหนี้ผูกพันแล้ว ให้หน่วยรับงบประมาณดำเนินการก่อหนี้ผูกพันงบประมาณรายจ่ายได้ตามระเบียบที่ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ (ผอ.สพ.) กำหนด (มาตรา 42 วรรค 1)

หลักการก่อหนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณ (Principle of Creation of Binding Debts Across the Budget Year) กรณีที่รายการงบประมาณรายจ่ายตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายทั้งสามฉบับที่จะต้องก่อหนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณ ให้ ผอ.สพ. รวบรวมรายการงบประมาณรายจ่ายที่จะต้องก่อหนี้ผูกพันและวงเงินที่คาดว่าจะต้องก่อหนี้ผูกพันงบประมาณรายจ่ายในปีต่อ ๆ ไป รวมทั้งจำนวนเงินเพื่อเหลือเพื่อขาด เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติในการก่อหนี้ผูกพันภายใน 60 วันนับแต่วันที่กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายฉบับใดฉบับหนึ่งมีผลใช้บังคับ และเมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติแล้ว ให้หน่วยรับงบประมาณดำเนินการตามระเบียบที่ ผอ.สพ. กำหนด โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี (มาตรา 41) (ดู ระเบียบว่าด้วยหนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณ พ.ศ. 2562)

หมายเหตุ การผูกพันงบประมาณข้ามปีตามมาตรา 4 กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ตรงกับกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณเดิม พ.ศ. 2502 (มาตรา 23 วรรค 3) หมายถึง รายการงบประมาณรายจ่ายที่จะต้องทำสัญญาก่อหนี้ผูกพัน และมีวงเงินที่คาดว่าจะต้องก่อหนี้ผูกพันงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อ ๆ ไป โดยวงเงินผูกพันดังกล่าวจะรวมเงินเพื่อเหลือเพื่อขาดไว้ด้วยแล้ว ซึ่งต้องเสนอให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติ

ตัวอย่าง เช่น มติ ครม. เมื่อวันที่ 18 เมษายน 2560 ได้เห็นชอบผูกพันงบประมาณข้ามปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 (1 ต.ค. 2556 – 30 ก.ย. 2560) สำหรับจัดซื้อเรือดำน้ำจากสาธารณรัฐประชาชนจีน ในระยะที่ 1 ซึ่ง ครม. ได้เคยมีมติมาก่อนแล้ว เมื่อวันที่ 25 ตุลาคม 2559 อนุมัติให้ส่วนราชการ...ก่อหนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 โดยรายการก่อหนี้ผูกพันรายการใหม่ที่มีวงเงินรวมตั้งแต่ 1,000 ลบ. ขึ้นไป ให้ส่วนราชการเจ้าของเรื่องต้องนำเสนอ ครม. ให้ทราบอีกครั้งหนึ่งก่อนดำเนินการต่อไป ปัญหาที่พิจารณาคือ ในวันที่ 18 เมษายน 2560 นั้น ครม. ได้อนุมัติให้ ทร. ก่อหนี้ผูกพันงบประมาณโครงการดังกล่าวเกิน 5 ปี และอนุมัติให้ ผบ.ทร. หรือผู้แทนลงนามความตกลงระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลสาธารณรัฐประชาชนจีน โดยให้กระทรวงกลาโหมดำเนินการให้เป็นไปตามขั้นตอนของกฎหมาย ระเบียบ และมติ ครม. ที่เกี่ยวข้องให้ถูกต้อง

และครบถ้วนอย่างเคร่งครัด (สำนักข่าวอิศรา. www.isranew.org, สืบค้น 31 สิงหาคม 2564) และ ดูบทความของฐานเศรษฐกิจ “กลาโหมได้รับจัดสรรงบ 65 มากกว่าสาธารณสุขจริงหรือไม่?”

ตัวอย่างคำถามให้นักศึกษาอภิปรายข้อดีและข้อเสียของการก่องหนผู้กผันข้ามปีงบประมาณ ตามมาตรา 41 ของ พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 โดยยกตัวอย่างโครงการที่เป็นการผูกพันงบประมาณข้ามปี มาอย่างน้อย 1 ตัวอย่าง

แนวคำตอบ พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 มาตรา 41 ได้บัญญัติหลักการก่องหนผู้กผันข้ามปีงบประมาณไว้ มีใจความว่า “รายการงบประมาณรายจ่ายตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายที่จะต้องก่องหนผู้กผันข้ามปีงบประมาณ ให้ผู้อำนวยการรวบรวมรายการงบประมาณรายจ่ายที่จะต้องก่องหนผู้กผันและวงเงินที่คาดว่าจะต้องก่องหนผู้กผันงบประมาณรายจ่ายในปีต่อ ๆ ไป รวมทั้งจำนวนเงินเพื่อเหลือเพื่อขาดเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติการก่องหนผู้กผันภายในหกสิบวันนับแต่วันที่กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายมีผลใช้บังคับ และเมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติแล้ว ให้หน่วยรับงบประมาณดำเนินการตามระเบียบที่ผู้อำนวยการกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี”

ข้อดี-ข้อเสีย ของการก่องหนผู้กผันข้ามปีงบประมาณ

ข้อดี ของการก่องหนผู้กผันข้ามปีงบประมาณ

1. การก่องหนผู้กผันงบประมาณรายจ่ายข้ามปีงบประมาณเป็นมาตรการรองรับรายจ่ายจำนวนมากสำหรับโครงการลงทุนที่ต้องใช้เวลาดำเนินการปลายปีงบประมาณ และต้องการความต่อเนื่องของงบประมาณจนกว่าโครงการจะแล้วเสร็จ
2. เป็นการดำเนินการผ่านระบบงบประมาณ หากโครงการที่ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารให้ผูกพันงบประมาณข้ามปีนั้นเป็นโครงการลงทุนก็จะเกิดประโยชน์ต่อเศรษฐกิจทั้งในปัจจุบันและอนาคต
3. การผูกพันงบประมาณข้ามปีจะอยู่ในร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีของแต่ละปี ซึ่งต้องผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาในการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ทำให้มีการตรวจสอบจากรัฐสภาซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ

ข้อเสีย ของการก่องหนผู้กผันข้ามปีงบประมาณ

1. เป็นการสร้างภาระผูกพันทางงบประมาณและการคลังของประเทศ โดยเฉพาะหากเป็นโครงการที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ (แม้จะเป็นรายจ่ายที่ถูกมองว่าจำเป็นเพื่อวัตถุประสงค์อื่น” เช่น รายจ่ายการจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ต่าง ๆ แม้ว่าในทางเทคนิคจะจัดอยู่ในรายจ่ายเพื่อการลงทุนเพื่อการป้องกันประเทศ เนื่องจากเป็นรายการครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง แต่จริง ๆ แล้ว รายจ่ายดังกล่าวเป็นรายจ่ายที่จ่ายแล้วจ่ายเลย เหมือนรายจ่ายเพื่อการบริโภค ไม่ใช่เป็นรายจ่ายการลงทุนโดยแท้ที่จะก่อให้เกิด

ผลประโยชน์จกเงยทางเศรษฐกิจ

2. หลายโครงการที่ยังไม่มีความพร้อมในการดำเนินการ แต่ก็มาขอผูกพันประมาณรายจ่ายข้ามปีไว้ก่อน ซึ่งมีหลายโครงการที่มีการใช้จ่ายงบประมาณอย่างไม่มีประสิทธิภาพและเปิดประโยชน์ในการต่อยอดให้กับเศรษฐกิจภายในประเทศ จึงทำให้ต้องมีการขยายระยะเวลาการผูกพันงบประมาณข้ามปีเพิ่มขึ้นออกไปเพื่อให้โครงการเสร็จสิ้น ซึ่งปัญหาเหล่านี้เป็นผลกระทบกับประเทศเป็นอย่างมาก

3. เนื่องจากระเบียบว่าด้วยการก่อหนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 อนุญาตให้มีการผูกพันงบประมาณได้ทั้งรายจ่ายลงทุนและรายจ่ายประจำ จะเห็นได้ว่าโครงการที่มีการอนุมัติผูกพันงบประมาณข้ามปีมีวงเงินต่อหน่วยไม่เกิน 20 ล้านบาท ซึ่งส่วนใหญ่เป็นรายจ่ายประจำและมีเป็นจำนวนมาก ในหลายโครงการ จึงไม่จำเป็นต้องมีการขอผูกพันงบประมาณข้ามปี เพราะสามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในปีงบประมาณ ได้ จึงสะท้อนให้เห็นถึงการใช้ดุลยพินิจของฝ่ายบริหารในการอนุมัติการผูกพันงบประมาณข้ามปีโดยไม่คำนึงถึงความจำเป็นและความเหมาะสมของรายการที่ขออนุมัติ ซึ่งไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการผูกพันงบประมาณข้ามปี

4. การอนุมัติการผูกพันงบประมาณข้ามปีเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรี ตามมาตรา 41 แห่ง พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 แม้ว่าโดยหลักแล้วการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายสำหรับโครงการที่ได้รับอนุมัติให้มีการผูกพันงบประมาณรายจ่ายข้ามปีจะอยู่ในร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อไป ซึ่งต้องผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาในการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งในทางปฏิบัติรัฐสภายากที่จะขอปฏิเสธหรือไม่อนุมัติงบประมาณสำหรับโครงการดังกล่าว สิ่งที่รัฐสภาทำได้คือ การตั้งข้อสังเกตรายการผูกพันงบประมาณรายจ่ายข้ามปีบางรายการหรือตัดลดงบประมาณรายจ่ายของหน่วยงานเจ้าของโครงการในภาพรวมเท่านั้น

ตัวอย่าง งบประมาณรายจ่ายที่จะต้องก่อหนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณ ตามนัยมาตรา 23 วรรค 3 เดิม และมาตรา 41 ปัจจุบัน

1. มติ ค.ร.ม. เมื่อวันที่ 18 เม.ย. 60 เห็นชอบให้ผูกพันงบประมาณข้ามปีสำหรับจัดซื้อเรือดำน้ำจากจีน ลำแรก 13,500 ล้านบาท โดยเป็นการผูกพันงบประมาณข้ามปี รวม 6 ปีงบประมาณ (2561-2566)

2. โครงการก่อสร้างทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองสายบางปะอิน-สระบุรี-นครราชสีมา ค.ร.ม. ยังได้อนุมัติให้ขยายระยะเวลาก่อนนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณของการก่อสร้างทั้ง 4 ช่วงออกไปอีกจากปีงบประมาณ 2559-2562 เป็นปีงบประมาณ 2559-2563 เนื่องจากรายการก่อสร้างทางสายดังกล่าวในบางช่วงกิโลเมตร กำหนดเวลาทำการไว้ 1,080 วัน เมื่อพิจารณาระยะเวลาก่อนนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณแล้ว ระยะเวลาเดิมนั้นอาจจะยังไม่เพียงพอ จึงต้องขยายระยะเวลาออกไป

หมายเหตุ นักศึกษาควรต้องศึกษา พ.ร.บ. การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 (Public Procurement and Supplies Administration Act B.E. 2560 (2017)) (ดู พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัด

Official) ของหน่วยรับงบประมาณ รวมทั้งบุคคลภายนอก (Third Person) ผู้ซึ่งได้รับประโยชน์จะต้องร่วมรับผิดชอบบุคลากรของหน่วยรับงบประมาณซึ่งได้กระทำการจ่ายเงิน (Payment of Money) หรือก่อหนี้ผูกพัน (Creates a binding debt) หรือหัวหน้าหน่วยรับงบประมาณรู้อยู่แล้ว ยังยินยอมหรือรู้เห็นเป็นใจให้บุคลากรของตนกระทำการดังกล่าว โดยฝ่าฝืนบทบัญญัติใน พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ 2561 นี้ หรือฝ่าฝืนระเบียบ (Rules)¹ ที่ออกตาม พ.ร.บ. ดังกล่าว กรณีย่อมเป็นผลให้บุคคลทั้ง 3 กลุ่มดังกล่าว ได้แก่ หัวหน้าหน่วยรับงบประมาณ บุคลากรทุก ระดับของหน่วยรับงบประมาณ รวมทั้งบุคคลภายนอก ต้องรับผิดชอบทางอาญาตามกฎหมายอื่น²103 (Criminal liability under other laws) และต้องรับผิดชอบคืนเงินงบประมาณ (Reimbursement of the budget money) ที่หน่วยรับงบประมาณ ได้จ่ายไปหรือต้องผูกพันจะต้องจ่าย รวมทั้งค่าสินไหมทดแทน (Compensation) ให้แก่หน่วยรับประมาณนั้น (มาตรา 52 วรรคแรก)

กรณีดังกล่าวมีข้อยกเว้นความรับผิดชอบให้แก่บุคคล 2 กลุ่ม โดยมีเงื่อนไข กล่าวคือ :-

(ก) ยกเว้น ข้าราชการ พนักงานราชการ ลูกจ้าง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นบุคลากรในระดับปฏิบัติการ หรืออยู่ภายใต้บังคับบัญชาในระดับใดก็ตาม ได้ทำการทักท้วงคำสั่งของผู้บังคับบัญชา หรือได้บันทึก ข้อโต้แย้งคำสั่งนั้นไว้เป็นหนังสือ (เป็นลายลักษณ์อักษร) ว่า การที่จะปฏิบัติตามคำสั่งนั้นอาจไม่ชอบด้วย กฎหมาย (Laws) หรือระเบียบ (Rules) (มาตรา 52 วรรค 3)

(ข) ยกเว้นบุคคลภายนอกผู้ได้รับประโยชน์จากการกระทำฝ่าฝืนของบุคลากรภาครัฐตามวรรคแรก หากพิสูจน์ได้ว่าตนได้กระทำโดยสุจริต (Good Faith) ไม่รู้เท่าถึงการฝ่าฝืน

ข้อสังเกต คำว่า “ข้าราชการ” เป็นคำนามโบราณ หมายถึง คนซึ่งทำงานราชการตามทำเนียบ ผู้ปฏิบัติราชการในส่วนราชการ หรือบุคคลซึ่งรับราชการโดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณในกระทรวง ทบวง กรม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ข้าราชการพลเรือน ข้าราชการการเมือง ข้าราชการครู ข้าราชการทหาร ข้าราชการตุลาการ ข้าราชการอัยการ (พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554, พิมพ์ ครั้งที่ 2 พ.ศ. 2556, น. 178, 179)

“ลูกจ้างชั่วคราว” หมายถึง ลูกจ้างรายเดือน รายวัน และรายชั่วโมง ที่จ้างไว้ปฏิบัติงานที่มีลักษณะชั่วคราว และหรือมีกำหนดเวลาจ้าง แต่ทั้งนี้ระยะเวลาการจ้างต้องไม่เกินปีงบประมาณ (ข้อ 5 วรรค 2, 3, 4 แห่งระเบียบว่าด้วยการจ่ายค่าจ้างลูกจ้างของส่วนราชการ พ.ศ. 2526 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2536 และฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2539).

¹ หลักการเดิม คือ “ระเบียบ หรือ ข้อบังคับ (Rules or Regulations)” ตามมาตรา 26 วรรค 1 พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 เดิม อีกทั้งบุคลากรภาครัฐก็มีเฉพาะ ข้าราชการ หรือลูกจ้าง เท่านั้น แต่กฎหมายปัจจุบันได้เพิ่มพนักงานราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ

² คำว่า “กฎหมายอื่น” เช่น กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ กฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การของรัฐ (กรรมการและพนักงานของรัฐพาณิชย์/รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่น) กฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ฯลฯ รวมทั้งความรับผิดทางวินัยเจือปนด้วยเสมอ.