

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ที่น่าติดตาม

อานันท์ เกียรติสารพิภพ
นิติกรชำนาญการพิเศษ
กลุ่มงานบริการวิชาการ 2 สำนักวิชาการ

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน 2561 ที่ผ่านมา โดยให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา และจะมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 12 พฤศจิกายน 2561 เป็นต้นไป ซึ่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 จะถูกนำมาใช้บังคับแทนพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เนื่องจากมีการใช้บังคับมาเป็นเวลานาน ทำให้ไม่ครอบคลุมถึงวิธีการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งผลงานสอดคล้องตามยุทธศาสตร์ชาติ คณะรัฐมนตรีชุดที่มี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี จึงได้เสนอปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความคุ้มค่าในการใช้จ่ายงบประมาณ อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ฉบับนี้ หลายฝ่ายได้แสดงความคิดเห็นว่าจะเพิ่มประสิทธิภาพได้มากน้อยเพียงใด

เหตุผลและความจำเป็นในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ

โดยที่กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน สมควรปรับปรุงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณ การบริหารงบประมาณรายจ่าย การควบคุมงบประมาณ รวมถึงการประเมินผลและการรายงานการใช้จ่ายงบประมาณ เพื่อให้กระบวนการจัดสรรงบประมาณของประเทศมีลักษณะที่มุ่งเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของงบประมาณเป็นสำคัญ และเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความคุ้มค่าในการใช้จ่ายงบประมาณยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

สาระสำคัญหลัก ๆ ของพระราชบัญญัตินี้

1. “คำนิยาม” รัฐวิสาหกิจ

ตามมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

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

ทั้งนี้ ตามบทเฉพาะกาล ภายใน 5 ปี นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้มีการดำเนินการปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” หรือการอ้างอิงรัฐวิสาหกิจในกฎหมายอื่นให้แล้วเสร็จ

เปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม “รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

- (ก) องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ
- (ข) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- (ค) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- (ง) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ค) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- (จ) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ง) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) และ/หรือ (ค) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

2. การจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 มาตรา 13 วรรคหนึ่ง กำหนดให้การเสนองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมต่อรัฐสภา ให้คณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม โดยให้แสดงผลและเงินที่พึงได้มาสำหรับจ่ายตามงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมที่ขอตั้งด้วย

เมื่อเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 17 วรรคหนึ่ง กำหนดว่าในกรณีจำเป็นจะต้องจ่ายเงินหรือก่อกั้นผูกพันเกินกว่าหรือนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี คณะรัฐมนตรีอาจเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมต่อรัฐสภาได้ และให้แสดงถึงเงินที่พึงได้มาสำหรับจ่ายตามงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมที่ขอตั้งด้วย

3. งบประมาณรายจ่ายบูรณาการและงบประมาณรายจ่ายบุคลากร

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 มาตรา 14 ได้กำหนดให้มีงบประมาณรายจ่ายบูรณาการและงบประมาณรายจ่ายบุคลากร โดยงบประมาณรายจ่ายบูรณาการมีวัตถุประสงค์ในการร่วมมือและประสานงานในการจัดทำโครงการหรือบริการสาธารณะของหน่วยงานรัฐตั้งแต่สองหน่วยขึ้นไปเพื่อให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ส่วนงบประมาณรายจ่ายบุคลากรจะแบ่งเรื่องรายจ่ายที่ต้องจ่ายให้บุคลากรแยกออกมาจากโครงการที่ต้องดำเนินการของแต่ละหน่วยงาน เพื่อให้มีความชัดเจนและง่ายต่อการพิจารณา โดยมาตรา 16 ยังได้กำหนดให้งบประมาณรายจ่ายที่ตั้งสำหรับแผนงานบูรณาการจะต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติด้วย

เมื่อเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 18 กำหนดให้รายจ่ายที่กำหนดไว้สำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจใดตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีก็ดี พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมก็ดี จะโอนหรือนำไปใช้สำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจอื่นมิได้ เว้นแต่

- (1) มีพระราชบัญญัติให้โอนหรือนำไปใช้ได้

(2) ในกรณีที่พระราชกฤษฎีการวมหรือโอนส่วนราชการเข้าด้วยกันไม่ว่าจะมีผลเป็นการจัดตั้งส่วนราชการขึ้นใหม่หรือไม่ก็ตาม ให้โอนงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการที่ถูกโอนหรือรวมเข้าด้วยกันนั้นไปเป็นของส่วนราชการหรือหน่วยงานที่รับโอนหรือรวมเข้าด้วยกัน หรือส่วนราชการที่จัดตั้งขึ้นใหม่ แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

งบประมาณสองประเภทนี้ถือเป็นงบประมาณรายจ่ายที่เพิ่มขึ้นมาใหม่จากงบประมาณที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และมีความแตกต่างกับงบประมาณประเภทอื่น กล่าวคือ มาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 กำหนดให้งบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับงบประมาณที่กำหนดไว้ตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย จะโอนหรือนำไปใช้สำหรับหน่วยรับงบประมาณอื่นมิได้ เว้นแต่

(1) มีพระราชบัญญัติให้โอนหรือนำไปใช้ได้

(2) ในกรณีที่พระราชกฤษฎีการวมหรือโอนส่วนราชการเข้าด้วยกันไม่ว่าจะมีผลเป็นการจัดตั้งส่วนราชการขึ้นใหม่หรือไม่ก็ตาม ให้โอนงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการที่ถูกโอนหรือรวมเข้าด้วยกันนั้นไปเป็นของส่วนราชการที่รับโอนหรือที่รวมเข้าด้วยกัน หรือส่วนราชการที่จัดตั้งขึ้นใหม่ แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

(3) การโอนงบประมาณรายจ่ายบูรณาการภายใต้แผนงานบูรณาการเดียวกัน

(4) การโอนงบประมาณรายจ่ายบุคลากรภายใต้แผนงานบุคลากรภาครัฐ

การโอนงบประมาณรายจ่ายตาม (3) และ (4) ให้กระทำได้เท่าที่จำเป็นและไม่เกิดผลเสียหายต่อการดำเนินการตามแผนงานบูรณาการและแผนงานบุคลากรภาครัฐ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่ผู้อำนวยการกำหนด โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

4. งบประมาณรายจ่ายข้ามปี

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 มาตรา 18 กำหนดให้งบประมาณรายจ่ายข้ามปีจะมีได้ในกรณีที่คาดว่าจะใช้งบประมาณรายจ่ายให้เสร็จทันภายในปีงบประมาณไม่ได้ ซึ่งต้องกำหนดเวลาสิ้นสุดไว้ด้วย โดยการจัดทำงบประมาณรายจ่ายข้ามปีให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

5. การขยายเวลาการเบิกจ่ายงบกลาง

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ตามบทเฉพาะกาล มาตรา 56 ที่กำหนดให้งบประมาณรายจ่ายของปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ประเภทงบกลาง อาทิ ค่าใช้จ่ายชดใช้เงินตรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน และเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ที่ยังมีได้มีการก่องหนผู้ผูกพัน แต่ได้มีการก่องเงินและขอขยายเวลาขอเบิกเงินจากคลังไว้ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ให้ดำเนินการเบิกจ่ายให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 30 กันยายน 2563

ข้อดีของพระราชบัญญัติฉบับนี้

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 จึงมีความสำคัญ ดังต่อไปนี้ (สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2560, น. 27-28)

1. พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 รองรับการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการ ทำให้การจัดสรรงบประมาณไม่เกิดความซ้ำซ้อน เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ การจัดสรรงบประมาณลงในพื้นที่ จะมีรูปแบบที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ประชาชนทุกภาคส่วนมีความเสมอภาคในการรับรู้และเข้าถึงบริการสาธารณะ ของภาครัฐ เป็นการสนับสนุนให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน ส่งผลทั้งทางตรงและทางอ้อม ต่อการดำรงชีวิตที่ดีขึ้นของประชาชน

2. ลดความซ้ำซ้อนในการใช้จ่ายงบประมาณและสามารถนำเงินนอกงบประมาณมาวางแผนบูรณาการ ร่วมกับแผนการใช้จ่ายงบประมาณ

3. มีการกำหนดให้มีระบบติดตามประเมินผล ทั้งในระดับประเทศและระดับหน่วยงานที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน และมีการทำรายงานต่อรัฐสภาทุกปีงบประมาณ

บทสรุปและความเห็นของผู้ศึกษา

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีการใช้บังคับมาเป็นเวลานาน ประกอบกับได้มีวิธีการจัดทำงบประมาณในรูปแบบใหม่ ๆ เกิดขึ้น ทำให้ไม่ครอบคลุมถึงวิธีการจัดทำงบประมาณ แบบมุ่งผลงานสอดคล้องตามยุทธศาสตร์ชาติ และการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ เพื่อให้มีการบูรณาการงบประมาณระหว่างหน่วยงานที่สอดคล้องกับภารกิจหลักของหน่วยงานและภารกิจที่เป็น การดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล ทำให้การใช้จ่ายงบประมาณสอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์ในการ พัฒนาประเทศของรัฐบาล จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ขึ้นเพื่อบังคับใช้ให้ทันต่อ สภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 มีบทบัญญัติเพิ่มขึ้นใหม่ที่ใหม่น่าติดตาม ได้แก่

1) การเสนองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมตามมาตรา 13 ซึ่งตามกฎหมายเดิม คณะรัฐมนตรีจะสามารถ เสนอได้เฉพาะในกรณีจำเป็นจะต้องจ่ายเงินหรือก่อนนี้ผูกพันเกินกว่า หรือนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ใน พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี แต่ตามกฎหมายใหม่นั้น คณะรัฐมนตรีสามารถเสนองบประมาณ รายจ่ายเพิ่มเติมต่อรัฐสภาได้ทุกกรณีโดยไม่จำเป็นต้องมีเงื่อนไขในเรื่องกรณีจำเป็นใด ๆ ซึ่งอาจจะทำให้เสนอง งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมได้ง่ายขึ้น

2) การตั้งงบประมาณรายจ่ายข้ามปีตามมาตรา 18 ซึ่งตามกฎหมายเดิมจะมีเฉพาะกรณีของการตั้ง งบประมาณผูกพันข้ามปีเท่านั้น ในกรณีที่เป็นรายการผูกพันตามสัญญาและตามกฎหมายที่จะต้องดำเนินการ ต่อเนื่องที่ได้ตั้งงบประมาณและ/หรือทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้างไว้แล้ว หรือเป็นรายการที่ดำเนินการไม่แล้วเสร็จ ในปีงบประมาณ หรือเป็นรายการซึ่งต้องดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งคณะรัฐมนตรีกำหนดให้ตั้ง งบประมาณเป็นรายการผูกพันงบประมาณ ซึ่งการใช้งบประมาณผูกพันข้ามปีก็ต้องเสนอขออนุมัติตามขั้นตอน ปกติ แต่ตามกฎหมายใหม่นั้น การตั้งงบประมาณรายจ่ายข้ามปีนั้นเป็นการกั้นงบประมาณไว้จนเสร็จสิ้นโครงการ ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวมีทั้งข้อดีและข้อด้อย ข้อดี คือ ทำให้โครงการของรัฐบาลมีประสิทธิภาพ ช่วยให้ภาคเอกชน

มีความมั่นใจและต้องการที่จะเข้ามาลงทุนในประเทศไทย เนื่องจากมีความมั่นใจว่าโครงการของรัฐบาลที่ภาคเอกชนจะเข้ามาลงทุนนั้นจะสามารถดำเนินการต่อไปได้ ยกตัวอย่าง โครงการระเบียงเขตเศรษฐกิจภาคตะวันออก (Eastern Economic Corridor : EEC) หากต้องใช้เงินงบประมาณลงทุน 1 แสนล้านบาท ภายใน 5 ปี ก็จะมีการตั้งงบประมาณรายจ่ายข้ามปีไว้ในปีแรก ต้องใช้งบประมาณ 20,000 ล้านบาท ที่เหลือก็กันไว้ปีละเท่า ๆ กัน ปีละ 20,000 ล้านบาท จนกว่าจะครบ ซึ่งจะเป็นการรับประกันว่าโครงการตามนโยบายของรัฐบาลจะไม่ถูกยกเลิกในรัฐบาลชุดต่อไป ส่วนข้อด้อย คือ หากโครงการต่าง ๆ มีการตั้งงบประมาณรายจ่ายข้ามปีไว้จำนวนมาก อาจส่งผลกระทบต่องบประมาณที่กระทรวงต่าง ๆ ได้รับตามปกติ ทำให้ต้องมาจัดสรรงบประมาณรายจ่ายกันใหม่ตามจำนวนงบประมาณที่คงเหลือจากการกันงบประมาณรายจ่ายข้ามปี

3) การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยรับงบประมาณตามมาตรา 29 เป็นการเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีโอกาสเสมอภาคกับหน่วยรับงบประมาณอื่นในเรื่องวิธีการงบประมาณ ซึ่งกรณีฐานะเป็นหน่วยรับงบประมาณย่อมมีทั้งสิทธิและหน้าที่ควบคู่กัน

อย่างไรก็ตาม การขยายเวลาการเบิกจ่ายงบกลางตามมาตรา 56 นั้น ผู้ศึกษาเห็นว่า ความจริงแล้วการตั้งงบกลางจะสามารถตั้งไว้เพื่อสำรองจ่ายเฉพาะความจำเป็นในการป้องกันหรือแก้ไขสถานการณ์อันกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน ความมั่นคงของรัฐ การเยียวยา หรือบรรเทาความเสียหายจากภัยพิบัติ สาธารณะร้ายแรง และภารกิจที่เป็นความจำเป็นเร่งด่วนของรัฐ ในงบประมาณรายจ่ายประจำปีเฉพาะปีนั้น ๆ งบกลางที่ยังมิได้มีการก่องหน้ผูกพันที่เบิกจ่ายไม่ทันภายในปีงบประมาณนั้น หากรัฐบาลมีความจำเป็นเร่งด่วนก็สามารถขอเบิกจ่ายได้จากรายการเงินสำรองจ่ายนี้ในปีงบประมาณใหม่ได้ และยังสามารถเพิ่มจากการแปรญัตติในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือตราพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการต่าง ๆ ได้ จึงไม่จำเป็นต้องขยายเวลาการเบิกจ่ายงบกลางดังกล่าว

นอกจากนี้ การให้อำนาจคณะรัฐมนตรีอนุมัติให้หน่วยรับงบประมาณก่องหน้ผูกพันเกินกว่าหรือนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายได้ตามมาตรา 42 ผู้ศึกษาเห็นว่า แม้จะกำหนดให้กระทำได้ในกรณีที่มีความจำเป็นและเร่งด่วนเพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดินก็ตาม แต่ก็ควรที่จะกำหนดเพดานหนี้ที่สามารถก่องหน้ผูกพันได้ไม่เกินสัดส่วนเท่าใดของงบประมาณรายจ่ายที่ได้รับจัดสรร

บรรณานุกรม

- “พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502” (27 ตุลาคม 2502). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 76 ตอนที่ 98, น. 1-18.
- “พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561” (11 พฤศจิกายน 2561). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 135 ตอนที่ 92 ก, น. 1-18.
- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2560). ข้อดีของร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ใน เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. (น. 27-28). กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์.