

ปัญหากฎหมายงบประมาณ : ศึกษากรณีแผนงานงบประมาณรายจ่ายบูรณาการ¹

พิรพงศ์ เพ็ญฟู²

ด้วยคณะอนุกรรมการแผนงานบูรณาการได้มีการพิจารณาในรายละเอียดแผนงานบูรณาการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 พบว่าในการชี้แจงงบประมาณของหน่วยงานผู้รับงบประมาณ ประสบปัญหาต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1) ในการนำเสนอภาพรวมของแผนงานบูรณาการ หน่วยงานเจ้าภาพและหน่วยรับงบประมาณไม่สามารถอธิบายเพื่อแสดงให้เห็นภาพรวมทั้งแผนงานบูรณาการฯ ได้อย่างชัดเจนหรือเป็นรูปธรรมทั้งตัวชี้วัดร่วมระหว่างหน่วยรับงบประมาณหรือกระทรวงที่มีเป้าหมายร่วมกัน รวมถึงการให้ข้อมูลในภาพรวมของแผนงานบูรณาการในปัจจุบันว่าอยู่ในระยะใดของเป้าหมาย และเมื่อดำเนินการเสร็จแล้วจะส่งผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์อย่างไร ตรงตามเจตนารมณ์ในการจัดทำงบประมาณในลักษณะแผนงานบูรณาการหรือไม่

2) การขอรับการจัดสรรงบประมาณในแผนงานบูรณาการ หน่วยรับงบประมาณไม่สามารถชี้แจงข้อมูลงบประมาณอย่างละเอียดได้ ทำให้คณะอนุกรรมการไม่สามารถพิจารณาข้อมูลที่ชี้แจงได้อย่างรอบด้าน ประกอบการตั้งงบประมาณมีลักษณะที่เป็นงานประจำของหน่วยรับงบประมาณในการขอรับการจัดสรรงบประมาณในแผนงานบูรณาการ

ซึ่งเมื่อศึกษากฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายเกี่ยวกับแผนบูรณาการประกอบกับปัญหาที่เกิดขึ้นในการพิจารณาของคณะอนุกรรมการแผนงานบูรณาการ แล้วพบว่า อาจมีบทบัญญัติของกฎหมายที่ยังไม่ครอบคลุม ขาดความชัดเจน และมีความไม่เหมาะสมหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ของสังคม อีกทั้งความเข้าใจร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติและการบังคับใช้กฎหมาย อันเป็นเหตุให้วัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้นไม่สามารถบรรลุผลได้ ดังนี้

ปัญหาประการแรกปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดลักษณะรายจ่ายแผนงานบูรณาการที่ไม่ชัดเจน

คำว่าบูรณาการ ได้ถูกนำไปใช้ในหลากหลายมิติ โดยลักษณะของคำว่าบูรณาการที่สามารถเข้าใจได้เป็นการทั่วไปอาจหมายถึง การรวมตัวกัน ความสอดคล้องกัน ความสมดุล ความสมบูรณ์ครอบคลุม ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับว่าจะนำทฤษฎีใดมาปรับใช้เพื่อกำหนดเป็นคำนิยามของคำว่าบูรณาการในมิตินั้น ๆ และเมื่อคำว่าบูรณาการถูก

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายงบประมาณ : ศึกษากรณีแผนงานงบประมาณรายจ่ายบูรณาการ โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ประทีป ธนียผล และคณะกรรมการสอบ รองศาสตราจารย์จุฑพร วงศ์ทองสรรค์ รองศาสตราจารย์จรัส เล็งวิทยา

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

นำไปใช้ในหลายมิติย่อมส่งผลให้ความเข้าใจต่าง ๆ เกี่ยวกับการบูรณาการมีความคลาดเคลื่อนแตกต่างกันออกไป

สำหรับมิติหรือมุมมองในทางนิติศาสตร์หรือทางกฎหมาย คำว่าบูรณาการถูกนำมาปรับใช้ในกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ โดยปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจนในมาตรา 14 และมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนงานบูรณาการ พ.ศ. 2559 รวมถึงหลักเกณฑ์ที่ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณเป็นผู้กำหนดโดยผ่านการรับรองของนายกรัฐมนตรี โดยมีสาระสำคัญว่า

1) แผนงานที่ต้องดำเนินการให้สอดคล้องตามยุทธศาสตร์ชาติหรือยุทธศาสตร์สำคัญที่คณะรัฐมนตรีกำหนดให้หน่วยรับงบประมาณตั้งแต่สองหน่วยงานขึ้นไป ร่วมกันวางแผน กำหนดเป้าหมาย ตัวชี้วัดและแผนการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณร่วมกัน เพื่อลดความซ้ำซ้อน มีความประหยัดและคุ้มค่า สามารถบรรลุเป้าหมาย เกิดผลสัมฤทธิ์ตามวัตถุประสงค์ของแผนงานบูรณาการ หรือ

2) งบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับแผนงานบูรณาการที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ โดยมีหน่วยรับงบประมาณตั้งแต่สองหน่วยงานขึ้นไปร่วมกันรับผิดชอบดำเนินการ และต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ

จากคำนิยามในเชิงกฎหมายจะเห็นได้ว่า งบประมาณแผนงานบูรณาการได้มีการกำหนดสาระสำคัญไว้ค่อนข้างกว้างทำให้ยังอาจไม่เห็นความเชื่อมโยงของการดำเนินงานของกระทรวงที่เกี่ยวข้องกันได้อย่างเป็นรูปธรรม ประกอบกับการจัดตั้งส่วนราชการที่มีกฎหมายรองรับและ มีการระบุภารกิจหน้าที่ความรับผิดชอบในกฎหมายของตนเอง และโครงสร้างของส่วนราชการที่ใช้หลักการแบ่งการทำงานตามภารกิจหน้าที่ของหน่วยงานตนเอง ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการบูรณาการข้ามกระทรวง ทำให้แต่ละส่วนราชการมุ่งเน้นการดำเนินงานในภารกิจในส่วนที่ตนเองรับผิดชอบซึ่งได้ระบุไว้ในกฎหมายมากกว่าการให้ความสำคัญกับการนำส่งผลลัพธ์ร่วมกันกับส่วนราชการอื่น ด้วยเหตุผลที่ได้กล่าวไปข้างต้นจึงส่งผลให้การให้ความสำคัญเกี่ยวกับงบประมาณแผนงานบูรณาการมิได้ถูกให้ความสำคัญเท่าที่ควรและผลกระทบที่สำคัญอีกประการ คือ การเข้าใจความหมายของคำว่าบูรณาการในทางกฎหมายของส่วนราชการนั้น มีความเข้าใจที่ไม่ต้องตรงกันและไม่มีความเป็นเอกภาพ ทำให้การชี้แจงงบประมาณรายจ่ายของแผนงานบูรณาการในช่วงกระบวนการของการอนุมัติงบประมาณนั้นไม่มีประสิทธิภาพ

ปัญหาประการที่สองปัญหาความซ้ำซ้อนในการใช้จ่ายงบประมาณแผนงานบูรณาการกับงบประมาณตามภารกิจของหน่วยงาน (Function)

จากประเด็นปัญหาแรกส่งผลต่อเนื่องมายังปัญหาในประเด็นนี้เนื่องจากหน่วยงานราชการต่าง ๆ มีความสับสนระหว่างงบประมาณตามภารกิจของหน่วยงานกับงบประมาณแผนงานบูรณาการทำให้เกิดความซ้ำซ้อนในการใช้จ่ายงบประมาณและไม่เกิดการบูรณาการกันอย่างแท้จริง

เมื่อพิจารณาคำว่าบูรณาการตามกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันนั้นคือหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายบูรณาการตามที่ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณเป็นผู้กำหนด จะเห็นได้ว่าเป็นการกำหนดรายละเอียดขั้นตอนการจัดทำงบประมาณแผนบูรณาการ เช่น มีการจัดทำเป้าหมายร่วม วัตถุประสงค์ งบประมาณรายจ่ายที่ต้องใช้ในการดำเนินการ ระยะเวลาการดำเนินการที่ชัดเจน สามารถวัดผลสัมฤทธิ์ได้ รวมทั้งภารกิจของหน่วยรับงบประมาณที่เป็นเจ้าภาพหลักและหน่วยรับงบประมาณที่เกี่ยวข้อง การกำหนด ระยะเวลาดำเนินการของแผนงานบูรณาการ ต้องมีระยะเวลาในการดำเนินการที่ชัดเจนระหว่าง 3 - 5 ปี การ กำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัด เป็นต้น แม้ว่าได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์รายละเอียดต่าง ๆ ไว้แล้ว แต่ก็ปรากฏ ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นว่าการดำเนินการที่ผ่านๆมาของหน่วยรับงบประมาณบางหน่วยดำเนินการในลักษณะที่ไม่ เป็นการบูรณาการกันอย่างแท้จริงแต่ก็ได้รับงบประมาณในส่วนที่เกี่ยวกับแผนงานบูรณาการนำไปใช้จ่ายตาม ภารกิจหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ

ปัญหาประการที่สามปัญหาการไม่มีบทกำหนดโทษในชั้นอนุกรรมการแผนงานบูรณาการ

ในการตั้งอนุกรรมการต่าง ๆ เป็นอำนาจของคณะกรรมการกฤษฎีกาฉะนั้น ๆ ที่จะตั้งเรื่องให้ศึกษาเรื่องหนึ่ง เรื่องใดเป็นการเฉพาะแล้วเมื่อคณะอนุกรรมการพิจารณาหรือศึกษาเรื่องใดแล้วเสร็จตามภารกิจที่ได้รับมอบหมายจาก คณะกรรมการก็จะต้องรายงานผลการดำเนินงานให้แก่คณะกรรมการนั้น ๆ เพื่อดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

ในส่วนของคณะอนุกรรมการแผนงานบูรณาการ ปัญหาที่เกิดขึ้นระหว่างการพิจารณา เช่น ความเข้าใจในคำ นิยามของบูรณาการไม่ต้องตรงกันระหว่างผู้พิจารณาและหน่วยงานผู้จัดทำคำของงบประมาณ ส่งผลให้เกิดการตีความ ต่าง ๆ ในหลายมุมมอง

ดังนั้น จึงควรกำหนดบทลงโทษหรือสภาพบังคับบางประการเพื่อให้คณะอนุกรรมการแผนงาน บูรณาการ พิจารณาได้รอบด้านครบถ้วนและถูกต้องสมบูรณ์มากขึ้น

จากการศึกษาวิเคราะห์ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดลักษณะรายจ่ายแผนงานบูรณาการ ที่ไม่ชัดเจน

ควรกำหนดคำนิยามของคำว่า “งบประมาณรายจ่ายแผนงานบูรณาการ” หรือนิยามของคำว่า “บูรณา การ” เอาไว้ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ที่กล่าวถึงเกี่ยวกับคำนิยามต่าง ๆ เพื่อจะได้ มีความชัดเจนมีความเป็นรูปธรรมในการปรับใช้กฎหมายให้สอดคล้องกับสถานการณ์ของสังคมในปัจจุบัน และเป็น ที่เข้าใจว่าจะต้องใช้นิยามดังกล่าวเป็นมาตรฐานกลาง โดยอาจกำหนด เช่นว่า “แผนงานบูรณาการ หมายความว่า การ ดำเนินงานของหลายหน่วยงาน ตั้งแต่ 2 หน่วยงานขึ้นไป โดยกำหนดเป็นแผนงานหรือ โครงการปฏิบัติงานและ แผนการใช้จ่ายงบประมาณของแต่ละหน่วยงาน ให้มีเป้าหมายและวัตถุประสงค์การดำเนินงานการดำเนินงานที่ มี ความเชื่อมโยง สอดคล้อง สนับสนุนซึ่งกันและกัน มีแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณของ

แต่ละหน่วยงานเพื่อกำหนดการปฏิบัติงานต่าง ๆ โดยมีระเบียบแบบแผน ระยะเวลาที่ชัดเจน ทั้งนี้ ต้องไม่ซ้ำซ้อนกับงบประมาณในการกิจหลักของหน่วยงานทั้งหมดที่เข้าร่วมแผนงานบูรณาการที่เกี่ยวข้อง” เป็นต้น

เพื่อให้คณะกรรมการ/คณะอนุกรรมการได้พิจารณาตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณในการกลั่นกรองในประเด็นต่าง ๆ ได้อย่างมีมาตรฐาน และเอื้ออำนวยให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถควบคุมตรวจสอบงบประมาณแผ่นดินตามกระบวนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพและประหยัดงบประมาณในการใช้จ่าย

2. ปัญหาความซ้ำซ้อนในการใช้จ่ายงบประมาณแผนงานบูรณาการกับงบประมาณตามภารกิจของหน่วยงาน (Function)

เมื่อได้กำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับคำนิยามของคำว่า บูรณาการ ไว้ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 แล้ว หรือหากไม่สามารถแก้ไขกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติตามที่เสนอไว้ในประเด็นแรกได้ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณอาจกำหนดหลักเกณฑ์การจัดทำแผนงบประมาณรายจ่ายบูรณาการขึ้นใหม่ หรืออาจแก้ไขเพิ่มเติมในส่วนของระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนงานบูรณาการ พ.ศ. 2559 โดยให้ระบุความหมายให้ชัดเจนพร้อมยกตัวอย่างหรือนิวัติวิธีในการปรับใช้กฎหมายเกี่ยวกับแผนงานบูรณาการให้เหมือนกับหลักเกณฑ์อื่น ๆ ที่เคยได้จัดทำขึ้น โดยมีรูปแบบโครงสร้างการอธิบายที่ชัดเจน และที่สำคัญต้องกำหนดข้อห้ามในการจัดทำของงบประมาณของแผนงานบูรณาการต้องไม่มีลักษณะที่เป็นการซ้ำซ้อนกับงบประมาณรายจ่ายตามภารกิจของหน่วยงานและกำหนดผลของการไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การบูรณาการด้วย เพื่อเป็นการป้องกันมิให้เกิดความซ้ำซ้อนในการใช้จ่ายงบประมาณ อีกทั้งจะส่งผลให้หน่วยงานภาครัฐมีความเข้าใจอย่างถูกต้องเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายแผนงานบูรณาการและผู้พิจารณาที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติจะมีความระมัดระวังในการพิจารณามากขึ้น

3. ปัญหาการไม่มีบทกำหนดโทษในชั้นอนุกรรมการแผนงานบูรณาการ

ควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบของคณะกรรมการ โดยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องอยู่ด้วยกัน 2 ฉบับ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ซึ่งกำหนดให้มีผลทางกฎหมายในการสั่งลงโทษคณะอนุกรรมการที่พิจารณาเกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดิน คล้ายกับที่กำหนดไว้สำหรับลงโทษสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่กำหนดไว้ในมาตรา 144 วรรคสองและวรรคสาม โดยกำหนดเพิ่มเติมบุคคลต้องห้ามไปว่ารวมถึงกรณีคณะอนุกรรมการที่เป็นสมาชิกสภาหรือคณะรัฐมนตรีด้วย เพื่อให้ครอบคลุมตัวบุคคลหรือตำแหน่งที่รัฐธรรมนูญมีวัตถุประสงค์ในการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ริเริ่มในการจัดทำงบประมาณ แต่อย่างไรก็ตามในคณะอนุกรรมการแผนงานบูรณาการบางคนมิใช่ผู้ที่ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเป็นสมาชิกสภาหรือเป็นคณะรัฐมนตรี แต่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ด้านต่าง ๆ ดังนั้น ในการกำหนดบทลงโทษสำหรับบุคคลดังกล่าวอาจต้องพิจารณาจากพระราชบัญญัติวิธีการ

งบประมาณ พ.ศ. 2561 มาตรา 52 ที่ได้กำหนดบทลงโทษเกี่ยวกับบุคคลภายนอกที่ได้ประโยชน์จากการใช้จ่ายงบประมาณ จะต้องร่วมรับผิดชอบกับผู้กระทำการฝ่าฝืน เข้ามาเป็นจุดเกาะเกี่ยวกับบทบัญญัติในมาตรา 144 แต่อาจได้รับการลงโทษในลักษณะที่แตกต่างกันไปจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเพราะถือว่าอนุกรรมการที่มีได้ดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกรัฐสภาหรือคณะรัฐมนตรีก็ไม่ควรได้รับโทษเหมือนกันเนื่องจากบุคคลดังกล่าวมิได้อยู่ในฐานะหรือตำแหน่งเดียวกับสมาชิกรัฐสภาหรือคณะรัฐมนตรี โดยอาจต้องรับโทษตามที่พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณได้กำหนดไว้ก็จะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายงบประมาณที่หน่วยรับงบประมาณได้จ่ายไปหรือต้องผูกพันจะต้องจ่าย ตลอดจนค่าสินไหมทดแทนใด ๆ ให้แก่หน่วยรับงบประมาณตามสัดส่วนที่คณะอนุกรรมการนั้นได้เป็นผู้พิจารณา เว้นแต่จะแสดงได้ว่าตนได้กระทำไปโดยสุจริตไม่รู้เท่าถึงการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติหรือระเบียบดังกล่าว ทั้งนี้ ก็เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับประชาชนผู้เสียภาษี เพื่อการพิจารณาอย่างละเอียด รอบคอบและรัดกุมมากที่สุด ลดภาระการใช้จ่ายงบประมาณที่ไม่จำเป็น เพื่อในการบังคับใช้กฎหมายมีความเสมอภาคเป็นธรรม ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติ และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

จากปัญหาทั้งสามประการที่ผู้เขียนได้เสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาไปข้างต้นเป็นเพียงแนวทางในการแก้ไขปัญหที่กำลังเกิดขึ้นอยู่ในปัจจุบันหากในปีงบประมาณถัดไป คืองบประมาณประจำปี 2567 ยังไม่มีการปรับปรุงหรือพยายามที่จะแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆที่เกิดขึ้น หน่วยงานรัฐก็จะดำเนินการเสนองบประมาณเกี่ยวกับแผนงานบูรณาการในลักษณะที่ไม่มีการบูรณาการร่วมกันอย่างแท้จริงต่อไปเรื่อย ๆ ในทุกปีทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณรายจ่ายโดยใช่เหตุ

เอกสารอ้างอิง

บรรศักดิ์ อูวรรณ โณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของ

กฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ, พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552).

สุปรียา แก้วละเอียด, *กฎหมายการคลัง: ภาควงงบประมาณแผ่นดิน* (วิญญูชน 2563).

สุปรียา แก้วละเอียด ประเด็นสำคัญที่พึงมีและควรแก้ไขตามรัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 : การคลังสาธารณะ. -- กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2565.

ชวลิต ศรีโหมงาม, “ข้อจำกัดทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมงบประมาณแผ่นดินของ

รัฐสภา,” *วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*, 2541.

นิพนธ์ โลหะกุลวิห, “หลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติริเริ่มกำหนดรายจ่ายแผ่นดิน”

วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2539.