



การควบคุมการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลัง
ของส่วนราชการ

โดย

นางสาววริยา โควสุรัตน์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

นิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขากฎหมายมหาชน

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปีการศึกษา 2558

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

การควบคุมการใช้จ่าย
เงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคลังของส่วนราชการ

โดย

นางสาววริยา ไควสุรัตน์



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

นิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขากฎหมายมหาชน

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปีการศึกษา 2558

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์



CONTROLLING EXTRABUDGETARY ACTIVITIES
OF AN OFFICIAL AGENCY IN THAILAND

BY

MISS WARIYA KHOWSURAT



A THESIS SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT OF THE REQUIREMENTS
FOR THE DEGREE OF MASTER OF LAWS
PUBLIC LAW
FACULTY OF LAW
THAMMASAT UNIVERSITY
ACADEMIC YEAR 2015
COPYRIGHT OF THAMMASAT UNIVERSITY

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะนิติศาสตร์

วิทยานิพนธ์

ของ

นางสาววริยา ไควสุรัตน์

เรื่อง


การควบคุมการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคลังของส่วนราชการ

ได้รับการตรวจสอบและอนุมัติ ให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร


นิติศาสตรมหาบัณฑิต

เมื่อ วันที่ 11 สิงหาคม พ.ศ. 2559

ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


(ศาสตราจารย์ ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์)

กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์


(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สุปรียา แก้วละเอียด)

กรรมการสอบวิทยานิพนธ์


(ศาสตราจารย์พิเศษ ดร. ปรีชา สุวรรณทัต)

กรรมการสอบวิทยานิพนธ์


(ดร. สุกัญญา หอมชื่นชม)

คณบดี


(ศาสตราจารย์ ดร. อุดม รัฐอมฤต)

หัวข้อวิทยานิพนธ์	การควบคุมการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่ เงินคงคลังของส่วนราชการ
ชื่อผู้เขียน	นางสาววริยา โควสุรัตน์
ชื่อปริญญา	นิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชา/คณะ/มหาวิทยาลัย	กฎหมายมหาชน นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สุปรียา แก้วละเอียด
ปีการศึกษา	2558

บทคัดย่อ

เงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลัง คือ บรรดาเงินรายได้ที่ส่วนราชการได้รับเป็นกรรมสิทธิ์ ซึ่งกฎหมายหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังอนุญาตให้ส่วนราชการนั้นเก็บเงินนี้ไว้ได้โดยไม่ต้องนำส่งคลัง เป็นรายได้แผ่นดิน ซึ่งเงินนอกงบประมาณดังกล่าวนี้ยังคงมีสถานะเป็นเงินแผ่นดินอยู่ ดังนั้น การจ่ายเงินนี้จึง ต้องยึดถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การจ่ายเงินแผ่นดินตามมาตรา 169 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในฐานะที่เป็นประเพณีการปกครองของประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมี พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

เงินแผ่นดินถือว่าเป็นเงินของประชาชนทุกคน ดังนั้น ก่อนที่จะใช้จ่ายเงินดังกล่าวนี้จึงจะต้อง ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาที่ถือเป็นผู้แทนของประชาชนเสียก่อน โดยการตราออกมาในรูปแบบของ พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หลักการนี้เรียกว่า “หลักความยินยอม” ซึ่งถ้าพิจารณาแล้ว จะเห็นได้ว่าการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังไม่เป็นไปตามหลักความยินยอม และในบาง กรณีกฎหมายที่อนุญาตให้ส่วนราชการเก็บเงินไว้ใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องนำส่งคลัง ไม่เข้าข่ายกฎหมายที่ฉบับ ตามมาตรา 169 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ได้วางหลักเกณฑ์ในเรื่องการ จ่ายเงินแผ่นดินไว้ว่า “การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้อีกเฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วย งบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวด้วยการโอนงบประมาณ หรือ กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง” ดังนั้น การจ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังตามกฎหมายฉบับอื่น

นอกจากที่กล่าวข้างต้น จึงเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แต่อย่างไรก็ดี เงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังก็ยังมีประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานของส่วนราชการเป็นอย่างมาก เนื่องจากมีความคล่องตัวกว่าเงินในงบประมาณ จึงเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนภารกิจของรัฐให้ดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง ด้วยเหตุนี้ จึงยังมีความจำเป็นที่จะต้องมีการจัดสรรเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังอยู่ แต่ควรจะมีมาตรการที่จะใช้ควบคุมการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังให้มีความรัดกุม เพื่อให้การใช้จ่ายเงินประเภทนี้เป็นไปอย่างเหมาะสม และอยู่ภายใต้กรอบวินัยการเงินการคลัง

ดังนั้น ผู้เขียนจึงมุ่งศึกษาถึงมาตรการในการควบคุมการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังของส่วนราชการที่มีอยู่ในปัจจุบันว่ามีความรัดกุมและมีประสิทธิภาพในการควบคุมส่วนราชการต่าง ๆ ได้เพียงใด เพื่อให้ทราบถึงปัญหาของมาตรการในการควบคุมการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังของส่วนราชการ และศึกษาหลักการพื้นฐานทางงบประมาณ และมาตรการในการควบคุมการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณของต่างประเทศ แล้วนำผลจากการศึกษามาเปรียบเทียบ เพื่อหาแนวทางแก้ไขปรับปรุงมาตรการในการควบคุมการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณให้เหมาะสมมากยิ่งขึ้น และสอดคล้องกับกรอบวินัยการเงินการคลัง จากการศึกษาพบว่าปัญหาของมาตรการในการควบคุมการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณของส่วนราชการอยู่สามประการ คือ ประการที่หนึ่ง ปัญหาการยกเว้นไม่ต้องนำเงินส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน ประการที่สอง ปัญหาการขาดสภาพบังคับตามมาตรา 170 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้แก่ ปัญหาการรายงานไม่ครบถ้วน ปัญหาเรื่องระยะเวลาในการจัดส่งรายงาน ประการที่สาม ปัญหาเรื่องสภาพบังคับตามกรอบวินัยการเงินการคลังตามรัฐธรรมนูญ

จากปัญหาดังกล่าว ผู้เขียนจึงได้เสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังนี้ ประการที่หนึ่ง แก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่กำหนดข้อยกเว้นการไม่ต้องนำเงินส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน ประการที่สอง แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในเรื่องกรอบระยะเวลาในการจัดส่งรายงาน พร้อมทั้งบทลงโทษกรณีในส่วนราชการไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินควร ประการที่สาม กำหนดให้มีกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ เพื่อวางกรอบวินัยการเงินการคลังเกี่ยวกับมาตรการในการควบคุมการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลัง ประการที่สี่ ปลุกฝังจิตสำนึกให้แก่เจ้าหน้าที่ของส่วนราชการให้คำนึงถึงการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังให้เป็นไปเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนอย่างแท้จริง อันจะส่งผลให้การใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังเป็นไปอย่างคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

คำสำคัญ: เงินแผ่นดิน, เงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลัง, วินัยการเงินการคลัง

Thesis Title	CONTROLLING EXTRABUDGETARY ACTIVITIES OF AN OFFICIAL AGENCY IN THAILAND.
Author	Wariya Khowsurat
Degree	Master of Laws
Department/Faculty/University	Public Law Law Thammasat University
Thesis Advisor	Assistant Professor Supreeya Kaewla-ia, Ph.D.
Academic Year	2015

ABSTRACT

Extrabudgetary expenditure (EBE) refers to sets of government transactions not included in the annual budget presentation. Money is received by official agencies, which are explicitly regulated by law to make payments without contributing to the Treasury. Payment of this money was a principle of state fund payment after 1932, when Thailand changed its system of government to a constitutional monarchy. The state funds payment to fulfill popular needs according to an authoritativeness principle, where tax dictates financial accounting. The budget requires approval by Parliament before an official agency can spend money approved by a supply and appropriation act. EBE does not follow this principle. According to section 169, Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2550 (2007): “The payment of State funds shall be made only when it has been authorized by the law on appropriations, the law on budget procedure, the law on transfer of appropriations or the law on treasury balance.” So payment by other acts cited above remains unconstitutional.

These finding suggest that there should be focus on extant legal measures to control EBE, including controlling state expenditure by foreign countries

to amend measures in Thailand appropriately and in accordance with monetary and fiscal disciplines. Other problems include that money used in payment makes no contribution to the Treasury; measures to control payment are unenforced; and how to enforce laws on state monetary and financial issues.

To resolve these difficulties, an amendment might be proposed to laws enacted allowing the exception for money not contributed to the Treasury. Also amended should be laws about time frames for reporting and penalties for cases involving disputes over government officials neglecting official duties required by law to be performed, or performing duties with unreasonable delay. A law on state monetary and finance laying down monetary and finance disciplines would help to create a culture of awareness and personal accountability for government officials to aspire to spending state money more efficiently.

Keywords: State budget, Extrabudgetary expenditure, Monetary and financial discipline.

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ โดยได้รับคำชี้แนะที่เป็นประโยชน์จากกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ทุกท่าน ผู้เขียนขอขอบพระคุณศาสตราจารย์ ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์ ประธานสอบวิทยานิพนธ์ ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.ปรีชา สุวรรณทัต กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และ ดร. สุกัญญา หอมชื่นชม กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ที่ได้กรุณาสละเวลามาเป็นประธานและกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สุปรียา แก้วละเอียต กรรมการสอบวิทยานิพนธ์และอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ที่กรุณาให้คำแนะนำ คำปรึกษา และแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ รวมทั้งคณาจารย์ทุกท่านของคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ที่ได้ถ่ายทอดความรู้และประสบการณ์ที่ได้สั่งสมมา เพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาและจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนจึงขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้

สุดท้ายนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณครอบครัวที่ให้คำปรึกษา และสนับสนุนด้านการศึกษามาโดยตลอด จนทำให้ผู้เขียนประสบความสำเร็จในการศึกษานี้

หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีข้อบกพร่องประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้เพื่อปรับปรุง แก้ไขในการศึกษาครั้งต่อไป

นางสาววริยา ไควสุรัตน์

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	(1)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	(3)
กิตติกรรมประกาศ	(5)
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	5
1.3 สมมติฐานของการศึกษา	5
1.4 ขอบเขตการศึกษา	6
1.5 วิธีการศึกษา	7
1.6 ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา	7
บทที่ 2 ข้อความคิดเกี่ยวกับเงินแผ่นดินและเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลัง	8
2.1 ความเป็นมาของการจ่ายเงินแผ่นดินในประเทศไทย	8
2.1.1 ยุคการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์	9
2.1.2 ยุคการปกครองระบอบประชาธิปไตย	18
2.2 ความหมายของเงินแผ่นดินและเงินคงคลัง	27
2.2.1 ความหมายของเงินแผ่นดิน	27
2.2.2 ความหมายของเงินคงคลัง	31
2.3 ประเภทของเงินคงคลัง	35

2.3.1 เงินในงบประมาณ	35
2.3.2 เงินนอกงบประมาณที่เป็นเงินคงคลัง	36
2.4 เงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลัง	36
2.4.1 ความเป็นมาของการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลัง ในประเทศไทย	36
2.4.2 ความหมายและลักษณะของเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลัง	40
2.4.3 เงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังในฐานะเป็นข้อยกเว้นของ หลักลักษณะทั่วไปของรายได้	41
2.4.4 ข้อยกเว้นการไม่ต้องนำเงินส่งคลัง	44
2.4.5 เหตุผลของการมีเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลัง	49
2.4.6 วิเคราะห์ความสัมพันธ์และความไม่สัมพันธ์ของเงินแผ่นดิน เงินคงคลัง และเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลัง	52
2.5 วินัยการเงินการคลัง	53
2.5.1 ความหมายของคำว่า “วินัยการเงินการคลัง”	55
2.5.2 ความสำคัญของการรักษาวินัยการเงินการคลัง	58
2.5.3 สภาพบังคับของกรอบวินัยการเงินการคลัง	59
2.5.4 หลักวินัยการเงินการคลังที่สำคัญเกี่ยวกับการควบคุม การใช้จ่ายเงินแผ่นดินและเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลัง	64
บทที่ 3 มาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยในการควบคุมการใช้จ่าย เงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังของส่วนราชการ	69
3.1 มาตรการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	69
3.1.1 มาตรการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	70
3.1.2 มาตรการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 และการยกเว้นรัฐธรรมนูญฉบับใหม่	91
3.1.3 แนวโน้มการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ	103

3.2	มาตรการตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม	105
3.2.1	หลักลักษณะทั่วไปของรายได้	105
3.2.2	ผู้มีอำนาจเกี่ยวข้องกับการควบคุมการใช้จ่าย เงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลัง	109
3.3	มาตรการตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม	111
3.3.1	หลักเกณฑ์ในการเก็บรักษาเงิน	112
3.3.2	หลักเกณฑ์การจ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลัง	114
3.4	มาตรการตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน	115
3.4.1	มาตรการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542	117
3.4.2	มาตรการตามระเบียบที่ออกตามความใน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542	121
3.5	มาตรการตามกฎหมายและระเบียบที่ใช้บังคับกับราชการส่วนกลาง	126
3.5.1	ระเบียบที่ออกโดยกระทรวงการคลัง	126
3.5.2	กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับเงินนอกงบประมาณ ที่ใช้บังคับเฉพาะแต่ละส่วนราชการ	135
บทที่ 4	มาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศในการควบคุมการใช้จ่าย เงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลัง	144
4.1	ประเทศสหราชอาณาจักร	145
4.1.1	ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับระบบงบประมาณของประเทศสหราชอาณาจักร	145
4.1.2	มาตรการในการควบคุมการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ ที่ไม่ใช่เงินคงคลังของประเทศสหราชอาณาจักร	151
4.2	ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี	157
4.2.1	ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับงบประมาณของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี	158

4.2.2	มาตรการในการควบคุมการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ ที่ไม่ใช่เงินคงคลังของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี	160
4.3	ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส	164
4.3.1	ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับงบประมาณของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส	164
4.3.2	มาตรการในการควบคุมการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ ที่ไม่ใช่เงินคงคลังของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส	167
บทที่ 5	ปัญหาการควบคุมการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ ที่ไม่ใช่เงินคงคลังของส่วนราชการ	188
5.1	ปัญหาการยกเว้นไม่ต้องนำเงินส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน	188
5.1.1	ข้อยกเว้นตามมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502	189
5.1.2	ข้อยกเว้นตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491	195
5.1.3	ข้อยกเว้นตามกฎหมายเฉพาะอื่น	197
5.2	ปัญหาการขาดสภาพบังคับตามมาตรา 170 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	198
5.2.1	ปัญหาการรายงานไม่ครบถ้วน	198
5.2.2	ปัญหาเรื่องระยะเวลาในการจัดส่งรายงาน	200
5.3	ปัญหาเรื่องสภาพบังคับตามกรอบวินัยการเงินการคลังตามรัฐธรรมนูญ	202
บทที่ 6	บทสรุปและข้อเสนอแนะ	206
6.1	บทสรุป	206
6.2	ข้อเสนอแนะ	211
6.2.1	แนวทางการแก้ปัญหาเรื่องการยกเว้นไม่ต้องนำเงินส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน	213
6.2.2	แนวทางการแก้ไขปัญหาเรื่องการขาดสภาพบังคับ ตามมาตรา 170 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	219

6.2.3 แนวทางการแก้ไขปัญหาเรื่องสภาพบังคับ ตามกรอบวินัยการเงินการคลังตามรัฐธรรมนูญ	222
บรรณานุกรม	229
ภาคผนวก	241
ภาคผนวก ก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	242
ภาคผนวก ข ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับที่เสนอสภาพัฒนาการเศรษฐกิจเพื่อลงมติ) พุทธศักราช 2558	245
ภาคผนวก ค ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับลงประชามติ) พุทธศักราช 2559	248
ภาคผนวก ง ร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ.(ร่างฉบับแรก)	250
ภาคผนวก จ ร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ.(ร่างฉบับที่สอง)	257
ประวัติผู้เขียน	263

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในปัจจุบันรัฐบาลมีการปฏิบัติภารกิจหลายประการ ได้แก่ การป้องกันประเทศ การรักษาความสงบเรียบร้อยของประเทศ การจัดทำบริการสาธารณะ เป็นต้น ดังนั้น เพื่อให้การปฏิบัติภารกิจต่าง ๆ ของรัฐดำเนินไปอย่างต่อเนื่องและสำเร็จลุล่วงไปได้ รัฐบาลจึงจำเป็นต้องมีเงินที่จะใช้เพื่อขับเคลื่อนภารกิจ โดยรัฐบาลจะดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ผ่านทางส่วนราชการ ซึ่งโดยในแต่ละปีส่วนราชการจะได้รับการจัดสรรเงินจำนวนหนึ่งซึ่งเรียกว่า “เงินงบประมาณ” เริ่มต้นด้วยการจัดทำแผนงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นกฎหมาย หรือที่เรียกว่า “พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ.” ซึ่งจะต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา ก่อน สภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาจนครบทั้งสามวาระ และส่งให้วุฒิสภาพิจารณา ก่อนจะประกาศใช้เป็นกฎหมาย¹ เงินจำนวนนี้จัดได้ว่าเป็น “เงินในงบประมาณ” และมีสถานะเป็น “เงินแผ่นดิน”

เมื่อส่วนราชการได้รับการจัดสรรงบประมาณมาแล้ว กระบวนการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนั้น ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์จ่ายเงินแผ่นดินตามที่บัญญัติอยู่ในมาตรา 169 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550² ที่บัญญัติหลักเกณฑ์การจ่ายเงินแผ่นดินไว้ว่าจะกระทำได้อีกเฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ใน

¹ จรัส สุวรรณมาลา, การคลังภาครัฐด้วยการแย่งชิง ทักหลัง และส้มเสี้ยว ภาค 4 : รายจ่ายภาครัฐ, (กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556), น.50 - 51.

² วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จัดทำขึ้นในขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังบังคับใช้อยู่ ต่อมารัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้สิ้นผลไป เนื่องจากการรัฐประหารของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 แต่อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติในมาตรา 5 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ได้บัญญัติรับรองให้ในกรณีที่ไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใดให้กระทำการนั้นหรือวินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข แต่ประเพณีการปกครองดังกล่าวต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ ดังนั้น เมื่อพิจารณาบทบัญญัติที่เกี่ยวกับเรื่องการเงิน การคลัง และงบประมาณ จึงพิจารณาได้ว่าหลักการที่เกี่ยวกับเรื่องนี้ จึงถือปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ได้บัญญัติอยู่ในหมวด 8 การเงิน การคลัง และงบประมาณ และรัฐธรรมนูญฉบับอื่นที่ผ่านมา ในฐานะที่เป็นประเพณีการปกครองอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้มุ่งศึกษาถึงหลักการ

กฎหมายสี่ประเภทเท่านั้น คือ กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ และกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง ด้วยเหตุผลที่ว่า เงินแผ่นดินเป็นเงินของประชาชนทั้งชาติ การใช้จ่ายเงินดังกล่าวจึงต้องให้เจ้าของเงินอนุญาตและรับรู้รับทราบว่าเป็นเงินของตนเองถูกนำไปใช้อย่างไร ซึ่งก็คือการผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาซึ่งถือเป็นตัวแทนของประชาชนนั่นเอง โดยการตราเป็นกฎหมาย หลักการนี้ถูกเรียกว่า “หลักความยินยอม” ในเรื่องนี้ประเทศอังกฤษถือเป็นแม่แบบของหลักทางงบประมาณดังกล่าว ที่กล่าวว่า “ฝ่ายบริหารจะเก็บเงินจากราษฎรไม่ได้และจะจ่ายเงินไม่ได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ”³

หลักความยินยอมถูกบัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มาตรา 37 ความว่า “งบประมาณแผ่นดินประจำปีต้องตราขึ้นเป็นพระราชบัญญัติ” ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หลักการนี้ปรากฏอยู่ในมาตรา 166 ความว่า “งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ...” จะเห็นได้ว่า การใช้จ่ายเงินในงบประมาณมีข้อจำกัดหลายประการด้วยกัน ทั้งข้อจำกัดเรื่องจำนวนเงิน ระยะเวลา วัตถุประสงค์ในการใช้จ่ายเงิน ที่จะถูกระบุไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีอย่างชัดเจน ถึงแม้ว่าในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะมีการกำหนดถึงเงินงบบกลาง รายการสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น รวมถึงฝ่ายบริหารยังมีอำนาจที่จะโอนหรือเปลี่ยนแปลงงบประมาณตามกฎหมายงบประมาณได้⁴ แต่ก็ยังคงมีข้อจำกัดที่มากกว่าเงินอีกประเภทหนึ่งที่เรียกว่า “เงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลัง”⁵ เงินประเภทดังกล่าวนี้ หมายความว่า บรรดาเงินได้ที่อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการ โดยที่มีกฎหมายอนุญาตหรือตามคณะรัฐมนตรีอนุมัติให้ส่วนราชการเก็บไว้ใช้จ่ายได้เองโดยไม่ต้องนำส่งคลังตาม กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง⁶ กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ⁷ หรือตามกฎหมายเฉพาะอื่น เพื่อประโยชน์ในการ

เกี่ยวกับเรื่องการเงิน การคลัง และการงบประมาณ ตามที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นสำคัญ

³ อีร์พัทธ์ พิเชฐวงศ์, “มาตรการทางกฎหมายเพื่อสร้างความเข้มแข็งในการอนุมัติงบประมาณแผ่นดินของรัฐสภา,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), น.1.

⁴ มนตรี เจริญมิตรชัย, “การควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณ,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), น.2.

⁵ วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะศึกษาเฉพาะกรณีเงินนอกงบประมาณของส่วนราชการเท่านั้น

⁶ พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 มาตรา 4

ปฏิบัติงานได้อย่างคล่องตัวกว่าเงินในงบประมาณ ซึ่งพบว่าในปัจจุบันมีเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคลังเป็นจำนวนมาก รวมถึงการที่ไม่มีการกำหนดวงเงินที่ส่วนราชการสามารถเก็บเงินไว้ใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องนำส่งคลัง จึงทำส่วนราชการพยายามใช้จ่ายเงินผ่านช่องทางดังกล่าว เพราะสามารถนำไปใช้จ่ายได้เลยโดยไม่ต้องเสนอต่อรัฐสภาเพื่อความเห็นชอบ ไม่ต้องชี้แจงรายละเอียดที่อาจมีความเสี่ยงจะถูกปรับลดจำนวนเงินได้ และเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคลังยังไม่ปรากฏอยู่ในกระบวนการพิจารณางบประมาณปกติของรัฐบาล จึงอาจจะขัดแย้งกับกรอบวินัยการเงินการคลัง นอกจากนี้ การที่ส่วนราชการที่มีรายได้ของตนเองและไม่จำเป็นต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน ทำให้รัฐสภาควบคุมได้ยากและไม่ทราบถึงรายจ่ายที่แท้จริง ในบางโครงการหรือนโยบายที่มีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินอาจไม่ได้รับการจัดสรรเงินได้อย่างเต็มที่ ในปัจจุบันเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคลังพบว่ามิได้อยู่ในทุกหน่วยงาน ไม่ว่าจะเป็นส่วนราชการ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือองค์การมหาชน⁸

การจ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคลังมีหลักเกณฑ์ในการควบคุมที่ไม่เคร่งครัดเท่ากับเงินแผ่นดินในงบประมาณ เนื่องจากเป็นเงินที่ไม่ได้ถูกอนุมัติจากรัฐสภาโดยทำเป็นพระราชบัญญัติ ซึ่งในปัจจุบันมีกฎหมายหลายฉบับที่อนุญาตให้ส่วนราชการไม่ต้องนำเงินส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน ได้แก่ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติเงินคลัง พ.ศ. 2491 มาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 กฎหมายเฉพาะอื่น เป็นต้น ส่งผลให้มีเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคลังเป็นจำนวนมาก ซึ่งเงินดังกล่าวนี้ควบคุมได้ยาก อีกทั้งยังขัดต่อหลักความยินยอม และอาจมีความเสี่ยงที่จะขัดกับกรอบวินัยการเงินการคลังในการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ถึงแม้ว่า เงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคลัง ส่วนราชการสามารถเก็บเงินในส่วนนี้ไว้ใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องนำส่งคลัง แต่เงินจำนวนนี้ยังคงมีสถานะเป็นเงินแผ่นดินอยู่ดังนั้น การใช้จ่ายเงินจึงต้องปฏิบัติตามหลักเฉพาะในการจ่ายเงินแผ่นดินตามมาตรา 169 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในฐานะที่เป็นประเพณีการปกครองอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ดังได้กล่าวไปแล้ว แต่อย่างไรก็ตาม จากการพิจารณาถึงผลดีและผลเสียของการมีเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคลังพบว่าเงินนอกงบประมาณในส่วนนี้ยังมีประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานของส่วนราชการเป็นอย่างมาก เพราะมีความคล่องตัว เป็นส่วนเสริมเงินในงบประมาณในกรณีที่ได้รับการจัดสรรไม่เพียงพอ ทำให้การดำเนินงานเกิด

⁷ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 24

⁸ พัชราภรณ์ เสนีวงศ์, “มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินประเภทเงินนอกงบประมาณตามหลักวินัยทางการคลัง,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2554), น. 2.

ความต่อเนื่อง และสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจ แต่ไม่ใช่จะสามารถมีเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังโดยไร้ขอบเขต ดังนั้น จะต้องต้องมีเงินประเภทนี้อย่างจำกัดและมีเท่าที่จำเป็น พอที่จะไม่กระทบต่อการปฏิบัติงาน พร้อมทั้งจะต้องมีการควบคุมการใช้จ่ายเงินอย่างรัดกุม เพื่อให้การใช้จ่ายเงินประเภทนี้เป็นไปอย่างถูกต้อง มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และสอดคล้องกับกรอบวินัยการเงินการคลัง

ในปัจจุบันมาตรการที่ใช้ควบคุมการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังยังมีปัญหาและช่องโหว่บางประการ ได้แก่ ปัญหาการยกเว้นไม่ต้องนำเงินสงคลังเป็นรายได้แผ่นดิน ปัญหาการรายงานไม่ครบถ้วน ปัญหาเรื่องระยะเวลาในการจัดส่งรายงาน ปัญหาเรื่องสภาพบังคับตามกรอบวินัยการเงินการคลังตามรัฐธรรมนูญ

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้นผู้เขียนจึงเล็งเห็นความสำคัญของการศึกษาค้นคว้าวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปรับปรุง และเพิ่มเติมมาตรการในการควบคุมการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังให้มีความรัดกุมมากขึ้น เพื่อให้การใช้จ่ายเงินประเภทนี้มีความเหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยในปัจจุบัน และเป็นไปตามกรอบวินัยการเงินการคลังตามรัฐธรรมนูญ โดยผู้เขียนจะทำการศึกษาเฉพาะในส่วนของเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังของส่วนราชการเท่านั้น เนื่องจากในปัจจุบันเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังมีในหลายหน่วยงาน ดังเช่น ส่วนราชการ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน เป็นต้น ซึ่งแต่ละหน่วยงานมีการปฏิบัติงานที่แตกต่างกัน ดังนั้น มาตรการที่จะใช้ควบคุมการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังของแต่ละหน่วยงานจึงมีลักษณะที่แตกต่างกัน โดยออกเป็นกฎหมายเฉพาะที่บังคับใช้เฉพาะหน่วยงานนั้น ด้วยเหตุนี้ผู้เขียนจึงเห็นว่า จะศึกษาเฉพาะมาตรการในการควบคุมการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังของส่วนราชการ เพื่อเป็นประโยชน์ในการที่หน่วยงานทั้งหลายจะยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติในการควบคุมการจ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังของหน่วยงานตนเองต่อไป ทั้งนี้ หากมีมาตรการควบคุมการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังอย่างเหมาะสม การใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังก็จะมีประโยชน์ต่อการบริการราชการแผ่นดินของประเทศเป็นอย่างมาก

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1) เพื่อศึกษาถึงความเป็นมาของการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของประเทศไทย เริ่มตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ความหมายของเงินแผ่นดิน ความหมายของเงินคงคลัง ความหมายของเงินนอกงบประมาณ

ที่ไม่ใช่เงินคงคลัง ความเป็นมาของการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังของประเทศไทย เหตุผลของการมีเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลัง รวมทั้งศึกษาถึงกรอบวินัยการเงินการคลังที่สำคัญเกี่ยวกับการจ่ายเงินแผ่นดินและเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลัง

2) เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังที่มีอยู่ในปัจจุบัน ทั้งมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยและมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศ

3) เพื่อวิเคราะห์สภาพปัญหาของการควบคุมการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังของส่วนราชการตามกรอบวินัยการเงินการคลัง และเสนอแนะแนวทางในการแก้ปัญหาดังกล่าว เพื่อให้การใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังของส่วนราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับกรอบวินัยการเงินการคลัง

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

ปัจจุบันการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังของส่วนราชการมีเป็นจำนวนมาก และมีอยู่หลายประเภท เพื่อให้ส่วนราชการสามารถดำเนินการกิจต่าง ๆ ให้สำเร็จลุล่วงไปได้อย่างคล่องตัวและต่อเนื่อง ซึ่งได้มีการบัญญัติถึงมาตรการที่ใช้ควบคุมการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังอยู่บ้าง ได้แก่ การรายงานการรับและการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน การกำหนดวงเงินของการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินบางประเภท แต่ในทางปฏิบัติยังพบปัญหาบางประการที่ส่งผลให้การควบคุมการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังของส่วนราชการไม่เป็นไปตามที่ได้บัญญัติไว้ และบางบทบัญญัติยังขาดความรัดกุม นอกจากนี้ ยังพบว่าในกฎหมายฉบับต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 หรือตามที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายเฉพาะอื่น มีข้อยกเว้นให้ส่วนราชการสามารถเก็บเงินไว้ใช้จ่ายโดยไม่ต้องส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินเป็นจำนวนมาก ซึ่งเงินประเภทดังกล่าวไม่ผ่านการพิจารณาจากรัฐสภาก่อนที่จะมีการใช้จ่าย จะมีเพียงแต่การรายงานการรับและการใช้จ่ายเงินที่ไม่ต้องนำส่งคลัง หลังจากส่วนราชการได้ใช้จ่ายไปแล้ว และเป็นเพียงแค่การรายงานให้สภาทราบเท่านั้น จึงเป็นช่องทางที่ฝ่ายบริหารพยายามใช้จ่ายเงินผ่านช่องทางนี้มากขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งสร้างความเสี่ยงทางการคลัง และกระทบต่อเสถียรภาพทางการคลัง

ดังนั้น จึงจะต้องแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่กำหนดมาตรการในการควบคุมการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังของส่วนราชการ และเพิ่มเติมหลักเกณฑ์ในการควบคุมการใช้จ่ายเงินดังกล่าวนี้ให้มีความรัดกุมมากยิ่งขึ้น เพื่อให้การควบคุมการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังของส่วนราชการมีความเหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมไทยในปัจจุบันที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา และเป็นไปตามกรอบวินัยการเงินการคลัง

1.4 ขอบเขตการศึกษา

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้เขียนจะทำการศึกษาและค้นคว้าถึงนิยามความหมายและลักษณะของเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลัง สภาพปัญหาของมาตรการในการควบคุมการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลัง ตลอดจนวิเคราะห์หาแนวทางแก้ไขเพิ่มเติมมาตรการในการควบคุมเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังของส่วนราชการเท่านั้น ไม่รวมเงินนอกงบประมาณที่อยู่ในกำกับดูแลของหน่วยงานอื่น ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน โดยจะทำการศึกษาในระบอบกฎหมายของประเทศไทยตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับเสนอสภาพปฏิรูปแห่งชาติ เพื่อลงมติ) พุทธศักราช 2558 ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับลงประชามติ) พุทธศักราช 2559 พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 กฎหมายเฉพาะอื่น กฎและระเบียบฉบับต่าง ๆ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังของส่วนราชการ เปรียบเทียบกับมาตรการในการควบคุมการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังของประเทศอังกฤษ ประเทศเยอรมนี และประเทศฝรั่งเศส

1.5 วิธีการศึกษา

วิธีการดำเนินการศึกษาของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นการศึกษาเชิงเอกสารเป็นหลัก โดยทำการค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากร่างกฎหมาย บทบัญญัติของกฎหมาย วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ หนังสือ บทความ รายงาน หนังสือพิมพ์ เอกสารประกอบการสัมมนา เทปบันทึกเสียงการสัมมนา เทปบันทึกเสียงการบรรยายและเอกสารประกอบการสอน การสอบถามจากอาจารย์และผู้มีความรู้เกี่ยวกับ

เงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคลังของส่วนราชการ ข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ต่าง ๆ โดยผู้เขียนจะนำเสนอด้วยวิธีพรรณนา เปรียบเทียบ และนำมาวิเคราะห์ เพื่อหาบทสรุปและแนวทางแก้ปัญหาต่อไป

1.6 ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา

1) ทำให้ทราบถึงความเป็นมาของการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของประเทศไทย เริ่มตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ความหมายของเงินแผ่นดิน ความหมายของเงินคลัง ความเป็นมาของการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคลังของประเทศไทย เหตุผลของการมีเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคลัง รวมทั้งศึกษาถึงกรอบวินัยการเงินการคลังที่สำคัญเกี่ยวกับการจ่ายเงินแผ่นดินและเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคลัง

2) ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคลังที่มีอยู่ในปัจจุบัน ทั้งมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยและมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศ

3) ทำให้ทราบถึงสภาพปัญหาของการควบคุมการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคลังของส่วนราชการตามกรอบวินัยการเงินการคลัง และแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว เพื่อให้การใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคลังของส่วนราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับกรอบวินัยการเงินการคลัง

บทที่ 2

ข้อความคิดเกี่ยวกับเงินแผ่นดินและเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลัง

ในบทนี้ผู้เขียนจะกล่าวถึงความเป็นมาของการจ่ายเงินแผ่นดินที่ปรากฏในประเทศไทย หลังจากทราบถึงความเป็นมาของการจ่ายเงินแผ่นดินตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันแล้ว ต่อไปจะกล่าวถึงนิยาม ความหมายของเงินแผ่นดิน เงินคงคลัง เงินนอกงบประมาณที่เป็นเงินคงคลัง เงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลัง ความเป็นมาของเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลัง พร้อมทั้งเหตุผลและความจำเป็นที่จะต้อง มีเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลัง จากนั้นผู้เขียนจะได้นำเสนอภาพรวมของกรอบวินัยการเงินการคลังที่ เกี่ยวกับการควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินในประเทศไทย

2.1 ความเป็นมาของการจ่ายเงินแผ่นดินในประเทศไทย

ในอดีตกระบวนการในการจัดเก็บภาษีและการใช้จ่ายเงินแผ่นดินยึดถือปฏิบัติตาม จารีตประเพณีที่มีมาแต่ดั้งเดิม ซึ่งการจัดเก็บภาษีเป็นเพียงเครื่องมือของรัฐในการหาเงินมาใช้จ่าย เท่านั้น โดยที่ไม่ได้คำนึงถึงว่าการจัดเก็บภาษีจะกระทบต่อประชาชนและเศรษฐกิจโดยรวมมากนัก เพียงใด ถึงแม้ว่าในเวลาต่อมาจะมีการตรากฎหมายการคลังขึ้นแต่ก็เป็นเพียงเพื่อที่จะหาเงินเข้ารัฐ เท่านั้น มิได้มีการวางหลักเกณฑ์ในเรื่องการควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐแต่อย่างใด ซึ่งการใช้จ่ายเงินแผ่นดินโดยไม่คำนึงถึงผลเสียที่ตามมา อาจจะนำความเสียหายมาสู่แก่ประเทศเป็นอย่างมาก¹

วิวัฒนาการของการจ่ายเงินแผ่นดิน รวมถึงมาตรการที่ใช้ควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ตั้งแต่สมัยสุโขทัยจนถึงปัจจุบัน สามารถสรุปสาระสำคัญของแต่ละยุคสมัย ได้ดังนี้

สมัยทวารวดี (ตั้งขึ้นเมื่อประมาณพุทธศตวรรษที่ 11) วัฒนธรรมจากอินเดียหรือชมพูทวีป เริ่มเข้ามามีอิทธิพลในประเทศไทยที่เห็นได้อย่างเด่นชัด คือ การที่ประเทศไทยรับเอาหลักกฎหมายที่ ปรากฏอยู่ใน “คัมภีร์พระธรรมศาสตร์” มาเป็นต้นแบบหลักกฎหมายของประเทศไทย ในยุคนี้ไม่อาจ ค้นหาหลักฐานเกี่ยวกับการจ่ายเงินแผ่นดินได้ชัดเจน พบเพียงว่ามีการใช้เหรียญเงินเป็นสื่อกลางใน

¹ ประชุม โฉมฉาย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับหลักกฎหมายการคลังและการเงิน, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552), น.14 - 15.

การแลกเปลี่ยนเท่านั้น² หลังจากที่อาณาจักรทวารวดีเสื่อมอำนาจลงจึงเริ่มเข้าสู่ยุคการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์

2.1.1 ยุคการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์

วิวัฒนาการของการจ่ายเงินแผ่นดินในยุคการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์สามารถสรุปโดยสังเขป ได้ดังนี้

2.1.1.1 สมัยกรุงสุโขทัย

ยุคสมัยนี้บ้านเมืองมีความอุดมสมบูรณ์ ดังที่ได้บันทึกไว้ว่า “...เมืองสุโขทัยนี้ดี ในน้ำมีปลา ในนามีข้าว...”³ พระมหากษัตริย์ทรงปกครองแบบพ่อปกครองลูก (Paternal) จึงมีความใกล้ชิดกับประชาชนอย่างมาก ถ้าใครได้รับความเดือดร้อนใจประการใดก็ไปสั่นกระดิ่งใหญ่ที่แขวนไว้ที่พระทวารให้พ่อขุนทราบและพ่อขุนจะออกมาว่าความให้ ในสมัยนี้พ่อขุนทรงให้เสรีภาพแก่การค้าอย่างเต็มที่ เนื่องจากเป็นยุคที่ทรัพยากรมีความอุดมสมบูรณ์ เริ่มมีการจัดหารายได้และมีการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ในสมัยนี้การใช้จ่ายเงินแผ่นดินเป็นอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยแท้⁴ พบว่ามีการบันทึกเกี่ยวกับอำนาจในการใช้จ่ายเงินแผ่นดินและภาษีอากรในหลักศิลาจารึก ความว่า “...เจ้าเมืองท่านบ่เออจกอบในไพร่ลู่ทาง เพื่อนจูงวัวไปค้า ขี่ม้าไปขาย ใครจักใคร่ค้าช้างค้า ค้าม้าค้า ใครจักใคร่ค้าทองคำ...”⁵ จากศิลาจารึกดังกล่าวแสดงว่ามีการจัดเก็บเงินจากราษฎร เพื่อนำมาใช้จ่ายในการดำเนินงานของรัฐ ตั้งแต่ก่อนยุคสมัยของพ่อขุนรามคำแหง⁶ การจัดเก็บเงินดังกล่าวเรียกว่าจังกอบ⁷ ซึ่งก็คืออากรที่เรียก

² ปรีชา สุวรรณทัต, วิชาธรรมศาสตร์ว่าด้วยการคลัง, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2557), น.105.

³ นิติศาสตร์ไพศาลย์, พระยา, คำสอนชั้นปริญญาโทประวัติศาสตร์กฎหมายไทย, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2497), น.40.

⁴ ไพศาล ชัยมงคล, งบประมาณแผ่นดิน : ทฤษฎีและปฏิบัติ, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2526), น.119.

⁵ นิติศาสตร์ไพศาลย์, พระยา, อ้างแล้ว เชียงอรรถที่ 3, น.40.

⁶ พันัส สิมะเสถียร, 60 ปี ศาสตราจารย์ ดร.พันัส สิมะเสถียร : การบริหารเงินคลังของประเทศไทย : รวมบทความด้านการเงิน การคลัง และการบัญชี, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล, 2535), น.4.

⁷ นิติศาสตร์ไพศาลย์, พระยา, อ้างแล้ว เชียงอรรถที่ 3, น.40.

เก็บจากสินค้าหรือขนาดของเรือที่ผ่านด่านขนอน⁸ การจัดเก็บจังกอบนี้ได้ถูกยกเลิกไปในสมัยพ่อขุนรามคำแหงและไม่พบหลักฐานว่าภายหลังจากนั้นได้มีการจัดเก็บจังกอบอีกหรือไม่ ในสมัยนี้รายได้ของประเทศส่วนใหญ่มาจาก 6 แหล่งสำคัญ คือ สิ่งของจากเครื่องบรรณาการ ทรัพย์สินที่ได้จากประเทศที่แพ้สงคราม รัฐพาณิชย์ (มีการแต่งเรือสำเภาออกไปค้าขายยังประเทศจีนถึง 2 ครั้ง)⁹ จังกอบ ค่าธรรมเนียมและค่าสินไหม¹⁰ การควบคุมรายจ่ายในสมัยนี้ไม่พบว่ามีศัลยาจารึกหรือหลักฐานใด ๆ ปรากฏให้ทราบ

จากข้อความข้างต้นทำให้ทราบว่าในสมัยสุโขทัยมีการพูดถึงเงินแผ่นดินในลักษณะของการจัดเก็บภาษีจากประชาชน ที่เรียกว่า “จังกอบ” โดยจังกอบจะถูกส่งเข้าสู่ท้องพระคลัง เพื่อให้รัฐนำไปใช้จ่ายในด้านต่าง ๆ แต่เนื่องจากยุคนี้ใช้ระบอบการปกครองแบบพ่อปกครองลูก พระมหากษัตริย์จึงมิได้ใช้อำนาจในการขูดรีดภาษีเอาจากประชาชน¹¹ ส่วนเรื่องการใช้จ่ายนั้นมีหลักฐานไม่มากนัก เจ้านายและขุนนางสมัยนั้นยังไม่ได้รับเงินเดือน แต่อาจได้อำนาจในการจัดเก็บภาษีบางอย่างเป็นการตอบแทน ในเรื่องการเลี้ยงดูทหาร การก่อสร้าง การผลิต ใช้วิธีการเกณฑ์แรงงานและผลผลิตที่ต้องการโดยไม่ต้องซื้อ ดังนั้น การจัดเก็บภาษีเพื่อหารายได้จึงคงยังไม่เข้มงวด¹²

2.1.1.2 สมัยกรุงศรีอยุธยา

เมื่อสมัยกรุงสุโขทัยเสื่อมลงกรุงศรีอยุธยาก็เจริญขึ้นเหนือกรุงสุโขทัย ระบบการปกครองแบบพ่อปกครองลูกค่อย ๆ ถูกกลืนหายไปกลายเป็นการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute Monarchy) โดยภาพรวมแล้วสมัยนี้พระมหากษัตริย์เปรียบดั่งสมมุติเทพ พระองค์ทรงมีพระบรมเดชาภาพ

⁸ ปรีชา สุวรรณทัต, *อ้าวแล้ว เชียงอรรถที่ 2*, น.45.

⁹ อรัญ ธรรมโน, *ความรู้ทั่วไปทางการคลัง*, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : บริษัทไทยวิจัยและฝึกอบรม, 2548), น.9

¹⁰ อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป, *กฎหมายการคลัง*, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), น.45.

¹¹ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, สมเด็จเจ้า, “ลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่โบราณ,” ใน *หนังสืองานพระราชทานเพลิงศพ พลโทพระยาสิทธิราชเดโชไชย ณ ภูพานสถานวัดโสมนัสวิหาร*, จัดพิมพ์โดยสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล, 2500), น.10 - 49.

¹² ทรงวุฒิ ด่านวุฒินันท์ และสุทธิ สุนทรานุรักษ์, *หนังสือที่ระลึกครบรอบ 90 ปี สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2548* สืบสานงานตรวจเงินแผ่นดิน, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : เอมีเทรดดิ้ง, 2548), น.24.

สูงสุดและเด็ดขาด นอกจากพระมหากษัตริย์ทรงเป็นเจ้าของชีวิตของประชาชนแล้ว ทรัพย์สิน และที่ดินทั้งหมดยังเป็นของพระองค์อีกด้วย ใช้จ่ายส่วนใหญ่จึงเป็นใช้จ่ายเพื่อพระบรมวงศานุวงศ์หรือค่าใช้จ่ายในราชสำนัก¹³

ต่อมาในปี พ.ศ. 1977 รัชสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถได้มีการเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารประเทศใหม่ โดยทรงแบ่งอำนาจการปกครองออกเป็น 4 ฝ่าย เรียกว่า “การปกครองแบบจตุสดมภ์” คือ เวียง วัง คลัง นา¹⁴ มีขุนเวียงเป็นนครบาล ขุนวังเป็นพระธรรมาธิการ ขุนคลังเป็นพระโกษาธิบดี และขุนนาเป็นเกษตรราชการ¹⁵ และมีตำแหน่งทางบริหารสูงสุดอยู่ 2 ตำแหน่ง คือ ตำแหน่งสมุหนายก ทำหน้าที่จัดเก็บและแต่งตั้งข้าราชการ คือ นายอากรและนายขนอน ทำหน้าที่จัดเก็บภาษีอากรในหัวเมืองฝ่ายเหนือ ส่วนหัวเมืองฝ่ายใต้นั้นเป็นหน้าที่ของสมุหพระกลาโหม¹⁶ ซึ่งมีหน้าที่กำกับดูแลงานด้านพระคลัง โดยมีพระคลัง (โกษาธิบดี) คอยทำหน้าที่ในการเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินสมบัติของแผ่นดิน ดูแลการรับจ่ายและเก็บรักษาเงินหลวง ตลอดจนซื้อขายกับต่างประเทศ ราชรับในสมัยนั้น ได้แก่ ภาษีอากร อาวุธยุทโธปกรณ์ ช้างม้า เรือแพ ทรัพย์สินสมบัติที่ยึดได้จากการรบ ข้าทาสทั้งผู้ชายและผู้หญิงที่กวาดต้อนมาเป็นเชลย การเก็บภาษีอากรจากราษฎรผู้มีรายได้ทางเกษตรกรรม เป็นต้น ส่วนในด้านใช้จ่ายเป็นการจ่ายตามปกติในเรื่องราชการตามกระแสน้ำของพระเจ้าแผ่นดิน การใช้จ่ายส่วนใหญ่มี 2 ด้าน คือ การทำสงคราม โดยใช้วิธีเกณฑ์คนและสิ่งของ การจ่ายรางวัลแก่ข้าราชการและราษฎร ส่วนใหญ่จ่ายในรูปที่ดินและจ่ายตามตำแหน่งหรือศักดินา¹⁷ ซึ่งทั้งราชรับและใช้จ่ายอยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายคลัง นอกจากนี้ ยังมีหลักฐานทางประวัติศาสตร์พบว่าพระบรมวงศานุวงศ์จะได้รับอนุญาตให้ตั้งกรมขึ้นในบังคับบัญชา และกรมที่ตั้งนี้มีตำแหน่งสมุหบัญชี ทำหน้าที่ควบคุมดูแลผลประโยชน์ จะเห็นได้ว่าสมัยนี้มีการให้ความสำคัญและเล็งเห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องมียุคคนที่ทำหน้าที่ดูแลผลประโยชน์และทรัพย์สินของตนเอง¹⁸

¹³ อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 10*, น.46.

¹⁴ ป่วย อึ้งภากรณ์, *บันทึกคำบรรยายวิชาคลังปริญญาตรี ณ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2498), น.4.

¹⁵ อรรถ ธรรมโน, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 9*, น.9.

¹⁶ อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 10*, น.45.

¹⁷ อรรถ ธรรมโน, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 9*, น.9.

¹⁸ ทรงวุฒิ ด่านวุฒินันท์ และสุทธิ สุนทรานุกัษ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 12*, น.35.

เมื่อเปลี่ยนผ่านมาสู่ยุคสมัยของสมเด็จพระเอกาทศรถ มีการออกกฎหมายเก็บส่วย แทนการใช้แรงงาน มีการจัดเก็บภาษีต่าง ๆ เช่น อากรตลาด อากรขนอนและส่วยหรือที่เรียกกันในสมัยนั้นว่า“ส่วยสาอากร”¹⁹

ต่อมาในสมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราชมีตำแหน่งพระโกษาธิบดีที่มีอำนาจรับผิดชอบดูแลเรื่องการคลังโดยตรง สมัยนี้นอกจากมีการระบุตำแหน่งที่ทำหน้าที่ดูแลเรื่องการคลังแล้วยังมีการตราบทบัญญัติที่สำคัญเกี่ยวกับเก็บภาษีอากรเข้าอยู่ในมาตรา 114 แห่งกฎหมายอาญาหลวงที่บัญญัติให้มีการเก็บจังกอบจากเรือสำเภาที่บรรทุกสินค้าจากต่างประเทศในอัตราร้อยละสิบ²⁰

ในสมัยนี้พบว่าได้มีกำหนดโทษเกี่ยวกับความผิดเกี่ยวกับพระคลังหลวงอยู่ในกฎหมายลักษณะอาญา คือ พระไอยการอาชาหลวง ดังนี้

มาตรา 1 กำหนดโทษแก่ผู้ทีลักลอบเอาพระราชทรัพย์ในพระคลังหลวง หรือนอกพระคลังหลวง โดยโทษที่จะลงมีทั้งหมด 8 สถาน²¹

มาตรา 115 กำหนดบทลงโทษของพระคลังผู้ทำส่วยสาอากร ที่กระทำความผิดในการลักทรัพย์ ผู้นั้นมีโทษถึงตาย²²

มาตรา 120 กำหนดให้บรรดาทรัพย์ทั้งปวงต้องส่งเข้าพระคลังหลวง ผู้ที่ทักทานขัดขวางป้องกันทำให้เสียพระราชทรัพย์ ต้องถูกลงโทษเอามะพร้าวยัดปากประจาน²³

จะเห็นได้ว่าในสมัยกรุงศรีอยุธยาตอนต้นการจัดระเบียบการคลังยังคงคล้ายคลึงกับสมัยสุโขทัย แต่ระบบการคลังมีระเบียบมากยิ่งขึ้น หลังจากนั้นแนวคิดเรื่องเงินแผ่นดินเริ่ม

¹⁹ หนังสือที่ระลึกในการเปิดอาคารกรมสรรพากร 2 กันยายน 2540, “การจัดเก็บภาษีอากรในสมัยกรุงศรีอยุธยา (พ.ศ. 1893 - พ.ศ. 2310),” สืบค้นเมื่อวันที่ 23 มกราคม 2557, จาก <http://www.rd.go.th/publish/3459.0.html>.

²⁰ “...เก็บจังกอบในสำเภานาวาเรือใหญ่น้อยก็ดี...ท่านให้นับสิ่งของจนถึงสิบ ถ้าถึงสิบใช้ท่านจึงให้เอาจังกอบนั้นหนึ่ง...” อ้างถึงใน ปรีชา สุวรรณทัต, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 2*, น.107.

²¹ พระไอยการอาชาหลวง มาตรา 1

“มาตรา 1 ผู้บังอาจลักพระราชทรัพย์ในพระคลังหลวง นอกพระคลังหลวงก็ดี ท่านให้ลงโทษ ”

²² พระไอยการอาชาหลวง มาตรา 115

²³ ปรีชา สุวรรณทัต, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 2*, น.106.

เปลี่ยนไปเป็นการจัดการปกครองแบบจตุสดมภ์ในรัชสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ โดยจัดให้มีฝ่ายคลังหน้าที่ได้รับผิดชอบในการดูแลในเรื่องการรับและการจ่ายเงินของแผ่นดิน แต่กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินยังคงเป็นเช่นเดียวกับสมัยสุโขทัย คือ ทรัพย์สินทั้งหมดเป็นของพระมหากษัตริย์ อำนาจเด็ดขาดในการใช้จ่ายเงินแผ่นดินที่มาจากการบังคับเก็บภาษีเอมาจากประชาชนยังคงอยู่ที่พระมหากษัตริย์ทั้งหมด ส่วนเรื่องของการควบคุมตรวจสอบเงินแผ่นดินนั้นมีการตราเป็นกฎหมาย โดยมีบทลงโทษที่รุนแรงแก่ผู้กระทำทุจริต และให้ความสำคัญกับการจัดเก็บรายได้เป็นสำคัญ ซึ่งวิธีการดังกล่าวได้ปฏิบัติสืบต่อกันมาจนถึงสมัยรัตนโกสินทร์

2.1.1.3 สมัยกรุงธนบุรี

หลังจากที่กรุงศรีอยุธยาเสียกรุงครั้งที่ 2 แก่พม่าในปี พ.ศ. 2310 ซึ่งในเวลาต่อมาพระเจ้าตากสินมหาราชทรงกู้เอกราชได้สำเร็จ เป็นจุดเริ่มต้นที่เข้าสู่สมัยยุคกรุงธนบุรี เป็นยุคที่ประเทศไทยเริ่มต้นฟื้นฟูประเทศหลังจากเสียกรุง ในสมัยนี้บ้านเมืองมีความระส่ำระสายและตกอยู่ในภาวะแห่งสงครามตลอดรัชกาล ด้วยเหตุนี้จึงไม่มีเวลาคิดไตร่ตรองเรื่องการจัดตั้งระบบวิธีการคลังและงบประมาณส่วนในเรื่องการหารายได้มาค้ำจุนประเทศนั้นพระองค์ทรงดำเนินนโยบายการใช้จ่ายอย่างประหยัด เช่น ไม่ทรงสร้างปราสาทให้สมพระเกียรติเพื่อเฉลิมฉลองการครองราชย์เฉกเช่นกษัตริย์พระองค์อื่น อีกทั้งพระองค์ทรงกำชับการเก็บเงินเข้าพระคลังหลวงอย่างเข้มงวด กล่าวคือ ทรงแต่งตั้งขุนนางผู้ใหญ่ออกไปควบคุมและเร่งรัดการเก็บส่วยสาอากรตามหัวเมืองให้ได้เต็มเม็ดเต็มหน่วย²⁴ ในสมัยนี้ยังเกิดการเก็บอากรชนิดใหม่ คือ ค่าธรรมเนียมในการชูดทรัพย์ที่ไม่มีเจ้าของที่ได้ฝังไว้เพื่อหลบหนีเอาตัวรอดไปก่อนแต่ในที่สุดก็ไม่อาจกลับมาได้ อาจเพราะตายไประหว่างหนีเข้าศึก หรือถูกจับไปเป็นเชลย²⁵

จะเห็นได้ว่าสมัยนี้ระบบการคลังและงบประมาณไม่มีการเปลี่ยนแปลงไปจากยุคก่อนมากนัก เพราะสมัยของพระเจ้าตากสินมหาราชทรงอยู่ในภาวะสงครามตลอดรัชกาล โดยมีการควบคุมในเรื่องการจัดเก็บภาษีให้ได้อย่างครบถ้วน และทรงดำเนินนโยบายการใช้จ่ายอย่างประหยัด

2.1.1.4 สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น

เมื่อสิ้นสมัยพระเจ้าตากสินมีการผลิตเปลี่ยนแผ่นดินใหม่ ราชวงศ์จักรีขึ้นครองราชย์ปฐมกษัตริย์พระองค์แรกแห่งราชวงศ์จักรี คือ พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช รัชกาลที่ 1

²⁴ ทรงวุฒิ ด่านวุฒินันท์ และสุทธิ สุนทรานุรักษ์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 12*, น.37.

²⁵ *เพ็ญอ้าง*, น.108.

(พ.ศ. 2325 - 2352) พระองค์ทรงย้ายราชธานีจากกรุงธนบุรีมาสร้างเมืองขึ้นใหม่ฝั่งตรงข้าม คือ ตำบล บางกอก หรือที่เรียกว่า “กรุงรัตนโกสินทร์” สมัยนี้มีรายได้จากการเก็บภาษีหลายประเภท ได้แก่ อากรสุรา อากรบ่อนเบี้ย อากรสวน ส่วย และรัฐพาณิชย์ มีการรายงานการเงินแผ่นดินเป็นประจำในตอนเช้า²⁶ การคลังในสมัยนี้จนถึงสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย รัชกาลที่ 2 (พ.ศ. 2352 - 2367) ไม่มีการเปลี่ยนแปลงจากสมัยกรุงธนบุรีมากนัก

ถึงยุคสมัยของพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 3 (พ.ศ. 2367 - 2394) เริ่มปรับปรุงเรื่องการหารายได้แผ่นดิน โดยมีการนำเอาระบบ “เจ้าภาษีนายอากร” มาใช้ซึ่งเป็นระบบที่มีการผูกขาดการเก็บภาษีอากรโดยเอกชน ผู้ได้รับผูกขาดการเก็บภาษีนี้นี้มีชื่อเรียกว่า “เจ้าภาษี” ซึ่งจะได้รับอนุญาตให้สามารถจัดเก็บภาษีอากรจากราษฎรได้โดยตรง และสถานที่ซึ่งได้รับอนุญาตให้เก็บภาษีได้ถูกเรียกว่า “โรงภาษี” ในสมัยนี้ยังทำกำไรได้มากจากการค้าสำเภา ทั้งสำเภาหลวงและสำเภาส่วนพระองค์ เงินรายได้ที่เก็บได้ทรงนำมาใส่ถุง เรียกว่า “เงินถุงแดง” ซึ่งเงินส่วนหนึ่งถูกยกให้แผ่นดิน²⁷ แสดงให้เห็นว่าแม้จะมีการจัดเก็บเงินแผ่นดินอย่างเป็นระบบมากขึ้นกว่าแต่ก่อน แต่เจ้าของกรรมสิทธิ์ในเงินแผ่นดินยังคงอยู่ที่พระมหากษัตริย์แต่เพียงพระองค์เดียว

ระบบจตุสดมภ์ยังคงใช้เรื่อยมาจนถึงสมัยสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 4 (พ.ศ. 2394 - 2411) ตรงกันข้ามกับระบบการคลังได้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างมาก เช่น มีการประกาศใช้พิภักดีภาษีอากรว่าด้วยจัดการพระคลังทั้งปวงในปี พ.ศ. 2397 เหตุการณ์สำคัญที่เกิดขึ้นในสมัยนี้ ได้แก่ การขอทำสัญญาผูกพันทางราชไมตรีจากประเทศมหาอำนาจทางยุโรปและอเมริกาที่จะเข้ามาทำการค้าและตั้งบ้านเรือนทำกินในแผ่นดินสยาม พระองค์จึงได้มีพระบรมราชโองการสองฉบับที่เรียกว่า “ประกาศกำหนดที่ให้ขายให้เช่าแก่คนนอกประเทศของพระเจ้าอยู่หัวสองพระองค์คือพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และพระบาทสมเด็จพระปิ่นเกล้าเจ้าอยู่หัว” นอกจากนี้ทรงยกเลิกระบบเจ้าภาษีนายอากร และสร้างระบบภาษีขึ้นใหม่ เมื่อจัดเก็บได้ก็ต้องนำขึ้นทูลเกล้าฯถวายพระมหากษัตริย์ และลงบัญชีเข้าท้องพระคลัง แต่การใช้จ่ายเงินแผ่นดินยังคงเป็นสิทธิ์ขาดของพระมหากษัตริย์อยู่เช่นเดิม ดังนั้น เมื่อถึงสิ้นสมัยรัชกาลที่ 4 ประเทศไทยก็ยังมิได้มีการจัดงบประมาณแผ่นดินตามระบบสมัยใหม่²⁸

²⁶ อรรถ ธรรมโน, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 9*, น.10.

²⁷ พระอาจารย์สุดใจ ทัฬหะมโน และคณะ, *คลังหลวงแห่งประเทศไทย*, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : ศิลป์สยามบรรณกิจและการพิมพ์), น.17.

²⁸ ปรีชา สุวรรณทัต, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 2*, น.108.

เหตุการณ์สำคัญที่มีผลกระทบต่อการคลังของประเทศไทยเป็นอย่างมาก คือ การลงนามในสนธิสัญญาเบาว์ริงกับประเทศอังกฤษและกับประเทศอื่น ๆ ในปี พ.ศ. 2398 ซึ่งส่งผลกระทบต่อประเทศไทยจำต้องยกเลิกการค้าแบบผูกขาด คือ ระบบพระคลังสินค้า ยกเลิกการเก็บภาษีเบิกร่องหรือค่าปากเรือ²⁹ ประกาศใช้พิกัดภาษีอากรว่าด้วยการจัดการพระคลังทั้งปวง มีการสร้างระบบภาษีขึ้นใหม่ โดยให้ยกเลิกมาตราต่าง ๆ ในด้านภาษีที่มีแต่เดิม ในส่วนภาษีขาเข้าได้มีการกำหนดไว้อย่างแน่นอนคือร้อยละสามสำหรับสินค้าทุกประเภทยกเว้นเฉพาะฝิ่นจะปลอดภาษี นอกจากนี้ ผลจากสนธิสัญญาฉบับดังกล่าวยังทำให้เกิดสิทธิสภาพนอกอาณาเขต และประเทศไทยสูญเสียอำนาจอธิปไตยทางศาลและทางการคลัง ซึ่งมีผลผูกมัดให้คนในบังคับของประเทศอังกฤษต้องขึ้นศาลกงสุลของประเทศอังกฤษ³⁰ สมัยนี้การค้าขายกับต่างประเทศเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว เงินพดด้วงที่มีอยู่จึงไม่พอหมุนเวียนในระบบ ดังนั้น รัชกาลที่ 4 จึงโปรดเกล้าฯ ให้สร้าง “โรงกระสาปน์สิทธิการ” ขึ้นในปี พ.ศ. 2403 เพื่อรับผิดชอบในการผลิตเหรียญต่าง ๆ³¹

ต่อมาในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 (พ.ศ. 2411 - 2453) อารยประเทศได้เข้ามามีอิทธิพลต่อการบริหารราชการแผ่นดินในด้านการคลังเป็นอย่างมาก ในรัชสมัยนี้เงินแผ่นดินที่นำมาใช้จ่ายในการบริหารประเทศนั้น ส่วนใหญ่ได้มาจากการจัดเก็บภาษีอากร โดยจะต้องส่งเงินให้แก่กรมพระคลังมหาสมบัติเก็บรักษา แต่ในทางปฏิบัติทำได้เป็นเช่นนั้นไม่ เพราะตามธรรมเนียมที่ปฏิบัติสืบทอดกันมาได้อนุญาตให้กรมต่าง ๆ ที่ควบคุมภาษีอากรมีอำนาจนำเงินภาษีอากรเอาไปใช้จ่ายได้ก่อน ทำให้เจ้านายและขุนนางผู้ใหญ่ใช้จ่ายเงินแผ่นดินไปตามอำเภอใจ อีกทั้งยังมีการใช้จ่ายเงินเกินกว่าจำนวนที่ตนเองได้รับ³² ในเวลานั้นการคลังปราศจากผู้รับผิดชอบอย่างเด็ดขาด ไม่มีการวางระเบียบการจ่ายเงินแผ่นดินที่แน่นอน การจัดเก็บภาษีปล่อยให้เจ้าภาษีนายอากรเป็นผู้ผูกขาดการเก็บภาษี ทำให้เกิดการยักยอกฉ้อโกงเงินแผ่นดิน ผลประโยชน์ของแผ่นดินรั่วไหลไม่มีใคร

²⁹ พัลลภ ศักดิ์โสภณกุล, วิวัฒนาการกฎหมายวิธีการงบประมาณและการปฏิรูประบบงบประมาณของประเทศไทย, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วัฒนาพานิช, 2547), น.21.

³⁰ ปรีชา สุวรรณทัต, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 2, น.126 - 127.

³¹ สำนักงานธนารักษ์พื้นที่นครศรีธรรมราช กรมธนารักษ์, “ประวัติโรงสาปน์,” สืบค้นเมื่อวันที่ 13 มีนาคม 2557, จาก http://www.treasury.go.th/pv_nakornsri/download/more_news/3/more_news3_1.pdf.

³² ทรงวุฒิ ด่านวุฒินันท์ และ สุทธิ สุนทรานุรักษ์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 12, น.41.

ทราบถึงรายรับและรายจ่ายที่แน่นอน ด้วยเหตุนี้รัชการที่ 5 จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ทำการปรับปรุงการบริหารราชการแผ่นดินในหลายด้าน³³ การปฏิรูปการคลังที่สำคัญ คือ การตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2416 ซึ่งมีพนักงานบัญชีกลางทำหน้าที่รวบรวมบัญชีเงินผลประโยชน์ของแผ่นดินและตรวจตราการเก็บอากร โดยได้ทรงโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติสำหรับหอรัษฎากรพิพัฒน์ พ.ศ. 2416 ซึ่งกำหนดหน้าที่และวางระเบียบให้เจ้าภาษีนายอากรปฏิบัติอย่างเคร่งครัด หอรัษฎากรพิพัฒน์นอกจากจะทำงานที่เป็นสำนักงานกลางรักษาลผลประโยชน์เกี่ยวกับภาษีอากรและการใช้จ่ายเงินแผ่นดินแล้ว ยังได้ทำงานร่วมกับเคาน์ซิลออฟสเตต ซึ่งเป็นสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน มีหน้าที่ถวายคำปรึกษาและความคิดเห็นต่าง ๆ³⁴ และยกเลิกการให้สัมปทานผูกขาดในการจัดเก็บภาษี (เจ้าภาษี) เพราะมีการเอารัดเอาเปรียบและเกิดการคอร์รัปชัน ในปี พ.ศ. 2417 เริ่มให้มีการจดบัญชีการรับและการจ่ายเงินแผ่นดินทุกปี³⁵

เหตุการณ์สำคัญอีกเรื่องหนึ่งทางการคลังที่เกิดในรัชสมัยที่ 5 คือ เรื่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน คือ ทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งออดิทออฟฟิศหลวง หรือ ออดิทออฟฟิศ (Audit Office) ในปีพ.ศ. 2418 เพื่อทำการตรวจสอบการรับและการจ่ายเงินของแผ่นดิน ซึ่งเหตุผลที่ต้องตั้งออดิทออฟฟิศ เนื่องจากพระองค์ทรงเล็งเห็นว่าเงินรายได้ในท้องพระคลังมีน้อยผลจากการที่มีการฉ้อราษฎร์บังหลวงกันมาก สืบเนื่องจากการที่หลวงใช้ระบบเจ้าภาษีนายอากรในการจัดเก็บภาษี โดยให้เอกชนเป็นผู้ประมูลการจัดเก็บภาษี ซึ่งท้ายที่สุดแล้วการจัดเก็บภาษีโดยระบบดังกล่าวมักมีการรั่วไหล เช่น นายอากรไม่ยอมส่งรายได้เข้าคลังเต็มจำนวน ประกอบกับเหล่าขุนนางก็ช่วยในการบังหลวงไม่ส่งเงินภาษีเข้าคลังให้ครบตามจำนวน ออดิทออฟฟิศที่ตั้งขึ้นนี้มีอายุได้เพียง 5 ปี ก็ต้องถูกยุบไปรวมกับกรมบัญชีกลางในปี พ.ศ. 2423 หลังจากออดิทออฟฟิศถูกยุบไปรวมกับกรมบัญชีกลางแล้วได้ไปตั้งเป็นกองหนึ่งในกรมบัญชีกลางที่ชื่อว่า “กองจ่าย”

ต่อมาในปี พ.ศ. 2433 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงดำริว่ากิจการบ้านเมืองเจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้นสมควรที่จะมีกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ราชการในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติขึ้นใหม่มีความรัดกุม จึงทรงโปรดเกล้าฯ ให้ตรา “พระราชบัญญัติพระธรรมนูญหน้าที่ราชการในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ” ในพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้กระทรวงพระคลัง

³³ พันสี สิมะเสถียร, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 6*, น.3.

³⁴ ทรงวุฒิ ด่านวุฒินันท์ และ สุทธิ สุนทรานุรักษ์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 12*, น.50.

³⁵ อริญ ธรรมโน, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 9*, น.10.

มหาสมบัติมีหน้าที่สำหรับรับจ่ายรักษาเงินแผ่นดิน รวมทั้งมีหน้าที่ควบคุมดูแลสรรพราชสมบัติพัสดุที่
 ปวงกับบัญชีพระราชทรัพย์ รับผิดชอบเงินแผ่นดินทั้งสิ้นและเก็บภาษีอากรทั้งราชอาณาจักรโดย
 แบ่งเป็นกรมเจ้ากระทรวงและกรมชั้นรวมเป็น 13 กรม³⁶ สมัยนี้มีการจัดทำงบประมาณเป็นรูปแบบที่
 ต้องแสดงทั้งรายได้และรายจ่าย โดยต้องระบุด้วยว่ามีรายได้สูงกว่ารายจ่ายจำนวนเท่าใดหรือที่นิยม
 เรียกกันอย่างไม่เป็นทางการว่า “งบประมาณรายจ่ายสองขา”³⁷ คือ ถึงแม้ว่าจะมีการปรับปรุงรูปแบบ
 แสดงรายรับรายจ่ายแล้ว แต่ก็ยังไม่ได้จัดทำงบประมาณให้มีรูปแบบตามสมัยใหม่ หลังจากนั้นในปี
 พ.ศ. 2433 มีการตราพระราชบัญญัติพระธรรมนูญลักษณะหน้าที่ราชการในกระทรวงพระคลัง รศ.
 109 ในกฎหมายนี้มีการบัญญัติถึง “กรมตรวจ” มีหน้าที่ตรวจตราการรับจ่ายเงินแผ่นดิน ดังเช่นที่
 ออดิทออฟฟิศเคยทำมา³⁸

ต่อมาในปี พ.ศ. 2454 รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6
 (พ.ศ. 2453 - 2468) ทรงโปรดเกล้าฯ ให้จัดทำงบประมาณให้เป็นแบบสมัยใหม่และมีหน่วยงานที่
 รับผิดชอบในเรื่องงบประมาณโดยเฉพาะ เรียกว่า “กรมเก็บ” แต่ยังไม่เหมาะสมกับหน้าที่ของงาน จึง
 ทรงโปรดเกล้าฯ ให้เปลี่ยนชื่อเป็น “กรมพระคลังมหาสมบัติ” ในเวลาต่อมาทรงโปรดเกล้าฯ ให้ยก
 กรมสรรพากรใน และกรมสรรพากรนอก รวมเป็นกรมเดียวกันเรียกว่า “กรมสรรพากร” อยู่ในบังคับ
 บัญชาของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ หลังจากนั้นทรงโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งหน่วยงานใหม่ในกระทรวง
 พระคลังมหาสมบัติ คือ “กรมตรวจเงินแผ่นดิน” อยู่ในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ซึ่งมีหน้าที่ตรวจ
 หน่วยราชการ ดูแลเรื่องการเบิกจ่าย และรักษาเงินแผ่นดิน รวมถึงเงินอื่น ๆ ที่รัฐบาลต้องรับผิดชอบ
 หลังจากนั้นรัชกาลที่ 6 ทรงให้รวมกรมตรวจและกรมสารบัญชีเข้าด้วยกันแล้วเปลี่ยนชื่อเป็น
 “กรมบัญชีกลาง” ซึ่งคือกรมบัญชีกลางในปัจจุบัน นอกจากนี้ที่กล่าวมาแล้วยังมีการตราพระราชบัญญัติ
 วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2456 รวม 11 มาตรา โดยยังคงไว้ซึ่งหลักการเดิม เช่นเดียวกับ พระราชบัญญัติเมื่อ
 ปี พ.ศ. 2433³⁹ ต่อมาเมื่อวันที่ 18 กันยายน พ.ศ. 2458 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมี
 พระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ประกาศตั้งกรมตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อดูแลการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน⁴⁰

³⁶ พันส สิมะเสถียร, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 6*, น.6.

³⁷ ปรีชา สุวรรณทัต, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 2*, น.110.

³⁸ ทรงวุฒิ ตำนวุฒินันท์ และ สุทธิ สุนทรานุรักษ์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 12*, น.50.

³⁹ ปรีชา สุวรรณทัต, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 2*, น.110.

⁴⁰ จารุวรรณ เมณฑกา, “ความเป็นไปได้ในการจัดตั้งศาลวินัยทางบัญชี งบประมาณการเงินและ
 การคลังของประเทศไทย,” สืบค้นเมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2559, จาก http://kpi.ac.th/media/pdf/M7_255.pdf.

ในปี พ.ศ. 2469 รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 (พ.ศ. 2468 - 2477) พระองค์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้สมทบกรมพระคลังมหาสมบัติและกรมตรวจเงินแผ่นดินเข้ากับ กรมบัญชีกลางรวมเป็นกรมเดียวกัน นอกจากนี้ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. 2471 ในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้มีกรมหนึ่งในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ เรียกว่า “กรมธนบัตร” มีหน้าที่กระทำการทั้งปวงอันเกี่ยวกับการจำหน่ายและถอนคืนธนบัตร ต่อมาจึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เปลี่ยนชื่อกรมธนบัตรเป็น “กรมเงินตรา” และให้อธิบดีกรมบัญชีกลางเป็นผู้บังคับบัญชากรมเงินตรา เมื่อวันที่ 15 เมษายน พ.ศ. 2471⁴¹

โดยภาพรวมแล้วการใช้จ่ายเงินแผ่นดินในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เป็นอำนาจของพระมหากษัตริย์แต่เพียงพระองค์เดียว เนื่องจากในยุคนี้อำนาจกษัตริย์เปรียบเสมือนดังสมมุติเทพเป็นเจ้าของแผ่นดินรวมถึงเจ้าของชีวิต ทรัพย์สินสมบัติทั้งหลายจึงเป็นกรรมสิทธิ์ของกษัตริย์ ดังนั้น การใช้จ่ายเงินแผ่นดินจึงขึ้นอยู่กับเห็นชอบของพระองค์แต่เพียงผู้เดียวเท่านั้น แต่พระองค์ก็ได้ใช้อำนาจนั้นเพื่อพระองค์เอง แต่ทรงใช้เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนทั้งปวง⁴² ต่อมาในสมัยกรุงศรีอยุธยาตอนต้นระบบการคลังมีระเบียบมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ ได้เปลี่ยนการปกครองเป็นแบบจตุสดมภ์ ในรัชสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ โดยจัดให้มีฝ่ายคลังหน้าที่ได้รับผิดชอบในการดูแลในเรื่องการรับและการจ่ายเงินของแผ่นดิน แต่กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินยังคงเป็นเช่นเดียวกับสมัยสุโขทัยคือ ทรัพย์สินทั้งหมดเป็นของพระมหากษัตริย์

2.1.2 ยุคการปกครองระบอบประชาธิปไตย

หลังการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองจากรบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ส่งผลต่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในประเทศไทยหลายด้าน ได้แก่ ด้านสังคม ด้านเศรษฐกิจ ด้านการเมือง ด้านการคลัง เป็นต้น ในด้านการคลังเกิดความคิดเรื่อง “สิทธิอธิปไตยในเงินแผ่นดิน” จากเดิมที่อำนาจการใช้จ่ายเงินแผ่นดินอยู่ในมือของพระมหากษัตริย์ได้เปลี่ยนมาเป็นประชาชนมีสิทธิตัดสินใจร่วมกัน โดยมองว่าประชาชนทุกคนเป็นเจ้าของเงิน ดังนั้น ก่อนการใช้จ่ายเงินแผ่นดินทุกครั้งจึงต้องให้ประชาชนทุกคนยินยอม แต่เมื่อประชาชนเพิ่มมากขึ้นจึงเป็นไปได้ที่จะให้ประชาชนทุกคน

⁴¹ พันัส สิมะเสถียร, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 6*, น.7.

⁴² ปรีชา สุวรรณทัต, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 2*, น.130.

มายกมือออกเสียงยินยอมเฉกเช่นในสมัยโบราณ จึงได้นำระบอบการปกครองประชาธิปไตยแบบผู้แทนมาใช้ ซึ่งในแต่ละปีจึงมีการร่างงบประมาณรายจ่ายเสนอต่อรัฐสภาเพื่ออนุมัติ แล้วตราเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีออกมาบังคับใช้นั่นเอง

ระบอบการปกครองประชาธิปไตยยังคงดำเนินเรื่อยมาจนถึงปี พ.ศ. 2540 เกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจครั้งใหญ่ หรือที่เรียกอีกชื่อหนึ่งว่า “วิกฤตการณ์ต้มยำกุ้ง” ประกอบกับปัญหาทางด้านการเมืองที่ประสบปัญหาการเลือกตั้งเต็มทีไปด้วยการทุจริตมีการใช้เงินซื้อเสียงและโกงการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพยายามผลักดันให้คนของฝ่ายตนขึ้นเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจ เพื่อแสวงหาประโยชน์จากงบประมาณแผ่นดินในการจัดซื้อจัดจ้าง และการก่อสร้าง⁴³ เหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นนี้ส่งผลกระทบต่อให้เกิดการรั่วไหลของเงินงบประมาณเป็นจำนวนมาก ทำให้เกิดการหวั่นวิตกว่าจะสร้างความเสียหายต่อประเทศชาติอย่างรุนแรงจนไม่สามารถเยียวยาได้ ด้วยเหตุนี้ในเวลาต่อมาจึงเกิดการปฏิรูปการเมืองในปี พ.ศ. 2540 และได้วางกรอบในการควบคุมไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยมุ่งเน้นในสี่เรื่องหลัก คือ สิทธิเสรีภาพของประชาชน การควบคุมการใช้อำนาจ การเข้าสู่ตำแหน่ง การเมืองภาคประชาชน⁴⁴ ผู้เขียนจึงแยกอธิบายภาพรวมก่อนและหลังการเกิดรัฐธรรมนูญในปีพุทธศักราช 2540 ดังนี้

2.1.2.1 ก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ.2475 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 7 ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯให้โอนกรมตรวจเงินแผ่นดินไปขึ้นต่อคณะกรรมการราษฎร และจัดตั้งเป็นคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในปี พ.ศ. 2476 ในปีเดียวกันนี้เองได้มีการปรับปรุงระเบียบบริหารราชการ โดยยกเลิกการแบ่งส่วนราชการที่แล้วมาทั้งสิ้น จัดให้มีกระทรวง 8 กระทรวง และทบวง 1 ทบวง คือ สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ถูกเปลี่ยนชื่อเป็น “กระทรวงการคลัง” มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับเงินแผ่นดิน ภาษีอากร และพัสดุ ต่อมาในปี พ.ศ. 2495 ได้เปลี่ยนชื่อกรมคลังเป็น “กรมธนารักษ์” ในปี พ.ศ. 2502 ทรงตราพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณได้ยกเลิกกฎหมายที่มีอยู่

⁴³ ลิขิต ธีรเวคิน, “การปฏิรูปการเมือง: จุดมุ่งหมายและความเป็นจริง,” สืบค้นเมื่อวันที่ 25 มีนาคม 2559, จาก <http://www.manager.co.th/Daily/ViewNews.aspx?NewsID=9510000030454>.

⁴⁴ หนังสือพิมพ์ผู้จัดการรายวัน (วันที่ 30 พฤษภาคม พ.ศ. 2546), “การเปลี่ยนแปลงภายหลังการใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540,” สืบค้นเมื่อวันที่ 26 มีนาคม 2559, จาก http://www.dhiravegin.com/detail.php?item_id=000122.

เกี่ยวกับเรื่องนี้ทั้งหมด และตั้ง “สำนักงบประมาณ” ทำหน้าที่ควบคุมดูแลเกี่ยวกับงานเกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดินตั้งแต่นั้นมา พระองค์ทรงแยกงานที่เกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดินกลางที่เดิมเป็นหน้าที่ของกรมบัญชีไปตั้งเป็นสำนักงานงบประมาณ⁴⁵

จากข้อความข้างต้นทำให้ทราบว่าในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น ยังคงไม่มีแนวความคิดเรื่องการควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินอย่างเป็นระบบ ต่อมาจึงเริ่มการจัดการเกี่ยวกับเงินแผ่นดินให้เป็นระบบมากขึ้น เห็นได้จากการตั้งหอรัษฎากรให้มีหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องนี้ หลังเปลี่ยนแปลงปกครองระบอบประชาธิปไตยแล้ว คงจะขาดกฎหมายสูงสุดที่ใช้ควบคุมให้ทุกคนอยู่ในกฎระเบียบไปเสียมิได้ จึงเกิดแนวความคิดเรื่องของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเรื่องนี้ประเทศไทยได้รับอิทธิพลจากการประกาศเอกราชของสหรัฐอเมริกาในปี ค.ศ. 1776 และการปฏิวัติใหญ่ของประเทศฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1789 ทั้ง 2 เหตุการณ์ดังกล่าวมีแนวความคิดประการหนึ่งที่เหมือนกันคือการควบคุมอำนาจในการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ซึ่งแนวความคิดดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองขึ้นในประเทศไทยจากการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตย เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ตามประกาศคณะราษฎร โดยมีการอ้างสาเหตุจากการเก็บภาษีอากรที่บีบคั้นเอาจากประชาชน⁴⁶

หลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทย คือ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยาม (ชั่วคราว) เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2475 พบว่าในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังไม่มีบทบัญญัติในเรื่องหลักกฎหมายการคลังอย่างชัดเจน แต่ก็มีบทบัญญัติในมาตรา 1 ที่เปลี่ยนความคิดเรื่องระบอบการปกครอง โดยได้โอนอำนาจสูงสุดในการปกครองที่แต่เดิมในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ อำนาจรัฐอธิปไตยเป็นอำนาจขององค์พระมหากษัตริย์แต่เพียงพระองค์เดียวมาอยู่ที่ประชาชนทั้งชาติ ซึ่งบัญญัติว่า “อำนาจสูงสุดของประเทศนั้นเป็นของราษฎรทั้งหลาย” บทบัญญัตินี้ยังเป็นการเปลี่ยนความคิดเรื่องสิทธิอธิปไตยในเงินแผ่นดินเป็นครั้งแรก โดยการจะใช้จ่ายเงินแผ่นดินได้ต้องผ่านความยินยอมจากประชาชนโดยผ่านทางผู้แทน หรือที่เรียกว่า “หลักความยินยอม”⁴⁷

⁴⁵ พันส สิมะเสถียร, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 6*, น.8.

⁴⁶ ปรีชา สุวรรณทัต, คำอธิบายกรอบวินัยกฎหมายการเงินการคลังมหาชนที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2553), น.59.

⁴⁷ ปรีชา สุวรรณทัต, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 2*, น.114.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวรฉบับแรกซึ่งถูกประกาศและบังคับใช้เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 ซึ่งได้การบัญญัติเกี่ยวกับหลักกฎหมายการคลังไว้เป็นครั้งแรก ปรากฏอยู่ในมาตรา 15 และมาตรา 37 ในมาตรา 15 กำหนดหน้าที่ของประชาชนในการช่วยเหลือราชการโดยทางเสียภาษี และมาตรา 37 กำหนดให้งบประมาณแผ่นดินประจำปีต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ มาตรานี้แสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนอำนาจการอนุมัติเงินแผ่นดินจากที่ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นอำนาจขององค์พระมหากษัตริย์มาเป็นอำนาจของประชาชน เนื่องจากมองว่าเงินแผ่นดินเป็นของประชาชนทุกคน ดังนั้น การที่จะนำเงินแผ่นดินออกมาใช้จ่ายได้ ประชาชนเจ้าของเงินต้องให้ความยินยอมผ่านทางรัฐสภา โดยสภานิติบัญญัติจะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณแผ่นดินประจำปี และมาตรานี้ยังเป็นกรอบวินัยการเงินการคลังในเรื่องของการใช้จ่ายเงินแผ่นดินที่จะจ่ายได้เฉพาะตามที่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภาเท่านั้น⁴⁸

หลักกฎหมายที่เกี่ยวกับการคลัง และการควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ปรากฏในรัฐธรรมนูญของไทยในอีกหลายฉบับ สรุปลักษณะการและแนวคิดที่แฝงอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มีหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการคลังเพิ่มมาสองมาตรา คือ มาตรา 53 เรื่องการเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน⁴⁹ ที่เสนอได้โดยคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนซึ่งจะต้องมีนายกรัฐมนตรีรับรอง และมาตรา 55 เรื่องการตราพระราชบัญญัติงบประมาณแผ่นดิน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 มีมาตรา 61 วางหลักเกณฑ์เรื่องการเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน และมาตรา 63 วางหลักเกณฑ์เรื่องงบประมาณแผ่นดินประจำปีจะต้องตราขึ้นเป็นพระราชบัญญัติ⁵⁰

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ได้เพิ่มหลักการใหม่ คือ มาตรา 127 เรื่องหลักเฉพาะในการจ่ายเงินแผ่นดินเป็นครั้งแรก กล่าวคือ จะจ่ายได้ก็เฉพาะตามที่อนุญาตไว้ในกฎหมายว่า

⁴⁸ เฟิงฮ้าง, น.115.

⁴⁹ ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน หมายความว่า ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อความต่อไปนี้ทั้งหมดหรือแต่ข้อความอย่างใดอย่างหนึ่ง กล่าวคือ การตั้งขึ้นหรือยกเลิก หรือลด หรือเปลี่ยนแปลงแก้ไข หรือผ่อน หรือวางระเบียบการบังคับอันเกี่ยวกับภาษีหรืออากร หรือว่าด้วยเงินตรา การจัดสรร รับ รักษา หรือจ่ายเงินแผ่นดิน หรือการกู้เงิน หรือการประกัน หรือการใช้เงินกู้

⁵⁰ ปรีชา สุวรรณทัต, ฮ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 2, น.117.

ด้วยงบประมาณเท่านั้น แต่มีข้อยกเว้นที่ให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจจ่ายเงินแผ่นดินในกรณีจำเป็นรีบด่วนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ และต้องขออนุมัติจากรัฐสภาในโอกาสแรกที่พึงกระทำได้ หลักการนี้ได้ถูกบัญญัติอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 ได้วางหลักเกณฑ์เรื่อง “งบประมาณรายจ่ายข้ามปี” เป็นครั้งแรกอยู่ในมาตรา 70 ความว่า การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้อีกเฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายเท่านั้น ส่วนข้อยกเว้นในกรณีจำเป็นรีบด่วนจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติไว้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 บัญญัติถึงหลักเกณฑ์การจ่ายเงินแผ่นดินเช่นเดียวกับในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2495 อยู่ในมาตรา 124 ที่กำหนดให้ “การจ่ายเงินแผ่นดิน จะกระทำได้อีกเฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณ...”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 155 มีการบัญญัติหลักเกณฑ์เรื่องการจัดตั้ง “งบประมาณรายจ่ายชดใช้” เป็นครั้งแรก นอกจากนี้ยังเพิ่มเติมหลักเฉพาะในการจ่ายเงินแผ่นดิน ที่แต่เดิมนอกจากจะกระทำเท่าที่อนุญาตในกฎหมายงบประมาณรายจ่ายแล้ว ยังเพิ่ม กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณหรือกฎหมายที่ว่า การโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เป็นผลให้การจ่ายเงินแผ่นดินนอกจากเงินงบประมาณรายจ่ายแล้วยังรวมถึงเงินนอกงบประมาณที่เป็นเงินคงคลังและเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เป็นเงินคงคลังตามที่กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณอีกด้วย ส่วนข้อยกเว้นในกรณีจำเป็นรีบด่วนที่รัฐบาลจะจ่ายไปก่อนได้นั้น รัฐบาลจะต้อง “ตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้” ในพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี มาตรานี้ได้วางหลักวินัยการเงินการคลังให้ต้องมีการชดใช้เงินคงคลังที่ยืมจ่ายไปก่อนเป็นครั้งแรก โดยหลักการนี้อาจเป็นผลให้ “การตั้งรายจ่ายชดใช้เงินคงคลัง” ตามกฎหมายเงินคงคลังและกฎหมายวิธีการงบประมาณชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญฉบับนี้⁵¹

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 พบหลักเกณฑ์เรื่องการเงินการคลังในมาตรา 125 การเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินมีสาระสำคัญเช่นเดียวกับในรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา มาตรา 132 งบประมาณรายจ่ายประจำปีให้ทำเป็นพระราชบัญญัติยังคงเดิม มาตรา 133 เป็นเรื่อง

⁵¹ เฝิงอ้าง, น.120.

ขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายได้เพิ่มเติม “รายจ่ายตามข้อผูกพัน” คือ เงินสงฆ์ใช้ต้นเงินกู้ ดอกเบี้ยเงินกู้ และเงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมายที่สภาผู้แทนราษฎรไม่มีอำนาจที่จะแปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายดังกล่าวได้ มาตรา 134 วางหลักเฉพาะในการจ่ายเงินแผ่นดิน และข้อยกเว้นเหมือนกับมาตรา 155 เหมือนกับในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517⁵²

จากการศึกษา จะเห็นว่าแนวความคิดเรื่องการจ่ายเงินแผ่นดินจากเดิมที่ปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตย พบว่ามีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมเป็นอย่างมาก มีการบัญญัติหลักเกณฑ์ทางการคลังที่เป็นลายลักษณ์อักษรในรัฐธรรมนูญ และกฎหมายฉบับต่าง ๆ ดังเช่น พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 เป็นต้น หลักเกณฑ์ที่สำคัญคือ แนวความคิดเรื่องสิทธิอธิปไตยในเงินแผ่นดิน ดังนั้น การนำเงินแผ่นดินมาใช้จ่ายต้องให้ประชาชนทุกคนยินยอมผ่านผู้แทนของประชาชน นั่นคือรัฐสภา โดยแต่ละปีจะมีการร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเสนอให้รัฐสภาพิจารณาอนุมัติ เพื่อออกมาเป็นกฎหมายบังคับใช้ต่อไป

2.1.2.2 หลังมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีวัตถุประสงค์เพื่อปฏิรูปการเมือง การปกครองระบอบประชาธิปไตยให้มีความต่อเนื่องและยั่งยืน รัฐธรรมนูญฉบับนี้ถูกสร้างขึ้นในขณะที่เกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจฟองสบู่แตก หรือที่เรียกว่า “วิกฤตการณ์ต้มยำกุ้ง” จึงมีส่วนผลักดันให้ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ขึ้นมา ผู้ร่างรัฐธรรมนูญนั้นนอกจากเพื่อต้องการแก้ปัญหาทางการเมืองและการบริหารที่มีแต่การซื้อสิทธิ์ขายเสียง แก่งแย่งอำนาจ และการฉ้อราษฎร์บังหลวงแล้วยังคำนึงถึงการแก้ปัญหาและเยียวยาเศรษฐกิจและสังคมไปในขณะเดียวกันด้วย⁵³

โดยสาระสำคัญในรัฐธรรมนูญมีเป้าหมายที่จะวางโครงสร้างทางการเมืองให้เข้มแข็ง เริ่มจากการตั้งรัฐบาลที่มีประสิทธิภาพ พรรคการเมืองมีความเข้มแข็ง วางรากฐานการบริหารประเทศเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล (Good Government) ด้วยการปรับโครงสร้างระบบราชการให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในรัฐธรรมนูญมากขึ้น รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงถูกเรียกกันว่า “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” มีการสร้างกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้

⁵² เฟื่องอ้าง, น.120.

⁵³ อานันท์ ปันยารชุน, เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ : การปฏิบัติเพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์ใน 4 ปีที่ผ่านมา, พิมพ์ครั้งที่ 1 (นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า, 2544), น.6 - 9.

อำนาจของรัฐ โดยจัดตั้งองค์กรอิสระต่าง ๆ ในส่วนที่เกี่ยวกับเรื่องทางการคลัง พบว่าได้บัญญัติเพิ่มเติมส่วนที่เกี่ยวกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติ และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการเงินในมาตรา 169 และมาตรา 171 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นอกจากนี้ ยังมีบทบัญญัติในมาตรา 180 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ห้ามการมีส่วนร่วมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาและกรรมการในการจ่ายเงินหรือ ก่อหนี้ผูกพันงบประมาณรายจ่าย โดยมีเจตนารมณ์เพื่อไม่ให้มี “งบ ส.ส.” ที่แต่เดิมถูกเรียกว่า “งบ พัฒนาจังหวัดและกรุงเทพมหานคร” และยังให้ความสำคัญกับการตรวจเงินแผ่นดินของไทย โดยกำหนดไว้ในหมวด 11 ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ให้มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินขึ้น ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นครั้งแรกที่การตรวจเงินแผ่นดินของไทยได้ถูกบัญญัติรับรองไว้ สาระสำคัญของหมวดนี้ คือต้องการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารที่เกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ซึ่งในการปกครองระบอบประชาธิปไตยถือเป็นสิ่งสำคัญที่เป็นรากฐานในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่จะขาดเสียไม่ได้ของการปกครองระบอบประชาธิปไตย⁵⁴

ต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 มีมาตรา 10 ที่ให้อำนาจคณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินและไม่เกี่ยวกับการเงินได้ ส่วนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติเสนอได้เฉพาะแต่ร่างพระราชบัญญัติธรรมดาที่ไม่เกี่ยวกับการเงินเท่านั้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แตกต่างจากรัฐธรรมนูญในฉบับก่อน ๆ ที่ได้บัญญัติหลักการเพื่อรักษาวินัยการเงินการคลังไว้เป็นหมวดหมู่อย่างชัดเจน ในหมวดที่ 8 การเงิน การคลัง และงบประมาณ เหตุผลที่ต้องมีหมวดนี้ เนื่องจากในขณะนั้นประเทศต่าง ๆ กำลังประสบวิกฤตทางการเงินการคลังอันสาเหตุมาจากวินัยการเงินการคลังหลวม รัฐบาลใช้จ่ายเงินเพื่อนโยบายประชานิยมมากเกินไป ส่งผลให้มีการขาดดุลมากขึ้น นอกจากนี้ วินัยการเงินการคลังที่หลวมยังเป็นช่องทางให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันง่ายยิ่งขึ้น ส่งผลกระทบต่อสังคมและก่อให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจและระบบการเงินของประเทศต่าง ๆ⁵⁵ ดังนั้น ในการร่างรัฐธรรมนูญ

⁵⁴ มณฑิร เจริญผล, “ข้อสังเกตและข้อตรวจสอบที่น่าสนใจของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน,” สืบค้นเมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2558, จาก http://www.dla.go.th/upload/ebook/column/2013/5/2060_5267.pdf.

⁵⁵ พิสิฐ ลี้อาธรรม, “จากยุ่งกลายเป็นรุ่ง บทเรียนเศรษฐกิจไทย,” *ผู้จัดการรายวัน*, (2543) : น.1 - 2.

แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงได้มีการบัญญัติหมวด 8 แยกไว้โดยเฉพาะ เพื่อให้การจัดทำ และการบริหารงบประมาณมีความโปร่งใส มีวินัยการเงินการคลัง และสามารถตรวจสอบได้ โดยใน รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้เพิ่มรายละเอียดในการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้ แสดงข้อมูลรายรับและสถานะทางการเงินการคลังที่ผ่านมา อันกระทบถึงการจ่ายเงินและภาระผูกพัน ทางทรัพย์สิน และให้มีการตรากฎหมายการเงินการคลังของรัฐ เพื่อวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับกรอบการใช้ จ่าย การวางแผนการเงิน การจัดการรายได้ การก่อหนี้ เป็นต้น เพื่อกำกับการใช้จ่ายเงินให้มีเสถียรภาพ พัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน และความเป็นธรรมในสังคม นอกจากนี้ ยังให้มีการชี้แจงเงินรายได้ที่ไม่ ต้องนำส่งคลังต่อรัฐสภาเพื่อให้ตรวจสอบได้ ในกรณีพิศาล หรือองค์การตามรัฐธรรมนูญเห็นว่า งบประมาณที่ได้รับจัดสรรนั้นไม่เพียงพอสามารถแปรญัตติต่อคณะกรรมการได้⁵⁶

หลักเกณฑ์การจ่ายเงินแผ่นดินในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังคงเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แต่ได้เพิ่มความในวรรคแรกเกี่ยวกับการกำหนดแหล่งที่มาของ รายได้เพื่อชดใช้รายจ่ายที่ได้ใช้เงินคลังจ่ายไปก่อน รวมถึงการเพิ่มความในวรรคสองและวรรคสาม เพื่อให้คณะรัฐมนตรีสามารถแก้ไขปัญหากรณีมีเหตุฉุกเฉินได้ โดยโอนงบประมาณไปใช้ในการ แก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้ทันทีที่แจ้งให้รัฐสภาทราบ

มาตรา 169 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นบทบัญญัติที่ เปิดช่องให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจโอนหรือนำรายจ่ายไปใช้ในรายการที่แตกต่างจากที่กำหนดไว้ใน พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ทันที ในระหว่างที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือการ รบ และให้รายงานรัฐสภาทราบภายหลัง นอกจากนี้ ฝ่ายบริหารสามารถใช้การโอนงบประมาณ รายจ่ายโดยไม่ต้องทำเป็นพระราชบัญญัติ หลังจากนั้นต้องนำพระราชกำหนดฉบับนี้มาผ่านรัฐสภาใน ภายหลัง เพื่อให้สอดคล้องกับหลักความยินยอม

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าเนื้อหาของหมวด 8 การเงิน การคลัง และงบประมาณ แม้จะมี แค่ 5 มาตรา คือ มาตรา 166 ถึงมาตรา 170 แต่ได้วางหลักปฏิบัติที่ดีในทางการคลังไว้อย่างครบถ้วน ดังนี้

1) หลักความโปร่งใส (Transparency) ตามที่ปรากฏอยู่ในมาตรา 167 วรรคแรกและ วรรคสอง มาตรา 169 วรรคสาม และ มาตรา 170 วรรคหนึ่ง แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

⁵⁶ คณะกรรมการวิสามัญฯ บัญญัติที่กเจตนาธรรมณ์ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุมสภา ร่างรัฐธรรมนูญ, เจตนาธรรมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2550), น.164 - 169.

พุทธศักราช 2550 ที่กำหนดให้รัฐบาลมีหน้าที่เสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ เพื่อผ่านการพิจารณาจากรัฐสภาออกเป็นกฎหมาย หรือเงินนอกงบประมาณก็ต้องจัดทำรายงานเพื่อให้รัฐสภาทราบ ซึ่งในรายงานจะต้องแสดงรายละเอียดต่าง ๆ อย่างครบถ้วน และเปิดเผยต่อสาธารณะ เพื่อให้สามารถตรวจสอบได้

2) ความคล่องตัว (Flexibility) แม้ว่าอำนาจการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะอยู่ที่รัฐสภา แต่ในกรณีฉุกเฉินจำเป็นเร่งด่วน หรือกรณีที่รัฐสภาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายไม่ทันตามเวลาที่กำหนด ก็มีทางออกให้ฝ่ายบริหารสามารถดำเนินการ เพื่อใช้งบประมาณรายจ่ายได้ และรายจ่ายพิเศษบางรายการที่มีกฎหมายอนุญาตไว้เช่นที่บัญญัติไว้ใน กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง หรือกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ก็ยังได้รองรับไว้ หลักการนี้พบในมาตรา 166 มาตรา 169 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง และมาตรา 170 วรรคหนึ่ง แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

3) การถ่วงดุลอำนาจ (Checks and Balances) ในมาตรา 168 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้สมาชิกรัฐสภา องค์กฤษฎีกา และรัฐบาลต้องทำงานร่วมกันในการพิจารณางบประมาณรายจ่าย เพื่อให้สามารถผ่านเป็นกฎหมายบังคับใช้ได้เหมาะสม

4) ความมั่นคงของระบบการเงิน การคลัง และงบประมาณ (Fiscal Integrity) การใช้จ่ายเงินและการบริหารเงินของหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ทั้งเงินในงบประมาณประมาณ และเงินนอกงบประมาณ ต้องอยู่ภายใต้กรอบวินัยการเงินการคลังตามมาตรา 170 วรรคสอง แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยกำหนดให้มีกฎหมายการเงินการคลังของรัฐ เพื่อวางกรอบวินัยการเงินการคลังในเรื่องต่าง ๆ เช่น การวางแผนการเงินระยะปานกลาง เพื่อดูแลการผูกพันงบประมาณและการขยายตัวของเงินนอกงบประมาณ การก่อหนี้ และเพดานภาระหนี้ และการบริหารทรัพย์สินและกองทุนสาธารณะตามมาตรา 167 วรรคสาม แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550⁵⁷

จากข้อมูลที่ผู้เขียนได้นำเสนอถึงประวัติความเป็นมาเรื่องการจ่ายเงินแผ่นดินจะเห็นได้ว่า แนวความคิดเรื่องเงินแผ่นดินมีมาตั้งแต่ยุคที่มีการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เราพอจะทราบถึงวิวัฒนาการของการจ่ายเงินแผ่นดินในประเทศไทย จากหลักฐานในถูกบันทึกในศิลาจารึกพ่อขุนรามคำแหงในสมัยสุโขทัย ซึ่งในสมัยนั้นมีการปกครองแบบพ่อปกครองลูก ประกอบกับเป็นยุคที่สนับสนุนการค้าเสรี พระมหากษัตริย์จึงไม่ได้ใช้อำนาจในการเก็บภาษีเอาจากประชาชน

⁵⁷ พิสิฐ ลี้อาธรรม, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 55*, น.2 - 3.

อย่างเคร่งครัด หลังจากสิ้นสมัยสุโขทัยมาสู่ยุคสมัยกรุงศรีอยุธยา พระมหากษัตริย์มีอำนาจเด็ดขาดในการใช้จ่ายเงินแผ่นดินที่มาจากภาษีซึ่งมีการบังคับเอาจากประชาชน โดยมีการกำหนดโทษเกี่ยวกับความผิดพระคลังหลวงไว้ อยู่ในกฎหมายลักษณะอาญา คือ พระไอยการอาชาหลวง แนวความคิดเรื่องการควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินเริ่มปรากฏชัดเจน เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย ในยุคนี้เกิดแนวความคิดเรื่อง “สิทธิอธิปไตย” ของเงินแผ่นดินขึ้นมา โดยมองว่าเงินแผ่นดินเป็นของประชาชนทุกคน การจ่ายเงินแผ่นดินจึงต้องผ่านความยินยอมของประชาชน โดยผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาที่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชน แล้วตราออกมาเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณ หลังจากนั้นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีแยกหมวด 8 การเงิน การคลัง และงบประมาณไว้โดยเฉพาะเป็นครั้งแรก เพื่อให้การจัดทำและการบริหารงบประมาณมีความโปร่งใส มีวินัยทางการคลัง และสามารถตรวจสอบได้

2.2 ความหมายของเงินแผ่นดินและเงินคลัง

ในหัวข้อนี้ผู้เขียนจะศึกษาถึงความหมายของเงินแผ่นดินว่ามีความครอบคลุมถึงเงินประเภทใดบ้าง ซึ่งเรื่องความหมายของเงินแผ่นดินนั้นเป็นเรื่องที่มีการโต้แย้งในนิยามเป็นอันมาก เนื่องจากในรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติถึงความหมายของเงินแผ่นดินไว้ และไม่ปรากฏว่ามีการให้ความหมายของคำนี้ไว้ กฎหมายฉบับอื่นแต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้จึงเกิดการประเด็นโต้แย้งในเรื่องความหมายของเงินแผ่นดินว่ามีความครอบคลุมถึงเงินประเภทใดบ้าง ประเด็นเรื่องเงินแผ่นดินที่กำลังเกิดข้อโต้แย้งในขณะนี้ คือ เงินกู้จะถือว่าเป็นเงินแผ่นดินด้วยหรือไม่ ดังเช่น กรณีของเงินที่ได้รับจากการกู้เงินตามร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. หรือกรณีเรื่องการใช้จ่ายเงินตามแผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง พุทธศักราช 2555 เป็นต้น ถ้าหากเงินกู้มีสถานะเป็นเงินแผ่นดินแล้ว การจ่ายเงินกู้ก็ต้องเป็นไปตามหลักทั่วไปของการจ่ายเงินแผ่นดิน ตามที่มาตรา 169 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ด้วยเหตุนี้ผู้เขียนจึงพยายามรวบรวมนิยามของเงินแผ่นดินโดยสังเขป เพื่อหาข้อสรุปในความหมายของเงินแผ่นดินต่อไป

2.2.1 ความหมายของเงินแผ่นดิน

จากการศึกษาหาความหมายของคำว่า “เงินแผ่นดิน” ไม่ว่าจะจากบันทึกทางประวัติศาสตร์ กฎหมายฉบับต่าง ๆ คำสอนของนักวิชาการด้านการคลัง ทั้งที่ปรากฏในตำราหรือเอกสารทางวิชาการ

พบว่า มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของคำดังกล่าวไว้หลายท่าน ซึ่งผู้เขียนขอยกตัวอย่าง โดยสังเขป ดังนี้

ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.ปรีชา สุวรรณทัต ได้ให้คำนิยามของ “เงินแผ่นดิน” ว่าหมายถึง เงินทุกชนิดของแผ่นดิน มีความหมายรวมถึงเงินคงคลังและรวมถึงเงินของแผ่นดินประเภทอื่นที่ไม่ใช่เงินคงคลังด้วย เช่น เงินทุนสำรองเงินตรา ซึ่งเป็นทุนสำรองหนุนหลังเงินบาทที่ได้ออกใช้ทั้งหมดอันประกอบด้วยเงินตราต่างประเทศที่ฝากอยู่ในธนาคารนอกราชอาณาจักร หรือในสถาบันการเงินระหว่างประเทศ เป็นต้น ซึ่งทุนสำรองเงินตราดังกล่าวแม้จะเป็นเงินแผ่นดิน แต่มิใช่เป็นเงินคงคลังตามพระราชบัญญัติเงินคงคลังดังที่กล่าวมาแล้ว กฎหมายซึ่งกำหนดโดยเฉพาะเกี่ยวกับเรื่องเงินทุนสำรองเงินตรา ได้แก่ พระราชบัญญัติเงินตรา เป็นต้น⁵⁸

นางสาวประพิร์ อังกินันท์ รองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินรักษาราชการแทนผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน กล่าวว่า “เงินแผ่นดิน มีความหมายว่า บรรดาเงินทั้งปวง ทรัพย์สิน สิทธิ และผลประโยชน์ต่าง ๆ ซึ่งมีใช่เป็นกรรมสิทธิ์หรืออยู่ในความครอบงำหรืออำนาจสั่งการใด ๆ ตามกฎหมายของเอกชน แต่อยู่ในความรับผิดชอบหรือครอบครองของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือเงินที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐได้รับมาเป็นกรรมสิทธิ์ ไม่ว่าจะเป็นเงินงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ เงินกู้ เงินอุดหนุน เงินบริจาค หรือเงินช่วยเหลือจากแหล่งในประเทศหรือต่างประเทศ อันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานรัฐนั้น ๆ และไม่ว่าจะเป็นเงินรายได้ที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐนั้น ต้องนำส่งเป็นเงินรายได้แผ่นดิน หรือไม่ต้องนำส่งเป็นเงินรายได้แผ่นดินก็ตาม เพราะฉะนั้น “เงินแผ่นดิน” มีความหมายกว้างกว่า “เงินรายได้แผ่นดิน” กล่าวคือ เงินแผ่นดินรวมถึงรายได้ที่หน่วยงานของรัฐต้องส่งเป็นเงินรายได้ของแผ่นดินตามกฎหมาย และเงินที่มีกฎหมายยกเว้นมิให้หน่วยงานของรัฐต้องส่งเป็นเงินรายได้ของแผ่นดินด้วย”⁵⁹

⁵⁸ ปรีชา สุวรรณทัต, “ความสัมพันธ์ระหว่างการรับจ่ายเงินของรัฐกับงบประมาณรายจ่าย,” ใน *รวมบทความกฎหมายการคลัง 2*, ปรีชา สุวรรณทัต และอรพิน ผลสุวรรณีย์ สบายรูป : บรรณาธิการโดยสมคิด เลิศไพฑูรย์, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2537), น.32.

⁵⁹ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 3 - 4/2557, เล่มที่ 131 ตอนที่ 53 ก ราชกิจจานุเบกษา (16 กรกฎาคม 2557) : 39, น.23 - 24.

ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ อธิบายไว้ว่า เงินแผ่นดิน คือ “เงินของประชาชนที่ให้รัฐบาลเป็นค่าใช้จ่ายส่วนกลางของประเทศ เพื่อประโยชน์แก่ประชาชนในเรื่องต่าง ๆ โดยเงื่อนไขการใช้จ่ายก็เป็นไปตามกฎหมายต่าง ๆ ที่ให้อำนาจรัฐบาลเป็นผู้ใช้จ่ายเงินนั้นในการบริหารบ้านเมือง ซึ่งกฎหมายแม่บทสำคัญ คือ รัฐธรรมนูญที่เป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศกำหนดโครงสร้างการใช้อำนาจทางการเมืองและจัดตั้งสถาบันการเมืองที่สำคัญสามฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ตลอดจนกำหนดความสัมพันธ์ของแต่ละองค์กรไว้”⁶⁰ และเพื่อไม่ให้เกิดความสับสนระหว่างเงินแผ่นดิน กับเงินคลัง ท่านศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ ยังได้อธิบายอีกว่า “เงินแผ่นดินและเงินคลัง แม้จะมีความเกี่ยวข้องกันแต่หาได้มีความหมายเดียวกันไม่ กล่าวคือ เงินแผ่นดิน หมายถึงเงินที่แผ่นดิน (รัฐ) เป็นเจ้าของ ส่วนเงินคลังคือเงินที่อยู่ในคลังของรัฐไม่ว่าใครจะเป็นเจ้าของก็ตาม”⁶¹

บทความของผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุปรียา แก้วละเอียด ในหนังสือรฟ 2557 เขียนถึงเงินแผ่นดิน ว่าหมายถึง “เงินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ หรือกล่าวโดยละเอียดเงินแผ่นดิน หมายถึงบรรดาเงินทั้งปวงที่ส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นของรัฐได้รับเป็นกรรมสิทธิ์ แต่ไม่รวมถึงเงินของเอกชนซึ่งอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของกระทรวงการคลัง”⁶²

จากที่ได้ศึกษาหาความหมายของเงินแผ่นดินในกฎหมายฉบับต่าง ๆ ไม่พบว่ามีกรณีความหมายของคำดังกล่าวไว้ จะมีก็แต่ในร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. (ร่างฉบับแรก) ที่ออกตามมาตรา 167 วรรคสาม แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในมาตรา 3 ที่บัญญัติว่า “เงินแผ่นดิน หมายความว่า เงินทั้งปวงที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กองทุนสาธารณะ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งที่เป็นเงินงบประมาณรายจ่าย เงินรายได้แผ่นดิน และเงินนอกงบประมาณ และให้หมายรวมถึงเงินคลังด้วย” ซึ่งเมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกาได้

⁶⁰ สมคิด เลิศไพฑูรย์, “การตรวจเงินแผ่นดิน,” ใน สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540), รวบรวมโดยสถาบันพระปกเกล้า (กรุงเทพมหานคร : องค์การคำครุสภา, 2544), น.4 - 5.

⁶¹ สมคิด เลิศไพฑูรย์, คำอธิบายกฎหมายการคลัง, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2541), น.39.

⁶² สุปรียา แก้วละเอียด, “ร่าง พ.ร.บ. กู้เงิน 2 ล้านล้านบาทกับเงินแผ่นดิน,” ใน รฟ 2557, จัดพิมพ์โดยคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), น.133.

ตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้เสร็จเรียบร้อยแล้ว เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม พ.ศ. 2554 ความหมายของเงินแผ่นดินในมาตรานี้ได้ถูกตัดออกไป

นอกจากนี้ ยังพบว่ามีการกล่าวถึงคำว่า เงินแผ่นดิน ในคำปรารภของพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 ความว่า “โดยที่เป็นการสมควรจัดระบบการควบคุมเงินแผ่นดินว่าด้วยเงินคงคลังให้รัดกุม” แต่ไม่ปรากฏว่ามีการให้ความหมายของคำดังกล่าวไว้แต่อย่างใด⁶³ แสดงให้เห็นว่าเงินแผ่นดินมีความหมายกว้างกว่าเงินคงคลัง เพราะเงินแผ่นดินยังหมายความรวมถึงเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังอีกด้วย

ในเรื่องนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 12) ได้เคยให้ความเห็นในเรื่องที่เกี่ยวกับเงินแผ่นดินไว้ ในเรื่องเสร็จที่ 888/2552 เรื่องการใช้จ่ายเงินตามแผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง 2555 ความว่า “เงินกู้ที่ไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังไม่เป็นเงินแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญมาตรา 169 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550” ผู้เขียนมีความเห็นว่าการให้ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 12) กระทำไปโดยไม่มีอำนาจแม้ว่าในตอนท้ายจะระบุไว้ว่าการให้ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 12) ในกรณีนี้เป็นไปเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการในการบริหารราชการแผ่นดินเท่านั้น และการวินิจฉัยชี้ขาดเป็นที่สุดย่อมเป็นอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ แต่ก็อาจทำให้เกิดความคลาดเคลื่อนของความหมายของเงินแผ่นดินและเรื่องความครอบคลุมของเงินรายได้ตามมาตรา 170 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ ดังนั้น ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าว จึงไม่อาจถือเป็นบรรทัดฐานได้⁶⁴

หลังจากนั้นเมื่อวันที่ 12 มีนาคม พ.ศ. 2557 ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 3 - 4/2557 ในคำวินิจฉัยนี้ได้มีการกล่าวถึงเงินแผ่นดิน ว่าหมายถึง เงินของประชาชนทั้งชาติ โดยรวมถึงบรรดาเงินทั้งปวง ทรัพย์สิน สิทธิ ผลประโยชน์ ที่รัฐเป็นเจ้าของหรืออยู่ในความครอบครองของรัฐ ไม่ว่าจะ เป็นเงินงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ เงินกู้ เงินอุดหนุน เงินบริจาค หรือเงินช่วยเหลือจากในประเทศ หรือต่างประเทศ อันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย หรือตามวัตถุประสงค์ของ

⁶³ ปรีชา สุวรรณทัต, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 2*, น.165.

⁶⁴ ปรีชา สุวรรณทัต, “ปัญหาการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณจะไม่เกิดขึ้นถ้ามีกฎหมายการเงินการคลังของรัฐออกมาตามกำหนด,” สืบค้นเมื่อวันที่ 5 ธันวาคม 2557, จาก <http://www.naewna.com/politic/columnist/11609>.

หน่วยงานนั้น⁶⁵ คำวินิจฉัยดังกล่าวนี้ทำให้ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 12) ที่ได้เคยให้ความเห็นว่าการใช้จ่ายเงินกู้ตามพระราชกำหนดในส่วนที่ไม่ต้องนำส่งคลังไม่เป็นเงินแผ่นดิน และไม่ใช้การใช้จ่ายเงินแผ่นดินตามมาตรา 169 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ไม่อาจยึดถือได้ เพราะได้มีการวางบรรทัดฐานของศาลรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจโดยตรงแล้ว⁶⁶

จากที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้ทราบว่ามีการอธิบายความหมายของ “เงินแผ่นดิน” ไปในทิศทางเดียวกัน แม้ว่าจะมีความแตกต่างในรายละเอียดอยู่บ้างก็ตาม จึงสรุปได้ว่า “เงินแผ่นดิน” หมายถึงเงินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ได้แก่ เงินรายได้แผ่นดิน เงินในงบประมาณ เงินนอกงบประมาณทั้งส่วนที่ต้องนำส่งคลัง และไม่ต้องนำส่งคลัง รวมถึงเงินกู้ แต่ไม่รวมถึงเงินของเอกชนที่อยู่ในความดูแลรับผิดชอบของกระทรวงการคลัง

2.2.2 ความหมายของเงินคลัง

การทำความเข้าใจเกี่ยวกับคำนิยามของ “เงินคลัง” เป็นอีกเรื่องที่มียังเกิดความสับสนอย่างมาก ดังนั้น เพื่อให้มีความเข้าใจในความหมายของเงินคลังมากยิ่งขึ้น ผู้เขียนจึงพยายามรวบรวมความหมายของเงินคลัง เพื่อหาบทสรุปในความหมายของเงินคลังต่อไป

จากบันทึกในทางประวัติศาสตร์ เงินคลังในประเทศไทยน่าจะจะมีมาตั้งแต่เริ่มมีการรวมตัวเป็นราชอาณาจักรที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ในศิลาจารึกของพ่อขุนรามคำแหงแห่งกรุงสุโขทัยได้มีการกล่าวถึงเงินคลังไว้ในตอนหนึ่งว่า “...เมื่อชั่วพ่อขุนรามคำแหง เมืองสุโขทัยนี้ดี ในน้ำมีปลา ในนามีข้าว เจ้าเมืองบ่เอาจอบในไพร่ลู่ทาง...” แสดงให้เห็นว่าก่อนหน้านั้นคงจะต้องมีการเรียกเก็บเงินจากราษฎร เพื่อมาใช้จ่ายในการดำเนินงานของรัฐบาลอยู่แล้ว⁶⁷

ความหมายตามกฎหมายเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติที่ถูกระบุไว้เมื่อวันที่ 13 มีนาคม พ.ศ. 2471 อธิบายความหมายของเงินคลัง หรือเงินคลังพระคลัง เงินแผ่นดินที่เก็บรักษาในพระคลังจังหวัดต่าง ๆ แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ เงินคลังพระคลัง คือ เงินที่ได้นำส่งพระคลัง และเงินซึ่งรับโอน

⁶⁵ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 3 - 4/2557, *อ้างแล้ว* เชิงอรรถที่ 59, น.39.

⁶⁶ ปรีชา สุวรรณทัต, *อ้างแล้ว* เชิงอรรถที่ 2, น.363 - 366.

⁶⁷ พันัส สิมะเสถียร, *อ้างแล้ว* เชิงอรรถที่ 6, น.3.

ไปจากเงินคงพระคลังจังหวัดอื่น และเงินของกรมพระตรา คือ เงินที่กรมตราได้รับแลกเปลี่ยนจากเงินคงพระคลัง และกรมเงินตราฝากรักษาไว้ชั่วคราว⁶⁸

นอกจากนี้ พบว่าคำว่า “เงินคงคลัง” เกิดขึ้นและมีใช้มานานแล้ว เช่น ในชื่อของพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 แต่อย่างไรก็ดี ในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวก็มีได้ให้คำนิยามหรืออธิบายความหมายของคำนี้ไว้ แต่เป็นที่เข้าใจทั่วไปว่าหมายถึง เงินที่รัฐมีไว้เพื่อใช้จ่ายในการดำเนินการของรัฐ⁶⁹ ซึ่งบรรดาเงินทั้งปวงที่พึงชำระให้แก่รัฐบาลไม่ว่าเป็นภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ เงินกู้ หรือเงินอื่นใด หัวหน้าส่วนราชการที่ได้เก็บหรือรับเงินนั้น มีหน้าที่ควบคุมให้ส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1⁷⁰ หรือที่เรียกว่า “บัญชีรายรับ” หรือส่งคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอตามกำหนดเวลาและข้อบังคับที่รัฐมนตรีกำหนด โดยไม่หักเงินไว้เพื่อการใด ๆ เลย ส่วนการส่งจ่ายเงินคงคลังต้องจ่ายผ่านบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2⁷¹ หรือที่เรียกว่า “บัญชีรายจ่าย” เท่านั้น

ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.ปรีชา สุวรรณทัต ได้อธิบายความหมายของเงินคงคลัง ไว้ว่า เงินคงคลังเป็นส่วนหนึ่งของเงินแผ่นดิน ตามคำปรารภที่ปรากฏในพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 ที่ว่า “โดยที่เป็นการสมควรจัดระบบการควบคุมเงินแผ่นดินว่าด้วยเงินคงคลังให้รัดกุม” แสดงให้เห็นว่า เงินแผ่นดินนั้นมีความหมายและนัยตามข้อเท็จจริงที่กว้างกว่าคำว่าเงินคงคลัง และคำว่า “ว่าด้วย” มิได้

⁶⁸ ไพรัช ตรีการศิริพันธ์, การคลังภาครัฐ, พิมพ์ครั้งที่ 2 (เชียงใหม่ : คณิงนิการพิมพ์, 2548), น.254.

⁶⁹ เพ็ญอ่าง, น.2.

⁷⁰ บัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 หมายถึง บัญชีเงินฝากกระแสรายวันที่กระทรวงการคลังฝากไว้ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยในส่วนกลาง เพื่อประโยชน์มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง โดยปกติจะเรียกว่า “บัญชีรับ” เป็นบัญชีที่รับเงินได้ทั้งปวงที่รัฐได้มาเป็นกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายหรือสัญญา และจะทำการโอนโดยผ่านบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายเป็นผู้มีอำนาจส่งจ่าย

⁷¹ บัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 หมายถึง บัญชีเงินฝากกระแสรายวันที่กระทรวงการคลังฝากไว้ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยในส่วนกลาง เพื่อประโยชน์ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง โดยปกติจะเรียกว่า “บัญชีจ่าย” คือ เป็นบัญชีที่รับโอนรายได้แผ่นดินจากบัญชีที่ 1 มาพักไว้เพื่อให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเจ้าของงบประมาณ ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเบิกจ่ายโดยผ่านกรมบัญชีกลางและคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอ โดยอธิบดีกรมธนารักษ์หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายและบุคคลผู้ได้รับแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้มีอำนาจลงนามร่วมกันส่งจ่ายจากบัญชีที่ 2

หมายความว่า “เป็น” หรือ “คือ” จึงไม่ได้หมายความว่าเงินแผ่นดินคือเงินคงคลังเท่านั้น แต่ยังมีเงินนอกงบประมาณประเภทต่าง ๆ ที่มีได้เป็นเงินคงคลังแต่ก็เป็นเงินแผ่นดิน⁷² ได้แก่ เงินรายได้ของที่ไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้ ตามมาตรา 170 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ล้วนเป็นเงินแผ่นดินทั้งสิ้น⁷³ แต่ในเงินคงคลังนั้นอาจมีเงินของเอกชนรวมอยู่ด้วย เช่น เงินฝากของเอกชน เงินขายบิล⁷⁴ ซึ่งเป็นเงินที่กระทรวงการคลังรับไว้ ณ ที่แห่งหนึ่ง เพื่อโอนไปจ่าย ณ ที่อีกแห่งหนึ่ง หรือเงินที่จะต้องจ่ายคืนให้แก่บุคคลใด ๆ เพราะเป็นเงินอันไม่พึงต้องชำระให้แก่รัฐบาล เงินดังกล่าวนี้ มิได้ถือเป็นเงินของส่วนราชการ ดังนั้น เงินคงคลังในส่วนนี้จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นเงินแผ่นดิน⁷⁵

นอกจากนี้ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุปรียา แก้วละเอียด ยังอธิบายถึงความหมายของเงินคงคลังในแนวทางเดียวกับศาสตราจารย์พิเศษ ดร.ปรีชา สุวรรณทัต ดังนี้ เงินแผ่นดินและเงินคงคลังเป็นคนละเรื่องกัน แม้จะมีความเกี่ยวข้องก็ตาม เนื่องจากเงินคงคลัง หมายถึง บรรดาเงินทั้งปวงที่กฎหมายกำหนดให้นำส่งคลังเป็นเงินที่รัฐบาลมีไว้เพื่อใช้จ่ายในการดำเนินการของรัฐ อันประกอบไปด้วย เงินในงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ สำหรับเงินในงบประมาณ ได้แก่ รายได้ที่เป็นภาษีอากร และรายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากร เช่น ค่าธรรมเนียม เงินได้จากรัฐพาณิชย์ เงินบริจาค เป็นต้น ส่วนเงินนอกงบประมาณที่เป็นเงินคงคลัง ได้แก่ เงินฝาก เงินขายบิล เงินที่ไม่พึงชำระให้แก่รัฐบาล เงินทอดรอนราชการ เป็นต้น จะเห็นได้ว่า ในเงินคงคลังนั้นจะมีเงินของเอกชนมารวมอยู่ด้วยซึ่งทำให้เงินนอกงบประมาณประเภทนี้ไม่ได้เป็นเงินแผ่นดินแต่เป็นเงินคงคลัง⁷⁶

ศาสตราจารย์ ดร.พนัส สิมะเสถียร นักวิชาการด้านเศรษฐศาสตร์ ได้ให้ความหมายของเงินคงคลัง ว่าคือ เงินที่รัฐบาลมีไว้เพื่อการใช้จ่ายในการดำเนินงานของรัฐ รวมทั้งเงินที่รัฐจัดเก็บมามากกว่าเงินที่ใช้จ่ายไป เงินที่เหลือเก็บรักษาอยู่ในคลังด้วย⁷⁷

จากการศึกษาถึงความหมายของเงินคงคลังในทางกฎหมายประกอบกับความหมายในทางเศรษฐศาสตร์ จะเห็นได้ว่าเงินคงคลัง หมายถึง บรรดาเงินทั้งปวงซึ่งกฎหมายกำหนดให้ต้องนำส่งคลังเป็น

⁷² ปรีชา สุวรรณทัต, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 2*, น.146.

⁷³ *เพ็ญอ้าง*, น.140.

⁷⁴ *เพ็ญอ้าง*, น.44.

⁷⁵ ปรีชา สุวรรณทัต, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 58*, น.11.

⁷⁶ สุปรียา แก้วละเอียด, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 62*, น.134.

⁷⁷ พนัส สิมะเสถียร, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 6*, น.2.

รายได้แผ่นดิน ซึ่งเงินจำนวนนี้มีไว้เพื่อการใช้จ่ายในการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐ อันประกอบไปด้วย เงินในงบประมาณ และเงินนอกงบประมาณ แต่ในเงินคงคลังยังมีเงินของเอกชนรวมอยู่ด้วย ซึ่งเป็นเงินนอกงบประมาณที่เป็นเงินคงคลัง แต่ไม่ใช่เงินแผ่นดิน

แต่อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการกฤษฎีกาตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีที่ 888/2552 เรื่องการใช้จ่ายเงินตามแผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง พุทธศักราช 2555 ได้ตีความพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน เพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พุทธศักราช 2552 ไว้ว่า เงินกู้ในส่วนที่ไม่ต้องนำส่งเข้าเป็นเงินคงคลังไม่เป็นเงินแผ่นดินตามมาตรา 169 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ด้วยความเคารพอย่างสูงผู้เขียนไม่เห็นด้วยต่อความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าว เพราะเงินจำนวนใดจะเป็นเงินแผ่นดินหรือไม่นั้น จะต้องพิจารณาว่าเงินนั้นเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐหรือไม่ ไม่ใช่พิจารณาจากการนำเงินส่งเข้าคลัง ดังนั้น การตีความของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ว่าเงินกู้ในส่วนที่ไม่ต้องนำส่งเข้าเป็นเงินคงคลังจึงไม่เป็นเงินแผ่นดิน อาจทำให้เกิดความเข้าใจคลาดเคลื่อนในความหมายของเงินแผ่นดินได้

ถึงแม้ว่าเงินแผ่นดินและเงินคงคลังจะมีความคล้ายคลึงกัน แต่อย่างไรก็ตาม ยังมีส่วนที่แตกต่างกันอยู่ด้วย กล่าวคือ ทั้งเงินแผ่นดินและเงินคงคลังเป็นเงินส่วนกลางของประเทศ (รัฐ) โดยทั่วไป คือ บรรดาเงินที่ส่วนราชการได้รับไว้เป็นกรรมสิทธิ์⁷⁸ หรือบรรดาเงินทั้งปวงที่พึงชำระให้แก่รัฐบาลไม่ว่าจะเป็น ภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ เงินกู้ หรือเงินอื่นใด⁷⁹ แต่ยังมีเงินแผ่นดินบางส่วน เช่น เงินของรัฐวิสาหกิจที่เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ได้แก่ กรุงเทพมหานคร เทศบาล สุขาภิบาล เงินดังกล่าวแม้จะมีสถานะเป็นเงินแผ่นดิน แต่ไม่มีสถานะเป็นเงินคงคลัง เพราะไม่ได้ถูกเก็บไว้ในคลัง⁸⁰

สรุปได้ว่าเงินคงคลังเป็นส่วนหนึ่งของเงินแผ่นดิน กล่าวคือ เงินแผ่นดิน ได้แก่ งบประมาณรายจ่ายประจำปี เงินคงคลัง รวมทั้งเงินอื่น ๆ ของแผ่นดินที่ปรากฏในรูปของเงินคงคลัง สำหรับเงินคงคลังนั้น หมายถึง รายรับเหลือจ่ายสะสมของรัฐบาลในขณะใดขณะหนึ่ง และมีฐานะเป็นส่วนหนึ่งของเงินแผ่นดิน โดยเก็บรักษาไว้ที่บัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 และเวลาจ่ายจะต้องจ่ายผ่านบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 ที่ธนาคารแห่งประเทศไทย ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค รวมทั้งที่คลังจังหวัด คลังอำเภอ ธนาคารกรุงไทย และธนาคารพาณิชย์ต่าง ๆ ที่ส่วนราชการนำไปฝากไว้ เพื่อประโยชน์ในการ

⁷⁸ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 24

⁷⁹ พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 มาตรา 4

⁸⁰ ปรีชา สุวรรณทัต, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 58*, น.11.

เบิกจ่าย ส่งเงิน หรือโอนเงิน โดยมีข้อสังเกตว่า เงินคงคลังมีส่วนหนึ่งที่เป็นเงินแผ่นดิน แต่จะถือเป็นเงินแผ่นดินทั้งหมดหาได้ไม่ เพราะในบัญชีเงินคงคลังนั่นเอง อาจมีเงินของเอกชนที่นำมาฝากปะปนอยู่ด้วย เช่น เงินฝาก ดังนั้น เงินคงคลังในส่วนนี้จึงไม่ถือว่าเป็นเงินแผ่นดิน⁸¹

2.3 ประเภทของเงินคงคลัง

หลักการโดยทั่วไปแล้วบรรดาเงินที่ส่วนราชการได้รับเป็นกรรมสิทธิ์ที่พึงต้องนำส่งคลัง เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น ซึ่งเงินคงคลังเกิดจากการรับจ่ายเงิน 2 ประเภท คือ เงินในงบประมาณ และเงินนอกงบประมาณ ดังนี้

2.3.1 เงินในงบประมาณ

เงินในงบประมาณ หมายถึง เงินที่พึงต้องชำระให้แก่รัฐบาล เป็นรายได้ที่แท้จริงที่รัฐได้มาเป็นกรรมสิทธิ์ เงินในงบประมาณ แบ่งออกเป็น รายได้ที่เป็นภาษีอากร และรายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากร⁸² เงินในงบประมาณ ได้แก่ ภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ การขายสิ่งของและบริการ รายได้จากรัฐพาณิชย์หรือจากรัฐวิสาหกิจ เงินกู้หรือเงินอื่นใดที่ส่วนราชการได้รับไว้เป็นกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายหรือตามระเบียบข้อบังคับหรือตามอำนาจหน้าที่หรือตามสัญญาหรือจากการให้ใช้ทรัพย์สินหรือเก็บดอกผลจากทรัพย์สินของทางราชการ ซึ่งหัวหน้าส่วนราชการต้องนำเงินรายได้นั้นส่งคลังตามระเบียบหรือข้อบังคับที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนดในแต่ละปีงบประมาณ (ตามมาตรา 4 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และมาตรา 24 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502) ทั้งนี้ เพื่อนำไปเป็นรายจ่ายตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี นอกจากนี้เงินคงคลังประเภทเงินในงบประมาณแล้ว ยังมีเงินคงคลังอีกประเภทหนึ่ง คือ เงินนอกงบประมาณที่เป็นเงินคงคลัง ดังจะกล่าวในหัวข้อถัดไป

2.3.2 เงินนอกงบประมาณที่เป็นเงินคงคลัง

เงินนอกงบประมาณที่เป็นเงินคงคลัง หมายถึง เงินที่พึงมีใช้เงินในงบประมาณ แต่เงินนอกงบประมาณนี้ยังอยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ

⁸¹ ปรีชา สุวรรณทัต, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 2*, น.33.

⁸² สุปรียา แก้วละเอียต, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 62*, น.134.

แต่ไม่รวมถึงเงินงบประมาณรายจ่าย เงินรายได้แผ่นดิน เงินเบิกเกินส่งคืน และเงินเหลือจ่ายปีเก่าส่งคืน⁸³ ซึ่งเงินคงคลังประเภทนี้กระทรวงการคลังรับไว้โดยมีข้อผูกพันว่าจะต้องจ่ายคืนให้แก่เจ้าของเงิน ยกตัวอย่างเช่น เงินที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ นำไปฝากไว้กับกระทรวงการคลัง และธนาคารแห่งประเทศไทยคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอเป็นการชั่วคราว เงินนอกงบประมาณที่เป็นเงินคงคลัง ได้แก่ กรณีตามมาตรา 6 มาตรา 7 มาตรา 8 และมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 เช่น เงินยืมทดรองราชการ เงินฝาก เงินขายบิล เงินทุนหมุนเวียน เป็นต้น

นอกจากเงินนอกงบประมาณที่เป็นเงินคงคลังแล้ว ยังมีเงินนอกงบประมาณอีกประเภทหนึ่งซึ่งมีกฎหมายกำหนดให้ส่วนราชการสามารถเก็บไว้ใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน หรือที่เรียกว่า “เงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลัง” ถึงแม้ว่าจะมีกฎหมายอนุญาตให้หน่วยงานไม่ต้องนำเงินส่งเป็นรายได้แผ่นดิน แต่เงินจำนวนดังกล่าวยังคงมีสถานะเป็นเงินแผ่นดินอยู่ ดังนั้น การจ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังจึงต้องปฏิบัติตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ซึ่งผู้เขียนจะอธิบายถึงรายละเอียดของเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังในหัวข้อถัดไป

2.4 เงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลัง

ในหัวข้อนี้ผู้เขียนจะอธิบายถึงความเป็นมาของการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังในประเทศไทย ความหมาย และลักษณะของเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังในฐานะเป็นข้อยกเว้นของหลักลักษณะทั่วไปของรายได้ เงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังที่ปรากฏตามกฎหมายฉบับต่าง ๆ เหตุผลของการมีเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลัง พร้อมทั้งวิเคราะห์ความสัมพันธ์และความไม่สัมพันธ์กันของเงินแผ่นดิน เงินคงคลัง และเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลัง ดังนี้

2.4.1 ความเป็นมาของการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังในประเทศไทย

นับตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่ 1 สิ้นสุดลง ประเทศไทยได้รับผลกระทบจากภาวะสงครามทำให้การใช้จ่ายเงินตามกฎหมายงบประมาณไม่เพียงพอ สถานการณ์ทวีความรุนแรงขึ้นในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งเป็นช่วงที่เศรษฐกิจของประเทศไทยประสบปัญหาอย่างมาก ส่งผลกระทบให้ราคาของสินค้าอุปโภคบริโภคเพิ่มสูงขึ้น ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินนอกจากที่กำหนดไว้ในกฎหมายงบประมาณ เพื่อที่จะซื้อ

⁸³ ระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงิน และการนำเงินส่งคลัง พ.ศ. 2551 ข้อ 4

สินค้าอุปโภคบริโภคมาจำหน่ายแก่ประชาชนในราคาถูก ซึ่งพบว่าในขณะนั้นยังไม่มีกฎหมายใดที่วางหลักเกณฑ์ในเรื่องของการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณไว้⁸⁴

ต่อมาในปี พ.ศ. 2489 สมัยรัฐบาลของพลเรือตรี ถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ เป็นช่วงเวลาที่เกิดสงครามมหาเอเซียบูรพาเฟื่องถึงขีดสุด เศรษฐกิจของประเทศกำลังประสบปัญหาอย่างมาก สินค้าทั้งอุปโภคและบริโภคมียาแพง ด้วยเหตุนี้รัฐบาลได้ใช้มาตรการต่าง ๆ ในการแก้ปัญหาไขปัญหาดังกล่าว เช่น การส่งเสริมการเพิ่มผลผลิตการเกษตรและส่งเสริมการตลาดเพื่อรองรับผลผลิตที่เพิ่มขึ้น การจัดตั้งองค์การสรรพอาหาร เมื่อวันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2489 เป็นหน่วยงานรัฐที่ทำหน้าที่จัดหาสินค้าอุปโภคและบริโภคที่จำเป็นมาจำหน่ายให้ประชาชนแก่ในราคาถูก⁸⁵

เมื่อจัดตั้งองค์การสรรพอาหารขึ้นแล้ว รัฐบาลได้ใช้จ่ายเงินจำนวนหนึ่ง (ประมาณห้าสิบล้านบาท) ให้องค์การนี้ใช้เงินทุนหมุนเวียน โดยมีได้มีการกำหนดรายการไว้ในงบประมาณประจำปี และรัฐบาลก็ได้มีขออนุมัติรายจ่ายดังกล่าวต่อรัฐสภาแต่อย่างใด จึงเกิดการถกเถียงกันว่าการใช้จ่ายเงินจำนวนนี้ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เพราะมาตรา 55 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 บัญญัติว่า “งบประมาณประจำปีต้องตราขึ้นเป็นพระราชบัญญัติ” นอกจากนี้ องค์การสรรพอาหารยังจ่ายเงินให้เอกชนยืม เพื่อไปซื้อสินค้านำมาขายให้แก่องค์การสรรพอาหาร ซึ่งอาจไม่ชอบด้วยระเบียบของกระทรวงการคลัง

การอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะ เมื่อวันที่ 19 - 26 พฤษภาคม พ.ศ. 2490 ในการอภิปรายดังกล่าว สมาชิกพรรคประชาธิปัตย์ได้กล่าวหาว่า การที่รัฐบาลได้จ่ายเงินให้แก่องค์การสรรพอาหารโดยมิได้กำหนดรายการไว้ในงบประมาณประจำปี และการที่องค์การสรรพอาหารได้ให้เงินบุคคลบางคนยืมไปเพื่อซื้อสินค้านำมาขายให้แก่องค์การสรรพอาหาร เป็นการกระทำที่มีชอบด้วยกฎหมายและขัดต่อระเบียบของกระทรวงการคลัง โดยนายควง อภัยวงศ์ สมาชิกสภาผู้แทน จังหวัดพระนคร หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ ได้กล่าวถึงปัญหาในการใช้จ่ายเงินของกรมสรรพอาหาร ดังนี้

⁸⁴ บันทึกการสัมมนาทางวิชาการ เรื่องทิศทางการงบประมาณไทย 2535 วันจันทร์ที่ 15 กรกฎาคม 2534 คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ น.21 - 23 อ้างถึงใน มนตรี เจริญมิตรชัย, “การควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณ,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), น.13 - 14.

⁸⁵ อิศสระ นิติทัณฑ์ประภาศ, “ความเป็นมาในการตราพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491,” ใน อนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพนางชวนชื่น นิติทัณฑ์ประภาศ วันที่ 18 ธันวาคม 2553, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์พันธ์พิบูลย์, 2553), น.66 - 67.

“...องค์การสรรพอาหารใช้เงินที่จัดตั้งโดยไม่ได้รับความยินยอมจากรัฐสภา เป็นการถูกต้องตามพระราชบัญญัติงบประมาณหรือไม่ เพราะการใช้เงินงบประมาณจำเป็นต้องให้รัฐสภาทราบ แต่รัฐบาลได้ชี้แจงว่า รัฐบาลเห็นว่ามีความจำเป็นต้องใช้ไปก่อน”⁸⁶ การอภิปรายของสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับปัญหาการจ่ายเงินให้องค์การสรรพอาหารดังกล่าว ทำให้พรรคประชาธิปัตย์ทราบอย่างแน่ชัดว่า การที่รัฐบาลสามารถจ่ายเงินได้โดยไม่ต้องได้รับการพิจารณาอนุมัติจากรัฐสภาเนื่องมาจากการที่กฎหมายยังมีช่องโหว่ กล่าวคือ

1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาตรา 55 บัญญัติว่า “งบประมาณประจำปีต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ” มีความหมายว่า งบประมาณที่รัฐบาลจัดทำขึ้นนั้นต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา และความเห็นชอบนั้นต้องกระทำในรูปแบบของการตราพระราชบัญญัติ เมื่อเป็นเช่นนี้ การจ่ายเงินแผ่นดินนอกเหนือจากที่รัฐสภาได้อนุญาตไว้ในงบประมาณประจำปีหรืองบประมาณเพิ่มเติม จึงไม่ขัดกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การจ่ายเงินให้องค์การสรรพอาหารโดยไม่มีรายการในงบประมาณ เป็นเพียงการขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ หาได้ขัดต่อรัฐธรรมนูญไม่

2) ในขณะนั้นยังไม่มีกฎหมายที่กำหนดว่า การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้แต่เฉพาะที่อนุญาตไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี พระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม หรือกฎหมายอื่น ดังนั้น การที่รัฐบาลจ่ายเงินประเภทเงินทุนหมุนเวียนหรือเงินยืม โดยไม่ได้รับอนุญาตจากรัฐสภา จึงไม่ขัดกับกฎหมายใด

3) ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2477 ข้อ 70 ได้ให้อำนาจรัฐบาลจ่ายเงินเกินกว่าจำนวนที่สภาได้อนุมัติให้เบิกจ่ายตามงบประมาณ ถ้ามีเหตุฉุกเฉิน จะเห็นได้ว่าการให้อำนาจดังกล่าวทำให้รัฐบาลสามารถจ่ายเงินแผ่นดินในกรณีฉุกเฉินไปก่อน แล้วขออนุมัติรัฐสภาภายหลังได้ ด้วยเหตุนี้พรรคประชาธิปัตย์จึงมีความเห็นว่า มีความจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติเพื่ออุดช่องโหว่ของกฎหมายดังกล่าวข้างต้นโดยเร็วที่สุด เพื่อให้รัฐสภาที่มีอำนาจควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐบาล

ต่อมา นายควง อภัยวงศ์ สมาชิกสภาผู้แทน จังหวัดพระนคร หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ ได้จัดตั้งรัฐบาลภายหลังการทำรัฐประหาร เมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 จึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติวิธีการคลัง พ.ศ. 2491 (ปัจจุบันคือพระราชบัญญัติเงินคลัง พ.ศ. 2491) เพื่อวางหลักเกณฑ์การใช้

⁸⁶ เฟิงอ้าง, น.68 - 69.

จ่ายเงินแผ่นดินขึ้น จึงเป็นต้นกำเนิดของพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และเป็นที่มาของการใช้
จ่ายเงินแผ่นดินที่นอกเหนือจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี⁸⁷

หลังจากนั้นในสมัยจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่
9 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2502 เป็นช่วงที่มีการปรับปรุงการบริหารและการพัฒนาประเทศหลายประการ
ได้แก่ การออกกฎหมายเลิกการเสพและจำหน่ายฝิ่น กฎหมายปราบปรามพวกนักเลงและอันธพาล
กฎหมายปราบปรามการค้าประเวณี ที่เห็นได้อย่างเด่นชัด คือ การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจของ
ประเทศ จนกระทั่งได้จัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ฉบับที่ 1 (ปี พ.ศ. 2504 - พ.ศ. 2509)
ซึ่งแผนดังกล่าวเป็นแม่แบบของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่อ ๆ มาจนถึงปัจจุบัน
นอกจากนี้ ยังมีการสร้างสาธารณูปโภคที่สำคัญ ได้แก่ ไฟฟ้า ประปา โดยการดำเนินการต่าง ๆ ของ
รัฐนั้นมีความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมาก ประกอบกับเหตุผลในการประกาศใช้
พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันเกี่ยวกับวิธีการงบประมาณและบัญชี
การเงินแผ่นดินยังไม่เหมาะสม ควรกำหนดให้มีแผนการเงินประจำปี อันสมบูรณ์สำหรับส่วนราชการ
ทั้งหมด ให้มีการควบคุมงบประมาณอย่างรัดกุม ให้การจ่ายเงินงบประมาณเป็นไปตามกำลังเงินเป็น
งวด ๆ และให้มีการประมวลบัญชีและรายงานเกี่ยวกับรายรับรายจ่ายทั้งสิ้นของแผ่นดิน จึงสมควร
ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณเสียใหม่⁸⁸ จึงเป็นที่มาของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ
พ.ศ. 2502 และได้วางหลักเกณฑ์ในเรื่องเกี่ยวกับเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังอยู่ในมาตรา 24
ซึ่งในเวลามาตรา 24 ได้ถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2517
และความในวรรคสี่และวรรคห้าของมาตรา 24 ถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ
(ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2534 สรุปที่มาและสาระสำคัญโดยสังเขป ได้ดังนี้

1) มาตรา 24 วรรคสี่ (3) แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 เป็นบทบัญญัติ
เกี่ยวกับรายรับของส่วนราชการที่ได้รับนั้นต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินทั้งสิ้น แต่มีข้อยกเว้นคือ
เงินที่ได้รับในลักษณะผลพลอยได้จากการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ ยกตัวอย่างเช่น เรือสำรวจ
ประมงออกไปในท้องทะเลบังเอิญได้ปลาขึ้นมาด้วย ถ้าสามารถเอามาไปจำหน่ายได้เงินมา หาก

⁸⁷ พิชราภรณ์ เสนิวงษ์, “มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินประเภทเงิน
นอกงบประมาณตามหลักวินัยทางการคลัง,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง,
2554), น.71 - 72.

⁸⁸ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 38 วันที่ 15 ตุลาคม 2502, น.1488.

ยินยอมให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินนั้นเอาไปใช้จ่ายได้ตามวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งตามระเบียบที่ได้ทำการตกลงกับกระทรวงการคลังก็อาจจะเป็นแรงจูงใจให้ส่วนราชการนั้น ๆ มีความสนใจเกี่ยวกับการที่จะทำให้เกิดผลพลอยได้มากขึ้น⁸⁹

2) มาตรา 24 วรรคสี่ (4) แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ความว่า เงินที่ได้รับจากการจำหน่ายหุ้นในนิติบุคคลเพื่อนำไปซื้อหุ้นในนิติบุคคลอื่น” จากเจตนารมณ์ของการตราบทบัญญัติในส่วนนี้ เนื่องจากในขณะนั้นกระทรวงการคลังกำลังอยู่ในระหว่างเสนอร่างพระราชบัญญัติกองทุน โดยมุ่งหมายให้กระทรวงการคลังสามารถบริหารทรัพย์สินของรัฐได้ โดยไม่ต้องนำเงินที่ได้จากการขายหุ้นที่รัฐถืออยู่ในรัฐวิสาหกิจหรือบริษัทส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน คณะกรรมการกฤษฎีกาฝ่ายสังคมและกฎหมายจึงได้เสนอให้กระทรวงการคลังควรรับไปพิจารณาแก้ไขมาตรา 24 วรรค 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 เพื่อยกเว้นให้เงินที่ได้จากการขายหุ้นของรัฐไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน แทนการเสนอขอตั้งกองทุนตามร่างพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อพัฒนาการลงทุน พ.ศ. น่าจะเหมาะสมกว่า”⁹⁰

จะเห็นได้ว่าการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณมิใช่จะก่อให้เกิดแต่ผลเสีย หากแต่การใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ในขณะนั้นก็จะทำให้เกิดผลดี โดยเฉพาะในกรณีที่มีความจำเป็นรีบด่วน หรืออย่างเช่นในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรีได้ใช้เงินบำรุงการศึกษาในการช่วยสนับสนุนกิจกรรมและการใช้ความสำคัญต่อการศึกษา แต่อย่างไรก็ตาม หากการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณมิได้กระทำโดยเหมาะสม ตามกรอบวินัยทางการเงินการคลัง ก็จะทำให้เกิดปัญหาอย่างมากตามมา จึงจำเป็นที่จะต้องควบคุมการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณให้มีความเหมาะสม และเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ⁹¹

2.4.2 ความหมายและลักษณะของเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลัง

ในปัจจุบันมีกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวกับเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลัง ได้แก่พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ระเบียบการเบิก

⁸⁹ รายงานการประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 ครั้งที่ 10 วันที่ 1 มีนาคม 2517, น. 534.

⁹⁰ เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ ...) พ.ศ. บรรจุในระเบียบวาระ ครั้งที่ 15 สมานิติบัญญัติแห่งชาติ 10 เมษายน 2534, น.6.

⁹¹ มন্ত্রী เจริญมิตรชัย, “การควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณ,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), น.13 - 14.

จ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลัง พ.ศ. 2551 ข้อบังคับว่าด้วยการฝากและถอนคืนเงิน ต่อกระทรวงการคลัง พ.ศ. 2495 กฎหมายเฉพาะอื่น ซึ่งสามารถสรุปค่านิยมของเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคลังของส่วนราชการ ว่าหมายถึง “บรรดาเงินรายได้ที่ส่วนราชการได้รับเป็นกรรมสิทธิ์ซึ่งกฎหมายหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังอนุญาตให้ส่วนราชการนั้นเก็บเงินรายได้ไว้ใช้จ่ายโดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน”

จะเห็นได้ว่าเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคลังเป็นข้อยกเว้นของหลักการทางงบประมาณที่สำคัญประการหนึ่ง คือ หลักลักษณะทั่วไปของรายได้ ที่กำหนดให้เงินทุกประเภทต้องนำส่งเข้าคลัง (บัญชีเงินคลังบัญชีที่ 1) โดยไม่อนุญาตให้หักไว้เพื่อการใดเลย และการจ่ายเงินจะต้องจ่ายออกจากคลัง (บัญชีเงินคลังบัญชีที่ 2)

2.4.3 เงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคลังในฐานะเป็นข้อยกเว้นของหลักลักษณะทั่วไปของรายได้

หลักลักษณะทั่วไปของรายได้เป็นการยืนยันหลักความยินยอม หรืออำนาจในการอนุมัติงบประมาณ (Authoritativeness) กล่าวคือ รายจ่ายสาธารณะ ภาษี หนี้สาธารณะ จะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ โดยสมาชิกของรัฐสภาที่มาจากการเลือกตั้ง ที่เสมือนเป็นตัวแทนของประชาชน เพื่อให้รับรู้รับทราบ ว่าเงินของตนเองนั้นถูกนำไปใช้อย่างไรบ้าง เป็นการให้ความสำคัญกับเจ้าของภาษี⁹²

หลักลักษณะทั่วไปของรายได้มีเป้าหมายเพื่อควบคุมการใช้จ่ายให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ หลีกเลี่ยงการใช้จ่ายที่เกินกว่าที่รัฐสภาอนุมัติ และป้องกันการหมกเม็ดการใช้จ่ายโดยวิธีการหักกลบลบหนี้กับรายได้⁹³ โดยได้วางหลักไว้ว่า การนำเสนอรายได้ห้ามหักกลบลบหนี้กันกับรายจ่าย โดยทั้งรายได้และรายจ่ายต้องไม่มีความสัมพันธ์ระหว่างกันและกันโดยตรง⁹⁴ องค์กรที่มีหน้าที่จัดเก็บรายได้จะต้องนำเงินรายได้ทั้งหมดส่งคลังโดยไม่สามารถนำรายได้นั้นไปหักด้วยรายจ่ายขององค์กรที่มีหน้าที่จัดเก็บรายได้นั้น และห้ามองค์กรเหล่านั้นจัดหารายได้เพื่อใช้จ่ายในกิจการเฉพาะอย่างภายในองค์กรนั่นเองด้วย⁹⁵ หลักลักษณะทั่วไปของรายได้มีหลักการที่สำคัญ ดังนี้

⁹² เฟิงอ้วง, น.177 - 182.

⁹³ สมคิด เลิศไพฑูรย์, อ่างแล้ว เขิงอรรถที่ 61, น.236 - 237.

⁹⁴ เอื้ออารีย์ อึ้งจะนิล, กฎหมายการคลัง, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2558), น.108 - 114.

⁹⁵ อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป, อ่างแล้ว เขิงอรรถที่ 10, น.177.

2.4.3.1 การไม่หักกลบลบหนี้กันระหว่างรายได้และรายจ่าย

ในแต่ละปีส่วนราชการจะได้รับการจัดสรรเงินงบประมาณ โดยผ่านการพิจารณาอนุมัติจากรัฐสภา ซึ่งรัฐสภาจำเป็นต้องรู้จำนวนรายได้ที่แน่นอน เพื่อใช้ในการกำหนดรายจ่าย แต่หากปล่อยให้องค์กรที่มีหน้าที่จัดเก็บรายได้นำเงินที่จัดเก็บไปผูกพันกับรายจ่าย จะทำให้ไม่สามารถทราบรายได้และรายจ่ายที่แท้จริงขององค์กรนั้นได้⁹⁶ หลักการนี้ทำให้ทราบถึงงบประมาณที่แท้จริงและถูกต้อง ส่งผลให้การพิจารณาอนุมัติงบประมาณของรัฐสภาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้รัฐสภาสามารถตรวจสอบพิจารณารายละเอียดของกิจกรรมทางการคลังทุกกิจกรรมได้อย่างรอบด้าน นอกจากนี้ หากไม่มีการกำหนดหลักการนี้ ส่วนราชการอาจใช้จ่ายเงินอย่างฟุ่มเฟือยเกินความจำเป็น เนื่องจากสามารถหาเงินรายได้มาหักออกจากรายจ่าย เป็นการยากที่รัฐสภาจะตรวจสอบ เพราะเอกสารในเรื่องของการหักกลบลบหนี้กันระหว่างรายได้และรายจ่ายมีความซับซ้อนมากกว่าการแสดงรายได้และรายจ่าย โดยที่ยังไม่มีการหักกลบลบหนี้ระหว่างกัน⁹⁷

บทบัญญัติรองรับหลักการไม่หักกลบลบหนี้กันระหว่างรายได้และรายจ่าย คือ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 ที่บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับแห่งมาตรา 13 บรรดาเงินทั้งปวงที่พึงชำระให้แก่รัฐบาลไม่ว่าเป็นภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ เงินกู้ หรือเงินอื่นใด หัวหน้าส่วนราชการที่ได้เก็บหรือรับเงินนั้นมีหน้าที่ควบคุมให้ส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 หรือส่งคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอ ตามกำหนดเวลาและข้อบังคับที่รัฐมนตรีกำหนด โดยไม่หักเงินไว้เพื่อการใด ๆ เลย”

ปัจจุบันหลักลักษณะทั่วไปของรายได้มีข้อยกเว้นอยู่บ้าง เพื่อความคล่องตัวในการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร เช่น ข้อยกเว้นตามมาตรา 4 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 ที่บัญญัติว่า “...รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดข้อบังคับอนุญาตให้หัวหน้าส่วนราชการใด ๆ หักรายจ่ายจากเงินที่จะต้องส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 หรือส่งคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอได้ ในกรณีดังนี้

- 1) รายจ่ายที่หักนั้นเป็นรายจ่ายที่มีกฎหมายอนุญาตให้จ่ายได้
- 2) รายจ่ายที่จำเป็นต้องจ่ายตามระเบียบที่ได้รับรองความตกลงจากกระทรวงการคลัง เพื่อเป็นค่าสินบนรางวัล หรือค่าใช้จ่ายในการจัดให้ได้มาซึ่งเงินอันพึงต้องชำระให้แก่รัฐบาล
- 3) รายจ่ายที่ต้องจ่ายคืนให้แก่บุคคลใด ๆ เพราะเป็นเงินอันไม่พึงต้องชำระให้แก่รัฐบาล

⁹⁶ เฟิงอ้าง, น.163 - 164.

⁹⁷ สมคิด เลิศไพฑูรย์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 61, น.237.

2.4.3.2 หลักการไม่นำรายได้ไปผูกพันกับรายจ่ายใดเป็นการเฉพาะ

เหตุผลที่ห้ามไม่ให้นำรายได้ไปผูกพันกับรายจ่ายใดเป็นการเฉพาะ เนื่องจากถ้าภาษีประเภทใดถูกผูกกับรายจ่ายใดเป็นการเฉพาะ และภาษีนั้นเก็บได้มากกว่ารายจ่ายที่ได้ประมาณการไว้⁹⁸ ส่วนราชการที่จัดเก็บภาษีนี้อาจมีแนวโน้มที่จะใช้จ่ายเงินจำนวนนี้ให้หมดไป จึงเป็นการก่อให้เกิดปัญหาเรื่องการใช้จ่ายเงินอย่างฟุ่มเฟือย นอกจากนี้ หากนำรายได้ไปผูกกับรายจ่าย อาจทำให้ผู้เสียภาษีบางส่วนขัดขืนการเสียภาษี หากทราบว่าประโยชน์ของตนที่พึงได้รับจากการเสียภาษีต้องตกไปอยู่กับรายจ่ายประเภทอื่นหรือพื้นที่อื่น⁹⁹ ประชาชนต้องการที่จะจ่ายภาษีเฉพาะที่ตนเองได้รับประโยชน์เท่านั้น การยอมให้ภาษีผูกพันกับรายจ่ายใดจะทำให้ประชาชนเรียกร้องให้นำภาษีที่เก็บจากตนมาบริการในเรื่องที่ตนเองต้องการเท่านั้น¹⁰⁰

บทบัญญัติรับรองเรื่องหลักการไม่นำรายได้ไปผูกพันกับรายจ่ายใดเป็นการเฉพาะ คือ มาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ที่บัญญัติว่า “บรรดาเงินที่ส่วนราชการได้รับเป็นกรรมสิทธิ์ ไม่ว่าจะได้รับตามกฎหมาย หรือระเบียบข้อบังคับ หรือได้รับชำระตามอำนาจหน้าที่หรือสัญญา หรือได้รับจากการให้ใช้ทรัพย์สิน หรือเก็บดอกผลจากทรัพย์สินของราชการ ให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินนั้น นำส่งคลังตามระเบียบ หรือข้อบังคับที่รัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น”

แต่อย่างไรก็ดี หลักการนี้ยังมีข้อยกเว้นอยู่ในมาตรา 24 วรรคสอง มาตรา 24 วรรคสาม และ มาตรา 24 วรรคสี่ ที่บัญญัติให้ “...ส่วนราชการใดได้รับเงินที่มีผู้มอบให้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ส่วนราชการ นั้นใช้จ่ายในกิจการของส่วนราชการนั้นก็ดี หรือได้รับเงินที่เกิดจากทรัพย์สินซึ่งมีผู้มอบให้เพื่อหาดอกผลใช้จ่ายในกิจการของส่วนราชการนั้นก็ดี ให้ส่วนราชการนั้นจ่ายเงินหรือก่องหนี่ผูกพันภายในวงเงินที่ได้รับนั้นได้ และไม่ต้องนำส่งคลัง

ในกรณีส่วนราชการได้รับเงินตามโครงการช่วยเหลือหรือร่วมมือกับรัฐบาลต่างประเทศ องค์การสหประชาชาติ ทบวงการชำนาญพิเศษแห่งสหประชาชาติ องค์การระหว่างประเทศอื่นใด หรือบุคคลใดไม่ว่าจะเป็นเงินให้กู้หรือให้เปล่า รวมทั้งเงินที่ส่วนราชการ ได้รับสืบเนื่องจากโครงการช่วยเหลือหรือร่วมมือเช่นว่านั้น รัฐมนตรีจะกำหนดเป็นอย่างอื่นโดยไม่ต้องนำส่งคลังก็ได้

⁹⁸ เฝิงอ้าง, น.239.

⁹⁹ เอ้ออารีย์ อังจะนิล, อ้างแล้ว เชนงรรถที่ 94, น.108 - 114.

¹⁰⁰ สมคิด เลิศไพฑูรย์, อ้างแล้ว เชนงรรถที่ 61, น.239.

รัฐมนตรีจะอนุญาตให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินในกรณีต่อไปนี้ นำเงินนั้นไปใช้จ่าย โดยไม่ต้องนำส่งคลังก็ได้ คือ

- 1) เงินที่ได้รับในลักษณะค่าชดใช้ความเสียหายหรือสิ้นเปลืองแห่งทรัพย์สินและ จำเป็นต้องจ่ายเพื่อบูรณะทรัพย์สินหรือจัดให้ได้ทรัพย์สินคืนมา
 - 2) เงินรายรับของส่วนราชการที่เป็นสถานพยาบาล สถานศึกษา หรือสถานอื่นใดที่ อำนาจบริการอันเป็นสาธารณประโยชน์หรือประชาสงเคราะห์
 - 3) เงินที่ได้รับในลักษณะผลพลอยได้จากการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่
 - 4) เงินที่ได้รับจากการจำหน่ายหุ้นในนิติบุคคลเพื่อนำไปซื้อหุ้นในนิติบุคคลอื่น
- การจ่ายเงินตามข้อ 2) และข้อ 3) ต้องเป็นไปตามระเบียบที่ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีและ ผู้อำนวยการ ส่วนการจำหน่ายหุ้นและการซื้อหุ้นตามข้อ 4) ต้องเป็นไปตามระเบียบของกระทรวงการคลังที่ ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี”

2.4.4 ข้อยกเว้นการไม่ต้องนำเงินส่งคลัง

ในปัจจุบันพบว่าข้อยกเว้นที่อนุญาตให้หน่วยงานของรัฐไม่ต้องนำเงินส่งคลังเป็นรายได้ แผ่นดินปรากฏอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 หรือตามกฎหมายเฉพาะอื่น ซึ่งผู้เขียนสรุปสาระสำคัญโดยสังเขป ได้ดังนี้

2.4.4.1 ข้อยกเว้นตามมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502

ข้อยกเว้นตามมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ที่อนุญาตให้ ส่วนราชการไม่ต้องนำเงินส่งคลัง ทำให้เกิดเงินนอกงบประมาณที่ไม่ต้องนำส่งคลัง 7 ประเภทด้วยกัน คือ

- 1) เงินบริจาค หมายถึง เงินที่มีผู้มอบให้ส่วนราชการโดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อให้ส่วน ราชการนั้นใช้จ่ายในกิจกรรมของส่วนราชการนั้น หรือเป็นเงินที่เกิดจากทรัพย์สินซึ่งมีผู้มอบให้เพื่อหาดอก ผลใช้จ่ายในกิจการของส่วนราชการนั้น ผู้ที่มอบให้จะกำหนดวัตถุประสงค์ในการมอบให้อย่างชัดเจนด้วย ว่ามอบให้เพื่อวัตถุประสงค์ใด ส่วนราชการจึงนำไปใช้จ่ายและก่อนนี้ผู้กักพันได้เฉพาะตามวัตถุประสงค์ เท่านั้น เงินที่ได้รับมาในลักษณะดังกล่าวไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน (มาตรา 24 วรรคสอง)

- 2) เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ หมายถึง เงินที่ได้รับจากรัฐบาลต่างประเทศ องค์การสหประชาชาติ ทบวงการชำนัญพิเศษแห่งสหประชาชาติ องค์การระหว่างประเทศ หรือบุคคลใด

ทั้งที่เป็นการช่วยเหลือแบบให้เปล่าหรือการให้กู้ยืมโดยไม่คิดดอกเบี้ย หรือคิดดอกเบี้ยต่ำ¹⁰¹ เงินประเภทนี้ต้องให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังพิจารณากำหนดเพื่อไม่ต้องนำส่งคลัง เพราะจะต้องมีการพิจารณาถึงผลดีและผลเสียในการรับการช่วยเหลือด้วย จะเห็นได้ว่า เงินจำนวนนี้มีความคล้ายคลึงกับเงินบริจาคตั้งได้กล่าวมาแล้วที่เป็นการให้โดยระบுவัตถุประสงค์ ซึ่งเงินในข้อนี้ก็อาจระบுவัตถุประสงค์ เพียงแต่ต้องมีที่มาจากต่างประเทศ นอกจากนี้เงินบริจาคตามข้อ 1) ส่วนราชการมีอำนาจเก็บไว้ใช้จ่ายโดยไม่ต้องนำส่งคลังได้เลย แต่เงินในข้อนี้รัฐมนตรีจะต้องกำหนดว่าไม่ต้องนำส่งคลัง (มาตรา 24 วรรคสาม)

3) เงินบูรณะทรัพย์สิน หมายถึง เงินที่ส่วนราชการได้รับมาในลักษณะค่าชดใช้ความเสียหายหรือสิ้นเปลืองของทรัพย์สิน ซึ่งจำเป็นต้องใช้จ่ายเพื่อบูรณะทรัพย์สินหรือจัดให้ได้ทรัพย์สินนั้นคืนมา ยกตัวอย่างเช่น มีคนมากระทำละเมิดแก่ส่วนราชการ ผู้กระทำละเมิดได้จ่ายค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานนั้นแล้ว ในกรณีนี้ส่วนราชการสามารถเก็บเงินที่ได้รับนี้ไปบูรณะทรัพย์สินที่เสียหายหรือทำให้ทรัพย์สินนั้นกลับคืนมาได้เลย โดยไม่ต้องนำส่งคลัง (มาตรา 24 วรรคสี่ (1))

4) เงินบำรุงสถานพยาบาลในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข หมายถึง บรรดาเงินทั้งปวงที่สถานพยาบาลในสังกัดกระทรวงสาธารณสุขได้รับไว้เป็นกรรมสิทธิ์ เพื่อประโยชน์สาธารณะหรือการประชาสงเคราะห์ (มาตรา 24 วรรคสี่ (2))

5) เงินบำรุงการศึกษา หมายถึง เงินทั้งปวงที่สถานศึกษาได้รับไว้เป็นกรรมสิทธิ์ เพื่อบำรุงการศึกษา นอกเหนือจากเงินงบประมาณรายจ่าย เช่น เงินค่าหน่วยกิตของมหาวิทยาลัย (มาตรา 24 วรรคสี่ (2))

6) เงินที่ได้รับในลักษณะผลพลอยได้จากการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ หมายถึง เงินที่ได้รับในลักษณะผลพลอยได้ในการปฏิบัติหน้าที่ ตามระเบียบ ข้อบังคับ หรือกฎหมายของส่วนราชการ โดยมองที่ผลพลอยได้ที่หน่วยงานนั้นได้มาระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ เช่น กรมประมงมีหน้าที่สำรวจทะเลแล้วจับปลาได้ระหว่างปฏิบัติหน้าที่ นำปลาที่จับได้มาขาย เงินที่ได้มาเป็นผลพลอยได้ที่ยกเว้นไม่ต้องนำส่งคลัง (มาตรา 24 วรรคสี่ (3))

7) เงินที่ได้จากการจำหน่ายหุ้นในนิติบุคคลเพื่อนำไปซื้อหุ้นในนิติบุคคลอื่น ได้แก่ ผลจากการยึดทรัพย์สินที่ใช้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญของคณะปฏิวัติหรือตามคำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นผลให้กระทรวงการคลังมีกรรมสิทธิ์ในหุ้นของบริษัทที่ยึดมา ซึ่ง

¹⁰¹ ญัตติฯ สติตพรธชัย, การคลังสาธารณะ, (กรุงเทพมหานคร : เอ็กสเปอร์เน็ท, 2553), น.109.

กระทรวงการคลังมีความประสงค์จะขายหุ้นในนิติบุคคลนั้น เพื่อที่จะนำไปซื้อหุ้นในนิติบุคคลอื่น เงินในส่วนนี้จึงเข้าช้อยกเว้นที่อนุญาตให้ไม่ต้องนำส่งคลัง (มาตรา 24 วรรคสี่ (4))¹⁰²

เงินที่ได้รับมาตามข้อ 3) ถึงข้อ 7) รัฐมนตรีจะอนุญาตให้ส่วนราชการไม่ต้องนำเงินส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินก็ได้

การจ่ายเงินตามข้อ 4) ถึงข้อ 6) ต้องเป็นไปตามระเบียบที่ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีและผู้อำนวยการ ส่วนการจำหน่ายหุ้นและการซื้อหุ้นตามข้อ 7) ต้องเป็นไปตามระเบียบของกระทรวงการคลังที่ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

2.4.4.2 ข้อยกเว้นตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491

พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 มาตรา 4 กำหนดให้บรรดาเงินทั้งปวงที่ส่วนราชการจัดเก็บได้จะต้องนำส่งคลัง จะหักไว้เพื่อการใดไม่ได้ โดยมีข้อยกเว้นที่อนุญาตให้หัวหน้าส่วนราชการสามารถหักจ่ายจากเงินที่จะต้องส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังได้ใน 3 กรณี ดังนี้

1) รายจ่ายที่หักนั้นเป็นรายจ่ายที่มีกฎหมายอนุญาตให้จ่ายได้ เช่น องค์กรที่มีอำนาจเกี่ยวกับการฟอกเงิน องค์กรปราบปรามยาเสพติด จะมีกฎหมายเฉพาะที่ให้อำนาจหักเงินที่ได้เอามาเป็นรายจ่ายได้โดยไม่ต้องนำส่งเข้าคลัง

2) รายจ่ายที่จำเป็นต้องจ่ายตามระเบียบที่ได้รับความตกลงกับกระทรวงการคลัง เพื่อเป็นค่าสินบนรางวัล หรือค่าใช้จ่ายในการจัดให้ได้มาซึ่งเงินอันพึงต้องชำระให้แก่รัฐบาล เช่น เงินสินบนและรางวัลของกรมศุลกากร ตามมาตรา 102 ตรี ของพระราชบัญญัติกรมศุลกากร พ.ศ. 2469 กำหนดว่า “ให้อธิบดีมีอำนาจสั่งจ่ายเงินรางวัล ตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด โดยได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรี” เช่น ความผิดฐานลักลอบหนีศุลกากร หรือของต้องห้ามในการนำเข้า หรือส่งออกไปนอกอาณาจักรให้หักจ่ายเป็นเงินสินบนและรางวัลร้อยละห้าสิบห้าจากเงินค่าขายของกลาง

3) รายจ่ายที่ต้องจ่ายคืนให้แก่บุคคลใด ๆ เพราะเป็นเงินอันไม่พึงต้องชำระให้แก่รัฐบาล เช่น เงินภาษีที่มีผู้ชำระเกินไว้ เงินบางอย่างที่รัฐบาลเรียกเก็บโดยไม่มีอำนาจ เป็นต้น

2.4.4.3 ข้อยกเว้นตามกฎหมายเฉพาะอื่น

นอกจากข้อยกเว้นตามกฎหมายทั้งสองฉบับข้างต้นแล้ว ยังพบข้อยกเว้นตามกฎหมายอื่นที่ยกเว้นให้หน่วยงานไม่ต้องนำเงินส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน ซึ่งในปัจจุบันพบว่า

¹⁰² ปรีชา สุวรรณทัต, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 2*, น.179.

กฎหมายที่วางหลักเกณฑ์ในส่วนนี้อยู่หลายฉบับมาก เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการกู้เงิน กฎหมายขององค์การมหาชน กฎหมายจัดตั้งกองทุนต่าง ๆ ยกตัวอย่างโดยสังเขป ได้ดังนี้

(1) พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548

พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 มาตรา 20 กำหนดให้กระทรวงการคลังกู้เงินได้เฉพาะเพื่อวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

- 1) เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
- 2) ปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ
- 3) ให้นำหน่วยงานอื่นกู้ต่อ
- 4) พัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ

เงินที่ได้รับจากการกู้เงินดังกล่าวข้างต้นให้นำไปใช้ได้ตามวัตถุประสงค์ของการกู้เงิน หรือตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ โดยไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง

(2) พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. 2552

พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. 2552 มาตรา 4 กำหนดให้เงินที่ได้จากการกู้ตามมาตรา 3 (จำนวนไม่เกินสี่ล้านบาท) ให้นำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ในการกู้โดยไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง

(3) พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มาตรา 14 กำหนดให้บรรดารายได้ต่าง ๆ ขององค์การมหาชนไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง และกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

(4) พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539

พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 มาตรา 11 กำหนดให้เงินรายได้ของกองทุนที่ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน

(5) พระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย

พ.ศ. 2551

พระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2551 มาตรา 5 กำหนดให้จัดตั้งองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทยเป็นนิติบุคคล เรียกโดยย่อว่า “ส.ส.ท.” และให้ใช้ชื่อเป็นภาษาอังกฤษว่า “Thai Public Broadcasting Service” ทำหน้าที่เป็นองค์การสื่อสารสาธารณะด้านวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ แต่ดำเนินการภายใต้ทุน ทรัพย์สิน และรายได้ขององค์การ โดยกำหนดให้ทุน ทรัพย์สิน และรายได้ขององค์การ ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้ของแผ่นดินตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ซึ่งประกอบด้วย

1) เงินบำรุงองค์การที่จัดเก็บจากผู้มีหน้าที่เสียภาษีตามกฎหมายว่าด้วยสุราและกฎหมายว่าด้วยยาสูบ (มาตรา 12)

2) เงินและทรัพย์สินที่ได้รับโอนจากสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับการดำเนินงานสถานีวิทยุโทรทัศน์ระบบ ยู เอช เอฟ และของสำนักงานบริหารกิจการสถานีวิทยุโทรทัศน์ระบบ ยู เอช เอฟ เฉพาะกิจ (หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ) ที่อยู่ในความดูแลของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีและกรมประชาสัมพันธ์ หรือตามกฎหมายอื่น (มาตรา 57)

3) ทุนประเดิมที่รัฐจ่ายให้เป็นการอุดหนุนตามมาตรา 60

4) ค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าบริการ หรือค่าตอบแทนอื่นใดในการให้บริการ

5) เงินหรือทรัพย์สินอื่นใดที่ได้รับจากผู้สนับสนุนองค์การ

6) รายได้หรือการหาประโยชน์จากทรัพย์สินทางปัญญาขององค์การ

7) ดอกผลที่เกิดจากเงินหรือทรัพย์สินขององค์การ (มาตรา 11)

(6) พระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พ.ศ.2544

พระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พ.ศ.2544 มาตรา 12 (1)

กำหนดให้อำนาจกรมสรรพสามิตและกรมศุลกากรเป็นผู้ดำเนินการเรียกเก็บเงินบำรุงกองทุน เพื่อนำส่งเป็นรายได้ของกองทุน โดยไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังเป็นรายได้แผ่นดิน ตามระเบียบที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนด

(7) พระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558

พระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558 มาตรา 36 กำหนดให้จัดตั้งกองทุนที่เรียกว่า “กองทุนพัฒนาการกีฬาแห่งชาติ” เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนสำหรับใช้จ่ายในการส่งเสริม สนับสนุน พัฒนา ช่วยเหลือและจัดสวัสดิการที่เกี่ยวกับการกีฬา โดยประกอบด้วยเงินและทรัพย์สิน ดังต่อไปนี้

- 1) เงินบำรุงกองทุน
- 2) เงินและทรัพย์สินที่โอนมา
- 3) เงินทุนประเดิมที่รัฐบาลจัดสรรให้
- 4) เงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือที่ได้รับจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามความจำเป็น
- 5) เงินรายได้หรือผลประโยชน์ที่เกิดจากกองทุน
- 6) รายได้ที่เกิดจากการดำเนินการของกองทุน
- 7) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้
- 8) รายได้อื่น ๆ

เงินและทรัพย์สินดังกล่าวมาแล้วข้างต้นให้เป็นของกองทุนพัฒนาการกีฬาแห่งชาติ โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน (มาตรา 36)

2.4.5 เหตุผลของการมีเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลัง

เงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนภารกิจต่าง ๆ ของรัฐให้สำเร็จลุล่วงไปได้ ผู้เขียนสรุปเหตุผลของการมีเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลัง ได้ดังนี้

2.4.5.1 ความคล่องตัวในการใช้จ่ายเงิน

ในแต่ละปีส่วนราชการจะได้รับจัดสรรงบประมาณ ผ่านการพิจารณาอนุมัติจากรัฐสภาตามที่ได้ยื่นขอไป หลังจากรัฐสภาอนุมัติแล้วจะตราเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี จะเห็นได้ว่ากว่าที่ส่วนราชการจะสามารถเบิกเงินมาใช้จ่ายได้ ต้องผ่านกระบวนการหลายขั้นตอน ซึ่งใช้เวลาค่อนข้างนาน ในบางกรณีส่วนราชการอาจไม่สามารถนำเงินแผ่นดินมาใช้ได้อย่างทันต่อสถานการณ์ ดังนั้น การมีเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังจึงเป็นส่วนเสริมให้ส่วนราชการมีเงินนอกเหนือจากเงินงบประมาณที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อให้ภารกิจต่าง ๆ ดำเนินไปได้อย่างต่อเนื่อง เนื่องจากเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังมี

ความคล่องตัวและสะดวกรวดเร็วในการใช้จ่ายมากกว่าเงินในงบประมาณ¹⁰³ เพราะได้รับการผ่อนคลายจากกฎระเบียบของทางราชการ¹⁰⁴

2.4.5.2 การดำเนินการกิจการเกิดความต่อเนื่อง

การดำเนินการของรัฐบางโครงการอาจเกิดเหตุการณ์ที่จำเป็นต้องใช้เงินอย่างรีบด่วน ซึ่งหากไม่มีเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังนี้ โครงการก็อาจหยุดชะงักไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ ทำให้ขาดความต่อเนื่อง ผลที่ตามมา คือ เกิดความล่าช้าและไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จตามกรอบระยะเวลาที่วางไว้ ดังนั้น เงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังจึงมีส่วนช่วยให้งานกิจการต่าง ๆ ของส่วนราชการดำเนินไปได้อย่างต่อเนื่อง

2.4.5.3 ลดขั้นตอนการปฏิบัติที่ไม่จำเป็น

เงินคงคลังนั้นอาจมีเงินของเอกชนปะปนอยู่ด้วย ได้แก่ เงินอันไม่พึงต้องชำระให้แก่รัฐบาล เช่น กรณีที่เก็บภาษีมาเกินหรือโดยไม่มีอำนาจ เงินในลักษณะนี้กระทรวงการคลังมีหน้าที่ต้องคืนให้แก่เจ้าของเงิน กฎหมายจึงกำหนดให้หักรายจ่ายจากเงินที่จะต้องนำส่งคลังได้ เป็นการลดขั้นตอนและกระบวนการปฏิบัติที่ไม่จำเป็น

2.4.5.4 สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจทางปกครอง

การกระจายอำนาจทางปกครองเป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐบาล โดยส่วนกลางจะถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจ ทรัพยากร และภารกิจให้แก่องค์กรอื่น¹⁰⁵ ทำให้หน่วยงานแต่ละแห่งมีอิสระด้านงบประมาณและรายได้

การกระจายอำนาจปกครองสามารถจำแนกได้ 2 แบบ ดังนี้

1) การกระจายอำนาจทางพื้นที่ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะมีการเลือกตั้งผู้บริหาร และมีเจ้าหน้าที่ที่เป็นอิสระจากส่วนกลาง โดยส่วนกลางมีหน้าที่แค่กำกับดูแล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะอิสระในการบริหารจัดการ เริ่มตั้งแต่การจัดเก็บภาษี การบริการงบประมาณและทรัพย์สิน และมีระบบการบริหารการคลังเป็นของตนเอง รวมถึงการกำหนดนโยบายการเงินการคลัง

¹⁰³ ปรีชา สุวรรณทัต, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 2*, น.54.

¹⁰⁴ สำนักนโยบายการคลัง, “ความเสี่ยงและภาระทางการคลังจากกองทุนนอกงบประมาณ” *การคลังปริทัศน์*, ฉบับที่8/2557 (2557).

¹⁰⁵ บุสดี ไชยสุโพธิ์, “ความหมายของการกระจายอำนาจ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 20 เมษายน 2559, จาก <https://www.gotoknow.org/posts/323219>.

การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี การจัดเก็บรายได้ การจัดทำรายงานการเงิน และการเปิดเผยข้อมูลให้ประชาชนในท้องถิ่นรับทราบ¹⁰⁶

2) การกระจายอำนาจทางบริการ เป็นการมอบบริการสาธารณะให้องค์กรอื่นนอกส่วนกลางไปดำเนินการจัดทำด้วยเงินทุนและเจ้าหน้าที่ขององค์กรนั่นเอง¹⁰⁷ โดยองค์กรนั้นแยกออกมาเป็นนิติบุคคลต่างหาก และมีผู้บริหารและทรัพย์สินเป็นของตนเอง ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากส่วนกลาง

ประโยชน์ในการกระจายอำนาจ เพื่อให้การดำเนินการของรัฐมีประสิทธิภาพมากขึ้น ลดขั้นตอนการปฏิบัติที่ไม่จำเป็น เนื่องจากความล่าช้าในการรอการตัดสินใจจากส่วนกลาง นอกจากนี้ ยังสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง และประชาชนในท้องถิ่นนั้นยังมีส่วนร่วมในการตัดสินใจอีกด้วย แต่อย่างไรก็ตาม การกระจายอำนาจอาจก่อให้เกิดปัญหาตามมา เช่น กรณีที่มีการกระจายอำนาจมากเกินไป การที่รัฐส่วนกลางจะควบคุมและกำหนดทิศทางการคลังกระทำได้ยาก อาจตามมาด้วยปัญหาการขาดวินัยการเงินการคลังในการใช้จ่ายได้¹⁰⁸

อย่างไรก็ตาม ด้วยเหตุที่เงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังไม่ผ่านการพิจารณาจากรัฐสภาอนุมัติวงเงินเสียก่อนที่จะใช้จ่ายเงิน จึงอาจถูกมองว่าการใช้จ่ายเงินดังกล่าวนี้ไม่เป็นไปตามกรอบวินัยการเงินการคลังในการใช้จ่ายเงินที่ดี ผลเสียของเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลัง มีดังนี้

1) ควบคุมการใช้จ่ายได้ยาก

เงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลัง ส่วนราชการสามารถเก็บไว้ใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องนำเสนอเข้าคลัง ซึ่งไม่ผ่านขั้นตอนการพิจารณาจากรัฐสภาก่อนที่จะมีการใช้จ่าย มีแต่เพียงการรายงานหลังจากที่ใช้จ่ายไปแล้ว ซึ่งเป็นแต่เพียงการรายงานให้ทราบเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ส่วนราชการจึงพยายามหาช่องทางในการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลัง แทนที่จะเสนอของงบประมาณตามปกติไป เพราะมีความสะดวกและรวดเร็วกว่า เงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังควบคุมการใช้จ่ายได้ค่อนข้างยาก เนื่องจากยังไม่มีระบบการควบคุมก่อนการใช้จ่ายเงิน จึงเป็นการยากที่จะ

¹⁰⁶ จรัส สุวรรณมาลา, การคลังภาครัฐ ว่าด้วยการแย่งชิง หักหลัง และสุ่มเสี่ยง ภาค 1 สถาบันการคลัง, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556) , น.86 - 90.

¹⁰⁷ นันทวัฒน์ บรมานันท์, “โครงสร้างของฝ่ายปกครอง,” สืบค้นเมื่อวันที่ 1 เมษายน 2559, จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1232>.

¹⁰⁸ บุสดี ไชยสุโพธิ์, อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 105.

ควบคุมการใช้จ่ายเงินให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ถึงแม้ว่า จะมีการให้ส่วนราชการจัดทำรายงานการรับและการใช้จ่ายเงินทุกสิ้นปี ก็เป็นเพียงการรายงานหลังจากที่ได้ใช้จ่ายเงินไปแล้ว การขาดมาตรการในการควบคุมการใช้จ่ายให้มีความรัดกุม อาจส่งผลเสียตามมาในหลายเรื่อง เช่น การทุจริตคอร์รัปชัน การใช้จ่ายเงินอย่างไม่เหมาะสมและไม่มีประสิทธิภาพ

2) ไม่ทราบถึงรายจ่ายที่แท้จริง

ถึงแม้ว่าตามมาตรา 170 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จะบัญญัติให้ส่วนราชการต้องจัดทำรายงานการรับและการใช้จ่ายเงินที่ไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเมื่อสิ้นปีงบประมาณทุกปี และให้คณะรัฐมนตรีทำรายงานเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต่อไป แต่ในต้วบทบัญญัติยังขาดความชัดเจนในหลายเรื่อง อย่างเช่น ความชัดเจนเกี่ยวกับรายละเอียดที่จำเป็นต้องปรากฏในรายงานการรับและการใช้จ่ายเงิน ระยะเวลาในการจัดส่งรายงาน นอกจากนี้ ยังขาดบทลงโทษที่แน่นอน กรณีที่หน่วยงานใดฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามที่ได้กำหนดไว้ ด้วยเหตุนี้การใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณจึงมักจะไม่ถูกรายงานหรือไม่รายงานอย่างละเอียดเพียงพอ ทำให้รัฐสภาไม่ทราบถึงรายจ่ายที่แท้จริง

3) โครงการหรือนโยบายที่มีความจำเป็นอาจไม่ได้รับการจัดสรรเงินได้อย่างเต็มที่

เงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังเป็นเงินที่มีลักษณะพิเศษ เพราะอยู่นอกเหนือจากกระบวนการพิจารณางบประมาณปกติของรัฐบาล ทำให้ในภารกิจหรือโครงการของรัฐที่อาจจำเป็นกว่าไม่ได้รับการจัดสรรเงินอย่างเต็มที่หรือเหมาะสมกับภารกิจนั้นอย่างแท้จริง

จะเห็นได้ว่า เงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังมีทั้งผลดีและผลเสีย จึงจำเป็นที่จะต้องพิจารณาว่ายังคงมีความจำเป็นที่จะต้องมียกเว้นหรือไม่ ซึ่งผู้เขียนจะได้ทำการพิจารณาในบทต่อ ๆ ไป

2.4.6 วิเคราะห์ความสัมพันธ์และความไม่สัมพันธ์ของเงินแผ่นดิน เงินคงคลัง และเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลัง

จากที่กล่าวมา ทำให้ถึงทราบถึงความหมายของเงินแผ่นดิน เงินคงคลัง เงินนอกงบประมาณทั้งที่เป็นเงินคงคลัง และไม่ใช้เงินคงคลัง โดยพบว่าเงินประเภทต่าง ๆ ข้างต้น มีความเกี่ยวเนื่องและสัมพันธ์กัน แต่หาได้เป็นสิ่งเดียวกันไม่ ดังนั้น ผู้เขียนจึงขอสรุปความสัมพันธ์และไม่สัมพันธ์กันของเงินแต่ละประเภท ดังนี้

เงินแผ่นดิน และเงินคงคลังมีความสัมพันธ์กัน กล่าวคือ เงินแผ่นดินมีความหมายกว้างกว่าเงินคงคลัง โดยเงินคงคลังมีส่วนหนึ่งที่มีสถานะเป็นเงินแผ่นดิน แต่อย่างไรก็ตาม ยังมีเงินอีก

ประเภทหนึ่งที่ตั้งแม้ว่าจะอยู่ในคลัง แต่ก็มีได้มีสถานะเป็นเงินแผ่นดิน เพราะเงินจำนวนนี้มีได้เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ แต่มีข้อผูกพันที่จะต้องคืนให้แก่ผู้เป็นเจ้าของที่แท้จริง ยกตัวอย่างเช่น เงินฝาก ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าเงินคลังเป็นเพียงส่วนหนึ่งของเงินแผ่นดินเท่านั้น และไม่ใช่เงินคลังทุกประเภทจะมีสถานะเป็นเงินแผ่นดินทั้งหมด¹⁰⁹

เงินคลังสามารถแยกออกเป็นเงินคลังประเภทเงินในงบประมาณและเงินคลังประเภทเงินนอกงบประมาณ โดยเงินในงบประมาณที่รัฐบาลได้เป็นกรรมสิทธิ์จะถูกจัดสรรให้แก่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ หากไม่เพียงพอจำเป็นต้องนำเงินนอกงบประมาณมาใช้จ่ายในเงินงบประมาณด้วย เช่น การกู้เงิน แต่การชำระคืนเงินกู้พร้อมดอกเบี้ยที่ถือเป็นเงินนอกงบประมาณก็ได้มีการนำเงินในงบประมาณมาชำระคืน ซึ่งส่งผลให้เงินคลังเหลือน้อยลง อาจขัดต่อกรอบวินัยการเงินการคลัง

ลักษณะที่แตกต่างกันระหว่างเงินในงบประมาณและเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคลัง คือ เงินในงบประมาณ ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจะต้องมีการเก็บรักษาหรือนำส่งบัญชีเงินคลังบัญชีที่ 1 หรือที่เรียกว่า บัญชีรายรับเสมอ หรือในคลังจังหวัด และหรือคลังอำเภอ ส่วนเงินนอกงบประมาณมีทั้งในส่วนที่ต้องนำส่งคลังและในส่วนที่ไม่ต้องส่งคลัง ในส่วนเงินนอกงบประมาณที่ได้นำไปเก็บรักษาหรือนำไปฝากไว้ในบัญชีเงินคลังบัญชีที่ 1 หรือในคลังจังหวัด และหรือคลังอำเภอ แล้ว เงินนอกงบประมาณนั้นจะมีฐานะเป็นเงินนอกงบประมาณที่เป็นเงินคลัง แต่เงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคลังนั้น เกิดจากกฎหมายหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังอนุญาตให้ส่วนราชการไม่ต้องนำเงินส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยเงินคลัง หรือตามกฎหมายเฉพาะอื่น

2.5 วินัยการเงินการคลัง

วินัยการเงินการคลังมีปรากฏตั้งแต่ในรัฐธรรมนูญฉบับแรก คือ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 จนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 และร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ เพื่อลงมติ) พุทธศักราช 2558 และร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับลงประชามติ)

¹⁰⁹ ปรีชา สุวรรณทัต, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 2*, น.165 - 167.

พุทธศักราช 2559 นอกจากนี้ วินัยการเงินการคลังมิได้อาศัยบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรแต่เพียงอย่างเดียว หากแต่ยังมีแนวทางปฏิบัติที่มีได้บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งก็คือ จารีตประเพณี ดังเช่นที่ถูกบัญญัติในรัฐธรรมนูญบางฉบับ ความว่า “เมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับแก่กรณีใด ให้วินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข”¹¹⁰ ถือได้ว่ารัฐธรรมนูญยอมรับให้จารีตประเพณียกระดับขึ้นมาเป็นกฎหมาย และมีสภาพบังคับเป็นกฎหมาย แต่กฎหมายจารีตประเพณีนั้นยังคงไม่มีศักดิ์ในทางกฎหมาย จนกว่าจารีตประเพณีนั้นจะถูกนำมาบัญญัติเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษร เหตุผลที่จำเป็นต้องมีกฎหมายจารีตประเพณี ก็เพื่อประโยชน์ในการอุดช่องว่างในกฎหมาย การยอมรับว่าการกระทำใดเป็นจารีตประเพณีในรัฐธรรมนูญนั้น จะต้องเป็นสิ่งที่ทุกคนเห็นว่าถูกต้องและถือปฏิบัติสืบต่อกันเป็นเวลายาวนาน ในส่วนนี้จึงไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายที่แน่นอน เป็นเพียงแค่แนวทางในการปฏิบัติ ในเรื่องนี้มีกรณีที่น่าสนใจอย่างยิ่งเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ที่กำหนดไว้ว่าเมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด วินิจฉัยไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข แล้วประเพณีการปกครองประเทศไทยที่กล่าวถึงนี้ตีความกว้างแค่ไหน เมื่อตีความจากเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ น่าจะตีความว่าประเพณีการปกครองประเทศไทย จะต้องมีการถือปฏิบัติสืบเนื่องกันมาช้านาน ไม่ใช่เพียงปฏิบัติมาเพียงแค่รัฐธรรมนูญฉบับเดียว จึงมีประเด็นว่าในเรื่องเกี่ยวกับกฎหมายเกี่ยวกับการคลังบางเรื่องที่เพิ่งถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นครั้งแรก จะถือได้ว่าเป็นประเพณีการปกครองประเทศไทยหรือไม่ ซึ่งผู้เขียนจะได้นำการศึกษาต่อไป¹¹¹

เหตุผลที่ไม่ได้บัญญัติกรอบวินัยการเงินการคลังไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน อาจด้วยเหตุผลที่ว่ากฎหมายมหาชนมีลักษณะพิเศษกว่ากฎหมายอื่น เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา การบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร อาจไม่เหมาะสมกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจริงและไม่มีความยืดหยุ่นตามการ

¹¹⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มาตรา 5

¹¹¹ รัฐธรรมนูญรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง

“มาตรา 5 วรรคหนึ่ง เมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใดให้กระทำการนั้นหรือวินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขแต่ประเพณีการปกครองดังกล่าวต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้”

เปลี่ยนแปลงที่มีลักษณะเป็นพลวัตร¹¹² นอกจากนี้ การที่บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีฐานะเป็นกฎหมายสูงสุด ทำให้แก้ไขและเปลี่ยนแปลงได้ยาก ถึงแม้ว่าการให้ประชาชนลงประชามติ รับร่างรัฐธรรมนูญจะสอดคล้องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย แต่ก็ยังเป็นเพียงการให้ความเห็นชอบ หรือไม่เห็นชอบทั้งฉบับ ดังนั้น ผู้ร่างรัฐธรรมนูญจึงได้วางทางแก้ไขของปัญหาดังกล่าว คือ ในมาตรา 167 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่กำหนดให้มีกฎหมายการเงินการคลังของรัฐ เพื่อกำหนดกรอบวินัยการเงินการคลัง เพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดหารายได้ กำกับการใช้จ่ายเงินตาม หลักการรักษาเสถียรภาพ พัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน และความเป็นธรรมในสังคม แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายการเงินการคลังของรัฐยังไม่มีสภาพบังคับแต่อย่างใด

2.5.1 ความหมายของคำว่า “วินัยการเงินการคลัง”

คำว่า “วินัยการเงินการคลัง” ไม่มีการนิยามถึงคำจำกัดความไว้ แต่พบว่ามี การพูดถึง เรื่องการรักษาวินัยการเงินการคลังอยู่เสมอ ซึ่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีการบัญญัติถึงเรื่องวินัยการเงินการคลังอยู่ในหมวด 8 การเงิน การคลัง และงบประมาณซึ่งได้มีการ กำหนดแยกออกมาเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ และยังมีบทบัญญัติเรื่องวินัยการเงินการคลังที่ อยู่นอกหมวด 8 อีกหลายมาตรา ดังต่อไปนี้

มาตรา 83 ความว่า “รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการดำเนินการตามแนวปรัชญา เศรษฐกิจพอเพียง”

มาตรา 84 (2) ความว่า “สนับสนุนให้มีการใช้หลักคุณธรรม จริยธรรม และหลักธรรมาภิบาล ควบคู่กับการประกอบกิจการ”

มาตรา 84 (3) ความว่า “ควบคุมให้มีการรักษาวินัยการเงินการคลังเพื่อสนับสนุนเสถียรภาพ และความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ปรับปรุงระบบการจัดเก็บภาษีอากรให้มีความเป็น ธรรมและสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจและสังคม”¹¹³

จากการศึกษาคำว่า “วินัยการเงินการคลัง” ที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายฉบับต่าง ๆ ตำรา กฎหมาย คำสอนของนักวิชาการ ทั้งด้านนิติศาสตร์ และเศรษฐศาสตร์ สามารถสรุปโดยสังเขป ได้ดังนี้

¹¹² ปรีชา สุวรรณทัต, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 46*, น.75.

¹¹³ ปรีชา สุวรรณทัต, “เงินกู้ 2.2 ล้านล้านบาท ขัดต่อ ‘ธรรมวินัยทางการคลัง’ และรัฐธรรมนูญ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2557 จาก <http://www.naewna.com/politic/columnist/5820>.

ความหมายอย่างกว้างของคำว่า “วินัยทางการเงินการคลัง” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พบว่า คำว่า “วินัย” หมายถึง ระเบียบสำหรับกำกับความประพฤติให้เป็นแบบแผนอันหนึ่งอันเดียวกัน ส่วนคำว่า “การคลัง” หรือ “การคลังสาธารณะ” หมายถึง การจัดการด้านการเงิน การคลังและงบประมาณแผ่นดินของประเทศ

นอกจากนี้ มีนักวิชาการหลายท่านที่ได้แสดงความเห็นเกี่ยวกับความหมายของวินัยการเงินการคลัง สรุปได้ดังนี้

ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.ปรีชา สุวรรณทัต ได้เคยให้ความเห็นไว้ว่า “วินัยการเงินการคลัง โดยวิเคราะห์เบื้องต้นของคำว่า วินัย ที่ปรากฏในหนังสือนิติศาสตร์แนวพุทธ ดังนี้ “...วินัยเป็นการจัดสรรโอกาส ทำให้ชีวิตและสังคมมีระบบระเบียบและมีโอกาสเกิดขึ้น ทำให้ทำอะไร ๆ ได้คล่องดำเนินชีวิตได้สะดวก ดำเนินกิจการได้สะดวก ถ้าชีวิตและสังคมไม่มีระเบียบ ไม่เป็นระบบ ก็จะสูญเสียโอกาสในการที่จะดำเนินชีวิตและกิจกรรมของสังคมให้เป็นไปด้วยดี ตลอดจนการพัฒนาได้ผลดี... วินัยตั้งอยู่บนฐานของธรรมและเพื่อธรรม แต่แยกออกเป็นคนละเรื่อง ธรรมเป็นเรื่องของความจริงแท้ในธรรมชาติ ส่วนวินัยเป็นเรื่องของสมมุติเพื่อหนุนธรรม...”¹¹⁴

ความเห็นของรองศาสตราจารย์ ดร. อรพิน ผลสุวรรณีย์ สบายรูป มีความเห็นว่า “วินัยทางงบประมาณและการคลัง คือ กฎ ข้อบังคับ (มาตรการทางกฎหมาย) ซึ่งกำหนดเป็นข้อห้าม หรือข้อปฏิบัติ ที่กำหนดขึ้นเพื่อให้การบริหารจัดการเกี่ยวกับการเงินการคลังของรัฐและองค์กรของรัฐเป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมาย และจะต้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลตามวัตถุประสงค์ของการรับจ่ายเงินแผ่นดิน”¹¹⁵

ปัทมา เขียววิศิษฐ์สกุล ให้ความเห็นว่า “กรอบวินัยทางการคลัง (Fiscal Discipline) หมายถึง ระเบียบแบบแผนที่ใช้กำกับการจัดการ การเงิน การคลัง และงบประมาณแผ่นดินของประเทศ ทั้งในเรื่อง การใช้จ่ายของภาครัฐ การจัดสรรและใช้จ่ายงบประมาณอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ การหารายได้ที่เพียงพอกับรายจ่าย การรักษาเงินคงคลังให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม และ

¹¹⁴ ปรีชา สุวรรณทัต, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 2*, น.134.

¹¹⁵ อรพิน ผลสุวรรณีย์ สบายรูป, *วินัยทางงบประมาณและการคลัง*, (กรุงเทพมหานคร : โครงการวิจัยทางวิชาการนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545), น.4.

การบริหารหนี้สาธารณะให้อยู่ในระดับที่สามารถใช้คืนได้และไม่เป็นภาระต่องบประมาณในอนาคต”¹¹⁶

นอกจากนี้ นักวิชาการทางด้านเศรษฐศาสตร์หลายท่านได้กล่าวถึงกรอบวินัยการเงินการคลังไว้ ผู้เขียนขอกล่าวโดยสังเขป ดังนี้

นายสมชัย สัจจพงษ์ และคณะ เขียนไว้ว่า “วินัยการคลัง หมายถึง การไม่ใช้จ่ายเกินตัวของภาครัฐ การจัดสรรและใช้จ่ายงบประมาณอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ การหารายได้ให้เพียงพอับรายจ่าย การรักษาเงินคงคลังให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม และการบริหารหนี้สาธารณะให้อยู่ในระดับที่สามารถใช้คืนได้ และไม่เป็นภาระต่องบประมาณในอนาคต”¹¹⁷

จรัส สุวรรณมาลา ให้ความเห็นว่า “วินัยทางการคลัง หมายถึง การดูแลให้รายจ่ายสาธารณะและข้อผูกพันทางการเงินของรัฐบาลทั้งในปัจจุบันและในอนาคตให้อยู่ในระดับที่สมดุลกับขีดความสามารถในการจัดหารายได้ของรัฐบาล”¹¹⁸

วีรพงษ์ รามางกูร มีความเห็นว่า หลักการรักษาวินัยทางการคลังโดยพื้นฐาน คือ ภาครัฐบาลต้องไม่ใช้จ่ายเกินตัว ถ้าจะใช้จ่ายจะต้องหารายได้มาให้เพียงพอกับการใช้จ่าย ถ้าจะก่อหนี้จะต้องก่อหนี้แต่พอสมควร สามารถบริหารให้ไม่เป็นภาระต่องบประมาณในอนาคต จนต้องไปเบียดบังงบประมาณส่วนที่จะเหลือไว้ใช้ในการลงทุน แต่จะต้องสามารถใช้หนี้คืนได้¹¹⁹

จากมุมมองและแนวความคิดต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น พอสรุปความหมายของคำว่า “วินัยการเงินการคลัง” หมายถึง ระเบียบแบบแผนที่กำหนดขึ้นเพื่อควบคุมเองการใช้จ่ายของรัฐ

¹¹⁶ ปัทมา เรียงวิศิษฐ์สกุล, การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคภายใต้บริบทกฎหมายการเงินการคลังใหม่ : กรณีศึกษาช่วงวัฏจักรเศรษฐกิจขาลงและภาวะวิกฤตเศรษฐกิจของไทย, (วิทยาลัยยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม, 2552), น.68.

¹¹⁷ สมชัย สัจจพงษ์ และคณะ, รายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report) โครงการวิจัยเรื่องการศึกษาวินัยทางการคลังของประเทศไทย (อดีตสู่ปัจจุบัน และแนวทางในการเสริมสร้างวินัยทางการคลังตามหลักสากล, (กรุงเทพมหานคร : สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2551), น.1.

¹¹⁸ จรัส สุวรรณมาลา, ระบบงบประมาณและการจัดการแบบมุ่งผลสำเร็จในภาครัฐ, (กรุงเทพมหานคร : ธนัชการพิมพ์, 2546), น.1 - 11.

¹¹⁹ วีรพงษ์ รามางกูร, “วินัยทางการคลัง คอลัมน์คนเดินตรอก,” ประชาชาติธุรกิจ, (14 พฤศจิกายน 2548) : น.2.

ให้เป็นไปอย่างเหมาะสมอยู่ในระดับที่สมดุลกันระหว่างรายจ่ายกับรายได้ ถ้าจำเป็นต้องก่อกำหนดให้อยู่ในระดับที่สามารถใช้คืนได้และไม่เป็นภาระต่องบประมาณในอนาคต

2.5.2 ความสำคัญของการรักษาวินัยการเงินการคลัง

วินัยการเงินการคลัง เป็นสิ่งสำคัญที่นำไปสู่การกำกับดูแลและบริหารจัดการด้านการเงินการคลังที่ดี โดยวินัยการเงินการคลังอาจอยู่ในรูปแบบกฎเกณฑ์ที่เป็นลายลักษณ์อักษร เช่น บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในหมวด 8 การเงิน การคลัง และงบประมาณ และยังมีบางส่วนที่อยู่นอกหมวด 8 หรือตามที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายฉบับอื่น ได้แก่ พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 เป็นต้น นอกจากนี้ ยังพบว่ากรอบวินัยการเงินการคลังอาจอยู่ในรูปแบบแนวทางปฏิบัติที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรก็ได้

ผู้เขียนมีความเห็นว่าควรวางกรอบวินัยทางการเงินการคลังเป็นลายลักษณ์อักษรอยู่ในกฎหมาย โดยผ่านกระบวนการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ การที่บัญญัติกรอบวินัยทางการเงินการคลังไว้เป็นลายลักษณ์อักษร จะมีส่วนช่วยป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาหรือข้อโต้แย้งระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ¹²⁰ เพื่อทำให้เกิดความชัดเจนแน่นอนและสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกัน เพื่อความยั่งยืน โปร่งใส มีเสถียรภาพและมีประสิทธิภาพในทางการเงินการคลัง ความสำคัญของการรักษาวินัยการเงินการคลัง สรุปได้ดังนี้

1) กรอบวินัยการเงินการคลังเป็นเครื่องมือในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมหภาคและลดความผันผวนทางเศรษฐกิจ ผ่านการดำเนินนโยบายการคลัง ได้แก่ การดำเนินนโยบายการคลังแบบหดตัวในช่วงที่เศรษฐกิจขยายตัวดี และดำเนินนโยบายการคลังแบบขยายตัวในช่วงที่เศรษฐกิจตกต่ำ การรักษาวินัยการเงินการคลังจะไม่เพิ่มภาระของการดำเนินนโยบายการเงินในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ¹²¹

2) เพื่อช่วยในการพัฒนากรอบโครงสร้างเศรษฐกิจระยะปานกลางและระยะยาว เนื่องจากการรักษาวินัยการเงินการคลังจะต้องคำนึงถึงผลสัมฤทธิ์จากการดำเนินนโยบายในระยะปานกลางและระยะยาว มิใช่คำนึงถึงเพียงผลสัมฤทธิ์ในระยะสั้น ซึ่งเป็นผลจากการดำเนินนโยบายเพื่อหาเสียงหรือจูงใจประชาชน

¹²⁰ ปรีชา สุวรรณทัต, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 2*, น.115.

¹²¹ สมชัย สัจจพงษ์ และคณะ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 117*, น.2 - 7.

3) เพื่อช่วยในการเสริมสร้างความน่าเชื่อถือในกรอบนโยบายของรัฐบาล ผ่านการกำหนดระเบียบแบบแผน เพื่อวางกรอบและทิศทางในการบริหารจัดการด้านการคลัง เช่น กฎเกณฑ์ทางการคลัง กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบด้านการคลัง การจัดตั้งหน่วยงานด้านการคลังเพื่อกำกับดูแลความโปร่งใสด้านการคลัง¹²²

4) ลดแรงกดดันทางการคลัง ซึ่งเกิดจากการดำเนินกิจการที่ใช้เงินนอกงบประมาณ หรือการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังผ่านทางรัฐวิสาหกิจ หรือสถาบันการเงินของรัฐ

การรักษาวินัยการเงินการคลังเป็นการรักษาซึ่งผลประโยชน์ของประชาชน เพราะการมีวินัยการเงินการคลังเป็นพื้นฐานของความยั่งยืนและการพัฒนาของสังคม รัฐบาลที่ขาดวินัยการเงินการคลังอาจจะทำให้ประชาชนนิยมชมชอบได้ในช่วงระยะเวลาสั้น ๆ แต่ในที่สุดแล้วก็ไม่อาจที่จะรักษาทรัพย์สินและความเจริญรุ่งเรืองไว้ได้ ซึ่งการปฏิรูประบบงบประมาณภาครัฐในประเทศต่าง ๆ ช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมา ได้พัฒนาจนยึดหลักการรักษาวินัยการเงินการคลังและเสถียรภาพการเงิน การคลังเป็นพื้นฐานได้แก่ การนำหลักการวางแผนงบประมาณระยะปานกลางมาใช้รักษาดุลยภาพระหว่างรายได้และรายจ่ายภาครัฐในระยะยาว การปรับปรุงกรอบการจัดทำงบประมาณให้ครอบคลุมรายจ่ายสาธารณะทุกประเภท ลดความเสี่ยงทางการคลัง การตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างสถาบันทางการเมืองและการบริหาร¹²³

จะเห็นได้ว่ากรอบวินัยการเงินการคลังเป็นสิ่งสำคัญที่นำไปสู่การใช้จ่ายเงินอย่างคุ้มค่า มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ด้วยเหตุนี้รัฐบาลจึงควรดำเนินกิจการต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็กิจกรรมในงบประมาณหรือกิจกรรมนอกงบประมาณให้เป็นไปตามกรอบวินัยการเงินการคลังทั้งที่ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษร และไม่เป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อความเจริญก้าวหน้าอย่างยั่งยืนของประเทศต่อไป

2.5.3 สภาพบังคับของกรอบวินัยการเงินการคลัง

เมื่อทราบถึงความหมายและความสำคัญของกรอบวินัยการเงินการคลังแล้ว สิ่งต่อมาที่จะต้องพิจารณา คือ กรอบวินัยการเงินการคลังมีผลผูกพันส่วนราชการให้ต้องปฏิบัติตามหรือไม่ เพียงใด และหากส่วนราชการเหล่านั้นฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกรอบวินัยการเงินการคลังที่กำหนดไว้จะมีผลอย่างไร

¹²² เเพ็งอ้วน, น.2-7 - 2-8.

¹²³ จรัส สุวรรณมาลา, ระบบงบประมาณและการจัดการแบบมุ่งผลสำเร็จในภาครัฐ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับพลเมืองยุคใหม่, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท ธนัทธการพิมพ์ จำกัด, 2546), น. 30 อ้างถึงใน อธิวัฒน์ พิเชษฐวงศ์, “มาตรการทางกฎหมายเพื่อสร้างความเข้มแข็งในการอนุมัติงบประมาณแผ่นดินของรัฐสภา,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), น.171 - 172.

หลักเกณฑ์เกี่ยวกับวินัยการเงินการคลังถูกบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรอย่างชัดเจนอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ สรุปได้ดังนี้

2.5.3.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

กรอบวินัยการเงินการคลังตามที่อยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 8 การเงิน การคลัง และการงบประมาณ สรุปได้ดังนี้

1) กำหนดเอกสารประกอบการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ อยู่ในมาตรา 167 วรรคหนึ่ง โดยกำหนดให้ในเอกสารประกอบจะต้องมีประมาณการรายรับ และวัตถุประสงค์ กิจกรรม แผนงาน โครงการในแต่ละรายการของการใช้จ่ายงบประมาณอย่างชัดเจน รวมทั้งต้องแสดงฐานะการเงินการคลังของประเทศเกี่ยวกับภาพรวมของภาวะเศรษฐกิจที่เกิดจากการใช้จ่ายและการจัดหารายได้ ประโยชน์และการขาดรายได้จากการยกเว้นภาษีเฉพาะรายในรูปแบบต่าง ๆ ความจำเป็นในการตั้งงบประมาณผูกพันข้ามปี ภาระหนี้และการก่อหนี้ของรัฐและฐานะการเงินของรัฐวิสาหกิจ ในปีที่ย้อนอนุมัติงบประมาณนั้นและปีงบประมาณที่ผ่านมา

2) กำหนดให้มี “กฎหมายการเงินการคลังของรัฐ” เพื่อกำหนดกรอบวินัยการเงินการคลัง ซึ่งรวมถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการวางแผนการเงินระยะปานกลาง การจัดหารายได้ การกำหนดแนวทางในการจัดหางบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน การบริหารการเงินและทรัพย์สิน การบัญชี กองทุนสาธารณะ การก่อหนี้หรือการดำเนินการที่ผูกพันทรัพย์สินหรือภาระทางการเงินของรัฐ หลักเกณฑ์การกำหนดวงเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น และการอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะต้องใช้เป็นกรอบในการจัดหารายได้ กำกับการใช้จ่ายเงินตามหลักการรักษาเสถียรภาพ พัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน และความเป็นธรรมในสังคม

3) กำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายเงินแผ่นดินอยู่ในมาตรา 169 วรรคหนึ่ง แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่กำหนดให้ การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้ก็เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายลำดับเท่านั้น คือ กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง

แต่เดิมในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดให้มีหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินขึ้นเป็นครั้งแรก ซึ่งการตรวจเงินแผ่นดินนั้นให้กระทำโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระและเป็นกลาง (มาตรา 312) และได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเกี่ยวกับการ

กำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน และวิธีพิจารณาในเรื่องวินัยทางงบประมาณ และการคลัง การกำหนดโทษปรับทางปกครอง การพิจารณาวินิจฉัยความผิดทางวินัยและงบประมาณและการคลังในฐานะที่เป็นองค์กรสูงสุด (มาตรา 333) นอกจากนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พุทธศักราช 2542 มาตรา 19 ได้กำหนดให้คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังมีอำนาจหน้าที่พิจารณาและกำหนดโทษปรับทางปกครองเบื้องต้นแก่เจ้าหน้าที่หรือพนักงานของหน่วยรับตรวจที่ฝ่าฝืนมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการเงินของรัฐตามที่คณะกรรมการกำหนด เพื่อให้ระบบการควบคุมการตรวจสอบการเงินแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

เมื่อได้ประกาศใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังคงหลักการในเรื่องของวินัยการเงินการคลังเอาไว้ แต่มีการเพิ่มเติมสาระสำคัญให้ครอบคลุมงบประมาณมากขึ้น โดยเปลี่ยนชื่อเป็น “วินัยทางการเงิน การคลัง และการงบประมาณ” โดยวางหลักเกณฑ์อยู่ในมาตรา 167 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ขยายความของกรอบวินัยการเงินการคลัง ว่าหมายความว่าถึง “...หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการวางแผนการเงินระยะปานกลาง การจัดหารายได้ การกำหนดแนวทางในการจัดหางบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน การบริหารการเงินและทรัพย์สิน การบัญชี กองทุนสาธารณะ การก่อหนี้หรือการดำเนินการที่ผูกพันทรัพย์สินหรือภาระทางการเงินของรัฐ หลักเกณฑ์การกำหนดวงเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น และการอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะต้องใช้เป็นกรอบในการจัดหารายได้ กำกับการใช้จ่ายเงินตามหลักการรักษาเสถียรภาพ พัฒนาการเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน และความเป็นธรรมในสังคม”

ส่วนเรื่องการลงโทษแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เกี่ยวกับการบริหารการเงินและการคลังที่ใช้บังคับกับหน่วยงานของรัฐ พบว่าในอดีตที่ผ่านมาผู้กระทำความผิดจะได้รับโทษหรือไม่ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาหรือพนักงานสอบสวน หรือองค์กรอื่นตามกระบวนการยุติธรรม ถึงแม้ว่าจะกำหนดให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจตรวจสอบ แต่ปราศจากซึ่งอำนาจในการลงโทษโดยตรง เพราะเมื่อตรวจพบการกระทำผิดแล้ว ผู้บังคับบัญชามักจะช่วยเหลือปกป้องผู้ใต้บังคับบัญชาของตน ดังนั้น การลงโทษทางวินัยจึงมักไม่เกิดขึ้น ส่วนการลงโทษทางแพ่งในความเป็นจริงแทบจะเป็นไปไม่ได้เลยที่ผู้กระทำความผิดจะสามารถหาทรัพย์สินมาชดเชยความเสียหายที่ตนได้ก่อให้เกิดแก่รัฐได้ เพราะมีมูลค่าค่อนข้างสูง และโทษทางอาญาก็เป็นการลงโทษที่ตัวบุคคลเท่านั้น แต่ความเสียหายที่รัฐได้รับก็ไม่ได้รับการเยียวยา จึงเป็นแนวคิดที่จะจัดให้มีการปฏิรูประบบการตรวจเงินแผ่นดินของไทยมาตั้งแต่ปี

พ.ศ. 2535¹²⁴ ในเวลาต่อมาจึงได้ออกระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 เพื่อให้ระบบการควบคุมตรวจสอบเงินแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีวินัย ซึ่งสาระสำคัญของระเบียบนี้ได้กำหนดถึงบทลงโทษแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เกี่ยวกับการบริหารการเงิน และการคลังที่ใช้บังคับกับหน่วยงานของรัฐ การฝ่าฝืนนี้เป็นความผิดทางงบประมาณและการคลัง และมีโทษปรับทางปกครอง อัตราโทษปรับทางปกครองถูกกำหนดไว้ 4 ชั้นด้วยกัน โดยกำหนดความผิดไว้ 7 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 ความผิดเกี่ยวกับการรับเงิน การเก็บรักษาเงิน และการนำเงินส่ง

ส่วนที่ 2 ความผิดเกี่ยวกับการเบิกเงิน และการจ่ายเงิน

ส่วนที่ 3 ความผิดเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณและการก่อหนี้ผูกพัน

ส่วนที่ 4 ความผิดเกี่ยวกับเงินยืม

ส่วนที่ 5 ความผิดเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้

ส่วนที่ 6 ความผิดเกี่ยวกับพัสดุ

ส่วนที่ 7 ความผิดอื่น

2.5.3.2 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พุทธศักราช 2502

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ได้วางหลักเกณฑ์ในเรื่องวินัยการเงินการคลังอยู่ในหลายมาตรา สรุปได้ดังนี้

1) การชดเชยการขาดดุลงบประมาณตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 โดยกำหนดให้รัฐบาลจะต้องแสวงหาเงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ ในกรณีที่รายรับตามอำนาจกฎหมายที่มีอยู่มีจำนวนน้อยกว่างบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้งไว้

2) วงเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลตามมาตรา 9 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ที่บัญญัติไว้ว่า “เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมใช้บังคับแล้ว หรือเมื่อมีกรณีที่ต้องใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงแล้วไป

¹²⁴ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, มารู้อีกกับ “วินัยทางงบประมาณและการคลัง” และ “วินัยทางการเงินการคลังและการงบประมาณ” กันเถอะ, สืบค้นเมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม 2559, จาก <http://dfmo.oag.go.th/dis-to-know>.

พลางก่อนตามมาตรา 16 ถ้ารายจ่ายสูงกว่ารายได้ ให้กระทรวงการคลังมีอำนาจกู้เงินได้ตามความจำเป็น แต่กรณีจะเป็นประการใดก็ตาม การกู้เงินตามมาตรานี้ในปีหนึ่ง ๆ ต้องไม่เกินอัตรา ดังต่อไปนี้

1.1) ร้อยละยี่สิบของจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือของจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงเล้ามาแล้วแล้วแต่กรณี

1.2) ร้อยละแปดสิบของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับชำระคืนต้นเงินกู้

3) การตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลังตามมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ที่กำหนดให้รายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลัง หรือรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินทุนสำรองจ่ายตามมาตรา 29 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ให้แยกตั้งไว้เป็นส่วนหนึ่งต่างหากในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย และให้ถือว่าเป็นรายจ่ายของปีงบประมาณที่ได้จ่ายเงินคงคลังหรือเงินทุนสำรองจ่ายนั้น ๆ ไป

4) การโอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างหน่วยงานตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ที่กำหนดไว้ว่า รายจ่ายที่กำหนดไว้สำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจใดตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีก็ดี พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมก็ดี จะโอนหรือนำไปใช้สำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจอื่นมิได้ เว้นแต่จะได้ตราเป็นพระราชบัญญัติ

5) การควบคุมเงินแผ่นดินตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ที่กำหนดให้บรรดาเงินที่ส่วนราชการได้รับเป็นกรณีพิเศษให้นำส่งคลังตามระเบียบหรือข้อบังคับที่รัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น

2.5.3.3 พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พุทธศักราช 2491

พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 ได้วางหลักเกณฑ์ในเรื่องวินัยการเงินการคลังที่สำคัญไว้ เช่น การควบคุมเงินแผ่นดินตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 ที่กำหนดให้บรรดาเงินทั้งปวงไม่ว่าเป็นภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ เงินกู้ หรือเงินอื่นใด หัวหน้าส่วนราชการที่ได้เก็บหรือรับเงินนั้นมีหน้าที่ควบคุมส่งเข้าคลัง โดยห้ามหักเงินไว้เพื่อการใด ๆ เลย นอกจากนี้ รัฐมนตรียังมีอำนาจกำหนดข้อบังคับอนุญาตให้หัวหน้าส่วนราชการใด ๆ หักรายจ่ายจากเงินที่จะต้องส่งเข้าคลังได้

2.5.3.4 พระราชบัญญัติบริหารหนี้สาธารณะ พุทธศักราช 2548

พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 ได้วางหลักเกณฑ์ในเรื่องวินัยการเงินการคลังเกี่ยวกับการก่อหนี้อยู่ในมาตรา 20 ที่กำหนดให้กระทรวงการคลังกู้เงินได้เฉพาะเพื่อวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งอย่างใดใน 4 กรณีเท่านั้น คือ

- 1) เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
- 2) ปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ
- 3) ให้งานหน่วยงานอื่นก้ต่อ
- 4) พัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ

จะเห็นได้ว่าในปัจจุบันได้มีการวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวินัยการเงินการคลังอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 พระราชบัญญัติบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 การที่กรอบวินัยการเงินการคลังถูกบัญญัติอยู่ในกฎหมายเป็นลายลักษณ์อักษรอย่างชัดเจน รวมถึงกำหนดการกระทำใดพึงปฏิบัติและการกระทำใดไม่ให้งปฏิบัติ พร้อมทั้งกำหนดโทษ และวิธีพิจารณาหรือการดำเนินการเกี่ยวกับความผิดทางงบประมาณและการคลังจะช่วยเพิ่มสภาพบังคับให้มากขึ้น¹²⁵

2.5.4 หลักวินัยการเงินการคลังที่สำคัญเกี่ยวกับการควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินและเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลัง

หลักวินัยการเงินการคลังที่สำคัญเกี่ยวกับการควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินและเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลัง สรุปได้ดังนี้

2.5.4.1 หลักความยินยอมในการจ่ายเงินแผ่นดิน

หลักการนี้ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหลายฉบับ โดยการวางรูปแบบการจัดทำงบประมาณรายจ่ายที่กำหนดให้ต้องทำเป็นพระราชบัญญัติ หลักความยินยอมยึดถือหลักการที่ว่าเงินได้ของรัฐบาลมาจากประชาชน ดังนั้น จึงสมควรที่ประชาชนต้องรับทราบและให้ความเห็นชอบทั้งรายได้และรายจ่ายผ่านทางรัฐสภา ซึ่งจะให้คำปรึกษาและพิจารณาอนุมัติแก่รัฐบาลในการเก็บภาษีและจ่ายเงิน

126

การพิจารณาให้ความเห็นชอบของรัฐสภาออกมาในรูปแบบพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย รัฐบาลไม่สามารถออกเป็นพระราชกำหนดได้ ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรจะต้องวิเคราะห์และพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่ง

¹²⁵ เฟิ่งอ้วง.

¹²⁶ ปวย อึ้งภากรณ์, “งบประมาณและเจ้าหน้าที่งบประมาณ 2522,” วารสารกรมบัญชีกลาง, เล่มที่ 3, ปีที่ 1, น.145 - 146 (พฤษภาคม 2503).

ร้อยห้าวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎร ถ้าไม่เสร็จถือว่าให้ความเห็นชอบในร่างดังกล่าว หลังจากนั้นวุฒิสภาต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบภายในยี่สิบวัน จะแก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ ไม่ได้¹²⁷

การจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยงานของรัฐเป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการจัดสรรทรัพยากรของประเทศที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เหมาะสมและควบคุมการใช้จ่ายภาครัฐให้มีประสิทธิภาพ และยังเปิดโอกาสให้ฝ่ายนิติบัญญัติได้มีการควบคุมการใช้จ่ายเงินส่วนรวมให้เกิดประโยชน์สูงสุด¹²⁸

หลักความยินยอมเป็นหลักสำคัญประการหนึ่งของหลักการงบประมาณที่ดี นอกจากนี้ ยังมีหลักการงบประมาณอื่นอีกหลายประการ สรุปโดยสังเขป ได้ดังนี้

1) หลักระยะเวลาหนึ่งปีของงบประมาณ (Annual basis) หมายถึง การประมาณการและการอนุญาตให้ฝ่ายบริหารทำการบริหารงบประมาณต้องมีระยะเวลา 1 ปี¹²⁹ โดยต้องประมาณการงบประมาณของโครงการต่าง ๆ ที่จะดำเนินการสำหรับในปีงบประมาณนั้น ๆ ถ้าพ้นระยะเวลาดังกล่าวแล้วการจ่ายเงินจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะมีพระราชบัญญัติงบประมาณฉบับใหม่อนุญาตให้กระทำได้¹³⁰

2) หลักลักษณะทั่วไปของรายได้ (Universality) กำหนดให้รายได้และรายจ่ายทั้งหมดรวมอยู่ในงบประมาณ โดยห้ามหักกลบลบกันระหว่างรายได้และรายจ่าย ซึ่งในการจัดหารายได้ต้องไม่มีการกำหนดว่าจะนำไปใช้เพื่อรายจ่ายใดรายจ่ายหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง และรายจ่ายต้องไม่ถูกหักกลบลบกันกับรายได้ กล่าวคือ รายได้ที่จัดเก็บต้องไม่ผูกพันกับรายจ่ายของหน่วยงานที่จัดเก็บ¹³¹

3) หลักความเป็นเอกภาพของงบประมาณ (Unity) การจัดทำงบประมาณต้องแสดงให้เห็นทั้งรายรับและรายจ่ายทั้งหมดไปพร้อมกัน และโดยทั่วไปรายรับและรายจ่ายทั้งหมดต้องแสดงไว้ใน

¹²⁷ อรพิน ผลสุวรรณย์ สบายรูป. “หลักกฎหมายทั่วไปทางภาษีอากร : หลักความยินยอม.” ใน รวมบทความงานวิชาการประจำปี พ.ศ. 2550, (กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552), น.168 - 169.

¹²⁸ อรรถ ธรรมโน, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 9, น.51.

¹²⁹ เอื้ออารีย์ อึ้งจะนิล, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 94, น.118.

¹³⁰ สมคิด เลิศไพฑูรย์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 61, น.194.

¹³¹ อรพิน ผลสุวรรณย์ สบายรูป, “กฎหมายเกี่ยวกับมาตรฐานกลางทางการเงินการคลังและการงบประมาณของประเทศไทยตามหลักการบริหารการคลังสมัยใหม่,” วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 39, ฉบับที่ 4, (ธันวาคม 2553), น.707 - 708.

เอกสารฉบับเดียวกัน¹³² หลักการนี้มีวัตถุประสงค์สำคัญอยู่ที่การอนุมัติและการควบคุมงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติให้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและชัดเจน เนื่องจากการที่รายรับและรายจ่ายรวมอยู่ในเอกสารงบประมาณเดียวกันนั้นทำให้การตัดสินใจในการอนุมัติหรือไม่อนุมัติงบประมาณเป็นไปอย่างถูกต้อง¹³³

4) หลักงบประมาณต้องมีลักษณะเฉพาะเจาะจง (Specificity) การกำหนดรายได้และรายจ่ายในงบประมาณประจำปี ต้องมีการแสดงรายละเอียดที่สำคัญบางประการของรายรับและรายจ่าย ในด้านอำนาจการใช้จ่ายงบประมาณนั้น จะใช้จ่ายงบประมาณได้ไม่เกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ และการใช้จ่ายงบประมาณนั้นต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่เฉพาะเจาะจงตามรายละเอียดที่ระบุไว้ในงบประมาณที่เสนอให้รัฐสภาพิจารณาอนุมัติ¹³⁴

5) หลักดุลยภาพของงบประมาณ (Balance) งบประมาณรายจ่ายควรสมดุลกับรายรับ ซึ่งต้องมีการกำหนดให้เหมาะสม¹³⁵ โดยจะต้องสมดุลกัน แต่ไม่ได้หมายความว่ารายรับและรายจ่ายจะต้องเท่ากันทุกปี เพียงแต่ว่าบางปีอาจขาดดุลบ้าง แต่ก็ต้องพยายามให้เกินดุลบ้าง ถ้าปล่อยให้ขาดดุลทุกปี อาจเกิดปัญหาตามมาในเรื่องของการมีหนี้สิน¹³⁶

นอกจากนี้ยังพบหลักการทางงบประมาณที่เพิ่งถูกกำหนดขึ้นในกลุ่มประเทศแองโกลแซกซัน ซึ่งมีหลักการสำคัญ 4 ประการ กล่าวคือ หลักตรวจสอบได้ (Accountability) หลักความโปร่งใส (Transparency) หลักเสถียรภาพ (Stability) หลักประสิทธิภาพ (Efficiency)¹³⁷ ซึ่งผู้เขียนจะกล่าวถึงในบทต่อ ๆ ไป

2.5.4.2 หลักเกณฑ์การจ่ายเงินแผ่นดิน

หลักเกณฑ์ที่สำคัญในระบอบประชาธิปไตยที่ใช้ควบคุมการจ่ายเงินแผ่นดิน คือ การใช้จ่ายเงินแผ่นดินจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาเสียก่อน เพื่อเป็นการใช้จ่ายโดยประชาชนในทางอ้อม และเป็นไปตามความต้องการของประชาชน ซึ่งหลักการนี้ถูกบัญญัติอยู่ในรัฐธรรมนูญตั้งแต่ฉบับ

¹³² เฝิงอ้วง, น.714.

¹³³ สมคิด เลิศไพฑูรย์, อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 61, น.233.

¹³⁴ อรพิน ผลสุวรรณีย์ สบายรูป, อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 131, น.714.

¹³⁵ เฝิงอ้วง, น.714.

¹³⁶ อรรถ ธรรมโน, อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 9, น.51.

¹³⁷ อรพิน ผลสุวรรณีย์ สบายรูป และคณะ, การศึกษากฎหมายเกี่ยวกับมาตรฐานกลางทางการเงินการคลังและการงบประมาณ, โครงการศึกษาวิจัยเสนอต่อสำนักงบประมาณ, 2552, น.64 อ้างถึงใน เอื้ออารีย์ อังจะนิล, กฎหมายการคลัง, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2558), น.141 - 142.

แรก คือ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยาม (ชั่วคราว) พุทธศักราช 2475 สืบเนื่องจากจนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

กรอบวินัยการเงินการคลังในการจ่ายเงินแผ่นดิน คือ จะจ่ายเงินแผ่นดินได้ต้องมีกฎหมายรองรับ โดยกฎหมายที่อนุญาตให้จ่ายหรือก่อกั้นผู้กักกันได้ตามมาตรา 170 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดไว้เพียงสี่ประเภทเท่านั้น คือ กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง¹³⁸

2.5.4.3 การควบคุมหลังการจ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลัง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 170 วรรคหนึ่ง ได้วางหลักเกณฑ์การควบคุมหลังการจ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลัง ความว่า ให้หน่วยงานของรัฐจัดทำรายงานการรับและการใช้จ่ายเงินรายได้ของหน่วยงานของรัฐที่ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดินเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเมื่อสิ้นปีงบประมาณทุกปี และให้คณะรัฐมนตรีทำรายงานเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต่อไป¹³⁹ แต่กระบวนการดังกล่าวเป็นเพียงการตรวจสอบหลังจากที่มีการจ่ายเงินไปแล้ว ในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่บังคับให้หน่วยงานจะต้องมีการรายงานและขอความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติก่อนที่มีการจ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังดังกล่าว ทำให้ไม่สามารถควบคุมตรวจสอบถึงความคุ้มค่า และความจำเป็นที่ต้องใช้จ่ายเงิน ซึ่งอาจนำไปสู่การขาดวินัยการเงินการคลังได้

จะเห็นได้ว่ากรอบวินัยการเงินการคลังเปรียบเสมือนเป้าหมายหลักในการควบคุมดูแลและการสร้างความแข็งแกร่งทางการคลัง ดังนั้น การดำเนินโครงการหรือนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาลจึงควรเป็นไปตามกรอบวินัยการเงินการคลัง เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด อันจะมีส่วนช่วยส่งเสริมให้ประเทศไทยพัฒนาอย่างยั่งยืนและมีเสถียรภาพทางการคลังต่อไปในอนาคต

¹³⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 169

¹³⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 170

บทที่ 3

มาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยในการควบคุมการใช้จ่าย

เงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังของส่วนราชการ

เงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังเป็นเงินรายได้ของส่วนราชการที่มีกฎหมายหรือ รัฐมนตรีอนุญาตให้ไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน ทำให้ส่วนราชการมีเงินพิเศษอีกประเภทหนึ่ง ซึ่งสามารถนำเงินไปใช้จ่ายได้นอกเหนือจากเงินงบประมาณรายจ่าย ซึ่งในปัจจุบันเงินนอก งบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังนี้มีเป็นจำนวนมากและอยู่นอกเหนือการควบคุมของกระทรวงการคลัง สำนักงานงบประมาณ และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ด้วยเหตุนี้มาตรการทางกฎหมายที่ใช้ควบคุม การใช้จ่ายเงินแผ่นดินประเภทนี้จึงเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็น เพื่อให้การใช้จ่ายเงินมีความโปร่งใส และ เป็นไปตามกรอบวินัยการเงินการคลัง

จากการศึกษารัฐธรรมนูญ กฎหมายฉบับต่าง ๆ รวมทั้งระเบียบข้อบังคับที่บังคับใช้ใน ประเทศไทย พบว่ามีมาตรการที่ใช้ในการควบคุมการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังของ ส่วนราชการอยู่หลายประการ ได้แก่ มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจ่ายเงิน มาตรการทาง กฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำรายงานการรับและการใช้จ่ายเงิน เป็นต้น สรุปมาตรการเกี่ยวข้องกับการ ควบคุมการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลัง ได้ดังนี้

3.1 มาตรการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จะสิ้นผลไปแล้ว เนื่องจากการ รัฐประหารของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 แต่อย่างไรก็ ตาม บทบัญญัติในมาตรา 5 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ได้บัญญัติหลักการอุดช่องว่างไว้ว่า “เมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ให้กระทำการ นั้นหรือวินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมี พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข แต่ประเพณีการปกครองดังกล่าวต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้” จากการศึกษาพบว่าหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ปรากฏในหมวด 8 ว่าด้วยเรื่องการเงิน การคลัง และงบประมาณ

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีมาตั้งแต่อดีตทั้งที่ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษร และไม่เป็นลายลักษณ์อักษร ด้วยเหตุนี้หลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับเรื่องนี้จึงยังคงถือปฏิบัติตามที่บัญญัติอยู่ในหมวด 8 การเงิน การคลัง และงบประมาณ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในฐานะที่เป็นประเพณีการปกครองของประเทศไทย¹

นอกจากนี้ ยังมีข้อพิจารณาเรื่องคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่ายังคงมีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาลและองค์กรอื่นของรัฐหรือไม่ ตามมาตรา 216 วรรคห้า แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ถูกยกเลิกไปแล้ว ได้บัญญัติว่า “...คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาดมีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาลและองค์กรอื่นของรัฐ...” ผู้เขียนมีความเห็นว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติถึงผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาดและมีผลผูกพันทุกองค์กรของรัฐได้ถูกบัญญัติไว้ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 อยู่ในมาตรา 268 ซึ่งมีเนื้อหาอย่างเดียวกับที่บัญญัติในมาตรา 216 วรรคห้า แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ดังนั้น คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญยังคงมีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาลและองค์กรอื่นของรัฐในฐานะที่เป็นประเพณีการปกครองของประเทศไทย²

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลัง จึงยังคงยึดหลักเกณฑ์ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในฐานะที่เป็นประเพณีการปกครองของประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งสรุปสาระสำคัญ ได้ดังนี้

3.1.1 มาตรการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรการที่เกี่ยวกับการควบคุมการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สรุปได้ดังนี้

¹ ปรีชา สุวรรณทัต, วิชาธรรมศาสตร์ว่าด้วยการคลัง, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2557), น.343 - 345.

² ปรีชา สุวรรณทัต, “คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญเรื่องเงินกู้นอกงบประมาณสองล้านล้านบาท จะใช้เป็นบรรทัดฐานเกี่ยวกับการจ่ายเงินแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญในกรณีอื่น ๆ ได้หรือไม่ (ตอนที่ 3),” สืบค้นเมื่อวันที่ 8 ธันวาคม 2558, จาก <http://www.naewna.com/politic/columnist/12828>.

3.1.1.1 กฎหมายที่อนุญาตให้จ่ายเงินแผ่นดิน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 169 ได้วางหลักเกณฑ์การจ่ายเงินแผ่นดินไว้ ซึ่งหลักการนี้ได้เคยมีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 เป็นครั้งแรก อยู่ในมาตรา 127 ความว่า “การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้อีกเฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณ...”³ หลักเฉพาะในการจ่ายเงินแผ่นดินนี้จึงได้พัฒนามาเป็นหลักเกณฑ์ในมาตรา 169 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เจตนารมณ์ของมาตรานี้เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการจ่ายเงินแผ่นดินทุกกรณี⁴ โดยกำหนดให้การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้อีกเมื่อมีกฎหมายอนุญาตเท่านั้น เพราะเงินแผ่นดินเป็นเงินของประชาชนทุกคน การจะนำเงินแผ่นดินมาใช้จ่ายจึงต้องให้เจ้าของเงินอนุญาต โดยผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาซึ่งเป็นผู้แทนปวงชนเป็นผู้พิจารณา⁵ โดยการตราออกมาในรูปกฎหมาย แสดงให้เห็นถึงหลักนิติรัฐในการจ่ายเงินแผ่นดิน นั่นคือ ผู้ที่อนุญาตให้จ่ายเงินแผ่นดิน คือ กฎหมาย หากไม่มีกฎหมายอนุญาตโดยหลักจะไม่มีอำนาจจ่ายเงินแผ่นดิน หากมีกฎหมายใดให้อำนาจในการจ่ายเงินแผ่นดิน การจ่ายเงินแผ่นดินก็ต้องอยู่ภายในขอบเขตของกฎหมายนั้น⁶

หลักเกณฑ์การจ่ายเงินแผ่นดินตามมาตรา 169 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้วางหลักไว้ว่าการจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้อีกเฉพาะที่มีกฎหมายสั่งบับอนุญาตให้จ่ายได้ คือ

³ ปรีชา สุวรรณทัต, “คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญเรื่องเงินกู้สองล้านล้านบาท ทำให้ไม่ต้องรื้อตำรา “วิชาธรรมศาสตร์ว่าด้วยการคลัง,” สืบค้นเมื่อวันที่ 5 ธันวาคม 2557, จาก <http://www.naewna.com/politic/columnist/11497>.

⁴ คณะกรรมาธิการวิสามัญบับที่กเจตนารมณ์ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ, “เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550,” สืบค้นเมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2557, จาก <http://library2.parliament.go.th/giventake/cons2540-2550.html>.

⁵ พัลลภ ศักดิ์โสภณกุล, วิวัฒนาการกฎหมายวิธีการงบประมาณและการปฏิรูประบบงบประมาณของประเทศไทย, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : วัฒนาพานิช, 2547), น.3.

⁶ ปรีชา สุวรรณทัต, “ความสัมพันธ์ระหว่างการรับจ่ายเงินของรัฐกับงบประมาณรายจ่าย,” ใน หนังสือรวมบทความกฎหมายการคลัง 2, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2537), น.13.

1) กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย การใช้คำว่า “ว่าด้วย” แสดงให้เห็นว่ากฎหมายประเภทนี้อาจจะมีเพียงฉบับเดียวหรือหลายฉบับได้ แต่ต้องเป็นรายจ่ายสาธารณะที่ผ่านการพิจารณาจากรัฐสภาเท่านั้น เพื่อสอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจอันเป็นหัวใจของการปกครองระบอบประชาธิปไตย⁷

ผู้เขียนมีความเห็นว่ากฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายมีอยู่สี่ฉบับ ดังนี้

1.1) พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ เพื่อให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น ได้มีงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณนั้น ๆ สำหรับใช้เป็นหลักในการจ่ายเงินแผ่นดิน

1.2) พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ในกรณีที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นมีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินในการดำเนินนโยบายและมาตรการต่าง ๆ และงบประมาณรายจ่ายประจำปีไม่เพียงพอ อาจทำเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมได้

1.3) พระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย กรณีที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจใด ๆ มีความประสงค์จะโอนเงินงบประมาณรายจ่ายให้กับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจอื่นได้จะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ

1.4) กฎหมายว่าด้วยงบประมาณปีก่อนไปพลางก่อน กรณีงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณออกไม่ทันปีงบประมาณให้ใช้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายปีก่อนไปพลางก่อน⁸

สรุปได้ว่าสาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายเป็นการกำหนดความประพฤติของรัฐ รัฐบาล คณะรัฐมนตรี ตลอดจนเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เป็นผู้รับผิดชอบในการควบคุมงบประมาณ เพื่อปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายว่าด้วยการคลัง ถ้ามีการกระทำที่ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ กระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ผู้นั้นอาจถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ตามมาตรา 270 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550⁹

2) กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ เป็นกฎหมายที่วางหลักเกณฑ์ในเรื่องการจัดทำงบประมาณ การโอนงบประมาณรายจ่าย การควบคุมงบประมาณ การรายงานการรับและการจ่ายเงินประจำปี ซึ่งก็คือ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2543

⁷ ปรีชา สุวรรณทัต, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 1*, น.163 - 164.

⁸ *เพ็ญอ้าว*, น.163 - 164.

⁹ *เพ็ญอ้าว*, น.163 - 164.

3) กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ เป็นการโอนรายจ่ายที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจได้รับจัดสรรตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายไปใช้สำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจอื่น โดยต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ เพราะเป็นการแก้ไขพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายตามมาตรา 168 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งก็คือพระราชบัญญัติการโอนงบประมาณ¹⁰

4) กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เพื่อให้การควบคุมเงินคงคลังว่าด้วยเงินแผ่นดินมีความรัดกุม จึงได้ตรากฎหมายฉบับนี้ขึ้นมา ซึ่งคือ พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2534

ในตอนท้ายของมาตรา 169 วรรคหนึ่ง แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติข้อยกเว้นในการใช้จ่ายเงินแผ่นดินไว้ยู่สองกรณีด้วยกัน คือ

กรณีที่หนึ่ง ในกรณีจำเป็นเร่งด่วนรัฐบาลจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีเช่นนี้ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลังในพระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณรายจ่าย พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป ทั้งนี้ ให้กำหนดแหล่งที่มาของรายได้เพื่อชดใช้รายจ่ายที่ได้ใช้เงินคงคลังจ่ายไปก่อนแล้วด้วย

กรณีที่สอง ในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือการรบ คณะรัฐมนตรีมีอำนาจโอน หรือนำรายจ่ายที่กำหนดไว้สำหรับหน่วยราชการหรือรัฐวิสาหกิจใดไปใช้ในรายการที่แตกต่างจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ทันที และให้รายงานรัฐสภาทราบโดยไม่ชักช้า ในกรณีที่มีการโอนหรือนำรายจ่ายตามงบประมาณที่กำหนดไว้ในรายการใดไปใช้ในรายการอื่นของหน่วยราชการหรือรัฐวิสาหกิจกำหนดให้รัฐบาลรายงานรัฐสภาเพื่อทราบทุกหกเดือน

สรุปได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 169 ได้วางหลักเกณฑ์การจ่ายเงินแผ่นดินว่าจะกระทำได้อีกเฉพาะที่อนุญาตไว้ในกฎหมายสี่ประเภทเท่านั้น คือ กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ และกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง โดยในตอนท้ายได้วางข้อยกเว้นอยู่สองกรณีด้วยกัน คือ

¹⁰ ปรีชา สุวรรณทัต, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 1*, น.163.

กรณีจำเป็นเร่งด่วน และกรณีที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือการรบ ดังนั้น กฎหมายอื่นที่อนุญาตให้มีการใช้จ่ายเงินแผ่นดินได้นอกจากที่กล่าวมาแล้ว จึงเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ

3.1.1.2 รายงานการรับและการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคลัง

สภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) พุทธศักราช 2550 ริเริ่มกำหนดให้หน่วยงานของรัฐทำรายงานการรับและการใช้จ่ายเงินรายได้ที่ไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินอยู่ในมาตรา 170 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่มีเงินรายได้ไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน จัดทำรายงานการรับและการใช้จ่ายเงินดังกล่าวเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเมื่อสิ้นปีงบประมาณทุกปี และให้คณะรัฐมนตรีทำรายงานเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต่อไป ซึ่งในการใช้จ่ายเงินรายได้นี้ต้องอยู่ภายใต้กรอบวินัยการเงินการคลังด้วย โดยกำหนดให้มีผลใช้บังคับในวันที่ 25 สิงหาคม พ.ศ. 2551 (ภายหลังจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้ใช้บังคับไปแล้ว 1 ปี)¹¹

เจตนารมณ์ของมาตรานี้เพื่อกำหนดให้หน่วยงานของรัฐจัดทำรายงานการรับและการใช้จ่ายเงิน เพื่อตรวจสอบการรับและการใช้จ่ายเงินรายได้ของหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นเงินแผ่นดินประเภทเงินนอกงบประมาณ อันนำไปสู่การกำหนดยุทธศาสตร์ทางการเงินการคลังที่สมบูรณ์และสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงด้านการเงินของประเทศ โดยกำหนดให้มีการชี้แจงเงินรายได้ของหน่วยงานรัฐที่ไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินต่อสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา เพื่อให้สามารถตรวจสอบการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณให้เป็นไปโดยโปร่งใส และกำหนดให้การใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณเป็นไปตามกรอบวินัยการเงินการคลัง¹²

มาตรานี้มีประเด็นปัญหาสำคัญในเรื่องของความหมายของคำว่า “เงินรายได้” ว่าจะมีความหมายครอบคลุมถึงเงินใดบ้าง ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวางบรรทัดฐานเรื่องนิยามของคำว่า “เงินรายได้” อยู่ในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 3 - 4/2557¹³ เรื่องร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ.

¹¹ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 32/2550 (เป็นพิเศษ) วันอาทิตย์ที่ 24 มิถุนายน พุทธศักราช 2550, “เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550,”

¹² เพิ่งอ้าง.

¹³ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 3 - 4/2557, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 131 ตอนที่ 53 ก (16 กรกฎาคม 2557) : 1 - 169.

ความว่า “เงินรายได้” ตามมาตรา 170 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีความหมายรวมถึง เงินก้อนงบประมาณที่ไม่ต้องนำส่งเข้าเป็นเงินคลังด้วย ยกตัวอย่างเช่น ตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2551 ที่บัญญัติให้ การกู้ตามเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เพื่อปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ เพื่อให้หน่วยงานอื่นกู้ต่อ และเพื่อพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ โดยให้หน่วยงานราชการสามารถนำเงินบาทหรือเงินตราต่างประเทศที่ได้รับจากการกู้ดังกล่าวไปใช้จ่ายได้ตามวัตถุประสงค์ของการกู้เงิน หรือตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ โดยไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคลังนั้น แม้จะมีข้อยกเว้นดังกล่าว แต่เงินกู้ยังคงมีสถานะเป็นเงินแผ่นดินตามมาตรา 169 วรรคหนึ่ง ประกอบด้วยมาตรา 170 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะมิได้อยู่ในกฎหมายสี่ประเภทตามมาตรา 169 วรรคหนึ่ง แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ดังนั้น การใช้จ่ายเงินดังกล่าวจึงอาจขัดต่อรัฐธรรมนูญได้¹⁴

นอกจากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่กล่าวมาแล้วนี้ ยังมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 ตุลาคม 2551¹⁵ ที่เห็นชอบตามแนวทางปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 170 ที่ระบุให้ “เงินรายได้” ของหน่วยงานของรัฐที่ไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน มีความหมายครอบคลุมถึง “เงินกู้” ด้วย ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่าเหตุผลที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้เงินรายได้รวมถึงเงินกู้ด้วยนั้น อาจเพราะว่าคำว่า “เงินรายได้” ในแง่ของการตีความในทางกฎหมายมีความรวมถึง เงินทุกประเภทที่ต้องนำส่งคลัง ดังนั้น “เงินกู้” จึงถือว่าเป็นเงินรายได้ประเภทหนึ่งด้วย ส่งผลให้เงินกู้เข้าข่ายเป็นเงินรายได้ที่ต้องจัดทำรายงานการรับและการใช้จ่ายเสนอต่อคณะรัฐมนตรี

ในเวลาต่อมาคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 15 มกราคม พ.ศ. 2551 เห็นชอบให้กระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) รับผิดชอบดำเนินการกำหนดแนวทางการจัดทำรายงานการรับและการ

¹⁴ ปรีชา สุวรรณทัต, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1*, น.360 - 362.

¹⁵ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 ตุลาคม 2551, “เรื่อง แนวทางปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 170,”

ใช้จ่ายเงินตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 170 สำหรับส่วนราชการ¹⁶ สามารถสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

(1) ผู้มีหน้าที่ทำรายงาน

ผู้มีหน้าที่ทำรายงานการรับและการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลัง ตามมาตรา 170 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 คือ ส่วนราชการที่มีฐานะเทียบเท่ากรม และมีเงินรายได้ที่ไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน ดังนี้

1.1) ส่วนราชการที่มีทุนหมุนเวียน ในการกำกับดูแลตามนัยมาตรา 3 และมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491

1.2) ส่วนราชการที่มีเงินนอกงบประมาณตามนัยมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ได้แก่

- 1.2.1) เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ
- 1.2.2) เงินบริจาค เงินสนับสนุน
- 1.2.3) เงินรายรับสถานศึกษา
- 1.2.4) เงินรายรับสถานพยาบาล
- 1.2.5) เงินบูรณะทรัพย์สิน
- 1.2.6) เงินค่าใช้จ่ายเก็บภาษีท้องถิ่น
- 1.2.7) เงินรายได้จากการดำเนินงาน
- 1.2.8) เงินประกันสัญญา, เงินมัดจำ
- 1.2.9) เงินดอกเบียกลางศาล ค่าธรรมเนียมศาล ค่าธรรมเนียมในการบังคับคดี
- 1.2.10) เงินกู้
- 1.2.11) เงินท้องถิ่น
- 1.2.12) เงินผลพลอยได้
- 1.2.13) เงินเพื่อประโยชน์การศึกษา
- 1.2.14) เงินสินบนรางวัล

¹⁶ กระทรวงการคลัง, หนังสือที่ กค. 0427/ 14665, “เรื่องแนวทางการจัดทำรายงานการรับและการใช้จ่ายเงินตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 170 สำหรับส่วนราชการ,”

1.2.15) เงินฝากต่าง ๆ

1.2.16) เงินรับฝากเพื่อรอจัดสรร หรือถอนคืน

1.2.17) เงินนอกงบประมาณตามวัตถุประสงค์อื่น

จะเห็นได้ว่า เงินทั้ง 17 ประเภทดังกล่าวข้างต้นมีทั้งส่วนที่เป็นเงินรายได้ และส่วนที่เป็นเงินรายรับที่ไม่ใช่รายได้ ซึ่งทั้งเงินรายได้และเงินรายรับล้วนมีสถานะเป็นเงินแผ่นดินทั้งสิ้น¹⁷

(2) รูปแบบรายงาน

รูปแบบของรายงานการรับและการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลัง มีอยู่ 4 รูปแบบ คือ

2.1) รายงานแสดงฐานะการเงิน หรือรายงานงบดุล คือ รายงานทางการเงินที่จัดทำเพื่อแสดงฐานะทางการเงิน ณ ช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง¹⁸

2.2) รายงานแสดงผลการดำเนินงาน (งบรายได้และค่าใช้จ่าย) คือ รายงานทางการเงินที่จัดทำเพื่อแสดงให้เห็นถึงผลของการปฏิบัติงาน ณ ช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง ซึ่งแสดงถึงรายได้และค่าใช้จ่าย ซึ่งกำหนดระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุด

2.3) รายงานการรับ - จ่ายเงิน หรือ รายงานงบกระแสเงินสด คือ รายงานทางการเงินที่แสดงรายการรายรับและรายจ่ายของหน่วยงานในระยะเวลาหนึ่ง แสดงให้เห็นถึงกระแสเงินไหลเข้า และกระแสเงินไหลออก¹⁹

2.4) รายงานการรับ - จ่ายเงินและเงินคงเหลือ (เกณฑ์เงินสด) คือ รายงานทางการเงินที่แสดงรายการรายรับและรายจ่ายของหน่วยงาน โดยใช้เกณฑ์เงินสด

หลังจากที่หน่วยงานรัฐดำเนินการจัดทำรายงานตามรูปแบบที่กำหนดแล้ว ในรายงานต้องมีการวิเคราะห์ผลการดำเนินงานด้วย โดยเปรียบเทียบข้อมูลของปีที่รายงานเปรียบเทียบกับปีที่แล้วที่ละรายการ พร้อมอธิบายถึงสาเหตุของการเพิ่มขึ้นหรือลดลงของรายการนั้น รวมถึงสรุปผลการประเมินการบริหารและการดำเนินงาน

¹⁷ ปรีชา สุวรรณทัต, *อั่งแล้ว เชิงอรรถที่ 1*, น.154.

¹⁸ สมเดช โรจน์คุรีเสถียร และคณะ, *inside มาตรฐานการบัญชี IAS&TAS และมาตรฐานการรายงานทางการเงิน IFRS&TFRS เล่ม 1*, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร : บริษัท ธรรมนิติ เพรส จำกัด), น.271.

¹⁹ *เพ็งอั่ง*, น.141.

จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 170 เป็นกรอบวินัยการเงินการคลังที่กำหนดในเรื่องของการจัดส่งรายงานการรับและการใช้จ่ายเงินรายได้ที่ไม่ต้องนำส่งคลัง ซึ่งเป็นกระบวนการตรวจสอบหลังจากการใช้จ่ายเงินไปแล้ว พบว่าในปัจจุบันมีหน่วยงานได้มีการปฏิบัติตามบ้างแล้ว แต่ยังไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ ทั้งในเรื่องของการจัดส่งรายงาน และระยะเวลาที่ส่งรายงานต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา กระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลางจึงต้องหาวิธีการเพื่อมาเร่งรัดต่อไป²⁰

3.1.1.3 มาตรการตามร่างกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 167 วรรคสาม²¹ บัญญัติไว้ว่า ให้มีกฎหมายการเงินการคลังของรัฐ หลักการนี้มีปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นครั้งแรก เจตนารมณ์ของมาตรานี้ คือ ต้องการให้มีการตรากฎหมายกลางที่เกี่ยวกับการเงินการคลังของรัฐ เพื่อวางกรอบควบคุมการบริหารและการใช้จ่ายเงินของประเทศ และวินัยทางการเงินการคลัง โดยให้เป็นไปตามหลักการรักษาเสถียรภาพ พัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน และความเป็นธรรมในสังคม²² กฎหมายการเงินการคลังของรัฐตามมาตรานี้รัฐธรรมนูญกำหนดให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสองปี นับตั้งแต่วันที่คณะรัฐมนตรีที่เข้าบริหารราชการแผ่นดิน ภายหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรก ตามรัฐธรรมนูญนี้ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ 2 ตุลาคม พ.ศ. 2550 มอบหมายให้กระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบหลัก และสำนักงานประมาณเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบร่วมในการพิจารณาจัดทำร่างกฎหมายการเงินการคลัง

²⁰ ปรีชา สุวรรณทัต, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1*, น.258.

²¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 167

“มาตรา 167 ...ให้มีกฎหมายการเงินการคลังของรัฐเพื่อกำหนดกรอบวินัยการเงินการคลัง ซึ่งรวมถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการวางแผนการเงินระยะปานกลาง การจัดหารายได้การกำหนดแนวทางในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน การบริหารการเงินและทรัพย์สิน การบัญชีกองทุนสาธารณะการกักหน้หรือการดำเนินการที่ผูกพันทรัพย์สินหรือภาระทางการเงินของรัฐ หลักเกณฑ์การกำหนดวงเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น และการอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะต้องใช้เป็นกรอบในการจัดหารายได้กับการใช้จ่ายเงินตามหลักการรักษาเสถียรภาพ พัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน และความเป็นธรรมในสังคม”

²² คณะกรรมาธิการวิสามัญบ้นทึกเจตนารมณ์ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 4*. น.165 - 166.

เสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อนำเสนอรัฐสภาต่อไปภายในระยะเวลาที่รัฐสภากำหนด สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ได้ดังนี้

(1) ร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ.(ร่างฉบับแรก)

ร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. มีทั้งหมด 9 หมวด และบทเฉพาะกาล รวม 72 มาตรา อนุวัติการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 167 วรรคสาม ที่บัญญัติให้มีกฎหมายการเงินการคลังของรัฐ เพื่อกำหนดกรอบวินัยการเงินการคลังในเรื่องต่าง ๆ สรุปสาระสำคัญในร่างกฎหมายฉบับนี้ ได้ดังนี้

1) การดำเนินนโยบายการคลังและบริหารการเงินการคลังของรัฐให้เป็นไปตามกรอบวินัยการเงินการคลังอย่างมีประสิทธิภาพ ตามหลักการรักษาเสถียรภาพ พัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน และความเป็นธรรมในสังคม ทั้งนี้ ให้รวมถึงการจัดสรรทรัพยากรสาธารณะให้เกิดประโยชน์สูงสุด และจะต้องมีการเปิดเผยข้อมูลทางการเงินการคลังต่อสาธารณะ ให้มีความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ (มาตรา 6)

2) กำหนดให้มีการจัดทำแผนการเงินการคลังระยะปานกลางของประเทศ เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการดำเนินนโยบายการคลังของประเทศ (มาตรา 16) แผนการเงินการคลังของประเทศระยะสี่ปี ประกอบด้วย การประมาณการรายจ่าย แหล่งเงินสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมของรัฐ การประเมินความเสี่ยงทางการคลัง ตัวชี้วัดและเป้าหมายของความยั่งยืนทางการคลังและรายงานทางการคลัง (มาตรา 18 วรรคสอง) โดยภาพรวมด้านการใช้จ่ายมีทั้งส่วนเงินในงบประมาณและเงินนอกงบประมาณของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรมหาชน กองทุนสาธารณะ รวมทั้งระบุแหล่งที่มาของรายได้และเงินกู้²³

3) การจัดเก็บรายได้จะต้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ถูกต้องและเป็นธรรม โดยต้องมีการวางแผน การจัดเก็บรายได้ เพื่อเป็นแหล่งเงินสนับสนุนการใช้จ่ายของรัฐบาล (มาตรา 19)

4) การใช้จ่ายเงินของแผ่นดินต้องกระทำด้วยความระมัดระวัง โปร่งใส ตรวจสอบได้ และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อสาธารณชน การจัดทำงบประมาณต้องเปิดเผย โปร่งใส และชัดเจน

²³ พรชัย ชูระเวช, “สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ.” จัดโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กรุงเทพมหานคร, 2552 : น.6.

โดยคำนึงถึงเสถียรภาพและความยั่งยืนทางการคลังเป็นสำคัญ ใช้จ่ายที่เป็นภาระตามกฎหมายของรัฐบาลต้องตั้งงบประมาณให้ครบถ้วน (มาตรา 25)

5) การบริหารการเงินและทรัพย์สินของแผ่นดินต้องกระทำไปเพื่อประโยชน์ของประเทศและอยู่ภายใต้มาตรฐานเดียวกัน (มาตรา 27) โดยการจ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพันให้กระทำได้เฉพาะที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เว้นแต่กรณีจำเป็นเร่งด่วน รัฐบาลจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีเช่นว่านี้ ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลังในพระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณรายจ่ายพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป ทั้งนี้ ให้กำหนดแหล่งที่มาของรายได้เพื่อชดใช้รายจ่ายที่ได้ใช้เงินคงคลังจ่ายไปก่อนแล้วด้วย (มาตรา 28 วรรคสอง)

สาระสำคัญที่เกี่ยวกับข้อยกเว้นให้ไม่ต้องนำเงินส่งคลังกำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจเรียกให้หน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบกองทุนสาธารณะ หรือเงินนอกงบประมาณ หรือเงินที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องนำส่งคลังให้นำเงินคงเหลือเกินความจำเป็นส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน หรือนำฝากคลังตามจำนวนที่เห็นสมควร (มาตรา 29) นอกจากนี้ รัฐมนตรีมีอำนาจเรียกให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำเงินรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดฝากคลัง ยกเว้นเงินรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง ทั้งนี้ เมื่อมีความจำเป็นต้องใช้เงินดังกล่าว ให้เบิกจากคลังได้ โดยคำนึงถึงสถานะทางการคลังของประเทศด้วย (มาตรา 30) โดยการใช้จ่ายเงินรายได้ของหน่วยงานของรัฐที่ไม่ต้องนำส่งคลังต้องดำเนินการภายใต้กรอบวินัยการเงินการคลังตามพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา 31) และห้ามมิให้มีการกำหนดยกเว้นไม่ต้องนำรายได้ส่งคลังไว้ในกฎหมายอื่นใด เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี(มาตรา 32)

6) การจัดทำบัญชีภาครัฐและการตรวจสอบภาครัฐต้องมีมาตรฐานที่ชัดเจน รายงานการเงินแผ่นดินต้องครอบคลุมทั้งหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กองทุนสาธารณะ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีการตรวจสอบโดยองค์กรอิสระ และเปิดเผยต่อสาธารณชน (มาตรา 35)

นอกจากนี้ ยังกำหนดให้หน่วยงานของรัฐจัดทำรายงานการรับและการใช้จ่ายเงินรายได้ที่ไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน กองทุนสาธารณะ เงินนอกงบประมาณเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ตามแบบรายงานที่กระทรวงการคลังกำหนด (มาตรา 49)

7) การจัดตั้งกองทุนสาธารณะ ให้กระทำได้แต่โดยกฎหมาย และวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งต้องไม่ซ้ำซ้อนกับกองทุนสาธารณะที่จัดตั้งไว้แล้ว (มาตรา 50) โดยกำหนดให้กองทุนสาธารณะจะต้องรายงานการประเมินผลการดำเนินการของกองทุนสาธารณะ (มาตรา 55) โดยการใช้จ่ายเงินกองทุนสาธารณะต้องให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ตามกฎหมาย และหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบกองทุนสาธารณะนำเรื่องเสนอคณะกรรมการนโยบายกองทุนสาธารณะ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยและคำวินิจฉัยของคณะกรรมการนโยบายกองทุนสาธารณะให้เป็นที่สุด (มาตรา 56)

8) การก่อหนี้ และการบริหารหนี้สาธารณะ หรือการดำเนินการผูกพันทรัพย์สินหรือภาระทางการเงินของรัฐ จะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประเทศเท่านั้น และต้องกระทำด้วยความรอบคอบ และคำนึงถึงความสามารถในการชำระหนี้และความยั่งยืนทางการคลัง โดยให้กระทรวงการคลังดำเนินการติดตามสถานะหนี้สาธารณะ และหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นระบบ (มาตรา 57) เมื่อหน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจจะดำเนินการกู้เงินให้จัดทำแผนการกู้เงินประจำปีเสนอกระทรวงการคลัง เพื่อให้อนุมัติ (มาตรา 59) นอกจากนี้ การก่อหนี้และการบริหารหนี้สาธารณะ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะเท่านั้น (มาตรา 58)

9) กำหนดให้มีการรายงานข้อมูลทางการคลังที่เป็นปัจจุบันและการประมาณการล่วงหน้าอย่างสมเหตุสมผลต่อสาธารณะ เพื่อส่งเสริมการตรวจสอบจากสาธารณะและความรับผิดชอบทางการคลัง และกำหนดให้มีการประเมินความเสี่ยงทางการคลังในระยะปานกลางและระยะยาว เพื่อประโยชน์แห่งเสถียรภาพและความยั่งยืนทางการคลัง (มาตรา 62) นอกจากนี้ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กองทุนสาธารณะ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดส่งข้อมูลทางการคลังตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงการคลังกำหนด (มาตรา 63)

10) กำหนดเกี่ยวกับการกักเงินภาษีเฉพาะประเภทเพื่อใช้สนับสนุนโครงการใดโครงการหนึ่ง โดยเฉพาะการยกเว้นภาษีเฉพาะราย และการยกเว้นไม่นำรายได้ส่งคลัง ไม่ใช่บังคับกับบรรดากฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ (มาตรา 69)

หากหน่วยงานใดฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามบัญญัติแห่งกฎหมายนี้ ให้กระทรวงการคลังเสนอนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี พิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงในเรื่องดังกล่าว (มาตรา 5)

สรุปได้ว่าในร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ฉบับนี้ได้เพิ่มเนื้อหาในส่วนที่มีความสัมพันธ์กับการควบคุมเงินนอกงบประมาณทั้งที่เป็นเงินคงคลังและไม่ใช้เงินคงคลัง ดังนี้

1) นิยามความหมายของคำว่า “เงินแผ่นดิน” ไว้อย่างชัดเจน ว่าจะหมายความถึง เงินทั้งปวงที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กองทุนสาธารณะ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งที่เป็นเงินงบประมาณรายจ่าย เงินรายได้แผ่นดิน และเงินนอกงบประมาณ และให้หมายความรวมถึงเงินคงคลังด้วย (มาตรา 3) จะเห็นได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ฉบับนี้ได้ให้นิยามความหมายของเงินแผ่นดินไว้อย่างชัดเจน ซึ่งครอบคลุมถึงเงินนอกงบประมาณด้วย

นอกจากนี้ ยังได้วางนิยามคำว่า “เงินนอกงบประมาณ” หมายความว่า เงินทั้งปวงที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐ นอกจากเงินงบประมาณ เงินรายได้แผ่นดิน เงินเบิกเกินส่งคืน และเงินเหลือจ่ายปีเก่าส่งคืน

2) นิยามหน่วยงานของรัฐให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น ส่งผลให้กฎหมายการคลังครอบคลุมหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงาน จากที่แต่เดิมจะครอบคลุมเฉพาะแต่ส่วนราชการและหน่วยงานที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณเท่านั้น²⁴ หน่วยงานที่ตกอยู่ภายใต้บังคับของร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. มีดังต่อไปนี้

2.1) ส่วนราชการ หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่มีชื่อเรียกอย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม แต่ไม่รวมรัฐวิสาหกิจและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.2) รัฐวิสาหกิจ หมายความว่า

2.2.1) องค์กรของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรของรัฐบาล กิจการของรัฐซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งขึ้น หน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

2.2.2) บริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัดที่ส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ ตาม ข้อ 2.2.1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ

2.2.3) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจตาม ข้อ 2.1) หรือข้อ 2.2) หรือ รัฐวิสาหกิจตามข้อ 2.2.1) และข้อ 2.2.2) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ โดยส่วนทุนของรัฐวิสาหกิจให้คำนวณเฉพาะทุนตามสัดส่วนที่เป็นของส่วนราชการเท่านั้น

2.3) องค์กรตามรัฐธรรมนูญ

2.4) องค์กรมหาชน

²⁴ ศาสตรา สุตสวาท, คอลัมน์ ทันเศรษฐกิจ, “ร่างพรบ.การเงินการคลังของรัฐ พ.ศ.,” โพสต์ทูเดย์ (2 กุมภาพันธ์ 2558) : น.2.

2.5) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายความว่า เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่มิ ฎหมายจัดตั้ง และให้รวมถึงนิติบุคคลที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งขึ้นหรือร่วมกับบุคคลอื่นจัดตั้ง ขึ้นตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

2.6) หน่วยงานอื่นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่อยู่ใน กำกับของรัฐ หรือหน่วยงานอื่นใดในลักษณะเดียวกัน (มาตรา 3)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา 4) กรณีที่หน่วยงานใดฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามบัญญัติแห่งกฎหมายนี้ ให้กระทรวงการคลังเสนอนายกรัฐมนตรีหรือ รัฐมนตรีแล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงในเรื่องดังกล่าว (มาตรา 5)

3) การควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ร่างพระราชบัญญัติฉบับแรกนี้ ได้กำหนดให้การ ใช้จ่ายเงินของแผ่นดินต้องกระทำด้วยความระมัดระวัง โปร่งใส ตรวจสอบได้ และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อ สาธารณชน (มาตรา 25) ซึ่งการจ่ายเงินให้กระทำได้เฉพาะที่กำหนดไว้ในกฎหมาย 4 ประเภทเท่านั้น คือ

- 3.1) กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย
- 3.2) กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ
- 3.3) กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ
- 3.4) กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง

นอกจากนี้ ยังกำหนดข้อยกเว้นในกรณีมีความจำเป็น รัฐมนตรีอาจปรับแผนการ เบิกจ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐได้ตามความเหมาะสมและสอดคล้องกับฐานะการคลังของประเทศ โดยแจ้งให้หน่วยงานของรัฐนั้นทราบล่วงหน้า (มาตรา 28)

4) การใช้จ่ายเงินรายได้ของหน่วยงานของรัฐที่ไม่ต้องนำส่งคลังต้องดำเนินการภายใต้ กรอบวินัยการเงินการคลัง (มาตรา 31) ห้ามมิให้มีการกำหนดยกเว้นไม่ต้องนำรายได้ส่งคลังไว้ในกฎหมาย อื่นใด เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี โดยให้รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดระเบียบข้อบังคับ เกี่ยวกับการบริหารการเงินการคลัง การเบิกจ่ายจากคลัง การเก็บรักษาเงิน การนำเงินส่งคลัง การจ่ายเงิน ค่าตอบแทน การจ่ายเงินค่าใช้จ่ายในการบริหารของส่วนราชการ และการตรวจสอบติดตามผล โดย ความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี (มาตรา 33) การจัดซื้อ จัดจ้าง และการบริหารพัสดุภาครัฐของหน่วยงาน ของรัฐ และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการพัสดุ (มาตรา 34)

5) กำหนดมาตรการในการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินให้มีความรัดกุมมากขึ้น สรุปลักษณะในการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน ได้ดังนี้

5.1) กำหนดให้การจัดทำบัญชีภาครัฐและการตรวจสอบภายใต้ภาครัฐต้องมีมาตรฐานที่ชัดเจน ซึ่งรายงานการเงินแผ่นดินต้องครอบคลุมหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กองทุนสาธารณะและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรอิสระจะทำหน้าที่ตรวจสอบรายงานดังกล่าว และเปิดเผยต่อสาธารณชนต่อไป (มาตรา 35) จะเห็นได้ว่ามีความครอบคลุมหน่วยงานมากขึ้นกว่าเดิม

5.2) กำหนดให้หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กองทุนสาธารณะ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำบัญชีและรายงานการเงิน (มาตรา 36)

5.3) กำหนดให้มี “คณะกรรมการมาตรฐานและนโยบายการบัญชีภาครัฐ” (มาตรา 37) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดังนี้ กำหนดมาตรฐานและนโยบายการบัญชีภาครัฐสำหรับหน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกองทุนสาธารณะ ให้คำปรึกษาหรือเสนอแนะแนวทางการใช้มาตรฐานและนโยบายการบัญชีภาครัฐและการกำกับดูแลให้หน่วยงานของรัฐ กองทุนสาธารณะ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำบัญชีและรายงานการเงินให้เป็นไปตามมาตรฐานและนโยบายการบัญชีภาครัฐหรือมาตรฐานการบัญชีที่รับรองทั่วไปแต่งตั้งคณะกรรมการหรือคณะทำงาน เพื่อปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการเห็นสมควรปฏิบัติการอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการนโยบายการคลังมอบหมาย (มาตรา 38)

5.4) กำหนดให้หน่วยงานของรัฐจัดทำรายงานการรับและการใช้จ่ายเงินรายได้ที่ไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน กองทุนสาธารณะ เงินนอกงบประมาณเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ตามแบบรายงานที่กระทรวงการคลังกำหนด (มาตรา 49)

หลังจากนั้นให้กรมบัญชีกลางจัดทำรายงานการเงินแผ่นดิน โดยรวบรวมรายงานการเงินและข้อมูลที่เกี่ยวข้องของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กองทุนสาธารณะ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และวิเคราะห์รายงานการเงินแผ่นดิน ทั้งนี้ให้เสนอรายงานการเงินแผ่นดินและผลการวิเคราะห์ต่อกระทรวงการคลัง เพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี (มาตรา 47) เมื่อสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบรายงานการเงินแผ่นดินประจำปีงบประมาณแล้วให้รัฐมนตรีประกาศรายงานการเงินแผ่นดินประจำปีนั้นในราชกิจจานุเบกษา และให้กระทรวงการคลังรายงานผลการตรวจสอบรายงานการเงินแผ่นดินของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อเสนอรัฐสภา (มาตรา 48)

5.5) กำหนดให้มีการจัดทำรายงานข้อมูลทางการคลังที่เป็นปัจจุบันและการประมาณการล่วงหน้าอย่างสมเหตุสมผลต่อสาธารณะ (มาตรา 62) โดยให้หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กองทุนสาธารณะ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดส่งข้อมูลทางการคลัง (มาตรา 63) และ

กระทรวงการคลังจัดทำรายงานทางการคลังประจำปีให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันเริ่มปีงบประมาณ โดยกำหนดให้คณะรัฐมนตรีเสนอรายงานทางการคลังประจำปีต่อรัฐสภาและรายงานการคลังประจำปี เมื่อผ่านการพิจารณาของรัฐสภาแล้ว โดยรายงานทางการคลังมีรายละเอียดที่สำคัญคือ สถานะและภาวะของเงินนอกงบประมาณและกองทุนสาธารณะทั้งหมดในปีงบประมาณที่ผ่านมา ปีงบประมาณปัจจุบัน และประมาณการล่วงหน้าสามปี รวมทั้งรายได้และฐานะทางการคลังของรัฐบาลในปีงบประมาณที่ผ่านมา ปีงบประมาณปัจจุบันและประมาณการล่วงหน้าสามปี นับจากปีงบประมาณปัจจุบัน (มาตรา 64)

สรุปแล้วสิ่งที่ร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ... (ร่างฉบับแรก) ให้ความสำคัญ คือ การวางกฎหมายให้ครอบคลุมหน่วยงานของรัฐทั้งหมด ขจัดปัญหาเรื่องการหมกเม็ดการใช้จ่ายเงินนอกระบบงบประมาณที่กำลังประสบปัญหาอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งแก้ปัญหาเรื่องความโปร่งใส เพราะปัญหาเรื่องการจัดทำรายงานทางการเงินยังไม่ครอบคลุมหน่วยงานของรัฐทั้งหมด เพื่อช่วยยกระดับการบริหารการคลังให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ขจัดการทุจริตคอร์รัปชัน ทำให้การบริหารการคลังดำเนินไปอย่างโปร่งใส สุจริต และสามารถตรวจสอบได้

(2) ร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. (ร่างฉบับที่สอง)

ร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. (ร่างฉบับที่สอง) ถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลงจากร่างฉบับแรกที่มี 72 มาตรา คงเหลือ 56 มาตรา แบ่งเป็น 2 ส่วน และบทเฉพาะกาล โดยยังคงยึดหลักการ เหตุผล ของการร่างกฎหมายการเงินการคลังภาครัฐที่เคยร่างไว้แต่เดิม ส่วนรายละเอียดมีการเพิ่มเติมบางส่วน อาทิเช่น เรื่องการใช้นโยบายประชานิยมและการกำหนดกฎหมายขึ้นมาใหม่ เพื่อนำเงินรายได้ของรัฐไปใช้เป็นรายกรณี สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

1) กำหนดกรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายการคลัง การจัดทำงบประมาณ การจัดหารายได้ การใช้จ่าย การบริหารการเงินการคลัง และการก่อหนี้ อย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ ตามหลักการรักษาเสถียรภาพ พัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน และเป็นธรรมในสังคม (มาตรา 5)

2) การกำหนดวินัยการเงินการคลังของรัฐเป็นการเฉพาะ ได้แก่ รายได้แผ่นดิน รายจ่าย แนวทางการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน การก่อหนี้ การบริหารการเงินและทรัพย์สิน และเงินนอกงบประมาณและกองทุนสาธารณะ

3) กำหนดให้การก่อหนี้ หรือการบริหารหนี้ของหน่วยงานของรัฐต้องเป็นไปตามกฎหมายและจำเป็น โดยต้องกระทำด้วยความรอบคอบ ตลอดจนให้คำนึงถึงความสามารถในการชำระหนี้ การกระจายภาระการชำระหนี้ เสถียรภาพและความยั่งยืนทางการเงินการคลัง (มาตรา 27)

การกู้เงินนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในกฎหมายบริหารหนี้สาธารณะแล้วให้กระทรวงการคลังกระทำโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ตราขึ้นเป็นการเฉพาะ ในกรณีที่มีความจำเป็นและฉุกเฉินเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยกฎหมายที่ตราขึ้นนี้ต้องระบุถึงวัตถุประสงค์ในการกู้เงิน แผนการใช้จ่ายเงินกู้ และหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการใช้จ่ายเงินกู้ (มาตรา 29)

เงินที่ได้รับจากการกู้เงิน ให้กระทรวงการคลังเก็บไว้เพื่อให้หน่วยงานรัฐนำไปใช้จ่ายตามแผนงานหรือโครงการตามที่กฎหมายกำหนดได้โดยไม่ต้องนำส่งคลัง (มาตรา 29 วรรคสาม)

4) กำหนดให้กระทรวงการคลังจัดทำรายงานเสนอต่อรัฐมนตรี คือ รายงานการเงินรวมของแผ่นดิน และรายงานการเงินรวมภาครัฐ (มาตรา 47) รวมทั้งให้กระทรวงการคลังจัดทำรายงานความเสี่ยงทางการเงินประจำปีด้วย (มาตรา 50)

สรุปได้ว่าในร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. (ร่างฉบับที่สอง) มีเนื้อหาในส่วนที่มีความสัมพันธ์กับการควบคุมเงินนอกงบประมาณ ทั้งที่เป็นเงินคงคลังและไม่ใช่งเงินคงคลัง ดังนี้

1) กำหนดให้เงินทั้งปวงที่ส่วนราชการ หรือหน่วยงานของรัฐ นอกจากรัฐวิสาหกิจและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับไว้เป็นกรรมสิทธิ์จะต้องนำส่งคลัง เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น แต่มีข้อยกเว้นที่ให้ส่วนราชการ หรือหน่วยงานของรัฐไม่ต้องนำเงินส่งคลัง ดังนี้

1.1) เงินที่มีผู้มอบให้โดยมีวัตถุประสงค์ หรือได้รับเงินที่เกิดจากทรัพย์สินซึ่งมีผู้มอบให้เพื่อหาดอกผลใช้จ่ายในกิจการของส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ (มาตรา 10)

1.2) เงินตามโครงการช่วยเหลือหรือร่วมมือกับรัฐบาลต่างประเทศ องค์การสหประชาชาติ ทบวงการชำนัญพิเศษแห่งสหประชาชาติ องค์การระหว่างประเทศอื่นใด หรือบุคคลใดไม่ว่าจะให้กู้หรือให้เปล่า

นอกจากนี้ รัฐมนตรีอาจอนุญาตให้ส่วนราชการ หรือหน่วยงานของรัฐนำเงินไปใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องนำส่งคลังก็ได้ ดังนี้

1.2.1) เงินในลักษณะชดใช้ความเสียหายหรือสิ้นเปลืองแห่งทรัพย์สิน

1.2.2) เงินรายรับสถานพยาบาล สถานศึกษา สถานที่บริการอันเป็นสาธารณประโยชน์ หรือประชาสงเคราะห์

1.2.3) เงินที่ได้รับในลักษณะผลพลอยได้จากการปฏิบัติหน้าที่

1.2.4) เงินที่ได้รับจากการจำหน่ายหุ้นในนิติบุคคลเพื่อนำไปซื้อหุ้นในนิติบุคคลอื่น (มาตรา 10)

การเสนอกฎหมายที่มีการกำหนดให้ยกเว้นไม่ต้องนำเงินส่งคลัง ให้คำนึงถึงความจำเป็นและประโยชน์ในการมีเงินเก็บไว้เพื่อการดำเนินงาน (มาตรา 11) และการตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้แก่ส่วนราชการ ให้คำนึงถึงสถานะของเงินนอกงบประมาณที่ส่วนราชการนั้นมีด้วย (มาตรา 24)

2) กำหนดค่านิยมของคำว่าเงินนอกงบประมาณ ว่าหมายความถึง เงินทั้งปวงที่ส่วนราชการ หรือหน่วยงานของรัฐที่มีใช้รัฐวิสาหกิจและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้จัดเก็บ หรือได้รับไว้ เป็นกรรมสิทธิ์ตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือจากนิติกรรมหรือนิติเหตุ หรือกรณีอื่นใด ที่มีกฎหมายอนุญาตให้สามารถเก็บไว้ใช้จ่ายได้ โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน ซึ่งคณะกรรมการการมีข้อสังเกตว่า เงินของหน่วยงานของรัฐบางหน่วยงานตามที่กำหนดไว้ในนิยามคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” นั้นไม่อาจถือได้ว่าเป็นเงินนอกงบประมาณทั้งโดยสภาพและทางปฏิบัติ แต่เงินดังกล่าวถือเป็นเงินอื่นของหน่วยงานรัฐซึ่งไม่มีชื่อเรียกเป็นการเฉพาะ ได้แก่ เงินของรัฐวิสาหกิจ เงินของธนาคารแห่งประเทศไทย ไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายเงินคลัง แต่หน่วยงานเหล่านี้จะใช้จ่ายเงินตามกฎหมายเฉพาะ เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทยจะอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. 2501 เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้มีเงินนอกงบประมาณอีกประเภทหนึ่งเกิดขึ้นมา

3) กำหนดให้เงินนอกงบประมาณให้มีเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ หรือการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของการมีเงินนอกงบประมาณ (มาตรา 38 วรรคหนึ่ง) โดยการจ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐจะต้องนำไปใช้จ่ายในการปฏิบัติหน้าที่หรือการดำเนินงานตามที่กำหนดไว้อย่างคุ้มค่า และประหยัด โดยคำนึงถึงเป้าหมาย ประโยชน์ที่ได้รับ ผลสัมฤทธิ์ ประสิทธิภาพ สอดคล้องกับรายการและวงเงินงบประมาณรายจ่ายของแผนงานหรือโครงการของหน่วยงานของรัฐนั้น (มาตรา 16 วรรคสอง)

ส่วนเงินนอกงบประมาณที่ส่วนราชการยังไม่ได้ใช้จ่ายให้นำมาฝากไว้ที่กระทรวงการคลัง เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น หรือได้ทำความตกลงกับกระทรวงการคลังเป็นอย่างอื่น (มาตรา 38 วรรคสอง) นอกจากนี้ เงินนอกงบประมาณเมื่อใช้จ่ายหรือดำเนินงานจนบรรลุวัตถุประสงค์แล้ว ถ้ามีเงินคงเหลือเท่าไรให้นำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น (มาตรา 38 วรรคสาม)

(3) เปรียบเทียบร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. (ร่างฉบับแรก)

กับร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. (ร่างฉบับที่สอง)

จากการพิจารณาเปรียบเทียบร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. (ร่างฉบับแรก) คือฉบับผ่านการอนุมัติหลักการจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 13 ตุลาคม พ.ศ. 2552 กับร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. (ร่างฉบับที่สอง) คือ ฉบับที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้ตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. เสร็จเรียบร้อยแล้ว เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม พ.ศ. 2554 พบว่ามีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อหาบางส่วน สรุปได้ดังนี้

1) ตัดนิยาม “เงินแผ่นดิน” ออกไป

ร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. (ร่างฉบับที่สอง) ได้ตัดนิยามของคำว่า “เงินแผ่นดิน” ออกไป จากเดิมในร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. (ร่างฉบับแรก) กำหนดให้ “เงินแผ่นดิน” หมายความว่า เงินทั้งปวงที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กองทุนสาธารณะ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งที่เป็นเงินงบประมาณรายจ่าย เงินรายได้แผ่นดิน และเงินนอกงบประมาณ และให้หมายความรวมถึงเงินคงคลังด้วย (มาตรา 3)

2) นิยาม “เงินนอกงบประมาณ”

ร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. (ร่างฉบับที่สอง) กำหนดให้เงินนอกงบประมาณ หมายความว่า เงินทั้งปวงที่ส่วนราชการ หรือหน่วยงานของรัฐที่มีใช้รัฐวิสาหกิจและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดเก็บ หรือได้รับไว้เป็นกรรมสิทธิ์ตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือจากนิติกรรมหรือนิติเหตุ หรือกรณีอื่นใด ที่มีกฎหมายอนุญาตให้สามารถเก็บไว้ใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน (มาตรา 3) จากเดิม “เงินนอกงบประมาณ” หมายความว่า เงินทั้งปวงที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐ นอกจากเงินงบประมาณ เงินรายได้แผ่นดิน เงินเบิกเกินส่งคืน และเงินเหลือจ่ายปีเก่าส่งคืน (มาตรา 3)

3) การก่องหน

ในร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. (ร่างฉบับแรก) กำหนดให้การก่องหนและการบริหารหนี้สาธารณะ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะเท่านั้น (มาตรา 58) ในร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. (ร่างฉบับที่สอง) ได้เพิ่มข้อยกเว้นขึ้นมา โดยให้อำนาจกระทรวงการคลังตรากฎหมายขึ้นเฉพาะ ในกรณีที่มีความจำเป็นและฉุกเฉิน เพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งกฎหมายที่ตราขึ้นนี้จะต้องระบุนิติบุคคลของการกู้เงิน

แผนการใช้จ่ายเงินกู้ และหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการใช้จ่ายเงินกู้ และเงินกู้นี้ให้กระทรวงการคลังเก็บไว้เพื่อให้หน่วยงานรัฐนำไปใช้จ่ายโดยไม่ต้องนำส่งคลัง (มาตรา 29)

การจำกัดเรื่องการก่อหนี้ เป็นการจำกัดเรื่องเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคลังไปในตัว ข้อยกเว้นเรื่องการก่อหนี้ที่กำหนดให้กระทรวงการคลังกระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ตราขึ้นเป็นการเฉพาะ ในกรณีที่มีความจำเป็นและฉุกเฉินเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจของประเทศ ส่งผลให้เกิดเงินนอกงบประมาณมากขึ้น ทำให้การควบคุมเงินนอกงบประมาณทำได้ยากขึ้น

4) การควบคุมการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ

ร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. (ร่างฉบับแรก) กำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจเรียกให้หน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบกองทุนสาธารณะ หรือเงินนอกงบประมาณ หรือเงินที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องนำส่งคลัง ให้นำเงินคงเหลือเกินความจำเป็นส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินหรือนำฝากคลังตามจำนวนที่เห็นสมควรได้ (มาตรา 29) นอกจากนี้ รัฐมนตรีมีอำนาจเรียกให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำเงินรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดฝากคลัง ยกเว้นเงินรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง ทั้งนี้ เมื่อมีความจำเป็นต้องใช้เงินดังกล่าว ให้เบิกจากคลังได้โดยคำนึงถึงสถานะทางการคลังของประเทศด้วย (มาตรา 30)

การใช้จ่ายเงินรายได้ของหน่วยงานของรัฐที่ไม่ต้องนำส่งคลังต้องดำเนินการภายใต้กรอบวินัยการเงินการคลังตามพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา 31) ห้ามมิให้มีการกำหนดยกเว้นไม่ต้องนำรายได้ส่งคลังไว้ในกฎหมายอื่นใด เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี (มาตรา 32) โดยให้รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารการเงินการคลัง การเบิกจ่ายจากคลัง การเก็บรักษาเงิน การนำเงินส่งคลัง การจ่ายเงินค่าตอบแทน การจ่ายเงินค่าใช้จ่ายในการบริหารของส่วนราชการ และการตรวจสอบติดตามผล โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ระเบียบข้อบังคับนี้ให้หน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้เป็นแนวทางในการบริหารการเงินการคลังด้วย (มาตรา 33)

ร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. (ร่างฉบับที่สอง) กำหนดให้มีเงินนอกงบประมาณให้มีเท่าที่จำเป็น (มาตรา 38 วรรคแรก) โดยการจ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐจะต้องนำไปใช้จ่ายในการปฏิบัติหน้าที่หรือการดำเนินงานตามที่กำหนดไว้อย่างคุ้มค่า และประหยัด โดยคำนึงถึงเป้าหมาย ประโยชน์ที่ได้รับ ผลสัมฤทธิ์ และประสิทธิภาพ (มาตรา 16 วรรคสอง)

ส่วนเงินนอกงบประมาณที่ส่วนราชการยังไม่ได้ใช้จ่ายให้นำมาฝากไว้ที่กระทรวงการคลัง เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น หรือได้ทำความตกลงกับกระทรวงการคลังเป็นอย่างอื่น (มาตรา 38 วรรคสอง)

นอกจากนี้ เงินนอกงบประมาณเมื่อใช้จ่ายหรือดำเนินงานจนบรรลุวัตถุประสงค์แล้ว ถ้ามีเงินคงเหลือเท่าไรให้นำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น (มาตรา 38 วรรคสาม)

5) การรายงาน

ร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. (ร่างฉบับแรก) กำหนดให้หน่วยงานของรัฐจัดทำรายงานการรับและการใช้จ่ายเงินรายได้ที่ไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน กองทุนสาธารณะ เงินนอกงบประมาณเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ตามแบบรายงานที่กระทรวงการคลังกำหนด (มาตรา 49)

ร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. (ร่างฉบับที่สอง) กำหนดให้กระทรวงการคลังจัดทำรายงานเสนอต่อรัฐมนตรี คือ รายงานการเงินรวมของแผ่นดิน และรายงานการเงินรวมภาครัฐ (มาตรา 47) รวมทั้งให้กระทรวงการคลังจัดทำรายงานความเสี่ยงทางการคลัง ประจำปีด้วย (มาตรา 50)

จากการเปรียบเทียบระหว่างร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. (ร่างฉบับแรก) กับร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. (ร่างฉบับที่สอง) ผู้เขียนเห็นว่าในเรื่องของเงินนอกงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. (ร่างฉบับแรก) จะมีความครอบคลุมและรัดกุมมากกว่าร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. (ร่างฉบับที่สอง) ยกตัวอย่างเช่น การนิยามความหมายของเงินแผ่นดินอย่างชัดเจน การวางมาตรการควบคุมเงินรายได้ที่ไม่ต้องนำส่งคลัง การวางกรอบในเรื่องเงินกู้ยืมอย่างเคร่งครัด

สรุปแล้วสิ่งที่กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐให้ความสำคัญอย่างยิ่ง คือ เป็นการสร้างแผนแม่บททางการบริหารการคลังของประเทศ ซึ่งมีผลผูกพันการปฏิบัติงานของหน่วยงานรัฐทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นส่วนราชการ องค์การมหาชน องค์การตามรัฐธรรมนูญ หน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กองทุนสาธารณะ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้การมีกรอบวินัยทางการคลังที่ชัดเจนในรูปของพระราชบัญญัติจะส่งเสริมความโปร่งใสและความรับผิดชอบทางการคลัง อันจะนำไปสู่การบริหารการคลังที่ยั่งยืน ทั้งนี้ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับเมื่อพระราชบัญญัติฉบับนี้มี

ผลบังคับใช้ คือ ช่วยยกระดับมาตรฐานการดำเนินนโยบายและการบริหารการคลังให้มีประสิทธิภาพ ยั่งยืน โปร่งใส และมีกลไกการตรวจสอบที่นำไปสู่ความรับผิดชอบทางการคลัง²⁵

3.1.2 มาตรการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 และการยกย่องรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

จากสถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองเกิดขึ้นในกรุงเทพมหานครและพื้นที่ใกล้เคียง ต่อเนื่องมาเป็นเวลานาน จนลุกลามไปสู่แทบทุกภูมิภาคของประเทศ กระทั่งต่อการใช้อำนาจทางนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ การบังคับใช้กฎหมายไม่ได้ผล ในขณะที่ความขัดแย้งได้ขยายตัวกว้างขวางออกไปและมีแนวโน้มจะรุนแรงมากขึ้นจนถึงอันจะเป็นการทำลายความมั่นคงของชาติและความศรัทธาของประชาชนที่มีต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขในที่สุด คณะรักษาความสงบแห่งชาติจึงจำเป็นต้องเข้ายึดและควบคุมอำนาจการปกครองประเทศ เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 และประกาศให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สิ้นสุดลง โดยได้กำหนดแนวทางการแก้ปัญหาไว้สามระยะ คือ ระยะเฉพาะหน้า เป็นการใช้อำนาจสกัดการใช้จ่ายและการนำอาวุธมาใช้คุกคามประชาชน ยุติความหวาดระแวงและแก้ปัญหาเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองการปกครองที่สะสมมากกว่าหกเดือนให้คลี่คลายลง เพื่อเตรียมเข้าสู่ระยะที่สองซึ่งจะจัดให้มีรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว จัดตั้งสภาขึ้นทำหน้าที่ในทางนิติบัญญัติและให้มีคณะรัฐบาลบริหารราชการแผ่นดิน จัดตั้งสภาปฏิรูปแห่งชาติและองค์กรต่าง ๆ เพื่อให้มีการปฏิรูปในด้านการเมืองและด้านอื่น ๆ และให้มีการยกย่องรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่วางกติกาการเมืองให้รัดกุมเหมาะสม ป้องกันและปราบปรามการทุจริต สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และเป็นธรรม ก่อนจะส่งมอบภารกิจเหล่านี้แก่ผู้แทนปวงชนชาวไทยและคณะรัฐบาลที่จะเข้ามาบริหารราชการแผ่นดินในระยะต่อไป ผู้เขียนจึงขอสรุปมาตรการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 และการยกย่องรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ดังนี้

3.1.2.1 มาตรการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557

เนื่องจากจากคณะรักษาความสงบแห่งชาติกระทำรัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 และยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และ

²⁵ กระทรวงการคลัง, “ร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ.,”

ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 บทบัญญัติในร่างฉบับนี้กำหนดให้มีคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน 36 คน ซึ่งสรรหาจากสภาปฏิรูปแห่งชาติ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ คณะรัฐมนตรี และคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เพื่อที่จะร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้เสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับตั้งแต่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้รับความเห็นชอบหรือข้อเสนอแนะจากสภาปฏิรูปแห่งชาติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 พบว่ามาตรา 35 (8) ได้บัญญัติให้กรรมการการร่างรัฐธรรมนูญต้องจัดทำร่างรัฐธรรมนูญให้ครอบคลุมเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกรอบวินัยการเงินการคลังไว้ ความว่า “...(8) กลไกที่มีประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินของรัฐให้เป็นไปอย่างคุ้มค่าและตอบสนองต่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนโดยสอดคล้องกับสถานะทางการเงินการคลังของประเทศ และกลไกการตรวจสอบและเปิดเผยการใช้จ่ายเงินของรัฐที่มีประสิทธิภาพ...”

ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 จะไม่ได้บัญญัติรับรองหลักการอื่นในเรื่องการควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินไว้ก็ตาม แต่หลักเกณฑ์ดังกล่าวยังคงถือว่ามีอยู่ในฐานะที่เป็นประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามความในมาตรา 5 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ดังนั้น คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 3 - 4/2557 เรื่องเงินกู้นอกงบประมาณสองล้านล้านบาทเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมที่วินิจฉัยเกี่ยวกับมาตรา 169 และ 170 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงยังคงใช้เป็นบรรทัดฐาน และมีผลผูกพันองค์กรของรัฐทุกองค์กรให้ต้องเคารพและปฏิบัติตามในฐานะที่เป็นประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

ส่วนเรื่องการจ่ายเงินแผ่นดินต้องกระทำตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 169 วรรคหนึ่งแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ความว่า “การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง” จะเห็นได้ว่าการจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายสี่ฉบับข้างต้นเท่านั้น หลักการนี้ยึดถือปฏิบัติกันมาช้านาน โดยถูกบรรจุครั้งแรกอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทย คือ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 170 ได้วางหลักเกณฑ์และวิธีควบคุมการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลัง โดยให้หน่วยงานที่มีเงินนอกงบประมาณ

ประเภทนี้ต้องจัดทำรายงานการรับและการใช้จ่ายเงินดังกล่าวเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเมื่อสิ้นปีงบประมาณทุกปี และให้คณะรัฐมนตรีทำรายงานเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต่อไป และในวรรคสองยังกำหนดให้การใช้เงินนอกงบประมาณประเภทนี้ต้องอยู่ภายใต้กรอบวินัยการเงินการคลังตามหมวด 8 อีกด้วย หลักการนี้แม้ว่าจะเพิ่งถูกบัญญัติรับรองเป็นลายลักษณ์อักษรไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นครั้งแรก แต่จากการศึกษาพบว่าหลักการนี้ถูกยึดถือและปฏิบัติกันมาช้านาน ในฐานะที่เป็นประเพณีการปกครองของประเทศไทย

นอกจากที่กล่าวมาแล้วกรอบวินัยทางการเงินการคลังเรื่องการควบคุมการใช้จ่ายเงินยังปรากฏอยู่ในมาตรา 167 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่บัญญัติให้ให้มีกฎหมายการเงินการคลังของรัฐเพื่อกำหนดกรอบวินัยการเงินการคลัง แม้ว่ามาตรานี้จะสิ้นผลไปแล้ว แต่กรอบวินัยการเงินการคลังยังคงมีอยู่ในฐานะที่เป็นประเพณีการปกครองตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 5 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557

3.1.2.2 ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับที่เสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ เพื่อลงมติ) พุทธศักราช 2558

ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับที่เสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ เพื่อลงมติ) พุทธศักราช 2558 ได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการควบคุมการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังอยู่ในหมวด 5 การคลังและการงบประมาณ โดยวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการคลังเพิ่มเติมเป็น 7 มาตรา โดยมีเจตนารมณ์ คือ ต้องการวางหลักเกณฑ์ในการควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐให้เป็นไปอย่างคุ้มค่า และตอบสนองต่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนโดยสอดคล้องกับสถานะทางการเงินการคลังของประเทศ และกลไกการตรวจสอบและเปิดเผยการใช้จ่ายเงินของรัฐที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งผู้เขียนขอสรุปความคืบหน้าเกี่ยวกับหมวด 5 การคลังและการงบประมาณ ในส่วนที่เกี่ยวกับเรื่องการควบคุมการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลัง ดังนี้

1) กำหนดกรอบการดำเนินการทางการเงินการคลัง โดยการดำเนินนโยบายการคลังและการงบประมาณต้องเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล หลักประสิทธิภาพและความคุ้มค่า หลักการรักษาวินัยทางการเงินการคลัง และหลักความเป็นธรรม นอกจากนี้ ยังกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อป้องกันการดำเนินนโยบายประชานิยมที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศ กล่าวคือ การอนุมัติ นโยบาย มาตรการ หรือโครงการใด ให้มีการวิเคราะห์ภาระงบประมาณและภาระทางการเงินการคลัง พร้อมทั้งให้ระบุปริมาณและแหล่งที่มาของเงินในการสนับสนุนการดำเนินนโยบายดังกล่าว (มาตรา 189)

2) กำหนดให้งบประมาณแผ่นดินต้องแสดงทั้งรายรับและรายจ่าย ทั้งในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีและร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม ต้องแสดงทั้งประมาณการรายรับและงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือที่เรียกว่า “ระบบงบประมาณแบบสองขา” (มาตรา 191) งบประมาณแบบที่แสดงทั้งรายได้และรายจ่าย มีส่วนช่วยควบคุมให้ส่วนราชการไม่ใช้จ่ายเงินเกินตัว ถ้าส่วนราชการต้องการจะใช้จ่ายก็ต้องหารายได้มาให้เพียงพอต่อการใช้จ่ายด้วย ทำให้การใช้จ่ายเงินมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ ซึ่งส่งผลต่อความยั่งยืนทางการคลัง และเสถียรภาพทางการคลังต่อไป

3) กำหนดให้การใช้จ่ายเงิน การก่อหนี้ และการก่อภาระทางการคลังที่มีผลผูกพันเงินแผ่นดินจะกระทำได้เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี พระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม พระราชบัญญัติโอนงบประมาณ หรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการคลังและการงบประมาณภาครัฐ แต่มีข้อยกเว้นคือในกรณีจำเป็นเร่งด่วนรัฐบาลจะจ่ายไปก่อนก็ได้ ตามหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการคลังและการงบประมาณภาครัฐ (มาตรา 193)

4) รายได้ที่ไม่ต้องนำส่งคลังกระทำได้โดยกฎหมายเท่านั้น การกำหนดให้เงินรายได้ใดไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน จะกระทำได้แต่โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และการตรากฎหมายให้หน่วยงานของรัฐไม่ต้องนำเงินรายได้ส่งเป็นรายได้แผ่นดิน ต้องมีขอบเขตและกรอบวงเงินเท่าที่ไม่กระทบต่อการรักษาวินัยทางการคลัง และต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพและความคุ้มค่า และความจำเป็นในการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานรัฐ โดยในแต่ละปีหน่วยงานรัฐจะต้องจัดทำรายงานการรับและการใช้จ่ายเงินดังกล่าวเสนอต่อรัฐมนตรีทุกปี และให้คณะรัฐมนตรีทำรายงานเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต่อไป (มาตรา 194)

5) กำหนดให้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการคลังและการงบประมาณของภาครัฐ เพื่อวางกรอบการดำเนินนโยบายการคลังและงบประมาณของรัฐให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล หลักประสิทธิภาพ และความคุ้มค่า หลักการรักษาวินัยทางการคลัง และหลักความเป็นธรรมในสังคม วางหลักเกณฑ์เรื่องการใช้จ่าย การก่อหนี้ และการผูกพันที่มีผลต่อรายได้ต้องอยู่ภายใต้หลักความคุ้มค่า ความโปร่งใส และการรักษาวินัยทางการคลังตามหมวดนี้ (มาตรา 189 วรรคหนึ่ง)

ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับที่เสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ เพื่อลงมติ) พุทธศักราช 2558 ได้ปฏิรูปการเงิน การคลัง และการงบประมาณ โดยมีเจตนารมณ์สำคัญ เพื่อรักษาวินัยทางการเงินการคลังและสร้างกลไกป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน ด้วยการวางมาตรการในการควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินอย่างเคร่งครัด พร้อมทั้งกำหนดให้ตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการคลังและการงบประมาณภาครัฐ เพื่อวางกรอบวินัยการเงินการคลังให้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น

หลักการสำคัญที่ถูกบัญญัติขึ้นมาใหม่ประการหนึ่ง คือ การนำระบบงบประมาณแบบที่ครอบคลุมทั้งรายรับและรายจ่าย กล่าวคือ การนำเสนอของงบประมาณของฝ่ายบริหารต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณา ต้องทำเป็น “พระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี” ซึ่งประกอบด้วยประมาณการรายรับประจำปีงบประมาณ ควบคู่กับพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ²⁶ เพื่อให้รัฐสภา มีอำนาจพิจารณาอนุมัติทั้งรายรับและรายจ่าย อีกทั้งยังเป็นการพยายามที่จะดึงเงินนอกงบประมาณเข้ามาตรวจสอบโดยผ่านกระบวนการงบประมาณ ซึ่งเป็นไปตามหลักความเป็นเอกภาพของงบประมาณ

6) แนวคิดเรื่อง “การจัดตั้งแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณ” จะเห็นได้ว่าที่ผ่านมาเกิดปัญหาการใช้จ่ายเงินแผ่นดินส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินและเสถียรภาพทางการคลังเป็นอย่างมาก ศาลปกครองได้ทำการศึกษาในเรื่องดังกล่าว จนนำไปสู่การจัดตั้ง “แผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณ” ขึ้นในศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยเปิดทำการตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2558 เพื่อทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองเกี่ยวกับวินัยการคลังและการงบประมาณภายในเขตอำนาจของศาลปกครอง และได้กำหนดนิยาม “คดีปกครองเกี่ยวกับวินัยการคลังและการงบประมาณ” ที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครอง ว่า หมายถึง “คดีพิพาททางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง และมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ในกรณีการฝ่าฝืนข้อกำหนดเกี่ยวกับการบริหารการเงินและการคลังที่ออกตามความในกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือข้อกำหนดอื่นใดที่เกี่ยวกับการรับ การเบิก การจ่าย การใช้จ่าย การบริหารงบประมาณและก่อหนี้ผูกพัน การจัดเก็บรายได้การใช้ประโยชน์การเก็บรักษาการพัสดุและการจัดการเงิน ทรัพย์สิน สิทธิประโยชน์ใด ๆ ของหน่วยงานทางปกครองที่ได้มาจากเงินงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ เงินกู้ เงินอุดหนุน เงินบริจาค และเงินช่วยเหลือจากในประเทศหรือต่างประเทศ อันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือวัตถุประสงค์ของหน่วยงานทางปกครอง ทั้งนี้ ให้หมายความรวมถึงเงิน ทรัพย์สิน สิทธิและผลประโยชน์ดังกล่าวที่หน่วยงานทางปกครองมีอำนาจ หรือสิทธิใช้จ่ายหรือประโยชน์ด้วย ซึ่งเป็นความผิดวินัยทางการคลังและการงบประมาณ และได้รับการลงโทษปรับทางปกครองตามกฎหมาย

การจัดตั้งแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณมีผลทำให้การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการใช้จ่ายเงินแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น กระบวนการพิจารณาคดีวินัยการคลังและการงบประมาณมีลักษณะเฉพาะ โดยกำหนดกระบวนการพิจารณาคดีให้มีความกระชับ รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ เช่น กรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน ตุลาการหัวหน้าแผนกจะกำหนดความเร่งด่วนที่หน้าสำนวน และให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีเป็นไป

²⁶ ศศิธร เตียวเจริญโสภณ, “งบประมาณสองขา,” การคลังปริทัศน์, ฉบับที่ 10, (กรกฎาคม 2558).

ตามกรอบเวลาที่ได้กำหนดไว้²⁷ โดยที่ศาลปกครองซึ่งเป็น “องค์กรตุลาการ” มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีข้อพิพาททางปกครองได้ทำการศึกษาหาข้อมูล เพื่อปรับปรุงและพัฒนาระบบการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ผลของคำพิพากษาของศาลปกครองยังถือเป็นการสร้างบรรทัดฐานในการปฏิบัติที่เกี่ยวกับการจ่ายเงินแผ่นดิน อันจะมีส่วนช่วยเสริมสร้างให้การใช้จ่ายเงินแผ่นดินเป็นไปอย่างโปร่งใส และมีประสิทธิภาพ หากบุคคลใดทำผิดต่อวินัยการเงินการคลังและก่อให้เกิดความเสียหายก็จะถูกฟ้องร้องไปยังศาลปกครอง ซึ่งองค์กรที่จะทำหน้าที่ฟ้องร้องได้ก็อาจจะเป็นคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินหรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

สรุปแล้วเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับที่เสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ เพื่อลงมติ) พุทธศักราช 2558 มุ่งเน้นเรื่องการควบคุมวินัยการเงินการคลังให้ครอบคลุมมากขึ้น ประกอบกับมีกลไกการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ โดยได้มีปรับปรุงและเพิ่มเติมหลักการเรื่องการเงินการคลังอีกหลายประการ เพื่อการดำรงรักษาวินัยทางการคลัง และสร้างกลไกการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน พร้อมทั้งกำหนดมาตรการในการควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินให้มีความเคร่งครัดรัดกุมมากยิ่งขึ้น ปรับปรุงระบบการเงินการคลังของรัฐให้มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น ได้แก่ กำหนดให้การใช้จ่ายเงินแผ่นดินต้องทำเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีซึ่งประกอบด้วยประมาณการรายรับ และงบประมาณรายจ่าย การบริหารประมาณการรายรับและงบประมาณรายจ่ายให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีที่ได้ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา พร้อมทั้งยังเพิ่มบทบัญญัติห้ามรัฐบาลกู้เงินโดยไม่ผ่านการตราพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี ซึ่งหมายถึงว่าไม่สามารถออกกฎหมายพิเศษเพื่อกู้เงินได้ เนื่องจากรัฐบาลในอดีตได้ออกกฎหมายพิเศษกู้เงินทำโครงการต่าง ๆ โดยไม่ผ่านการตราพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นจำนวนหลายโครงการมาก ดังนั้น จึงห้ามรัฐบาลกู้เงินโดยไม่ผ่านการตราพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี เพื่อต้องการควบคุมให้รัฐบาลใช้จ่ายเงินแผ่นดินโดยผ่านระบบงบประมาณและให้มีรายจ่ายนอกงบประมาณจำนวนน้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ซึ่งจะส่งเสริมให้การใช้จ่ายเงินแผ่นดินอยู่ภายใต้กรอบวินัยการเงินการคลัง และเพื่อให้หลักการดังกล่าวนี้ครบถ้วนสมบูรณ์มากขึ้นจึง

²⁷ สมฤดี ธัญญสิริรอง, “1 ธันวาคม 2558 ศาลปกครอง เปิดแผนก “คดีวินัยการคลังและการงบประมาณในศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้นทุกแห่ง,” สืบค้นเมื่อวันที่ 15 มีนาคม พ.ศ. 2559, จาก www.admincourt.go.th/00_web/09_academic/document/05_case/20151208_article-13-59.pdf.

ได้กำหนดนิยามของเงินแผ่นดินไว้ด้วย เพื่อป้องกันปัญหาเรื่องการตีความหาผลประโยชน์ทางการเมือง และไม่ให้คณะรัฐมนตรีและส่วนราชการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณได้โดยไร้ขอบเขต

ในขณะนี้สภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) ได้ลงมติร่างรัฐธรรมนูญ (ฉบับท่านบวรศักดิ์ อูวรรณโณ เป็นประธานร่างรัฐธรรมนูญ) เมื่อวันที่ 6 กันยายน พ.ศ. 2558 ซึ่งผลปรากฏว่า มีผู้เห็นชอบ 105 ไม่เห็นชอบ 135 งดออกเสียง 7 ทำให้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวตกไป จึงเป็นที่มาของการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับลงประชามติ) พุทธศักราช 2559

3.1.2.3 ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับลงประชามติ) พุทธศักราช 2559

ผลจากการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติเมื่อวันที่ 6 กันยายน พ.ศ. 2558 ในการลงมติรับหรือไม่รับร่างรัฐธรรมนูญ สมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) ออกเสียงไม่เห็นด้วย 135 เสียง เห็นด้วย 105 เสียง และงดออกเสียงอีก 7 เสียง สรุปว่าสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ ไม่รับร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ส่งผลให้กระบวนการในเรื่องรัฐธรรมนูญต้องย้อนกลับไปเริ่มต้นใหม่ โดยการรอนให้นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญชุดใหม่ขึ้นมาทำงานภายในสามสิบวันแทนสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ ซึ่งยุติการทำหน้าที่แล้วหลังจากที่ได้ลงมติไม่รับร่างรัฐธรรมนูญ โดยมีนายมีชัย ฤชุพันธุ์เป็นประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

บทบัญญัติเกี่ยวกับการคลังในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับลงประชามติ) พุทธศักราช 2559 ไม่ได้ถูกแยกออกมาเป็นหมวดหมู่อย่างชัดเจน ซึ่งสามารถสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

1) รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐอย่างเคร่งครัด เพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงยั่งยืน (มาตรา 62) โดยไม่ใช้จ่ายเงินอย่างฟุ่มเฟือย และไม่สร้างภาระแก่ลูกหลานในอนาคต และมีระบบภาษีที่เป็นธรรม²⁸ โดยในการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีจะต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา และต้องรักษาวินัยในกิจการที่เกี่ยวกับเงินแผ่นดินตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐอย่างเคร่งครัด²⁹

2) ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ต้องแสดงแหล่งที่มาและประมาณการรายได้ ผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการจ่ายเงิน และความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนาต่าง ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ (มาตรา 142) คณะรัฐมนตรีจะต้องแถลงชี้แจงแหล่งที่มาของรายได้ที่จะนำมาใช้

²⁸ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ “คำอธิบายสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญ,” (12 เมษายน พ.ศ. 2559), น.11.

²⁹ เพิ่งอ้าง, น.27.

จ่ายในการดำเนินนโยบาย ซึ่งในการบริหารราชการแผ่นดินคณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อสภา นอกจากนี้ จะต้องรักษาวินัยในกิจการที่เกี่ยวข้องกับเงินแผ่นดินตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐอย่างเคร่งครัด (มาตรา 162)

3) การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้อีกเฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง หรือกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ เว้นแต่ในกรณีจำเป็นรีบด่วนจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีเช่นว่านี้ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้ในพระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณรายจ่าย พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป (มาตรา 140)

4) กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐต้องมีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับรอบการดำเนินการทางการคลังและงบประมาณของรัฐ การบริหารทรัพย์สินของรัฐและเงินคงคลังและการบริหารหนี้สาธารณะ (มาตรา 62)

5) การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแล้วเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่เที่ยงธรรม เป็นกลาง และปราศจากอคติทั้งปวงในการใช้ดุลพินิจ โดยมีหน้าที่และอำนาจตรวจเงินแผ่นดินตามนโยบายการตรวจเงินแผ่นดินและหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกำหนดและตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และตรวจผลสัมฤทธิ์ รวมทั้งประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐ โดยจะมีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ทำหน้าที่วางนโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน กำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินคอยกำกับการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามนโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน หลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินและกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ นอกจากนี้ ยังให้คำปรึกษาแนะนำ หรือเสนอแนะเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ รวมทั้งการให้คำแนะนำแก่หน่วยงานของรัฐในการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ในกรณีที่มีกระทำผิดกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจสั่งลงโทษทางปกครองแก่ผู้ที่กระทำผิดกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ (มาตรา 242)

นอกจากนี้ ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเสนอผลการตรวจสอบการกระทำที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่การเงินการคลังของรัฐอย่างร้ายแรงต่อคณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อพิจารณา

ในกรณีที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเห็นด้วยกับผลการตรวจสอบดังกล่าว ให้ปรึกษาหารือร่วมกับคณะกรรมการเลือกตั้งและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

แห่งชาติ หากที่ประชุมร่วมเห็นพ้องกับการตรวจสอบนั้นให้ร่วมกันมีหนังสือแจ้งแก่สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ โดยไม่ชักช้า และให้เปิดเผยผลการตรวจสอบดังกล่าวต่อประชาชนเพื่อทราบด้วย (มาตรา 245)

จากการศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับที่เสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ เพื่อลงมติ) พุทธศักราช 2558 และร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับลงประชามติ) พุทธศักราช 2559 พบว่าบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการเงินการคลังมีความเหมือนและความแตกต่าง ดังนี้

1) การแยกหมวดหมู่เรื่องการคลังและการงบประมาณอย่างชัดเจน

ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับลงประชามติ) พุทธศักราช 2559 เน้นเนื้อหาที่สั้น และกระชับ ดังนั้น จึงไม่มีหมวดที่เกี่ยวกับการคลังและการงบประมาณแยกออกมาต่างหาก ดังเช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในหมวด 8 การเงิน การคลัง และงบประมาณ หรือในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ เพื่อลงมติ) พุทธศักราช 2558 ในหมวด 5 การคลังและการงบประมาณ

2) ระบบงบประมาณ

ความแตกต่างเรื่อง “ระบบงบประมาณ” ตามร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ เพื่อลงมติ) พุทธศักราช 2558 ได้นำระบบงบประมาณแบบใหม่ที่ครอบคลุมทั้งรายรับและรายจ่าย อันประกอบด้วยประมาณการรายรับควบคู่กับพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี (มาตรา 191) ซึ่งแตกต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่กำหนดให้เสนอเฉพาะแต่พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณเท่านั้น (มาตรา 166) ส่วนรายละเอียดของรายรับเป็นเพียงรายละเอียดส่วนหนึ่งของพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณเท่านั้น³⁰

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ใช้ระบบงบประมาณที่แสดงแต่รายจ่าย โดยงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินจะเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ (มาตรา 166) ในส่วนของรายรับเป็นเพียงแค่เอกสารประกอบงบประมาณเท่านั้น (มาตรา 167)

ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับที่เสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ เพื่อลงมติ) พุทธศักราช 2558 กำหนดให้งบประมาณแผ่นดินต้องแสดงทั้งรายรับและรายจ่าย ซึ่งทั้งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีและร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม ต้องแสดงทั้ง

³⁰ อานันท์ เกียรติสารพิภพ, “งบประมาณสองขา,” สืบค้นเมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม 2559 จาก <http://library2.parliament.go.th/ebook/content-issue/2558/hi2558-048.pdf>.

ประมาณการรายรับและงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือที่เรียกว่า “ระบบงบประมาณแบบสองขา” การวางระบบงบประมาณให้ครอบคลุมเงินต่าง ๆ ที่รัฐบาลใช้ รวมเงินกู้ เงินนอกงบประมาณ และอื่น ๆ เข้ามาไว้ในเอกสารงบประมาณ ทำให้การพิจารณางบประมาณอยู่ภายใต้กำกับของฝ่ายนิติบัญญัติ อย่างครอบคลุมทุกอย่าง เนื้อหาของมาตรา 191 วรรคสอง แห่งร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับเสนอสถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ เพื่อลงมติ) พุทธศักราช 2558 ยังคงหลักการเดิมตามมาตรา 166 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แต่ตัดคำว่า “รายจ่าย” ออกไป เพราะได้มีการเปลี่ยนระบบงบประมาณเสียใหม่จากเดิมที่แสดงแต่งบประมาณรายจ่าย มาเป็นประมาณการรายรับ และงบประมาณรายจ่าย ในระบบนี้รัฐจะต้องเสนอรายงานเศรษฐกิจ กรอบนโยบายการเงินการคลัง งบประมาณรายจ่าย ซึ่งประกอบด้วยรายได้และเงินกู้ ซึ่งในการเสนองบประมาณรายจ่ายต้องจำแนกตามส่วนราชการ แผนงาน โครงการ ช่วยส่งเสริมการกระจายอำนาจทางการคลังและการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อควบคุมการใช้จ่ายเงินต้องผ่านระบบงบประมาณเป็นหลัก และกำหนดให้มีรายจ่าย เงินนอกงบประมาณน้อยที่สุดและมีเท่าที่จำเป็น³¹ จะเห็นได้ว่าการใช้ระบบงบประมาณแบบใหม่นี้ สอดคล้องกับมาตรา 35 (8) แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ที่กำหนดให้คณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญต้องจัดทำร่างรัฐธรรมนูญให้ครอบคลุมเรื่องกลไกที่มีประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินของรัฐให้เป็นไปอย่างคุ้มค่าและตอบสนองต่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนโดยสอดคล้องกับสถานะทางการเงินการคลังของประเทศ และกลไกการตรวจสอบและเปิดเผยการใช้จ่ายเงินของรัฐที่มีประสิทธิภาพ

ต่อมาในร่างในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับลงประชามติ) พุทธศักราช 2559 ได้กลับมาใช้ระบบงบประมาณที่แสดงแต่รายจ่าย ดังเช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยกำหนดให้ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ต้องแสดงแหล่งที่มาและประมาณการรายได้ ผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการจ่ายเงิน และความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนาต่าง ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ (มาตรา 142)

3) หลักเกณฑ์การจ่ายเงินแผ่นดิน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้อีกเฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เว้นแต่ในกรณีจำเป็นเร่งด่วนรัฐบาลจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีเช่นนี้ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อขอใช้เงินคงคลังในพระราชบัญญัติโอนเงิน

³¹ เฟิงอ้าง.

งบประมาณรายจ่าย พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป ทั้งนี้ ให้กำหนดแหล่งที่มาของรายได้เพื่อชดใช้รายจ่ายที่ได้ใช้เงินคงคลังจ่ายไปก่อนแล้วด้วย (มาตรา 169)

ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับที่เสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ เพื่อลงมติ) พุทธศักราช 2558 กำหนดให้การใช้จ่าย การก่อหนี้ และการก่อภาระทางการคลังที่มีผลผูกพันเงินแผ่นดินจะกระทำได้อีกเฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ หรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการคลังและการงบประมาณภาครัฐ เว้นแต่ในกรณีจำเป็นเร่งด่วนรัฐบาลจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการคลังและการงบประมาณภาครัฐ (มาตรา 193)

ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับลงประชามติ) พุทธศักราช 2559 กำหนดให้การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้อีกเฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง หรือกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ เว้นแต่ในกรณีจำเป็นรีบด่วนจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีเช่นว่านี้ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้ในพระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณรายจ่าย พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป (มาตรา 140)

จะเห็นได้ว่าหลักเกณฑ์การจ่ายเงินแผ่นดินมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้อีกเฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง

ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับที่เสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ เพื่อลงมติ) พุทธศักราช 2558 กำหนดให้การจ่ายเงินจะกระทำได้อีกเฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ หรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการคลังและการงบประมาณภาครัฐ

ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับลงประชามติ) พุทธศักราช 2559 กำหนดให้การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้อีกเฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง หรือกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ

4) การควบคุมการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคลัง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 170 กำหนดให้บรรดาเงินรายได้ของหน่วยงานของรัฐใดที่ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน ให้หน่วยงานของรัฐนั้นทำรายงานการรับและการใช้จ่ายเงินดังกล่าว เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเมื่อสิ้นปีงบประมาณทุกปี และให้คณะรัฐมนตรีทำรายงานเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต่อไป รวมถึงการใช้จ่ายเงินรายได้ต้องอยู่ภายใต้กรอบวินัยการเงินการคลังตามหมวดนี้ด้วย (มาตรา 170)

ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับที่เสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ เพื่อลงมติ) พุทธศักราช 2558 กำหนดให้เงินรายได้ใดไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน จะกระทำได้แต่โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และการตรากฎหมายให้หน่วยงานของรัฐไม่ต้องนำเงินรายได้ส่งเป็นรายได้แผ่นดิน ต้องมีขอบเขตและกรอบวงเงินเท่าที่ไม่กระทบต่อการรักษาวินัยทางการคลัง และต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพและความคุ้มค่าของการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน และความจำเป็นในการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานรัฐ โดยการใช้จ่าย การกักหน้ และการผูกพันต้องอยู่ภายใต้หลักความคุ้มค่า โปร่งใส และรักษาวินัยทางการคลังตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการคลังและการงบประมาณภาครัฐ เงินรายได้ของหน่วยงานรัฐที่กฎหมายกำหนดให้ไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน เงินนอกงบประมาณ ให้หน่วยงานรัฐทำรายงานการรับและการใช้จ่ายเงินเสนอต่อรัฐมนตรีทุกปี และให้คณะรัฐมนตรีทำรายงานเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต่อไป (มาตรา 194)

ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับลงประชามติ) พุทธศักราช 2559 ไม่พบบทบัญญัติในเรื่องเงินรายได้ของหน่วยงานของรัฐใดที่ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดินไว้อย่างชัดเจน รวมถึงไม่มีการบัญญัติเรื่องการรายงานเงินรายได้ของหน่วยงานของรัฐใดที่ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดินอีกด้วย

5) กฎหมายที่กำหนดวินัยทางการเงินการคลังของรัฐที่ออกตามความในรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 167 วรรคสาม กำหนดให้มีกฎหมายการเงินการคลังของรัฐ เพื่อกำหนดกรอบวินัยการเงินการคลัง รวมถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการวางแผนการเงินระยะปานกลาง การจัดการรายได้ การกำหนดแนวทางในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน การบริหารการเงินและทรัพย์สิน การบัญชี กองทุนสาธารณะ การกักหน้หรือการดำเนินการที่ผูกพันทรัพย์สินหรือภาระทางการเงินของรัฐ หลักเกณฑ์การกำหนดวงเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น และการอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะต้องใช้เป็นกรอบในการจัดทา

รายได้ กำกับการใช้จ่ายเงินตามหลักการรักษาเสถียรภาพ พัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน และความ เป็นธรรมในสังคม (มาตรา 167 วรรคสาม)

ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับที่เสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ เพื่อลงมติ) พุทธศักราช 2558 กำหนดให้มีกฎหมายการคลังและการงบประมาณภาครัฐ ซึ่งอยู่ในสถานะ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญซึ่งมีศักดิ์สูงกว่าพระราชบัญญัติทั่วไป กล่าวคือ กำหนดให้มี พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการคลังและการงบประมาณภาครัฐ (มาตรา 153 (11)) โดยยังคงหลักการเดิมไว้เหมือนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับลงประชามติ) พุทธศักราช 2559 มาตรา 62 กำหนดให้มีกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ โดยยังคงหลักการเดิมไว้เหมือน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

3.1.3 แนวโน้มการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ

แนวความคิดเรื่องการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐเริ่มเห็นได้ อย่างเป็นรูปธรรม เมื่อมีการบัญญัติอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 167 วรรคสาม ซึ่งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญมีแนวคิดที่จะปฏิรูปกฎหมายที่เกี่ยวกับ การเงินการคลังทั้งหมด โดยตราเป็นกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ตั้งแต่รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับเสนอสภา ปฏิรูปแห่งชาติ เพื่อลงมติ) พุทธศักราช 2558 จนถึงร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับลง ประชามติ) พุทธศักราช 2559 ซึ่งขณะนี้แนวโน้มในการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลัง ของรัฐ สามารถสรุปได้ดังนี้

3.1.3.1 แนวโน้มการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐตามร่าง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ เพื่อลงมติ) พุทธศักราช 2558

ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้ตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย การคลังและการงบประมาณภาครัฐ (มาตรา 153 (11)) โดยวางหลักเกณฑ์ในเรื่องต่าง ๆ ได้แก่

1) การใช้จ่าย การก่อหนี้ และการก่อภาระทางการคลังที่มีผลผูกพันเงินแผ่นดินและ ข้อยกเว้นในกรณีจำเป็นเร่งด่วนที่อนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปก่อนได้ (มาตรา 193)

2) วางหลักเกณฑ์เรื่องเงินรายได้ไม่ต้องนำเสนอเป็นรายได้แผ่นดิน โดยต้องมี ขอบเขตและกรอบวงเงินเท่าที่ไม่ส่งผลกระทบต่อการรักษาวินัยการเงินการคลัง และต้องคำนึงถึง ประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าของการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน และความจำเป็นในการใช้จ่ายเงินของหน่วยงาน ของรัฐ และจะต้องอยู่ภายใต้หลักความคุ้มค่า ความโปร่งใส และการรักษาวินัยการเงินการคลัง

เงินนอกงบประมาณที่ไม่ต้องนำส่งคลังนี้ หน่วยงานของรัฐจะต้องจัดทำรายงานการรับและการใช้จ่ายเงินดังกล่าวเสนอต่อคณะรัฐมนตรีทุกสิ้นปีงบประมาณ และให้คณะรัฐมนตรีรายงานให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทราบ (มาตรา 194)

3) กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เกี่ยวกับการฟ้องคดีต่อศาลปกครองในคดีพิพาทเกี่ยวกับวินัยการคลังและการงบประมาณ (มาตรา 254)

จะเห็นได้ว่าในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับเสนอสภาพัฒนาปฏิรูปแห่งชาติ เพื่อลงมติ) พุทธศักราช 2558 กำหนดให้ตรากฎหมายว่าด้วยการคลังและการงบประมาณภาครัฐอยู่ในสถานะพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญซึ่งมีศักดิ์สูงกว่าพระราชบัญญัติทั่วไป

3.1.3.2 แนวนโยบายปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐตามร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับลงประชามติ) พุทธศักราช 2559

ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับลงประชามติ) พุทธศักราช 2559 ยังคงแนวคิดเรื่องให้มีกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ เหมือนดังร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา

ความคืบหน้าของร่างกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐในปัจจุบัน คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้ตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. เสร็จเรียบร้อยแล้ว เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม พ.ศ. 2554 และได้ถูกส่งคืนให้กระทรวงการคลังเพื่อยืนยันร่างฉบับนี้ต่อไป จนปัจจุบันสมัย พล.อ. ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี ตามร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับลงประชามติ) พุทธศักราช 2559 ได้เปลี่ยนชื่อเป็น “ร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ” เนื้อหาของร่างฉบับนี้ได้ปรับปรุงในเรื่องของการนิยามหน่วยงานของรัฐให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ส่งผลให้กฎหมายครอบคลุมหน่วยงานของรัฐ จากเดิมที่กฎหมายการคลังจะครอบคลุมเฉพาะส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐที่ได้รับงบประมาณเท่านั้น กำหนดหลักเกณฑ์ให้มีการจัดทำแผนการคลังระยะปานกลาง หลักการดำเนินมาตรการที่ก่อให้เกิดภาระผูกพันมากกว่าหนึ่งปี หรือการสูญเสียรายได้ หลักจากการดำเนินมาตรการนอกเหนือจากภารกิจปกติ และหลักการนำเงินส่งคลัง รายได้แผ่นดิน รายจ่าย แนวทางการจัดหางบประมาณรายจ่ายแผ่นดิน การก่อหนี้ การบริการจัดการการเงินและทรัพย์สินของรัฐ การจัดทำการเงิน รวมถึงการจัดทำรายงานความเสี่ยงทางการคลัง และเพิ่มมาตรการควบคุมงบกลางรายการสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินและจำเป็นต้องไม่เกินร้อยละสองจุดห้าของวงเงินงบประมาณรายจ่าย³² เงินนอกงบประมาณและเงินหมุนเวียน การจัดทำบัญชีภาครัฐ การรายงาน และการตรวจสอบ

จะเห็นได้ว่า หากร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีสภาพบังคับ จะเป็นกรอบวินัยการเงินการคลังที่เป็นบรรทัดฐานสำคัญในการปฏิบัติงานด้านการคลังของส่วนราชการให้มีประสิทธิภาพและมีความโปร่งใสยิ่งขึ้น

³² ศาสตรา สุตสวาท, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 24*, น.2.

3.2 มาตรการตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

วัตถุประสงค์ในการตราพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502³³ เนื่องจากกฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะนั้นเกี่ยวกับวิธีการงบประมาณ และบัญชีการเงินแผ่นดินยังไม่เหมาะสม จึงควรกำหนดให้มีแผนการเงินประจำปีอันสมบูรณ์สำหรับราชการทั้งมวล สมควรให้มีการควบคุมงบประมาณอย่างรัดกุม ให้การจ่ายเงินงบประมาณเป็นไปตามกำลังเงินเป็นงวดๆ และให้มีการประมวลบัญชีและรายงานเกี่ยวกับรายรับรายจ่ายทั้งสิ้นของแผ่นดิน จึงสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณเสียใหม่³⁴

สาระสำคัญในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ได้กำหนดรายละเอียดของเอกสารประกอบงบประมาณประจำปีที่เสนอต่อรัฐสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ วิธีการจัดทำงบประมาณ หลักเกณฑ์ในการโอนงบประมาณรายจ่าย รวมทั้งหลักเกณฑ์ในการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ผ่านรัฐสภาแล้ว ทั้งนี้ ผู้เขียนจะกล่าวถึงบทบัญญัติเฉพาะที่เกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังได้ ดังนี้

3.2.1 หลักลักษณะทั่วไปของรายได้

หลักลักษณะทั่วไปของรายได้ปรากฏอยู่ในมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ที่บัญญัติว่า บรรดาเงินที่ส่วนราชการได้รับเป็นกรรมสิทธิ์ ไม่ว่าจะได้รับตามกฎหมายระเบียบข้อบังคับ ได้รับชำระตามอำนาจหน้าที่หรือสัญญา ได้รับจากการให้ใช้ทรัพย์สิน หรือเก็บดอกผลจากทรัพย์สินของราชการ ให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินนั้นนำส่งคลังตามระเบียบหรือข้อบังคับที่รัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น ซึ่งการอนุญาตให้ใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณตามมาตรานี้เริ่มมีขึ้นในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งแต่เดิมในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ ฉบับปี พ.ศ. 2502 ไม่ได้มีบทบัญญัติเช่นในปัจจุบัน

ความเดิมของมาตรา 24 ที่ปรากฏในร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ก่อนที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม บัญญัติไว้ว่า “บรรดาเงินรายรับที่ส่วนราชการได้รับไม่ว่าในทางใดจะต้อง

³³ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ถูกร่างขึ้นในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี หลังจากการทำรัฐประหารรัฐบาลของจอมพลป.พิบูลสงคราม

³⁴ “รายงานการประชุมสภาว่าด้วยรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 38 วันพฤหัสบดีที่ 15 ตุลาคม 2502, น. 1478 - 1520.

รายงานกระทรวงการคลังทราบเต็มจำนวน โดยไม่มีการหักเพื่อการใด ๆ ทั้งสิ้น และนอกจากจะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น จะต้องนำเงินรายรับส่งคลังตามระเบียบหรือบังคับที่รัฐมนตรีกำหนด”

แต่หลังจากมาตรานี้ผ่านการพิจารณาจากสภาร่างรัฐธรรมนูญ ในปี พ.ศ. 2503 ได้แถลงถึงความจำเป็นในการแก้ไขมาตรา 24 เนื่องจากบทบัญญัติบางมาตราของกฎหมายวิธีการงบประมาณฉบับเดิมได้วางกฎเกณฑ์ไว้เคร่งครัดเกินไปจนเป็นอุปสรรคแก่การปฏิบัติงานและการบริหาร ซึ่งทางรัฐบาลได้รับคำร้องเรียนจากหน่วยต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการกู้ยืมเงินของรัฐวิสาหกิจ การนำส่งเงินรายรับต่อคลังของสถาบันบางแห่ง หรือในกรณีที่มีเอกชนบริจาคเงินบำรุงสถาบันต่าง ๆ เพื่อการใดการหนึ่งเป็นพิเศษ กฎหมายก็ควรจะต้องอนุโลมให้เป็นที่ไปตามเจตนารมณ์ของผู้บริจาค ด้วยเหตุนี้จึงได้แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายนี้ที่ไม่เหมาะสมให้มีขอบเขตอันสมควรที่จะปฏิบัติได้³⁵ ส่วนท้ายของมาตรานี้จึงถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไขในรายละเอียด มีเนื้อความดังนี้

“...บรรดารายรับที่ส่วนราชการได้รับไม่ว่าในทางใด จะต้องรายงานให้กระทรวงการคลังทราบเต็มจำนวนโดยไม่มีการหักเพื่อการใด ๆ ทั้งสิ้น จะต้องนำเงินรายรับส่งคลังตามระเบียบหรือข้อบังคับที่รัฐมนตรีกำหนด ทั้งนี้ เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น”

จะเห็นได้ว่าหลังจากที่ร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ผ่านการพิจารณาของสภาร่างรัฐธรรมนูญในสมัยนั้น ได้ถูกแก้ไขเนื้อหาโดยการเพิ่มคำว่า “ทั้งนี้ เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น” การบัญญัติในลักษณะปลายเปิดเช่นนี้ ส่งผลกระทบให้เงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังมีความหลากหลายมากขึ้น เพราะเปิดโอกาสให้มีการตรากฎหมายอื่นเพื่อยกเว้นไม่ต้องนำเงินส่งคลังได้ เหตุผลที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมข้อความดังกล่าว อาจเกิดจากสถานการณ์บ้านเมืองในขณะนั้นมีความจำเป็นต้องใช้เงินเป็นจำนวนมาก เพื่อฟื้นฟูประเทศในด้านต่าง ๆ ดังนั้นเพื่อความคล่องตัวและความรวดเร็วในการเบิกจ่ายเงินแผ่นดิน จึงได้แก้ไขเพิ่มเติมข้อยกเว้นในตอนท้ายจากร่างพระราชบัญญัติฉบับเดิม ผู้เขียนมีความเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ฉบับเดิมก่อนที่จะผ่านการแก้ไขเพิ่มเติมนั้นมีความรัดกุมในเรื่องการควบคุมเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังมากกว่า

ต่อมาในปี พ.ศ. 2517 ได้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 โดยเพิ่มบทบัญญัติมาตรา 24 วรรคสี่ (3) จากเดิมที่บัญญัติไว้ดังนี้

³⁵ เฝิงฮ้าง, น.1478 - 1520.

“...รัฐมนตรีจะอนุญาตให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินในกรณีต่อไปนี้นำเงินไปใช้จ่ายโดยไม่ต้องนำส่งคลังก็ได้ คือ

(1) เงินที่ได้รับในลักษณะค่าชดใช้ความเสียหายหรือสิ้นเปลืองแห่งทรัพย์สิน และจำเป็นต้องจ่ายเพื่อบูรณะทรัพย์สินหรือจัดให้ได้ทรัพย์สินคืนมา

(2) เงินรายรับของส่วนราชการที่เป็นสถานพยาบาล สถานศึกษา หรือสถานที่อื่นใดที่อำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณประโยชน์หรือประชาสงเคราะห์ ในกรณีนี้ส่วนราชการนั้นจะนำเงินไปจ่ายได้เฉพาะตามระเบียบที่ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรี และผู้อำนวยการ”

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 หลังจากถูกแก้ไขเพิ่มเติมแล้ว มีเนื้อความที่เพิ่มเติมมา คือ มาตรา 24 วรรคสี่ (3) และวรรคห้า ดังต่อไปนี้

“...(3) เงินที่ได้รับในลักษณะผลพลอยได้จากการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ การจ่ายเงินตาม (2) และ (3) ต้องเป็นไปตามระเบียบที่ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีและผู้อำนวยการ”

จะเห็นได้ว่าหลังการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายฉบับนี้ได้เพิ่มเงินที่ไม่ต้องนำส่งคลังขึ้นอีกประเภทหนึ่ง คือ ตามมาตรา 24 วรรคสี่ (3) ที่กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะอนุญาตให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินผลพลอยได้จากการปฏิบัติหน้าที่นำเงินนั้นไปใช้จ่ายได้ โดยไม่ต้องนำส่งคลัง แต่การจ่ายเงินนั้นต้องเป็นไปตามระเบียบที่ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ³⁶ ยกตัวอย่างเช่น เรือสำรวจประมงออกไปในท้องทะเลบังเอิญได้ปลาขึ้น ถ้าสามารถเอาปลาไปจำหน่ายได้เงินมา หากยินยอมให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินนั้นเอาไปใช้จ่ายได้ตามวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งตามระเบียบที่ได้ทำการตกลงกับกระทรวงการคลังก็อาจจะเป็นแรงจูงใจให้ส่วนราชการนั้น ๆ มีความสนใจเกี่ยวกับการที่จำทำให้เกิดผลพลอยได้มากขึ้น³⁷

หลังจากนั้นในปี พ.ศ. 2534 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 24 วรรคสี่ (4) แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 โดยเพิ่มเงินอีกประเภทหนึ่งให้ยกเว้นไม่ต้องนำส่งคลัง โดยต้องเป็นไปตามระเบียบของกระทรวงการคลังที่ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี คือ “เงินที่ได้รับจากการจำหน่ายหุ้นในนิติบุคคลเพื่อนำไปซื้อหุ้นในนิติบุคคลอื่น”

³⁶ ไพศาล ชัยมงคล, งบประมาณแผ่นดินทฤษฎีและปฏิบัติ, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท วัฒนาพานิช จำกัด, 2517), น.182 - 183.

³⁷ รายงานการประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 ครั้งที่ 10 วันที่ 1 มีนาคม 2517, น.534.

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 หลังจากถูกแก้ไขเพิ่มเติมแล้ว มีเนื้อความที่เพิ่มเติมมา คือ มาตรา 24 วรรคสี่ (4) และวรรคห้า ดังต่อไปนี้

“(4) เงินที่ได้รับจากการจำหน่ายหุ้นในนิติบุคคลเพื่อนำไปซื้อหุ้นในนิติบุคคลอื่น การจ่ายเงินตาม (2) และ (3) ต้องเป็นไปตามระเบียบที่ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีและผู้อำนวยการส่วนการจำหน่ายหุ้นและการซื้อหุ้นตาม (4) ต้องเป็นไปตามระเบียบของกระทรวงการคลังที่ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี”

เจตนารมณ์ของการเพิ่มบทบัญญัติตามมาตรา 24 วรรคสี่ (4) แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 เนื่องจากในขณะนั้นกระทรวงการคลังกำลังอยู่ในระหว่างเสนอร่างพระราชบัญญัติกองทุน โดยมุ่งหมายให้กระทรวงการคลังสามารถบริหารทรัพย์สินของรัฐได้ โดยไม่ต้องนำเงินที่ได้จากการขายหุ้นที่รัฐถืออยู่ในรัฐวิสาหกิจหรือบริษัทส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน คณะกรรมการกฤษฎีกาฝ่ายสังคมและกฎหมายจึงได้เสนอให้กระทรวงการคลังควรรับไปพิจารณาแก้ไขมาตรา 24 วรรค 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 เพื่อยกเว้นให้เงินที่ได้จากการขายหุ้นของรัฐไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน แทนการเสนอขอตั้งกองทุนตามร่างพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อพัฒนาการลงทุน พ.ศ. น่าจะเหมาะสมกว่า”³⁸

สรุปแล้วหลักทั่วไปบรรดาเงินที่ส่วนราชการได้รับเป็นกรรมสิทธิ์จะต้องนำส่งคลังตามระเบียบหรือข้อบังคับที่รัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น โดยมีข้อยกเว้นให้ส่วนราชการการจ่ายเงินหรือก่อนนี้ผูกพันภายในวงเงินที่ได้รับนั้นและไม่ต้องนำส่งคลัง ได้แก่

- 1) เงินบริจาค หรือได้รับเงินที่เกิดจากทรัพย์สินซึ่งมีผู้มอบให้เพื่อหาผลประโยชน์ใช้จ่ายในกิจการของส่วนราชการนั้น เช่น ดอกเบี้ย หรือเงินปันผลที่ได้จากเงินบริจาค (มาตรา 24 วรรคสอง)
- 2) เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็เงินให้กู้หรือให้เปล่า รัฐมนตรีจะกำหนดเป็นอย่างอื่นโดยไม่ต้องนำส่งคลังก็ได้
- 3) บรรดาเงินที่ส่วนราชการได้รับไว้ตั้งจะกล่าวต่อไปนี้รัฐมนตรีจะอนุญาตให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินในกรณีต่อไปนี้นำเงินนั้นไปใช้จ่ายโดยไม่ต้องนำส่งคลังก็ได้ คือ

³⁸ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, “เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.” บรรจุในระเบียบวาระ ครั้งที่ 15 10 เมษายน 2534, น.6.

3.1) เงินค่าชดใช้ความเสียหาย หรือสิ้นเปลืองแห่งทรัพย์สินของทางราชการ โดยมีข้อกำหนดว่าต้องทำเป็นหนังสือ เพื่อขออนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เมื่อรัฐมนตรีอนุมัติแล้ว และให้เก็บไว้ได้แล้ว ส่วนราชการที่ได้รับเงินในลักษณะดังกล่าว ต้องรีบนำเงินเข้าบัญชีทันที เมื่อเข้าบัญชีแล้ว ต้องดำเนินการให้มีการจ่ายตามวัตถุประสงค์ให้เสร็จภายในหนึ่งปี นับตั้งแต่วันที่นำเงินเข้าบัญชี เมื่อครบกำหนดเวลาดังกล่าว ถ้ามิได้จ่ายหรือจ่ายไม่หมดและไม่ได้รับอนุญาตให้ขยายเวลา กรมบัญชีกลางจะดำเนินการปิดบัญชี โดยเบิกหักผลส่งจำนวนเงินที่เหลือเป็นรายได้ประเภทเงินเบ็ดเตล็ด³⁹

3.2) เงินรายรับสถานพยาบาล เช่น โรงพยาบาล สถานือนามัย เป็นต้น เงินรายรับสถานศึกษา เช่น มหาวิทยาลัย วิทยาลัย โรงเรียนของส่วนราชการ เป็นต้น หรือเงินรายรับสถานอื่นใดที่บริการอันเป็นสาธารณประโยชน์ หรือประชาสงเคราะห์ เช่น สถานธรรมาบาล สถานธรรมาเคราะห์ เป็นต้น

3.3) เงินผลพลอยได้จากการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ เช่น เงินที่ได้จากการขายสัตว์น้ำของกรมประมง หรือเงินที่ได้จากการจัดอบรมหลักสูตรต่าง ๆ ของสถาบันศึกษาของรัฐ

3.4) เงินที่ได้รับจากการจำหน่ายหุ้นในนิติบุคคลเพื่อนำไปซื้อหุ้นในนิติบุคคลอื่น เช่น กระทรวงการคลังขายหุ้นของธนาคารกรุงไทย เพื่อนำไปซื้อหุ้นของธนาคารพาณิชย์อื่น เป็นต้น

ส่วนเรื่องการจ่ายเงินรายรับของส่วนราชการที่เป็นสถานพยาบาล และเงินที่ได้รับในลักษณะผลพลอยได้จากการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ ต้องเป็นไปตามระเบียบที่ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ ส่วนการจำหน่ายหุ้นและการซื้อหุ้นในนิติบุคคลเพื่อนำไปซื้อหุ้นในนิติบุคคลอื่น ต้องเป็นไปตามระเบียบของกระทรวงการคลัง ที่ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

3.2.2 ผู้มีอำนาจเกี่ยวข้องกับการควบคุมการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลัง

บุคคลผู้มีอำนาจเกี่ยวข้องกับการควบคุมการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลัง ตามมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มีดังนี้

3.2.2.1 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 24 วรรคสาม และวรรคสี่ ได้บัญญัติให้อำนาจแก่รัฐมนตรีที่จะอนุญาตให้ส่วนราชการไม่ต้องนำเงินส่งคลังก็ได้ คือ เงินตามโครงการช่วยเหลือหรือร่วมมือกับรัฐบาลต่างประเทศ องค์การสหประชาชาติ ทบวงการชำนัญพิเศษ

³⁹ กรมบัญชีกลาง, “แนวปฏิบัติการตรวจสอบระบบรับและนำส่งเงินรายได้แผ่นดิน,”

แห่งสหประชาชาติ องค์การระหว่างประเทศอื่นใดหรือบุคคลใดไม่ว่าจะเป็นเงินให้กู้หรือให้เปล่า รวมทั้งเงินที่ส่วนราชการได้รับสืบนี้อาจมาจากโครงการช่วยเหลือหรือร่วมมือเช่นว่านั้น

นอกจากนี้ รัฐมนตรีจะอนุญาตให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินในกรณีต่อไปนี้ นำเงินนั้นไปใช้จ่ายโดยไม่ต้องนำส่งคลังก็ได้ คือ

1) เงินที่ได้รับในลักษณะค่าชดใช้ความเสียหายหรือสิ้นเปลืองแห่งทรัพย์สิน และจำเป็นต้องจ่ายเพื่อบูรณะทรัพย์สินหรือจัดให้ได้ทรัพย์สินคืนมา

2) เงินรายรับของส่วนราชการที่เป็นสถานพยาบาล สถานศึกษาหรือสถานอื่นใดที่อำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณประโยชน์หรือประชาสงเคราะห์

3) เงินที่ได้รับในลักษณะผลพลอยได้จากการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่

4) เงินที่ได้รับจากการจำหน่ายหุ้นในนิติบุคคลเพื่อนำไปซื้อหุ้นในนิติบุคคลอื่น

โดยการจ่ายเงินตามข้อ 2) และข้อ 3) ต้องเป็นไปตามระเบียบที่ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีและผู้อำนวยการ ส่วนการจำหน่ายหุ้นและการซื้อหุ้นตาม ข้อ 4) ต้องเป็นไปตามระเบียบของกระทรวงการคลังที่ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

3.2.2.2 กระทรวงการคลัง

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 24 วรรคห้า ได้กำหนดให้กระทรวงการคลังออกระเบียบมาควบคุมการจำหน่ายหุ้นในนิติบุคคลหนึ่ง เพื่อไปซื้อหุ้นในนิติบุคคลอื่นตามที่กำหนดอยู่ใน มาตรา 24 วรรคสี่ (4) แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 โดยระเบียบฉบับนี้ต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

สรุปแล้วมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 กำหนดให้บรรดาเงินที่ส่วนราชการได้รับจะต้องนำส่งคลัง แต่ในบางกิจกรรมส่วนราชการต้องการความสะดวกและคล่องตัวในการใช้จ่ายเงิน ด้วยเหตุนี้จึงได้กำหนดข้อยกเว้นให้ส่วนราชการเก็บเงินไว้โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน เช่น เงินบริจาค หรือรัฐมนตรีจะกำหนดเป็นอย่างอื่นโดยไม่ต้องนำส่งคลังก็ได้ คือ เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ นอกจากนี้ ยังมีเงินบางประเภทที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังสามารถอนุญาตให้ส่วนราชการนำเงินไปใช้จ่าย โดยไม่ต้องนำส่งคลังก็ได้ ได้แก่ เงินค่าชดใช้ความเสียหาย หรือสิ้นเปลืองแห่งทรัพย์สินของทางราชการ และจำเป็นต้องเก็บไว้เพื่อบูรณะทรัพย์สินหรือจัดให้ได้ทรัพย์สินคืนมา เงินรายรับของส่วนราชการที่เป็นสถานพยาบาล สถานศึกษา หรือสถานอื่นใดที่อำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณประโยชน์

หรือประชาชนเคราะห์ เงินที่ได้รับในลักษณะผลพลอยได้จากการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ เงินที่ได้รับจากการจำหน่ายหุ้นในนิติบุคคลเพื่อนำไปซื้อหุ้นในนิติบุคคลอื่น

3.3 มาตรการตามพระราชบัญญัติเงินคดคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

พระราชบัญญัติเงินคดคลัง พ.ศ. 2491 เป็นกฎหมายที่จัดระเบียบการเงินของแผ่นดิน เจตนารมณ์ในการร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ เพื่อให้รัฐสภาใช้อำนาจควบคุมเงินคดคลังให้รัดกุม ซึ่งหลักการใหญ่ ๆ จะเกี่ยวกับการเก็บรักษาเงินแผ่นดิน การส่งจ่ายเงินแผ่นดิน⁴⁰ ดังนั้น พระราชบัญญัตินี้จึงมีความสำคัญอย่างมากต่อการควบคุมการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคดคลัง พระราชบัญญัติฉบับนี้ถูกประกาศใช้ครั้งแรกเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2491 มีทั้งสิ้น 14 มาตรา ซึ่งมีหลักการสำคัญในการควบคุมเงินแผ่นดินที่สำคัญ คือ เงินที่ขังต้องนำส่งคลัง และการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนั้นต้องจ่ายออกจากคลัง โดยผ่านการพิจารณาอนุมัติจากรัฐสภาก่อน สอดคล้องหลักความยินยอมทางงบประมาณ

หม่อมเจ้าวิวัฒนไชย ไชยยงค์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในขณะนั้น ได้ชี้แจงเหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติเงินคดคลัง พ.ศ. ต่อที่ประชุมวุฒิสภาว่า “...รัฐบาลนี้มีนโยบายที่จะจัดให้รัฐสภาใช้อำนาจควบคุมการคลังแผ่นดินโดยสมบูรณ์” ร่างพระราชบัญญัตินี้จึงกำหนดวิธีการควบคุมขึ้นไว้ เพื่อให้ให้เป็นไปตามนโยบายนั้น กล่าวคือ เงินทุกบาทที่ราษฎรพึงชำระให้แก่รัฐนั้นต้องส่งคลังทั้งหมด แล้วเงินทุกบาทที่จ่ายออกจากคลังจะต้องเอามานับแฉกกันในรัฐสภา เพราะหลักใหญ่ในพระราชบัญญัตินี้มีว่าการจ่ายเงินออกจากคลังต้องเป็นไปตามอำนาจของกฎหมาย ไม่ใช่อำนาจของรัฐมนตรีคลัง เมื่อเป็นเช่นนี้รัฐบาลก็จะจ่ายเงินโดยพลการหรือตามอำเภอใจไม่ได้ กฎหมายฉบับนี้จึงเป็นกฎหมายที่เป็นเครื่องมือของรัฐสภาที่ใช้ควบคุมดูแลเงินแผ่นดิน คือ เงินที่เก็บมาจากราษฎรทั้งปวงให้มั่นคง เพื่อเห็นแก่ประโยชน์ของราษฎรทั่วไป”⁴¹ ในปัจจุบันพระราชบัญญัติเงินคดคลัง พ.ศ. 2491 ถูกแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2495 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2509 สรุปสาระสำคัญของ

⁴⁰ อิศสระ นิตินิตยสาร, “ความเป็นมาในการตราพระราชบัญญัติเงินคดคลัง พุทธศักราช 2491,” ใน หนังสืออนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพ นางชวนชื่น นิตินิตยสาร. (กรุงเทพมหานคร : ฟีนีฟับลิชชิ่ง, 2533), น.63.

⁴¹ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทน, “รายงานการประชุมสภา สมัยวิสามัญ พ.ศ. 2491,” น.167 - 179.

มาตรการที่ใช้ควบคุมการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังที่ปรากฏในพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้ดังนี้

3.3.1 หลักเกณฑ์ในการเก็บรักษาเงิน

ในสมัยก่อนที่จะมีการใช้บังคับพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 ถ้ารัฐบาลมีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินนอกเหนือจากเงินงบประมาณ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะนำความกราบถวายบังคมทูลต่อพระมหากษัตริย์ และเมื่อพระองค์ทรงมีพระบรมราชานุญาตให้จ่ายได้ จึงจะสามารถใช้จ่ายเงินที่นอกเหนืองบประมาณได้ ต่อมาภายหลังคณะรัฐมนตรีได้อำนาจนั้นมาใช้เสียเอง กล่าวคือ เมื่อจะมีการจ่ายเงินนอกเหนือจากงบประมาณ คณะรัฐมนตรีก็ลงมติให้กระทรวงการคลังจ่ายเงิน ยิ่งในระยะหลังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมีอำนาจในการสั่งจ่ายได้เลย โดยไม่ต้องอาศัยมติคณะรัฐมนตรี ด้วยเหตุนี้ ในพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 จึงได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการควบคุมเงินแผ่นดินทั้งปวงให้มีความรัดกุมมากยิ่งขึ้น เช่น มาตรา 4 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 ที่กำหนดให้เงินทั้งปวงที่หัวหน้าส่วนราชการได้เก็บหรือรับเงินไว้ จะต้องส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 หรือส่งคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอ โดยไม่หักเงินไว้เพื่อการใด ๆ เลย ส่งผลให้คณะรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคลังจะจ่ายเงินนอกเหนือจากงบประมาณตามอำเภอใจไม่ได้อีกต่อไป⁴²

นับตั้งแต่ประกาศใช้มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 ถูกแก้ไขเพียงครั้งเดียวในพระราชบัญญัติเงินคงคลัง (ครั้งที่ 2) พ.ศ. 2495 เพื่อให้พระราชบัญญัตินี้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น โดยให้ยกเลิกความในวรรคสอง ของมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 จากเดิมที่บัญญัติว่า

“ภายใต้บังคับแห่งมาตรา 13 บรรดาเงินทั้งปวงที่พึงชำระให้แก่รัฐบาลไม่ว่าเป็นภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ เงินกู้ หรือเงินอื่นใด หัวหน้าส่วนราชการที่ได้เก็บหรือรับเงินนั้นมีหน้าที่ควบคุมให้ส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 หรือส่งคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอตามกำหนดเวลาและข้อบังคับที่รัฐมนตรีกำหนด โดยไม่หักเงินไว้เพื่อการใด ๆ เลย

รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดข้อบังคับอนุญาตให้หัวหน้าส่วนราชการใด ๆ หักรายจ่ายตามแต่จะระบุไว้จากเงินที่จะต้องส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 หรือส่งคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอ ดังกล่าวข้างบนนั้นได้ แต่ว่ารายจ่ายที่กล่าวนั้นต้องเป็นรายจ่ายที่มีกฎหมายอนุญาตให้จ่ายได้”

⁴² รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 3/2491 (วิสามัญ) 19 มกราคม 2491.

ทั้งนี้ หลังจากพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 หลังจากถูกแก้ไขเพิ่มเติม (ครั้งที่ 2) พ.ศ. 2495 มีเนื้อความที่เพิ่มเติมมา ดังนี้

“...รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดข้อบังคับอนุญาตให้หัวหน้าส่วนราชการใด ๆ หักจ่ายจากเงินที่จะต้องส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 หรือส่งคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอได้ ในกรณีดังนี้

1) รายจ่ายที่หักนั้นเป็นรายจ่ายที่มีกฎหมายอนุญาตให้จ่ายได้
2) รายจ่ายที่จำเป็นต้องจ่ายตามระเบียบที่ได้รับความตกลงจากกระทรวงการคลัง เพื่อเป็นค่าสินบนรางวัล หรือค่าใช้จ่ายในการจัดให้ได้มาซึ่งเงินอันพึงต้องชำระให้แก่รัฐบาล

3) รายจ่ายที่ต้องจ่ายคืนให้แก่บุคคลใด ๆ เพราะเป็นเงินอันไม่พึงต้องชำระให้แก่รัฐบาล”
จะเห็นว่า มีการเพิ่มเติมประเภทของเงินที่หัวหน้าส่วนราชการสามารถหักเงินเก็บไว้ใช้จ่ายโดยไม่ต้องนำส่งคลัง จากข้อความเดิมที่บัญญัติไว้เพียงว่า

“รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดข้อบังคับอนุญาตให้หัวหน้าส่วนราชการใด ๆ หักจ่ายตามแต่จะระบุไว้จากเงินที่จะต้องส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 หรือส่งคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอดังกล่าวข้างบนนั้นได้ แต่ว่ารายจ่ายที่กล่าวนั้นต้องเป็นรายจ่ายที่มีกฎหมายให้จ่ายได้”

เจตนารมณ์ในการแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 เพื่อให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังหักเงินอันไม่พึงต้องชำระให้แก่รัฐบาลจากเงินที่ให้นำส่งไว้ได้ โดยไม่ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายไว้ และนอกจากนี้ให้จ่ายเงินรางวัลเงินผูกพันต่าง ๆ ตามระเบียบและข้อกำหนด ซึ่งตามกฎหมายเดิมต้องนำเงินฝากเข้าเงินคงคลังก่อนแล้วเบิกจ่ายภายหลัง แต่กฎหมายนี้แก้ไขให้หักจ่ายตามข้อผูกพันเสียก่อน แล้วจึงนำเงินที่เหลือส่งเข้าบัญชีเงินคงคลัง เพื่อให้เป็นการสะดวกทางบัญชี

นอกจากนี้ เงินใดที่จ่ายไปเกินกว่าความจำเป็นที่ต้องจ่ายให้จ่ายคืนได้ก่อนเลย ยกตัวอย่างเช่น เงินภาษีอากรค่าธรรมเนียมที่เก็บเงินไปพอหักออกแล้วสามารถชำระได้เลยไม่ต้องถอนจากเงินคงคลัง เป็นวิธีปฏิบัติเพื่อความสะดวกในการดำเนินงานในการบัญชีและการเงินเช่นเดียวกัน⁴³

พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 มาตรา 4 วรรคหนึ่ง ได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการควบคุมเงินแผ่นดิน คือ บรรดาเงินทั้งปวงที่ชำระให้แก่รัฐบาล ดังเช่น ภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ เงินกู้ หรือเงินอื่นใดตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ให้หัวหน้าส่วนราชการมีหน้าที่ควบคุมส่งคลัง โดยไม่ให้หักไว้เพื่อการใด ๆ เลย

⁴³ “บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติเงินคงคลัง (ฉบับที่....) พ.ศ.,” 2495, น. 688 - 701.

อย่างไรก็ดี หลักทั่วไปดังกล่าวไม่ใช่บังคับในกรณีที่องค์การใดของรัฐบาล ซึ่งดำเนินงาน โดยใช้เงินทุนหรือทุนหมุนเวียน เงินที่องค์การเหล่านี้ได้รับต้องนำเข้าทุนหรือทุนหมุนเวียนของ องค์การนั้น และการนำทุนหรือผลกำไรขององค์การเข้าคลัง

จะเห็นได้ว่าหลักทั่วไปในการควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินในมาตรา 4 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และมาตรา 24 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มีความคล้ายคลึงกัน กล่าวคือ มาตรา 4 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 บรรดาเงินที่ส่งให้ชำระให้แก่รัฐบาล เช่น ภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ เงินกู้หรือเงินอื่นใดตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 หัวหน้าส่วนราชการที่ได้เก็บหรือรับเงินนั้นมีหน้าที่ควบคุมให้ส่งเข้าคลัง ส่วนมาตรา 24 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 กำหนดให้บรรดาเงินที่ส่วนราชการได้รับ จะต้องนำส่งคลัง แต่อย่างไรก็ตาม ทั้งสองมาตราดังกล่าวเป็นการบังคับคนละกรณีกัน กล่าวคือ มาตรา 4 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 วางหลักเกณฑ์กำหนดความรับผิดชอบของหัวหน้าส่วนราชการที่จะต้องควบคุมให้ผู้ใต้บังคับบัญชานำเงินที่พึงชำระให้แก่รัฐบาลส่งคลัง ส่วนมาตรา 24 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 วางหลักเกณฑ์กำหนดหน้าที่ของส่วนราชการที่จะต้องนำเงินที่ได้รับเป็นกรรมสิทธิ์ส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

3.3.2 หลักเกณฑ์การจ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลัง

จากหัวข้อที่แล้วหลักการทั่วไปในการควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 คือ การนำเงินส่งเข้าคลัง โดยต้องนำส่งเต็มจำนวนที่เก็บได้หรือรับไว้โดยไม่หักไว้เพื่อการใดเลย อย่างไรก็ตาม ในมาตรา 4 วรรคสอง ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง กำหนดข้อบังคับอนุญาตให้หัวหน้าส่วนราชการหักจ่ายจากเงินที่จะต้องนำส่งคลัง ในกรณีดังต่อไปนี้

1) รายจ่ายที่หักนั้นเป็นรายจ่ายที่มีกฎหมายอนุญาตให้จ่ายได้ เช่น มีกฎหมายจัดเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทางและให้นำเงินที่เก็บไว้ไปบูรณะถนนหรือสะพาน หรือเก็บค่าธรรมเนียมตรวจโรคสัตว์ ให้หักเงินบางส่วนไว้เป็นค่าใช้จ่ายได้ กรณีดังกล่าวถือว่ากฎหมายอนุญาตให้นำเงินไปใช้จ่ายได้แล้ว ดังนั้น

เมื่อส่วนราชการที่เกี่ยวข้องได้รับเงินมาก็ย่อมหักเอาไว้สำหรับใช้จ่ายตามที่กฎหมายกำหนดได้ไม่ต้องนำส่งคลัง หรือส่งแต่เพียงบางส่วนที่เหลือจากหักไว้⁴⁴ (มาตรา 4 วรรคสอง (1))

2) รายจ่ายที่จำเป็นต้องจ่ายตามระเบียบที่ได้รับความสะดวกกับกระทรวงการคลัง เพื่อเป็นค่าสินบนรางวัล หรือค่าใช้จ่ายในการจัดให้ได้มาซึ่งเงินอันพึงต้องชำระให้แก่รัฐบาล เช่น เงินสินบนรางวัลที่มอบให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้จับกุมหรือชี้ช่องทางให้มีการจับกุม ค่าชดเชยส่วนลดค่าปรับจากการฝ่าฝืนกฎหมายที่มีการเปรียบเทียบปรับโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจ ซึ่งได้ทำความตกลงกับกระทรวงการคลังกับกรมตำรวจให้หักค่าปรับส่วนหนึ่งเป็นรางวัลแก่เจ้าหน้าที่ที่จับกุมและปรับได้ (มาตรา 4 วรรคสอง (2))

3) รายจ่ายที่ต้องจ่ายคืนให้แก่บุคคลใด ๆ เพราะเป็นเงินอันไม่พึงต้องชำระให้แก่รัฐบาล เช่น ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่ส่วนราชการหักไว้เกิน (มาตรา 4 วรรคสอง (3))

3.4 มาตรการตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน

มาตรการที่เกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินของประเทศไทย พบว่ามีปรากฏในรัฐธรรมนูญหลายฉบับ สรุปได้ดังนี้

1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ได้กำหนดเกี่ยวกับเรื่องการตรวจเงินแผ่นดิน อยู่ในส่วนที่ 6 ผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภา ตั้งแต่มาตรา 168 ถึง มาตรา 173 โดยวางหลักเกณฑ์ในเรื่องต่าง ๆ ได้แก่ การกำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภา ตามมติของรัฐสภา ซึ่งมีอำนาจหน้าที่เสนอรายงานการตรวจสอบการรับจ่ายเงินและทรัพย์สิน พร้อมทั้งเสนอข้อสังเกตต่อรัฐสภา และกำหนดให้รัฐสภาต้องตั้งคณะกรรมการพิจารณาเพื่อพิจารณาสอบสวนรายงานการตรวจสอบการรับจ่ายเงินและทรัพย์สิน

2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดเรื่องการตรวจเงินแผ่นดิน อยู่ในหมวด 11 การตรวจเงินแผ่นดิน และให้มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงิน

⁴⁴ กรมบัญชีกลาง, “แนวปฏิบัติการตรวจสอบภายในภาคราชการ (การตรวจสอบระบบรับและนำส่งเงินรายได้แผ่นดิน),” สืบค้นเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2558, จาก http://saraban-law.cgd.go.th/easinetimage/inetdoc?id=show_CGD.W.21336_1_BCS_1_pdf.

แผ่นดินชั้น โดยบัญญัติหลักการที่ว่า การตรวจเงินแผ่นดิน ให้กระทำโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระและเป็นกลาง (มาตรา 312 วรรคหนึ่ง) ในบทเฉพาะกาลได้กำหนดให้มีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การปฏิบัติงาน และการดำเนินการอื่น (มาตรา 333 (3)) นอกจากนี้ ยังให้มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อวางหลักเกณฑ์เพิ่มเติมในเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน (มาตรา 333 (1) และมาตรา 333 (2))

3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการตรวจสอบอย่างครอบคลุมและกว้างขวางยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้อำนาจที่จะวางหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน ให้คำปรึกษา แนะนำ และเสนอแนะให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินนั้น มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละหกปี นอกจากนี้ ยังกำหนดให้มีคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลังที่เป็นอิสระ และมีอำนาจลงโทษผู้กระทำผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังด้วย (มาตรา 253) และกำหนดให้มีหน่วยธุรการที่เป็นอิสระ โดยมีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน⁴⁵ (มาตรา 254)

จะเห็นได้ว่า หลักเกณฑ์ในเรื่องการตรวจเงินแผ่นดิน ได้มีปรากฏตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จะสิ้นผลไปแล้ว แต่อย่างไรก็ตาม หลักการเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ถือได้ว่าเข้าข่ายเป็นประเพณีตามมาตรา 5 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 จึงยังคงมีผลผูกพันในฐานะที่เป็นประเพณีการปกครองของประเทศไทยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

นอกจากหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบเงินแผ่นดินที่อยู่ในรัฐธรรมนูญแล้ว ยังพบว่าหลักเกณฑ์นี้ปรากฏอยู่ตามกฎหมายฉบับอื่นอีก ดังนี้

⁴⁵ มณฑิเตอร์ เจริญผล, “ข้อสังเกตและข้อตรวจสอบที่น่าสนใจของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน,” สืบค้นเมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2558, จาก http://www.dla.go.th/upload/ebook/column/2013/5/2059_5251.pdf.

3.4.1 มาตรการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 อนุวัติการตามความในมาตรา 312 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่บัญญัติให้การตรวจเงินแผ่นดินกระทำโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระและเป็นกลาง โดยกำหนดคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหา การพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน กำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาในเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง กำหนดโทษปรับทางปกครอง การพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง รวมทั้งกำหนดให้อำนาจแก่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน โดยให้ตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนี้ให้แล้วเสร็จภายในสองปีนับแต่วันประกาศรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ตามมาตรา 329 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550⁴⁶

องค์กรที่เกี่ยวกับการตรวจสอบเงินแผ่นดินถูกแบ่งออกเป็น 4 องค์กร เพื่อให้มีการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน สรุปลำเนาหน้าที่ของแต่ละองค์กรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ได้ดังนี้

1) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.)

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.) ประกอบด้วยประธานคณะกรรมการหนึ่งคน และกรรมการอื่นอีกหกคน ซึ่งถูกเสนอชื่อโดยกรรมการสรรหา (มาตรา 8) ถูกคัดเลือกโดยวุฒิสภา และถูกแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ มีวาระการดำรงตำแหน่งหกปี และดำรงตำแหน่งได้วาระเดียว

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินต้องมีความเป็นอิสระและเป็นกลาง (มาตรา 6) โดยมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องดังต่อไปนี้ วางนโยบาย ให้คำปรึกษาและแนะนำ เสนอแนะให้แก่ไขข้อบกพร่องเรื่องการตรวจเงินแผ่นดิน แต่งตั้งคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาในเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง การตีความและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาที่เกิดจากการบังคับ

⁴⁶ ทรงวุฒิ ด้านวุฒินันท์ และสุทธิ สุนทรานุรักษ์, หนังสือที่ระลึกครบรอบ 90 ปี สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2548 สืบสานงานตรวจเงินแผ่นดิน, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : 2548), น.192.

ใช้ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 และระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวิธีพิจารณาความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 นอกจากนี้ มีทำหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง กำหนดโทษปรับทางปกครอง และวิธีการชำระค่าปรับ การพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง ในฐานะที่เป็นองค์กรสูงสุด⁴⁷ การออกระเบียบหรือประกาศเพิ่มเติม เพื่อให้การตรวจสอบมีความชัดเจนและมีการปฏิบัติเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ระเบียบที่ออกตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้แก่ ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการรับ การจ่าย และการเก็บรักษาเงิน พ.ศ. 2543 ซึ่งได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ดังนี้

- 1.1) วางนโยบายการตรวจเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลัง (มาตรา 15 วรรคแรก)
 - 1.2) ให้คำแนะนำแก่ฝ่ายบริหารในการแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับการควบคุมเงินของรัฐ (มาตรา 15 (2))
 - 1.3) กำหนดมาตรฐานหรือมาตรการเกี่ยวกับการตรวจสอบการบริหารงบประมาณสำหรับหน่วยรับตรวจ (มาตรา 15 (3))
 - 1.4) เป็นองค์กรชี้ขาดสูงสุดในกระบวนการทางวินัยทางงบประมาณและการคลัง (มาตรา 15 (5))
 - 1.5) พิจารณาคำร้องขอของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะรัฐมนตรีที่ขอให้ตรวจสอบ (มาตรา 15 (13))
 - 1.6) ออกระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศตามอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน (มาตรา 15(14))
 - 1.7) ออกระเบียบ ประกาศเกี่ยวกับการบริหารทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและการคลัง และการดำเนินการอื่น (มาตรา 52)
- 2) สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.)
- สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) เป็นหน่วยงานอิสระและมีฐานะเป็นกรม สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินรับผิดชอบเรื่องงานด้านธุรการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและตรวจสอบเงินของแผ่นดิน ทำหน้าที่เชื่อมโยงกับฝ่ายตรวจสอบในการพิจารณาข้อเท็จจริงว่ามีมูลที่จะฟ้องคดีวินัยทางการเงินการคลังได้หรือไม่ และดำเนินการเป็นผู้ฟ้องคดีต่อคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการ

⁴⁷ เฟิงอ้าง, น.193.

คลัง เปรียบเสมือนเป็นอัยการคดีวินัยทางการเงินและการคลัง ทำหน้าที่ช่วยคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลัง โดยมีหน้าที่รับฟ้องคดีวินัยทางการเงินและการคลังเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลัง การเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลัง ผู้มีสิทธิเสนอเรื่อง ได้แก่ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เจ้าหน้าที่ตรวจสอบโดยอนุมัติผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ช่วยในกระบวนการพิจารณาคดีวินัยทางการเงินและการคลัง แจ้งผลการวินิจฉัยและติดตามการดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัย และแก้คดีที่มีการฟ้องคดีไปยังศาลปกครอง

สรุปอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ได้ดังนี้

2.1) ตรวจสอบการเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคลัง ได้แก่

2.1.1) ตรวจสอบการรับจ่าย การเก็บรักษา และการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินอื่นของหน่วยรับตรวจ หรือที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจ

2.1.2) ตรวจสอบบัญชีและรายงานการรับจ่ายเงินประจำปีงบประมาณและงบแสดงฐานะการเงินแผ่นดินประจำปีงบประมาณ

2.1.3) ตรวจสอบเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ของหน่วยรับตรวจ และแสดงความเป็นไปไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่ ในกรณีนี้ให้อำนาจตรวจสอบการประเมินภาษีอากร การจัดเก็บค่าธรรมเนียม และรายได้อื่นที่หน่วยรับตรวจจัดเก็บด้วย และหน่วยรับตรวจต้องเปิดเผยข้อมูลให้แก่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตามที่ร้องขอด้วย ส่วนการตรวจสอบการเงินแผ่นดินนั้น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจกระทำเฉพาะการตรวจสอบว่าการรับจ่ายและการใช้เงินอุดหนุน หรือเงินหรือทรัพย์สินลงทุนเป็นไปอย่างถูกต้อง และเป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือไม่

2.2) ขั้นตอนหลังจากได้มีการปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจะจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา (มาตรา 48) และการรายงานผลการปฏิบัติงานระหว่างปีด้วย (มาตรา 49) นอกจากนี้ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจะดำเนินการติดตามผลการดำเนินงานของหน่วยรับตรวจตามข้อเสนอตามที่ปรากฏในรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีหรือรายงานผลการปฏิบัติงานระหว่างปีอีกด้วย

3) ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบการปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (มาตรา 26) และออกคำสั่งหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (มาตรา 37 (1))

อำนาจของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคลัง ได้แก่

3.1) กำหนดแผนการตรวจสอบ และแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ตรวจสอบ (มาตรา 37 (2))

3.2) ออกคำสั่งหรือข้อบังคับที่เกี่ยวกับการบริหารงานตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ได้แก่ ตรวจสอบการรับจ่าย การเก็บรักษา การใช้จ่ายเงิน ตรวจสอบผลการดำเนินงานตรวจสอบ รายงานการรับจ่ายเงิน ติดตามผลการดำเนินงานของหน่วยรับตรวจและรายงานผลการตรวจสอบต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.) และคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง (มาตรา 37 (8) และมาตรา 37 (9))

4) คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง

คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังเป็นคณะกรรมการอิสระถูกแต่งตั้งโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสองปี ในอดีตสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินไม่สามารถวินิจฉัยความผิดเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินงบประมาณของหน่วยงานรัฐได้โดยตรง ถ้ามีความผิดดังกล่าวเกิดขึ้นผู้กระทำผิดจะได้รับเพียงโทษทางวินัยและทางอาญาเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงได้บัญญัติรับรองให้มีคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังที่มีความเป็นอิสระและเป็นกลางขึ้นมา ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ (มาตรา 19) ในการพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่หรือพนักงานของหน่วยงานรับตรวจใดฝ่าฝืนมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐ และกำหนดโทษปรับทางปกครองเบื้องต้น อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังไม่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดในการลงโทษแต่อย่างใด เป็นเพียงผู้รวบรวมและทำหน้าที่พิจารณาในเบื้องต้นเท่านั้น ส่วนการวินิจฉัยและลงโทษเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจ

เงินแผ่นดิน⁴⁸ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาวินิจฉัยขั้นสุดท้ายต่อไป คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังดังกล่าวนี้ จึงทำหน้าที่เปรียบเสมือนเป็น “องค์กรตุลาการ”

3.4.2 มาตรการตามระเบียบที่ออกตามความในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542

ระเบียบที่ออกตามความในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ที่สำคัญมีอยู่สองฉบับ คือ ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 และระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวิธีพิจารณาความผิดทางวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544

3.4.2.1 มาตรการตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544

วัตถุประสงค์ในการออกระเบียบฉบับนี้ เพื่อให้ระบบการควบคุมการตรวจสอบการเงินแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีวินัยสาระสำคัญของระเบียบดังกล่าวได้กำหนดบทลงโทษแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับการเงินและการคลัง ความผิดตามระเบียบฉบับนี้ถูกกำหนดไว้ 7 ส่วนด้วยกัน คือ

- ส่วนที่ 1 ความผิดเกี่ยวกับการรับเงิน การเก็บรักษาเงิน และการนำเงินส่ง
- ส่วนที่ 2 ความผิดเกี่ยวกับการเบิกเงิน และการจ่ายเงิน
- ส่วนที่ 3 ความผิดเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณและการก่องหนผู้กักพัน
- ส่วนที่ 4 ความผิดเกี่ยวกับเงินยืม
- ส่วนที่ 5 ความผิดเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้
- ส่วนที่ 6 ความผิดเกี่ยวกับพัสดุ
- ส่วนที่ 7 ความผิดอื่น

ความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง แบ่งอัตราโทษปรับทางปกครอง 4 ชั้น ดังนี้

- 1) โทษชั้นที่ 1 โทษปรับไม่เกินเงินเดือนหนึ่งเดือน
- 2) โทษชั้นที่ 2 โทษปรับเท่ากับเงินเดือนตั้งแต่สองเดือนถึงสี่เดือน
- 3) โทษชั้นที่ 3 โทษปรับเท่ากับเงินเดือนตั้งแต่ห้าเดือนถึงแปดเดือน

⁴⁸ อรพิน ผลสุวรรณีย์ สบายรูป, “ความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง,” ใน รวมบทความงานวิชาการประจำปี พ.ศ. 2549, จัดพิมพ์โดยคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549), น.147.

4) โทษชั้นที่ 4 โทษปรับเท่ากับเงินเดือนตั้งแต่เก้าเดือนถึงสิบสองเดือน

ทั้งนี้ การกำหนดโทษปรับทางปกครองจะต้องคำนึงถึงความรับผิดชอบของตำแหน่งเจ้าหน้าที่ ความสำคัญของมาตรการ ความเสียหายที่เกิดขึ้น เจตนาของเจ้าหน้าที่ ฐานะ รายได้ครอบครัว และพฤติการณ์แห่งกรณี เพื่อความเหมาะสมโทษสูงสุดจะปรับเท่ากับเงินเดือนสิบสองเดือน (ข้อ 9)

บทบัญญัติในระเบียบดังกล่าวข้างต้นที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการควบคุมการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลัง มีดังนี้

1) ความผิดเกี่ยวกับการรับเงิน การเก็บรักษาเงิน และการนำเงินส่ง

ความผิดในเรื่องเกี่ยวกับการรับเงิน การเก็บรักษาเงิน และการนำเงินส่ง สรุปโดยสังเขป ได้ดังนี้

1.1) เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่จัดเก็บ หรือรับชำระเงินได้รับชำระเงินแล้วไม่ออกหลักฐานการรับเงินให้แก่ผู้ชำระเงิน ต้องรับโทษปรับทางปกครอง ชั้นที่ 1 เว้นแต่เป็นกรณีที่มีข้อยกเว้นตามกฎหมายหรือระเบียบที่ใช้บังคับกับหน่วยตรวจ (ข้อ 19)

1.2) เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่เก็บรักษาเงิน ได้รับมอบเงิน เพื่อเก็บรักษาแต่ไม่นำฝากธนาคาร หรือเก็บรักษาในสถานที่เก็บรักษาเงิน ภายในระยะเวลาที่ระเบียบกำหนด ต้องรับโทษปรับทางปกครอง ชั้นที่ 1 (ข้อ 20)

1.3) เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่นำส่งเงิน ไม่นำเงินที่อยู่ในความรับผิดชอบส่ง หรือฝากคลังภายในระยะเวลาที่ระเบียบกำหนด ต้องรับโทษปรับทางปกครอง ชั้นที่ 1 (ข้อ 21 วรรคหนึ่ง) กรณีการกระทำดังกล่าวเป็นเงินรายได้แผ่นดิน หรือเงินเบิกเกินส่งคืน ต้องรับโทษปรับทางปกครอง ชั้นที่ 2 (ข้อ 21 วรรคสอง)

1.4) ถ้าผู้บังคับบัญชาเป็นผู้กระทำความผิด หรือมีส่วนร่วมในการกระทำความผิดตามข้อ 19 ข้อ 20 หรือข้อ 21 วรรคหนึ่ง ต้องรับโทษปรับทางปกครอง ชั้นที่ 2 และถ้าเป็นกรณีตามข้อ 21 วรรคสอง ต้องรับโทษปรับทางปกครอง ชั้นที่ 3 (ข้อ 22)

1.5) กรณีการกระทำความผิดตามข้อ 19 ข้อ 20 หรือข้อ 21 วรรคหนึ่ง เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดต้องรับโทษปรับทางปกครอง ชั้นที่ 2 และถ้าเป็นกรณีตามข้อ 21 วรรคสอง เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดต้องรับโทษปรับทางปกครอง ชั้นที่ 3

เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิด หรือมีส่วนร่วมในการกระทำความผิดตามที่กล่าวมาเป็นผู้บังคับบัญชา ต้องรับโทษปรับทางปกครอง ชั้นที่ 3 และถ้าเป็นกรณีตามข้อ 21 วรรคสอง ต้องรับโทษปรับทางปกครอง ชั้นที่ 4 (ข้อ 23)

2) ความผิดเกี่ยวกับการเบิกเงินและการจ่ายเงิน

2.1) เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่เบิกเงินหรือจ่ายเงิน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ ตามกฎหมายหรือระเบียบโดยมิชอบ ต้องรับโทษปรับทางปกครอง ชั้นที่ 3 (ข้อ 24)

2.2) เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่จ่ายเงิน จ่ายเงินโดยไม่มีหลักฐานการจ่ายเงิน หรือทำ หลักฐานการจ่ายเงินเป็นเท็จ ต้องรับโทษปรับทางปกครอง ชั้นที่ 3 (ข้อ 25)

2.3) เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่เบิกเงิน ทำหลักฐานการเบิกเงินเป็นเท็จ ต้องรับโทษปรับ ทางปกครอง ชั้นที่ 3 (ข้อ 26)

2.4) ถ้าการกระทำความผิดตามข้อ 24 ข้อ 25 ข้อ 26 เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ รัฐ ต้องรับโทษปรับทางปกครอง ชั้นที่ 4 หากผู้กระทำความผิดหรือมีส่วนร่วมในการกระทำความผิดเป็นผู้ ส่งจ่ายหรือผู้บังคับบัญชา ต้องรับโทษปรับทางปกครอง ชั้นที่ 4 (ข้อ 27)

3) ความผิดอื่น

3.1) เจ้าหน้าที่ผู้จัดทำบัญชี หรือเอกสารเพื่อการบันทึกบัญชี ปฏิบัติหรือละเว้น การปฏิบัติหน้าที่ตามที่ระเบียบกำหนดโดยมิชอบ เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ต้องรับโทษปรับ ทางปกครอง ชั้นที่ 3 (ข้อ 51)

3.2) ผู้บังคับบัญชาบริหารการเงินและการคลังด้วยความเสี่ยงต่อความเสียหาย หรือ เสียประโยชน์อันพึงคาดหมายได้ โดยปราศจากเหตุอันควร เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐต้องรับโทษ ปรับทางปกครอง ชั้นที่ 4 (ข้อ 52)

จะเห็นได้ว่าระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณ และการคลัง พ.ศ. 2554 ยังไม่มีฐานความผิดเกี่ยวกับการไม่ส่งรายงานการรับและการใช้จ่าย เงินแผ่นดิน ซึ่งผู้เขียนจะได้พิจารณาต่อไป

3.4.2.2 มาตรการตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวิธี พิจารณาความผิดทางวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544

ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวิธีพิจารณาความผิดทางวินัยทาง งบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 ออกตามความในมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ที่บัญญัติให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน กำหนดมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการเงินของรัฐ เพื่อให้ระบบการควบคุมการตรวจสอบการเงิน แผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีวินัย ในระเบียบฉบับนี้ได้วางหลักเกณฑ์ในเรื่องวิธีการ

พิจารณาความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง โดยกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องของวิธีพิจารณาในชั้นสั่งรับพิจารณา วิธีพิจารณาชั้นสอบสวนหาข้อเท็จจริง วิธีพิจารณาชั้นไต่สวนและสรุปสำนวน วิธีพิจารณาชั้นคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง วิธีพิจารณาชั้นวินิจฉัยชี้ขาด การบังคับตามคำวินิจฉัย และบทกำหนดโทษ สรุปสาระสำคัญของมาตรการที่เกี่ยวข้องกับเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลัง ได้ดังนี้

1) ขอบเขตการใช้บังคับ

ระเบียบฉบับนี้ได้วางการควบคุมภายในเพื่อเป็นมาตรฐานกลางสำหรับหน่วยรับตรวจทุกหน่วยใช้เป็นแนวทางในการจัดระบบการควบคุมภายในให้เหมาะสมกับหน่วยงานของตนเอง โดยได้นิยาม “หน่วยรับตรวจ” ว่าหมายถึง

1.1) กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง หรือกรม

1.2) หน่วยงานของราชการส่วนภูมิภาค

1.3) หน่วยงานของราชการส่วนท้องถิ่น

1.4) รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือตามกฎหมายอื่น

1.5) หน่วยงานอื่นของรัฐ

1.6) หน่วยงานที่ได้รับอนุมัติอุดหนุน หรือกิจการที่ได้รับเงิน หรือทรัพย์สินลงทุนจากหน่วยรับตรวจตามข้อ 1.1 ข้อ 1.2 ข้อ 1.3 ข้อ 1.4 หรือ ข้อ 1.5

1.7) หน่วยงานอื่นใดหรือกิจการที่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐที่มีกฎหมายกำหนดให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ตรวจสอบ (ข้อ 3)

2) การติดตามประเมินผล

เพื่อให้การควบคุมการใช้จ่ายเงินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพจึงมีการติดตามผลทั้งระหว่างการทำงาน และการประเมินผลเป็นรายครั้ง เช่น การประเมินการควบคุมโดยกลุ่มผู้ปฏิบัติงานภายในส่วนงานนั้น ๆ และการประเมินการควบคุมอย่างเป็นอิสระ เช่น การประเมินโดยผู้ตรวจสอบภายใน การประเมินผลการควบคุมภายในโดยผู้ตรวจสอบภายนอก การดำเนินการเกี่ยวกับการติดตามประเมินผล ฝ่ายบริหารต้องจัดให้มีการติดตามประเมินผล โดยการติดตามผลในระหว่างการทำงาน และการประเมินผลเป็นรายครั้งอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ เพื่อให้มั่นใจว่าระบบการควบคุมภายในที่วางไว้เพียงพอ เหมาะสม มีประสิทธิภาพ และมีการปฏิบัติจริง การควบคุมภายใน

ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ ข้อตรวจพบจากการตรวจสอบและการสอบทานอื่น ๆ ได้รับการปรับปรุงแก้ไขอย่างเหมาะสมและทันเวลา การควบคุมภายในได้รับการปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป⁴⁹

นอกจากนี้ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ออกระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานการควบคุมภายใน พ.ศ. 2554 เพื่อกำหนดมาตรฐานการควบคุมภายในให้แก่หน่วยรับตรวจเกี่ยวกับแนวทางในการจัดระบบการควบคุมภายในให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพแลประสิทธิภาพ อันจะส่งผลให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการดำเนินงานและการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินของประเทศชาติ การกำหนดมาตรฐานการควบคุมภายในเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่จะมีส่วนช่วยให้การดำเนินงานของส่วนราชการมีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิภาพ ซึ่งพบว่ากระบวนการในการควบคุมภายในแทรกอยู่ในการปฏิบัติงานตามปกติของส่วนราชการ โดยการกำหนดวัตถุประสงค์ การวางกลไกการควบคุม และการกำหนดกิจกรรมต่าง ๆ รวมทั้งการติดตามผลการควบคุมภายใน

การควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรตรวจเงินแผ่นดิน เป็นกระบวนการควบคุมหลังจากที่มีการใช้จ่ายเงินไปแล้ว หากผลการตรวจสอบพบว่ามีพฤติการณ์ที่น่าสงสัยว่ามีการทุจริตเกี่ยวกับเงิน หรือทรัพย์สิน หรือมีพฤติการณ์ที่น่าสงสัยว่าจะมีการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมาย ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทางราชการ จะนำไปสู่การดำเนินการทางละเมิด ทางอาญา หรือทางวินัยต่อไป แต่ถ้าเป็นกรณีที่มีการฝ่าฝืนมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐ ตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 ย่อมนำไปสู่กระบวนการพิจารณาความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง เพื่อที่จะกำหนดโทษทางปกครองต่อไป จะเห็นได้ว่าการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของเจ้าหน้าที่รัฐจึงเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นต่อการควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐ ซึ่งโดยทั่วไปจะเป็นมาตรการตรวจสอบภายในหน่วยงานของรัฐเอง ได้แก่ การดำเนินการทางอาญา การดำเนินการทางวินัย หรือการดำเนินการทางแพ่งในเรื่องละเมิด ซึ่งมาตรการที่มีอยู่ยังไม่เพียงพอในการตรวจเงินแผ่นดิน ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 252 และมาตรา 253 จึงได้กำหนดให้จัดตั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างอิสระ

⁴⁹ ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 118 ตอนที่ 99 ก.

และเป็นกลาง คือ ผู้ตรวจการแผ่นดิน และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน⁵⁰ ที่ทำหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบหลังจากการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ให้เป็นไปตามกรอบวินัยการเงินการคลัง

3.5 มาตรการตามกฎหมายและระเบียบที่ใช้บังคับกับราชการส่วนกลาง

ระเบียบที่วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่องการควบคุมการใช้จ่ายเงินที่ไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินที่ใช้บังคับกับราชการส่วนกลางที่สำคัญ ยกตัวอย่างเช่น

3.5.1 ระเบียบที่ออกโดยกระทรวงการคลัง

ระเบียบที่ออกโดยกระทรวงการคลังเกี่ยวกับมาตรการในเรื่องการควบคุมตรวจสอบเงินแผ่นดินประเภทเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลัง ได้แก่

3.5.1.1 ระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงิน และการนำเงินส่งคลัง พ.ศ. 2551

ระเบียบฉบับนี้ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 21 (2) แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ด้วยเห็นว่าเป็นการสมควรปรับปรุงระเบียบเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลัง ให้เหมาะสมกับสภาวะการณ์ปัจจุบันและสอดคล้องกับการปฏิบัติงานด้านการเงินการคลังตามระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (GSMIF)

ระเบียบฉบับนี้ได้กำหนดนิยามของคำว่า “เงินนอกงบประมาณ” ว่าหมายถึง เงินทั้งปวงที่อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการ นอกจากเงินงบประมาณรายจ่าย เงินรายได้แผ่นดิน เงินเบิกเกินงบฯ และเงินเหลือจ่ายปีเก่าส่งคืน ซึ่งก็คือ เงินทั้งปวงที่อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการซึ่งได้รับการอนุมัติหรืออนุญาตให้เก็บไว้ใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน โดยเงินนอกงบประมาณ ให้นำฝากคลังอย่างน้อยเดือนละหนึ่งครั้ง แต่สำหรับเงินที่เบิกจากคลัง เพื่อรอการจ่ายให้นำฝากคลังภายในสิบห้าวันนับจากวันรับเงินจากคลัง สรุปมาตรการที่เกี่ยวกับการควบคุมการใช้จ่ายเงินรายได้ที่ไม่ต้องนำส่งคลัง ได้ดังนี้

⁵⁰ พิเศษฐ์ ลีลาวชิโรภาส, “การตรวจเงินแผ่นดินกับกระบวนการยุติธรรม,” เอกสารวิชาการประกอบการอบรมหลักสูตร ผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง รุ่นที่ 16, จัดโดยวิทยาลัยยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม กรุงเทพมหานคร, 2555 : น.2.

(1) หลักเกณฑ์การจ่ายเงิน

วางหลักเกณฑ์ในการจ่ายเงินให้กระทำได้เฉพาะที่มีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง กำหนดไว้หรือมติคณะรัฐมนตรีอนุญาตให้จ่ายได้ หรือตามที่ได้รับอนุญาตจากกระทรวงการคลัง และผู้มีอำนาจได้อนุมัติให้จ่ายได้เท่านั้น (ข้อ 31) รวมทั้งระบุถึงบุคคลที่มีอำนาจเรื่องอนุมัติการจ่ายเงิน (ข้อ 32) การจ่ายเงินในแต่ละครั้งจะต้องมีหลักฐานการจ่ายเพื่อใช้ในการตรวจสอบ (ข้อ 34) ดังนั้น ผู้มีอำนาจอนุมัติการจ่ายเงินจะต้องลงลายมือชื่อในหลักฐานการจ่ายหรือหลักฐานการขอรับชำระหนี้ทุกฉบับ หรือจะลงลายมือในหน้าหลักฐานการจ่ายก็ได้ (ข้อ 33) นอกจากนี้ การจ่ายเงินทุกรายการจะต้องมีการบันทึกการจ่ายเงินไว้ในระบบ และต้องตรวจสอบการจ่ายเงินกับหลักฐานการจ่ายทุกวัน (ข้อ 38)

(2) หลักเกณฑ์การควบคุมตรวจสอบหลังการใช้จ่ายเงิน

ระเบียบฉบับนี้วางหลักเกณฑ์ในการควบคุมตรวจสอบไว้หลายประการ ได้แก่ กำหนดให้หน่วยงานผู้เบิกนำเอกสารการรับจ่ายเงินมาเป็นหลักฐานบันทึกบัญชี (ข้อ 103) กำหนดให้มีการตรวจสอบภายในของส่วนราชการ (ข้อ 106) กำหนดให้มีการลงโทษแก่ผู้กระทำผิดในกรณีที่ปรากฏว่าเงินในความรับผิดชอบขาดบัญชี หรือสูญหายเสียหายเพราะการทุจริต หรือมีพฤติการณ์ที่ส่อไปในทางไม่สุจริตหรือเพราะเหตุหนึ่งเหตุใด นอกจากนี้ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจตรวจสอบรับรองรายงานการเงินและหลักฐานการจ่ายอีกครั้งหนึ่งด้วย (ข้อ 104 และ ข้อ 105)

3.5.1.2 ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจ่ายเงินสินบนรางวัลและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน พ.ศ. 2546

ระเบียบฉบับนี้ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 4 วรรคสอง (2) แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และข้อ 10 แห่งข้อบังคับกระทรวงการคลังว่าด้วยการหักเงินค่ารับก่อนนำส่งคลัง พ.ศ. 2546 สรุปรายการที่เกี่ยวกับการควบคุมการใช้จ่ายเงินรายได้ที่ไม่ต้องนำส่งคลัง ได้ดังนี้

(1) หลักเกณฑ์การจ่ายเงิน

1) เงินสินบนรางวัล ให้จ่ายตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราที่ส่วนราชการกำหนด ภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้

1.1) เงินสินบน ให้จ่ายแก่ผู้แจ้งความนำจับภายในห้าวันทำการ นับแต่วันที่ได้รับเงินค่าปรับ ถ้ามีผู้มีสิทธิได้รับเงินสินบนหลายคนให้เฉลี่ยจ่ายเท่ากันทุกคน

1.2) เงินรางวัลให้จ่ายในวันทำการสุดท้ายของเดือนตามสัดส่วนของการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน

2) เงินค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ให้นำไปจ่ายหรือก่อกำหนดผู้ผูกพัน เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่อันได้มาซึ่งเงินค่าปรับของส่วนราชการนั้นได้ตามความจำเป็นโดยประหยัดตามงบรายจ่ายดังต่อไปนี้

2.1) งบประมาณการ ยกเว้นรายจ่ายประเภทเงินเดือนและค่าจ้างประจำ

2.2) งบดำเนินการ

2.3) งบลงทุน (ข้อ 5)

วิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการรับเงิน การเบิกเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน การนำเงินฝากคลัง การพัสดุ หรือวิธีปฏิบัติอื่นใดที่ไม่ได้กำหนดไว้ในระเบียบนี้ ให้ถือปฏิบัติเช่นเดียวกับกรณีเงินงบประมาณรายจ่าย (ข้อ 8)

(2) หลักเกณฑ์การควบคุมตรวจสอบหลังการใช้จ่ายเงิน

กำหนดให้หน่วยงานจัดทำบัญชีตามระบบบัญชีของส่วนราชการ และเมื่อปิดบัญชีประจำปีแล้ว ให้ส่งงบการเงินไปให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบรับรองภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ และต้องส่งบัญชีดังกล่าวนี้ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบหลังจากได้รับการตรวจสอบรับรองงบการเงินแล้ว ให้ส่งงบการเงินที่รับรองแล้วให้กรมบัญชีกลางทราบภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้รับรองงบการเงิน ในกรณีที่มีความจำเป็นและจะต้องปฏิบัตินอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้ให้ขออนุมัติกระทรวงการคลัง (ข้อ 7)

3.5.1.3 ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการรับเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้ทางราชการ พ.ศ. 2526

ระเบียบกระทรวงการคลังฉบับนี้ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในข้อ 9 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 โดยใช้บังคับแก่ส่วนราชการสรุปมาตรการที่เกี่ยวกับการควบคุมการใช้จ่ายเงินรายได้ที่ไม่ต้องนำส่งคลัง ได้ดังนี้

(1) หลักเกณฑ์การรับเงิน

1.1) กำหนดให้ส่วนราชการเป็นผู้รับบริจาค โดยให้คำนึงถึงผลได้และผลเสีย และประโยชน์ที่ทางราชการพึงได้รับ และพึงต้องตอบแทนในอนาคต

1.2) การรับบริจาคที่มีเงื่อนไขเป็นการผูกพัน จะต้องไม่ให้ประโยชน์แก่ผู้ใดเป็นการเฉพาะ

1.3) การรับบริจาคเงิน หรือทรัพย์สินที่มีภาระติดพัน หรือมีภาระต้องเรียกร้อง หรือซ่อมบำรุงรักษา ส่วนราชการผู้รับบริจาคจะต้องพิจารณาถึงผลตอบแทนที่ได้รับว่าคุ้มกับค่าใช้จ่ายที่รัฐจะต้องเสียไปหรือไม่

1.4) ส่วนราชการที่ได้รับบริจาคเงินหรือทรัพย์สิน ที่ไม่ตรงกับอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการนั้น ให้ส่วนราชการที่ได้รับบริจาคส่งมอบเงินหรือทรัพย์สินแก่ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีหน้าที่โดยตรงในการดูแลและบริหารทรัพย์สินของแผ่นดินต่อไป

ในกรณีที่มีผู้บริจาคเงินหรือทรัพย์สินแก่ส่วนราชการ ให้มีการรายงานผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นจนถึงหัวหน้าส่วนราชการ และให้ถือเป็นการรับบริจาคในนามของส่วนราชการ

1.5) หัวหน้าส่วนราชการอาจตั้งคณะกรรมการขึ้น เพื่อพิจารณาในการรับบริจาคเงินหรือทรัพย์สินก่อนก็ได้ (ข้อ 5)

(2) หลักเกณฑ์การจ่ายเงิน

เงินบริจาคหรือดอกผลที่เกิดจากทรัพย์สินซึ่งมีผู้บริจาค ส่วนราชการจะนำไปใช้จ่าย หรือก่อนนี้ผูกพันตามวัตถุประสงค์ของผู้บริจาคเท่านั้น ถ้าผู้บริจาคไม่ได้ระบุวัตถุประสงค์ไว้ หรือระบุไว้ไม่ชัดเจน ให้ส่วนราชการจะนำไปใช้จ่าย หรือก่อนนี้ผูกพันได้ ในกิจการหรือในทางที่เป็นประโยชน์แก่ทางราชการ โดยการจ่ายเงินบริจาค่นั้นต้องได้รับการอนุมัติจากหัวหน้าส่วนราชการ แต่อย่างไรก็ตาม กระทรวงการคลังอาจพิจารณาให้ส่วนราชการส่งเงินบริจาคเป็นรายได้แผ่นดินก็ได้ (ข้อ 8)

(3) หลักเกณฑ์การควบคุมตรวจสอบหลังการใช้จ่ายเงิน

กำหนดให้ส่วนราชการจัดทำบัญชี และหลักฐานการรับจ่ายเงินบริจาค ให้เป็นไปตามระเบียบของทางราชการโดยอนุโลม เว้นแต่จะได้รับการอนุมัติจากกระทรวงการคลังให้ปฏิบัติเป็นอย่างอื่น และให้รวบรวมหลักฐานการรับจ่ายเงินให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน หรือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินส่วนภูมิภาคแล้วแต่กรณี สามารถตรวจสอบได้ทุกขณะ (ข้อ 14)

3.5.1.4 ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจำหน่ายหุ้นและซื้อหุ้นของส่วนราชการ พ.ศ. 2535

ระเบียบฉบับนี้ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 24 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่กำหนดให้รัฐมนตรีจะอนุญาตให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินที่ได้รับจากการจำหน่ายหุ้นในนิติบุคคล แล้วนำไปซื้อหุ้นในนิติบุคคลอื่นนำเงินนั้นไปใช้

จ่ายโดยไม่ต้องนำส่งคลังก็ได้ ดังนั้น ระเบียบฉบับนี้จึงวางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว สรุปมาตรการที่เกี่ยวกับการควบคุมการใช้จ่ายเงินรายได้ที่ไม่ต้องนำส่งคลัง ได้ดังนี้

(1) วางขอบเขตของคำว่า “หุ้น”

กำหนดนิยามคำว่า “หุ้น” หมายความว่า หุ้นในบริษัทจำกัด หุ้นในรัฐวิสาหกิจ หรือหุ้นส่วนในห้างหุ้นส่วน หรือหุ้นที่รวมอยู่ในกิจการอื่น (ข้อ 4)

การซื้อหุ้นนิติบุคคล ต้องซื้อหุ้นที่มีลักษณะดังต่อไปนี้

1) หุ้นเพื่อดำรงสัดส่วนร้อยละเจ็ดสิบ ในกรณีที่มีเงินกู้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกัน คงค้างอยู่หรือมีเงินให้กู้ต่อ

2) หุ้นเพิ่มทุนตามสิทธิในกรณีที่เป็นสิทธิที่ให้ผู้ถือหุ้นเดิม

3) หุ้นนิติบุคคลที่รัฐบาลมีนโยบายให้ร่วมลงทุน

4) หุ้นในนิติบุคคลที่ทำการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ

5) หุ้นในกิจการที่มีประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศและสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ข้อ 5)

ส่วนการจำหน่ายหุ้นนิติบุคคล ต้องจำหน่ายเพื่อไปซื้อหุ้นนิติบุคคลอื่น และการจำหน่ายหุ้นนิติบุคคล ให้จำหน่ายหุ้นที่มีลักษณะตามข้อใดข้อหนึ่ง ดังต่อไปนี้

1) หุ้นที่รัฐบาลมีนโยบายให้จำหน่าย

2) หุ้นซึ่งมีอัตราผลตอบแทนต่ำ

3) หุ้นในกิจการซึ่งไม่มีผลต่อการพัฒนาประเทศ (ข้อ 6)

การจำหน่ายหุ้นที่เป็นหลักทรัพย์จดทะเบียนหรือรับอนุญาตจะต้องดำเนินการขายผ่านตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย (ข้อ 8)

นอกจากนี้ การจำหน่ายหุ้นในกรณีดังต่อไปนี้ จะต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีก่อน

1) หุ้นของกิจการซึ่งรัฐบาลถือหุ้นอยู่แต่ผู้เดียว หรือถือหุ้นแต่ผู้เดียวยกเว้นผู้ก่อตั้งหรือถือหุ้นอยู่เกินร้อยละเก้าสิบเก้าจุดเก้าเก้าของหุ้นทั้งสิ้น

2) ทำให้สัดส่วนของหุ้นที่ถืออยู่ต่ำกว่าร้อยละห้าสิบห้าของหุ้นทั้งสิ้น

3) ทำให้สัดส่วนของหุ้นที่ถืออยู่ต่ำกว่าร้อยละห้าสิบของหุ้นทั้งสิ้น

4) ให้สัดส่วนของหุ้นที่ถืออยู่ต่ำกว่าร้อยละยี่สิบห้าของหุ้นทั้งสิ้น (ข้อ 10)

(2) หลักเกณฑ์การควบคุมตรวจสอบหลังจากใช้จ่ายเงิน

กำหนดให้ส่วนราชการปฏิบัติเกี่ยวกับการรับและจ่ายเงิน การบัญชีและการตรวจสอบให้เป็นไปตามระเบียบของทางราชการโดยอนุโลม (ข้อ 14)

3.5.1.5 ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดสรรเงินรายได้ของโครงการเพื่อสาธารณประโยชน์จากรายได้โดยการออกสลากพิเศษ พ.ศ. 2545

ระเบียบกระทรวงการคลังฉบับนี้ออกเพื่อให้การดำเนินโครงการเพื่อสาธารณประโยชน์จากรายได้โดยการออกสลากพิเศษตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 22 ตุลาคม พ.ศ. 2544 กระทรวงการคลังจึงวางระเบียบไว้ สรุปมาตรการที่เกี่ยวกับการควบคุมการใช้จ่ายเงินรายได้ที่ไม่ต้องนำส่งคลัง ได้ดังนี้

(1) หลักเกณฑ์การรับเงิน

กำหนดให้เงินรายได้จากการออกสลากพิเศษให้เก็บไว้ใช้จ่ายได้ โดยจะต้องจัดสรรตามหลักการและวัตถุประสงค์ของโครงการ ดังนี้

- 1) เพื่อจ่ายสำหรับกิจการสาธารณประโยชน์ กิจการสาธารณประโยชน์ มีขอบเขตดังนี้
 - 1.1) ด้านการศึกษาและกีฬา
 - 1.2) ด้านสาธารณสุข
 - 1.3) ด้านศาสนา
 - 1.4) ด้านสังคมสงเคราะห์
 - 1.5) ด้านศิลปวัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อม (ข้อ 6)
- 2) เพื่อจ่ายในกรณีจำเป็นอื่น ๆ ที่รัฐไม่สามารถจัดสรรงบประมาณสนับสนุนได้
- 3) โดยเสด็จพระราชกุศลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวสมเด็จพระนางเจ้าพระบรมราชินีนาถ หรือพระบรมวงศานุวงศ์ตามพระราชอัธยาศัย
- 4) เพื่อสมทบเป็นเงินบริจาคตามข้อบังคับสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลว่าด้วยเงินบริจาคเพื่อสาธารณประโยชน์
- 5) เพื่อประโยชน์และความจำเป็นในการบริหารการคลังของประเทศสามารถนำเงินรายได้ระหว่างดำเนินโครงการส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินตามความจำเป็นและเหมาะสม

สำหรับค่าใช้จ่ายที่จำเป็นที่เกิดขึ้นเนื่องจากการดำเนินโครงการให้จ่ายจากเงินของโครงการโดยประธานกรรมการพิจารณาโครงการ เพื่อการสาธารณประโยชน์จากรายได้ โดยการออกสลากพิเศษเป็นผู้อนุมัติ (ข้อ 5)

(2) หลักเกณฑ์การจ่ายเงิน

วางหลักเรื่องการควบคุมการใช้จ่ายเงิน กล่าวคือ การพิจารณาอนุมัติจัดสรรเงินรายได้ตามที่กล่าวมาให้เป็นไปตามอำนาจและภายในวงเงินดังต่อไปนี้

1) รายการที่มีวงเงินไม่น้อยกว่าหนึ่งล้านบาท แต่ไม่เกินห้าสิบล้านบาท ให้คณะกรรมการเป็นผู้พิจารณาอนุมัติ ทั้งนี้ วงเงินรวมในการอนุมัติต้องไม่เกินหนึ่งร้อยล้านบาทต่อเดือน

2) รายการที่มีวงเงินเกินห้าสิบล้านบาท หรือรายการที่วงเงินเกินอำนาจ คณะกรรมการที่จะพิจารณาอนุมัติได้ในเดือน ให้คณะกรรมการพิจารณาอนุมัติและต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง โดยคณะกรรมการรายงานผลการพิจารณาดำเนินการให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังทราบทุกเดือน

ในการพิจารณาให้ความสนับสนุนและการกำหนดวงเงิน คณะกรรมการจะแต่งตั้งคณะทำงานขึ้นทำหน้าที่กลั่นกรองและเสนอความเห็นก็ได้ (ข้อ 7)

(3) หลักเกณฑ์การควบคุมตรวจสอบหลังการใช้จ่ายเงิน

กำหนดให้กระทรวงการคลังโดยปลัดกระทรวงการคลัง ประธานกรรมการพิจารณาโครงการออกสลากพิเศษเปิดบัญชีเงินฝากไว้กับธนาคารพาณิชย์ที่เป็นรัฐวิสาหกิจ โดยใช้ชื่อบัญชีว่า “โครงการเพื่อการสาธารณประโยชน์จากรายได้โดยการออกสลากพิเศษ” เพื่อนำเงินรายได้ของโครงการที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลส่งให้ฝากไว้ในบัญชีดังกล่าว และให้กรมบัญชีกลางเป็นผู้จัดทำบัญชีและรายงานการเงินของโครงการโดยให้ถือปฏิบัติตามระบบบัญชีของส่วนราชการ (ข้อ 12) และให้ฝ่ายเลขานุการจัดทำรายงานการดำเนินโครงการ เพื่อเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังทราบเดือนละหนึ่งครั้ง และจัดทำรายงานเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีทราบทุกหกเดือน ทั้งนี้ ในรายงานดังกล่าวต้องแสดงรายการอย่างน้อยดังต่อไปนี้

1) รายรับจากค่าขายสลากพิเศษ และการจัดสรรตามพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 ของแต่ละงวด

2) โครงการที่ขอรับความช่วยเหลือและผลการพิจารณา

3) บัญชีและรายงานการเงินของโครงการ

4) การติดตามผลการดำเนินกิจกรรมที่ได้รับความช่วยเหลือ (ในกรณีที่ คณะกรรมการมีมติให้ติดตามผล) (ข้อ 13)

ภายหลังจากที่ออกสลากพิเศษครบตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดแล้วเมื่อ คณะกรรมการเห็นสมควรยุติการดำเนินโครงการให้เสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเพื่ออนุมัติ และให้คณะกรรมการจัดทำรายงานการดำเนินโครงการการเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เพื่อรายงานคณะรัฐมนตรีต่อไป

ทั้งนี้ ให้นำเงินรายได้ของโครงการที่ยังคงเหลืออยู่และปลอดภาระผูกพันส่งคลัง เป็นรายได้แผ่นดิน (ข้อ 14)

3.5.1.6 ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลใน คดีจับกุมผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527

ระเบียบฉบับนี้ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 4 (2) แห่งพระราชบัญญัติเงิน คงคลัง พ.ศ. 2491 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเงินคงคลัง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2495 กระทรวงการคลังจึง ออกระเบียบฉบับนี้ไว้ สรุปรูปมาตรการที่เกี่ยวกับการควบคุมการใช้จ่ายเงินรายได้ที่ไม่ต้องนำส่งคลัง ได้ดังนี้

(1) วางขอบเขตของคำว่า “เงินสินบน” และ “เงินรางวัล”

“เงินสินบน” หมายความว่า เงินที่ทางราชการจ่ายให้แก่ผู้แจ้งความนำจับเกี่ยวกับ ความผิดในคดีตามพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527

“เงินรางวัล” หมายความว่า เงินที่ทางราชการจ่ายให้แก่ผู้จับกุมผู้กระทำความผิดใน คดีตามพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 (ข้อ 5)

(2) หลักเกณฑ์การจ่ายเงิน

กำหนดให้จ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลในคดีกระทำความผิดพระราชบัญญัติภาษี สรรพสามิต พ.ศ. 2527 ทุกฐานความผิด เว้นแต่ความผิดตามบทกำหนดโทษในมาตรา 145 มาตรา 146 มาตรา 150 มาตรา 165 และมาตรา 166 ตามอัตรา ดังต่อไปนี้

- 1) ในกรณีที่มีผู้แจ้งความนำจับให้จ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลร้อยละห้าสิบห้า ของเงินค่าปรับ โดยให้แบ่งจ่ายเป็นเงินสินบนร้อยละสามสิบ และจ่ายเป็นเงินรางวัลร้อยละยี่สิบห้า
- 2) ในกรณีที่ไม่มีผู้แจ้งความนำจับให้จ่ายเป็นเงินรางวัลแก่ผู้จับร้อยละห้าสิบห้า ของเงินค่าปรับ (ข้อ 10)

โดยการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลให้หักจ่ายจากเงินค่าปรับที่ผู้ต้องหาหรือจำเลยได้นำมาชำระแล้ว

ส่วนในกรณีจำเป็นได้ชำระเงินค่าปรับต่อศาล เงินสินบนและเงินรางวัลให้จ่ายจากเงินงบประมาณ (ข้อ 12)

3.5.1.7 ข้อบังคับกระทรวงการคลังว่าด้วยการหักเงินค่าปรับก่อนนำส่งคลัง พ.ศ. 2546 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ข้อบังคับฉบับนี้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 4 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม สรุปรูปมาตรการที่เกี่ยวกับการควบคุมการใช้จ่ายเงินรายได้ที่ไม่ต้องนำส่งคลัง ได้ดังนี้

(1) วางขอบเขตของคำว่า “ค่าปรับ” “เงินสินบน” และ “เงินรางวัล”

กำหนด นิยามคำว่า “ค่าปรับ”, “เงินสินบน” และ “เงินรางวัล” ดังนี้

“ค่าปรับ” หมายความว่า ค่าปรับที่ส่วนราชการซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายได้รับจากการกระทำผิดกฎหมาย ตามประกาศกระทรวงการคลัง แต่ไม่รวมถึงค่าปรับหรือเบี้ยปรับที่ได้รับตามกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรและค่าปรับหรือเบี้ยปรับที่ได้รับตามนิติกรรมสัญญา

“เงินสินบน” หมายความว่า เงินที่จ่ายให้แก่ผู้แจ้งความนำจับตามข้อบังคับนี้

“เงินรางวัล” หมายความว่า เงินที่จ่ายให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้จับตามข้อบังคับนี้ (ข้อ 4)

(2) หลักเกณฑ์การจ่ายเงิน

กำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการ หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายหักเงินค่าปรับก่อนนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน เพื่อไว้จ่ายเป็นเงินสินบนรางวัลและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานตามอัตราที่กระทรวงการคลังประกาศตามความเหมาะสมกับสภาพของความตราบค้ำและความยากลำบากในการปฏิบัติงาน แต่ต้องไม่เกินอัตรา ดังต่อไปนี้

1) กรณีที่มีการจับกุมผู้กระทำผิด ให้หักได้ในอัตราไม่เกินร้อยละเก้าสิบของเงินค่าปรับที่ได้รับ เงินในส่วนที่จะต้องนำไปจ่ายเป็นเงินสินบนรางวัลส่วนนี้ให้นำฝากไว้ที่กรมบัญชีกลางหรือสำนักงานคลังจังหวัด หรือสำนักงานคลังจังหวัด ณ อำเภอ แล้วแต่กรณี โดยเปิดบัญชีแยกต่างหากจากบัญชีเงินฝากอื่นชื่อ “บัญชีเงินฝากเงินสินบนรางวัลของ (ชื่อส่วนราชการ)” (11 วรรคแรก)

2) กรณีที่ไม่มีการจับกุมผู้กระทำผิด ให้หักได้ในอัตราไม่เกินร้อยละเจ็ดสิบห้า ของเงินค่าปรับที่ได้รับ สำหรับเงินในส่วนที่เป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานให้นำฝากไว้ที่กรมบัญชีกลางชื่อ “บัญชีเงินฝากค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของ (ชื่อส่วนราชการ)” แต่หากมีการจัดตั้งเป็นกองทุนให้ใช้ชื่อ “บัญชีเงินฝากกองทุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของ (ชื่อส่วนราชการ)” (11 วรรคสอง)

ในกรณีที่มีกฎหมายใดบัญญัติให้จ่ายเงินสินบนจากเงินค่าปรับ แต่มีได้บัญญัติให้จ่ายเงินรางวัลให้หักเงินค่าปรับหลังหักจ่ายเงินสินบนตามกฎหมายนั้น ไว้จ่ายเป็นเงินรางวัลและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานได้

สำหรับเงินค่าปรับที่ได้รับชำระตามคำพิพากษาของศาล ให้เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายเป็นผู้มีอำนาจสั่งหักเงินตามอัตราที่ได้รับอนุญาตตามวรรคหนึ่ง และนำส่งเงินที่หักนั้นให้แก่ส่วนราชการเจ้าของรายได้เงินค่าปรับ” (ข้อ 7)

ส่วนเงินค่าปรับที่เหลือจากการหักตามที่ได้กล่าวมาแล้วให้นำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน (ข้อ 8)

เมื่อสิ้นปีงบประมาณ หากมีเงินกองทุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานคงเหลือให้นำไปใช้จ่ายในปีงบประมาณต่อไปได้ โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน เว้นแต่กรณีมีเงินกองทุนคงเหลือเกินความจำเป็น กระทรวงการคลังจะกำหนดให้นำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินบางส่วนตามความเหมาะสมได้

สำหรับกรณีที่มีได้จัดตั้งเป็นกองทุน ให้นำเงินคงเหลือ ณ วันสิ้นปีงบประมาณ ส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน (ข้อ 13)

3.5.2 กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับเงินนอกงบประมาณที่ใช้บังคับเฉพาะแต่ละส่วนราชการ

กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับเงินนอกงบประมาณที่ใช้บังคับเฉพาะแต่ละส่วนราชการ ยกตัวอย่างได้แก่

3.5.2.1 พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. 2541

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ เพื่อให้สามารถรองรับการขยายงานและการจัดการศึกษาของมหาวิทยาลัย และมีความคล่องตัวในการดำเนินงานในด้านวิชาการและการบริหาร สรุปรายการที่เกี่ยวกับการควบคุมการใช้จ่ายเงินรายได้ที่ไม่ต้องนำส่งคลัง ได้ดังนี้

กำหนดนิยามของรายได้ของมหาวิทยาลัย ว่ารวมทั้งเบี่ยปรับที่เกิดจากการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ เว้นแต่เบี่ยปรับ ที่เกิดจากการผิดสัญญาการศึกษาและเบี่ยปรับที่เกิดจากการผิดสัญญาซื้อทรัพย์สินหรือ สัญญาจ้างทำของที่ดำเนินการโดยใช้เงินงบประมาณ รายได้ของมหาวิทยาลัย ได้แก่

- 1) เงินผลประโยชน์ ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และค่าบริการต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัย

- 2) เงินและทรัพย์สินที่มีผู้ทูลเกล้าฯ ให้แก่มหาวิทยาลัย
- 3) รายได้หรือผลประโยชน์ที่ได้มาจากการใช้ที่ราชพัสดุซึ่ง มหาวิทยาลัยปกครองดูแล หรือใช้ประโยชน์

4) รายได้หรือผลประโยชน์อื่น ๆ (มาตรา 11)

บรรดาอสังหาริมทรัพย์ที่มหาวิทยาลัยได้มาโดยมีผู้ทูลเกล้าฯ ให้หรือได้มาโดยการซื้อ หรือแลกเปลี่ยนจากรายได้ของมหาวิทยาลัยตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุ และให้เป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย (มาตรา 12)

3.5.2.2 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2545 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายปฏิรูประบบราชการ โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงการบริหารและการจัดการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษา ประกอบกับให้มีคณะกรรมการการอาชีวศึกษา ทำหน้าที่พิจารณาเสนอแนะนโยบาย แผนพัฒนา มาตรฐาน และหลักสูตรการอาชีวศึกษาทุกระดับที่สอดคล้องกับความต้องการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนการศึกษาแห่งชาติ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ สรุปมาตรการที่เกี่ยวกับการควบคุมการใช้จ่ายเงินรายได้ที่ไม่ต้องนำส่งคลัง ได้ดังนี้

(1) วางขอบเขตของคำว่า “เงินรายได้สถานศึกษา”

กำหนดให้เงินรายได้สถานศึกษาไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง และกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

เงินรายได้สถานศึกษา มีดังต่อไปนี้

- 1) ผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษาที่เป็นที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุและที่เป็นทรัพย์สินอื่น
- 2) การบริการทางการศึกษาและค่าธรรมเนียมการศึกษาที่ไม่ขัดหรือแย้งกับนโยบาย วัตถุประสงค์ และภารกิจหลักของสถานศึกษา
- 3) เบี้ยปรับที่เกิดจากการผิดสัญญาการศึกษา และเบี้ยปรับที่เกิดจากผิดสัญญาการซื้อทรัพย์สินหรือจ้างทำของที่ดำเนินการโดยใช้เงินงบประมาณ
- 4) เงินอื่นๆ ที่สถานศึกษารับไว้เป็นกรรมสิทธิ์ เช่น รายได้จากการขายอาหาร เงินบำรุงการศึกษา เงินผ้าป่า เงินจากการจัดงานเลี้ยงศิษย์เก่า เงินที่เรียกเก็บจากนักเรียน เป็นต้น

5) เงินที่มีผู้มอบให้ ได้แก่

5.1) เงินบริจาคที่ระบุวัตถุประสงค์

5.2) เงินบริจาคที่ไม่ได้ระบุวัตถุประสงค์

6) ค่าขายแบบรูปรายการ แยกพิจารณาได้ 2 กรณี

6.1) เงินที่ได้รับจากการขายแบบรูปรายการที่จัดทำขึ้นโดยใช้เงินงบประมาณแผ่นดิน หรือได้รับจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ถือว่าเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน เงินในส่วนนี้ จะต้องนำส่งคลังเป็นได้แผ่นดิน

6.2) เงินที่ได้รับจากการขายแบบรูปรายการที่จัดทำขึ้นโดยใช้เงินรายได้สถานศึกษาถือเป็นรายได้สถานศึกษาที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

7) เงินอุดหนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

8) เงินหลักประกันสัญญาที่ผู้ขายหรือผู้รับจ้างไม่รับคืน เมื่อพ้นกำหนดผูกพันตามสัญญาการมอบอำนาจ (มาตรา 59)

(2) หลักเกณฑ์การรับเงิน

กำหนดหลักเกณฑ์ในการเก็บรักษาเงินโดยให้ปฏิบัติ ดังนี้

1) กำหนดให้เก็บเป็นเงินสด หรือเงินฝากธนาคาร เพื่อสำรองใช้จ่ายได้ภายในวงเงินที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนด โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง

2) ให้นำฝากส่วนราชการผู้เบิก (ส่วนที่เกินวงเงินเก็บรักษา)

3) สำหรับดอกผลที่เกิดจากเงินฝากธนาคาร ถือเป็นผลประโยชน์ที่สถานศึกษาสามารถเก็บเป็นกรรมสิทธิ์ได้ไม่ต้องนำส่งคลัง⁵¹

(3) หลักเกณฑ์การควบคุมตรวจสอบหลังจากใช้จ่ายเงิน

ในแต่ละเดือนจะต้องจัดทำรายงานที่เก็บตัวเลขจากทะเบียนคุมเงินงบประมาณ ทะเบียนคุมเงินรายได้แผ่นดิน และทะเบียนคุมเงินนอกงบประมาณ เมื่อสิ้นวันทำการสุดท้ายของเดือน ยอดคงเหลือของประเภทเงินจากทะเบียนแต่ละเล่มดังกล่าวจะเท่ากับยอดคงเหลือของประเภทเงินแต่ละ

⁵¹ คู่มือการเบิกจ่ายเงินสถานศึกษางบประมาณของสถานศึกษา, สืบค้นเมื่อวันที่ 1 เมษายน 2559, จาก <http://km.sec39.net/research/254272.pdf>.

ช่องในสมุดเงินสด เพื่อให้ทราบว่าเงินคงเหลือเป็นเงินประเภทใด และเมื่อรวมยอดทั้ง 3 ประเภทเข้าด้วยกันจะเท่ากับเงินสดคงเหลือตามรายงานเงินคงเหลือประจำวัน ณ สิ้นเดือนพอดี⁵²

3.5.2.3 ระเบียบกองทัพบกว่าด้วยการรับจ่ายเงินที่ได้รับในลักษณะผลพลอยได้จากการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ พ.ศ. 2534

ระเบียบฉบับนี้ออกตามความในมาตรา 24 วรรคท้าย แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2417 สรุปรูปแบบการที่เกี่ยวกับการควบคุมการใช้จ่ายเงินรายได้ที่ไม่ต้องนำส่งคลัง ได้ดังนี้

(1) วางขอบเขตของคำว่า “เงินที่ได้รับในลักษณะผลพลอยได้จากการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่”

กำหนดนิยามเงินที่ได้รับในลักษณะผลพลอยได้จากการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ คือ เงินที่กองทัพได้รับไว้เป็นกรรมสิทธิ์ เนื่องจากการจำหน่ายทรัพย์สินที่เกิดจากการดำเนินงานในกิจกรรมตามอำนาจหน้าที่ของกองทัพตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังอนุญาตให้เก็บเงินไว้ใช้จ่ายโดยไม่ต้องนำส่งคลัง ได้แก่

- 1) เงินที่ได้รับจากการดำเนินงานของส่วนงานในความรับผิดชอบของกองทัพที่ 3 กรมทหารราบที่ 5 กองทัพภาคที่ 4
- 2) เงินที่ได้รับจากการขายนมโคสดในโครงการเกษตรรวมใจของกรมการสัตว์ทหารบก
- 3) เงินที่ได้รับจากการขายสุนัขทหารในความรับผิดชอบของศูนย์การสุนัขทหาร กรมการสัตว์ ทหารบกให้กับส่วนราชการและภาคเอกชน
- 4) เงินที่ได้รับจากการขายป็นผลสัญญาพื้นดินในความรับผิดชอบของกรมวิทยาศาสตร์ทหารบกให้กับบริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด รวมทั้งเงินที่ได้รับจากการขายผลิตภัณฑ์ไพโรเทคนิคผลและดอกไม้เพลิงให้กับส่วนราชการรัฐวิสาหกิจและเอกชน (ข้อ 3)

(2) หลักเกณฑ์การควบคุมตรวจสอบหลังจากใช้จ่ายเงิน

กำหนดให้มีการตรวจสอบเกี่ยวกับการดำเนินงานด้านการเงินและการบัญชีของกิจการที่ก่อให้เกิดเงินที่ได้รับในลักษณะผลพลอยได้จากการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ แล้วรายงานผลการตรวจสอบให้ผู้บัญชาการทหารบกทราบอย่างน้อยปีละครั้ง พร้อมกับส่งสำเนารายงานดังกล่าวให้กระทรวงการคลัง สำนักงานงบประมาณ และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินทราบด้วย (ข้อ 9)

⁵² เพิ่งอ้าง.

3.5.2.4 ระเบียบกระทรวงสาธารณสุขว่าด้วยเงินบำรุงของหน่วยบริการใน สังกัดกระทรวงสาธารณสุข พ.ศ. 2536

ระเบียบฉบับนี้ออกเพื่ออนุวัติการตามความในมาตรา 24 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2534 โดยได้รับการอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณตามหนังสือกระทรวงการคลัง 0502/37024 ลงวันที่ 15 กันยายน พ.ศ. 2536 จึงวางระเบียบฉบับนี้ สรุปรุปรมาตรการที่เกี่ยวกับการควบคุมการใช้จ่ายเงินรายได้ที่ไม่ต้องนำส่งคลัง ได้ดังนี้

(1) วางขอบเขตของคำว่า “เงินบำรุง”

เงินบำรุง ได้แก่

- 1) เงินที่หน่วยบริการได้รับไว้เป็นกรรมสิทธิ์ เนื่องจากการดำเนินงานในกิจการของหน่วยบริการ
- 2) เงินที่หน่วยบริการได้รับในลักษณะดังต่อไปนี้
 - 2.1) เงินค่าบริการที่ได้รับจากการให้ใช้อาคารสถานที่หรือทรัพย์สินของหน่วยบริการ
 - 2.2) เงินที่ได้รับชดใช้ความเสียหายหรือเงินที่ได้รับจากการจำหน่ายจ่ายโอนทรัพย์สินของหน่วยบริการ ยกเว้นทรัพย์สินที่ได้มาจากเงินงบประมาณทั้งหมดหรือบางส่วน
 - 2.3) เงินที่ได้รับชดใช้คืนเงินบำรุงหรือเงินที่ได้รับชดใช้เงินบำรุงที่หน่วยบริการได้จ่ายเป็นค่ากระแสไฟฟ้า ค่าน้ำประปา ซึ่งหน่วยบริการได้บริการให้แก่ผู้ใช้หรือใช้ร่วมกับหน่วยบริการ
 - 2.4) เงินที่มีผู้มอบให้โดยไม่ได้ระบุวัตถุประสงค์ หรือระบุวัตถุประสงค์ไว้ไม่ชัดเจน
 - 2.5) เงินที่ได้จากการดำเนินงานของหน่วยบริการที่รับจัดทำ รับบริการ รับจ้างผลิตเพื่อจำหน่ายตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่ปลัดกระทรวงสาธารณสุขกำหนด
 - 2.6) เงินที่ได้รับจากการแสดงหรือจัดกิจกรรมสาธารณสุขของหน่วยบริการตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่ปลัดกระทรวงสาธารณสุขกำหนด
 - 2.7) เงินที่ได้รับจากการจัดประชุม อบรม สัมมนา ที่หน่วยบริการเป็นผู้จัด โดยใช้เงินบำรุงเพื่อประโยชน์ต่อการให้บริการสาธารณสุข
 - 2.8) เงินที่ได้รับจากการจัดบริการพิเศษให้แก่ผู้ป่วยหรือญาติผู้ป่วย เช่น บริการรถรับส่งผู้ป่วย การใช้บริการเครื่องถ่ายเอกสาร เป็นต้น

2.9) เงินที่ได้รับจากการริบหลักประกันหรือเงินค่าปรับ เนื่องจากการผิดสัญญาที่ดำเนินการโดยเงินบำรุงทั้งหมดหรือใช้เงินบำรุงสมทบ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามสัดส่วนของเงินบำรุงเท่านั้น

2.10) เงินผลประโยชน์ที่เกิดจากทรัพย์สินที่ได้มาด้วยเงินบำรุงหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้หน่วยบริการเพื่อหาผลประโยชน์ โดยผู้บริจาคไม่ได้รับวัตถุประสงค์หรือวัตถุประสงค์ไว้ไม่ชัดเจน เช่น ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร เป็นต้น

2.11) เงินส่วนลดค่าใช้จ่ายบริการโทรศัพท์สาธารณะ

2.12) เงินรายรับอื่นที่กระทรวงสาธารณสุขกำหนด โดยความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (ข้อ 5)

นอกจากนี้ ยังการกำหนดรายจ่ายที่ห้ามจ่ายจากเงินบำรุง เช่น รายจ่ายในลักษณะบำเหน็จบำนาญ รายจ่ายค่าซ่อมแซมบ้านพัก หรืออาคารที่พักซึ่งมิใช่เป็นการต่อเติมปรับปรุงที่มีราคาเกินกว่าหนึ่งแสนบาท (ข้อ 10)

ในกรณีที่ปรากฏว่าหน่วยบริการใดมีเงินบำรุงเหลือเกินความจำเป็น กระทรวงการคลังและสำนักงานประมาณจะกำหนดให้หน่วยบริการนำส่งเป็นเงินรายได้แผ่นดินตามจำนวนที่เห็นสมควรก็ได้ (ข้อ 15)

(2) หลักเกณฑ์การรับเงิน

กำหนดให้หน่วยบริการเก็บรักษาเงินสดไว้เพื่อสำรองใช้จ่ายได้ภายในวงเงินที่กระทรวงสาธารณสุขกำหนด โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง นอกนั้นให้นำฝากกระทรวงการคลังหรือสำนักงานคลังจังหวัด หรือสำนักงานคลังอำเภอแล้วแต่กรณี หรือนำฝากธนาคารแห่งประเทศไทย หรือธนาคารพาณิชย์ที่กระทรวงการคลังให้ความเห็นชอบ (ข้อ 6 วรรคหนึ่ง) ซึ่งการนำฝากธนาคารแห่งประเทศไทย หรือธนาคารพาณิชย์จะต้องไม่เกินวงเงินที่กระทรวงสาธารณสุขกำหนด โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง (ข้อ 6 วรรคสอง)

(3) หลักเกณฑ์การควบคุมตรวจสอบหลังการใช้จ่ายเงิน

กำหนดให้หน่วยบริการจัดทำรายงานการรับจ่ายเงินบำรุงในเดือนนั้น พร้อมทั้งรวบรวมใบสำคัญคู่จ่ายและเอกสารอื่น อันเป็นหลักฐานนี้ให้เสร็จภายในวันสิ้นเดือนถัดไป (ข้อ 13) รวมถึงให้หน่วยบริการส่งสำเนารายงานการรับจ่ายเงินประจำเดือนมีนาคม และกันยายนให้กรมบัญชีกลางและสำนักงานประมาณทราบภายในสิ้นเดือนถัดไป (ข้อ 14)

ส่วนกรณีที่หน่วยบริการมีเงินบำรุงเหลือเกินความจำเป็น กระทรวงการคลังและสำนักงานประมาณอาจกำหนดให้ส่งกระทรวงการคลังตามที่เห็นสมควรก็ได้ (ข้อ 15)

3.5.2.5 ระเบียบกองทัพกว่าด้วยเงินบำรุง พ.ศ. 2509

ระเบียบฉบับนี้จุดประสงค์เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การใช้จ่ายและเก็บรักษาเงินบำรุงตามนัยแห่งข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยการเงินและค่าชี้แจงของกระทรวงกลาโหม เรื่องเงินส่วนลดสลากกินแบ่ง ลงวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ. 2508 สรุปมาตรการที่เกี่ยวกับการควบคุมการใช้จ่ายเงินรายได้ที่ไม่ต้องนำส่งคลัง ได้ดังนี้

(1) วางขอบเขตของคำว่า “เงินบำรุง”

เงินบำรุง หมายถึง

- 1) เงินที่ได้รับจากผู้บริจาค
- 2) ดอกผลอันเกิดจากเงินที่ได้รับจากผู้บริจาค
- 3) ดอกผลอันเกิดจากทรัพย์สินที่มีผู้บริจาค เพื่อให้หาดอกผล
- 4) เงินที่ได้รับจากเงินปันผลหรือส่วนลดสลากกินแบ่งรัฐบาล
- 5) เงินได้อื่น ๆ อันเกิดจากเงินนอกงบประมาณ เว้นเงินที่มีระเบียบเป็นอย่างอื่น (ข้อ 3)

เงินบำรุงจากที่กล่าวมาแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

- 1) เงินบำรุงเฉพาะ ได้แก่ เงินที่ได้รับจากผู้บริจาคโดยมีวัตถุประสงค์เฉพาะ เพื่อกิจการใดกิจการหนึ่ง
- 2) เงินบำรุงทั่วไป ได้แก่ เงินที่ได้รับจากผู้บริจาค หรือเงินอื่นใดที่ได้รับไว้โดยไม่มีวัตถุประสงค์เฉพาะกิจการใดกิจการหนึ่ง (ข้อ 4)

(2) หลักเกณฑ์การจ่ายเงิน

มาตรการในการควบคุมการใช้จ่ายเงินบำรุงตามระเบียบฉบับนี้ วางหลักให้การใช้จ่ายเงินบำรุงหรือการก่อหนี้ผูกพันภายในวงเงินที่มีอยู่และเป็นไปตามหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

- 2.1) เงินบำรุงเฉพาะ ให้ใช้จ่ายได้ตามวัตถุประสงค์ของผู้บริจาค
- 2.2) เงินบำรุงทั่วไป ให้ใช้จ่ายในกรณีดังต่อไปนี้
 - 2.2.1) จัดหาและซ่อมบำรุงสิ่งอุปกรณ์เพื่อใช้ในราชการ
 - 2.2.2) จัดหาสิ่งอุปกรณ์บำรุงความสุขของหน่วย
 - 2.2.3) ส่งเสริมการกีฬา การบันเทิง และจัดหาของรางวัล

2.2.4) ช่วยเหลือข้าราชการ ลูกจ้าง และคนงาน ตลอดจนครอบครัวด้าน สวัสดิการ

2.2.5) การเลี้ยงรับรองและรื่นเริง

2.2.6) ใช้จ่ายในการกุศลและพิธีการต่าง ๆ

2.2.7) จัดหาของขวัญของรางวัลสมนาคุณให้แก่ผู้ประกอบกรรมดีแก่หน่วย

เป็นพิเศษ (ข้อ 6)

2.3) การควบคุมการการใช้จ่ายเงินบำรุง ได้กำหนดถึงตำแหน่งของผู้มีอำนาจอนุมัติหลักการการใช้จ่ายเงิน ดังนี้

2.3.1) ผู้บังคับบัญชาชั้นผู้บังคับกองพัน หรือผู้บังคับการกรม ไม่เกินหนึ่งแสนบาท

2.3.2) ผู้บังคับบัญชาชั้นผู้บังคับการกองพลไม่เกินสองแสนห้าหมื่นบาท

2.3.3) ผู้บังคับบัญชาชั้นแม่ทัพไม่เกินห้าแสนบาท

2.3.4) เกินกว่าห้าแสนบาทบาท ให้รายงานขออนุมัติผู้บัญชาการทหารบก (ข้อ 7)

3.5.2.6 ระเบียบกระทรวงกลาโหมว่าด้วยเงินรายรับของสถานพยาบาล พ.ศ. 2525 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545

ระเบียบฉบับนี้ออกเพื่ออนุวัติการตามความในมาตรา 24 วรรค 4 (2) แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2523 สรุปลสาระสำคัญที่เกี่ยวกับมาตรการในการควบคุมเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลัง ได้ดังนี้

(1) วางขอบเขตของคำว่า “เงินบำรุง”

กำหนดให้ “เงินรายรับ” หมายความว่า บรรดาเงินที่สถานพยาบาลได้รับไว้เป็นกรรมสิทธิ์ เนื่องจากการดำเนินงานตามหน้าที่ หรือตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ รวมทั้งดอกผลที่เกิดจากเงินรายรับ เว้นแต่เงินงบประมาณรายจ่ายและเงินซึ่งมีผู้บริจาคให้โดยมีวัตถุประสงค์ (ข้อ 3)

(2) หลักเกณฑ์การเก็บรักษาเงิน

กำหนดให้สถานพยาบาลระดับโรงพยาบาลให้ฝากเงินรายรับไว้ในบัญชีเงินราชการของสถานพยาบาลหรือของส่วนราชการต้นสังกัด สำหรับสถานพยาบาลที่ต่ำกว่าระดับโรงพยาบาลให้ส่งฝากไว้ในบัญชีเงินราชการของส่วนราชการต้นสังกัด นอกจากนี้ เงินรายรับที่สถานพยาบาลได้รับสำหรับดำเนินการจัดตั้งหลักประกันสุขภาพให้นำฝากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ (ข้อ 4)

(3) หลักเกณฑ์การควบคุมตรวจสอบหลังจากใช้จ่ายเงิน

กำหนดให้สถานพยาบาลจัดทำบัญชีเงินรายรับของสถานพยาบาล และให้มีการจัดทำทะเบียนคุมเงินรายรับของสถานพยาบาลที่ได้รับจากการดำเนินการโครงการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า แยกต่างหากจากเงินรายรับประเภทอื่น และเมื่อปิดบัญชีประจำปีแล้ว ให้ส่งงบการเงินไปให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบรับรองภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ (ข้อ 9)

กรณีที่พบว่าเงินรายรับเหลือเกินความจำเป็น กระทรวงการคลังจะกำหนดให้สถานพยาบาลนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินก็ได้ (ข้อ 13)

จากที่กล่าวมาทำให้ทราบว่ามาตรการในการควบคุมการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังของส่วนราชการกระจัดกระจายอยู่ในกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับต่าง ๆ ของส่วนราชการ ซึ่งในปัจจุบันมีหลายฉบับมาก และยังไม่มียกกฎหมายกลางที่จะวางหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวไว้ ด้วยเหตุนี้ผู้เขียนเห็นว่าควรจะมีการวางมาตรการในการควบคุมการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังอยู่ในกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ เพื่อให้ส่วนราชการปฏิบัติในแนวทางเดียว และง่ายในการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน ซึ่งผู้เขียนจะกล่าวถึงต่อไป

บทที่ 4

มาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศ

ในการควบคุมการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคลัง

ความเป็นมาของมาตรการในการควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินมาจากความคิดดั้งเดิมที่ว่าพระมหากษัตริย์เป็นเจ้าของเงิน¹ ที่บังคับเก็บมาจากภาษีของประชาชนมาเป็นพระราชทรัพย์และงบประมาณรายจ่ายของพระมหากษัตริย์ ด้วยเหตุนี้ การเก็บภาษีและการใช้จ่ายเงินแผ่นดินจึงเป็นอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยสิ้นเชิง สร้างความไม่พอใจแก่ประชาชนผู้ถูกขูดรีด ต่อมาจึงเกิดการแย่งชิงอำนาจระหว่างพระมหากษัตริย์กับเหล่าขุนนางและรัฐสภาที่เป็นตัวแทนของประชาชน จนพัฒนาเป็นแนวความคิดเรื่องการควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน หลักการนี้อาจกล่าวได้ว่า เกิดมาจากหลักกฎหมายโรมันในเรื่อง “RES PUBLICAE” ที่มีแนวความคิดใกล้เคียงกับการควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินในปัจจุบันเป็นอย่างมาก² โดยกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาเป็นผู้ควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ซึ่งเกิดในประเทศอังกฤษก่อนประเทศอื่น ๆ³

ในบทนี้ผู้เขียนจะศึกษาถึงข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับระบบงบประมาณของประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยเหมือนประเทศไทย คือ ประเทศอังกฤษ ประเทศเยอรมนี และประเทศฝรั่งเศส รวมถึงมาตรการทางกฎหมายที่ใช้ควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน และมาตรการทางกฎหมายที่ใช้ควบคุมการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคลังในประเทศเหล่านี้ สรุปโดยสังเขป ได้ดังนี้

¹ ปรีชา สุวรรณทัต, วิชาธรรมศาสตร์ว่าด้วยการคลัง, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2557), น.71 - 72.

² ประชุม โฉมฉาย, หลักกฎหมายโรมันเบื้องต้น, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549), น.284.

³ วิวัฒน์ไชย ไชยยันต์, พระองค์เจ้า, กฎหมายการคลัง, พิมพ์ครั้งที่ 2 (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง, 2493), น.11.

4.1 ประเทศสหราชอาณาจักร

การศึกษาประวัติศาสตร์ของประเทศอังกฤษตั้งแต่อดีตจนปัจจุบัน พบการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญเกี่ยวกับระบบงบประมาณและมาตรการที่ใช้ควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินในหลายยุคหลายสมัย ซึ่งผู้เขียนจะกล่าวถึงเหตุการณ์สำคัญที่มีผลกระทบต่อระบบงบประมาณของประเทศอังกฤษ รวมทั้งมาตรการที่ใช้ควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินจนพัฒนาเป็นหลักงบประมาณที่สำคัญในปัจจุบัน ดังนี้

4.1.1 ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับระบบงบประมาณของประเทศสหราชอาณาจักร

การจัดทำงบประมาณแผ่นดินนั้น เป็นผลของการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่พยายามจะจำกัดการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร⁴ โดยเกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศอังกฤษ⁵ ในอดีตก่อนที่ประเทศอังกฤษจะเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยนั้น การจัดเก็บเงินแผ่นดินเป็นไปตามอำเภอใจของผู้มีอำนาจ⁶ หลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย รัฐสภาจึงเริ่มเข้ามามีบทบาทในการควบคุมทางการคลัง โดยจำกัดอำนาจการจัดเก็บภาษี จนพัฒนาไปสู่การควบคุมทางการคลังด้านอื่น ๆ สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

ประวัติศาสตร์เรื่องการจัดทำงบประมาณของประเทศอังกฤษเป็นเรื่องของความพยายามที่จะจำกัดอำนาจของพระมหากษัตริย์ ทำให้ประชาชนมีอำนาจควบคุมเหนือพระมหากษัตริย์ (popular control over the sovereign)⁷ เริ่มต้นจากเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบรัฐสภาในสมัยพระเจ้าจอห์น (ค.ศ. 1199 - 1216) ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องจากการแย่งชิงอำนาจการควบคุมด้านการคลังแผ่นดินระหว่างพระมหากษัตริย์กับกลุ่มผู้แทนชุมชน เนื่องจากว่าพระองค์ทรงบริหารงานผิดพลาดอยู่

⁴ Stuart Walkland, The Power of the Purse, (London : George Allen & Unwin Ltd., 1976), p.179.

⁵ ไพศาล ชัยมงคล, งบประมาณแผ่นดิน, (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2526), น.18.

⁶ นงลักษณ์ สุทธิวิวัฒน์กุล, งบประมาณ : ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2526), น.6.

⁷ “History of national budget”, The Encyclopedia Americana International Edition, 4 (1991) : p.702 อ้างถึงใน นิพนธ์ โลหะกุลวิษ, “ประวัติความเป็นมาและสาระสำคัญของหลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติริเริ่มกำหนดรายจ่ายแผ่นดินในสหราชอาณาจักร,” วารสารนิติศาสตร์, เล่ม 26, ฉบับที่ 1, น.29, (มีนาคม 2539).

บ่อยครั้ง ส่งผลให้เกิดการทำสงครามตามมา จึงทำให้พระองค์ทรงจำเป็นที่จะต้องเรียกเก็บภาษีประเภทต่าง ๆ เพิ่มเติมในอัตราที่สูงมาก เพื่อที่จะหาเงินไว้ใช้ในสงคราม⁸ การจัดเก็บภาษีอากรในลักษณะเช่นนี้เองได้ทำให้เหล่าขุนนางไม่พอใจ และไม่ยินยอม ด้วยเหตุนี้จึงรวมตัวกันเพื่อเรียกร้องหลักประกันสิทธิในชีวิตและทรัพย์สินของพวกเขา โดยยื่นคำขาดให้พระเจ้าจอห์นลงนามในกฎบัตรใหญ่ (Magna Carta) เมื่อปี ค.ศ. 1215⁹ ซึ่งในข้อที่ 12 ของกฎบัตรดังกล่าวบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งว่า พระมหากษัตริย์จะทรงเรียกเก็บภาษีได้ ก็ต่อเมื่อได้รับความยินยอมจากผู้เสียภาษีก่อน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การเก็บภาษีกระทำได้อีกก็ต่อเมื่อได้รับความยินยอมจากรัฐสภาเสียก่อน เกิดเป็นหลักการสำคัญที่ว่า “ไม่มีภาษี โดยไม่มีผู้แทน (No taxation without Representation)”¹⁰ รัฐสภาจึงมีความสำคัญในการดูแลมิให้กษัตริย์เก็บภาษีจากประชาชนในจำนวนที่มากเกินไปจนความจำเป็น¹¹ อาจกล่าวได้ว่า กฎบัตรใหญ่ (Magna Carta) เป็นที่มาของสิทธิอธิปไตยในเงินแผ่นดินที่ประชาชนเป็นเจ้าของร่วมกัน¹² หรือที่เรียกว่า หลักความยินยอม ซึ่งแนวความคิดเรื่องหลักความยินยอมในทางภาษีของประชาชนเป็นรากฐานของการพัฒนาเป็นระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาของประเทศอังกฤษในเวลาต่อมา¹³

ต่อมาในปี ค.ศ. 1306 พระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 1 ได้มีพระราชโองการ (Statutum De Tallagio Non Conce Dendo) ยืนยันว่า หน้าที่การคลังของสภาสამัญญ์นั้นจะขาดเสียมิได้¹⁴

หลังจากนั้นในสมัยพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 3 สภาผู้แทนราษฎรในสมัยนั้นนอกจากจะมีอำนาจในการอนุมัติการจัดเก็บภาษีอากรแล้ว ยังมีอำนาจตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของพระมหากษัตริย์อีก

⁸ George Burton Adams, *Constitutional History of England*, (New York : H. Holt,), p.122.

⁹ นิพนธ์ โลหะกุลวิช, “ประวัติความเป็นมาและสาระสำคัญของหลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติริเริ่มกำหนดรายจ่ายแผ่นดินในสหราชอาณาจักร,” *วารสารนิติศาสตร์*, เล่ม 26, ฉบับที่ 1, น.30 – 31, (มีนาคม 2539).

¹⁰ ป่วย อึ้งภากรณ์, *บันทึกคำบรรยายวิชาคลัง ปริญญาตรี ณ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์* , (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2498), น.10.

¹¹ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*, พิมพ์ครั้งที่ 8 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), น.39 - 40.

¹² ปรีชา สุวรรณทัต, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1*, น.72.

¹³ เอ้ออารีย์ อึ้งจะนิล, *หลักกฎหมายการคลัง*, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2558), น. 36.

¹⁴ นิพนธ์ โลหะกุลวิช, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 9*, น.31.

ด้วย โดยสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจขอให้พระมหากษัตริย์ทรงอธิบายรายละเอียดของการใช้จ่ายเงินที่ได้จากการจัดเก็บภาษีก่อนที่จะมีการใช้จ่ายเงิน พร้อมทั้งรายละเอียดการใช้จ่ายเงินแผ่นดินในปีที่ผ่านมา หากสภาผู้แทนเห็นสมควรก็จะอนุมัติให้จัดเก็บภาษีได้ นอกจากนี้ยังมีคณะเสนาบดีคลัง (The Treasurers) ทำหน้าที่เป็นผู้ควบคุมการจัดเก็บรายได้และควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน และมีหน้าที่ชี้แจงรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้และการใช้จ่ายต่อสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วย¹⁵

ต่อมาในศตวรรษที่ 15 และ 16 พระมหากษัตริย์ของอังกฤษทรงละเมิดบทบัญญัติของ Magna Carta กล่าวคือ พระองค์ทรงดำเนินการจัดเก็บภาษีโดยไม่ได้รับความยินยอมจากสภา จึงเกิดความขัดแย้งระหว่างพระมหากษัตริย์และรัฐสภาขึ้นอีกครั้ง ดังนั้น เพื่อที่จะแก้ปัญหาดังกล่าวจึงได้ประกาศใช้ The Petition of Rights 1628 โดยวางหลักการสำคัญตั้งที่เคยบัญญัติอยู่ใน Magna Carta กล่าวคือ “จะไม่มีบุคคลใดถูกบังคับให้ต้องให้ กู้ยืม บริจาค การเสียภาษี ค่าธรรมเนียม หรือเงินเพื่อเป็นการแลกเปลี่ยนกับการให้บริการหรือสิ่งของในทำนองเดียวกัน โดยไม่ได้รับความยินยอมหรือเห็นชอบจากรัฐสภาโดยตราออกมาเป็นพระราชบัญญัติ”¹⁶

ต่อมาในสมัยพระเจ้าวิลเลียมที่ 3 ปี ค.ศ.1688 ได้เกิดเหตุการณ์ที่มีการเรียกเก็บภาษีจากประชาชนโดยมิได้รับความยินยอมจากสภาผู้แทน ด้วยเหตุนี้ สภาผู้แทนจึงได้เรียกร้องหลักประกันสิทธิของประชาชนจากการใช้อำนาจโดยไม่เป็นธรรมของพระมหากษัตริย์ จึงได้ประกาศใช้ Bill of Rights ในปี ค.ศ. 1689 ซึ่งมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการคลังอยู่ในมาตรา 4 ที่วางหลักว่า “การที่พระมหากษัตริย์ทรงเรียกเก็บเงินสำหรับใช้จ่ายในกิจการของพระองค์ และเรียกเก็บเงินเกินระยะเวลาหรือเรียกเก็บเงินนอกจากที่รัฐสภาอนุมัติ เป็นการกระทำที่มีชอบด้วยกฎหมาย”¹⁷ นอกจากนี้ สภาผู้แทนยังมีอำนาจเข้าไปควบคุมและตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของพระมหากษัตริย์อีกด้วย เพื่อเป็นหลักประกันที่ว่า การใช้จ่ายเงินต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาเสียก่อน และจะไม่มีเงินเพื่อวัตถุประสงค์อื่นที่นอกเหนือไปจากที่สภาผู้แทนได้ให้ความยินยอม

¹⁵ George Burton Adams, *Supra note 8*, p.203.

¹⁶ The Petition of Right 1628 X

“X They do therefore humbly pray your most excellent Majesty, that no man hereafter be compelled to make or yield any gift, loan, benevolence, tax, or such like charge, without common consent by act of parliament”

¹⁷ ปรีชา สุวรรณทัต, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1, น.73.

ไว้ โดยพระมหากษัตริย์จะต้องเสนอร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่าย (Appropriation Bill) ต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาอนุมัติก่อนที่จะมีการใช้จ่ายเงินจริง¹⁸ เป็นประจำทุกปี (หลักระยะเวลาหนึ่งปีงบประมาณ) ซึ่งเป็นวิธีการที่ทำให้สภาผู้แทนราษฎรสามารถเข้าไปตรวจสอบทั้งการจัดเก็บภาษีและการใช้จ่ายของพระมหากษัตริย์ได้อย่างต่อเนื่อง¹⁹ หลักการดังกล่าวได้ยึดถือปฏิบัติมาจนทุกวันนี้

จากที่กล่าวมา แสดงให้เห็นว่าในอดีตก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองอำนาจในการใช้จ่ายเงินแผ่นดินทั้งหมดอยู่ที่พระมหากษัตริย์ ซึ่งมีการบังคับจัดเก็บภาษีจากประชาชนในอัตราที่สูงมาก สร้างความไม่พอใจแก่ประชาชนผู้เสียภาษี ด้วยเหตุนี้ จึงพยายามที่จะจำกัดอำนาจของกษัตริย์ลง เป็นส่วนสำคัญที่ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย หลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครองอำนาจการควบคุมใช้จ่ายเงินแผ่นดินทั้งหมดอยู่ที่ของรัฐสภาสืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งประเทศอังกฤษมีรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร ดังนั้น การควบคุมการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคลังจะไม่มีตัวบทหรือมาตราต่าง ๆ บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ดังเช่นประเทศที่มีรัฐธรรมนูญแบบเป็นลายลักษณ์อักษร แต่จะพบหลักการกฎหมายการคลังที่เป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญกระจัดกระจายอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิของมนุษยชน ปี ค.ศ. 1689 ที่กำหนดให้การควบคุมการใช้จ่ายเงินเป็นอำนาจของรัฐสภาโดยเด็ดขาด พระราชบัญญัติ (Parliament Act) ที่ถูกตราขึ้นในปี ค.ศ.1911 ได้ยกเลิกอำนาจสภาขุนนาง (House of Lords) ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน²⁰ และเพื่อให้การควบคุมการใช้จ่ายเงินมีความรัดกุมมากยิ่งขึ้น ในปี ค.ศ. 1787 จึงออกกฎหมายว่าด้วยเงินคลัง (The Consolidated Fund Act)²¹ เป็นต้น

ในปัจจุบันงบประมาณของประเทศอังกฤษเป็นงบประมาณที่แสดงเฉพาะรายจ่าย ซึ่งประเทศอังกฤษเป็นต้นกำเนิดแนวความคิดว่าจะต้องมีการเสนอกฎหมายงบประมาณต่อรัฐสภาเพื่อ

¹⁸ วิวัฒน์ไชย ไชยยันต์, พระองค์เจ้า, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 3*, น.41.

¹⁹ Thomas Erskine May, Sir, *The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, 13th ed., (London : Butterworth, 1924), p.52.

²⁰ ปรีชา สุวรรณทัต, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1*, น.77.

²¹ ไชยยศสมบัติ, พระยา, *วิธีการคลังของอังกฤษ*, (กรุงเทพมหานคร : ไสภณพิพรรฒนาการ, 2480), น.15.

พิจารณาทุกปี โดยแยกงบประมาณออกเป็นสองประเภท คือ หนึ่ง งบประมาณรายจ่ายประจำ และ สอง งบประมาณรายจ่ายเพื่อการลงทุน

งบประมาณรายจ่ายประจำ ได้แก่ ค่าจ้าง ค่าสาธารณูปโภค เงินชำระคืนหนี้เงินกู้ ต่างประเทศ เงินอุดหนุนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น งบประมาณประเภทนี้ไม่ค่อยจะมีการเปลี่ยนแปลงมากนัก ดังนั้น จึงไม่จำเป็นต้องเสนอต่อรัฐสภาเพื่ออนุมัติเป็นประจำทุกปี รัฐสภาจะอนุมัติรายจ่ายนี้สำหรับช่วงระยะเวลาที่กำหนดไว้ ส่วนงบประมาณรายจ่ายเพื่อการลงทุน รัฐบาลจะต้องนำเสนอต่อสภาทุกปี เนื่องจากเป็นงบประมาณที่มีเปลี่ยนแปลงอย่างมากในแต่ละปี ดังนั้น ควรที่รัฐสภาจะได้พิจารณาการใช้จ่ายอย่างรอบคอบเสียก่อน²² โดยในแต่ละปีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะเป็นผู้แถลงงบประมาณต่อสภาผู้แทนราษฎร (House of Common) การขออนุมัติงบประมาณประจำปีจะต้องเสนอทั้งวิธีการจัดหารายได้และการกู้มาใช้จ่าย ซึ่งเป็นธรรมเนียมที่ยึดถือปฏิบัติกันมาช้านาน²³ การที่กำหนดให้รัฐบาลเสนองบประมาณรายจ่ายประจำปีพร้อมกับวิธีการจัดหารายได้เพื่อต้องการให้รัฐสภาในฐานะตัวแทนของประชาชนทำหน้าที่ควบคุมการใช้จ่ายเงินนั่นเอง งบประมาณที่เสนอต่อรัฐสภามีลักษณะของงบประมาณรายจ่ายรวมยอด (Unified Budget) ซึ่งประกอบด้วยประมาณการด้านรายจ่าย ภาษีอากร และเงินกู้ นอกจากนี้ รัฐบาลต้องเสนอเอกสารประกอบการเสนองบประมาณ ได้แก่ แผนระยะยาว (Command Paper) ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี (Appropriation Act) ซึ่งประกอบด้วยงบประมาณรายจ่ายเกินจำนวนของปีก่อนปีปัจจุบัน (Supplementary Estimates) งบประมาณรายจ่ายประจำปีของปีงบประมาณใหม่ (Main Estimate) รวมถึงงบประมาณรายจ่ายชั่วคราว²⁴

ส่วนงบประมาณรายรับถูกยึดถือปฏิบัติกันมาว่าจะมีการเสนองบประมาณรายรับเข้าสู่รัฐสภาวันแถลงงบประมาณพร้อมกับรายจ่าย รัฐสภาจะอนุมัติงบประมาณประจำปีทั้งด้านรายรับและรายจ่าย แต่อย่างไรก็ตาม ยังมีรายจ่ายบางประเภทที่ไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐสภาก่อน ได้แก่ รายจ่าย

²² สมภาพร นิลประพันธ์. “ความเป็นมาและเหตุผลของรอบระยะเวลาหนึ่งปีของงบประมาณ.” วารสารกฎหมายปกครอง, เล่มที่ 21, ปีที่ 3, น.10 - 11, (2548).

²³ อรรถ ธรรมโน, ความรู้ทั่วไปทางการคลัง, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : บริษัทไทยวิจัยและฝึกอบรม, 2548), น.55.

²⁴ จักรวดี อนุโยธา, “แนวทางในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการงบประมาณแผ่นดิน : ศึกษากรณีการอนุมัติงบประมาณรายรับและรายจ่าย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), น.120.

ตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง (Consolidated Fund Act) ที่อนุญาตให้จ่ายเงินเพื่อชำระดอกเบี้ยเงินกู้ เงินเดือนผู้พิพากษา ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำฝ่ายค้าน ผู้ตรวจเงินแผ่นดินและเงินอุดหนุนสหภาพยุโรป เป็นต้น นอกจากนี้ รายได้ที่มาจากภาษีทางตรงและภาษีการลงทุนที่มีอัตราคงที่ไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐสภาเช่นกัน²⁵

งบประมาณของประเทศอังกฤษถือได้ว่าเป็นงบประมาณที่เก่าแก่ที่สุด และมีความสมบูรณ์มากที่สุด เพราะรวมทั้งแผนการใช้จ่ายและแผนการหาเงินมาใช้จ่าย ค่าแถลงงบประมาณจะแสดงให้เห็นถึงทิศทางเศรษฐกิจของประเทศในปีต่อไป²⁶ รัฐมนตรีจะเป็นผู้แถลงงบประมาณต่อสภาผู้แทนราษฎร (House of common) ทุกฤดูใบไม้ผลิของทุกปี ซึ่งค่าแถลงงบประมาณจะประกอบด้วย 3 ส่วน คือ ส่วนที่หนึ่ง การคาดการณ์เศรษฐกิจของประเทศ ส่วนที่สอง แผนการใช้จ่ายเงินและประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับ ส่วนที่สาม มาตรการในการหาเงินมาใช้จ่ายตามแผน ซึ่งในปัจจุบันจะมีการเสนอรายงานก่อนงบประมาณ ในฤดูใบไม้ร่วงของทุกปี เพื่อรายงานการประเมินสถานการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศ ภาพรวมของวัตถุประสงค์ของงบประมาณ การพิจารณางบประมาณมีสามวาระ คือ วาระที่หนึ่ง อนุมัติหลักการ วาระที่สอง พิจารณารายละเอียด และวาระที่สาม ลงมติเห็นชอบกับร่างกฎหมาย เมื่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเสร็จแล้วจะตราเป็นร่างกฎหมายการเงิน ส่งไปยังสภาสูง (House of Lords) ในการพิจารณาของสภาสูงจะพิจารณาทั้งสามวาระภายในวันเดียว โดยสภาสูงไม่มีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายการเงินของรัฐบาล²⁷

สรุปแล้วหลักเกณฑ์ทั่วไปในการควบคุมการใช้จ่ายเงินของประเทศอังกฤษ คือ บรรดาเงินรายได้ของรัฐบาลต้องนำส่งบัญชีกระทรวงการคลัง ส่วนการจ่ายเงินแผ่นดินมีบทบัญญัติกำหนดไว้ชัดเจนว่ารายจ่ายใดสามารถจ่ายได้ ซึ่งแบ่งออกเป็นรายจ่ายที่พึงจ่ายได้ โดยมีต้องขออนุมัติอีกครั้งหนึ่ง (Consolidated Fund Charges) อีกประเภทหนึ่งคือรายจ่ายที่จะจ่ายได้ต้องได้รับการอนุมัติอีกครั้งหนึ่ง (Supply Charges) หรือที่เรียกว่า “งบประมาณรายจ่ายประจำปี”²⁸ งบประมาณรายจ่ายและประมาณการรายได้จะถูกเสนอต่อรัฐสภาทุกปี โดยที่งบประมาณรายจ่ายจะถูกเสนอต่อรัฐสภา

²⁵ จีระสิทธิ์ จินดาศิลป์, “ความเป็นอิสระของรัฐสภาจากฝ่ายบริหารในด้านการงบประมาณ,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2547), น.99.

²⁶ อรัญ ธรรมโน, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 23*, น.57.

²⁷ *เพ็งอ้าง*, น.57 - 58.

²⁸ ไชยยศสมบัติ, พระยา, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 21*, น.15.

เพื่อพิจารณาอนุมัติโดยละเอียด ส่วนรายได้เพียงแต่อนุมัติพอเป็นพิธี งบประมาณประจำปีที่ผ่านมาอนุมัติจากรัฐสภาแล้ว จะต้องออกเป็นกฎหมายจึงจะสามารถจ่ายเงินได้ ซึ่งมีอธิบดีกรมตรวจและกรมสารบัญชีมีหน้าที่เป็นผู้ส่งจ่าย²⁹ หลังจากนั้นกระทรวงการคลังจะจัดทำบัญชีรายรับรายจ่ายเงินแผ่นดินประจำปีเสนอต่อรัฐสภาก่อนวันที่ 30 มิถุนายนในปีถัดไป โดยอธิบดีกรมตรวจและกรมสารบัญชีจะเป็นผู้ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินต่อไป³⁰

4.1.2 มาตรการในการควบคุมการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังของประเทศสหราชอาณาจักร

ถึงแม้ว่าประเทศอังกฤษไม่มีรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร แต่พบว่ามีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคลังและการงบประมาณ กระจัดกระจายอยู่ในหลายรูปแบบ ได้แก่ รูปแบบของจารีตประเพณีที่ยึดถือปฏิบัติกันมายาวนาน กฎหมายที่ออกในรูปพระราชบัญญัติซึ่งมีค่าบังคับเทียบเท่ารัฐธรรมนูญ และคำพิพากษาของศาล เป็นต้น นอกจากนี้ ในปี ค.ศ. 1998 ประเทศอังกฤษยังได้วางหลักเกณฑ์ทางการคลังอย่างเป็นรูปธรรมอยู่ใน “U.K. Code for Fiscal Stability” โดยมีเป้าหมายที่จะแก้ไขข้อบกพร่องของกรอบการดำเนินนโยบายทางการคลัง³¹ โดยมีมาตรการที่เกี่ยวกับการควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ได้แก่ การดำเนินนโยบายทางการคลังต้องยึดหลักความโปร่งใส วงกรอบการดำเนินนโยบายการคลัง และหนี้สาธารณะ การกำหนดให้รัฐบาลต้องจัดทำรายงานผลการดำเนินงานต่าง ๆ พร้อมทั้งการจัดทำและเผยแพร่รายงานฐานะการคลังและงบประมาณ และรายงานยุทธศาสตร์ทางด้านเศรษฐกิจ นอกจากนี้ ยังกำหนดให้มีการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินโดยสำนักงานตรวจสอบแห่งชาติ การจัดทำรายงานการบริหารหนี้ประจำปี³² เป็นต้น

²⁹ เฟิ่งอ๋าง, น.29

³⁰ เฟิ่งอ๋าง, น.33

³¹ ปิยพันธ์ุ นิมมานเหมินท์. “การสร้างวินัยทางการเงินการคลังในส่วนที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบของกรมบัญชีกลางตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.” งานเอกสารวิชาการส่วนบุคคล หลักสูตร “ผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง (บ.ย.ส.)” รุ่นที่ 12 (กรุงเทพมหานคร : วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม, 2552), น.41.

³² นวจิตต์ บุณยรัตพันธุ์ และคณะ, โครงการวิจัยเรื่อง การศึกษาวินัยทางการคลังของประเทศไทย (อดีตสู่ปัจจุบัน) และแนวทางในการเสริมสร้างวินัยทางการคลังตามหลักสากล, (กรุงเทพมหานคร : สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2551), น.3-30 - 3-31.

นอกจากที่กล่าวมาแล้วยังมีกฎหมายอีกฉบับที่เรียกว่า “The Finance Act 1998” ที่ได้วางหลักเกณฑ์ทางงบประมาณที่สำคัญอยู่ในมาตรา 155 เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐดำเนินไปอย่างโปร่งใส มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สรุปหลักเกณฑ์ทางงบประมาณที่สำคัญของประเทศอังกฤษ ได้ดังนี้

4.1.2.1 หลักความยินยอม (Authoritativeness)

หลักความยินยอมถูกบัญญัติไว้อย่างชัดเจนอยู่ในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิพื้นฐานของพลเมือง ค.ศ. 1689 (Bill of Rights 1689) ที่บัญญัติไว้ว่า “การจัดเก็บเงินเพื่อใช้ในการบริหารราชการภายใต้พระราชอำนาจโดยไม่ได้ได้รับความยินยอมจากรัฐสภาเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย” ดังนั้น สรุปได้ว่าอำนาจในการจัดเก็บภาษีจึงเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ รัฐบาลจะจ่ายเงินแผ่นดินไม่ได้และจะจัดเก็บภาษีจากประชาชนไม่ได้เว้นแต่จะได้รับการพิจารณาเห็นชอบจากรัฐสภาเสียก่อน³³ (Parliamentary approval is required for all expenditure and taxation)³⁴ ดังนั้น ฝ่ายบริหารย่อมไม่มีอำนาจออกกฎหมายที่มีผลเป็นการจัดเก็บภาษีได้ ซึ่งหลักการนี้การวางบรรทัดฐานในคำพิพากษาศาลในคดี *Alain M. Clerk V. IRC* วางบรรทัดฐานยืนยันไว้ เมื่อปี ค.ศ. 1850 ว่าการจัดเก็บภาษีนั้น ได้มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนอยู่ใน มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิพื้นฐานของพลเมือง ค.ศ. 1689 (Bill of Rights 1689) ว่าการจัดเก็บภาษีต้องได้รับความยินยอมจากรัฐสภา³⁵ แต่อย่างไรก็ตาม พบว่าในประเทศอังกฤษยังมีหลักการเรื่องอำนาจริเริ่มทางการคลังแผ่นดิน โดยฝ่ายบริหาร (The finance initiative of the crown) ที่กำหนดให้รัฐมนตรีเท่านั้นที่จะสามารถเสนอให้จัดเก็บภาษีจากประชาชนได้และยังสามารถเสนอให้มีการใช้จ่ายเงินของรัฐได้³⁶

³³ นิพนธ์ โลหะกุลวิช, “หลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติริเริ่มกำหนดรายจ่ายแผ่นดิน,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538), น.14.

³⁴ Philip Laundry, *Parliament in the Modern World*, (Vermont: Gower publishing company, 1989), p.76

³⁵ อรพิน ผลสุวรรณย์ สบายรูป, “หลักกฎหมายทั่วไปทางภาษีอากร: หลักความยินยอม,” ใน *รวมบทความงานวิชาการประจำปี พ.ศ. 2550*, จัดพิมพ์โดยคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552), น.154.

³⁶ Walter Bagehot, *The English Constitution* , (Boston : little brown and company, 1873), p.153

สรุปสาระสำคัญของหลักความยินยอม คือ การกำหนดให้รัฐสภาในฐานะผู้แทนประชาชนมีอำนาจสูงสุดในการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายและประมาณการด้านรายรับ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า ฝ่ายบริหารไม่อาจจัดเก็บเงินและใช้จ่ายเงินได้ โดยปราศจากความยินยอมของประชาชน (No Expenditure can be incurred which has not been approved by Parliament) ก่อนที่จะมีการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน จะต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาที่เป็นเสมือนตัวแทนของประชาชนเสียก่อน ซึ่งงบประมาณรายจ่ายจะถูกเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัติโดยละเอียด ส่วนข้อยกเว้นรายจ่ายใดสามารถจ่ายได้³⁷ โดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐสภาอีกครั้งหนึ่งจะถูกบัญญัติไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน

4.1.2.1 หลักระยะเวลาหนึ่งปีของงบประมาณ (Annual basis)

หลักระยะเวลาหนึ่งปีงบประมาณเกิดขึ้นในประเทศอังกฤษเป็นครั้งแรก แต่เดิมการจัดเก็บภาษีซึ่งจะต้องขออนุมัติจากรัฐสภามีเป็นครั้งคราวตามความจำเป็นของพระมหากษัตริย์ต่อมารัฐมีการพัฒนาไปอย่างรวดเร็ว จึงทำให้การจัดเก็บภาษีเป็นประจำเกิดขึ้นด้วย การให้ความเห็นของรัฐสภาซึ่งปกติเกิดขึ้นสองถึงสามปีต่อหนึ่งครั้ง เปลี่ยนเป็นการที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบทุกปี ก่อนที่รัฐสภาจะอนุมัติให้จัดเก็บภาษีนั้น รัฐสภาจะสอบถามถึงสถานะทางการคลังของรัฐในแต่ละปี จึงเป็นโอกาสที่รัฐสภาจะตรวจสอบการใช้จ่ายเงินได้ด้วย การอนุมัติการจัดเก็บภาษีจึงกลายมาเป็นการอนุมัติงบประมาณในแต่ละปีในที่สุด³⁸ จึงกล่าวได้ว่า นับตั้งแต่ปลายศตวรรษที่ 18 เป็นต้นมา หลักระยะเวลาหนึ่งปีงบประมาณก็ได้รับการยอมรับในประเทศอังกฤษ³⁹ และขยายไปยังประเทศอื่น ๆ รวมทั้งในประเทศไทย จนกลายมาเป็นหลักการงบประมาณที่สำคัญในปัจจุบัน เหตุผลของหลักระยะเวลาหนึ่งปีงบประมาณ นั่นก็คือ การคาดคะเนรายจ่ายให้ถูกต้องแม่นยำจะต้องกระทำในระยะเวลาที่ไม่ยาวเกินไป นั่นคือภายในระยะเวลาหนึ่งปีนั่นเอง⁴⁰

³⁷ ไชยยศสมบัติ, พระยา, *อ้างไว้ เชิงอรรถที่ 21*, น.15

³⁸ Paul Marie GAUDEMET et Joël MOLINIER. “Finances Publiques, Tome I (Paris : Montchrestien, 1983. p. 324 - 325 อ้างถึงใน สมคิด เลิศไพฑูรย์. “หลักระยะเวลาหนึ่งปีของงบประมาณ.” *วารสารนิติศาสตร์*, ฉบับที่ 4, ปีที่ 22, น.128.

³⁹ *เพ็งอ้าง*, น.280 - 281.

⁴⁰ สมคิด เลิศไพฑูรย์, “หลัก “ระยะเวลาหนึ่งปีของงบประมาณ” ในกฎหมายการคลัง,” *วารสารนิติศาสตร์*, เล่ม 22, ฉบับ 4, น.601.

ในแต่ละปีส่วนราชการจะมีการเสนอรายงานก่อนการจัดทำงบประมาณ (Pre-Budget Report) เพื่อรายงานการประเมินสถานการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศก่อนเริ่มต้นของปีงบประมาณ ซึ่งปีงบประมาณของประเทศอังกฤษเริ่มวันที่ 1 เมษายนถึง 31 มีนาคมของทุกปี โดยกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ต้องยื่นงบประมาณต่อกระทรวงการคลังก่อนวันที่ 1 ธันวาคม เพื่อให้พิจารณาหารายได้ต่อไป งบประมาณรายจ่ายมีผลบังคับใช้เพียงหนึ่งปีเท่านั้น⁴¹ ทั้งนี้ เพื่อให้รัฐสภามีอำนาจในการควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ในลักษณะที่บรรดาเงินที่เก็บมาได้ต้องนำส่งคลังและจะจ่ายก็ต้องจ่ายออกจากคลัง รวมถึงการประมาณการรายได้และรายจ่ายเป็นประจำทุกปีตามหลักหนึ่งปีงบประมาณ เพื่อให้รัฐสภาสามารถตรวจสอบการใช้จ่ายเงินได้อย่างสม่ำเสมอ⁴²

นอกจากหลักความยินยอมทางงบประมาณและหลักระยะเวลาหนึ่งปีของงบประมาณดังกล่าวมาแล้ว ยังพบว่าการบัญญัติหลักการสำคัญอื่นอีกใน The Code for Fiscal Stability โดยมีเป้าหมายเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องในกรอบการดำเนินนโยบายการคลัง ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดความไม่มีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ⁴³ ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่สำคัญ เกี่ยวกับการบริหารจัดการด้านการคลังและมาตรฐานความโปร่งใส หลักเกณฑ์ดังกล่าวกำหนดให้รัฐบาลต้องรายงานเป้าหมายนโยบายทางด้านการคลังและยุทธศาสตร์ด้านการคลัง (Fiscal Strategy) ต่อรัฐสภา นโยบายและกลยุทธ์ทางการคลังของรัฐบาล จะต้องดำเนินการตามหลักสำคัญ 5 ประการคือ ความโปร่งใส (Transparency) เสถียรภาพ (Stability) ความรับผิดชอบ (Responsibility) ความยุติธรรม (Fairness) และความมีประสิทธิภาพ (Efficiency) ดังนี้

4.1.2.3 หลักความโปร่งใส (Transparency)

หลักความโปร่งใสนี้ครอบคลุมเรื่องการกำหนดเป้าหมาย การดำเนินนโยบาย ตลอดจนการเผยแพร่ข้อมูลการบัญชีภาครัฐ กล่าวคือ รัฐบาลจะต้องเปิดเผยข้อมูลที่สำคัญต่าง ๆ เพื่อให้สาธารณชนตรวจสอบอย่างละเอียดถึงการปฏิบัติงานว่าเป็นไปตามหลักวินัยการเงินการคลังหรือไม่ ซึ่งรัฐบาลจะต้องเปิดเผยข้อมูลทั้งหมดให้ประชาชนทราบ ยกเว้นข้อมูลที่มีลักษณะ ดังต่อไปนี้

⁴¹ ไชยยศสมบัติ, พระยา, *อ่าวไว้ เชิงอรุณที่ 21*, น.1 - 4.

⁴² เอนก เขียวถาวร และคณะ, *การคลังรัฐบาล*, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2535), น.23.

⁴³ กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบด้านการคลัง (Fiscal Responsibility Law: FRLs), แปลโดย วิมล ชาตะมินา และคณะ, (กรุงเทพมหานคร : กองทุนการเงินระหว่างประเทศ, 2550), น.36 - 38.

1) ข้อมูลที่อาจจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อ:

1.1) ความปลอดภัยของประเทศ การป้องกันประเทศ หรือเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของอังกฤษ

1.2) การสืบสวนสอบสวน การฟ้องร้อง การยับยั้งอาชญากรรม หรือการปฏิบัติที่เกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาทางแพ่ง

1.3) สิทธิส่วนบุคคล

1.4) สิทธิของคู่สัญญาตามที่รัฐบาลรับรอง

1.5) กิจกรรมของรัฐบาลภายใต้สัญญาทางการค้า หรือ

2) อันตรายต่อความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันตามข้อตกลงหรือกระบวนการของรัฐบาล (The Code for Fiscal Stability Article 4)

4.1.2.4 หลักเสถียรภาพ (Stability)

หลักเสถียรภาพ หมายความว่า การมีเสถียรภาพในกระบวนการจัดทำนโยบาย กล่าวคือรัฐบาลจะต้องปฏิบัติตามนโยบายการคลังอย่างเคร่งครัด โดยมีจุดมุ่งหมาย เพื่อความเติบโตทางเศรษฐกิจและการจ้างงานในระดับสูง (The Code for Fiscal Stability Article 5)

4.1.2.5 หลักประสิทธิภาพ (efficiency)

หลักการนี้มุ่งเน้นถึงประสิทธิภาพในการออกแบบและดำเนินนโยบายทางด้าน การคลัง รวมถึงการบริหารจัดการทั้งทางด้านทรัพย์สินและหนี้สิน และทุนของงบดุลภาคสาธารณะหมายความว่า รัฐบาลจะต้องพยายามใช้ทรัพยากรนั้นให้คุ้มค่าเงินที่เสียไป รัฐบาลควรคำนึงถึงเศรษฐกิจของประเทศ และค่าใช้จ่ายเมื่อต้องจัดทำนโยบายทางภาษี (The Code for Fiscal Stability Article 8)

4.1.2.6 หลักความรับผิดชอบ (Responsibility)

สาระสำคัญของหลักความรับผิดชอบ คือ รัฐบาลจะต้องปฏิบัติตามนโยบายทางการคลังอย่างเคร่งครัด รวมทั้งการจัดการทรัพย์สิน หนี้สิน ความเสี่ยงทางการคลัง โดยมองถึงสถานะทางการคลังในระยะยาว (The Code for Fiscal Stability Article 6)

4.1.2.7 หลักความยุติธรรม (Fairness)

หลักความยุติธรรม หมายความว่า รัฐบาลจะต้องปฏิบัติตามนโยบายการคลังอย่างเคร่งครัด แต่อย่างไรก็ตาม รัฐบาลจะต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อสถานะทางการเงินในอนาคต เช่น การไม่ก่อหนี้ให้เป็นภาระแก่คนรุ่นต่อไป (The Code for Fiscal Stability Article 7)

นอกจากนี้ เพื่อให้การควบคุมการใช้จ่ายเงินมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น จึงได้กำหนดให้ทุกหน่วยงานของรัฐบาลจะต้องทำกรอบการใช้จ่ายในช่วงระยะเวลา 3 ปี ไม่ให้สูงเกินเพดานรายจ่าย และรัฐบาลจะต้องตรวจสอบข้อมูลทางบัญชีภาคสาธารณะทั้งหมด แต่อย่างไรก็ตาม ไม่ได้มีการกำหนดบทลงโทษไว้หากไม่ปฏิบัติตาม จะมีเพียงแต่การกำหนดเรื่องจิตสำนึกในความรับผิดชอบไว้ ได้แก่ การวางกรอบในการตรวจสอบ กล่าวคือ กระทรวงการคลังจะต้องให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ทำการตรวจสอบทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนแปลงประมาณการด้านการคลัง นอกจากนี้ ยังกำหนดให้กรมบัญชีกลางจะต้องตรวจสอบข้อเสนอนี้ต่าง ๆ ของกระทรวงการคลังก่อนเสนอต่อรัฐสภา⁴⁴

จากที่กล่าวมา พบว่าประเทศอังกฤษมีการควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินที่ค่อนข้างเข้มงวดและรัดกุม ซึ่งนอกจากหลักเกณฑ์ทางงบประมาณดังที่กล่าวมาแล้ว ยังมีระบบการตรวจสอบหลังจากการใช้จ่ายเงินแผ่นดินอีกด้วย โดยระบบการตรวจเงินแผ่นดินของประเทศอังกฤษแยกองค์กรที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบเงินแผ่นดินในระดับราชการส่วนกลางและราชการส่วนท้องถิ่นออกจากกัน โดยองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของหน่วยรับตรวจในส่วนกลาง คือ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน (The Comptroller and Auditor General) ส่วนหน่วยรับตรวจในส่วนท้องถิ่นอยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการตรวจเงิน (The Audit Commission) หลังจากนั้นคณะกรรมการว่าด้วยการบัญชีภาครัฐ (The Committee of Public Accounts) ซึ่งคณะกรรมการนี้เป็นหนึ่งในรัฐสภาจะทำหน้าที่ตรวจสอบรายงานอีกครั้งหนึ่ง⁴⁵ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ค.ศ. 1983 (The National Audit Act 1983) กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินอังกฤษในการตรวจสอบงบประมาณรายรับรายจ่าย โดยกระทำควบคู่กับการสอบทางบัญชี (Accounting System Reviews) และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินยังทำหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินงาน (Performance Audit) และความคุ้มค่าของการใช้เงิน (Value of Money)⁴⁶

ในอดีตประเทศอังกฤษไม่อนุญาตให้มีเงินนอกงบประมาณ เงินทั้งปวงทั้งรายรับและรายจ่ายต้องปรากฏอยู่ในงบประมาณ เพื่อให้สภาได้พิจารณาอนุมัติก่อน แต่อย่างไรก็ตาม ในปี ค.ศ. 1980

⁴⁴ เฟ็งอ้วง.

⁴⁵ ปิยพร อุปพงษ์, “ปัญหาการจัดองค์กรและการใช้อำนาจหน้าที่ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินในการตรวจเงินแผ่นดินในระดับท้องถิ่น,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์, 2554), น.65.

⁴⁶ เฟ็งอ้วง, น.66.

กฎเกณฑ์ดังกล่าวได้คลายความเข้มงวดลง เพื่อแก้ปัญหาความล้มเหลวในการบริหารเงินของสถาบันการเงินในประเทศ⁴⁷ ด้วยเหตุนี้ในปัจจุบันจึงพบว่ามีเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังที่ปรากฏในประเทศอังกฤษ ได้แก่ รายจ่ายที่ต้องจ่ายคืนให้แก่บุคคลใด ๆ เพราะเป็นเงินอันไม่ต้องชำระให้แก่รัฐบาล เงินช่วย เป็นเงินรายรับเบ็ดเตล็ดที่กรมกองต่าง ๆ หาได้ โดยระเบียบอนุญาตให้ใช้จ่ายในกิจการของกรมกองต่างๆ ไม่ต้องนำส่งคลัง เงินอุดหนุน ซึ่งความมุ่งหมายของเงินอุดหนุนเพื่อยกเว้นจากการควบคุมและตรวจสอบหรือต้องส่งคืนในตอนท้ายปีเมื่อใช้จ่ายไม่หมด ได้แก่ ราชบัณฑิตยสถาน มหาวิทยาลัย เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีเงินอุดหนุนอีกประเภทหนึ่งที่มีการควบคุมและตรวจสอบจากทางราชการ แต่ไม่ต้องส่งคืนคลังเมื่อใช้จ่ายไม่หมด เช่น เงินอุดหนุนบริติชมิวเซียมเพื่อจัดซื้อของสำหรับพิพิธภัณฑ์⁴⁸ เงินที่กระทรวงการคลังไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้ เพราะเรียกเก็บผิดพลาด (กฎหมายว่าด้วยกระทรวงการคลังและการตรวจเงินแผ่นดินปี ค.ศ. 1866 มาตรา 10)⁴⁹ จะเห็นได้ว่าประเทศอังกฤษมีมาตรการที่ใช้ควบคุมการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังค่อนข้างเข้มงวด ด้วยเหตุนี้จึงมีข้อยกเว้นให้หน่วยงานราชการสามารถเก็บเงินไว้ใช้จ่ายได้ โดยไม่ต้องนำเงินรายได้ส่งคลังเพียงไม่กี่ประเภท และมีเท่าที่จำเป็น นอกจากนี้ ยังได้วางกระบวนการในการควบคุมการใช้จ่ายเงินดังกล่าวไว้โดยเฉพาะอีกด้วย ได้แก่ รายจ่ายที่ต้องจ่ายคืนให้แก่บุคคลใด ๆ เพราะเป็นเงินอันไม่ต้องชำระให้แก่รัฐบาล ได้วางกระบวนการพิเศษให้มีการพิจารณาตรวจสอบการใช้จ่ายอย่างละเอียดทุกปี⁵⁰

4.2 ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ประเทศเยอรมนีมีการเปลี่ยนแปลงทางด้านการคลังที่เห็นได้อย่างเด่นชัด เริ่มต้นจากการปฏิรูประบบงบประมาณในปี พ.ศ. 2512 ซึ่งเกิดผลกระทบต่อการคลังของประเทศเยอรมนีในหลายด้านรวมทั้งมาตรการที่ใช้ควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินจนพัฒนาเป็นหลักการงบประมาณที่สำคัญในปัจจุบันสรุปสาระสำคัญ ได้ดังนี้

⁴⁷ Dirk-Jan Kraan, "Off-budget and Tax Expenditures," *OECD Journal on Budgeting*, Volume 4, No. 1, (2004), p.125.

⁴⁸ *ไชยยศสมบัติ, พระยา, อ้างไว้ เชียงธรรมที่ 21, น.8 - 9.*

⁴⁹ *เพ็งอ้าง, น.18*

⁵⁰ Dirk-Jan Kraan, *supra note 47*, p.136.

4.2.1 ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับงบประมาณของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ประเทศเยอรมนีมีรัฐธรรมนูญแบบเป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งใช้บังคับเมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม ค.ศ. 1949 หรือเรียกอีกชื่อว่า “กฎหมายพื้นฐาน” (Grundgesetz) และได้ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งเยอรมนีตะวันออก เมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม พ.ศ. 2492 เป็นรูปแบบของสหพันธ์สาธารณรัฐที่มีสองสภา โดยมีประธานาธิบดีเป็นประมุขของรัฐ และมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของรัฐบาล ในเวลาต่อมาได้มีการรวมเยอรมนีตะวันตกและเยอรมนีตะวันออกเข้าด้วยกัน แต่สืบเนื่องจากสภาพเศรษฐกิจและการคลังที่ไม่มีความมั่นคงของเยอรมนีตะวันออก ทำให้เยอรมนีตะวันออกต้องยอมรับกฎหมายพื้นฐานของเยอรมนีตะวันตกเป็นรัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี⁵¹ ก่อนที่จะมีการปฏิรูประบบงบประมาณแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีในปี พ.ศ.2512 งบประมาณส่วนกลางของประเทศและงบประมาณของแต่ละรัฐจะได้รับการจัดสรรโดยยึดตามบทบัญญัติในรัฐบัญญัติงบประมาณแห่งสาธารณรัฐ (ไวมาร์) พ.ศ. 2465 เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณเป็นไปตามความต้องการของแต่ละรัฐ จึงปฏิรูประบบงบประมาณในปี พ.ศ. 2512 ถือเป็นกาหนดกรอบรัฐบัญญัติงบประมาณที่มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของรัฐบาลกลางและรัฐบาลของแต่ละรัฐ ภายหลังจากปฏิรูปจึงได้มีการบัญญัติบทเฉพาะกาลของรัฐบัญญัติงบประมาณลงในแห่งกฎหมายพื้นฐาน ตั้งแต่มาตรา 109 ถึงมาตรา 115 ขึ้นใหม่ แล้วจึงมีการผ่านประมวลกฎหมายงบประมาณแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ซึ่งมีผลบังคับใช้กับรัฐบาลกลางและรัฐบัญญัติว่าด้วยหลักการงบประมาณ ซึ่งเริ่มมีผลบังคับใช้ ในวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2513 นอกจากนี้ได้ออกประมวลกฎหมายงบประมาณแห่งรัฐมาใช้แทนรัฐบัญญัติว่าด้วยหลักการงบประมาณ ในปัจจุบันสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมุ่งเน้นการบริหารเงินงบประมาณให้เป็นอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด โดยที่รัฐบาลกลางและรัฐบาลแห่งรัฐจะจัดสรรงบประมาณตามแผนการคลังซึ่งมีกำหนดระยะ 5 ปี (ตามมาตรา 50 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยหลักการงบประมาณ)⁵²

บทบัญญัติที่เกี่ยวกับงบประมาณ และกระบวนการงบประมาณระบุไว้ตั้งแต่มาตรา 109 ถึงมาตรา 115 ของกฎหมายพื้นฐาน ซึ่งสหพันธ์และมลรัฐต่างเป็นอิสระในงบประมาณของตน (มาตรา 109 (1)) โดยในแต่ละปีจำนวนของรายได้และรายจ่ายจะต้องสมดุลกัน (มาตรา 110 (2)) ซึ่งกำหนดให้มีการประเมิน

⁵¹ ปรีชา สุวรรณทัต, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1*, น.86.

⁵² โทมัส คเนิร์ชเชอร์, *ระบบงบประมาณแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี*, แปลโดย ปฐมพร รักษ์พลเมือง และคณะ, (กรุงเทพมหานคร : กระทรวงการคลัง, 2551), น.7.

รายได้และรายจ่ายทั้งหมดของสหพันธ์ประจำปีรวมไว้ในงบประมาณด้วย (มาตรา 110 (1)) นอกจากนี้ ยังกำหนดให้ระบุถึงสินทรัพย์และหนี้สินไว้ในภาคผนวกของงบประมาณอีกด้วย (มาตรา 110 (3)) โดยทั่วไปงบประมาณมีผลใช้ได้เพียงแค่ระยะเวลาหนึ่งปีเท่านั้น แต่มีข้อยกเว้นคือในกรณีพิเศษอาจให้มีผลใช้ได้เกินกว่านั้นก็ได้ (มาตรา 110 (2)) ซึ่งรายจ่ายที่เกินกว่าที่ได้กำหนดไว้ในรายการงบประมาณ และรายจ่ายพิเศษต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังสหพันธ์ ซึ่งจะให้ความเห็นชอบได้แต่เฉพาะกรณีที่มีความจำเป็นอันไม่อาจคาดการณ์ล่วงหน้าไว้และไม่อาจหลีกเลี่ยงได้เท่านั้น (มาตรา 112) จะเห็นว่า มาตรา มีความคล้ายคลึงกับมาตรา 169 วรรคหนึ่ง แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่กำหนดหลักเกณฑ์เรื่องการจ่ายเงินแผ่นดิน และข้อยกเว้นการจ่ายเงินในกรณีจำเป็นเร่งด่วน

ส่วนเรื่องการกู้ยืมเงินจะกระทำได้เฉพาะกรณีที่มีความต้องการเป็นพิเศษ และโดยหลักทั่วไปแล้วต้องกู้ยืมมาเพื่อวัตถุประสงค์ในการผลิต และตามที่กฎหมายสหพันธ์กำหนดไว้ (มาตรา 115 (1)) หากงบประมาณของปีถัดไปไม่ได้รับอนุมัติเป็นกฎหมาย รัฐบาลสหพันธ์มีอำนาจใช้จ่ายเงินที่จำเป็นได้จนกว่าจะได้มีการออกกฎหมายงบประมาณใหม่ ได้แก่ ค่าใช้จ่ายของสถาบันที่ตั้งขึ้นแล้วตามกฎหมายและดำเนินมาตรการที่กฎหมายกำหนดไว้ ค่าใช้จ่ายเพื่อดำเนินงานโครงการก่อสร้างต่อไป งานจัดซื้อและวิธีการอื่น ๆ หรือเพื่อจ่ายเป็นค่าอุดหนุน เพื่อประโยชน์ดังกล่าวโดยมีข้อแม้ว่าจะต้องมีการอนุมัติรายการดังกล่าวไว้ในงบประมาณของปีที่แล้ว (มาตรา 111 (1)) นอกจากนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังสหพันธ์จะต้องเสนอบัญชีประจำปีแสดงรายได้และรายจ่าย ทรัพย์สิน และหนี้สินทั้งหมดต่อสภาขุนเดสติก (วุฒิสภา) และสภาขุนเดสรัต (สภาสหพันธ์) (มาตรา 114 (1)) บัญชีดังกล่าวต้องได้รับการตรวจพิจารณาของสำนักงานตรวจแผ่นดินซึ่งมีเจ้าหน้าที่ที่มีความเป็นอิสระอีกด้วย (มาตรา 114 (2))

งบประมาณของประเทศเยอรมนีต้องตราเป็นกฎหมายงบประมาณประจำปี ในกฎหมายงบประมาณประจำปีจะต้องแสดงทั้งรายรับและรายจ่าย (ระบบงบประมาณแบบสองขา) เพื่อให้สภาขุนเดสรัตอนุมัติ และกฎหมายงบประมาณประจำปีจะมีผลในช่วงระยะเวลาที่กฎหมายนั้นมีผลบังคับใช้เท่านั้น ตามที่กฎหมายพื้นฐานวางหลักไว้ อยู่ในมาตรา 110 (4)⁵³ ร่างงบประมาณนอกจากจะมีการแสดงรายรับและรายจ่ายแล้ว ยังมีการแสดงถึงแผนทางการเงินของรัฐบาลกลางในช่วงระยะเวลา 5 ปี (มาตรา 9 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการสนับสนุนการเติบโตและเสถียรภาพทาง

⁵³ โทมัส คเนิร์ชเชอร์, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 52*, น.12.

เศรษฐกิจและมาตรา 50 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยหลักการงบประมาณ) รายงานทางการเงิน ที่จะถูกนำเสนอเพิ่มเติมนอกเหนือจากจากร่างงบประมาณประจำปีอีกด้วย⁵⁴

4.2.2 มาตรการในการควบคุมการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

จากการศึกษากฎหมายพื้นฐาน พบว่าหลักเกณฑ์ด้านการคลังถูกบัญญัติอยู่ในหมวดที่ 10 ตั้งแต่มาตรา 109 ถึงมาตรา 115 สามารถสรุปหลักการด้านงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการใช้จ่ายเงิน ได้ดังนี้

4.2.2.1 หลักความยินยอม (Authoritativeness)

สาระสำคัญของหลักการนี้ คือ การใช้จ่ายเงินแผ่นดินจะต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาที่เป็นเสมือนตัวแทนของประชาชนเสียก่อน โดยสำนักนายกรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีจะต้องยื่นเสนอร่างงบประมาณไปยังวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาควบคู่กันไป ตามมาตรา 110 (3) แห่งกฎหมายพื้นฐาน และงบประมาณให้กระทำได้แต่โดยกฎหมายและให้จัดให้มีก่อนวันเริ่มต้นปีงบประมาณนั้น ตามมาตรา 110 (2) แห่งกฎหมายพื้นฐาน

4.2.2.2 หลักลักษณะทั่วไปของงบประมาณ (Universality budgeting)

สาระสำคัญของหลักการนี้ คือ ห้ามมิให้นำรายได้ไปผูกพันกับรายจ่ายใดเป็นการเฉพาะเจาะจง รายได้และรายจ่ายจะต้องมีระบุในงบประมาณเต็มจำนวนและมีการแยกกันอย่างชัดเจนซึ่งหมายความว่ารายได้จะไม่สามารถหักจ่ายล่วงหน้าได้ และรายได้อีกก็ไม่สามารถที่จะให้เป็นสินเชื่อล่วงหน้าได้ แต่เป็นที่ยอมรับได้ในกรณีที่น่ายอดคงเหลืองบดุลมาแสดง ซึ่งจะต้องมีการชี้แจงรายละเอียดในภาคผนวกเพิ่มเติม เพื่อให้สามารถตรวจสอบได้ เกณฑ์มวลรวมนี้ใช้ในการสร้างกรอบของรายละเอียดปลีกย่อยแต่ละข้อในงบประมาณให้สามารถตรวจสอบได้และมีความโปร่งใส (มาตรา 12 (1) แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยหลักการงบประมาณและมาตรา 15 วรรค 1 แห่งประมวลกฎหมายงบประมาณแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี)⁵⁵

4.2.2.3 หลักความเป็นเอกภาพของงบประมาณ (Unity Budgeting)

หลักการนี้กำหนดให้รายได้และรายจ่ายของรัฐต้องปรากฏอยู่ในร่างงบประมาณประจำปี ซึ่งในส่วนของรายจ่าย ต้องไม่มีรายจ่ายใด ๆ ที่จ่ายไปโดยไม่ผ่านการอนุมัติในการใช้เงิน

⁵⁴ เฟ็งอ้าง, น.25.

⁵⁵ เฟ็งอ้าง, น.13.

งบประมาณ เว้นแต่เป็นรายจ่ายที่เป็นไปเพื่อการบริหารจัดการของภาครัฐ และรายจ่ายพิเศษอื่น ๆ (มาตรา 110 (1) แห่งกฎหมายพื้นฐาน)⁵⁶

4.2.2.4 หลักระยะเวลาหนึ่งปีของงบประมาณ (Annual basis)

หลักระยะเวลาหนึ่งปีของงบประมาณ มีบัญญัติไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 110 แห่งกฎหมายพื้นฐาน และมาตรา 12 แห่งกฎหมายงบประมาณของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ลงวันที่ 19 สิงหาคม ค.ศ. 1969 ที่บัญญัติให้มีงบประมาณ (Baushältplan) ระยะเวลาสองปีแยกเป็นปี โดยประเทศเยอรมนีมีงบประมาณระยะเวลาหนึ่งปีสองฉบับที่ต่อเนื่องกัน⁵⁷

การจัดทำงบประมาณจะมีการออกกฎหมายก่อนเริ่มต้นของปีงบประมาณ ซึ่งงบประมาณมีผลบังคับใช้เพียงหนึ่งปีเท่านั้น⁵⁸ ยกเว้นในกรณีพิเศษอาจให้มีผลใช้ได้เกินกว่านั้นก็ได้นอกจากนี้ ในกฎหมายงบประมาณจะมีบทบัญญัติที่มีผลใช้บังคับเกินกว่าหนึ่งปี หรือที่ไม่เกี่ยวกับรายได้และรายจ่ายของสหพันธ์รัฐหรือการบริหารสหพันธ์รัฐไม่ได้ (มาตรา 110 (2) แห่งกฎหมายพื้นฐาน)

4.2.2.5 หลักดุลยภาพของงบประมาณ (Balance)

หลักการนี้วางกรอบให้การจัดการงบประมาณรายได้กับรายจ่ายควรจะต้องสมดุลกัน รัฐบาลกลางและรัฐบาลแห่งรัฐต้องพิจารณาถึงดุลยภาพทางเศรษฐกิจในภาพรวมด้วย (มาตรา 110 (2) แห่งกฎหมายพื้นฐาน) ซึ่งการมีดุลยภาพทางเศรษฐกิจในภาพรวมจะต้องประกอบไปด้วยเสถียรภาพด้านราคา การจ้างงานในระดับสูงและความมีเสถียรภาพทางภาคเศรษฐกิจระหว่างประเทศซึ่งเอื้อต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจที่เหมาะสมและมีเสถียรภาพ รัฐบาลกลางและรัฐบาลแห่งมลรัฐจะจัดสรรงบประมาณตามแผนการคลังระยะห้าปี⁵⁹

แผนงานงบประมาณเป็นเอกสารซึ่งแสดงถึงความสมดุลของรายรับและรายจ่าย ร่างงบประมาณต้องแสดงถึงจำนวนรายรับที่ครอบคลุมรายจ่ายของรัฐอย่างเพียงพอ ไม่เช่นนั้นจะถือว่าการบริหารจัดการงบประมาณไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้การครอบคลุมรายจ่ายในที่นี้ให้

⁵⁶ เฟ็งฮ้าง, น.12.

⁵⁷ Paul Marie GAUDEMET et Joël MOLINIER. “Finances Publiques, Tome I (Paris : Montchrestien, 1983. p. 324 - 325 อ้างถึงใน สมคิด เลิศไพฑูรย์. “หลักระยะเวลาหนึ่งปีของงบประมาณ,” วารสารนิติศาสตร์, ฉบับที่ 4, ปีที่ 22, น.599.

⁵⁸ โทมัส คเนิร์ชเชอร์, ฮ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 52, น.25.

⁵⁹ เฟ็งฮ้าง, น.9.

รวมถึงรายจ่ายที่เป็นการให้สินเชื่อด້วยตามที่มีบัญญัติในมาตรา 115 แห่งกฎหมายพื้นฐาน แต่อย่างไรก็ดี จะไม่รวมในส่วนของสินเชื่อเพื่อประกันการบริหารจัดการเงินสดที่เรียกว่าเงินประกันเงินสด⁶⁰

4.2.2.6 หลักเกณฑ์ความถูกต้องและความโปร่งใสด้านงบประมาณ (Transparency)

หลักเกณฑ์ความถูกต้องและความโปร่งใสเป็นผลมาจากการมีระเบียบคำสั่งที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร หลักเกณฑ์ความถูกต้องของงบประมาณกำหนดให้มีการประมาณการรายรับและรายจ่ายให้ถูกต้องที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ส่วนหลักเกณฑ์ความโปร่งใสของงบประมาณกำหนดไว้ว่าในการคาดการณ์ใด ๆ จะต้องมีการจัดทำระเบียบในเรื่องการนำไปใช้ด้วย ซึ่งจะช่วยให้การปฏิบัติตามพื้นฐานหลักเกณฑ์มีความถูกต้องมากขึ้น⁶¹

ความโปร่งใสของงบประมาณ หมายรวมถึง การคาดการณ์งบประมาณที่มีความเฉพาะเจาะจง ด้วยเหตุนี้ รายได้ของรัฐจะต้องระบุอยู่ในงบประมาณตามแหล่งที่มา การแบ่งระหว่างการอนุมัติงบประมาณรายจ่าย และการบังคับใช้ให้เป็นไปตามกฎหมายตามแต่วัตถุประสงค์ (มาตรา 12 (4) แห่งกฎหมายงบประมาณ)

ความโปร่งใสของการจัดสรรงบประมาณต้องยึดตามหลักเกณฑ์ในการจ่ายงบประมาณตามที่กำหนดโดยงบประมาณจะคำนวณจากรายจ่ายเท่านั้น ซึ่งจะคำนวณเฉพาะเงินที่ใช้ไปในปีงบประมาณนั้น ๆ และได้รับการตัดยอดเงินสดแล้วสำหรับงบประมาณส่วนที่ไม่ได้ใช้จ่ายถือเป็นงบประมาณที่ตกไป ทั้งนี้ จะเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดกรณี หากมีการเงินงบประมาณจำนวนหลายล้านซึ่งรวบรวมจากเงินงบประมาณที่โอนมาจากรายจ่ายส่วนที่ไม่ได้มีการใช้จ่าย และใบเสร็จภาษีเพิ่มเติมจากก่อน ๆ ซึ่งเป็นการกำหนดงบประมาณคู่ขนานที่ไม่สามารถรวมไว้ในรายจ่ายเพิ่มเติมส่วนใดอีกทั้งเพื่อป้องกันเหตุการณ์ที่มีชื่อว่า “ยูลิสทวอร์ม” ที่เคยเกิดขึ้นในช่วงปีพ.ศ. 2493 ซึ่งภาครัฐมีเงินทุนสำรองกว่าพันล้าน โดยเงินในส่วนนี้เป็นเงินในส่วนของเงินรายจ่ายที่อนุมัติแล้วไม่มีภาระผูกพัน และสามารถโยกย้ายได้ และจากการเก็บรายได้จากเงินภาษีในปีที่ผ่านมา โดยการจัดสรรจะไม่ถือเป็นรายจ่ายเดียว ๆ นอกเหนือจากเงินงบประมาณที่ตั้งเอาไว้⁶²

⁶⁰ เฟ็งอ้าง, น.12.

⁶¹ เฟ็งอ้าง, น.14.

⁶² เฟ็งอ้าง, น.9.

4.2.2.7 หลักเสถียรภาพ (Stability or Predictability)

การจัดการงบประมาณจะกำหนดให้รัฐบาลกลางและรัฐบาลแห่งรัฐจะต้องพิจารณาถึงดุลยภาพทางเศรษฐกิจในภาพรวม ซึ่งการมีดุลยภาพทางเศรษฐกิจในภาพรวมจะต้องประกอบไปด้วยเสถียรภาพด้านราคา การจ้างงานในระดับสูงและความมีเสถียรภาพทางภาคเศรษฐกิจระหว่างประเทศซึ่งเอื้อต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจที่เหมาะสมและมีเสถียรภาพ (มาตรา 109 (2) แห่งกฎหมายพื้นฐาน)

4.2.2.8 หลักประสิทธิภาพ (Performance or efficiency, economy, and effectiveness) และประหยัด

หลักการพื้นฐานการใช้อย่างมีประสิทธิภาพ และประหยัด เป็นหลักการพื้นฐานนี้จะใช้ในการจัดตั้งงบประมาณและการดำเนินการจัดสรรตามแผนงบประมาณ ซึ่งหลักการพื้นฐานการใช้อย่างประหยัดมีพื้นฐานมาจากหลักการความมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ ความมีประสิทธิภาพ คือ การดำเนินการโดยใช้งบประมาณน้อยที่สุดให้บรรลุผลตามที่คาดการณ์ไว้ ซึ่งสอดคล้องกับหลักการใช้จ่ายอย่างประหยัด หรือการทำให้ได้ผลลัพธ์ที่มากที่สุดโดยใช้ทรัพยากรในจำนวนที่กำหนดเอาไว้ (มาตรา 6 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยหลักการงบประมาณ)

การใช้จ่ายงบประมาณให้มีประสิทธิภาพนั้น ต้องยึดหลักที่ว่า การจ่ายเงินต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนด และไม่เกินกว่าความจำเป็นในการบริหารราชการแผ่นดินอย่างมีประสิทธิภาพและมีธรรมาภิบาล หน่วยงานแต่ละหน่วยมีหน้าที่ตรวจสอบแผนงานของตนให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด และตามรายจ่ายที่ได้รับการอนุมัติ นอกจากนี้ การบริหารจัดการงบประมาณต้องไปในทางที่สามารถครอบคลุมภาระรายจ่ายทั้งหมดตามจุดประสงค์ของตัวชี้วัด ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นว่าการจัดสรรงบประมาณที่ได้รับการร้องขอนั้นจะไม่มากจนเกินไป (มาตรา 37 (1) แห่งประมวลกฎหมายงบประมาณแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐ)

จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวกับการคลังของประเทศเยอรมนี ได้แก่ กฎหมายพื้นฐาน (Grundgesetz) ประมวลกฎหมายงบประมาณแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐ (Bundeshaushaltsordnung) รัฐบัญญัติว่าด้วยหลักการงบประมาณ (Haushaltsgrundsätze-gesetz) และประมวลกฎหมายการคลังแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐ (Abgabenordnung) จะเห็นได้ว่า การควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินค่อนข้างจะเข้มงวด โดยรัฐจะต้องจัดทำงบประมาณที่แสดงทั้งรายรับและรายจ่ายเพื่อให้สภาบุนเดสรัตอนุมัติ ในอดีตประเทศเยอรมนีไม่ยอมให้มีเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลัง โดยยึดหลักว่ารายจ่ายต้องถูกบรรจุอยู่ในงบประมาณ ซึ่งจะต้องผ่านการพิจารณาจากสภาก่อนจึงจะใช้จ่ายเงินได้ แต่อย่างไรก็ตามในปัจจุบันพบว่ากฎเกณฑ์นี้ได้ผ่อนคลายลง จึงมีเงินอีกประเภทหนึ่งที่อยู่นอกระบบงบประมาณปกติ

โดยกฎหมายอนุญาตให้หน่วยงานนำไปใช้จ่ายได้เลยโดยไม่ต้องผ่านการพิจารณาของสภาขุนเดสรัต ได้แก่ เงินบริจาค เงินที่จ่ายไปเพื่อรักษาคุณภาพทางตลาด เงินบำรุงการศึกษา เงินอุดหนุน เป็นต้น ถึงแม้ว่าเงินเหล่านี้จะควบคุมได้ยาก แต่ก็มีผลจำเป็นในหลายประการ ทำให้ยังคงจำเป็นต้องมีเงินนอกงบประมาณประเภทนี้อยู่ในระบบ ด้วยเหตุนี้ ประเทศเยอรมนีจึงหามาตรการที่จะใช้ควบคุมการใช้จ่ายเงินประเภทนี้อย่างเข้มงวด กล่าวคือ ใช้จ่ายทั้งหมดจะต้องรายงานในเอกสารประกอบงบประมาณเพื่อให้สามารถตรวจสอบการใช้จ่ายเงินที่ไม่ได้ส่งคลังทุกปี⁶³ นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1970 เป็นต้นมา ในส่วนเงินนอกงบประมาณบางประเภท เช่น ใช้จ่ายแผ่นดินที่เป็นภาษี (tax expenditures) ซึ่งคือรายได้ภาษีที่รัฐสูญเสียไปจากการดำเนินมาตรการในรูปแบบของการยกเว้นหรือการลดหย่อนทางภาษีเงินภาษี หรือรัฐบาลเก็บไว้เกินแล้วจำเป็นต้องจ่ายคืน ต้องถูกระบุไว้ในบัญชีพิเศษ (special account) เพื่อรายงานให้รัฐสภาทราบถึงจำนวนที่ใช้จ่ายไป

4.3 ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส

การศึกษาประวัติศาสตร์ด้านการคลังของประเทศฝรั่งเศสมีการเปลี่ยนแปลงสำคัญเกี่ยวกับระบบงบประมาณและมาตรการที่ใช้ควบคุมการใช้จ่ายแผ่นดินหลังจากการปฏิวัติใหญ่ ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อประเทศฝรั่งเศสในหลายด้าน รวมถึงทางด้านการคลัง สำคัญโดยสังเขปได้ดังนี้

4.3.1 ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับงบประมาณของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส

แนวความคิดเรื่องการควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนั้นเริ่มเห็นชัดเจนขึ้นในสมัยศตวรรษที่ 13 พระมหากษัตริย์ทรงเห็นว่าควรจะมีองค์กรเข้ามาควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของรัฐ ด้วยเหตุนี้ จึงมอบหมายให้คณะที่ปรึกษาของพระองค์เข้ามาควบคุมการใช้จ่ายเงินทรัพย์สินส่วนพระองค์ จนเกิดความเชี่ยวชาญแยกตัวออกมาเป็นองค์กรอิสระ โดยเกิดเป็นแผนกบัญชีแห่งแรกที่กรุงปารีส (La Chambre des Comptes de Paris) ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1303

หลังจากนั้นการปกครองและการเมืองภายในประเทศฝรั่งเศสเกิดความไม่สงบมาอย่างต่อเนื่อง ด้วยเหตุปัจจัยหลายประการ ได้แก่ ความอ่อนแอของสถาบันกษัตริย์ ความล้มเหลวของการปกครองระบบสังคมแบบศักดินา⁶⁴ เป็นต้น ส่งผลให้เกิดการปฏิวัติใหญ่ขึ้นเมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม ค.ศ. 1789 นับเป็นการยุติอำนาจการปกครองของกษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ หลังจาก

⁶³ Dirk-Jan Kraan, *supra note 47*, p.125 - 126.

⁶⁴ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 11*, น.86 - 89.

การปฏิวัติใหญ่ที่เกิดขึ้นได้มีการเปลี่ยนแปลงทางการคลังบางประการ ยกตัวอย่างเช่น การจัดเก็บภาษีจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาแห่งชาติก่อน ซึ่งต่อมาสภาแห่งชาติดังกล่าวได้พัฒนามาเป็นสภาร่างรัฐธรรมนูญในปัจจุบัน

ในปี ค.ศ. 1790 คณะปฏิวัติยังได้ยกเลิกแผนกบัญชี และได้จัดให้มีสำนักงานบัญชีของสภานิติบัญญัติ ต่อมาได้แต่งตั้งเจ้าพนักงานตรวจสอบบัญชี แต่ด้วยความไร้สมรรถภาพของสำนักงานบัญชี เมื่อจักรพรรดินโปเลียนขึ้นครองอำนาจในปี ค.ศ. 1807 ทรงได้นำเอาระบบแผนกบัญชีก่อนการปฏิวัติกลับมาใช้อีกครั้ง โดยจัดตั้งในรูปแบบของศาลบัญชี โดยกฎหมายลงวันที่ 16 กันยายน ค.ศ. 1807 เพราะพระองค์ทรงต้องการที่จะควบคุมการใช้จ่ายของรัฐในประเทศฝรั่งเศส จึงเริ่มให้มีการออกกฎหมายมาควบคุมเรื่องการจัดเก็บภาษี ซึ่งพัฒนาเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีนั่นเอง พระราชบัญญัติฉบับนี้มีสถานะเป็นกฎหมายที่อนุญาตให้มีการจัดเก็บรายได้และการอนุญาตให้มีการใช้จ่าย ต่อมาเมื่อวันที่ 4 ตุลาคม ค.ศ. 1958 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฝรั่งเศสแห่งสาธารณรัฐที่ 5 ที่ใช้บังคับมาจนถึงปัจจุบันนี้⁶⁵ ซึ่งการปกครองของประเทศฝรั่งเศสเป็นการผสมผสานระหว่างระบบประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกากับระบบรัฐสภาของอังกฤษ โดยแยกอำนาจประธานาธิบดีออกจากอำนาจนายกรัฐมนตรี⁶⁶

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 34 ได้วางหลักเกณฑ์ในการควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินผ่านการจัดหาระบบงบประมาณที่แสดงทั้งรายรับและรายจ่าย หรือที่เรียกว่า “งบประมาณแบบสองขา” (Comprehensive Budget) ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “พระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีจะต้องกำหนดถึงรายรับและรายจ่ายของรัฐภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ” ระบบงบประมาณที่แสดงทั้งรายรับและรายจ่ายมีประโยชน์ในแง่ของการให้ภาพรวมในทางเศรษฐกิจทั้งหมดด้านการเงินการคลังแก่รัฐสภา รายรับจะแสดงให้เห็นว่าปีนี้รัฐจะเก็บภาษีเท่าไร เก็บจากอะไรบ้าง แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลจะกู้ จะก่อหนี้ อะไรบ้าง ด้วยจำนวนเงินเท่าไร ทำให้รัฐสภาเห็นภาพได้อย่างชัดเจน การที่สภาเห็นภาพรวมในทางเศรษฐกิจทั้งหมด ทำให้สามารถรักษาดุลทางงบประมาณได้ดี เพราะว่าการที่จะบัญญัติรายรับและรายจ่ายให้กฎหมายงบประมาณ แสดงให้เห็นว่าในปีนั้นรัฐบาลจะก่อหนี้เท่าใด เก็บภาษีได้เท่าไร ซึ่ง

⁶⁵ ปรีชา สุวรรณทัต, “วิวัฒนาการความคิดอันเป็นบ่อเกิดของ หลักกฎหมายการคลังมหาชนในต่างประเทศ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 2 มกราคม 2558, จาก <http://www.naewna.com/politic/Columnist/16783>.

⁶⁶ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, *อ้าวแล้ว เขิงอรรถที่ 11*, น.86 - 92.

เป็นส่วนของรายรับ และรัฐบาลจะจ่ายเท่าไร จะเห็นว่าในปีนั้นจะได้ดุลเท่าไร แม้ว่าขาดดุลก็ยังมีประโยชน์เพราะจะรู้ว่าขาดดุลเท่าไร แล้วจะแก้ไขอย่างไร จะมีความสัมพันธ์กับในแง่การทำให้เกิดดุลในปีงบประมาณถัดไป สรุปได้ว่างบประมาณที่มีการแสดงทั้งรายรับและรายจ่าย ทำให้รัฐสภาเห็นภาพทั้งตัวรายรับและรายจ่าย รัฐสภามีอำนาจในแง่อนุมัติทั้งรายได้และอนุมัติรายจ่าย และสามารถที่จะควบคุมการจัดการและการใช้จ่ายงบประมาณได้อีกด้วย⁶⁷

ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีของฝรั่งเศสจะประกอบด้วยสองส่วน คือ ส่วนแรกประกอบด้วยบทบัญญัติที่กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับรายรับและยอดรวมของรายจ่าย ดุลงบประมาณของปีงบประมาณที่เกี่ยวข้อง และบทบัญญัติเกี่ยวกับการกู้เงิน เพื่อชดเชยงบประมาณหากในปีนั้นงบประมาณขาดดุล หรืออนุมัติการใช้เงินที่เกินดุลหากงบประมาณในปีนั้นเกินดุล ส่วนที่สองประกอบด้วยบทบัญญัติเกี่ยวกับรายจ่ายในปีงบประมาณนั้น ๆ ซึ่งตามมาตรา 42 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพระราชบัญญัติงบประมาณปี ค.ศ. 2001 ได้กำหนดไว้ว่า รัฐสภาไม่อาจพิจารณาส่วนที่สองของพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีได้ เว้นแต่จะได้ลงมติเห็นชอบบทบัญญัติในส่วนแรกแล้ว วัตถุประสงค์ที่กำหนดให้รัฐสภาต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณในส่วนแรกก่อนแล้วจึงพิจารณาในส่วนที่สอง เพื่อให้รัฐสภาได้เห็นชอบเกี่ยวกับยอดรายจ่ายและดุลงบประมาณ อันเนื่องมาจากการกำหนดรายได้และรายจ่ายตามที่ปรากฏในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี การที่รัฐสภาได้พิจารณาส่วนที่สองเกี่ยวกับรายจ่าย โดยยังไม่ได้ลงมติเห็นชอบบทบัญญัติในส่วนแรกว่าด้วยรายรับของรัฐ ถือเป็นกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีที่ขัดต่อ มาตรา 40 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพระราชบัญญัติงบประมาณปี ค.ศ. 2001 (Decision n° 79 - 110 DC, 24 December 1979)⁶⁸

ในอดีตยังไม่มี การแยกความแตกต่างระหว่างกฎหมายงบประมาณกับงบประมาณประจำปี เพิ่งจะเริ่มมีการแยกความแตกต่างระหว่างงบประมาณ (budget) กับกฎหมายงบประมาณประจำปี (budget act) ในสมัยศตวรรษที่ 20 การแยกความแตกต่างที่ว่านี้มี 2 ระยะ คือ ระยะแรก มีการแยกความแตกต่างในลักษณะที่บอกว่างบประมาณอยู่ในรูปเอกสารในทางกฎหมายแต่ยังไม่ชัดเจน จะเห็นได้อย่าง

⁶⁷ Frédérique Rueda-Despouey, “หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมนี้สาธารณะ (Règle d’or/Balance budget Amendment),” ในการสัมมนาเรื่อง การกำหนดหลักกฎหมายการคลังและการงบประมาณในรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส, จัดโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กรุงเทพมหานคร, 2558.

⁶⁸ เพิ่งอ้าง.

ชัดเจนในพระราชกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพระราชบัญญัติงบประมาณ ลงวันที่ 2 มกราคม ค.ศ. 1959 ซึ่งเปรียบเสมือนเป็นกฎหมายวิธีการงบประมาณฉบับเดิมของประเทศฝรั่งเศส เพราะว่าในพระราชกำหนดฉบับนี้ได้มีการบัญญัติอยู่ในมาตรา 16⁶⁹ ที่กำหนดให้กฎหมายงบประมาณ หมายถึง กฎหมายที่มีการอนุญาตให้มีการจัดเก็บรายรับและอนุญาตให้มีการใช้จ่าย ในที่นี้คือการใช้จ่ายเงินของรัฐ ดังนั้นพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณคือ กฎหมายที่มีการรวบรวมทั้งรายรับและรายจ่าย สรุปแล้วคำว่างบประมาณ คือ เอกสารทางการเงินซึ่งแสดงออกให้เห็นถึงตัวรายรับและรายจ่าย ซึ่งไม่ได้มีค่าในทางกฎหมาย ส่วนกฎหมายงบประมาณ คือ เอกสารทางการเงินที่มีลักษณะเป็นกฎหมาย มีค่าบังคับในทางกฎหมาย ดังนั้น คำว่างงบประมาณ (budget) กับ กฎหมายงบประมาณประจำปี (budget act) จึงมีความแตกต่างกัน⁷⁰ การจัดทำงบประมาณแบบที่แสดงทั้งรายรับและรายจ่ายนี้จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการรักษาวินัยการเงินการคลังทั้งในระยะสั้นและระยะยาวได้

4.3.2 มาตรการในการควบคุมการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังของ ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส

หลังจากที่ประเทศฝรั่งเศสได้เกิดการปฏิวัติใหญ่ เมื่อปีค.ศ. 1789 จึงได้มีคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองฝรั่งเศส ค.ศ. 1789 ขึ้นมา และได้เปลี่ยนอำนาจในการตรากฎหมาย จากเดิมเป็นอำนาจราชาธิปไตยมาเป็นอำนาจของสภานิติบัญญัติในการตรากฎหมายจนพัฒนามาเป็นรัฐธรรมนูญฉบับสาธารณรัฐที่ 5 ในปัจจุบัน⁷¹ มาตรการที่ใช้ควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของประเทศฝรั่งเศส สรุปโดยสังเขป ได้ดังนี้

4.3.2.1 มาตรการตามรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958

หลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 แก้ไขเพิ่มเติมในปี ค.ศ. 1960 และปี ค.ศ. 1963 พบว่ามีบทบัญญัติที่วางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการคลังที่สำคัญ ดังนี้

1) มาตรา 34 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 กำหนดเรื่องการประเมินเรื่องการจัดเก็บภาษี การออกใช้เงินตรา รัฐบัญญัติเกี่ยวกับงบประมาณ การกำหนด

⁶⁹ Frédérique Rueda-Despouey, “กฎหมายงบประมาณของประเทศฝรั่งเศส (Les Lois de Finances en France) : แนวทางการปฏิรูปกฎหมายงบประมาณไทย,” จัดโดยศูนย์ศึกษากฎหมายฝรั่งเศสคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558.

⁷⁰ เฟ็งอ้วง.

⁷¹ ปรีชา สุวรรณทัต, อ่างแล้ว เขิงอรรถที่ 1, น.73.

รายได้และรายจ่ายของรัฐตามเงื่อนไขและภายใต้หลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

รัฐบัญญัติเกี่ยวกับการให้เงินอุดหนุนประกันสังคม การกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับความสมดุลทางการเงิน การบัญชีประมาณการรายรับ การกำหนดเป้าหมายและค่าใช้จ่าย ให้ตราเป็นกฎหมายของรัฐสภา⁷²

2) มาตรา 47 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 กำหนดในเรื่องเกี่ยวกับการพิจารณางบประมาณไว้ ดังนี้

“รัฐสภาจะพิจารณาลงมติในร่างกฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรไม่พิจารณาเห็นชอบร่างกฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณในการพิจารณาครั้งแรก ภายในกำหนดเวลา 40 วันนับจากวันที่ได้รับร่างกฎหมายนี้ ให้รัฐบาลส่งร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวให้วุฒิสภา เพื่อพิจารณาให้เสร็จสิ้นภายใน 15 วัน โดยให้นำบทบัญญัติในมาตรา 45 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในกรณีที่รัฐสภาไม่ให้ความเห็นชอบในร่างกฎหมายดังกล่าวภายในกำหนดเวลา 70 วัน รัฐบาลอาจประกาศใช้ร่างกฎหมายนั้นโดยการตราเป็นรัฐกำหนดได้

ถ้ารัฐบาลไม่อาจเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณที่กำหนดรายรับและรายจ่ายสำหรับปีงบประมาณภายในระยะเวลาที่พอเพียงสำหรับการพิจารณา จนเป็นเหตุให้ไม่สามารถตรากฎหมายดังกล่าวใช้ได้ก่อนเริ่มต้นปีงบประมาณ รัฐบาลอาจขออนุมัติต่อรัฐสภาเป็นกรณีฉุกเฉินเพื่อให้อนุญาตให้เก็บภาษีและตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

ระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในมาตรานี้ มิให้นับรวมวันที่ไม่อยู่ในสมัยประชุมของรัฐสภาเข้าไว้ด้วย

ศาลบัญชีทำหน้าที่ช่วยรัฐสภาและรัฐบาลในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินตามกฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณ”⁷³

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีการงบประมาณปี ค.ศ. 2001 ได้ให้ความเป็นอิสระของศาลบัญชีเป็นผู้ช่วยให้คำแนะนำต่อรัฐสภาในเรื่องดังต่อไปนี้ คือ การจัดทำรายงานประจำปีของศาลบัญชีต่อสาธารณะ การจัดทำพระราชบัญญัติสรุปผลการใช้งบประมาณที่

⁷² ปรีชา สุวรรณทัต, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1*, น.79.

⁷³ นันทวัฒน์ บรมานันท์, *คำแปลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958*, (กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน 2548), น. 71 - 72.

ปีงบประมาณของประเทศฝรั่งเศสที่เริ่มต้นวันที่ 1 มกราคมและสิ้นสุดในวันที่ 31 ธันวาคม และการจัดทำข้อมูลทางการบริหารงบประมาณของหน่วยงานของรัฐ⁷⁴

โดยสรุปแล้วมาตรา 34 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 กล่าวถึงเรื่องการกำหนดให้รายได้และรายจ่ายของรัฐต้องเป็นไปตามเงื่อนไขและภายใต้หลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ รวมทั้งกำหนดให้การบัญชีประมาณการรายรับและรายจ่ายต้องตราเป็นกฎหมายของรัฐสภา และมาตรา 47 กล่าวถึงระยะเวลาในการปรับใช้กฎหมายงบประมาณ โดยกำหนดให้รัฐสภาจะต้องพิจารณาลงมติในร่างกฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ถ้ารัฐบาลไม่อาจเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณที่กำหนดรายรับและรายจ่ายสำหรับปีงบประมาณภายในระยะเวลาที่พอเพียงสำหรับการพิจารณา จนเป็นเหตุให้ไม่สามารถตรากฎหมายดังกล่าวใช้ได้ก่อนเริ่มต้นปีงบประมาณ รัฐบาลอาจขออนุมัติต่อรัฐสภาเป็นกรณีฉุกเฉินเพื่อให้อนุญาตให้เก็บภาษีและตราภาษีเพื่อให้อำนาจสามารถใช้เงินที่จำเป็นในการจัดทำกิจการต่าง ๆ ที่ได้ผ่านการพิจารณาเห็นชอบจากรัฐสภาให้ดำเนินการได้ไปแล้ว

นอกจากนี้ ยังพบว่ามีการเพิ่มหลักการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายอีกหลายประการ ดังเช่น มาตรา 61 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 กำหนดให้ก่อนที่จะประกาศใช้รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมรัฐสภาจะต้องส่งรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างข้อบังคับการประชุมสภาไปยังตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเสียก่อน หลักการนี้ส่งผลกระทบต่อกฎหมายหลายฉบับต้องถูกตีความโดยคำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญ ยกตัวอย่างเช่น การออกกฎหมายวิธีการงบประมาณ ปี ค.ศ. 1959 โดยปกติแล้วกฎหมายฉบับนี้ถูกออกโดยฝ่ายบริหาร ทำให้แตกต่างไปจากการออกกฎหมายตามปกติที่เป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ (la nature supra-législative) ดังนั้น ในระยะปีต้องยื่นกฎหมายฉบับนี้ต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญกฎหมายการคลังและงบประมาณ เพื่อวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุนี้ คำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญจึงมีส่วนสำคัญในการตีความต่อหลักการทางกฎหมายงบประมาณและการเงินเป็นอย่างยิ่ง ทำให้สมาชิกรัฐสภาและรัฐบาล จากเดิมที่ไม่ค่อยเคารพต่อหลักการทางกฎหมายการคลังและงบประมาณ จะต้องเพิ่มความระมัดระวังมากขึ้นเพื่อไม่ให้กฎหมายดังกล่าวขัดกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ⁷⁵

⁷⁴ ปรีชา สุวรรณทัต, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1*, น.79 - 80.

⁷⁵ เอื้ออารีย์ อึ้งจะนิล, “การยกหลักการทางกฎหมายงบประมาณของฝรั่งเศสให้เป็นหลักการทางรัฐธรรมนูญ, สืบค้นเมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 2558, จากhttp://thaiaixois.online.fr/etc/jha_budget1.htm.

อย่างไรก็ดี ในช่วงก่อนปี ค.ศ. 1970 คำประกาศมนุษยชนและพลเมืองของฝรั่งเศส ค.ศ. 1789 (La Déclaration des Droit de l'Homme et les Citoyens 1789) และอารัมภบทของ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1946 ถูกมองว่าเป็นเรื่องของปรัชญาทางการเมืองและไม่ใช่หลัก กฎหมายที่จะสามารถนำมาปรับใช้ได้โดยตรง แต่ความคิดนี้ได้เปลี่ยนไปหลังจากคำพิพากษาของ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวันที่ 19 มิถุนายน ค.ศ. 1970 ที่วินิจฉัยเรื่องสนธิสัญญาสหภาพยุโรป และคำ พิพากษาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญวันที่ 16 กรกฎาคม ค.ศ. 1971 ที่วินิจฉัยเรื่องเสรีภาพในการจัดตั้ง สมาคม รวมทั้งคำพิพากษาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญวันที่ 27 ธันวาคม ค.ศ. 1973 ที่วินิจฉัยเรื่อง เกี่ยวกับภาษี ด้วยเหตุนี้ คำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองของฝรั่งเศส ค.ศ. 1789 และอารัมภบทของ รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958⁷⁶ จึงเป็นแหล่งสำคัญของกฎหมายงบประมาณอีกทางหนึ่ง จากตรงนี้เองส่งผลให้ คำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองของฝรั่งเศส ค.ศ. 1789 (La Déclaration des Droit de l'Homme et les Citoyens 1789) มีบทบาทสำคัญในการเป็นฐานทางรัฐธรรมนูญของกฎหมาย งบประมาณด้วย⁷⁷

4.3.2.2 มาตรการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพระราชบัญญัติ งบประมาณ ลงวันที่ 1 สิงหาคม ค.ศ. 2001

ในอดีตกฎหมายที่วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีการงบประมาณ คือ พระราชกำหนด ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพระราชบัญญัติงบประมาณ ลงวันที่ 2 มกราคม ค.ศ. 1959 (L'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances)⁷⁸ แต่มีความไม่เหมาะสม

⁷⁶ อย่างไรก็ดี ในช่วงก่อนปี ค.ศ. 1970 คำประกาศมนุษยชนและพลเมืองของฝรั่งเศสเมื่อปี 1789.และอารัมภบทของรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1946 ถูกมองว่าเป็นเรื่องของปรัชญาทางการเมืองและไม่ใช่ หลักกฎหมายที่จะสามารถนำมาปรับใช้ได้โดยตรง แต่ความคิดนี้ได้เปลี่ยนไปหลังจากคำพิพากษาของคณะ ตุลาการรัฐธรรมนูญวันที่ 19 มิถุนายน ค.ศ. 1970 ในเรื่องสนธิสัญญาสหภาพยุโรป และเสรีภาพในการ จัดตั้งสมาคมวันที่ 16 กรกฎาคม ค.ศ. 1971 รวมทั้งคำวินิจฉัยเกี่ยวกับภาษี วันที่ 27 ธันวาคม ค.ศ. 1973, อังถึงโน เอื้ออารีย์ อัจจะนิล, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 75*.

⁷⁷ Frédérique Rueda-Despouey, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 69*.

⁷⁸ แม้ว่าชื่อของกฎหมายฉบับปี ค.ศ. 1959 จะสร้างความสงสัยต่อลำดับศักดิ์ของกฎหมาย ฉบับนี้ เนื่องจากออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 46 แต่อย่างไรก็ดี คณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้ให้ คำตอบไว้ในคำพิพากษาวันที่ 15 มกราคม ค.ศ. 1960 ว่ามีค่าสูงกว่าพระราชบัญญัติ และไม่สามารถ

กับสถานการณ์ในประเทศฝรั่งเศสที่สำคัญ คือ ประการแรก พระราชกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวตั้งอยู่บนระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ ซึ่งเน้นการใช้จ่ายตามประเภทที่กำหนดไว้ เหตุผลอีกประการคือ พระราชกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญมุ่งเสริมสร้างเสถียรภาพให้รัฐบาลเป็นหลัก จึงมีการจำกัดอำนาจรัฐสภาไว้หลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การแปรญัตติพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี ด้วยเหตุนี้ จึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพระราชบัญญัติงบประมาณฉบับใหม่ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพระราชบัญญัติงบประมาณ ลงวันที่ 1 สิงหาคม ค.ศ. 2001 (La loi organique aux lois de finances (LOLF) หรือ Constitutional bylaw No. 2001-692 of 1 August 2001 on budget acts) เป็นหัวใจสำคัญในการปฏิรูประบบงบประมาณฝรั่งเศส ซึ่งเปลี่ยนแนวคิดจากเดิมที่เน้นไปที่การใช้งบประมาณและทรัพยากรมาเป็นแนวคิดที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ หรือที่เรียกว่า ระบบงบประมาณแบบแผนงาน (Program budgeting) ซึ่งระบบนี้หน่วยงานมีความเป็นอิสระในการบริหารงบประมาณมากขึ้น รวมไปถึงลดความเข้มงวดของการควบคุมการเบิกจ่าย นอกจากนี้ ยังเพิ่มความโปร่งใสทางด้านการคลังและการงบประมาณ โดยเพิ่มจำนวนเอกสารประกอบงบประมาณและปรับปรุงมาตรฐานการบัญชีภาครัฐ เพื่อให้รัฐสภาได้รับข้อมูลที่มีความครบถ้วนถูกต้อง และสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น⁷⁹

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพระราชบัญญัติงบประมาณ ลงวันที่ 1 สิงหาคม ค.ศ. 2001 ได้มีการเชื่อมโยงระหว่าง 2 แนวความคิดที่ว่าด้วยงบประมาณกับกฎหมายงบประมาณเข้าด้วยกัน งบประมาณเป็นลักษณะที่แสดงให้เห็นถึงตัวเลขเกี่ยวกับเรื่องของรายรับและตัวเลขที่เกี่ยวข้องกับรายจ่าย รายรับและรายจ่ายในที่นี่ คือ รายรับและรายจ่ายของหน่วยงานทางปกครองทั้งหลายที่จะต้องนำไปใช้ โดยงบประมาณเป็นเอกสารในทางเทคนิคแต่ไม่มีค่าหรือสภาพบังคับในทางกฎหมาย สำหรับคำว่ากฎหมายงบประมาณ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพระราชบัญญัติงบประมาณ ลงวันที่ 1 สิงหาคม ค.ศ. 2001 จะมีค่าหรือสภาพบังคับในทางกฎหมาย เนื่องจากกฎหมายงบประมาณประจำปีต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา โดยให้สภาเป็นผู้อนุมัติงบประมาณ โดยที่รัฐสภามีอำนาจในการอนุมัติและอำนาจในการควบคุมงบประมาณ กฎหมาย

ละเมิดต่อหลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้ และคำพิพากษาเมื่อวันที่ 11 สิงหาคม ค.ศ. 1960 ฝ่ายนิติบัญญัติต้องเคารพทบทบัญญัติในพระราชบัญญัติฉบับปี ค.ศ. 1959 เช่นเดียวกับที่ต้องเคารพทบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ 1958 อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ถูกยกเลิกไปเมื่อต้นปี ค.ศ. 2005 ที่ผ่านมา

⁷⁹ Frédérique Rueda-Despouey, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 67*, น.5 - 6.

งบประมาณจึงเป็นการแสดงออกให้เห็นถึง การใช้อำนาจของสองฝ่าย คือ อำนาจทางฝ่ายบริหารและ อำนาจทางฝ่ายนิติบัญญัติ กฎหมายงบประมาณเป็นกฎหมายที่แสดงออกถึงการใช้อำนาจของผู้แทน ประชาชน นั่นก็คือ รัฐสภา จะทำหน้าที่ในการอนุมัติงบประมาณแทนประชาชน ซึ่งกฎหมายงบประมาณ มี 2 ลักษณะใหญ่ ๆ ที่ประกอบกันเป็นกฎหมายงบประมาณ คือ หนึ่ง กฎหมายงบประมาณมีลักษณะ เป็นการประมาณการ คือ การคาดการณ์ในสิ่งที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ได้แก่ การคาดการณ์ในสิ่งที่เราจะ เก็บเป็นรายรับ การคาดการณ์ในสิ่งที่เราจะใช้จ่าย สอง กฎหมายงบประมาณมีลักษณะเป็นการให้การ อนุมัติ การขออนุมัติจากรัฐสภา ฝ่ายบริหารจะไม่สามารถใช้เงินได้หากไม่ได้รับการอนุมัติจากรัฐสภา ดังนั้น กฎหมายงบประมาณจึงมีลักษณะที่สำคัญสองเรื่อง กฎหมายงบประมาณเป็นการแสดงให้เห็น ความสัมพันธ์ของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ เนื่องจากว่าฝ่ายนิติบัญญัติจะเป็นผู้อนุมัติในการจัดเก็บ รายได้และการใช้จ่ายของฝ่ายบริหาร กฎหมายงบประมาณจึงมีลักษณะที่เกี่ยวข้องกับทั้งสองอำนาจ⁸⁰

หลักเกณฑ์ที่สำคัญเกี่ยวกับการควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินที่ผูกบัญญัติใน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพระราชบัญญัติงบประมาณ ลงวันที่ 1 สิงหาคม ค.ศ. 2001 ได้แก่ มาตรา 1 ที่กำหนดให้รายรับและรายจ่ายของรัฐ คุลงงบประมาณให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามที่ กำหนดในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ทั้งนี้ เพื่อให้รัฐสภาได้ทราบข้อมูลเกี่ยวกับรายรับและ รายจ่ายอย่างครบถ้วนสมบูรณ์ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังได้กำหนดคำนิยามของรายรับ และรายจ่ายที่ต้องปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีไว้อย่างชัดเจนด้วย อยู่ในมาตรา 2 แห่ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพระราชบัญญัติงบประมาณ ลงวันที่ 1 สิงหาคม ค.ศ. 2001

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพระราชบัญญัติงบประมาณ ลงวันที่ 1 สิงหาคม ค.ศ. 2001 มาตรา 3 ได้กำหนดให้รายรับในพระราชบัญญัติงบประมาณหมายความครอบคลุมถึง รายรับทั้งหมดของรัฐ ยกตัวอย่างเช่น รายได้จากการเก็บภาษีภาษี รายได้จากกิจการทางอุตสาหกรรมและ การค้า รายได้จากการให้เช่าที่ดิน รายได้จากการถือหุ้น รายได้จากค่าปรับ เป็นต้น รวมทั้งเงินบริจาคและ รายได้จากการขายที่ดิน หุ้น หรือสิทธิอื่น ๆ ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีต้องแสดงทั้ง รายรับและรายจ่ายทุกประเภทของรัฐ โดยมีให้หักรายจ่ายออกไปจากรายได้ (principle de la non contraction) และยังต้องปรากฏยอดงบประมาณที่รัฐมีหน้าที่ต้องโอนให้สหภาพยุโรปและองค์กรปกครอง

⁸⁰ Frédérique Rueda-Despouey, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 69*.

ส่วนท้องถิ่นอีกด้วย (prélèvements sur les recettes) (มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพระราชบัญญัติงบประมาณ ลงวันที่ 1 สิงหาคม ค.ศ. 2001)

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพระราชบัญญัติงบประมาณ 1 สิงหาคม ค.ศ. 2001 ได้กำหนดให้มีการจัดทำกฎหมายที่สำคัญ 3 ฉบับ คือ

1) พระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี เป็นกฎหมายที่อนุญาตให้ฝ่ายบริหารจัดเก็บรายได้และในขณะเดียวกันก็อนุญาตให้ฝ่ายบริหารใช้จ่ายงบประมาณ ซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนโดยตรง ด้วยเหตุนี้การจัดทำพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีจะยึดหลักความยินยอมทางภาษี พระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี ประกอบด้วย 2 ส่วน ส่วนแรก เป็นบทบัญญัติทั่วไปเกี่ยวกับดุลทางงบประมาณซึ่งแจกแจงถึงรายรับและรายจ่ายโดยทั่วไปของรัฐ และส่วนที่สอง กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับรายจ่ายของปีงบประมาณนั้น (มาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพระราชบัญญัติงบประมาณ ลงวันที่ 1 สิงหาคม ค.ศ. 2001)⁸¹ กฎหมายงบประมาณแยกออกเป็น 3 บัญชี คือ

1.1) บัญชีงบประมาณทั่วไป (General budget) เป็นงบประมาณที่แสดงให้เห็นถึงตัวรายรับและรายจ่าย ซึ่งเป็นงบประมาณส่วนใหญ่ในงบประมาณประจำปี ถูกบัญญัติอยู่ในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพระราชบัญญัติงบประมาณ ลงวันที่ 1 สิงหาคม ค.ศ. 2001 เป็นการสะท้อนหลักความเป็นเอกภาพของงบประมาณและหลักลักษณะทั่วไปของงบประมาณ

1.2) บัญชีงบประมาณเสริม (Annex budget) เนื่องจากเงินที่เป็นรายได้จะถูกนำไปรวมกับเงินประเภทอื่น ส่งผลให้ไม่สามารถเปรียบเทียบระหว่างรายได้อับกับรายจ่ายได้ จึงมีความจำเป็นต้องแยกบัญชีนี้ออกมาต่างหากจากงบประมาณทั่วไป เพื่อที่สามารถทราบความสัมพันธ์ระหว่างรายได้อับกับรายจ่ายได้ แต่อย่างไรก็ตาม บัญชีงบประมาณเสริมยังคงต้องผ่านการพิจารณาจากรัฐสภาอยู่นั่นเอง

1.3) บัญชีงบประมาณพิเศษ (special account) บัญชีนี้จะพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างรายได้อับและรายจ่ายเฉพาะธุรกรรมชั่วคราวเท่านั้น บัญชีงบประมาณพิเศษ ถูกบัญญัติอยู่ในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพระราชบัญญัติงบประมาณ ลงวันที่ 1 สิงหาคม ค.ศ. 2001 สาเหตุที่จำเป็นต้องแยกออกมาเป็นบัญชีงบประมาณพิเศษเพื่อให้รัฐสภาได้เห็น

⁸¹ Frédérique Rueda-Despouey, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 67*, น.7.

ภาพรวมทั้งงบประมาณทั่วไปและงบประมาณพิเศษ และเพื่อความโปร่งใสในแง่การใช้จ่ายเงิน บัญชีงบประมาณพิเศษ ได้แก่ บัญชีที่เกี่ยวกับเรื่องทางการค้า ที่ไม่ใช่การค้าแบบจริงจัง บัญชีเกี่ยวกับเรื่องเงินตรา บัญชีเกี่ยวกับธุรกรรมทางการเงิน⁸²

2) พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี (Loi de finances rectificative) เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติในกฎหมายงบประมาณประจำปี เนื่องจากการคาดการณ์งบประมาณประจำปีผิดพลาดหรือมีการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจหรือการเปลี่ยนแปลงนโยบายรัฐบาล (มาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพระราชบัญญัติงบประมาณ ลงวันที่ 1 สิงหาคม ค.ศ. 2001)

3) พระราชบัญญัติงบประมาณปิดปีงบประมาณประจำปี (Loi de règlement) หรือที่เรียกว่า กฎหมายที่จะมาทำหน้าที่ประเมินผลว่าที่ผ่านมาฝ่ายบริหารได้ใช้จ่ายเงินเป็นไปตามที่ฝ่ายนิติบัญญัติอนุญาตไว้หรือไม่ แล้วมีการประเมินผลว่าการใช้จ่ายเงินของฝ่ายบริหารมีประสิทธิภาพหรือไม่ ซึ่งเป็นกฎหมายตัวสุดท้ายที่มาปิดปีงบประมาณ มีการตรวจสอบในแง่ของการใช้จ่ายและครอบคลุมในแง่ของการตรวจสอบบัญชีด้วย วัตถุประสงค์ของกฎหมายงบประมาณปิดปีงบประมาณมี 2 ประการ คือ หนึ่ง เพื่อให้สภาทราบว่าการใช้จ่ายเงินเป็นอย่างไร สอง เป็นการอนุมัติสิ่งที่ใช้จ่ายมาระหว่างปี เหตุผลที่จำเป็นต้องมีกฎหมายฉบับนี้ เนื่องจากในการใช้จ่ายเงินจะต้องได้รับความยินยอมจากประชาชน นั่นคือรัฐสภาที่ถือเป็นผู้แทนประชาชน ดังนั้น เมื่อรัฐสภาอนุญาตให้มีการใช้จ่ายเงิน ให้มีการจัดเก็บภาษีไว้ในพระราชบัญญัติปิดปีงบประมาณ เมื่อตอนสิ้นปีงบประมาณสภาควรจะต้องรับรู้รับทราบ หรือให้อำนาจในการอนุมัติว่า สิ่งที่ฝ่ายบริหารได้ทำไปมีประสิทธิภาพหรือไม่ ใช้จ่ายเงินคุ้มค่าหรือไม่ เป็นการให้อำนาจรัฐสภาในการควบคุมงบประมาณ (มาตรา 1 มาตรา 46 และมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพระราชบัญญัติงบประมาณ ลงวันที่ 1 สิงหาคม ค.ศ. 2001)

การประมาณการรายรับและรายจ่ายของรัฐจะต้องปรากฏอยู่ในกฎหมายงบประมาณ นอกจากจะเป็นการประมาณการแล้ว ยังเป็นหลักฐานที่ฝ่ายนิติบัญญัติให้ความเห็นชอบและอนุมัติให้ฝ่าย

⁸² เฟิงอ้าง, น.7.

บริหารมีอำนาจในการใช้จ่ายเงินของรัฐได้ตามที่ถูกกำหนดไว้⁸³ นอกจากนี้ ยังมีการแบ่งความรับผิดชอบระหว่างผู้มีอำนาจสั่งจ่ายและผู้จ่าย ซึ่งก็คือสมุหบัญชี (comptable) ออกจากกันโดยสิ้นเชิง โดยกำหนดให้สมุหบัญชีมีหน้าที่ตรวจสอบ ควบคุม การอนุมัติคำสั่งให้จ่ายเงินของผู้สั่งจ่าย การแยกอำนาจดังกล่าวนี้มีความสำคัญ เพราะผู้ที่มีอำนาจสั่งจ่ายจะไม่มีอำนาจจ่ายเงินด้วยตนเอง จะต้องส่งคำสั่งจ่ายไปยังสมุหบัญชี ซึ่งเป็นผู้เดียวที่มีอำนาจลงนามสั่งจ่ายเงินของรัฐได้ สมุหบัญชีจะตรวจสอบว่าการสั่งจ่ายถูกต้องตามระเบียบหรือไม่จึงจะจ่ายเงินได้ ตรงนี้เองถือเป็นการควบคุมการใช้จ่ายเงินภายในของฝ่ายบริหาร นอกจากนี้ ภายในกระทรวงการคลังยังมีองค์กรคล้ายกับสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินของไทยทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของสมุหบัญชี และยังมีอำนาจตรวจสอบการบริหารงานทางการเงินของผู้มีอำนาจสั่งจ่ายด้วย⁸⁴

การควบคุมการใช้จ่ายเงินที่กล่าวมาแล้ว ล้วนแต่เป็นการควบคุมก่อนหรือระหว่างการปฏิบัติงานขององค์กรฝ่ายบริหารทั้งสิ้น นอกจากนี้ยังมีองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินอีกด้วย นั่นคือ ศาลบัญชีของฝรั่งเศส เป็นลักษณะการควบคุมตรวจสอบภายหลังจากที่ได้มีการจ่ายเงิน ซึ่งองค์กรตุลาการจะทำหน้าที่ตรวจสอบบัญชีรายรับและรายจ่าย และมีศาลวินัยทางงบประมาณและทางการคลัง ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาลงโทษผู้กระทำความผิดทางงบประมาณและการคลัง⁸⁵

นอกจากการควบคุมก่อนการใช้จ่ายเงินดังได้กล่าวมาแล้ว ในประเทศฝรั่งเศสยังมีระบบการตรวจสอบหลังจากการใช้จ่ายเงินไปแล้วโดยศาลบัญชีเป็นผู้ทำหน้าที่นี้ แต่เดิมศาลบัญชียังไม่ครอบคลุมในการตรวจสอบบัญชีและการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ แต่โดยกฎหมายลงวันที่ 22 มิถุนายน ค.ศ. 1976 ได้ขยายอำนาจของศาลบัญชีในส่วนนี้ขึ้นมา โดยทั่วไปแล้วบัญชีของหน่วยงานรัฐทุกหน่วยงานจะต้องได้รับการตรวจสอบและควบคุมโดยศาลบัญชี รวมทั้งยังครอบคลุมไปถึงบัญชีของบรรดารัฐวิสาหกิจและองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ด้วย⁸⁶

สรุปหลักเกณฑ์ทางงบประมาณที่สำคัญของประเทศฝรั่งเศส ได้ดังนี้

⁸³ อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป, “การควบคุมการบังคับใช้งบประมาณและการบริหารการคลังโดยองค์กรศาลในระบบการคลังสาธารณะฝรั่งเศส,” ใน รวมบทความกฎหมายการคลัง 2, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2537), น.53.

⁸⁴ เพ็งอ้าง, น.54.

⁸⁵ อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 83, น.56.

⁸⁶ เพ็งอ้าง, น.63 - 64.

(1) หลักความยินยอม

หลักความยินยอมให้จัดเก็บภาษีมีการบัญญัติรับรองไว้ในคำประกาศมนุษยชนและพลเมือง ลงวันที่ 26 สิงหาคม ค.ศ. 1789 (Declaration of human and civic right of 26 August 1789) และรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ลงวันที่ 4 ตุลาคม ค.ศ. 1958 (The French Constitution of 1958) คำประกาศมนุษยชนและพลเมือง ลงวันที่ 26 สิงหาคม ค.ศ. 1789 ได้วางหลักพื้นฐานทางด้านการคลังที่สำคัญอยู่ในมาตรา 14 เรื่องการอนุมัติการจัดเก็บภาษีโดยประชาชนหรือตัวแทนของประชาชน โดยกำหนดให้พลเมืองมีสิทธิที่จะตรวจสอบด้วยตนเองหรือผ่านทางผู้แทนในเรื่องต่าง ๆ ได้แก่ เรื่องความจำเป็นในการเข้ารับภาระค่าใช้จ่ายสาธารณะ เรื่องการจะยอมรับภาระค่าใช้จ่ายสาธารณะหรือไม่ก็ได้โดยเสรี และในเรื่องการตรวจสอบการใช้จ่ายสาธารณะ ตลอดจนรายการของค่าใช้จ่าย การเรียกคืนและระยะเวลาในการใช้จ่ายก็สามารถจะกระทำได้ ซึ่งพบว่าการจัดเก็บภาษีตามคำประกาศฉบับดังกล่าวมีจุดประสงค์ 2 ประการ คือ เพื่อเป็นการรักษาอำนาจสาธารณะและเพื่อนำมาเป็นรายจ่ายของรัฐ⁸⁷ และมาตรา 15 วางหลักเกณฑ์เรื่องการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของรัฐ โดยกำหนดให้อำนาจแก่สังคมมีสิทธิเรียกให้หน่วยงานสาธารณะทุกหน่วยงานรายงานการปฏิบัติการในส่วนที่ตนรับผิดชอบอยู่ได้

จะเห็นได้ว่า การเคารพหลักการเรื่องหลักความยินยอม ไม่ว่าจะเป็นความยินยอมเรื่องการเก็บภาษี หรือเรื่องการจ่ายเงิน กล่าวคือ ประชาชนของฝรั่งเศสทุกคนมีสิทธิที่จะตรวจสอบในแง่ของการใช้จ่ายเงินของฝ่ายบริหารโดยผ่านทางผู้แทนของประชาชน จึงเป็นหลักการสำคัญที่ให้อำนาจแก่สภาในการอนุมัติทั้งรายรับและรายจ่าย

หลักการความยินยอมในทางภาษี หลักการนี้อธิบายได้ใน 2 ส่วนด้วยกัน คือ หลักความยินยอม ในการสร้างตัวภาษีเกิดขึ้นในเชิงเทคนิค เช่น ผู้เสียภาษีเป็นใคร อัตราภาษีเท่าไรฐานภาษีคืออะไร วิธีการจัดเก็บอย่างไร ระยะเวลาจัดเก็บเท่าไร จะถูกกำหนดอยู่ในประมวลรัษฎากร ที่เรียกว่า “ประมวลกฎหมายทั่วไปที่เกี่ยวกับเรื่องการจัดเก็บภาษีอากร” อีกด้านหนึ่งเป็นในแง่ของการให้อำนาจแก่รัฐสภาในการอนุมัติการจัดเก็บรายได้ทุกปี ประมวลรัษฎากร หรือประมวลกฎหมายทั่วไปที่เกี่ยวกับเรื่องการจัดเก็บภาษีอากรเป็นการกำหนดทั่ว ๆ ไป แต่หากไม่มีการอนุญาตของรัฐสภา

⁸⁷ เอื้ออารีย์ อึ้งจะนิล, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 13*, น.27.

ในแต่ละปีก็จะไม่สามารถจัดเก็บภาษีได้ ดังนั้น จึงต้องแยกกันระหว่างหลักการในทางเทคนิค กับ หลักการในการอนุมัติการจัดเก็บภาษี⁸⁸

นอกจากนี้ หลักความยินยอมยังปรากฏในมาตรา 34 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ลงวันที่ 4 ตุลาคม ค.ศ. 1958 กำหนดให้ รัฐสภาเป็นผู้ตราบัญญัติกำหนดกฎเกณฑ์ในเรื่องต่อไปนี้ ... ฐานภาษี อัตราและวิธีการจัดเก็บภาษีทุกชนิด การออกใช้เงินตรา⁸⁹ มาตรานี้แสดงให้เห็นถึงอำนาจของรัฐสภาในการควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน

สรุปแล้วหลักความยินยอม หรืออำนาจในการอนุมัติงบประมาณเป็นหลักการ งบประมาณที่สำคัญของประเทศฝรั่งเศสในเรื่องของผู้ที่มีอำนาจในการอนุมัติงบประมาณ ซึ่งเป็น ประเด็นที่กำหนดไว้ในกระบวนการงบประมาณทุก ๆ ขั้นตอน โดยสาระสำคัญของหลักการนี้ คือ การ กำหนดให้อำนาจสูงสุดในด้านงบประมาณเป็นของฝ่ายนิติบัญญัติ⁹⁰ โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการ ตัดสินใจว่าจะจัดเก็บภาษีอย่างไร โดยผ่านทางตัวแทนของประชาชน นั่นคือรัฐสภา ซึ่งหลักความ ยินยอมตามกฎหมายฝรั่งเศสประกอบด้วย หนึ่ง การกำหนดตัวภาษี เป็นการมองในทางเทคนิค เช่น ใครเป็นผู้เสียภาษี ฐานภาษีคืออะไร ต้องเก็บภาษีในอัตราเท่าไร สอง ส่วนที่ให้อำนาจแก่รัฐสภาในการ อนุมัติจัดเก็บรายได้ การที่ฝ่ายบริหารจะจัดเก็บภาษีได้ต้องได้รับการอนุญาตจากรัฐสภาก่อน⁹¹ การ เคารพหลักการเรื่องหลักความยินยอม ไม่ว่าจะเป็นความยินยอมเรื่องการเก็บภาษี หรือเรื่องการเงิน ต้องให้ความสำคัญกับรัฐสภาในฐานะที่เป็นผู้แทนของประชาชน สอดคล้องกับหลักการแบ่งแยก อำนาจซึ่งเป็นหลักสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย

นอกจากนี้ ยังพบหลักการที่เกี่ยวกับการคลังในคำประกาศสิทธิมนุษยชนและ พลเมือง ค.ศ. 1789 คือ หลักความได้สัดส่วน (proportionnalité) ของการเสียภาษี ปรากฏอยู่ในมาตรา 13 ที่กำหนดให้การเสียภาษีต้องคำนึงถึงความสามารถของผู้เสียภาษีในแต่ละคนด้วย และหลักความ เสมอภาค (égalité) ปรากฏอยู่ในมาตรา 13 ได้รับรองความเสมอภาคต่อการรับภาระสาธารณะ

⁸⁸ Frédérique Rueda-Despouey, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 69*.

⁸⁹ อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 35*, น.153

⁹⁰ อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 83*, น.712

⁹¹ สำนักนโยบายการคลัง, “งบประมาณสองขา” *การคลังปริทัศน์*, ฉบับที่ 10/2558 (กรกฎาคม 2558).

(charges publiques) ของพลเมืองแต่ละคน และยังมีมาตรา 6 ที่ได้บัญญัติหลักการความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมายอีกด้วย⁹²

(2) หลักรบประมาณหนึ่งปี (Annualité budgétaire)

ปีงบประมาณของประเทศฝรั่งเศสจะถูกกำหนดไว้สำหรับช่วงระยะเวลาสิบสองเดือนเท่านั้น และจะมีการอนุมัติงบประมาณประจำปีก่อนที่จะเริ่มต้นปีงบประมาณทุกปี โดยจะมีการคาดการณ์ หรือประมาณการของโครงการต่าง ๆ ที่จะดำเนินการภายในช่วงระยะเวลาหนึ่งปี ระยะเวลาหนึ่งปีงบประมาณมีความสอดคล้องกับหลักความยินยอมซึ่งความยินยอมที่สภาให้ไว้ในการบริหารงบประมาณมีระยะเวลาจำกัดเพียงหนึ่งปีเท่านั้น⁹³ นอกจากนี้ เมื่อสิ้นปีงบประมาณหนึ่ง ๆ หากงบประมาณมีเหลืออยู่โดยยังมีได้จ่ายหรือมีการสั่งให้เบิกจ่ายก็จะนำไปจ่ายหรือก่อนนี้ผู้กักกันอีกไม่ได้ ปีงบประมาณของประเทศฝรั่งเศสเริ่มต้นวันที่ 1 มกราคม - 31 ธันวาคมของทุกปี

งบประมาณมีระยะเวลาหนึ่งปีสะท้อนออกมาในสามแง่มุม คือ แง่มุมแรก ทุกปีรัฐสภาต้องอนุมัติงบประมาณประจำปี โดยฝ่ายบริหารจะต้องนำเสนองบประมาณให้รัฐสภาอนุมัติทุกปี แง่มุมที่สอง คำว่า หลักระยะเวลาหนึ่งปีงบประมาณ หมายถึงว่า การคาดการณ์หรือการประมาณการในตัวเองงบประมาณ ไม่ว่าจะเป็นการประมาณการเรื่องรายรับก็ดี หรือการประมาณการเรื่องรายจ่ายก็ดี เป็นการคาดการณ์หรือการประมาณการภายในปีงบประมาณเท่านั้น หรือคือปีเดียวเท่านั้น แง่มุมที่สามการใช้จ่ายงบประมาณหรือการบริหารงบประมาณต้องทำในระยะเวลาหนึ่งปีเท่านั้น เราไม่สามารถใช้ระยะเวลาที่เกินกว่าหนึ่งปีได้ อำนาจด้านการงบประมาณจะถูกกำหนดไว้สำหรับระยะเวลาสิบสองเดือนของปีงบประมาณเท่านั้น และจะมีการอนุมัติงบประมาณประจำปีก่อนที่จะเริ่มต้นปีงบประมาณ โดยจะต้องมีการประมาณการงบประมาณของโครงการต่าง ๆ ที่จำเป็นต้องดำเนินการสำหรับปีงบประมาณนั้น ๆ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพระราชบัญญัติงบประมาณ ลงวันที่ 1 สิงหาคม ค.ศ. 2001 ได้บัญญัติรองรับหลักการนี้อยู่ในมาตรา 1 กำหนดว่ากฎหมายงบประมาณใช้บริหารงบประมาณประจำปีปฏิทิน และมาตรา 6 งบประมาณที่จัดทำขึ้นใช้

⁹² เอื้ออารีย์ อังจะนิล, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 13*, น.36 - 37.

⁹³ *เพ็งอ้าง*, น.118.

สำหรับระยะเวลาหนึ่งปีปฏิทิน นอกจากนี้คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่าหลักระยะเวลาหนึ่งปีงบประมาณมีค่าบังคับระดับรัฐธรรมนูญ⁹⁴

(3) หลักเอกภาพของงบประมาณ (Unité budgétaire)

หลักเอกภาพของงบประมาณในประเทศฝรั่งเศสปรากฏครั้งแรกในรัฐกฤษฎีกา (Décret) ลงวันที่ 31 พฤษภาคม ค.ศ. 1862 ปัจจุบันหลักการนี้ถูกบัญญัติอยู่ในมาตรา 6 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพระราชบัญญัติงบประมาณ ลงวันที่ 1 สิงหาคม ค.ศ. 2001 ที่กล่าวไว้ว่า การจัดทำงบประมาณนั้นต้องแสดงให้เห็นทั้งรายรับและรายจ่ายทั้งหมด โดยทั่วไป รายรับและรายจ่ายทั้งหมดต้องแสดงไว้ในเอกสารงบประมาณฉบับเดียวกัน หลักการนี้กำหนดให้ข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับรายรับ และรายจ่าย ต้องปรากฏอยู่ในเอกสารฉบับเดียวกัน และเอกสารฉบับเดียวกันนี้ ต้องได้รับการอนุมัติจากรัฐสภาอย่างเดียวกัน⁹⁵ เนื่องจากหากรายรับและรายจ่ายทั้งหมดปรากฏอยู่ในเอกสารฉบับเดียวกันย่อมทำให้การตัดสินใจอนุมัติหรือไม่อนุมัติงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นไปอย่างถูกต้อง และยังทำให้ทราบว่างบประมาณปีนั้นจัดทำแบบสมดุล เกินดุล หรือขาดดุล นอกจากนี้การที่เอกสารงบประมาณทั้งรายรับและรายจ่ายอยู่ในฉบับเดียวกันย่อมส่งผลดีต่อการตรวจสอบของฝ่ายนิติบัญญัติ หลักเสียงการแสดงงบประมาณแบบกระจัดกระจาย⁹⁶ จะเห็นได้ว่าหลักความเป็นเอกภาพของงบประมาณสะท้อนออกมาในสองแง่มุม แง่มุมแรก กฎหมายงบประมาณ เป็นลักษณะที่มีค่าในทางกฎหมาย มีการบังคับในทางกฎหมาย ต้องมีทั้งรายรับและรายจ่ายปรากฏในตัวกฎหมายงบประมาณประจำปี แง่มุมที่สอง งบประมาณเป็นเอกสารทางการเงิน

แต่อย่างไรก็ตาม ยังมีการจัดทำงบประมาณบางประเภทที่เป็นข้อยกเว้นหลักเอกภาพของงบประมาณ ได้แก่

1) บัญชีงบประมาณเสริม⁹⁷ (budget annexes) ได้แก่ งบประมาณที่ใช้ในการดำเนินงานของหน่วยงานที่ไม่ได้มีฐานะเป็นนิติบุคคล และต้องประกอบกิจการที่มีลักษณะเชิงพาณิชย์ และอุตสาหกรรม⁹⁸

⁹⁴ คำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่ 60 - 8, วันที่ 11 สิงหาคม ค.ศ. 1960.

⁹⁵ อรพิน ผลสุวรรณีย์ สบายรูป, *กฎหมายการคลัง*, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), น.169 - 176.

⁹⁶ เอื้ออารีย์ อังจะนิล, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 13*, น.96 - 99.

⁹⁷ งบประมาณเสริมเกิดขึ้นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1923

2) บัญชีงบประมาณพิเศษ (comptes spéciaux) ที่มาของบัญชีพิเศษมาจากลักษณะการทำธุรกรรมหรือการหมุนเวียนเข้าออกของเงินที่มีลักษณะชั่วคราว บัญชีพิเศษกลายเป็นช่องทางในการแยงงบประมาณประเภทนี้ออกจากงบประมาณปกติเพื่อใช้หลบเลี่ยงในการจัดทำงบประมาณแบบขาดดุล⁹⁹

3) บัญชีนอกงบประมาณ วัตถุประสงค์ของการจัดทำบัญชีนี้เพื่อจำกัดปริมาณรายจ่ายและลดการขาดดุลงบประมาณ การทำบัญชีดังกล่าวต้องคำนึงถึงหลักความสุจริตทางงบประมาณด้วย¹⁰⁰

4) บัญชีงบประมาณเอกเทศ คือ งบประมาณของนิติบุคคลที่แยกออกจากรัฐ ไม่รวมอยู่ในกฎหมายงบประมาณ เช่น บัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น¹⁰¹

(4) หลักดุลยภาพทางงบประมาณ (Equilibre budgétaire)

งบประมาณรายจ่ายควรจะสมดุลกับงบประมาณรายรับ ซึ่งการนิยามความหมายของ “ดุลยภาพ” ต้องมีการกำหนดให้เหมาะสม¹⁰² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพระราชบัญญัติงบประมาณ ลงวันที่ 1 สิงหาคม ค.ศ. 2001 มาตรา 34 กำหนดให้มีการสรุปรายได้รายจ่าย ดุลงบประมาณไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณในปีนั้น ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณในแต่ละปี ยังมีบทบัญญัติเกี่ยวกับความสมดุลของรายได้และรายจ่ายอยู่ในส่วนที่ 3 อีกด้วย โดยในส่วนที่ 3 นี้จะสรุปรายได้ รายจ่ายและดุลงบประมาณของปีนั้นไว้ และให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในการก็เงินเพื่อมาชดเชยการขาดดุลด้วย อย่างเช่น ในมาตรา 60 กำหนดให้มีการสรุปรายได้ รายจ่ายและดุลงบประมาณของปีนั้นไว้ และให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจออกตราสารหนี้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ

⁹⁸ คำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ที่ 2001-448, วันที่ 25 กรกฎาคม ค.ศ. 2001

⁹⁹ โปรตตุ เอื้ออารีย์ อังจะนิล, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 13*, น.102.

¹⁰⁰ คำวินิจฉัยของตุลาการรัฐธรรมนูญที่ 94 - 351, วันที่ 29 ธันวาคม ค.ศ. 1994

¹⁰¹ เอื้ออารีย์ อังจะนิล, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 13*, น.105.

¹⁰² อรพิน ผลสุวรรณย์ สบายรูป, “กฎหมายเกี่ยวกับมาตรฐานกลางทางการเงินการคลังและการงบประมาณของประเทศไทยตามหลักการบริหารการคลังสมัยใหม่,” *วารสารนิติศาสตร์* ปีที่ 39 ฉบับที่ 4 (ธันวาคม 2553), น.700.

หลักเรื่องงบประมาณต้องสมดุลกันนั้น ได้รับการยอมรับในฐานะที่เป็นเป้าหมายที่ควรจรรยาบรรณของรัฐเท่านั้น ส่วนการจะบรรลุหรือไม่นั้นยังขึ้นอยู่กับเงื่อนไขทางเศรษฐกิจหลายประการ เช่น ในปีนั้นมีวิกฤตการณ์อย่างใดเกิดขึ้นหรือไม่ ซึ่งทำให้รัฐจำเป็นต้องจ่ายเงินมากขึ้นจนไม่สามารถจะรักษาสมดุลไว้ได้ นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1978 งบประมาณของฝรั่งเศสมีลักษณะขาดดุลตลอด นอกจากนี้ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสได้ยืนยันว่าหลักดุลยภาพทางงบประมาณเป็นหลักทางกฎหมายมหาชน แต่รัฐสภาไม่จำเป็นต้องยึดหลักในเรื่องความสมดุลระหว่างรายได้และรายจ่ายอย่างเคร่งครัด กฎหมายงบประมาณสามารถจัดทำงบประมาณแบบขาดดุลได้ หากเป็นการจัดทำงบประมาณแบบขาดดุลเพื่อสนับสนุนด้านเศรษฐกิจและการคลัง¹⁰³

(5) หลักลักษณะทั่วไปของรายได้ (Universalité budgétaire)

หลักลักษณะทั่วไปของรายได้¹⁰⁴ ถูกบัญญัติอยู่ในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพระราชบัญญัติงบประมาณ ลงวันที่ 1 สิงหาคม ค.ศ. 2001 ซึ่งวางหลักไว้ว่า “การนำเสนอรายได้ต้องกระทำทั้งหมด โดยปราศจากการหักกลบลบกันกับรายจ่าย และรายได้และรายจ่ายทั้งหมดต้องปรากฏอยู่ในเอกสารงบประมาณฉบับเดียวกัน¹⁰⁵ โดยรายได้และรายจ่ายจะต้องนำไปรวมไว้ในบัญชีงบประมาณทั่วไป (budget général) (มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพระราชบัญญัติงบประมาณ ลงวันที่ 1 สิงหาคม ค.ศ. 2001)

แต่อย่างไรก็ตาม หลักการที่ไม่นำรายได้ไปผูกกับรายจ่ายใดเป็นการเฉพาะยังมีข้อยกเว้นอยู่ตามมาตรา 16 ถึงมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพระราชบัญญัติงบประมาณ ลงวันที่ 1 สิงหาคม ค.ศ. 2001 ได้แก่ การตั้งงบประมาณเสริม (budgets annexes) หรือ งบประมาณพิเศษ (comptes spéciaux) หรือกองทุนเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ (fonds de concours)¹⁰⁶ เงินใช้คืน¹⁰⁷ การจัดเก็บรายรับจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือสหภาพยุโรป¹⁰⁸ หรือกรณีที่บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลได้บริจาคเงินให้กับรัฐ แต่มีการกำหนดวัตถุประสงค์เอาไว้ชัดเจน คือ

¹⁰³ เอื้ออารีย์ อัจจะนิล, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 13*, น.132 - 138.

¹⁰⁴ หลักลักษณะทั่วไปของรายได้ปรากฏครั้งแรกในรัฐกำหนด ลงวันที่ 26 มีนาคม ค.ศ. 1822

¹⁰⁵ เอื้ออารีย์ อัจจะนิล, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 13*, น.108.

¹⁰⁶ “Frédérique Rueda-Despouey, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 67*, น.14.

¹⁰⁷ เอื้ออารีย์ อัจจะนิล, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 13*, น.112.

¹⁰⁸ *เพ็งอ้าง*, น.111.

รัฐบาลจะต้องนำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ที่ผู้บริจาคมกำหนดไว้ ตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพระราชบัญญัติงบประมาณ ลงวันที่ 1 สิงหาคม ค.ศ. 2001

หลักการไม่หักกลบลบหนี้ระหว่างรายได้กับรายจ่าย ทำให้รัฐสภาได้ทราบถึงจำนวนเงินที่ใช้จ่ายไปอย่างแท้จริง ส่งผลให้การพิจารณาอนุมัติงบประมาณของรัฐสภาเป็นไปอย่างเหมาะสมกับแต่ละหน่วยงาน

(6) หลักความสุจริตทางงบประมาณ (Sincérité budgétaire)

หลักการหลักความสุจริตทางงบประมาณมีจุดประสงค์ให้การประมาณการรายรับและรายจ่ายในกฎหมายงบประมาณต้องมีความสุจริต ปราศจากความบิดเบือนต่อกรอบความสมดุลทางงบประมาณ รวมถึงความชัดเจนของบัญชี¹⁰⁹ ดังนั้น คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจึงได้เข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบความสมบูรณ์และถูกต้องของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีที่รัฐบาลเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณา หากคณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีดังกล่าวไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญ หลักความสุจริตทางงบประมาณเป็นหลักการใหม่ที่เกิดจากคำพิพากษาของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเมื่อปี ค.ศ. 1994 ภายหลังจากนี้ได้ถูกบัญญัติไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพระราชบัญญัติงบประมาณ ลงวันที่ 1 สิงหาคม ค.ศ. 2001 ที่กำหนดให้การร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีต้องแสดงให้เห็นรัฐสภาทราบทั้งรายรับและรายจ่าย โดยอาศัยหลักเรื่องความสุจริตในการพิจารณาถึงความครบถ้วนของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีดังกล่าว¹¹⁰

(7) หลักรายจ่ายต้องเฉพาะเจาะจง (principe de spécialité budgétaire)

หลักรายจ่ายต้องเฉพาะเจาะจง คือ การกำหนดรายละเอียดของรายจ่ายต้องมีความชัดเจน โดยต้องปรากฏในงบประมาณประจำปี และผ่านการพิจารณาอนุมัติจากรัฐสภาแล้วเท่านั้น การแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงงบประมาณดังกล่าวต้องได้รับความยินยอมจากผู้ที่เกี่ยวข้องก่อน

¹⁰⁹ คำวินิจฉัยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ที่ 2001-448 วันที่ 25 กรกฎาคม ค.ศ. 2001 อ้างถึงใน เอื้ออารีย์ อังจะนิล, *อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 13*, น.139.

¹¹⁰ Frédérique Rueda-Despouey, *อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 67*, น.9.

ข้อยกเว้นของหลักรายจ่ายต้องเฉพาะเจาะจง ได้แก่ รายจ่ายที่ไม่สามารถคาดการณ์ล่วงหน้าได้และมีความจำเป็นรีบด่วน โดยต้องตราเป็นรัฐกฤษฎีกา การโอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างแผนงาน โดยจะต้องตราเป็นรัฐกฤษฎีกา เป็นต้น¹¹¹

จากการศึกษาระบบงบประมาณและมาตรการที่ใช้ควบคุมการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคลังในประเทศอังกฤษ เยอรมนี และฝรั่งเศส พบว่าประเทศอังกฤษถึงแม้ว่าจะอยู่ในโซนยุโรป เดกเช่นเดียวกับประเทศเยอรมนี และประเทศฝรั่งเศส แต่หลักการทางงบประมาณค่อนข้างมีความแตกต่างกับอีกสองประเทศ กล่าวคือ ประเทศอังกฤษจัดทำงบประมาณแบบที่แสดงแต่รายจ่าย หรือที่เรียกว่างบประมาณแบบขาเดียว ดังนั้น จึงออกกฎหมายฉบับต่าง ๆ ออกมาควบคุมค่อนข้างเยอะ เช่น The Finance act 1998 The code for fiscal stability เป็นต้น เพื่อที่จะวางหลักเกณฑ์ทางการคลังให้รัดกุมมากขึ้น ส่วนประเทศเยอรมนีและประเทศฝรั่งเศสใช้ระบบงบประมาณที่แสดงทั้งรายรับและรายจ่าย หรือที่เรียกว่า ระบบงบประมาณสองขา

ประเทศอังกฤษจะมีการเสนองบประมาณรายจ่ายให้รัฐสภาอนุมัติทุกปี ส่วนงบประมาณรายรับก็จะถูกเสนอเข้าสู่สภาก่อนแล้วงบประมาณเช่นเดียวกับรายจ่าย ในการอนุมัติงบประมาณประจำปีของรัฐสภาอังกฤษจะต้องอนุมัติรายได้และรายจ่าย แต่มีรายได้และรายจ่ายบางประการที่ไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐสภา ได้แก่ รายจ่ายตามพระราชบัญญัติเงินคลัง ที่อนุญาตให้จ่ายเงินเพื่อชำระดอกเบี้ยเงินกู้ เงินเดือนผู้พิพากษา ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำฝ่ายค้าน ผู้ตรวจเงินแผ่นดินและเงินอุดหนุนสหภาพยุโรป เป็นต้น หลักเกณฑ์ทั่วไปในการควบคุมการใช้จ่ายเงินของประเทศอังกฤษ คือ บรรดารายได้ของรัฐบาลต้องนำส่งบัญชีกระทรวงการคลัง ส่วนการจ่ายเงินแผ่นดินมีบทบัญญัติกำหนดไว้ชัดเจนว่ารายจ่ายใดสามารถจ่ายได้ ซึ่งงบประมาณรายจ่ายจะถูกเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัติโดยละเอียด ส่วนรายได้เพียงแต่รับอนุมัติพอเป็นพิธี งบประมาณประจำปีที่ผ่านการอนุมัติจากรัฐสภาแล้ว จะต้องออกเป็นกฎหมายจึงจะสามารถจ่ายเงินได้ แต่ยังมีเงินแผ่นดินที่อยู่นอกเหนือจากงบประมาณ ทำให้หน่วยงานสามารถเก็บเงินไว้ใช้จ่าย โดยเงินจำนวนนี้อยู่นอกเหนือการควบคุมจากรัฐสภาเป็นเงินที่มีกฎหมายบัญญัติรองรับไว้ คือ เงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคลัง ได้แก่ เงินช่วยราชการ เงินบำรุงมหาวิทยาลัย เงินบำรุงราชบัณฑิตยสถาน เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีเงินอุดหนุนอีกประเภทหนึ่งที่มีการควบคุมและตรวจสอบจากทางราชการ แต่ไม่ต้อง

¹¹¹ เอื้ออารีย์ อัจจะนิล, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 13*, น.114 - 116.

ส่งคืนคลังเมื่อใช้จ่ายไม่หมด เช่น เงินอุดหนุนบริติชมิวเซียมเพื่อจัดซื้อของสำหรับพิพิธภัณฑ์ เงินที่กระทรวงการคลังไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้เพราะเรียกเก็บผิดพลาด เป็นต้น ซึ่งในประเทศอังกฤษมีมาตรการที่ใช้ควบคุมการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคลังดังกล่าวนี้ค่อนข้างเข้มงวด โดยได้วางกระบวนการพิเศษให้มีการพิจารณาตรวจสอบการใช้จ่ายอย่างละเอียดทุกปีด้วยเหตุนี้จึงมีข้อยกเว้นให้ไม่ต้องนำเงินรายได้ส่งคลังไม่กี่ประเภท และมีเท่าที่จำเป็น

ส่วนระบบงบประมาณประเทศเยอรมนี และประเทศฝรั่งเศสมีความคล้ายคลึงกัน คือเนื้อหาของร่างงบประมาณประจำปีจะต้องประกอบทั้งรายรับและรายจ่าย หรือที่เรียกว่างบประมาณสองขา เพื่อให้งบประมาณมีความสมบูรณ์ ครบถ้วน และมีความโปร่งใส ซึ่งทั้งประเทศเยอรมนี และฝรั่งเศส ได้เชื่อว่ามีการบริหารการคลังที่มีความโปร่งใสมาก

ระบบงบประมาณของประเทศเยอรมนีจะแสดงทั้งรายรับและรายจ่ายให้สถานะอนุมัติทุกปี หากงบประมาณของปีถัดไปไม่ได้รับอนุมัติเป็นกฎหมาย รัฐบาลสหพันธ์มีอำนาจใช้จ่ายงบประมาณที่จำเป็นทั้งหมดได้จนกว่าจะได้มีการออกกฎหมายงบประมาณใหม่ ในอดีตประเทศเยอรมนีไม่ยอมให้มีเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคลัง โดยยึดหลักที่ว่ารายจ่ายทุกประเภทจะต้องถูกบรรจุอยู่ในงบประมาณที่จะต้องผ่านการพิจารณาจากสภาก่อนจึงจะใช้จ่ายเงินได้ แต่อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันนี้หลักการดังกล่าวได้ผ่อนคลายความเข้มงวดลง จึงพบว่ามีเงินอีกประเภทหนึ่งที่สามารถเก็บไว้ใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องส่งคลัง ได้แก่ เงินบริจาค เงินที่จ่ายไปเพื่อรักษาคุณภาพทางตลาด เงินบำรุงการศึกษา เงินอุดหนุน เป็นต้น ถึงแม้ว่าเงินเหล่านี้จะควบคุมได้ยาก แต่ก็มีผลจำเป็นในหลายประการ ทำให้ยังคงจำเป็นต้องมีเงินนอกงบประมาณอยู่ในระบบ ด้วยเหตุนี้ประเทศเยอรมนีจึงหามาตรการที่จะใช้ควบคุมการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคลัง คือ การวางกฎเกณฑ์ให้ในการควบคุมอย่างเข้มงวด กล่าวคือ รายจ่ายทั้งหมดจะต้องรายงานในเอกสารประกอบงบประมาณเพื่อให้สภาตรวจสอบการใช้จ่ายเงินที่ไม่ได้ส่งคลังทุกปี¹¹² ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1970 เป็นต้นมา ในส่วนเงินนอกงบประมาณบางประเภท เช่น รายจ่ายแผ่นดินที่เป็นภาษี ซึ่งคือรายได้ภาษีที่รัฐสูญเสียไปจากการดำเนินมาตรการในรูปแบบของการยกเว้นหรือการลดหย่อนทางภาษีเงินภาษี หรือรัฐบาลเก็บไว้เกินแล้วจำเป็นต้องจ่ายคืน ต้องถูกระบุไว้ในบัญชีพิเศษ เพื่อรายงานให้รัฐสภาทราบถึงจำนวนที่ใช้จ่ายไป

¹¹² Dirk-Jan Kraan, *supra note* 47, p.125 - 126.

หลักการควบคุมงบประมาณแผ่นดินได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยมาตรา 114 วรรคหนึ่ง ของกฎหมายพื้นฐาน ได้กำหนดให้รัฐบาลมีความรับผิดชอบต่อฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีหน้าที่ส่งบัญชีรายรับและรายจ่าย ตลอดจนบัญชีทรัพย์สิน และหนี้สิน สาธารณะแก่ฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสภาผู้แทนจากมลรัฐ เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติ ควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐบาล ซึ่งเป็นการควบคุมในทางการเมืองไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย แต่ อย่างไรก็ดี การที่รัฐสภายอมรับการใช้จ่ายงบประมาณของฝ่ายบริหารไม่กระทบสิทธิในการดำเนินคดีต่อ ผู้กระทำผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง การที่รัฐสภายอมรับการใช้จ่ายเงินไม่เป็นการยกเว้นความผิด ทางแพ่ง อาญา หรือปกครอง

นอกจากนี้ มาตรา 114 วรรคสอง ยังกำหนดให้การบริหารงบประมาณถูกควบคุมตรวจสอบ โดย “องค์กรตรวจเงินแผ่นดินแห่งสหพันธ์” ซึ่งมีหน้าที่สำคัญ 2 ประการ คือ ประการที่หนึ่ง ทำหน้าที่ สนับสนุนการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติตามวรรคหนึ่งให้สมบูรณ์ ประการที่สอง เป็นเครื่องมือเพื่อควบคุม ฝ่ายปกครอง กล่าวคือ องค์กรตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่รายงานผลการตรวจสอบโดยตรงต่อทั้งฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อให้องค์กรทั้งสองตรวจสอบและถ่วงดุลกัน คำวินิจฉัยขององค์กรตรวจเงินแผ่นดิน เป็นเพียงคำแนะนำเท่านั้น ในระดับมลรัฐก็ได้จัดตั้งองค์กรตรวจเงินแผ่นดินแห่งมลรัฐ เพื่อทำหน้าที่ ตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของฝ่ายบริหาร โดยมีสถานะเป็นหน่วยงานระดับสูงสุดของมลรัฐ¹¹³

สรุปแล้วประเทศฝรั่งเศสให้ความสำคัญกับกฎหมายการเงินการคลังของรัฐมาก กล่าวคือ นำไปบัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีศักดิ์สูงกว่ากฎหมายทั่วไป โดยตรา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพระราชบัญญัติงบประมาณ ลงวันที่ 1 สิงหาคม ค.ศ. 2001 (Loi organique n°2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances: LOLF)¹¹⁴ โดยกำหนดรายละเอียดเรื่องระบบงบประมาณแบบสองขา ที่แสดงทั้งงบประมาณรายรับและงบประมาณ รายจ่ายอยู่ในเอกสารฉบับเดียวกัน นอกจากนี้ ยังมีการควบคุมเงินแผ่นดินตั้งแต่ต้นทางของเงินที่ได้รับ

¹¹³ จักราวดี มนูญพงศ์, “การควบคุมวินัยทางงบประมาณและการคลังในระบบ กฎหมายเยอรมนีและไทย,” วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ 15 ฉบับที่ 3 (กรกฎาคม - กันยายน) 2558, น.44 - 45.

¹¹⁴ โสธยา แวหะยี่, “ความสัมพันธ์ระหว่างระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตาม ยุทธศาสตร์ และกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ,” วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนครสวรรค์, ฉบับที่ 2 ปีที่ 7 (พฤศจิกายน 2557), น.164.

มาตลอดจนปลายทางของเงินที่จะออกไป กล่าวคือเงินทั้งปวงที่รัฐได้รับมาต้องส่งเข้าคลัง¹¹⁵ และสามารถใช้จ่ายได้ตามที่รัฐสภาอนุมัติ โดยรัฐสภาในฐานะผู้แทนประชาชนมีอำนาจสูงสุดในการอนุมัติ ทั้งงบประมาณด้านรายรับและงบประมาณด้านรายจ่าย สรุปลแล้วประเทศฝรั่งเศสยึดถือหลักการทางการคลังที่สำคัญ กล่าวคือ ฝ่ายบริหารจะเก็บเงินจากราษฎรไม่ได้และจะจ่ายเงินไม่ได้เว้นแต่โดยอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ โดยบรรดาเงินที่เก็บมาได้ต้องนำส่งคลัง และจะมีการกำหนดรายได้และรายจ่ายโดยประมาณเป็นรายปีทุกปี ฝ่ายบริหารไม่อาจจัดเก็บเงินและใช้จ่ายเงินได้ โดยปราศจากความยินยอมของประชาชน งบประมาณที่ผ่านการอนุมัติจากรัฐสภาแล้วจะออกมาในรูปของกฎหมายตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพระราชบัญญัติงบประมาณ ลงวันที่ 1 สิงหาคม ค.ศ. 2001 หลักการนี้แม้จะมีข้อยกเว้นให้หน่วยงานเก็บรัฐเก็บไว้ใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องนำส่งคลัง แต่ก็มีเพียงแค่ 2 กรณีเท่านั้น คือ กรณีที่หนึ่ง เงินรายได้ที่จ่ายในสหภาพยุโรป และกรณีที่สองเงินรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะต้องมีการกำหนดและประมาณการแยกออกมาโดยชัดเจน ตามวัตถุประสงค์และจำนวนด้วย นอกจากนี้ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (Conseil constitutionnel) ยังได้เข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบความสมบูรณ์และถูกต้องของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีที่รัฐบาลเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณา หากคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีความเห็นว่าเนื้อหาในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญ¹¹⁶

สรุปลแล้วประเทศอังกฤษ อนุญาตให้มีเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคลังเพียงไม่กี่ประเภทและมีเท่าที่จำเป็น ดังนี้ รายจ่ายตามพระราชบัญญัติเงินคลังที่อนุญาตให้จ่ายเงินเพื่อชำระดอกเบี้ยเงินกู้ เงินเดือนผู้พิพากษา ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำฝ่ายค้าน ผู้ตรวจเงินแผ่นดินและเงินอุดหนุนสหภาพยุโรป เงินช่วยราชการ เงินบำรุงมหาวิทยาลัย เงินบำรุงราชบัณฑิตยสถาน เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีเงินอุดหนุนอีกประเภทหนึ่งที่มีการควบคุมและตรวจสอบจากทางราชการ แต่ไม่ต้องส่งคืนคลังเมื่อใช้จ่ายไม่หมด เช่น เงินอุดหนุนบริติชมิวเซียมเพื่อจัดซื้อของสำหรับพิพิธภัณฑ์ เงินที่ไม่พึงชำระให้แก่ราชการ ส่วนประเทศเยอรมนีและประเทศฝรั่งเศสค่อนข้างมีความเคร่งครัดเรื่องเงินนอกงบประมาณ โดยพบว่าประเทศเยอรมนีมีใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ แต่มีการกำหนดให้หน่วยงานต่าง ๆ

¹¹⁵ เอื้ออารีย์ อัจจะนิล, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 13*, น.114 - 116.

¹¹⁶ Frédérique Rueda-Despouey, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 67*, น.9 - 10.

จะต้องจัดทำแผนงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่อยู่นอกงบประมาณทุกประเภทไว้ในแผนงบประมาณการรายจ่ายประจำปีรวมของรัฐ ส่วนประเทศฝรั่งเศสพบว่ามิชอบกเว้นให้หน่วยงานของรัฐเก็บเงินไว้ใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องนำส่งคลัง แต่ก็มีเพียงแค่สอง กรณีเท่านั้น คือ กรณีที่หนึ่ง เงินรายได้ที่จ่ายในสหภาพยุโรป และกรณีที่สองเงินรายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะต้องมีการกำหนดและประมาณการแยกออกมาโดยชัดเจน ตามวัตถุประสงค์และจำนวน โดยหน่วยงานต้องจัดทำแผนงบประมาณรายจ่ายประจำปีนอกงบประมาณทุกประเภทไว้ในแผนงบประมาณรายจ่ายประจำปีรวมของรัฐไว้¹¹⁷

¹¹⁷ จรัส สุวรรณมาลา, การคลังภาครัฐ ว่าด้วยการแย่งชิง หักหลัง และสุ่มเสี่ยง ภาค 1 สถาบันการคลัง, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556), น.120 - 121.

บทที่ 5

ปัญหาการควบคุมการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังของส่วนราชการ

จากการศึกษาถึงข้อความคิดเกี่ยวกับเงินแผ่นดินและเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลัง ในบทที่ 2 มาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยในการควบคุมการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังของส่วนราชการ ในบทที่ 3 มาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศในการควบคุมการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลัง ในบทที่ 4 ทำให้ทราบว่ามาตรการในการควบคุมการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังมีกระจัดกระจายอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ ได้แก่ มาตรา 169 วรรคหนึ่ง แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่วางหลักเกณฑ์เรื่องการจ่ายเงินแผ่นดิน มาตรา 170 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่วางหลักเกณฑ์เรื่องารายงานการรับและการจ่ายเงินรายได้ที่ไม่ต้องนำส่งคลัง และการใช้จ่ายเงินรายได้ต้องเป็นไปตามกรอบวินัยการเงินการคลังตามหมวด 8 การเงิน การคลัง และงบประมาณด้วย แต่อย่างไรก็ตาม พบว่ามาตรการที่ใช้ควบคุมการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังของส่วนราชการที่มีอยู่ในปัจจุบันยังขาดความรัดกุม และยังพบว่าบางหน่วยงานละเลยไม่ปฏิบัติตาม ปัญหาและช่องโหว่ของมาตรการที่ใช้ควบคุมการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังของส่วนราชการ สรุปได้ดังนี้

5.1 ปัญหาการยกเว้นไม่ต้องนำเงินส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

มาตรการที่ใช้ควบคุมเงินแผ่นดินของประเทศไทยที่สำคัญประการหนึ่ง คือ เงินทุกประเภทที่ส่วนราชการได้รับไว้เป็นกรณีสิทธิ์ต้องถูกส่งเข้าคลังเป็นรายได้แผ่นดิน และการจะใช้จ่ายต้องจ่ายตามระบบงบประมาณ¹ แต่พบว่าในปัจจุบันมีข้อยกเว้นเป็นจำนวนมากที่กำหนดให้หน่วยงานสามารถเก็บเงินบางประเภทไว้ใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้ของแผ่นดิน ทำให้ส่วนราชการสามารถเก็บเงินประเภทนี้ไว้ใช้จ่ายได้เองนอกเหนือจากเงินงบประมาณรายจ่าย เงินนอกงบประมาณ

¹ ปรีชา สุวรรณทัต, “มาตรา 169 แห่งรัฐธรรมนูญ 2550 กับหลักครบถ้วนของงบประมาณ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 31 ตุลาคม 2558, จาก <http://www.naewna.com/politic/columnist/9968>.

ที่ไม่ใช่เงินคงคลังดังกล่าวอยู่นอกเหนืออำนาจการควบคุมการใช้จ่ายเงิน ทั้งสำนักงบประมาณ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน หรือกระทรวงการคลัง²

ข้อยกเว้นที่อนุญาตให้หน่วยงานไม่ต้องส่งเงินเข้าคลัง ได้แก่ ข้อยกเว้นมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ข้อยกเว้นตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และข้อยกเว้นตามกฎหมายเฉพาะอื่น ได้แก่ กฎหมายที่เกี่ยวกับการกู้เงิน กฎหมายที่เกี่ยวกับสถาบันการศึกษา กฎหมายกองทุนต่างๆ เป็นต้น จะเห็นได้ว่าข้อยกเว้นให้ส่วนราชการเก็บเงินไว้ใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องนำส่งคลังมีเป็นจำนวนมากกระจัดกระจายอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ

เงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังยังมีสถานะเป็นเงินแผ่นดินตามมาตรา 169 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ถึงแม้ว่าจะมีกฎหมายหรือตามที่รัฐมนตรีอนุญาตให้ส่วนราชการเก็บเงินไว้ใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องนำส่งคลังก็ตาม ด้วยเหตุนี้การใช้จ่ายนอกงบประมาณดังกล่าวจึงต้องยึดถือตามหลักเกณฑ์การจ่ายเงินตามมาตรา 169 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่กำหนดให้การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้เฉพาะที่อนุญาตอยู่ในกฎหมายสืบแต่เท่านั้น ดังนั้น การใช้จ่ายเงินที่ไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินจึงต้องระมัดระวังเรื่องการจ่ายเงินแผ่นดินที่อาจขัดต่อรัฐธรรมนูญด้วย ดังเช่นที่คณะกรรมการกฤษฎีกาเคยตีความบิดเบือนว่า “เงินของหน่วยงานที่มีกฎหมายยกเว้นไม่ต้องนำส่งเข้าเป็นเงินคงคลังไม่เป็นเงินแผ่นดินตามมาตรา 169 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550”³

ข้อยกเว้นที่อนุญาตให้ส่วนราชการไม่ต้องนำเงินส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินตามกฎหมายสรุปโดยสังเขป ได้ดังนี้

5.1.1 ข้อยกเว้นตามมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502

บทบัญญัติตามมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 เริ่มมีมาตั้งแต่สมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ (นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น) โดยการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่นิติบัญญัติ) ในปี พ.ศ.2503 ได้ชี้แจงเหตุผลและความจำเป็นในการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรานี้ว่า “บทบัญญัติบางมาตราของกฎหมายวิธีการงบประมาณฉบับเดิมได้วางกฎเกณฑ์ไว้เคร่งครัดเกินไปจนเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เรื่องการกู้ยืมเงินของรัฐวิสาหกิจ หรือการนำส่งเงินรายรับของสถาบันบางแห่ง หรือกรณีที่เอกชนบริจาคเงินบำรุง

² ปรีชา สุวรรณทัต, คำอธิบายกรอบวินัยกฎหมายการเงินการคลังมหาชนที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2553), น.88.

³ ปรีชา สุวรรณทัต, วิชาธรรมศาสตร์ว่าด้วยการคลัง, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2557), น.187.

สถาบันต่าง ๆ เพื่อเป็นการใดการหนึ่งเป็นพิเศษ ด้วยเหตุนี้จึงควรเป็นไปตามเจตนารมณ์ของผู้บริจาค จึงได้แก้กฎหมายในส่วนนี้เพื่อให้มีความเหมาะสม”⁴

มาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดถึงข้อยกเว้นที่ให้เงินบางประเภทของส่วนราชการไม่ต้องนำเงินส่งคลัง จึงเป็นผลให้เกิดเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังตามมาหลายประเภท สรุปสาระสำคัญและปัญหาที่พบตามบทบัญญัติดังกล่าว ได้ดังนี้

5.1.1.1 มาตรา 24 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502

มาตรา 24 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการควบคุมเงินที่ส่วนราชการได้รับเป็นกรณีพิเศษ โดยให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินนั้นนำส่งคลังตามระเบียบหรือข้อบังคับที่รัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น ในส่วนท้ายที่บัญญัติว่า “เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น” การบัญญัติในลักษณะปลายเปิดเช่นนี้ ส่งผลให้เงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังมีความหลากหลายมากขึ้น เพราะเปิดโอกาสให้มีการตรากฎหมายอื่นเพื่อยกเว้นไม่ต้องนำเงินส่งคลังได้ กฎหมายที่ออกตามความในวรรคนี้ ได้แก่ กฎหมายเกี่ยวกับกองทุน กฎหมายเกี่ยวกับการกู้เงิน จะเห็นได้ว่าเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังนี้สามารถนำไปใช้จ่ายได้เลยโดยไม่ต้องเสนอต่อรัฐสภาเพื่อให้ความเห็นชอบ ไม่ต้องชี้แจงรายละเอียดที่อาจมีความเสี่ยงจะถูกปรับลดจำนวนเงินได้ ดังนั้น จึงเป็นช่องทางให้ฝ่ายบริหารจัดตั้งกองทุนได้ และสามารถก่อหนี้ผูกพันและการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณได้อย่างกว้างขวาง โดยไม่มีขอบเขตที่ชัดเจน⁵

เรื่องข้อยกเว้นการไม่ต้องเงินส่งคลัง เคยมีประเด็นถกเถียงเรื่องเงินที่ไม่ต้องนำเงินส่งคลังว่ายังคงมีสถานะเป็นเงินแผ่นดินหรือไม่ คือ กรณีของร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. หรือที่เรียกว่า “ร่างพระราชบัญญัติกู้เงินสองล้านล้าน” ที่มีประเด็นเรื่องหลักการของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ขัดต่อมาตรา 169 หรือไม่ ซึ่งแยกได้อีกเป็นสองประเด็น คือ

⁴ รายงานการประชุมสภากร่างรัฐธรรมนูญ ทำหน้าที่นิติบัญญัติ ครั้งที่ 76 วันที่ 13 ตุลาคม 2503, น.1242 - 1246.

⁵ จรัส สุวรรณมาลา, ประชาธิปไตยทางการคลังไทย, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2558), น.173.

ประเด็นที่หนึ่ง เงินกู้สองล้านล้านบาทเป็นเงินแผ่นดินหรือไม่

ประเด็นที่สอง ร่างพระราชบัญญัติกู้เงินสองล้านล้านบาทเข้าข่ายกฎหมายสี่ฉบับที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้จ่ายเงินแผ่นดินได้หรือไม่

จากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 3 - 4/2557 สรุปได้ว่า เงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. เป็นเงินแผ่นดิน เพราะเป็นเงินที่กระทรวงการคลังเป็นผู้ครอบครองหรือเป็นเจ้าของ ไม่ว่าจะมีการนำเงินดังกล่าวส่งคลังหรือไม่ก็ตาม ด้วยเหตุนี้ การจ่ายเงินตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จึงต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การจ่ายเงินแผ่นดิน ตามมาตรา 169 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในฐานะที่เป็นประเพณีการปกครองของประเทศไทย จากการพิจารณา พบว่าร่างพระราชบัญญัติกู้เงินสองล้านล้านบาท ไม่อยู่ในกฎหมายสี่ประเภท ตามที่มาตรา 169 ระบุไว้ ถึงแม้ว่า ร่างพระราชบัญญัติกู้เงินสองล้านล้านบาทจะมีบัญชีแนบท้ายที่มีลักษณะเป็นงบประมาณรายจ่ายก็ตาม แต่ร่างพระราชบัญญัติกู้เงินสองล้านล้านบาทไม่ได้ผ่านกระบวนการของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และไม่ได้มีการนำเสนอตามมาตรา 167 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง และมาตรา 168 ดังนั้น จึงไม่อาจถือได้ว่าร่างพระราชบัญญัติกู้เงินสองล้านล้านบาทเป็นกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย⁶ เนื่องจากร่างพระราชบัญญัตินี้บัญญัติให้หน่วยงานเจ้าของโครงการจัดทำรายละเอียดการดำเนินโครงการเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติการดำเนินโครงการและอนุมัติการจัดสรรเงินกู้ตามโครงการดังกล่าว ซึ่งเป็นผลให้จ่ายเงินเพื่อดำเนินโครงการต่าง ๆ ในแต่ละปีงบประมาณไม่ได้ผ่านการตรวจสอบของรัฐสภา รวมทั้งไม่มีการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินดังกล่าวอย่างชัดเจน⁷ กรณีจึงเป็นร่างพระราชบัญญัติที่บัญญัติให้จ่ายเงินแผ่นดินกระทำโดยไม่เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 169 วรรคหนึ่ง การที่ร่างพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้จ่ายเงินก็อันเป็นการขัดหรือแย้งกับมาตรา 169 วรรคหนึ่ง ย่อมเป็นการใช้จ่ายเงินที่ไม่เป็นไปตามกรอบวินัยการเงินการคลังตามรัฐธรรมนูญแห่ง

⁶ พิสิฐ ลี้อาธรรม, ร่างพรบ.เงินกู้ 2 ล้านล้านบาท: ความขัดแย้งในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญสี่ฉบับ เมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม 2559, จาก http://www.econ.cmu.ac.th/econmag/journals/issue18-1_1.pdf.

⁷ เฟื่องอ้าง.

ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่อยู่ในหมวด 8 ว่าด้วยการเงิน การคลัง และการงบประมาณ จึงเป็นการขัดหรือแย้งกับมาตรา 170 ด้วย⁸

5.1.1.2 มาตรา 24 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502

มาตรา 24 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 บัญญัติว่า “ส่วนราชการใดได้รับเงินที่มีผู้มอบให้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ส่วนราชการนั้นใช้จ่ายในกิจการของส่วนราชการนั้นก็ดี หรือได้รับเงินที่เกิดจากทรัพย์สินซึ่งมีผู้มอบให้เพื่อหาดอกผลใช้จ่ายในกิจการของส่วนราชการนั้นก็ดี ให้ส่วนราชการนั้นจ่ายเงินหรือก่อนนี้ผูกพันภายในวงเงินที่ได้รับนั้นได้ และไม่ต้องนำส่งคลัง” ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการรับเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้ทางราชการ พ.ศ. 2526 ข้อ 8 ได้วางหลักเกณฑ์ที่ใช้ควบคุมการใช้จ่ายเงินประเภทนี้ ไว้ว่า เงินบริจาคหรือดอกผลที่เกิดจากทรัพย์สินซึ่งมีผู้บริจาค ส่วนราชการจะนำไปใช้จ่าย หรือก่อนนี้ผูกพันตามวัตถุประสงค์ของผู้บริจาคเท่านั้น ถ้าผู้บริจาคไม่ได้ระบุวัตถุประสงค์ไว้ หรือระบุไว้ไม่ชัดเจน ให้ส่วนราชการจะนำไปใช้จ่าย หรือก่อนนี้ผูกพันได้ ในกิจการหรือในทางที่เป็นประโยชน์แก่ทางราชการ โดยการจ่ายเงินบริจาค นั้นต้องได้รับการอนุมัติจากหัวหน้าส่วนราชการ แต่อย่างไรก็ตาม กระทรวงการคลังอาจพิจารณาให้ส่วนราชการส่งเงินบริจาคเป็นรายได้แผ่นดินก็ได้ จะเห็นได้ว่าเงินบริจาคที่เจ้าของเงินวัตถุประสงค์ไว้ให้นำไปใช้ในกิจการตามที่ระบุเท่านั้น การจะบังคับให้นำเงินในส่วนนี้ส่งคลัง แล้วค่อยตั้งงบประมาณให้กับหน่วยงานนั้น จึงเป็นการไม่เหมาะสม นอกจากนี้ กรณีที่ผู้บริจาคไม่ได้ระบุวัตถุประสงค์ไว้หรือระบุไม่ชัดเจน กระทรวงการคลังก็มีอำนาจพิจารณาที่จะกำหนดให้นำเงินส่วนนี้ส่งคลังได้

หลังจากที่มีการใช้จ่ายเงินไปแล้วระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการรับเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้ทางราชการ พ.ศ. 2526 ข้อ 14 ได้กำหนดให้ส่วนราชการจัดทำบัญชี และหลักฐานการรับจ่ายเงินบริจาค ให้เป็นไปตามระเบียบของทางราชการโดยอนุโลม เว้นแต่จะได้รับอนุมัติจากกระทรวงการคลังให้ปฏิบัติเป็นอย่างอื่น และให้รวบรวมหลักฐานการรับจ่ายเงินให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน หรือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินส่วนภูมิภาคแล้วแต่กรณี สามารถตรวจสอบได้ทุกขณะ เงินนอกงบประมาณประเภทนี้คล้ายกับข้อยกเว้นของประเทศเยอรมนีที่กำหนดให้เงินบริจาคได้รับยกเว้นไม่ต้องนำส่งคลัง

⁸ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 3 - 4/2557 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 131 ตอนที่ 35 ก 16 กรกฎาคม 2557, น.1 - 4.

5.1.1.3 มาตรา 24 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502

มาตรา 24 วรรคสาม ของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 บัญญัติว่า “ในกรณีส่วนราชการได้รับเงินตามโครงการช่วยเหลือหรือร่วมมือกับรัฐบาลต่างประเทศ องค์การสหประชาชาติ ทบวงการชำนาญพิเศษแห่งสหประชาชาติ องค์การระหว่างประเทศอื่นใดหรือบุคคลใด ไม่ว่าจะเป็เงินให้กู้หรือให้เปล่า รวมทั้งเงินที่ส่วนราชการได้รับสืบเนื่องจากโครงการช่วยเหลือหรือร่วมมือเช่นว่านั้น รัฐมนตรีจะกำหนดเป็นอย่างอื่นโดยไม่ต้องนำส่งคลังก็ได้” เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศทั้งกรณีที่ให้เปล่าหรือให้กู้ จะมีการตกลงหรือสัญญาระหว่างผู้รับและผู้ให้ความช่วยเหลืออยู่แล้วว่าจะใช้ในเรื่องใด การต้องนำเงินในส่วนนี้ส่งคลังและจ่ายตามกระบวนการงบประมาณปกติ ก็จะเป็นอุปสรรคแก่การปฏิบัติงาน และเป็นการไม่เหมาะสม

5.1.1.4 มาตรา 24 วรรคสี่ (1) แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502

มาตรา 24 วรรคสี่ (1) พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 บัญญัติว่า “เงินที่ได้รับในลักษณะค่าชดใช้ความเสียหายหรือสิ้นเปลืองแห่งทรัพย์สินและจำเป็นต้องจ่ายเพื่อบูรณะทรัพย์สินหรือจัดให้ได้ทรัพย์สินคืนมา” เงินประเภทนี้ส่วนราชการได้รับมาเพื่อนำไปใช้ในการบูรณะทรัพย์สิน หรือจัดให้ได้ทรัพย์สินคืนมาก็ควรนำไปใช้จ่ายตามเจตนารมณ์นั้น การจะให้นำเงินส่วนนี้ส่งคลังก่อนค่อยนำมาใช้จ่าย จึงเป็นการไม่เหมาะสม

5.1.1.5 มาตรา 24 วรรคสี่ (2) แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502

มาตรา 24 วรรคสี่ (2) พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 บัญญัติว่า “เงินรายรับของส่วนราชการที่เป็นสถานพยาบาล สถานศึกษาหรือสถานอื่นใดที่อำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณประโยชน์หรือประชาสงเคราะห์” เงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังตามบทบัญญัตินี้ ได้แก่เงินบำรุงสถานศึกษา เช่น โรงเรียน มหาวิทยาลัย ซึ่งก็คือค่าเล่าเรียนนั่นเอง ถ้าจะให้นำส่งคลังหมดก็เป็นการไม่สมควร และเพื่อให้ผู้ที่จ่ายเงินบำรุงเห็นว่าไม่ได้เอาเงินไปใช้ทำอย่างอื่น ด้วยเหตุนี้เงินค่าเล่าเรียนหรือเงินบำรุงการศึกษานี้ ก็ควรให้สถานบันการศึกษานั้น ๆ เป็นผู้เก็บไว้⁹ ซ้อยกเว้นในส่วนนี้คล้ายกับของประเทศอังกฤษและเยอรมนี จะเห็นได้ว่าองค์กรต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนเป็นองค์กรที่มีลักษณะพิเศษ ดังนั้น จึงกำหนดให้หน่วยงานเหล่านี้เก็บเงินไว้ใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องส่งคลัง เพื่อความคล่องตัว และรวดเร็วในการใช้จ่ายเงิน

⁹ รายงานการประชุมสภาาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 76 วันที่ 13 ตุลาคม 2503.

5.1.1.6 มาตรา 24 วรรคสี่ (3) แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502

มาตรา 24 วรรคสี่ (3) ของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 บัญญัติว่า “เงินที่ได้รับในลักษณะผลพลอยได้จากการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่” หากยินยอมให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินนั้นเอาไปใช้จ่ายได้ตามวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งตามระเบียบที่ได้ทำการตกลงกับกระทรวงการคลังก็อาจจะเป็นแรงจูงใจให้ส่วนราชการนั้น ๆ มีความสนใจเกี่ยวกับการที่จะทำให้เกิดผลพลอยได้มากขึ้น¹⁰

5.1.1.7 มาตรา 24 วรรคสี่ (4) แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502

มาตรา 24 วรรคสี่ (4) พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 บัญญัติว่า “เงินที่ได้รับจากการจำหน่ายหุ้นในนิติบุคคลเพื่อนำไปซื้อหุ้นในนิติบุคคลอื่น” เมื่อศึกษาถึงเจตนารมณ์ของการตราบทบัญญัติในส่วนนี้ เนื่องจากในขณะนั้นกระทรวงการคลังกำลังอยู่ในระหว่างเสนอร่างพระราชบัญญัติเพื่อพัฒนาการลงทุน พ.ศ. โดยมีมุ่งหมายให้กระทรวงการคลังสามารถบริหารทรัพย์สินของรัฐได้ โดยไม่ต้องนำเงินที่ได้จากการขายหุ้นที่รัฐถืออยู่ในรัฐวิสาหกิจหรือบริษัทส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน คณะกรรมการกฤษฎีกาฝ่ายสังคมและกฎหมายจึงได้เสนอให้กระทรวงการคลังควรรับไปพิจารณาแก้ไขมาตรา 24 วรรคสี่ (4) และ มาตรา 24 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 เพื่อยกเว้นให้เงินที่ได้จากการขายหุ้นของรัฐไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน แทนการเสนอขอตั้งกองทุนตามร่างพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อพัฒนาการลงทุน พ.ศ. น่าจะเหมาะสมกว่า” ประกอบกับในสมัยนั้นรัฐบาลได้พยายามที่จะเปิดการค้าเสรี โดยมีการระดมทุนผ่านตลาดหลักทรัพย์ เพื่อลดภาระในการดูแลจึงให้ส่วนราชการทำการขายหุ้นหนึ่ง เพื่อไปซื้อหุ้นในนิติบุคคลอื่นได้โดยไม่ต้องนำส่งคลัง เป็นการลดขั้นตอนการปฏิบัติที่ยุ่งยากและใช้เวลานาน

การใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังมีความเสี่ยงที่อาจจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ ทั้งเรื่องการจ่ายเงินแผ่นดินตามมาตรา 169 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และมาตรา 170 วรรคสอง แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 อีกด้วย เนื่องจากว่ากฎหมายที่ยกเว้นให้ส่วนราชการไม่ต้องนำเงินส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินเป็นคนละส่วนกับกฎหมายที่อนุญาตให้ส่วนราชการจ่ายเงินแผ่นดินได้ ดังนั้น การจ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังยังต้องยึดถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การจ่ายเงินแผ่นดินตามมาตรา 169 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในฐานะที่เป็นประเพณีการปกครองของ

¹⁰ รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 ครั้งที่ 10 1 มีนาคม 2517, น.534.

ประเทศไทย เมื่อการจ่ายเงินแผ่นดินไม่เป็นไปตามกรอบวินัยการเงินการคลังมาตรา 169 แล้ว ในขณะเดียวกันจึงขัดต่อมาตรา 170 วรรคสอง ที่กำหนดให้การจ่ายเงินรายได้ที่ไม่ต้องนำส่งคลังต้องอยู่ภายใต้กรอบวินัยการเงินการคลังตามหมวดนี้ด้วย

นอกจากนี้ การใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 24 ของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 เช่น 1) เงินบริจาค 2) เงินรายรับของส่วนราชการที่เป็นสถานศึกษาหรือสถานพยาบาล 3) เงินที่ได้รับในลักษณะผลพลอยได้จากการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ 4) เงินที่ได้รับจากการจำหน่ายหุ้นในนิติบุคคลเพื่อนำไปซื้อหุ้นในนิติบุคคลอื่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังอาจอนุญาตให้ส่วนราชการนำไปใช้จ่ายโดยไม่ต้องนำส่งคลังก็ได้ โดยการจ่ายเงินตามข้อ 2) และข้อ 3) ต้องเป็นไปตามระเบียบที่ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีและผู้อำนวยการ ส่วนการจำหน่ายหุ้นและการซื้อหุ้นตามข้อ 4) ต้องเป็นไปตามระเบียบของกระทรวงการคลัง ที่ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี จะเห็นได้ว่า กระบวนการตั้งแต่ขั้นตอนการอนุมัติให้ไม่ต้องนำเงินส่งคลัง จนถึงขั้นตอนการใช้จ่ายเงินอยู่ที่ฝ่ายบริหารทั้งสิ้น¹¹ ไม่ผ่านการพิจารณาจากรัฐสภา และยังไม่สอดคล้องกับหลักการถ่วงดุลอำนาจอีกด้วย

5.1.2. ข้อยกเว้นตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491

พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 มาตรา 4 กำหนดให้บรรดาเงินทั้งปวงที่พึงชำระให้แก่รัฐบาลให้หัวหน้าส่วนราชการมีหน้าที่ควบคุมให้ส่งเข้าคลัง นอกจากนี้ ยังได้วางข้อยกเว้นโดยให้รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดข้อบังคับอนุญาตให้หัวหน้าส่วนราชการใดๆ หักจ่ายจากเงินที่จะต้องส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังในกรณีดังนี้

5.1.2.1 มาตรา 4 วรรคสอง (1) แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491

พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 มาตรา 4 วรรคสอง (1) กล่าวถึง การหักจ่ายที่มีกฎหมายอนุญาตให้จ่ายได้ จะเห็นได้ว่าข้อยกเว้นตามที่บัญญัติไว้นี้ส่งผลให้เงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังมีความหลากหลายมากขึ้น เพราะเปิดโอกาสให้มีการตรากฎหมายอื่นเพื่อยกเว้นไม่ต้องนำเงินส่งคลังได้

5.1.2.2 มาตรา 4 วรรคสอง (2) แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491

มาตรา 4 วรรคสอง (2) แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 กล่าวถึง รายจ่ายที่จำเป็นต้องจ่ายเพื่อเป็นค่าสินบนรางวัล หรือค่าใช้จ่ายในการจัดให้ได้มาซึ่งเงินอันพึงต้องชำระให้แก่รัฐบาล เดิมทีเงินสินบนรางวัลมีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไป

¹¹ มนตรี เจริญมิตรชัย, “การควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณ,” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), น.84.

อย่างมีประสิทธิภาพ ช่วยเสริมสร้างขวัญกำลังใจให้เจ้าหน้าที่ที่ทำงานเสี่ยงอันตราย¹² พบว่าเรื่องเงินสินบนรางวัลเกิดปัญหาในหลายเรื่อง ดังนี้

2.1) เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างเจ้าหน้าที่ด้วยกันเอง และระหว่างเจ้าหน้าที่แต่ละหน่วยงานที่ไม่มีกฎหมายให้มีการจ่ายเงินสินบนรางวัล

2.2) การจ่ายเงินสินบนรางวัล โดยหักจ่ายที่จะจ่ายจากเงินสินบนรางวัล ทำให้รัฐขาดรายได้ที่ควรจะเป็นของรัฐส่วนหนึ่ง ยกตัวอย่างเช่น ระบบการจ่ายเงินสินบนรางวัลของกรมศุลกากร หลังจากที่ผู้กระทำผิดจ่ายค่าปรับ หรือนำของกลางที่จับกุมได้ขายทอดตลาด ก่อนนำเงินส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน จะถูกกรมศุลกากรหักเงินเพื่อจ่ายเป็นค่าสินบนรางวัล ซึ่งในกรณีที่มีสายสืบจะถูกหักเงินเป็นค่าสินบนรางวัลสูงถึงร้อยละห้าสิบห้าของค่าปรับ¹³

2.3) มีการใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจสั่งจ่ายมากเกินไป และยังไม่มีการเปิดเผยข้อมูลที่สามารถตรวจสอบได้

2.4) การจ่ายเงินสินบนรางวัลโดยขาดระบบตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพย่อมเป็นช่องทางของการทุจริตคอร์รัปชัน¹⁴

2.5) เจ้าหน้าที่อาจจะมุ่งเน้นปฏิบัติเฉพาะงานที่ได้รับเงินสินบนรางวัล โดยละเลยการปฏิบัติงานตามหน้าที่ประจำที่ไม่ได้รับผลตอบแทนใด ตามมาด้วยปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน เช่น การสร้างพยานหลักฐานเท็จเพื่อเบิกจ่ายเงินสินบน¹⁵

5.1.2.3 มาตรา 4 วรรคสอง (3) แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491

มาตรา 4 วรรคสอง (3) แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 กล่าวถึงรายจ่ายที่ต้องจ่ายคืนให้แก่บุคคลใด เพราะเป็นเงินอันไม่พึงต้องชำระให้แก่รัฐบาล เงินส่วนนี้ไม่ได้เป็นกรรมสิทธิ์ของส่วนราชการโดยแท้จริง จึงต้องจ่ายคืนแก่เจ้าของไป การที่จะให้เงินส่วนนี้มาเข้ากระบวนการจ่ายเงินตามปกติ ก็ดูเป็นการไม่เหมาะสม และเป็นการเสียเวลาโดยใช่เหตุ บทบัญญัติใน

¹² “กรมศุลกากร (5) : ระบบการจ่ายเงินสินบน รางวัล หลุมดำการปฏิรูป และรัฐเก็บภาษีได้เพิ่มขึ้นหรือใครได้!!” สืบค้นเมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2559, จาก <http://thaipublica.org/2012/10/customs-department-5>.

¹³ เพิ่งอ้าง.

¹⁴ ประธาน วัฒนวานิชย์ และคณะ, “วิเคราะห์การจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ คณะอนุกรรมการฝ่ายวิจัย สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ” จัดโดยสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, สิงหาคม 2555, น.225.

¹⁵ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 13.

ส่วนนี้จึงเป็นวิธีปฏิบัติเพื่อความสะดวกในการดำเนินงานในการบัญชีและการเงิน¹⁶ จะเห็นว่า
 ช้อยกเว้นให้ส่วนราชการไม่ต้องนำเงินส่งคลังนี้คล้ายกับช้อยกเว้นประเทศอังกฤษ

5.1.3 ช้อยกเว้นตามกฎหมายเฉพาะอื่น

ช้อยกเว้นตามกฎหมายเฉพาะอื่น เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการกู้เงิน กฎหมายเกี่ยวกับ
 สถาบันการศึกษา ยกตัวอย่างเช่น พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบ
 บริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. 2555 พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ.
 2541 เป็นต้น จะเห็นได้ว่า มีกฎหมายที่ออกมาช้อยกเว้นให้ส่วนราชการยกเว้นไม่ต้องนำเงินส่งคลัง
 กระจัดกระจายอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ ซึ่งรายจ่ายนอกงบประมาณเหล่านี้ไม่ผ่านความเห็นชอบจาก
 รัฐสภาเสียก่อน จึงมีความสะดวกคล่องตัวกว่าเงินในงบประมาณ จึงเป็นช่องทางที่ฝ่ายบริหาร
 พยายามใช้จ่ายเงินผ่านช่องทางนี้มากขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งสร้างความเสี่ยงทางการคลัง และกระทบต่อ
 เสถียรภาพทางการคลังด้วย

จากการพิจารณาข้อมูลการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณในช่วง 10 กว่าปีที่ผ่านมา พบว่ารัฐบาล
 ในช่วงหลังได้มีการกำหนดนโยบายโดยอาศัยเงินนอกงบประมาณเป็นจำนวนมาก¹⁷ ยกตัวอย่างเงินนอก
 งบประมาณประจำไตรมาสที่ 4 ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 รวมเงินนอกงบประมาณทั้งสิ้น 3,361,635.45 ล้าน
 บาท (เป็นเงินฝากกระทรวงการคลังจำนวน 235,751.34 ล้านบาท)¹⁸ เงินนอกงบประมาณประจำไตรมาสที่ 1
 ปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 รวมเงินนอกงบประมาณทั้งสิ้น 3,331,501.09 ล้านบาท (เป็นเงินฝาก
 กระทรวงการคลังจำนวน 203,721.65 ล้านบาท)¹⁹ เงินนอกงบประมาณประจำไตรมาสที่ 2 ปีงบประมาณ

¹⁶ บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติเงินคลัง (ฉบับที่....) พ.ศ. 2495.

¹⁷ สมชัย จิตสุชน และคณะ, “การเติบโตอย่างมีเสถียรภาพ : การสร้างวินัยทางการคลังและ
 ธรรมาภิบาล,” ในการสัมมนาวิชาการประจำปี 2557 “ประเทศไทยในสามทศวรรษหน้า : สีความท้าทาย
 เพื่อการเติบโตอย่างมีคุณภาพ”, จัดโดยมูลนิธิชัยพัฒนาสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและ
 สังคมแห่งชาติมูลนิธิปริตริค เอแบร์ท และมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย กรุงเทพมหานคร,
 2557 : น.7 - 8.

¹⁸ กรมบัญชีกลาง, “ภาพแสดงข้อมูลทางการเงินของเงินนอกงบประมาณ (ภาพรวม) ประจำ
 ไตรมาสที่ 4 ปีงบประมาณ 2558 (ข้อมูลเบื้องต้น),”

¹⁹ กรมบัญชีกลาง, “ภาพแสดงข้อมูลทางการเงินของเงินนอกงบประมาณ (ภาพรวม) ประจำ
 ไตรมาสที่ 1 ปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 (ข้อมูลเบื้องต้น),”

พ.ศ. 2559 รวมเงินนอกงบประมาณทั้งสิ้น 3,420,313.58 ล้านบาท (เป็นเงินฝากกระทรวงการคลังจำนวน 193,540.12 ล้านบาท)²⁰ จะเห็นได้ว่าในแต่ละปีมีเงินนอกงบประมาณเป็นจำนวนมากเทียบเคียงได้กับเงินงบประมาณประจำปี ดังนั้น การจะกำหนดให้ส่วนราชการไม่ต้องนำเงินรายได้ส่งเป็นรายได้แผ่นดินจะต้องมีขอบเขตอย่างจำกัดและกรอบวงเงินเท่าที่ไม่ส่งผลกระทบต่อการทำงานของรัฐบาล โดยต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพ ความคุ้มค่า และความจำเป็นของการใช้จ่ายเงินแผ่นดินประกอบด้วย

5.2 ปัญหาการขาดสภาพบังคับตามมาตรา 170 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 170 วางมาตรการในการควบคุมตรวจสอบหลังจากการใช้จ่ายเงินไปแล้ว คือ การกำหนดให้หน่วยงานที่มีเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคลังต้องจัดทำรายงานการรับและการใช้จ่ายเงินเมื่อสิ้นปีงบประมาณทุกปี แต่จากการวิเคราะห์บทบัญญัติในดังกล่าวนี้ พบว่ายังไม่มีความชัดเจนในหลายประเด็น ดังต่อไปนี้

5.2.1 ปัญหาการรายงานไม่ครบถ้วน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 170 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่มีเงินรายได้ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน จัดทำรายงานการรับและการใช้จ่ายเงินดังกล่าวเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเมื่อสิ้นปีงบประมาณทุกปี และให้คณะรัฐมนตรีทำรายงานเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต่อไป และการใช้จ่ายเงินรายได้ดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้กรอบวินัยการเงินการคลังตามหมวด 8 การเงิน การคลัง และงบประมาณด้วย โดยกำหนดให้มีผลใช้บังคับในวันที่ 25 สิงหาคม พ.ศ. 2551 (ภายหลังจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้ใช้บังคับไปแล้ว 1 ปี)²¹ ในเวลาต่อมาคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 15 มกราคม พ.ศ. 2551 เห็นชอบให้กระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) ดำเนินการจัดทำแนวทางการจัดทำรายงานการรับและการใช้จ่ายเงินตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 170 สำหรับส่วนราชการ เพื่อวางรายละเอียดเกี่ยวกับรายงานการรับและการใช้จ่ายเงินดังกล่าวนี้

²⁰ กรมบัญชีกลาง, “ภาพแสดงข้อมูลทางการเงินของเงินนอกงบประมาณ (ภาพรวม) ประจำปี ไตรมาสที่ 2 ปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 (ข้อมูลเบื้องต้น),”

²¹ สำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงบประมาณ, 50 ปี สำนักงบประมาณ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี, 2550), น.233 - 235.

กระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลางได้ติดตามและรวบรวมข้อมูลจากรายงานการรับและการใช้จ่ายเงินรายได้ที่ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 ของหน่วยงานรัฐต่างๆ ซึ่งเป็นการจัดทำรายงานเปรียบเทียบกับปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 ตามรูปแบบรายงานที่กำหนด โดยมีหน่วยงานต้องจัดทำรายงานจำนวน 428 แห่ง แต่มีการส่งรายงานจำนวน 348 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 79.45 โดยเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังของส่วนราชการ (เฉพาะในส่วนของเงินฝาก) ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 จำนวน 97 แห่ง ซึ่งมียอดคงเหลือจำนวน 89,080.71 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 71.83 เพิ่มขึ้นจากปีที่ผ่านมาร้อยละ 8.38 ประกอบด้วยเงินรายรับสถานพยาบาลและเงินรายได้จากการดำเนินงานสำหรับเงินฝากตามกฎหมายมียอดคงเหลือจำนวน 15,327.44 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 28.17²²

สรุปหน่วยงานที่ไม่ทำรายงานนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร ปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 จำนวนหน่วยงานที่ต้องจัดส่งรายงานมีทั้งสิ้น 422 หน่วยงาน และไม่จัดส่งรายงาน 91 หน่วยงาน คิดเป็นร้อยละ 21.56 ปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 หน่วยงานที่ต้องจัดส่งรายงานมีทั้งสิ้น 438 หน่วยงาน และไม่จัดส่งรายงาน 90 หน่วยงาน คิดเป็นร้อยละ 20.55 ดังนั้น จะต้องหาวิธีการเพื่อมาเร่งรัดให้ส่วนราชการจัดส่งรายงานให้ครบถ้วนสมบูรณ์ภายในกรอบระยะเวลาที่วางไว้ และในกรณีที่ส่วนราชการไม่จัดส่งรายงานจะมีวิธีการลงโทษอย่างไร เพราะจากบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญหรือตามกฎหมายอื่นไม่พบว่ามีข้อกำหนดในเรื่องดังกล่าวไว้แต่อย่างใด²³

เงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังเป็นเงินที่อยู่นอกระบบงบประมาณ และไม่ต้องการพิจารณาของรัฐสภาก่อนที่จะมีการใช้จ่าย ทำให้ไม่ทราบถึงจำนวนเงินที่แท้จริง ดังนั้น รายงานการรับและการใช้จ่ายเงินที่ไม่ต้องส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินจึงเป็นหนทางเดียวที่ทราบถึงการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังในส่วนนี้ได้ แต่มาตรการที่มีอยู่ในปัจจุบันยังไม่สามารถบังคับให้หน่วยงานจัดส่งรายงานนี้อย่างครบถ้วนได้ จึงเป็นปัญหาสำคัญประการหนึ่งที่สมควรได้รับการแก้ไขปรับปรุงเป็นการด่วน

นอกจากนี้ ยังมีประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่งในเรื่องของเงินรายได้ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 170 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พบว่าในปัจจุบันยังไม่มีกรวางนิยามของคำดังกล่าวไว้ว่าครอบคลุมถึงเงินประเภทใดบ้าง ส่งผลให้หลายหน่วยงานไม่จัดส่ง

²² รายงานการประชุมผู้แทนราษฎร ชุดที่ 24 ปีที่ 2 ครั้งที่ 17 (สมัยสามัญทั่วไป), 27 กันยายน 2555.

²³ เพิ่งอ้าง.

รายงานเพราะเห็นว่าเป็น “เงินรายรับ” มิใช่ “เงินรายได้” ที่เข้าข่ายต้องรายงานตามมาตรา 170 ซึ่งในขณะนี้ก็ยังไม่มีความหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐที่จะวางหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้²⁴

5.2.2 ปัญหาเรื่องระยะเวลาในการจัดส่งรายงาน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 170 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เงินรายได้ของหน่วยงานของรัฐใดที่ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน ให้หน่วยงานของรัฐนั้นทำรายงานการรับและการใช้จ่ายเงินดังกล่าว เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเมื่อสิ้นปีงบประมาณทุกปี และให้คณะรัฐมนตรีทำรายงานเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต่อไป” จะเห็นว่าบทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้กำหนดกรอบระยะเวลาในการจัดส่งรายงานไว้ ถึงแม้ว่ากรมบัญชีกลางจะในกำหนดแนวทางการจัดทำรายงานการรับและการใช้จ่ายเงินตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 170 สำหรับส่วนราชการ โดยกำหนดให้ส่วนราชการที่มีหน้าที่จัดทำรายงานการรับและการใช้จ่ายเงินที่ไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน ต้องจัดทำรายงานตามรูปแบบที่กำหนดภายในหกสัปดาห์ นับจากวันสิ้นปีงบประมาณ ยกเว้นการรายงานของปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 ให้รายงานภายในหกสัปดาห์ นับจากวันที่คณะรัฐมนตรีมีมติ²⁵ โดยกรมบัญชีกลางจะทำหน้าที่เป็นผู้รวบรวม และจัดทำเอกสารรายงานดังกล่าว เสนอต่อคณะรัฐมนตรีและรายงานให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทราบในภาพรวมทั้งหมดต่อไป แต่พบว่ามีหลายหน่วยงานจัดส่งรายงานล่าช้ากว่าที่กำหนดไว้ ทำให้คณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาได้รับข้อมูลไม่ครบถ้วน ในกรณีดังกล่าว คณะรัฐมนตรีเคยมีมติเห็นชอบให้ขยายระยะเวลาการจัดทำรายงานของหน่วยงานต่าง ๆ ที่ยังมีได้จัดส่งรายงานหรือจัดส่งแล้วแต่ยังไม่สมบูรณ์ภายในกรอบระยะเวลาหกสัปดาห์ โดยให้สำนักงานปลัดกระทรวงเจ้าสังกัดเป็นผู้ติดตามรวบรวมรายงาน จัดส่งให้สำนักงานงบประมาณภายในสองสัปดาห์ เพื่อสำนักงานงบประมาณจะได้เสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป สำหรับหน่วยงานของรัฐใดยังมีได้จัดส่งรายงานดังกล่าวภายในกรอบระยะเวลาหกสัปดาห์ โดยให้สำนักงานปลัดกระทรวงเจ้าสังกัดเป็นผู้ติดตามรวบรวมรายงาน และจัดส่งให้สำนักงานงบประมาณอีกครั้ง เพื่อจะได้

²⁴ ปรีชา สุวรรณทัต, “กิจกรรมการบริหารการเงินการคลังของรัฐ ที่อยู่นอกระบบงบประมาณรายจ่าย,” สืบค้นเมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2559, จาก http://www.naewna.com/politic/columnist_/17744.

²⁵ กระทรวงการคลัง, “แนวทางการจัดทำรายงานการรับและการใช้จ่ายเงินตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 170 สำหรับส่วนราชการ,”

นำเสนอรายงานต่อคณะรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่งต่อไป²⁶ ทำให้เห็นได้ว่ากรอบระยะเวลาที่กำหนดให้หน่วยงานที่ไม่ต้องนำเงินส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินจัดส่งรายงานการรับและการใช้จ่ายเงินให้คณะรัฐมนตรีภายในหกสิบวัน นับจากวันสิ้นปีงบประมาณไม่มีการบังคับตายตัวสามารถยืดหยุ่นได้ส่งผลให้กรอบระยะเวลาที่วางไว้ดังกล่าวสิ้นผลบังคับไปโดยปริยาย

นอกจากนี้ ยังมีอีกประเด็นที่น่าสนใจ กล่าวคือ หลังจากที่คณะรัฐมนตรีพิจารณาและเห็นชอบกับรายงานการรับและการใช้จ่ายเงินที่ไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินดังกล่าวแล้วต้องจัดทำรายงานเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต่อไป เนื่องจากในขั้นตอนนี้ไม่ได้ระบุกรอบระยะเวลาในการจัดส่งรายงานไว้แต่อย่างใด จึงพบว่าในทางปฏิบัติคณะรัฐมนตรีจัดทำรายงานเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาของแต่ละหน่วยงานล่าช้ามาก ยกตัวอย่างเช่น รายงานการรับและการใช้จ่ายเงินรายได้ที่ไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน ของปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 - 2552 จนเวลาล่วงเลยมากกว่า 4 ปี (ขณะนั้นปี พ.ศ. 2555) ก็ยังไม่ได้มีการจัดทำรายงานเสนอต่อคณะรัฐมนตรีแต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้จึงต้องหามาตรการที่จะบังคับให้ส่วนราชการต้องจัดส่งรายงานให้ตรงตามเวลา และกำหนดถึงบทลงโทษกรณีในส่วนราชการจัดส่งรายงานล่าช้าประกอบด้วย

ผู้เขียนมีความเห็นว่าควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรการเกี่ยวกับการจัดทำรายงานการรับและการใช้จ่ายเงินตามบทบัญญัติมาตรา 170 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ให้มีความรัดกุมมากขึ้น ในเรื่องของระยะเวลาในการจัดส่งรายงาน นอกจากนี้ ในปัจจุบันยังไม่มีกระบวนการโทษเกี่ยวกับการจัดส่งรายงานของส่วนราชการ ดังนั้น จึงควรบัญญัติโดยเพิ่มฐานความผิดในกรณีไม่จัดส่งรายงานการรับและการใช้จ่ายเงินที่ไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน อันจะนำไปสู่การแก้ไข “ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544”ต่อไป

แต่อย่างไรก็ตาม ปัญหาการรายงานไม่ครบถ้วนและปัญหาเรื่องระยะเวลาในการจัดส่งรายงานมีสาเหตุมาจากเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ในการจัดทำรายงานด้วย ดังนั้น จึงต้องแก้ปัญหาเรื่องการละเลยไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ หรือล่าช้าในการปฏิบัติตามหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการจัดทำรายงานควบคู่กันไป

²⁶ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, หนังสือที่ นร. 0503/ว.39 “การรายงานการรับและการใช้จ่ายเงินรายได้ที่ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดินตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 170,” วันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2553.

5.3 ปัญหาเรื่องสภาพบังคับตามกรอบวินัยการเงินการคลังตามรัฐธรรมนูญ

“วินัยการเงินการคลัง” หมายถึง ระเบียบแบบแผนที่กำหนดขึ้น เพื่อควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐให้เป็นไปอย่างเหมาะสมอยู่ในระดับที่สมดุลกันระหว่างรายจ่ายกับรายได้ ถ้าจำเป็นต้องก่อหนี้ก็ให้อยู่ในระดับที่สามารถใช้คืนได้และไม่เป็นภาระต่องบประมาณในอนาคต ดังนั้น การรักษาวินัยการเงินการคลังจึงเป็นการรักษาซึ่งผลประโยชน์ของประชาชน เพราะการมีวินัยการเงินการคลังเป็นพื้นฐานของความยั่งยืนและการพัฒนาของสังคม รัฐบาลที่ขาดวินัยการเงินการคลังอาจจะทำให้ประชาชนนิยมชมชอบได้ในช่วงระยะเวลาสั้น ๆ แต่ในที่สุดแล้วก็ไม่อาจที่จะรักษาทรัพย์สินและความเจริญรุ่งเรืองไว้ได้ ซึ่งการปฏิรูประบบงบประมาณภาครัฐในประเทศต่าง ๆ ช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา ได้พัฒนาจนยึดหลักการรักษาวินัยการเงินการคลังและเสถียรภาพการเงินการคลังเป็นพื้นฐาน ได้แก่ การนำหลักการวางแผนงบประมาณระยะปานกลางมาใช้รักษาดุลยภาพระหว่างรายได้และรายจ่ายภาครัฐในระยะยาว การปรับปรุงกรอบการจัดทำงบประมาณให้ครอบคลุมรายจ่ายสาธารณะทุกประเภท ลดความเสี่ยงทางการคลัง การตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างสถาบันทางการเมืองและการบริหาร²⁷ มาตรการสำคัญในการรักษาวินัยการเงินการคลังที่สำคัญคือการถ่วงดุลระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร จะเห็นได้ว่าในช่วงที่ผ่านมาฝ่ายบริหารเป็นต้นเหตุของการขาดวินัยการเงินการคลังมากที่สุด ในขณะที่ฝ่ายนิติบัญญัติอ่อนแอและถูกควบคุมโดยฝ่ายบริหารได้ง่าย และฝ่ายบริหารด้วยกันเองก็ไม่มีผู้ที่จะควบคุมให้ปฏิบัติตามกรอบวินัยการเงินการคลัง จึงเปิดโอกาสให้รัฐมนตรีขอเพิ่มหรือปรับวงเงินงบประมาณได้อย่างไม่มีขอบเขตจำกัด²⁸ ด้วยเหตุนี้จึงเริ่มมีการปรับปรุงในด้านต่าง ๆ ได้แก่ การปรับปรุงกฎหมาย การปฏิรูประบวนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ การตรวจสอบติดตามผลโดยฝ่ายนิติบัญญัติ โดยกำหนดให้กระทรวงการคลังและสำนักงบประมาณ เป็นผู้คุมกฎว่าด้วยการรักษาวินัยการเงินการคลัง โดยให้มีอำนาจเหนือกว่ารัฐมนตรีกระทรวงอื่นๆ การปรับปรุงวิธีการ

²⁷ จรัส สุวรรณมาลา, ระบบงบประมาณและการจัดการแบบมุ่งผลสำเร็จในภาครัฐความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับพลเมืองยุคใหม่, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท ธนัทธการพิมพ์ จำกัด, 2546), น.30 อ้างถึงใน ธีรพัฒน์ พิเชฐวงศ์, “มาตรการทางกฎหมายเพื่อสร้างความเข้มแข็งในการอนุมัติงบประมาณแผ่นดินของรัฐสภา,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), น.171 - 172.

²⁸ เพ็งอ้าง.

ควบคุมตรวจสอบของกระทรวงการคลังและสำนักงานงบประมาณ²⁹ ด้วยเหตุนี้ จึงนำมาสู่การวางกรอบวินัยการเงินการคลังอยู่ในกฎหมายการเงินการคลังของรัฐ ในปัจจุบันพบว่าเนื้อหาทางด้านการคลังบางประการยังไม่มีครบถ้วนสมบูรณ์ สรุปได้ดังนี้

1) ไม่มีการกำหนดถึงนิยามของคำว่า “เงินแผ่นดิน” ให้ชัดเจน เนื่องจากปัญหาในปัจจุบันที่พบว่า รัฐธรรมนูญกำหนดให้การใช้จ่ายเงินแผ่นดินต้องตราเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี แต่ไม่ได้กำหนดขอบเขตของเงินแผ่นดินไว้ ส่งผลให้ส่วนราชการพยายามหาช่องทางในการใช้จ่ายเงินโดยไม่ผ่านระบบงบประมาณ หรือที่เรียกว่า “เงินนอกงบประมาณ” มากขึ้นตามลำดับ ในช่วงเวลาที่ผ่านมามีการตีความเรื่องเงินกู้ ว่าไม่ใช่เงินแผ่นดิน เพื่อเอื้อประโยชน์ให้ส่วนราชการใช้จ่ายเงินโดยไม่ต้องผ่านระบบงบประมาณปกติ ซึ่งขัดต่อหลักความยินยอมทางงบประมาณ และขัดกับกรอบวินัยการเงินการคลัง ด้วยเหตุนี้จึงต้องกำหนดนิยามคำว่า “เงินแผ่นดิน” ให้ชัดเจน เพื่อป้องกันการตีความคำว่า “เงินแผ่นดิน” โดยไร้ขอบเขต และป้องกันคณะรัฐมนตรีและส่วนราชการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณอย่างไม่มีขอบเขต ดังเช่นที่เคยเป็นมา³⁰

2) แผนงบประมาณรายจ่ายยังไม่ครอบคลุมรายจ่ายสาธารณะทุกประเภท เพื่อให้รัฐสภาได้รับทราบถึงรายจ่ายทั้งหมด และสามารถควบคุมตรวจสอบได้

3) องค์กรตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของรัฐยังมีขีดความสามารถจำกัดในการตรวจสอบ ประกอบกับยังถูกกีดกันไม่ให้เข้าถึงแหล่งข้อมูลได้โดยง่าย³¹

4) ยังไม่มีการวางแนวทางปฏิบัติการดำเนินนโยบายการเงินการคลังในช่วงวิกฤตทางเศรษฐกิจและการเมือง ซึ่งรัฐบาลมีความจำเป็นต้องใช้นโยบายขาดดุล³²

²⁹ Allen Schick, A Contemporary Approach to Public Expenditure Management, (EDI, The World Bank Institute, 1998), p. 47 - 88 อ้างถึงใน อธิวัฒน์ พิเชฐวงศ์, “มาตรการทางกฎหมายเพื่อสร้างความเข้มแข็งในการอนุมัติงบประมาณแผ่นดินของรัฐสภา,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), น.171 - 172.

³⁰ สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, “การอภิปรายแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญ (การคลังและงบประมาณของรัฐ),” กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2558.

³¹ เพ็งอ้าง, น.205.

5) ยังไม่มีกรอบเกี่ยวกับมาตราในการควบคุมการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ เช่น ช้อยกเว้น การไม่ต้องนำเงินส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน กรอบระยะเวลาในการจัดส่งรายงานการรับและการใช้จ่ายเงินที่ไม่ต้องนำส่งคลัง มาตรการในการลงโทษกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามมาตรการในการควบคุมการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ นอกจากนี้ ยังขาดกระบวนการตรวจสอบ โดยองค์กรที่มีความเป็นอิสระและเป็นกลาง

วินัยการเงินการคลังของประเทศไทยปรากฏอยู่ในมาตรา 167 วรรคสาม แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่บัญญัติว่า “ให้มีกฎหมายการเงินการคลังของรัฐเพื่อกำหนดกรอบวินัยการเงินการคลัง รวมถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการวางแผนการเงินระยะปานกลาง การจัดการรายได้ การกำหนดแนวทางในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน การบริหารการเงินและทรัพย์สิน การบัญชี กองทุนสาธารณะ การก่อหนี้หรือการดำเนินการที่ผูกพันทรัพย์สินหรือภาระทางการเงินของรัฐ หลักเกณฑ์การกำหนดวงเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น และการอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะต้องใช้เป็นกรอบในการจัดการรายได้ กำกับการใช้จ่ายเงินตามหลักการรักษาเสถียรภาพ พัฒนาการ เศรษฐกิจอย่างยั่งยืน และความเป็นธรรมในสังคม”³³ มาตรานี้กำหนดให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสองปี นับตั้งแต่วันที่คณะรัฐมนตรีที่เข้าบริหารราชการแผ่นดินภายหลังจากการเลือกตั้งทั่วไป ครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 2 ตุลาคม 2550 มอบหมายให้กระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบหลัก และสำนักงานงบประมาณเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบร่วมในการพิจารณาจัดทำร่างกฎหมายการเงินการคลังเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อนำเสนอรัฐสภาต่อไปภายในระยะเวลาที่รัฐสภากำหนด ปัจจุบันคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้ตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. เสร็จเรียบร้อยแล้ว เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2554 และได้ถูกส่งคืนให้กระทรวงการคลังเพื่อยืนยันร่างฉบับนี้ต่อไป จนปัจจุบันในสมัย พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี ตามร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับลงประชามติ) พุทธศักราช 2559 ได้เปลี่ยนชื่อเป็น “ร่างกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ” เนื้อหาของร่างฉบับนี้ได้ปรับปรุงในเรื่องของการนิยาม

³² จรัส สุวรรณมาลา, การคลังภาครัฐว่าด้วยการแย่งชิง ทักหลัง และสุ่มเสี่ยง ภาค 4 : รายงานภาครัฐ, (กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556), น.41.

³³ คณะกรรมการวิสามัญบัญญัติกเจตนารมณ์ เจตนาเหตุ และตรวจรายงานการประชุมสภาว่ารัฐธรรมนูญ, “เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550,” กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2550.

หน่วยงานของรัฐให้มีความชัดเจนขึ้น ส่งผลให้กฎหมายการคลังมีความครอบคลุมหน่วยงานของรัฐมากขึ้น จากเดิมที่กฎหมายการคลังจะครอบคลุมเฉพาะส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐที่ได้รับงบประมาณเท่านั้น กำหนดหลักเกณฑ์ให้มีการจัดทำแผนการคลังระยะปานกลาง การจัดทำงบประมาณ การกู้เงิน การบริการจัดการการเงินและทรัพย์สินของรัฐ การจัดทำงบการเงิน รวมถึงการจัดทำรายงานความเสี่ยงทางการคลัง และเพิ่มมาตรการควบคุมงบกลาง รายการสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินและจำเป็น³⁴ จะเห็นได้ว่าร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐนี้จะเป็นกรอบวินัยการเงินการคลังที่เป็นบรรทัดฐานสำคัญในการปฏิบัติงานทางด้านการคลังของ ส่วนราชการให้มีประสิทธิภาพและมีความโปร่งใสมยิ่งขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันกฎหมายการเงินการคลังของรัฐดังกล่าวยังคงไม่มีสภาพบังคับแต่อย่างใด

ถ้าได้มีกฎหมายฉบับนี้ตามระยะเวลาที่เฉพาะกาลที่กำหนดให้มีกฎหมายการเงินการคลังของรัฐภายในสองปีนับแต่วันที่แถลงนโยบายต่อรัฐสภาตามมาตรา 303 (4) แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และวางหลักเกณฑ์เรื่องของการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลัง กฎหมายดังกล่าวจะมีส่วนช่วยแก้ปัญหาเรื่องการใช้จ่ายเงินที่ขัดต่อกรอบวินัยการเงินการคลัง แต่ระยะเวลาที่เฉพาะกาลดังกล่าวได้ถูกบิดเบือนว่าเป็นเพียงแค่กรอบระยะเวลาในการเร่งรัดเท่านั้น จะปฏิบัติตามหรือไม่ก็ได้³⁵ ทำให้จนถึงปัจจุบันยังคงไม่มีกฎหมายนี้บังคับใช้แต่อย่างใด

³⁴ ศาสตรา สุตสวาท, คอลัมน์ พันเศรษฐกิจ, “ร่างพรบ.การเงินการคลังของรัฐ พ.ศ.,” โพสต์ทูเดย์ (2 กุมภาพันธ์ 2558) : น.2.

³⁵ ปรีชา สุวรรณทัต, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 3, น.257.

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

เงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลัง คือ บรรดาเงินรายได้ที่ส่วนราชการได้รับเป็นกรรมสิทธิ์ซึ่งกฎหมายหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังอนุญาตให้ส่วนราชการนั้นเก็บเงินนั้นไว้ได้โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน แต่เงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังยังคงมีสถานะเป็นเงินแผ่นดินอยู่ ดังนั้น การใช้จ่ายเงินดังกล่าวนี้จึงยังคงต้องยึดถือตามหลักเกณฑ์การจ่ายเงินแผ่นดินตามมาตรา 169 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในฐานะที่เป็นประเพณีการปกครองของประเทศไทยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ที่กำหนดให้ “การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้อีกเฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายสี่ประเภทเท่านั้น คือ กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ และกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง ดังนั้น การจ่ายเงินแผ่นดินนอกจากกฎหมายสี่ฉบับข้างต้นจึงเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

นอกจากหลักเกณฑ์การจ่ายเงินดังได้กล่าวมาแล้ว ยังมีหลักการงบประมาณที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่ใช้ควบคุมเงินแผ่นดิน คือ หลักลักษณะทั่วไปของรายได้ ซึ่งวางหลักไว้ว่า บรรดาเงินทั้งปวงที่ส่วนราชการได้รับต้องนำส่งคลัง โดยไม่ให้หักเงินไว้เพื่อการใด ๆ เลย หลักการนี้ปรากฏอยู่ในมาตรา 24 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และมาตรา 4 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 จะเห็นได้ว่า เงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังเป็นข้อยกเว้นของหลักลักษณะทั่วไปของรายได้ ที่กำหนดให้ส่วนราชการเก็บเงินไว้ใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องนำส่งคลัง ซึ่งในปัจจุบันพบว่าข้อยกเว้นที่อนุญาตให้ส่วนราชการไม่ต้องนำเงินส่งคลังกระจัดกระจายอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ คือ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 มาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และกฎหมายเฉพาะอื่น

การใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังเหล่านี้ ส่วนราชการสามารถนำไปใช้จ่ายได้โดยไม่ผ่านการอนุมัติจากรัฐสภาเสียก่อน จึงไม่เป็นไปตามหลักความยินยอมในการใช้จ่ายเงิน เงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังเป็นเงินที่อยู่นอกระบบงบประมาณปกติ เพราะไม่ได้รายงานให้รัฐสภารับรู้ และให้ความเห็นชอบก่อนที่จะใช้จ่ายเงิน ถึงแม้ว่าจะได้วางหลักเกณฑ์เรื่องการรายงานการรับและการใช้จ่ายเงินที่ไม่ต้องส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินอยู่ในมาตรา 170 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หรือการวางกรอบในการควบคุมการใช้จ่ายอยู่บ้างตามระเบียบต่าง ๆ แต่ในทางปฏิบัติ พบว่ามาตรการที่ใช้ควบคุมการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังยังขาดความรัดกุม

บางประการ และไม่สามารถบังคับให้ส่วนราชการปฏิบัติตามได้อย่างเคร่งครัด ส่งผลให้การควบคุมการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณดังกล่าวไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ดังนั้น ผู้เขียนจึงดำเนินการศึกษาถึงมาตรการที่ใช้ควบคุมการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังของต่างประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยเหมือนของประเทศไทย คือ ประเทศอังกฤษ ประเทศเยอรมนี และประเทศฝรั่งเศส เพื่อใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงมาตรการในการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณไม่ใช่เงินคงคลังของส่วนราชการในประเทศไทยให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น

ประเทศอังกฤษ มีมาตรการที่ใช้ควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินที่สำคัญ คือ บรรดาเงินรายได้ของรัฐบาลต้องนำส่งบัญชีกระทรวงการคลัง ส่วนการจ่ายเงินแผ่นดินจะมีทบัญญัติกำหนดไว้อย่างชัดเจน งบประมาณรายจ่ายจะถูกเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัติโดยละเอียดทุกปี ส่วนรายได้เพียงแต่อนุมัติพอเป็นพิธี แต่อย่างไรก็ตาม ยังมีรายจ่ายบางประเภทที่ไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐสภาก่อน ได้แก่ รายจ่ายตามพระราชบัญญัติเงินคงคลังที่อนุญาตให้จ่ายเงินเพื่อชำระดอกเบี้ยเงินกู้ เงินเดือนผู้พิพากษา ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำฝ่ายค้าน ผู้ตรวจเงินแผ่นดิน เงินอุดหนุนสหภาพยุโรป เงินบำรุงมหาวิทยาลัย เงินบำรุงราชบัณฑิตยสถาน รายได้ที่มาจากรายทางตรงและภาษีการลงทุนที่มีอัตราคงที่¹ และยังมีเงินอุดหนุนอีกประเภทหนึ่งที่มีการควบคุมและตรวจสอบจากทางราชการ แต่ไม่ต้องส่งคืนคลังเมื่อใช้จ่ายไม่หมด เช่น เงินอุดหนุนบริติชมิวเซียมเพื่อจัดซื้อของสำหรับพิพิธภัณฑ์ เงินอันไม่พึงต้องชำระให้แก่ราชการ² หลังการใช้จ่ายเงินไปแล้วยังมีกระบวนการพิจารณาตรวจสอบการใช้จ่ายเงินอย่างละเอียดทุกปี จะเห็นได้ว่าประเทศอังกฤษมีมาตรการที่ใช้ควบคุมการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังดังกล่าวนี้ค่อนข้างเข้มงวด ด้วยเหตุนี้จึงมีข้อยกเว้นให้ไม่ต้องนำเงินรายได้ส่งคลังไม่กี่ประเภท และมีเท่าที่จำเป็น พร้อมทั้งมีกระบวนการตรวจสอบหลังจากการใช้จ่ายเงินไปแล้วอย่างรัดกุม

ประเทศเยอรมนีมีงบประมาณที่แสดงทั้งรายรับและรายจ่ายซึ่งจะส่งให้สภาอนุมัติทุกปี ในอดีตประเทศเยอรมนีไม่ยอมให้มีเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลัง โดยยึดหลักที่ว่ารายจ่ายทุกประเภทต้องถูกบรรจุอยู่ในงบประมาณที่จะต้องผ่านการพิจารณาจากสภาก่อนจึงจะใช้จ่ายเงินได้ แต่อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันหลักการดังกล่าวได้ผ่อนคลายความเข้มงวดลงไป โดยพบว่ามีการอนุญาตให้มีเงินนอกงบประมาณได้ เช่น เงินบริจาค เงินที่จ่ายไปเพื่อรักษาคุณภาพทางตลาด เงินบำรุงการศึกษา เงินอุดหนุน เป็นต้น ประเทศเยอรมนีได้วางกฎเกณฑ์ให้ในการควบคุมการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังอย่างเข้มงวด กล่าวคือ

¹ จีระสิทธิ์ จินดาศิลป์, “ความเป็นอิสระของรัฐสภาจากฝ่ายบริหารในด้านการงบประมาณ,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2547), น.99.

² พระยาไชยยศสมบัติ, วิธีการคลังของอังกฤษ, (กรุงเทพมหานคร : โสภณพิพรรฒนาการ, 2480), น.18.

กำหนดให้รายจ่ายประเภทเงินนอกงบประมาณจะต้องถูกรายงานในเอกสารประกอบงบประมาณในชั้นรับหลักการ ส่วนเงินนอกงบประมาณที่เป็นรายจ่ายแผ่นดินที่เป็นภาษีต้องถูกระบุไว้ในบัญชีพิเศษเพื่อรายงานให้รัฐสภาทราบถึงจำนวนที่ใช้จ่ายไป วิธีการนี้ทำให้รัฐสภาได้มีการควบคุมตั้งแต่ต้นทางของการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ก่อนที่จะออกร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีมาใช้บังคับ

ระบบงบประมาณในประเทศฝรั่งเศสเป็นการจัดทำงบประมาณที่ครอบคลุมทั้งรายรับและรายจ่าย งบประมาณของฝ่ายบริหารที่เสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาเห็นชอบจะต้องประกอบไปด้วยพระราชบัญญัติงบประมาณรายรับประจำปีและพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อให้รัฐสภาทราบถึงรายรับและรายจ่ายของรัฐโดยครบถ้วน นอกจากนี้ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้เข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบความสมบูรณ์และถูกต้องของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีที่รัฐบาลเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาอีกด้วย ซึ่งหากคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีความเห็นว่าเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีไม่ครบถ้วน สมบูรณ์ ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญ นอกจากที่กล่าวมาแล้วยังมีหลักเกณฑ์ทางงบประมาณบางประการที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินที่สำคัญคือ หลักลักษณะทั่วไปของงบประมาณ จะเห็นได้ว่ามีความเข้มงวดมาก กล่าวคือ เงินทั้งปวงที่รัฐได้รับมาต้องส่งเข้าคลังแล้วจ่ายเงินออกมาในรูปงบประมาณ โดยฝ่ายนิติบัญญัติในฐานะผู้แทนประชาชนมีอำนาจสูงสุดในการอนุมัติทั้งงบประมาณด้านรายรับและงบประมาณด้านรายจ่าย โดยมีหลักการที่สำคัญ คือ ประการที่หนึ่ง ฝ่ายบริหารจะเก็บเงินจากราษฎรไม่ได้และจะจ่ายเงินไม่ได้เว้นแต่โดยอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ ประการที่สอง บรรดาเงินที่เก็บมาได้ต้องนำส่งคลัง ประการที่สาม ต้องกำหนดรายได้และรายจ่ายโดยประมาณเป็นรายปีทุกปี ฝ่ายบริหารไม่อาจจัดเก็บเงินและใช้จ่ายเงินได้โดยปราศจากความยินยอมของประชาชน งบประมาณรายจ่ายที่ผ่านการอนุมัติจากรัฐสภาแล้วจะออกมาในรูปของกฎหมาย หลักการนี้แม้จะมีข้อยกเว้นให้หน่วยงานเก็บรัฐเก็บไว้ใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องนำส่งคลัง แต่ก็มีเพียงแค่สองกรณีเท่านั้น คือ กรณีที่หนึ่ง เงินรายได้ที่จ่ายในสหภาพยุโรป และกรณีที่สอง เงินรายได้ต้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะต้องมีการกำหนดและประมาณการแยกออกมา ตามวัตถุประสงค์และจำนวนอย่างชัดเจน

จากการศึกษามาตรการในการควบคุมการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคลังของประเทศไทย พบว่ายังขาดความรัดกุมบางประการ ส่งผลให้การควบคุมการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณดังกล่าวยังไม่มีประสิทธิภาพ และประสิทธิภาพเท่าที่ควร ปัญหาและช่องโหว่ของมาตรการที่ใช้ควบคุมการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคลัง สรุปได้ดังนี้

1) ปัญหาการยกเว้นไม่ต้องนำเงินส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

ในปัจจุบันมีข้อยกเว้นให้ส่วนราชการสามารถเก็บเงินรายได้ไว้ใช้จ่ายโดยไม่ต้องนำส่งคลังอยู่เป็นจำนวนมาก ได้แก่ ข้อยกเว้นตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 ข้อยกเว้นตามมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ข้อยกเว้นตามกฎหมายเฉพาะอื่น เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการกู้เงิน กฎหมายของกองทุนสาธารณะ กฎหมายของสถาบันการศึกษา เป็นต้น จะเห็นได้ว่าข้อยกเว้นไม่ต้องนำเงินส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินมีอยู่เป็นจำนวนมากกระจัดกระจายอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ ซึ่งเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังดังกล่าวไม่ต้องผ่านการพิจารณาอนุมัติจากรัฐสภาก่อนที่จะมีการใช้จ่าย จึงเป็นช่องทางให้ส่วนราชการพยายามใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ เพราะมีความสะดวกคล่องตัว ไม่ต้องชี้แจงรายละเอียดต่อรัฐสภา ซึ่งมีความเสี่ยงอาจถูกปรับลดวงเงินได้ จะเห็นได้ว่าเงินนอกงบประมาณนี้ไม่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อนใช้จ่ายเงิน จึงขัดกับหลักความยินยอม และอาจถูกมองว่าขัดกับกรอบวินัยการเงินการคลัง

เงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังยังคงเป็นเงินแผ่นดินอยู่ ดังนั้น การจ่ายเงินดังกล่าวจึงต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์การจ่ายเงินแผ่นดินตามมาตรา 169 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และต้องอยู่ภายใต้กรอบวินัยการเงินการคลังตามหมวด 8 การเงิน การคลัง และงบประมาณ ตามมาตรา 170 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ดังนั้น กฎหมายที่อนุญาตให้ส่วนราชการเก็บเงินรายได้ไว้ได้โดยไม่ต้องนำส่งคลัง จึงแยกกันคนละส่วนกับกฎหมายที่อนุญาตให้มีการจ่ายเงินแผ่นดิน จึงต้องระมัดระวังในส่วนนี้ด้วย

2) ปัญหาเรื่องการขาดสภาพบังคับตามมาตรา 170 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

จากปัญหาในเรื่องดังกล่าวนี้ ผู้เขียนแยกพิจารณาได้สองประเด็น คือ

2.1) ปัญหาการรายงานไม่ครบถ้วน

เงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลัง เป็นเงินที่อยู่นอกงบประมาณรายจ่ายจึงทำให้รัฐสภาไม่ทราบถึงจำนวนที่แน่นอน ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 170 วรรคหนึ่ง จึงวางหลักเกณฑ์ให้ส่วนราชการที่มีรายได้ที่ไม่ต้องนำส่งคลังจัดทำรายงานการรับและการใช้จ่ายเงินดังกล่าว เพื่อรายงานต่อคณะรัฐมนตรีทุกสิ้นปีงบประมาณ และให้คณะรัฐมนตรีทำรายงานเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต่อไป โดยเจตนารมณ์ของมาตรานี้เพื่อให้สามารถตรวจสอบการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณดังกล่าวให้เป็นไปโดยโปร่งใส และกำหนดให้การใช้จ่ายเงินนอก

งบประมาณเป็นไปตามกรอบวินัยการเงินการคลัง³ แต่ในปัจจุบันยังพบว่าเกิดปัญหาในเรื่องนี้หลายประการ ได้แก่ การไม่จัดส่งรายงานเพราะถือว่าเงินรายรับไม่ใช่เงินรายได้ การจัดส่งรายงานล่าช้า เนื้อหาของรายงานไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ และยังไม่มีความหมายฉบับใดที่วางกฎเกณฑ์ในเรื่องนี้อย่างชัดเจน ถึงแม้ว่าในเวลาต่อมากรมบัญชีกลางจะได้จัดทำแนวทางการจัดทำรายงานการรับและการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคลังของส่วนราชการ แต่พบว่ายังมีหลายหน่วยงานที่ไม่จัดทำรายงาน จัดทำรายงานล่าช้า ไม่ถูกต้อง และไม่สมบูรณ์ตามรูปแบบที่กำหนด และแนวทางปฏิบัติดังกล่าวก็ไม่ได้ระบุถึงมาตรการในการบังคับหรือบดทลงโทษในกรณีที่หน่วยงานไม่ปฏิบัติตามไว้แต่อย่างใด

2.2) ปัญหาเรื่องระยะเวลาในการจัดส่งรายงาน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 170 วรรคหนึ่ง กำหนดให้ส่วนราชการจัดทำรายงานการรับและการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคลัง แต่ยังคงพบว่ายังมีหลายหน่วยงานที่ไม่จัดส่งรายงาน และหลายหน่วยงานจัดส่งรายงานล่าช้า ด้วยเหตุนี้ในเวลาต่อมากรมบัญชีกลางจึงกำหนดแนวทางการจัดทำรายงานการรับและการใช้จ่ายเงินตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 170 สำหรับส่วนราชการ โดยได้วางกรอบระยะเวลาในเรื่องการจัดส่งรายงานไว้ กล่าวคือ ส่วนราชการจะต้องจัดทำรายงานการรับและการจ่ายเงินส่งให้คณะรัฐมนตรีภายในหกสิบวัน นับจากวันสิ้นปีงบประมาณ แต่ในทางปฏิบัติ ยังพบว่ามีหลายหน่วยงานจัดทำรายงานเสร็จไม่ทันภายในกรอบระยะเวลาดังกล่าว ในกรณีนี้คณะรัฐมนตรีเคยมีมติเห็นชอบให้ขยายระยะเวลาการจัดทำรายงานของหน่วยงานต่าง ๆ ที่ยังมีได้จัดส่งรายงานหรือจัดส่งแล้วแต่ยังไม่สมบูรณ์ภายในกรอบระยะเวลาหกสิบวัน โดยให้สำนักงานปลัดกระทรวงเจ้าสังกัดเป็นผู้ติดตามรวบรวมรายงาน จัดส่งให้สำนักงานงบประมาณภายในสองสัปดาห์ เพื่อสำนักงานงบประมาณจะได้เสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป⁴ จะเห็นได้ว่ากรอบระยะเวลาที่กำหนดให้หน่วยงานที่ไม่ต้องนำเงินส่งคลังเป็น

³ คณะกรรมการวิสามัญฯ บัญชีเงินคลัง เจตนาารมณั จดหมายเหตุ และตรวจรายงาานการประชุมสภา ร้างรัฐธรรมนูญ, “เจตนาารมณัรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550,” (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2550), น.169.

⁴ พัชรภรณ์ เสนีวงศ์, “มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ประเภทเงินนอกงบประมาณตามหลักวินัยทางการคลัง,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2554), น.153 - 154.

รายได้แผ่นดินจัดส่งรายงานการรับและการใช้จ่ายเงินให้คณะรัฐมนตรีภายในหกสิบวัน นับจากวันสิ้นปีงบประมาณสามารถยืดหยุ่นได้ ไม่สามารถบังคับให้ส่วนราชการปฏิบัติตามได้อย่างเคร่งครัด

3) ปัญหาเรื่องสภาพบังคับตามกรอบวินัยการเงินการคลังตามรัฐธรรมนูญ

กรอบวินัยการเงินการคลังมีทั้งที่ถูกระบุบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรและไม่เป็นลายลักษณ์อักษร ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน มาตรา 167 วรรคสาม แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 จึงบัญญัติให้มีกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐเพื่อกำหนดกรอบวินัยการเงินการคลัง ซึ่งรวมถึง หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการวางแผนการเงินระยะปานกลาง การจัดทำรายได้ การกำหนดแนวทางในการจัดทำ งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน การบริหารการเงินและทรัพย์สิน การบัญชี กองทุนสาธารณะ การก่อหนี้ หรือการดำเนินการที่ผูกพันทรัพย์สินหรือภาระทางการเงินของรัฐ หลักเกณฑ์การกำหนดวงเงินสำรองจ่าย เพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น และการอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะต้องใช้เป็นกรอบในการจัดหารายได้ กำกับการใช้จ่ายเงินตามหลักการรักษาเสถียรภาพ พัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน และความเป็นธรรมในสังคม กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐดังกล่าวนี้มีส่วนช่วยควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินประเภทเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม ขณะนี้กฎหมายดังกล่าวยังไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายแต่อย่างใด

6.2 ข้อเสนอแนะ

เงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังเป็นกลไกสำคัญในการดำเนินนโยบายต่าง ๆ ของส่วนราชการให้สำเร็จลุล่วงได้อย่างต่อเนื่อง เนื่องจากการใช้จ่ายเงินประเภทนี้มีความคล่องตัวมากกว่าการใช้จ่ายเงินผ่านระบบงบประมาณปกติ จากการพิจารณาถึงผลดีและผลเสียของการมีเงินนอกงบประมาณดังกล่าวนี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่า ควรจะมีเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังอยู่ เพื่อความคล่องตัว และความต่อเนื่องในการดำเนินงาน แต่อย่างไรก็ดี ไม่ได้หมายความว่าจะให้ส่วนราชการสามารถใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังอย่างไร้ขีดจำกัด ดังนั้น จึงต้องแก้ไขปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังที่มีอยู่แล้วในปัจจุบันให้มีความเหมาะสมและรัดกุมมากขึ้น พร้อมทั้งเพิ่มเติมมาตรการบางส่วน เพื่อช่วยให้การควบคุมการใช้จ่ายเงินดังกล่าวนี้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สอดคล้องกับกรอบวินัยการเงินการคลัง

มาตรการที่ใช้ควบคุมการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังในปัจจุบัน ยังพบปัญหาและช่องโหว่ของมาตรการที่ใช้ควบคุมการใช้จ่ายเงินประเภทนี้หลายประการ เริ่มตั้งแต่ในส่วนของกฎหมายที่อนุญาตให้ส่วนราชการสามารถเก็บเงินไว้ใช้จ่ายได้ ซึ่งพบว่าในปัจจุบันเงินที่ส่วนราชการได้รับยกเว้นไม่ต้องนำส่งคลังมีเป็นจำนวนมาก ถึงแม้ว่ามาตรา 170 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช 2550 จะบัญญัติให้หน่วยงานที่มีเงินประเภนี้ จัดทำรายงานการรับและการใช้จ่ายเงินที่ไม่ต้องส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน เพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาเพื่อทราบต่อไปก็ตาม แต่ก็ยังเป็นเพียงการควบคุมหลังจากที่มีการใช้จ่ายเงินไปแล้ว นอกจากนี้ ยังพบว่ามีส่วนราชการที่ไม่ได้ปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด กล่าวคือ บางส่วนราชการไม่จัดส่งรายงานภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ (มีจำนวนกว่าร้อยละยี่สิบห้าที่จัดส่งรายงานไม่ครบถ้วน) และในตัวรายงานยังมีเนื้อหาไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ตามแนวทางการจัดทำรายงานการรับและการใช้จ่ายเงินตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช 2550 มาตรา 170 ของส่วนราชการ ตามที่กระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลางได้วางกรอบไว้

จากปัญหาที่กล่าวมา ผู้เขียนขอเสนอแนะแนวทางการแก้ปัญหา โดยเริ่มจากการนำเสนองบประมาณประจำปีต่อรัฐสภาจะต้องครอบคลุมรายจ่ายทุกประเภท โดยรายจ่ายประเภทเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังจะต้องถูกรายงานในเอกสารประกอบงบประมาณ ตั้งแต่ในขั้นรับหลักการ เพื่อให้รัฐสภาทราบถึงการใช้จ่ายเงินที่ไม่ได้ส่งคลังทุกปี และสามารถนำข้อมูลดังกล่าวมาใช้ประกอบการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ ซึ่งเป็นวิธีที่ประเทศเยอรมนีใช้ในการควบคุมการใช้จ่ายเงินที่ไม่ต้องนำส่งคลัง โดยกำหนดให้รายจ่ายประเภทเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังจะต้องถูกรายงานในเอกสารประกอบงบประมาณในขั้นรับหลักการตามมาตรา 110 (1) แห่งกฎหมายพื้นฐาน⁵ และตามกฎเกณฑ์ที่อยู่ใน The 1995 European System of Accounts (ESA 95)⁶ วิธีการนี้ทำให้รัฐสภาได้มีการควบคุมตั้งแต่ต้นทางของการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ก่อนที่จะออกร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีมาใช้บังคับ

วิธีการที่จะทำให้เงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาได้นั้น จะต้องแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ในเรื่องของการเสนอประมาณการรายจ่ายของเงินนอกงบประมาณที่ไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

ทั้งนี้ มาตรา 8 ของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 หลังจากถูกแก้ไขแล้วจะมีเนื้อความใหม่ ดังนี้

“งบประมาณประจำปีที่เสนอต่อรัฐสภานั้น โดยปกติให้ประกอบด้วย

⁵ Basic Law for the Federal Republic of Germany Article 110 (1)

“Article 110 (1) All revenues and expenditures of the Federation shall be included in the budget” สืบค้นเมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม 2559 จาก https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/englisch_gg.html#p0652.

⁶ Dirk-Jan Kraan, “Off-budget and Tax Expenditures,” *OECD Journal on Budgeting*, Volume 4, No. 1, (2004), p.126.

- (1) คำแถลงประกอบงบประมาณแสดงฐานะและนโยบายการคลังและการเงิน สำคัญของงบประมาณ และความสัมพันธ์ระหว่างรายรับและงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง
- (2) รายรับรายจ่ายเปรียบเทียบระหว่างปีที่ผ่านมาแล้ว ปีปัจจุบันและปีที่ขอตั้งงบประมาณรายจ่าย
- (3) คำอธิบายเกี่ยวกับประมาณการรายรับ
- (4) คำชี้แจงเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง
- (5) รายงานเกี่ยวกับการเงินของรัฐวิสาหกิจ
- (6) คำอธิบายเกี่ยวกับหนี้ของรัฐบาลทั้งที่มีอยู่แล้วในปัจจุบันและที่เสนอขอกู้เพิ่มเติม
- (7) รายงานการรับจ่ายเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้เพื่อช่วยราชการ
- (8) ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี คำอธิบายเกี่ยวกับประมาณการรายจ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน”

(๘) (๙) ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

การที่รัฐสภาทราบถึงภาพรวมของรายจ่ายทั้งหมดจะเป็นประโยชน์ในการพิจารณาจัดสรรเงินประมาณประจำปีให้แก่ส่วนราชการอย่างเหมาะสม กล่าวคือ ถ้าหน่วยงานใดมีเงินนอกงบประมาณเป็นจำนวนมากแล้ว รัฐสภาอาจจะพิจารณาจัดสรรเงินงบประมาณให้หน่วยงานนั้นน้อยลงตามสัดส่วน

นอกจากการแก้ไขรายละเอียดของงบประมาณประจำปีที่เสนอต่อรัฐสภาแล้ว ผู้เขียนมีความเห็นว่าจะต้องแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่ยกเว้นให้ส่วนราชการไม่ต้องนำเงินส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินควบคู่กันไป ดังนี้

6.2.1. แนวทางการแก้ปัญหาเรื่องการยกเว้นไม่ต้องนำเงินส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

จากปัญหาของการควบคุมการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคลังดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ผู้เขียนมีความเห็นว่า จะต้องจำกัดเงินรายได้ที่ไม่ต้องนำส่งคลังให้มีน้อยที่สุดและมีเท่าที่จำเป็น เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่หรือการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของการมีเงินนอกงบประมาณนั้น ดังเช่น ประเทศอังกฤษ ประเทศเยอรมนี ประเทศฝรั่งเศส ที่ยังยอมรับให้มีเงินประเภทนี้ได้ แต่มีเพียงไม่กี่ประเภทเท่านั้น จะเห็นได้ว่าประเทศอังกฤษมีรายจ่ายบางประเภทที่ไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐสภาก่อน ได้แก่ รายจ่ายตามพระราชบัญญัติเงินคลังที่อนุญาตให้จ่ายเงินเพื่อชำระดอกเบี้ยเงินกู้ เงินเดือนผู้พิพากษา ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำฝ่ายค้าน ผู้ตรวจเงินแผ่นดิน เงินอุดหนุนสหภาพยุโรป เงินบำรุงมหาวิทยาลัย เงินบำรุงราชบัณฑิตยสถาน รายได้ที่มาจากภาษีทางตรงและภาษี

การลงทุนที่มีอัตราคงที่⁷ และยังมีเงินอุดหนุนอีกประเภทหนึ่งที่มีการควบคุมและตรวจสอบจากทางราชการ แต่ไม่ต้องส่งคืนคลังเมื่อใช้จ่ายไม่หมด เช่น เงินอุดหนุนบริติชมิวเซียมเพื่อจัดซื้อของสำหรับพิพิธภัณฑ์ เงินอันไม่เพียงต้องชำระให้แก่ราชการ⁸ สำหรับประเทศเยอรมนีอนุญาตให้มีเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคลังได้เพียงไม่กี่ประเภท ได้แก่ เงินบริจาค เงินที่จ่ายเพื่อรักษาคุณภาพทางตลาด เงินบำรุงการศึกษา เงินอุดหนุน เงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคลังของฝรั่งเศส มีเพียงแค่สองกรณีเท่านั้น คือ เงินรายได้ที่จ่ายในสหภาพยุโรป และเงินรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะต้องมีการกำหนดและประมาณการแยกออกมาตามวัตถุประสงค์และจำนวนอย่างชัดเจน

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นจุดร่วมกันว่าเงินที่ไม่ต้องนำส่งคลังของต่างประเทศจะแยกเป็นประเภทได้ดังนี้ เงินบริจาค เงินอุดหนุน เงินรายรับสถานศึกษา เงินรายรับสถานพยาบาล เงินอุดหนุนของสหภาพยุโรป เงินขององค์กรที่มีลักษณะพิเศษ เงินอันไม่เพียงชำระให้แก่รัฐบาล เงินนอกงบประมาณตามวัตถุประสงค์อื่น ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่าควรแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่ยกเว้นให้ส่วนราชการไม่ต้องนำเงินส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินให้มีความจำกััดและมีเท่าที่จำเป็น โดยผู้เขียนได้นำตัวอย่างจากต่างประเทศมาปรับใช้ประกอบกับความเป็นมาและเจตนารมณ์ของการยกเว้นไม่ต้องนำเงินส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินของประเทศไทยในการพิจารณา

แนวทางการแก้ไขปัญหาเรื่องการยกเว้นไม่ต้องนำเงินส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน ผู้เขียนมีความเห็นว่าข้อยกเว้นที่อนุญาตให้หน่วยงานสามารถเก็บเงินไว้ใช้จ่ายโดยไม่ต้องนำส่งคลัง ควรถูกบรรจุอยู่ใน “กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ” ซึ่งจะออกตามความในมาตรา 62 แห่งร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับลงประชามติ) พุทธศักราช 2559 เพื่อเป็นมาตรฐานกลางในการปฏิบัติ โดยต้องระบุไว้โดยชัดเจนว่าเงินนอกงบประมาณที่ไม่ต้องนำส่งคลังมีกี่ประเภท อะไรบ้าง ทั้งนี้ ผู้เขียนได้เสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวในสองกรณี คือ กรณีที่หนึ่ง ข้อยกเว้นตามมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 กรณีที่สอง ข้อยกเว้นตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติเงินคลัง พ.ศ. 2491

6.2.1.1 แนวทางการแก้ไขปัญหาค้างเงินตามมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502

ผู้เขียนเห็นควรตัดมาตรา 24 วรรคหนึ่ง ตอนท้าย ที่บัญญัติว่า “เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น” การบัญญัติในลักษณะปลายเปิดเช่นนี้มีความยืดหยุ่นมากเกินไป ทำให้เกิดการตรากฎหมายออกมาหลายฉบับ เพื่อยกเว้นให้ไม่ต้องนำเงินส่งคลัง ซึ่งจะต้องแยกก่อนว่ากฎหมายที่อนุญาต

⁷ จีระสิทธิ์ จินดาศิลป์, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 1*, น.99.

⁸ ไชยยศสมบัติ, พระยา, *วิธีการคลังของอังกฤษ*, (กรุงเทพมหานคร : ไสภณพิพรรฒนาการ, 2480), น.18.

ให้ไม่ต้องนำเงินส่งคลัง กับกฎหมายที่อนุญาตให้จ่ายเงินเป็นคนละส่วนกัน ดังนั้น หลักเกณฑ์ในการจ่ายเงินยังคงต้องยึดถือปฏิบัติตามมาตรา 169 วรรคหนึ่ง แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในฐานะที่เป็นประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ที่บัญญัติให้ “การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้อีกเฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในสี่ประเภทเท่านั้น คือ กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ และกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง ดังนั้น การจ่ายเงินแผ่นดินนอกเหนือจากกฎหมายสี่ฉบับข้างต้นจึงเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ

แนวทางในการแก้ปัญหาเรื่องการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลัง เพื่อให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์การจ่ายเงินแผ่นดินตามมาตรา 169 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 คือ กำหนดให้ส่วนราชการนำเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังทั้งปวงเข้ามาเป็นเงินฝากตามมาตรา 8 (2) แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491⁹ พร้อมทั้งเพิ่มเติมหลักเกณฑ์และวิธีการจ่ายเงินแผ่นดินอยู่ในกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ เพื่อที่จะมีสภาพบังคับทางกฎหมาย ทั้งนี้ ผู้เขียนเสนอให้มีการแก้ไขมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ตามเนื้อความใหม่ ดังต่อไปนี้

“มาตรา 24 บรรดาเงินที่ส่วนราชการได้รับเป็นกรณีพิเศษไม่ว่าจะได้รับตามกฎหมาย หรือระเบียบข้อบังคับ หรือได้รับชำระตามอำนาจหน้าที่หรือสัญญา หรือได้รับจากการให้ใช้ทรัพย์สิน หรือเก็บดอกผลจากทรัพย์สินของราชการ ให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินนั้น นำส่งคลังตามระเบียบหรือข้อบังคับที่รัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น

ส่วนราชการใดได้รับเงินที่มีผู้มอบให้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ส่วนราชการนั้นใช้จ่ายในกิจการของส่วนราชการนั้นก็ดี หรือได้รับเงินที่เกิดจากทรัพย์สินซึ่งมีผู้มอบให้เพื่อหาดอกผลใช้จ่ายในกิจการของส่วนราชการนั้นก็ดี ให้ส่วนราชการนั้น จ่ายเงินหรือก่องหนผู้กักพันภายในวงเงินที่ได้รับนั้นได้ และไม่ต้องนำส่งคลัง

ในกรณีส่วนราชการได้รับเงินตามโครงการช่วยเหลือ หรือร่วมมือกับรัฐบาล ต่างประเทศ องค์การสหประชาชาติ ทบวงการชำนาญพิเศษแห่งสหประชาชาติ องค์การระหว่างประเทศอื่นใด หรือบุคคลใดไม่ว่าจะเป็นเงินให้กู้หรือให้เปล่า รวมทั้งเงินที่ส่วนราชการได้รับ สืบเนื่องจากโครงการช่วยเหลือหรือร่วมมือเช่นว่านั้น รัฐมนตรีจะกำหนดเป็นอย่างอื่นโดยไม่ต้องนำส่งคลังก็ได้

⁹ ปรีชา สุวรรณทัต, วิชาธรรมศาสตร์ว่าด้วยการคลัง, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2557), น.188.

รัฐมนตรีจะอนุญาตให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินในกรณีต่อไปนี้ นำเงินนั้นไปใช้จ่าย โดยไม่ต้องนำส่งคลังก็ได้ คือ

(1) เงินที่ได้รับในลักษณะค่าชดเชยความเสียหาย หรือสิ้นเปลืองแห่งทรัพย์สินและ จำเป็นต้องจ่ายเพื่อบูรณะทรัพย์สินหรือจัดให้ได้ทรัพย์สินคืนมา

(2) เงินรายรับของส่วนราชการที่เป็นสถานพยาบาล สถานศึกษา หรือสถานอื่นใด ที่อำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณประโยชน์หรือประชาสงเคราะห์

(3) เงินที่ได้รับในลักษณะผลพลอยได้จากการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ การจ่ายเงินตาม (2) และ (3) ต้องเป็นไปตามระเบียบที่ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรี และผู้อำนวยการ”

6.2.1.2 แนวทางการแก้ไขปัญหาข้อยกเว้นตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติ เงินคงคลัง พ.ศ. 2491

มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 ควรได้รับการแก้ไขปรับปรุง ดังต่อไปนี้

1) ผู้เขียนมีความเห็นว่าควรตัดมาตรา มาตรา 4 วรรคสอง (1) ที่บัญญัติว่า “รายจ่ายที่ หักนั้นเป็นรายจ่ายที่มีกฎหมายอนุญาตให้จ่ายได้” เนื่องจากข้อยกเว้นตามที่บัญญัติไว้ ก่อให้เกิดเงิน นอกระบบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังเป็นจำนวนมาก ซึ่งไม่สามารถควบคุมได้ หากต้องการยกเว้นให้เงิน ประเภทใดบ้างที่อนุญาตให้ส่วนราชการเก็บไว้ได้โดยไม่ต้องส่งคลัง ควรระบุให้แน่ชัดไปเลย ตาม แนวทางของกฎหมายต่างประเทศ ทั้งประเทศอังกฤษ เยอรมนี ฝรั่งเศส ที่ไม่มีการบัญญัติข้อยกเว้น การไม่ต้องนำเงินส่งคลังที่มีลักษณะปลายเปิดดังกล่าว

นอกจากนี้ ผู้เขียนได้ยึดตามแนวทางการยกร่างรัฐธรรมนูญของท่านบรรดศักดิ์ อูวรรณโณ ที่บัญญัติในเรื่องการหักเงินภาษีมาใช้จ่ายไว้ว่า “การตรากฎหมายให้หน่วยงานของรัฐจัดเก็บ และจัดสรรเงินจากผู้มีหน้าที่เสียภาษีหรืออากรตามกฎหมายให้แก่หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง ซึ่งมีใช้ การจัดสรรภาษีหรืออากรให้องค์กรบริหารท้องถิ่นหรือมิใช่การจัดสรรให้พรรคการเมืองตามกฎหมายจะ กระทำมิได้”¹⁰ จากข้อความดังกล่าว จะเห็นได้ว่าหลักโดยทั่วไปคือไม่ยอมให้มีการหักเงินภาษี จะมี ข้อยกเว้นเพียงแค่สองกรณีเท่านั้น คือ องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น และพรรคการเมืองตามกฎหมาย

2) ผู้เขียนมีความเห็นว่าควรตัดมาตรา 4 วรรคสอง (2) เฉพาะคำว่า “เพื่อเป็นค่าสินบน รางวัล” ด้วยเหตุผลต่าง ๆ ดังนี้

¹⁰ ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับที่) เสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ เพื่อลงมติ) พุทธศักราช 2558 มาตรา 190

2.1) เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างเจ้าหน้าที่ด้วยกันเอง และระหว่างเจ้าหน้าที่แต่ละหน่วยงานที่ไม่มีกฎหมายให้มีการจ่ายเงินสินบนรางวัล

2.2) การจ่ายเงินสินบนรางวัล โดยให้กรายจ่ายที่จะจ่ายจากเงินสินบนรางวัล ทำให้รัฐขาดรายได้ที่ควรจะเป็นของรัฐส่วนหนึ่ง

2.3) มีการใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจสั่งจ่ายมากเกินไป และยังไม่มีการเปิดเผยข้อมูลที่สามารถตรวจสอบได้

2.4) การจ่ายเงินสินบนรางวัลโดยขาดระบบตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพย่อมเป็นช่องทางของการทุจริตคอร์รัปชัน¹¹

2.5) เจ้าหน้าที่อาจจะมุ่งเน้นปฏิบัติเฉพาะงานที่ได้รับเงินสินบนรางวัล โดยละเลยการปฏิบัติงานตามหน้าที่ประจำที่ไม่ได้รับผลตอบแทนใด ตามมาด้วยปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน เช่น การสร้างพยานหลักฐานเท็จเพื่อเบิกจ่ายเงินสินบน¹²

2.6) การปฏิบัติราชการตามตำแหน่งหน้าที่นั้นเป็นสิ่งที่ต้องปฏิบัติอยู่แล้ว ไม่จำเป็นที่จะต้องจ่ายเงินสินบนรางวัลเป็นผลตอบแทนถึงจะยอมปฏิบัติงาน

ผู้เขียนมีความเห็นว่าควรให้เงินสินบนรางวัลเป็นเงินที่ต้องส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน จากนั้นจึงจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยงานซึ่งสมควรจะได้รับเงินสินบนรางวัล โดยจะพิจารณาจากภารกิจของหน่วยงานนั้น¹³

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ละเลยไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ หรือปฏิบัติโดยทุจริต ก็มีกฎหมายที่กำหนดถึงฐานความผิดและบทลงโทษไว้ ดังเช่น ข้อ 33 แห่งระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 ที่บัญญัติว่า “เจ้าหน้าที่ผู้ใดมีหน้าที่จัดเก็บหรือเรียกเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม หรือรายได้อื่นละเลยไม่จัดเก็บหรือไม่เร่งรัดเรียกเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม หรือรายได้อื่นนั้นภายในระยะเวลาที่กฎหมายหรือระเบียบที่ใช้บังคับหน่วยรับตรวจกำหนด ต้องรับโทษปรับทางปกครองชั้นที่ 2”

¹¹ ประธาน วัฒนวานิชย์ และคณะ, “วิเคราะห์การจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ คณะอนุกรรมการฝ่ายวิจัย สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ” จัดโดยสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, สิงหาคม 2555, น.225.

¹² “กรมศุลกากร (5) : ระบบการจ่ายเงินสินบน รางวัล หลุมดำการปฏิรูป และรัฐเก็บภาษีได้เพิ่มขึ้นหรือใครได้!!,” สืบค้นเมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2559, จาก <http://thaipublica.org /2012/10/customs-department-5>.

¹³ อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 9, น.226.

ทั้งนี้ ผู้เขียนเสนอให้มีการแก้ไขมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 ตามเนื้อความใหม่ ดังต่อไปนี้

“มาตรา 4 ภายใต้บังคับแห่งมาตรา 13 บรรดาเงินทั้งปวงที่พึงชำระให้แก่รัฐบาล ไม่ว่าจะป็นภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ เงินกู้ หรือเงินอื่นใด หัวหน้าส่วนราชการที่ได้เก็บหรือรับเงินนั้นมีหน้าที่ควบคุมให้ส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 หรือส่งคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอ ตามกำหนดเวลาและข้อบังคับที่รัฐมนตรีกำหนด โดยไม่หักเงินไว้เพื่อการใด ๆ เลย

รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดข้อบังคับอนุญาตให้หัวหน้าส่วนราชการใด ๆ หักรายจ่ายจากเงินที่จะต้องส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 หรือส่งคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอได้ ในกรณีดังนี้

(1) รายจ่ายที่หักนั้นเป็นรายจ่ายที่มีกฎหมายอนุญาตให้จ่ายได้

(2) (1) รายจ่ายที่จำเป็นต้องจ่ายตามระเบียบที่ได้รับความตกลงจากกระทรวงการคลัง เพื่อเป็นค่าสินบนรางวัล หรือค่าใช้จ่ายในการจัดให้ได้มาซึ่งเงินอันพึงต้องชำระให้แก่รัฐบาล

(3) (2) รายจ่ายที่ต้องจ่ายคืนให้แก่บุคคลใด ๆ เพราะเป็นเงินอันไม่พึงต้องชำระให้แก่รัฐบาล”

นอกจากการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่กำหนดข้อยกเว้นให้ไม่ต้องนำเงินส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินแล้ว มาตรการที่ใช้ควบคุมเงินที่ไม่ต้องนำส่งคลังยังขาดกรอบวงเงินขั้นสูงที่จะอนุญาตให้ส่วนราชการเก็บเงินไว้ใช้จ่ายได้ แต่ถ้าจะระบุถึงตัวเลขที่แน่ชัดก็คงจะไม่สามารถทำได้ เนื่องจากในการปฏิบัติงานแต่ละประเภทจำเป็นต้องใช้เงินในจำนวนที่แตกต่างกัน การที่จะระบุถึงวงเงินขั้นสูงที่ให้ส่วนราชการเก็บไว้ได้อาจไม่สอดคล้องกับการปฏิบัติงานได้ ดังนั้น ผู้เขียนจึงเสนอให้มีการนำเสนอประมาณการการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังพร้อมกับการนำเสนองบประมาณรายจ่ายประจำปีให้รัฐสภารับทราบ เพื่อที่จะได้เห็นภาพรวมทั้งหมด หากส่วนราชการใดมีเงินนอกงบประมาณเป็นจำนวนมากแล้ว อาจถูกปรับลดวงเงินในงบประมาณลง วิธีดังกล่าวจะมีส่วนช่วยในการควบคุมการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลัง นอกจากนี้ จะต้องกำหนดให้ส่วนราชการที่มีเงินที่ไม่ต้องนำส่งคลังจัดทำรายงานที่แสดงถึงความจำเป็นและจำนวนของเงินคงเหลือเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาด้วย

ส่วนข้อยกเว้นให้เก็บเงินไว้ใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องนำส่งคลังของหน่วยงานที่มีการปกครองพิเศษตามหลักการกระจายอำนาจ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การมหาชน รัฐวิสาหกิจ ควรจะมีเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังอยู่ เพื่อยังคงไว้ตามเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจทางปกครอง แต่เงินนอกงบประมาณในส่วนนี้ควรมีให้น้อยที่สุดและมีเท่าที่จำเป็นเท่าที่ไม่กระทบต่อการปฏิบัติงาน และยังคงหลักการของการกระจายอำนาจการปกครองไว้ เพื่อความคล่องตัวในการดำเนินงานและลดขั้นตอนในการปฏิบัติงาน ตัดสินใจได้รวดเร็ว คล่องตัว

ประหยัดเวลา ส่งผลให้เกิดผลดีแก่การประกอบธุรกิจ ยิ่งในกรณีที่ต้องแข่งกับเวลา ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ สามารถจัดกิจการสนองความต้องการของท้องถิ่นได้ตามที่ปรารถนาอย่างรวดเร็ว

6.2.2 แนวทางการแก้ไขปัญหาเรื่องการขาดสภาพบังคับตามมาตรา 170 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

จากสภาพปัญหาเรื่องการรายงานไม่ครบถ้วนและขาดกรอบระยะเวลาในการจัดส่งรายงาน ผู้เขียนจึงเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังนี้

6.2.21 แนวทางการแก้ไขปัญหาเรื่องการรายงานไม่ครบถ้วน

ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 170 ได้วางมาตรการเรื่องการจัดทำรายงานการรับและการใช้จ่ายเงินที่ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน โดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่มีเงินรายได้ของหน่วยงานของรัฐใดที่ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน ให้หน่วยงานของรัฐนั้นทำรายงานการรับและการใช้จ่ายเงินดังกล่าวเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเมื่อสิ้นปีงบประมาณทุกปี และให้คณะรัฐมนตรีทำรายงานเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต่อไป แต่อย่างไรก็ตาม พบว่ายังมีหลายหน่วยงานไม่จัดส่งรายงาน ประกอบกับยังขาดความชัดเจนในหลายเรื่อง ได้แก่ เงินรายได้ครอบคลุมถึงเงินใดบ้าง รายละเอียดที่จำเป็นต้องปรากฏในตัวรายงาน นอกจากนี้ ยังไม่มีกรอบระยะเวลาที่ส่วนราชการต้องจัดส่งรายงานให้แก่คณะรัฐมนตรี และระยะเวลาที่ต้องทำรายงานเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต่อไป ถึงแม้ว่า กรมบัญชีกลางจะได้กำหนดแนวทางการจัดทำรายงานการรับและการใช้จ่ายเงินตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร มาตรา 170 สำหรับส่วนราชการ แต่ยังมีพบว่ามีหลายหน่วยงานจัดส่งรายงานไม่ครบถ้วน หรือเนื้อหาที่ต้องปรากฏในรายงานมีรายละเอียดไม่ครบสมบูรณ์ ดังนั้น ผู้เขียนจึงขอเสนอว่าควรบัญญัติมาตรการเกี่ยวกับการจัดทำรายงานการรับและการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังบรรจุอยู่ในกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐที่จะออกตามความในมาตรา 62 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับลงประชามติ) พุทธศักราช 2559 อย่างชัดเจน เพื่อให้มีสภาพบังคับในทางกฎหมาย พร้อมทั้งกำหนดให้มีการตรวจสอบภายในเพื่อป้องกันความผิดพลาดและเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน โดยกำหนดให้อำนาจแก่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน หรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติยื่นฟ้องต่อศาลปกครองแผนกคดีวินัยการคลัง และการงบประมาณได้ กรณีที่มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่จัดส่งรายงานการรับและการใช้จ่ายเงินที่ไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินเป็นเหตุให้เกิดความเสียหาย อันนำมาสู่การแก้ไขระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544

ทั้งนี้ ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 ได้กำหนดบทลงโทษแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เกี่ยวกับการบริหารการเงินและการคลังที่บังคับใช้กับหน่วยงานของรัฐ ซึ่งการฝ่าฝืนถือเป็นการผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังและมีโทษปรับทางปกครอง

ในปัจจุบันความผิดทางวินัยทางงบประมาณและการคลังตามที่ปรากฏอยู่ในระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 ระบุอัตราโทษปรับทางปกครองไว้ 4 ชั้น¹⁴ ดังนี้

- 1) โทษชั้นที่ 1 ปรับไม่เกินเงินเดือนหนึ่งเดือน
- 2) โทษชั้นที่ 2 ปรับไม่เกินเงินเดือนสองถึงสี่เดือน
- 3) โทษชั้นที่ 3 ปรับไม่เกินเงินเดือนห้าถึงแปดเดือน
- 4) โทษชั้นที่ 4 ปรับไม่เกินเงินเดือนเก้าถึงสิบสองเดือน

นอกจากนี้ ในระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 ได้กำหนดความผิดไว้ 7 ส่วนด้วยกัน คือ

- ส่วนที่ 1 ความผิดเกี่ยวกับการรับเงิน การเก็บรักษาเงิน และการนำเงินส่ง
- ส่วนที่ 2 ความผิดเกี่ยวกับการเบิกเงิน และการจ่ายเงิน
- ส่วนที่ 3 ความผิดเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณและการก่อหนี้ผูกพัน
- ส่วนที่ 4 ความผิดเกี่ยวกับเงินยืม
- ส่วนที่ 5 ความผิดเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้
- ส่วนที่ 6 ความผิดเกี่ยวกับพัสดุ
- ส่วนที่ 7 ความผิดอื่น

ในความผิดทั้ง 7 ส่วนที่กล่าวมา พบว่ายังไม่มีข้อกำหนดฐานความผิดเกี่ยวกับการจัดส่งรายงานการรับและการใช้จ่ายเงินของส่วนราชการ ดังนั้น จึงควรแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบฉบับนี้ โดยเพิ่มฐานความผิดเกี่ยวกับการจัดส่งรายงานการรับและการใช้จ่ายเงินแผ่นดินอยู่ในส่วนที่ 7 ความผิดอื่น โดยเพิ่มบทบัญญัติเป็นมาตรา 51/1 ในระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 โดยมีเนื้อหาดังนี้

“เจ้าหน้าที่ผู้ใดมีหน้าจัดทำหรือจัดส่งรายงานการรับและการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ได้ทำการจัดทำหรือจัดส่งรายงานการรับและการใช้จ่ายเงินแผ่นดินต่อกระทรวงการคลัง คณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ไม่เป็นไปกฎหมายหรือระเบียบที่วางไว้ ต้องรับโทษปรับทางปกครอง ชั้นที่ 1”

อัตราโทษปรับทางปกครองข้างต้นผู้เขียนได้ยึดโยงกับฐานความผิดที่มีอยู่แล้ว คือ ความผิดของการไม่นำเงินเข้าฝากคลังเป็นต้นแบบ เพื่อให้สอดคล้องกับความผิดที่มีอยู่แล้วในกรณีไม่นำเงินส่งคลัง การเพิ่มเติมฐานความผิดเกี่ยวกับการรายงานการรับและการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน รวมถึงโทษ

¹⁴ ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 ข้อ 9

ปรับทางปกครองจะเพิ่มสภาพบังคับทางกฎหมาย และจะมีส่วนช่วยให้ส่วนราชการจัดส่งรายงานตรงตามเวลาและครบถ้วนสมบูรณ์มากขึ้น เพื่อให้การปฏิบัติงานด้านการคลังมีความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้

6.2.2.2 แนวทางการแก้ไขปัญหาเรื่องระยะเวลาในการจัดส่งรายงาน

ในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายใดที่วางกรอบเรื่องของระยะเวลาในการจัดส่งรายงานอย่างชัดเจน พบเพียงแต่มีการวางแนวทางการจัดทำรายงานการรับและการใช้จ่ายเงินตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 170 สำหรับส่วนราชการ ที่กำหนดให้หน่วยงานที่มีหน้าที่จัดทำรายงานดังกล่าวต้องจัดทำรายงานตามรูปแบบที่กำหนดภายในหกสิบวัน นับจากวันสิ้นปีงบประมาณ โดยมอบให้กรมบัญชีกลางเป็นผู้รวบรวมและจัดทำเอกสารรายงานนี้เสนอต่อคณะรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีจัดทำรายงานให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต่อไป¹⁵ จะเห็นได้ว่าแนวทางการปฏิบัติดังกล่าวยังขาดกรอบระยะเวลาที่ส่วนราชการจะต้องส่งรายงานให้กรมบัญชีกลาง และไม่มีกรอบระยะเวลาที่จะต้องจัดส่งรายงานให้แก่สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

ด้วยเหตุนี้ผู้เขียนมีความเห็นว่ากรอบระยะเวลาในการจัดส่งรายงานจะต้องครอบคลุมระยะเวลาที่ส่วนราชการจะจัดส่งรายงานให้แก่กระทรวงการคลัง โดยกรมบัญชีกลางในฐานะเป็นหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่กำกับดูแลการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณของทุกส่วนราชการจะเป็นผู้ทำหน้าที่รวบรวมรายงานดังกล่าว เพื่อส่งให้คณะรัฐมนตรี และสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาต่อไป นอกจากนี้ ยังเพิ่มเติมให้จัดส่งให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบ รวมถึงมีการรายงานเปิดเผยให้สาธารณชนรับทราบในภาพรวมของการใช้จ่ายเงินด้วย โดยหลักเกณฑ์เกี่ยวกับระยะเวลาในการจัดส่งรายงานควรจะถูกบรรจุอยู่ใน “กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ” ซึ่งจะออกตามความในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับลงประชามติ) พุทธศักราช 2559 มาตรา 62 การวางกรอบอย่างชัดเจนในกฎหมาย เป็นการแก้ไขปัญหาเรื่องสภาพบังคับทางกฎหมาย เพื่อให้การจัดทำรายงานของส่วนราชการมีความชัดเจนสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และเป็นการตรวจสอบอีกครั้งหลังจากการใช้จ่ายเงินไปแล้ว รายละเอียดเป็นดังนี้

“เงินรายได้ของส่วนราชการใดที่ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน ให้ส่วนราชการนั้นจัดทำรายงานการรับและการใช้จ่ายเงินดังกล่าวเสนอต่อกระทรวงการคลัง ทั้งนี้ ภายในสามสิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ และให้กรมบัญชีกลางทำหน้าที่รวบรวมและจัดส่งให้คณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และเปิดเผยให้สาธารณชนทราบด้วยในคราวเดียวกัน ทั้งนี้ ภายในหกสิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ”

¹⁵ พิชราภรณ์ เสนิงษ์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 4*, น.153 - 154.

สาระสำคัญที่ต้องปรากฏในรายงานต้องประกอบไปด้วยการรับและการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลัง โดยมีการเปรียบเทียบการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังของปีล่าสุดเปรียบเทียบกับปีก่อน พร้อมแสดงเหตุผลประกอบถึงสาเหตุของการเพิ่มขึ้นหรือลดลงด้วย

ผู้เขียนได้เพิ่มเติมกรอบระยะเวลาเร่งรัดให้จัดส่งรายงานให้แก่กรมบัญชีกลางภายในสามสิบวัน และเพิ่มเติมมาตรการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลัง โดยให้กรมบัญชีกลางจัดส่งรายงานให้สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบภายในหกสิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ เมื่อสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบแล้วให้เสนอรายงานให้แก่กระทรวงการคลังตามหลักเกณฑ์ พร้อมด้วยรายงานผลการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอรัฐสภา กรณีที่มีส่วนราชการใดไม่จัดส่งรายงานให้รายงานให้รัฐสภาทราบด้วย

นอกจากนี้ ผู้เขียนได้เพิ่มเติมการเปิดเผยรายงานให้สาธารณชนรับทราบถึงภาพรวมของการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณด้วย ด้วยเหตุที่เงินนอกงบประมาณบางประเภท เช่น เงินกู้ อาจมีผลผูกพันงบประมาณในการที่จะต้องนำเงินมาจ่ายคืน ดังนั้น ประชาชนควรจะต้องทราบว่าเงินของตนนั้นถูกนำไปใช้อย่างไรบ้าง เนื้อหาในตัวรายงานดังกล่าวนี้ต้องมีรายละเอียดเรื่องของรายได้ ค่าใช้จ่ายโดยสังเขปทุกไตรมาส เพื่อให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้อย่างใกล้ชิด โดยรายงานฉบับดังกล่าวนี้จะต้องมีลักษณะที่ประชาชนเข้าใจได้ง่าย เพื่อความโปร่งใสทางการคลัง

6.2.3 แนวทางการแก้ไขปัญหาเรื่องสภาพบังคับตามกรอบวินัยการเงินการคลังตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 167 วรรคสาม ได้บัญญัติให้มี “กฎหมายการเงินการคลังของรัฐเพื่อกำหนดกรอบวินัยการเงินการคลัง” โดยต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสองปีนับจากวันที่รัฐบาลแถลงนโยบายต่อรัฐสภา จนถึงปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายกลางเพื่อกำหนดกรอบวินัยทางการเงินการคลังมาบังคับใช้แต่อย่างใด

ในช่วงเวลาที่ผ่านมามีการเสนอร่างกฎหมายที่มีชื่อเรียกว่า “ร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ.” ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีการอนุมัติในหลักการไปแล้วเมื่อวันที่ 13 ตุลาคม พ.ศ. 2552 อย่างไรก็ตาม การดำเนินการภายหลังจากนั้นดูเหมือนจะซาลงไป หลังจากที่ยุทธบัญญัติแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ถูกยกเลิกไปโดยคณะปฏิวัติ ตามร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับลงประชามติ) พุทธศักราช 2559 “ร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ.” ได้ถูกเปลี่ยนชื่อเป็น “กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ”

ผู้เขียนมีความเห็นว่า “ร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ.” ดังกล่าวมีความสมบูรณ์ในระดับหนึ่ง จึงมีความเห็นว่าในการร่าง “กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ”

ตามร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับลงประชามติ) พุทธศักราช 2559 จึงควรยึดถือหลักการตามร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ... เป็นแนวทางในการตราบทบัญญัติเกี่ยวกับมาตรการในการควบคุมการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังของส่วนราชการ โดยสาระสำคัญที่จำเป็นจะต้องมีในร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ สรุปได้ดังนี้

1) กำหนดนิยามของ “เงินแผ่นดิน” ว่าหมายความถึง เงินทั้งปวงที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กองทุนสาธารณะ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งที่เป็นเงินงบประมาณรายจ่าย เงินรายได้แผ่นดิน และเงินนอกงบประมาณ และให้หมายความรวมถึงเงินคงคลังด้วย¹⁶ เนื่องจากในอดีตรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่าน ๆ มาของประเทศไทยยังไม่มีการบัญญัติถึงนิยามของคำนี้ ความหมายของเงินแผ่นดินจึงเป็นปัญหาที่ถกเถียงกันมาตลอด ได้แก่ ประเด็นปัญหาของร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ว่าร่างกฎหมายกู้เงินที่นำมาใช้จ่ายเป็นเงินนอกงบประมาณนี้เป็นการใช้จ่ายเงินที่ขัดหรือแย้งกับกรอบวินัยการเงินการคลังตามมาตรา 169 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หรือไม่ ที่กำหนดให้การจ่ายเงินแผ่นดินสามารถจ่ายได้ตามกฎหมายที่ฉบับเท่านั้น คือ กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง ซึ่งการกู้เงินในลักษณะนี้ไม่ใช่เพิ่งเกิดขึ้นครั้งแรก ก่อนหน้านั้นในสมัยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรีได้มีการกู้เงินมาใช้ตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อมาฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. 2552 เป็นจำนวนถึงสี่แสนล้านบาท¹⁷

ส่วนเรื่องการควบคุมเงินรายได้ที่ไม่ต้องนำส่งคลัง ได้วางขอบเขตที่สำคัญคือ จะต้องตราเป็นกฎหมายต้องอยู่ในกรอบการรักษาวินัยการเงินการคลังที่ดี และต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าของการใช้จ่ายเงินแผ่นดินและความจำเป็นในการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐ โดยนิยามคำว่า “เงินรายได้” ให้หมายความรวมถึง เงินนอกงบประมาณ และเงินอื่นใดที่หน่วยงานของรัฐนั้นมีอยู่ด้วย ส่วน “ความจำเป็นในการใช้จ่ายเงิน” แสดงถึงการวางกรอบวงเงินจะต้องให้ความสำคัญในการบริหารจัดการภายในหน่วยงานของรัฐด้วย

¹⁶ ร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ.(ร่างฉบับแรก) มาตรา 3

¹⁷ ชัชฎาภรณ์ ประยูรวงษ์, “เงินแผ่นดิน” สืบค้นเมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม 2559, จาก <http://library2.parliament.go.th/ebook/content-issue/2558/hi2558-047.pdf>.

การวางนิยามของคำว่า “เงินแผ่นดิน” ไว้ในกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ อย่างชัดเจนจะมีส่วนช่วยอุดช่องว่าง ป้องกันไม่ให้เงินนอกงบประมาณมาใช้โดยไม่สามารถ ตรวจสอบได้ และป้องกันปัญหาเรื่องการตีความของ “เงินกู้” ที่ไม่เข้าข่ายเป็นเงินแผ่นดิน ดังนั้น การจ่ายเงินกู้จึงไม่ต้องปฏิบัติตามหลักเฉพาะในการจ่ายเงินแผ่นดินมาตรา 169 การวางนิยามเงินแผ่นดิน ให้ชัดเจน ยิ่งเอื้อต่อการตรวจสอบ ทำให้เห็นภาพรวมของการใช้จ่ายเงินทั้งเงินในงบประมาณและเงิน นอกงบประมาณ เพื่อประโยชน์ในทางการคลัง¹⁸

2) กำหนดให้รัฐบาลต้องจัดทำแผนงบประมาณที่ครอบคลุมรายจ่ายทุกประเภท แผน งบประมาณรายจ่ายประจำปีต้องแสดงที่มาของรายได้ กรอบวงเงินงบประมาณรายจ่าย ค่าใช้จ่ายรวมของ บริการประเภทต่าง ๆ ดุลการคลัง วิธีการหารายได้มาชดเชยการขาดดุล พร้อมทั้งระบุส่วนราชการที่มีหน้าที่ รับผิดชอบในแต่ละแผนงานไว้อย่างชัดเจน¹⁹

แผนงบประมาณรายจ่ายในประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่จะใช้วิธีประมาณการรายจ่าย ตามเกณฑ์เงินสด ซึ่งมีได้ครอบคลุมถึงรายจ่ายนอกงบประมาณ โดยจะแสดงเฉพาะตัวเลขที่รัฐบาล คาดว่าจะใช้จ่ายในปีงบประมาณหนึ่ง ๆ เท่านั้น มิได้ครอบคลุมรายจ่ายที่เกิดขึ้นแล้วในอดีต และ กำลังเกิดขึ้นในอนาคต ดังนั้น ผู้เขียนจึงเสนอให้รัฐบาลจัดทำแผนงบประมาณรายจ่ายโดยใช้ระบบ เกณฑ์คงค้างแทนระบบเกณฑ์เงินสดดังในปัจจุบัน²⁰

กรณีที่รัฐบาลต้องการจะกู้เงินมาใช้ในโครงการลงทุน ต้องระบุให้ชัดเจนทั้งเรื่องของ วงเงินของเงินกู้ นำไปใช้ในกิจการใด และจะมีการบริหารหนี้สาธารณะอย่างไร²¹

3) วางระบบการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลและส่วนราชการ เพื่อเป็นหลักประกันมิ ให้เกิดปัญหาเรื่องการทุจริตคอร์รัปชัน และผลประโยชน์ทับซ้อนในกระบวนการจัดทำงบประมาณ โดย องค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบดังกล่าวนี้ ต้องมีความเป็นอิสระและเป็นกลาง ทำหน้าที่ตรวจสอบการเงินและ การบัญชี และให้มีการรายงานผลการตรวจสอบให้สาธารณชนรับทราบด้วย

¹⁸ เฟิงอ๋าง, น.2.

¹⁹ จรัส สุวรรณมาลา, การคลังภาครัฐว่าด้วยการแย่งชิง หักหลัง และสุ่มเสี่ยง ภาค 4 : รายจ่ายภาครัฐ, (กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556), น.37 - 41.

²⁰ เฟิงอ๋าง, น.39.

²¹ เฟิงอ๋าง, น.40.

4) วางแนวทางปฏิบัติการดำเนินนโยบายการเงินการคลังในช่วงวิกฤตทางเศรษฐกิจและการเมือง ซึ่งรัฐบาลมีความจำเป็นต้องใช้นโยบายขาดดุลงบประมาณอย่างเข้มข้น²² โดยให้ระบุถึงจำนวนเงินและช่วงเวลาที่จะใช้ในการดำเนินนโยบายในช่วงวิกฤตดังกล่าว

5) รายการที่ต้องแสดงในรายงานการรับและการใช้จ่ายเงินที่ไม่ต้องส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน ควรกำหนดให้กระทรวงการคลังจัดทำรายงานการเงิน เพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งในรายงานต้องประกอบไปด้วยการรับและการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลัง โดยมีการเปรียบเทียบการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังของปีล่าสุดเปรียบเทียบกับปีก่อน พร้อมแสดงเหตุผลประกอบถึงสาเหตุของการเพิ่มขึ้นหรือลดลงด้วย และจัดส่งให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ตรวจสอบภายในหกสิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ โดยห้ามขยายเวลาทุกกรณี เพื่อให้มาตรการในเรื่องนี้สามารถบังคับส่วนราชการได้จริง

ร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังฉบับนี้ที่จะกลายมาเป็นพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐในอนาคตจะมีผลผูกพันหน่วยงานมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐ องค์การตามรัฐธรรมนูญ กองทุนสาธารณะ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีสาระสำคัญที่ครอบคลุมถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการวางแผนการเงินระยะปานกลาง การจัดการรายได้ การกำหนดแนวทางในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน การบริหารการเงินและทรัพย์สิน การบัญชี กองทุนสาธารณะ การก่อหนี้หรือการดำเนินการที่ผูกพันทรัพย์สินหรือภาระทางการเงินของรัฐ หลักเกณฑ์การกำหนดวงเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น และการอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะต้องใช้เป็นกรอบในการจัดการรายได้ กำกับการใช้จ่ายเงินตามหลักการรักษาเสถียรภาพ พัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน และความเป็นธรรมในสังคม ซึ่งจะต้องประกาศใช้ภายในสองปีนับจากวันที่รัฐบาลแถลงนโยบายต่อรัฐสภา²³

สิ่งที่ร่างพระราชบัญญัติให้ความสำคัญ คือ ความโปร่งใสทางการคลัง เช่น การตัดสินใจเชิงนโยบายให้เป็นดุลพินิจของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ซึ่งประกอบไปด้วยผู้แทนจากหน่วยงานต่าง ๆ และผู้ทรงคุณวุฒิทางการคลัง การจัดทำบัญชีมาตรฐาน การตรวจสอบภายใน การรายงานข้อมูล

²² เฟิงอ้วง, น.41.

²³ ปรีชา สุวรรณทัต, อ้วงแล้ว เชิงอรรถที่ 7, น.243.

ทางการคลังและการประเมินความเสี่ยงทางการคลัง²⁴ การที่กำหนดกรอบวินัยการเงินการคลังอยู่ในพระราชบัญญัตินี้อย่างชัดเจนจะมีส่วนช่วยส่งเสริมความโปร่งใสทางการคลัง เป็นการสร้างความเชื่อมั่นแก่สาธารณชนอันนำไปสู่ความยั่งยืนทางการคลังระยะยาว

นอกจากนี้ ในปัจจุบันได้มีการร่างพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. โดยหลักการของร่างพระราชบัญญัตินี้ เพื่อให้การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐมีกรอบการปฏิบัติงานที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานกลาง เพื่อให้หน่วยงานของรัฐทุกแห่งนำไปใช้เป็นหลักปฏิบัติ โดยมุ่งเน้นการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชนให้มากที่สุด เพื่อให้เกิดความโปร่งใส และเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม มีการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างที่คำนึงถึงวัตถุประสงค์ของการใช้งานเป็นสำคัญจะก่อให้เกิดความคุ้มค่าในการใช้จ่ายเงิน มีการวางแผนการดำเนินงานและการประเมินผลการปฏิบัติงานซึ่งจะทำให้การจัดซื้อจัดจ้างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวมทั้งเพื่อให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล มีการส่งเสริมให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐซึ่งเป็นมาตรการหนึ่งเพื่อป้องกันปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ประกอบกับมาตรการอื่น ๆ เช่น การจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งจะทำให้เกิดความโปร่งใสในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ อันจะเป็นการสร้างความเชื่อมั่นให้กับสาธารณชนและก่อให้เกิดผลดีกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐให้เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป²⁵

ร่างพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ได้วางนิยามความหมายของเงินงบประมาณให้มีความครอบคลุมขึ้น ทั้งเงินในงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ โดยมาตรา 4 แห่งร่างพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้ เงินงบประมาณ หมายความว่า เงินงบประมาณตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เงินซึ่งหน่วยงานของรัฐได้รับไว้โดยได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีให้ไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และเงินซึ่งหน่วยงานของรัฐได้รับไว้โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินตามกฎหมาย และให้หมายความรวมถึงเงินกู้ เงินช่วยเหลือ และเงินอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง นอกจากนี้ ตามมาตรา 4 แห่งร่างพระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติให้การบังคับใช้กฎหมายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐมีความครอบคลุมหน่วยงานของรัฐมากขึ้น กล่าวคือ

²⁴ เฟิงอ้วง, น.243.

²⁵ บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ., เรื่องเสร็จที่ 1734/2558.

ครอบคลุมถึงราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ องค์การมหาชน องค์การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ องค์การตามรัฐธรรมนูญ หน่วยธุรการของศาล มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ หน่วยงานสังกัดรัฐสภาหรือในกำกับของรัฐสภา หน่วยงานอิสระของรัฐ และหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

อีกทั้งตามมาตรา 118 แห่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดบทลงโทษทางอาญาที่ครอบคลุมถึงผู้ที่สั่งการให้จัดซื้อจัดจ้าง เช่น ผู้บริหารส่วนราชการ นักการเมือง จากเดิมที่มีแต่การลงโทษทางวินัย ตามร่างฉบับนี้ผู้มีอำนาจหน้าที่โดยตรงจะได้รับโทษทางอาญาที่มีระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่สี่หมื่นถึงสี่แสนบาท

จะเห็นได้ว่าตามร่างพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ทั้งเงินในงบประมาณและเงินนอกงบประมาณของหน่วยงานของรัฐจะต้องผ่านกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างตามกฎหมายฉบับนี้ทั้งสิ้น จากเดิมที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 จะใช้กับเฉพาะเงินในงบประมาณเท่านั้น ส่วนเงินนอกงบประมาณเป็นไปตามระเบียบเฉพาะหน่วยงานนั้น ถ้าหากร่างพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ดังกล่าวนี้มีสภาพบังคับทางกฎหมายแล้ว จะมีส่วนช่วยในการควบคุมการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคลังอีกทางหนึ่ง

แต่อย่างไรก็ตาม แนวทางการแก้ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการในการควบคุมการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคลังจะเกิดผลสัมฤทธิ์ได้ ก็ต่อเมื่อส่วนราชการได้ทำหน้าที่ตนเองอย่างครบถ้วนสมบูรณ์ ไม่ใช่อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบ และไม่ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ ดังนั้น จึงควรสร้างจิตสำนึกและปลูกฝังให้แก่ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ ลูกจ้างของส่วนราชการ ว่าเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคลังมีสถานะเป็นเงินแผ่นดิน และเป็นเงินของประชาชนทุกคน ดังนั้น การใช้จ่ายเงินจึงนี้ต้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และสามารถตรวจสอบได้ ตามกรอบวินัยการเงินการคลัง

สรุปแล้วมาตรการที่ใช้ควบคุมการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคลังของส่วนราชการ ผู้เขียนมีความเห็นว่าควรปรับปรุงกฎหมายวิธีการงบประมาณ กฎหมายเงินคลัง และตรากฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐออกมาบังคับใช้ เพื่อกำหนดมาตรการที่ใช้ควบคุมการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคลังของส่วนราชการ และปิดช่องโหว่ต่าง ๆ ที่พุดถึงข้างต้น รวมถึงวางกระบวนการในการควบคุมตั้งแต่ก่อนที่จะใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคลัง ตลอดจนถึงการบังคับให้ส่วนราชการจะต้องรายงานหลังจากการใช้จ่ายเงินไปแล้ว โดยให้มีการตรวจสอบจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินที่มีความเป็นอิสระและเป็นกลางอีกครั้ง เพื่อให้การควบคุมการใช้จ่ายเงิน

นอกรูปประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังของส่วนราชการมีความเหมาะสม มีประสิทธิภาพ และเป็นไปตามกรอบ
วินัยการเงินการคลัง เพื่อความมีเสถียรภาพและความยั่งยืนทางการคลังในระยะยาว



บรรณานุกรม

หนังสือ

- กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบด้านการคลัง (Fiscal Responsibility Law: FRLs). แปลโดย วิมล ชาตะมีนา และคณะ. กรุงเทพมหานคร : กองทุนการเงินระหว่างประเทศ, 2550.
- คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. “บันทึกการสัมมนาทางวิชาการ เรื่องทิศทางการงบประมาณไทย 2535” จัดโดยคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรุงเทพมหานคร, 2534.
- จรัส สุวรรณมาลา. ระบบงบประมาณและการจัดการแบบมุ่งผลสำเร็จในภาครัฐ. กรุงเทพมหานคร : ธนัชการพิมพ์, 2546.
- _____. ระบบงบประมาณและการจัดการแบบมุ่งผลสำเร็จในภาครัฐความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับพลเมืองยุคใหม่. กรุงเทพมหานคร : บริษัท ธนัชการพิมพ์ จำกัด, 2546.
- _____. การคลังภาครัฐ ว่าด้วยการแย่งชิง หักหลัง และสุ่มเสี่ยง ภาค 1 สถาบันการคลัง. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556.
- _____. การคลังภาครัฐว่าด้วยการแย่งชิง หักหลัง และสุ่มเสี่ยง ภาค 4 : รายงานภาครัฐ. กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556.
- _____. ประชาธิปไตยทางการคลังไทย. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2558.
- ไชยยศสมบัติ, พระยา. วิธีการคลังของอังกฤษ. กรุงเทพมหานคร : โสภณพิพรรฒธนากร, 2480.
- ณัฐพัชร์ สถิตพรธนชัย. การคลังสาธารณะ. กรุงเทพมหานคร : เอ็กซ์เปอร์เน็ท, 2553.
- ทรงวุฒิ ด่านวุฒินันท์ และสุทธิ สุนทรานุรักษ์. หนังสือที่ระลึกครบรอบ 90 ปี สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2548 สืบสานงานตรวจเงินแผ่นดิน. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : เอมีเทรตติ้ง, 2548.
- โทมัส คเนิร์ชเซอร์. ระบบงบประมาณแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี. แปลโดย ปฐมพร รักษ์พลเมือง และคณะ. กรุงเทพมหานคร : กระทรวงการคลัง, 2551.
- นงลักษณ์ สุทธิวัฒนกุล. งบประมาณ : ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร. กรุงเทพมหานคร : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2526.

- นวจิตต์ บุณยรัตพันธุ์ และคณะ. โครงการวิจัยเรื่อง การศึกษาวินัยทางการคลังของประเทศไทย (อดีตสู่ปัจจุบัน) และแนวทางในการเสริมสร้างวินัยทางการคลังตามหลักสากล. กรุงเทพมหานคร : สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2551.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. คำแปลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2548.
- นิติศาสตร์ไพศาลย์, พระยา. คำสอนชั้นปริญญาโทประวัติศาสตร์กฎหมายไทย. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2497.
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557.
- ประชุม โฉมฉาย. หลักกฎหมายโรมันเบื้องต้น. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549.
- _____ . ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับหลักกฎหมายการคลังและการเงิน. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552.
- ประธาน วัฒนวาณิชย์ และคณะ. วิเคราะห์การจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่. กรุงเทพมหานคร : สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555.
- ปรีชา สุวรรณทัต. คำอธิบายกรอวินัยกฎหมายการเงินการคลังมหาชนที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2553).
- _____ . วิชาธรรมศาสตร์ว่าด้วยการคลัง. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2557.
- ปวย อังภาภรณ์. บันทึกคำบรรยายวิชาคลัง ปริญญาตรี ณ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2498.
- ปัทมา เรียววิศิษฐ์สกุล. การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคภายใต้บริบทกฎหมายการเงินการคลังใหม่ : กรณีศึกษาช่วงวิกฤตเศรษฐกิจกลางและภาวะวิกฤตเศรษฐกิจของไทย. กรุงเทพมหานคร : วิทยาลัยยุติธรรมสำนักงานศาลยุติธรรม, 2552.
- พนัส สิมะเสถียร. 60 ปี ศาสตราจารย์ ดร.พนัส สิมะเสถียร : เอกสารวิจัยส่วนบุคคลในลักษณะวิชา เศรษฐกิจเรื่องการบริหารเงินคลังของประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล, 2535.
- พระอาจารย์สุตใจ ทันทมโน และคณะ. คลังหลวงแห่งประเทศไทย. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : ศิลป์สยามบรรจุกัมพ์และการพิมพ์, 2551.

พัลลภ ศักดิ์โสภณกุล. วิวัฒนาการกฎหมายวิธีการงบประมาณและการปฏิรูประบบงบประมาณของประเทศไทย.

พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วัฒนาพานิช, 2547.

ไพรัช ตระการศิรินนท์. การคลังภาครัฐ. พิมพ์ครั้งที่ 2. เชียงใหม่ : คณิงนิการพิมพ์, 2548.

ไพศาล ชัยมงคล. งบประมาณแผ่นดิน : ทฤษฎีและปฏิบัติ. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2526.

วิวัฒน์ไชย ไชยยันต์, พระองค์เจ้า. กฎหมายการคลัง. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง, 2493.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. คำอธิบายกฎหมายการคลัง. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2541.

สมเดช วิจารณ์สุริเสถียร และคณะ. inside มาตรฐานการบัญชี IAS&TAS และมาตรฐานการรายงานทางการเงิน IFRS&TFRS เล่ม 1. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร : บริษัท ธรรมนิติเพรส จำกัด, 2554.

สมชัย สัจจพงษ์ และคณะ. รายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report) โครงการวิจัยเรื่อง การศึกษาวิสัยทางการคลังของประเทศไทย (อดีตสู่ปัจจุบัน และแนวทางในการเสริมสร้างวินัยทางการคลังตามหลักสากล. กรุงเทพมหานคร : สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2551.

สำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานงบประมาณ, 50 ปี สำนักงานงบประมาณ. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี, 2550.

อรพิน ผลสุวรรณีย์ สบายรูป. วินัยทางงบประมาณและการคลัง. กรุงเทพมหานคร : โครงการวิจัยทางวิชาการนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545.

_____. รวมบทความงานวิชาการประจำปี พ.ศ. 2550. กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552.

_____. กฎหมายการคลัง. กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557.

อรัญ ธรรมโน. ความรู้ทั่วไปทางการคลัง. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง, 2548.

อานันท์ ปันยารชุน. เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ : การปฏิบัติเพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์ใน 4 ปีที่ผ่านมา. พิมพ์ครั้งที่ 1. นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า, 2544.

อิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ. “ความเป็นมาในการตราพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พุทธศักราช 2491.” ใน หนังสืออนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพ นางชวนชื่น นิติทัณฑ์ประภาศ. กรุงเทพมหานคร : ฟันนี่พับลิชชิ่ง, 2533.

เอนก เขียรถาวร และคณะ. การคลังรัฐบาล. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2535.

เอื้ออารีย์ อึ้งจะนิล. กฎหมายการคลัง. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2558.

วิทยานิพนธ์

จักราวดี อนุโยธา. “แนวทางในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการงบประมาณแผ่นดิน: ศึกษากรณีการอนุมัติงบประมาณรายรับและรายจ่าย.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544.

จีระสิทธิ์ จินดาศิลป์. “ความเป็นอิสระของรัฐสภาจากฝ่ายบริหารในด้านการงบประมาณ.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2547.

ธีรวัฒน์ พิเชษฐวงศ์. “มาตรการทางกฎหมายเพื่อสร้างความเข้มแข็งในการอนุมัติงบประมาณแผ่นดินของรัฐสภา.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538.

นิพนธ์ โลหะกุลวิช. “หลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติริเริ่มกำหนดรายจ่ายแผ่นดิน.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538.

ปิยพร อุปพงษ์. “ปัญหาการจัดองค์กรและการใช้อำนาจหน้าที่ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินในการตรวจเงินแผ่นดินในระดับท้องถิ่น.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554.

พัชราภรณ์ เสนีวงศ์. “มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินประเภทเงินนอกงบประมาณตามหลักวินัยทางการคลัง.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2554.

มนตรี เจริญฉัตรชัย. “การควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณ.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.

บทความ

กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, สมเด็จเจ้า. “ชุมนุมพระนิพนธ์ของสมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ.”

พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพพลโท พระยาสิทธิราชเดโชไชย ณ ฌาปนสถานวัดโสมนัสวิหาร. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล, 2500.

จักราวดี มนูญพงศ์. “การควบคุมวินัยทางงบประมาณและการคลังในระบบกฎหมายเยอรมนีและไทย.”

วารสารวิชาการศาลปกครอง. ปีที่ 15. ฉบับที่ 3 (กรกฎาคม-กันยายน 2558) : 44 - 45.

นิพนธ์ โลหะกุลวิช. “ประวัติความเป็นมาและสาระสำคัญของหลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติริเริ่มกำหนด

รายจ่ายแผ่นดินในสหราชอาณาจักร.” วารสารนิติศาสตร์. เล่ม 26. ฉบับที่ 1. (มีนาคม 2539) : 29.

ปรีชา สุวรรณทัต. “ความสัมพันธ์ระหว่างการรับจ่ายเงินของรัฐกับงบประมาณรายจ่าย.” ใน รวม

บทความกฎหมายการคลัง 2. บรรณาธิการโดยสมคิด เลิศไพฑูรย์. น.32. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2537.

ปวย อึ้งภากรณ์. “งบประมาณและเจ้าหน้าที่งบประมาณ.” วารสารกรมบัญชีกลาง. เล่ม 3. ปีที่ 1.

(พฤษภาคม 2503) : 145 - 146.

พรชัย ฐีระเวช. “สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ.” จัดโดย

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กรุงเทพมหานคร, 2552.

พิศิษฐ์ ลีลาวชิโรภาส. “การตรวจเงินแผ่นดินกับกระบวนการยุติธรรม.” เอกสารวิชาการประกอบการ

อบรมหลักสูตร ผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง รุ่นที่ 16. จัดโดยวิทยาลัยยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม กรุงเทพมหานคร, 2555 : น.2.

พิสิฐ ลีอาธรรม. “จากยุ่งกลายเป็นรุ่ง บทเรียนเศรษฐกิจไทย,” วัฏจักรรายวัน (2543) : น.1 - 2.

วีรพงษ์ รามางกูร. “วินัยทางการคลัง คอลัมน์คนเดินตรอก.” ประชาชาติธุรกิจ, (14 พฤศจิกายน 2548) : 2.

ศศิธร เตียวเจริญโสภาก. “งบประมาณสองขา.” การคลังปริทัศน์. ฉบับที่ 10/2558 (กรกฎาคม 2558) : 1 - 3.

ศาสตรา สุตสวาท. คอลัมน์ ทันเศรษฐกิจ. “ร่างพรบ.การเงินการคลังของรัฐ พ.ศ.” โพสต์ทูเดย์ (ปีที่ 12 ฉบับที่ 4379)

(2 กุมภาพันธ์ 2558) : 2.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. “หลัก “ระยะเวลาหนึ่งปีของงบประมาณ” ในกฎหมายการคลัง.” วารสารนิติศาสตร์,

เล่ม 22. ฉบับ 4 : 601.

สมชัย จิตสุชน และคณะ. “การเติบโตอย่างมีเสถียรภาพ : การสร้างวินัยทางการคลังและธรรมาภิบาล.” ใน

การสัมมนาวิชาการประจำปี 2557 “ประเทศไทยในสามทศวรรษหน้า : สีความท้าทายเพื่อการเติบโตอย่างมีคุณภาพ.” จัดโดยมูลนิธิชัยพัฒนาสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มูลนิธิฟรีดริคเอแบร์ท และมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย กรุงเทพมหานคร, 2557.

สมาพร นิลประพันธ์. “ความเป็นมาและเหตุผลของรอบระยะเวลาหนึ่งปีของงบประมาณ.”

วารสารกฎหมายปกครอง เล่มที่ 21 ปีที่ 3 (2548) : 62 - 71.

- _____ . “การตรวจเงินแผ่นดิน.” สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) จัดพิมพ์โดยสถาบันพระปกเกล้า. น.4 - 5. กรุงเทพมหานคร : องค์การค้ำคูณสภา, 2544.
- สำนักนโยบายการคลัง. “ความเสี่ยงและภาระทางการคลังจากกองทุนนอกงบประมาณ” การคลังปริทัศน์. ฉบับที่ 8/2557 (2557).
- สุปรียา แก้วละเอียด. “ร่าง พ.ร.บ. กู้เงิน 2 ล้านล้านบาทกับเงินแผ่นดิน.” ใน รพี 2557. จัดพิมพ์โดย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2557) : 133
- โสธยา แวหะยี่. “ความสัมพันธ์ระหว่างระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ และ กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ.” วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร. ฉบับที่ 2 ปีที่ 7 (พฤศจิกายน 2557) : 164.
- อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป. “การควบคุมการบังคับใช้งบประมาณและการบริหารการคลังโดยองค์กรศาลในระบบการคลังสาธารณะฝรั่งเศส.” ใน รวมบทความกฎหมายการคลัง 2 : บรรณาธิการ โดยสมคิด เลิศไพฑูรย์. น.53. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2537.
- _____ . “ความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง.” ใน รวมบทความงานวิชาการประจำปี พ.ศ. 2549. กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549.
- _____ . “หลักกฎหมายทั่วไปทางภาษีอากร : หลักความยินยอม.” ใน รวมบทความงานวิชาการ ประจำปี พ.ศ. 2550. น.154. กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552.
- _____ . “กฎหมายเกี่ยวกับมาตรฐานกลางทางการเงินการคลังและการงบประมาณของประเทศไทย ตามหลักการบริหารการคลังสมัยใหม่.” วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ฉบับที่ 4 ปีที่ 39 (ธันวาคม 2553) : 700.

เอกสารอื่น

- พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พุทธศักราช 2491
- พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พุทธศักราช 2502
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
- ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับที่เสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ เพื่อลงมติ) พุทธศักราช 2558

ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับลงประชามติ) พุทธศักราช 2559

ร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ.

กระทรวงการคลัง. หนังสือที่ กค. 0427/ว. 83 “การสำรวจการจัดส่งรายงานการรับและการใช้จ่ายเงิน
รายได้ที่ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดินตามมาตรา 170”

.....หนังสือที่ กค. 0427/ 14665 “เรื่องแนวทางการจัดทารายงานการรับและการใช้
จ่ายเงินตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ พุทธศักราช 2550 มาตรา 170 สำหรับส่วนราชการ.”

.....“ร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ.”

กรมบัญชีกลาง. “การจัดทำรายงานการรับและการใช้จ่ายเงินรายได้ที่ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน.”

.....“แนวปฏิบัติการตรวจสอบระบบรับและนำส่งเงินรายได้แผ่นดิน.”

.....“ภาพแสดงข้อมูลทางการเงินของเงินนอกงบประมาณ (ภาพรวม) ประจำปีงบประมาณที่ 4
ปีงบประมาณ 2558 (ข้อมูลเบื้องต้น).”

.....“ภาพแสดงข้อมูลทางการเงินของเงินนอกงบประมาณ (ภาพรวม) ประจำปีงบประมาณที่ 1
ปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 (ข้อมูลเบื้องต้น).”

.....“ภาพแสดงข้อมูลทางการเงินของเงินนอกงบประมาณ (ภาพรวม) ประจำปีงบประมาณที่ 2
ปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 (ข้อมูลเบื้องต้น).”

คณะกรรมการวิสามัญวันที่กเจตนาธรรมณ์ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุมสภาร่าง
รัฐธรรมนูญ. “เจตนาธรรมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.”

กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2550.

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ “คำอธิบายสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญ.” (12 เมษายน พ.ศ. 2559), น. 11.

คำวินิจฉัยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ที่ 2001-448 วันที่ 25 กรกฎาคม ค.ศ. 2001.

คำวินิจฉัยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ที่ 95 วันที่ 27 กรกฎาคม ค.ศ. 1978 และคำวินิจฉัยคณะตุลาการ
รัฐธรรมนูญ ที่ 110 วันที่ 24 ธันวาคม ค.ศ. 1979.

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 3 - 4/2557. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 131 ตอนที่ 53 ก. 16 กรกฎาคม 2557.

คำสั่งประธานศาลปกครองสูงสุด ที่ 41/2558 ลงวันที่ 8 เมษายน 2558.

บรรเจิด สิงคะเนติคณะนิติศาสตร์. “รัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสำนักงาน การตรวจเงิน
แผ่นดิน.” เอกสารประกอบการสอน. จัดโดยสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
กรุงเทพมหานคร.

บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติเงินคงคลัง (ฉบับที่....) พ.ศ. 2495.

บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ.

ปิยพันธุ์ นิมมานเหมินท์. “การสร้างวินัยทางการเงินการคลังในส่วนที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบของกรมบัญชีกลางตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.” งานเอกสารวิชาการส่วนบุคคล หลักสูตร “ผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง (บ.ย.ส.)” รุ่นที่ 12 วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม, 2552.

ภาพแสดงข้อมูลทางการเงินของเงินนอกงบประมาณ (ภาพรวม) ประจำปีงบประมาณ 2558 (ข้อมูลเบื้องต้น). กลุ่มงานเงินฝากและสารสนเทศฯ กองกำกับและพัฒนาระบบเงินนอกงบประมาณ กรมบัญชีกลาง.

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 ตุลาคม 2551. เรื่อง แนวทางปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 170.

รายงานการประชุมผู้แทนราษฎร ชุดที่ 24 ปีที่ 2 ครั้งที่ 17 (สมัยสามัญทั่วไป) วันที่ 27 กันยายน 2555.

รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 3/2491 (วิสามัญ) วันที่ 19 มกราคม 2491.

รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 ครั้งที่ 10 วันที่ 1 มีนาคม 2517.

รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 32/2550 (เป็นพิเศษ) วันที่ 24 มิถุนายน 2550.

รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 38 วันที่ 15 ตุลาคม 2502.

รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 76 วันที่ 13 ตุลาคม 2503.

เรื่องเสร็จที่ 288/2554 เรื่อง การจัดทำรายงานการรับและการใช้จ่ายเงินที่ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน ตามมาตรา 170 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยของรัฐวิสาหกิจ.

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. “เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.” บรรจุในระเบียบวาระ ครั้งที่ 15 10 เมษายน 2534.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. หนังสือที่ นร. 0503/ว. 39 “การรายงานการรับและการใช้จ่ายเงินรายได้ที่ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดินตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 170,” วันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2553.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทน. “รายงานการประชุมสภา สมัยวิสามัญ พ.ศ. 2491.” น. 167 - 179.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. เรื่องเสร็จที่ 1734/2558. “บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ.”

สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร “การอภิปรายแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญ (การคลังและงบประมาณของรัฐ).”

เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.บรรจุระเบียบวาระ ครั้งที่ 15 สภานิติบัญญัติแห่งชาติ 10 เมษายน 2534.

เอกสารอิเล็กทรอนิกส์

กรมบัญชีกลาง. “แนวปฏิบัติการตรวจสอบภายในภาครัฐราชการ (การตรวจสอบระบบรับและนำส่งเงินรายได้แผ่นดิน).” http://saraban-law.cgd.go.th/easinetimage/inetdoc?id=show_CGD.W.21336_1_BCS_1_pdf, 1 พฤษภาคม 2558.

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. “กฎหมายตามแบบพีอี.” จาก <http://www.publaw.net/publaw/view.aspx?ID=474>, 10 ตุลาคม 2557.

จารุวรรณ เมณฑกา. “ความเป็นไปได้ในการจัดตั้งศาลวินัยทางบัญชี งบประมาณการเงินและการคลังของประเทศไทย.” http://kpi.ac.th/media/pdf/M7_255.pdf, 15 มีนาคม 2559.

ชัชฎาภรณ์ ประยูรวงษ์. “เงินแผ่นดิน” <http://library2.parliament.go.th/ebook/content-issue/2558/hi2558-047.pdf>, 10 กรกฎาคม 2559.

นันทวัฒน์ บรรณานันท์. “โครงสร้างของฝ่ายปกครอง.” <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1232>, 1 เมษายน 2559.

บุษดี ไชยสุโพธิ์. “ความหมายของการกระจายอำนาจ.” <https://www.gotoknow.org/posts/323219>, 20 เมษายน 2559.

ปรีชา สุวรรณทัต. “ปัญหาการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณจะไม่เกิดขึ้น ถ้ามีกฎหมายการเงินการคลังของรัฐออกมาตามกำหนด.” <http://www.naewna.com/politic/columnist/11609>, 5 ธันวาคม 2557.

_____. “คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญเรื่องเงินกู้สองล้านล้านบาท ทำให้ไม่ต้องรื้อตำราวิชาธรรมศาสตร์ ว่าด้วยการคลัง.” <http://www.naewna.com/politic/columnist/11497>, 5 ธันวาคม 2557.

_____. “วิวัฒนาการความคิดอันเป็นป่อกเกิดของหลักกฎหมายการคลังมหาชนในต่างประเทศ.” <http://www.naewna.com/politic/columnist/16783>, 2 มกราคม 2558.

_____. “วิเคราะห์หมวด 5 ‘การคลังและการงบประมาณ’ ในเค้าร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับใหม่),” <http://www.naewna.com/politic/columnist/17524>, 1 มิถุนายน 2558

_____. “เงินกู้ 2.2 ล้านล้านบาท ชัดต่อ ‘ธรรมวินัยทางการคลัง’ และรัฐธรรมนูญ.” <http://www.naewna.com/politic/columnist/5820>, 4 เมษายน 2557.

_____. “มาตรา 169 แห่งรัฐธรรมนูญ 2550 กับหลักครบถ้วนของงบประมาณ.” <http://www.naewna.com/politic/columnist/9968>, 31 ตุลาคม 2558.

- _____ . “กิจกรรมการบริหารการเงินการคลังของรัฐ ที่อยู่นอกระบบงบประมาณรายจ่าย.”
<http://www.naewna.com/politic/columnist/17744>, 3 มิถุนายน 2559.
- _____ . “คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญเรื่องเงินกู้นอกงบประมาณสองล้านล้านบาทจะใช้เป็นบรรทัด
 ฐานเกี่ยวกับการจ่ายเงินแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญในกรณีอื่นๆได้หรือไม่ (ตอนที่ 3).”
<http://www.naewna.com/politic/columnist/12828>, 8 ธันวาคม 2558.
- พิสิฐ ลี้อาธรรม. “ร่างพรบ.เงินกู้ 2 ล้านล้านบาท: ความขัดแย้งในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ.”
http://www.econ.cmu.ac.th/econmag/journals/issue18-1_.pdf, 10 กรกฎาคม 2559.
- ภาวิน ศิริประภาณุกุล. “กองทุนนอกงบประมาณของประเทศไทย.” <http://thaipublica.org/2015/08/pawin-25>, 13 พฤศจิกายน 2558.
- มณฑิยา เจริญผล. “ข้อสังเกตและข้อตรวจสอบที่น่าสนใจของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน.”
http://www.dla.go.th/upload/ebook/Column/2013/5/2060_5267.pdf, 30 มีนาคม 2558.
- ลิขิต ธีรเวคิน. “การปฏิรูปการเมือง: จุดมุ่งหมายและความเป็นจริง.” <http://www.manager.co.th/Daily/ViewNews.aspx?NewsID=9510000030454>, 25 มีนาคม 2559.
- สมฤดี วัฒนศิริรุ่ง. “1 ธันวาคม 2558 ศาลปกครอง เปิดแผนก “คดีวินัยการคลังและการงบประมาณใน
 ศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้นทุกแห่ง.” www.admincourt.go.th/00_web/09_academic/document/05_case/20151208_Article-13-59.pdf, 15 มีนาคม พ.ศ. 2559.
- สมาพร นิลประพันธ์. “ความเป็นมาและเหตุผลของรอบระยะเวลาหนึ่งปีของงบประมาณ.
http://www.lawreform.go.th/lawreform/index.php?option=com_content&task=view&id=32&Itemid=12, 12 ธันวาคม 2557.
- สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. มา รู้จักกับ “วินัยทางงบประมาณและการคลัง” และ “วินัยทางการเงิน
 การคลังและการงบประมาณ” กันเถอะ.” <http://dfmo.oag.go.th/dis-to-know>, 10 กรกฎาคม 2559.
- สำนักงานธนารักษ์พื้นที่นครศรีธรรมราช. “ประวัติโรงกษาปณ์.” http://www.treasury.go.th/pv_nakornsri/download/More_news/3/more_news3_1.pdf, 13 มีนาคม 2557.
- หนังสือที่ระลึกในการเปิดอาคารกรมสรรพากร 2 กันยายน 2540. “การจัดเก็บภาษีอากรในสมัยกรุงศรี
 ออยุธยา (พ.ศ. 1893 - พ.ศ. 2310).” <http://www.rd.go.th/publish/3459.0.html>, 23
 มกราคม 2557
- อานันท์ เกียรติสารพิภพ. “งบประมาณสองขา.” <http://library2.parliament.go.th/ebook/content-issue/2558/hi2558-048.pdf>, 7 พฤษภาคม 2559.

เอื้ออารีย์ อั้งจะนิล. “การยกหลักการทางกฎหมายงบประมาณของฝรั่งเศสให้เป็นหลักการทางรัฐธรรมนูญ.” http://thaiaixois.online.fr/etc/jha_budget1.htm, 1 สิงหาคม 2558.

BOOKS

Allen Schick. *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management*. EDI : The World Bank Institute, 1998.

Chales Gordon. *Erskine May’s Treaties on the Law Privileges Proceedings and Usage of Parliament*. London: Butterworths, 1983.

E.C.S. Wade and A.W. Bradley. *Constitutional Law*. 8th ed. London : Longman, 1970.

Francois DEREL. *Finance Publiques: Budget et Pouvoir Financier*. Mémentos Dalloz, 1986,”

George Burton Adams. *Constitutional History of England*. New York : H. Holt.

Paul Marie GAUDEMET et Joël MOLINIER. *Finances Publiques*. Tome I. Paris : Montchrestien, 1983.

Philip Laundry. *Parliament in the Modern World*. Vermont : Gower publishing company. 1989.

Stuart Walkland. *The Power of the Purse*. London: George Allen & Unwin Ltd, 1976.

Thomas Erskine May. *The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*. 13th ed. London : Butterworth, 1924.

Walter Bagehot. *The English Constitution*. Boston : little brown and company, 1873.

OTHER MATERIALS

Dirk-Jan Kraan. “Off-budget and Tax Expenditures.” *OECD Journal on Budgeting*. Volume 4. No. 1. (2004) : 125.

Frédérique Rueda-Despouey. “กฎหมายงบประมาณของประเทศฝรั่งเศส (Les Lois de Finances en France) : แนวทางการปฏิรูปกฎหมายงบประมาณไทย.” จัดโดยศูนย์ศึกษากฎหมายฝรั่งเศส คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558.

Frédérique Rueda-Despouey. “หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมหนี้สาธารณะ (Règle d’ or/Balance budget Amendment).” ในการสัมมนาเรื่อง การกำหนดหลักกฎหมายการคลังและการงบประมาณในรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส. จัดโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กรุงเทพมหานคร, 2558.

History of national budget. The Encyclopedia Americana International Edition, 4 (1991) : 702.

ELECTRONIC MEDIA

Basic Law for the Federal Republic of Germany. https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_bvg/englisch_bvg.html#p0652, 4 กรกฎาคม 2559.





ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2550

(เฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้)

มาตรา 167 ในการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ต้องมีเอกสารประกอบซึ่งรวมถึงประมาณการรายรับ และวัตถุประสงค์ กิจกรรม แผนงาน โครงการในแต่ละรายการของการใช้จ่ายงบประมาณให้ชัดเจน รวมทั้งต้องแสดงฐานะการเงินการคลังของประเทศเกี่ยวกับภาพรวมของภาวะเศรษฐกิจที่เกิดจากการใช้จ่ายและการจัดหา รายได้ ประโยชน์และการขาดรายได้จากการยกเว้นภาษีเฉพาะรายในรูปแบบต่าง ๆ ความจำเป็นในการตั้งงบประมาณผูกพันข้ามปี ภาระหนี้และการก่อหนี้ของรัฐและฐานะการเงินของรัฐวิสาหกิจ ในปี ที่ขออนุมัติงบประมาณนั้นและปีงบประมาณที่ผ่านมาเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาด้วย

หากรายจ่ายใดไม่สามารถจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐได้โดยตรง ให้จัดไว้ในรายการรายจ่ายงบกลาง โดยต้องแสดงเหตุผลและความจำเป็นในการกำหนดงบประมาณรายจ่ายงบกลางนั้นด้วย

ให้มีกฎหมายการเงินการคลังของรัฐเพื่อกำหนดกรอบวินัยการเงินการคลัง ซึ่งรวมถึง หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการวางแผนการเงินระยะปานกลาง การจัดการรายได้ การกำหนดแนวทางในการ จัดทำงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน การบริหารการเงินและทรัพย์สิน การบัญชี กองทุนสาธารณะ การก่อหนี้หรือการดำเนินการที่ผูกพันทรัพย์สินหรือภาระทางการเงินของรัฐ หลักเกณฑ์การกำหนด วงเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น และการอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะต้องใช้เป็นกรอบในการ จัดหารายได้ กำกับการใช้จ่ายเงินตามหลักการรักษาเสถียรภาพ พัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน และ ความเป็นธรรมในสังคม

มาตรา 169 การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้อีกเฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วย งบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ หรือ กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เว้นแต่ในกรณีจำเป็นเร่งด่วนรัฐบาลจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตาม หลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีเช่นว่านี้ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคง คลังในพระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณรายจ่าย พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือ พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป ทั้งนี้ ให้กำหนดแหล่งที่มาของรายได้ เพื่อชดใช้รายจ่ายที่ได้ใช้เงินคงคลังจ่ายไปก่อนแล้วด้วย

ในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือการรบ คณะรัฐมนตรีมีอำนาจโอนหรือนำรายจ่ายที่กำหนดไว้สำหรับหน่วยราชการหรือรัฐวิสาหกิจใดไปใช้ในรายการที่แตกต่างจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ทันที และให้รายงานรัฐสภาทราบโดยไม่ชักช้า

ในกรณีที่มีการโอนหรือนำรายจ่ายตามงบประมาณที่กำหนดไว้ในรายการใดไปใช้ในรายการอื่นของหน่วยราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ให้รัฐบาลรายงานรัฐสภาเพื่อทราบทุกหกเดือน

มาตรา 170 เงินรายได้ของหน่วยงานของรัฐใดที่ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน ให้หน่วยงานของรัฐนั้นทำรายงานการรับและการใช้จ่ายเงินดังกล่าว เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเมื่อสิ้นปีงบประมาณทุกปี และให้คณะรัฐมนตรีทำรายงานเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต่อไป

การใช้จ่ายเงินรายได้ตามวรรคหนึ่งต้องอยู่ภายใต้กรอบวินัยการเงินการคลังตามหมวดนี้ด้วย

ภาคผนวก ข

ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

(ฉบับที่เสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ เพื่อลงมติ) พุทธศักราช 2558

ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับที่เสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ เพื่อลงมติ)

พุทธศักราช 2558

(เฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้)

มาตรา 189 การดำเนินนโยบายการคลังและงบประมาณของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล หลักประสิทธิภาพและความคุ้มค่า หลักการรักษาวินัยทางการคลัง และหลักความเป็นธรรมในสังคม ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการคลังและการงบประมาณภาครัฐ

เพื่อป้องกันการดำเนินนโยบายที่มุ่งสร้างความนิยมทางการเมืองที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจของประเทศและประชาชนในระยะยาว การอนุมัติ นโยบาย มาตรการ หรือโครงการใด ๆ ให้มีการวิเคราะห์การงบประมาณและการะทางการคลัง ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและสังคม และให้ระบุปริมาณและแหล่งที่มาของเงินในการสนับสนุนการดำเนินนโยบายดังกล่าว

มาตรา 190 การจัดเก็บภาษีหรืออากรเพื่อเป็นรายได้แผ่นดินจะต้องเก็บจากฐานภาษีต่าง ๆ ให้ครบถ้วน ทั้งจากฐานการซื้อขาย และจากฐานทรัพย์สิน

การกำหนดนโยบายและอัตราภาษีตามวรรคหนึ่ง ต้องคำนึงถึงหลักความเป็นกลาง ความเป็นธรรมในสังคม ความทั่วถึง ตลอดจนความยั่งยืนทางการคลัง ข้อมูลผูกพันระหว่างประเทศให้มีการจัดระบบภาษีเป็นสองระดับ คือ ภาษีระดับชาติและภาษีระดับท้องถิ่น

การตรากฎหมายให้หน่วยงานของรัฐจัดเก็บและจัดสรรเงินจากผู้มีหน้าที่เสียภาษีหรืออากรตามกฎหมายให้แก่หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง ซึ่งมีใช้การจัดสรรภาษีหรืออากรให้องค์กรบริหารท้องถิ่นหรือ มีใช้การจัดสรรให้พรรคการเมืองตามกฎหมายจะกระทำมิได้

มาตรา 193 การใช้จ่าย การก่อหนี้และการก่อภาระทางการคลังที่มีผลผูกพันเงินแผ่นดิน จะกระทำได้อีกเฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี พระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม พระราชบัญญัติโอนงบประมาณ หรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการคลังและการงบประมาณภาครัฐ เว้นแต่ในกรณีจำเป็นเร่งด่วนรัฐบาลจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการคลังและการงบประมาณภาครัฐ

ในกรณีที่มีการจ่ายเงินไปก่อนตามวรรคหนึ่งโดยใช้เงินคงคลัง ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลังในพระราชบัญญัติโอนงบประมาณ พระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม หรือ พระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีงบประมาณถัดไป โดยต้องกำหนดแหล่งที่มาของรายได้เพื่อชดใช้รายจ่ายที่ได้ใช้เงินคงคลังจ่ายไปก่อนตามวรรคที่หนึ่งด้วย

ในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในสภาวะสงครามหรือการรบ คณะรัฐมนตรีอาจโอนหรือนำรายจ่ายที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติมได้ แต่ต้องรายงานให้รัฐสภาทราบโดยไม่ชักช้า

ให้คณะรัฐมนตรีรายงานการโอนหรือการนำรายจ่ายที่กำหนดไว้สำหรับรายการหนึ่งไปใช้ในรายการอื่นที่แตกต่างจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติมให้รัฐสภาทราบทุกหกเดือน

มาตรา 194 การกำหนดให้เงินรายได้ใดไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน จะกระทำได้ก็แต่โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และตรากฎหมายให้หน่วยงานของรัฐไม่ต้องนำเงินรายได้ส่งเป็นรายได้แผ่นดิน ต้องมีขอบเขตและกรอบวงเงินเท่าที่ไม่ส่งผลกระทบต่อการรักษาวินัยการคลัง และต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าของการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน และความจำเป็นในการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐ

การใช้จ่าย การก่อหนี้ และภาระผูกพันที่มีผลต่อรายได้ตามวรรคหนึ่ง ต้องอยู่ภายใต้หลักความคุ้มค่า ความโปร่งใส และการรักษาวินัยทางการคลังตามหมวดนี้ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการคลังและการงบประมาณภาครัฐ

เงินรายได้ของหน่วยงานของรัฐใดที่กฎหมายกำหนดให้ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน เงินนอกงบประมาณ และเงินอื่นใดที่หน่วยงานของรัฐนั้นที่มีอยู่ ให้หน่วยงานของรัฐนั้นทำรายงานการรับและการใช้จ่ายเงินดังกล่าว เสนอต่อคณะรัฐมนตรีทุกสิ้นปีงบประมาณ และให้คณะรัฐมนตรีรายงานให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทราบ

มาตรา 195 ในกรณีที่มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ใดก่อให้เกิดการใช้จ่ายเงินแผ่นดินอันวิญญูชนพึงเห็นได้ว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐอย่างร้ายแรง ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ อาจไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนยื่นฟ้องต่อศาลปกครองแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณ และให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยการนั้น



ภาคผนวก ค

ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับลงประชามติ) พุทธศักราช 2559

ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับลงประชามติ) พุทธศักราช 2559

(เฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้)

มาตรา 62 รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ฐานะทาง การเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืนตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และจัดระบบภาษีให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม

กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับ กรอบการดำเนินการทางการคลังและงบประมาณของรัฐ การกำหนดวินัยทางการคลังด้านรายได้ และรายจ่ายทั้งเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ การบริหารทรัพย์สินของรัฐและเงินคงคลัง และการบริหารหนี้สาธารณะ

มาตรา 140 การจ่ายเงินแผ่นดิน จะกระทำได้เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วย งบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือกฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง หรือกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ เว้นแต่ในกรณีจำเป็น รีบด่วนจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีเช่นว่านี้ ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้ในพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายหรือพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป



ภาคผนวก ง

ร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. (ร่างฉบับแรก)

ร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. (ร่างฉบับแรก)

(เฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้)

มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ส่วนราชการ องค์การมหาชน องค์การตามรัฐธรรมนูญ หน่วยงานอื่นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในกำกับของรัฐ หรือหน่วยงานอื่นใดในลักษณะเดียวกัน

“ส่วนราชการ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่มีชื่อเรียกอย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม แต่ไม่รวมรัฐวิสาหกิจและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

(1) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล กิจการของรัฐซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งขึ้น หน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

(2) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่ส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ ตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ

(3) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจตาม (1) หรือ (2) หรือ รัฐวิสาหกิจตาม (1) และ (2) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ โดยส่วนทุนของรัฐวิสาหกิจให้คำนวณเฉพาะทุนตามสัดส่วนที่เป็นของส่วนราชการเท่านั้น

“กองทุนสาธารณะ” หมายความว่า กองทุน กองทุนหมุนเวียน เงินทุนหมุนเวียน ทุนหมุนเวียน ทุนหรือเงินอื่นใดที่ตั้งขึ้นเพื่อดำเนินกิจการที่จำเป็นสำคัญ หรือมีเป้าหมายชัดเจน หรือสามารถก่อให้เกิดรายได้โดยไม่เป็นภาระแก่งบประมาณ และกฎหมายอนุญาตให้นำรายรับสมทบทุนไว้ใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องนำส่งคลัง ไม่ว่าจะจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะหรือกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปี

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่มีกฎหมายจัดตั้ง และให้รวมถึงนิติบุคคลที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งขึ้นหรือร่วมกับบุคคลอื่นจัดตั้งขึ้น ตามที่รัฐมนตรียประกาศกำหนด

“รายได้แผ่นดิน” หมายความว่า เงินทั้งปวงที่หน่วยงานของรัฐจัดเก็บ หรือได้รับไว้เป็น
กรรมสิทธิ์ตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือจากนิติกรรมหรือนิติเหตุ หรือกรณีอื่นใด

“เงินแผ่นดิน” หมายความว่า เงินทั้งปวงที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐ
รัฐวิสาหกิจ กองทุนสาธารณะ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งที่เป็นเงินงบประมาณรายจ่าย เงิน
รายได้แผ่นดิน และเงินนอกงบประมาณ และให้หมายความรวมถึงเงินคงคลังด้วย

“เงินงบประมาณรายจ่าย” หมายความว่า เงินที่หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กองทุน
สาธารณะ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้รับจัดสรรตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย

“เงินนอกงบประมาณ” หมายความว่า เงินทั้งปวงที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงาน
ของรัฐ นอกจากเงินงบประมาณ เงินรายได้แผ่นดิน เงินเบิกเกินงบฯ และเงินเหลือจ่ายปีเก่าส่งคืน

“รายจ่ายภาษี” หมายความว่า การขาดรายได้ภาษีอากรในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งจาก
ฐานรายได้ปกติเพื่อการดำเนินนโยบายของรัฐในรูปแบบต่าง ๆ ได้แก่ การยกเว้น การลดหย่อน การ
ลดอัตราภาษีอากร และการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีอากรอื่นใด ทั้งนี้ ไม่รวมถึงการขาดรายได้ภาษี
อากรในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

“การยกเว้นภาษีเฉพาะรายในรูปแบบต่าง ๆ” หมายความว่า การยกเว้น การลดหย่อน
การลดอัตราภาษีอากร หรือการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีอากรอื่นใด ที่มีได้ให้เป็นการทั่วไป รวมถึง
การดำเนินนโยบายของรัฐที่มีผลทำให้ภาระภาษีอากรเฉพาะรายของบุคคล สินค้า และบริการลดลง
หรือกิจกรรมทางเศรษฐกิจหรือกิจกรรมอื่นใดที่ทำให้รัฐขาดรายได้ภาษีอากรนั้นไป

“หนี้สาธารณะ” หมายความว่า หนี้สาธารณะตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ

“กิจกรรมกึ่งการคลัง” หมายความว่า กิจกรรมนอกงบประมาณที่ดำเนินการตาม
นโยบายการคลังของรัฐบาลผ่านธนาคารแห่งประเทศไทย รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นตามที่กำหนด
ในพระราชกฤษฎีกา ซึ่งการดำเนินกิจกรรมดังกล่าว อาจเป็นความเสี่ยงทางการคลังในภายหลัง

“ภาระทางการคลัง” หมายความว่า รายจ่ายที่เกิดจากการดำเนินงานในเงินงบประมาณ
และเงินนอกงบประมาณ และครอบคลุมถึงการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลและกิจกรรมกึ่งการ
คลัง รวมถึงการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน ซึ่งก่อให้เกิดภาระผูกพันต่องบประมาณ

“ความเสี่ยงทางการคลัง” หมายความว่า การดำเนินกิจกรรมในกรณีใด อันอาจจะ
ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องที่เป็นภาระทางการคลัง โดยไม่ได้มีการตั้งงบประมาณรองรับไว้

“มาตรฐานและนโยบายการบัญชีภาครัฐ” หมายความว่า หลักการบัญชีและวิธีปฏิบัติทางบัญชีทั้งบัญชีการเงินและบัญชีบริหารที่หน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกองทุนสาธารณะใช้ในการปฏิบัติทางการบัญชีและการรายงาน

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

มาตรา 6 การดำเนินนโยบายการคลังและบริหารการเงินการคลังของรัฐ ให้เป็นไปตามกรอบวินัยการเงินการคลังอย่างมีประสิทธิภาพ ตามหลักการรักษาเสถียรภาพ พัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน และความเป็นธรรมในสังคม ทั้งนี้ ให้รวมถึงการจัดสรรทรัพยากรสาธารณะให้เกิดประโยชน์สูงสุด มีการเปิดเผยข้อมูลทางการเงินการคลังต่อสาธารณะ มีความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้

มาตรา 25 การใช้จ่ายเงินของแผ่นดินต้องกระทำด้วยความระมัดระวัง โปร่งใส ตรวจสอบได้ และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อสาธารณชน

การจัดทำงบประมาณต้องเปิดเผย โปร่งใส และชัดเจน โดยคำนึงถึงเสถียรภาพและความยั่งยืนทางการคลังเป็นสำคัญ

รายจ่ายที่เป็นภาระตามกฎหมายของรัฐบาลต้องตั้งงบประมาณให้ครบถ้วน ทั้งนี้ ไม่รวมถึงการตั้งงบประมาณชดเชยการขาดทุนของรัฐวิสาหกิจ

มาตรา 28 เพื่อประโยชน์ในการบริหารการเงิน ก่อนเบิกจ่ายเงินจากคลังตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายให้หน่วยงานของรัฐจัดทำแผนการเบิกจ่ายเงินเสนอต่อกระทรวงการคลัง โดยการเบิกจ่ายเงินจากคลังให้เป็นไปตามแผนการเบิกจ่ายดังกล่าว

การจ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพัน ให้กระทำได้เฉพาะที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เว้นแต่กรณีจำเป็นเร่งด่วนรัฐบาลจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีเช่นนี้ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลังในพระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณรายจ่าย พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป ทั้งให้แหล่งที่มาของรายได้เพื่อชดใช้รายจ่ายที่ได้ใช้เงินคงคลังจ่ายไปก่อนแล้วด้วย

ในระหว่างปีงบประมาณ หน่วยงานของรัฐอาจเปลี่ยนแปลงแก้ไขแผนการเบิกจ่ายเงินตามวรรคหนึ่งได้

การจัดทำแผนการเสนอและการเปลี่ยนแปลงแก้ไขแผนการเบิกจ่ายเงิน ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนด

ในกรณีมีความจำเป็น รัฐมนตรีอาจปรับแผนการเบิกจ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐได้ตามความเหมาะสมและสอดคล้องกับฐานะการคลังของประเทศ โดยแจ้งให้หน่วยงานของรัฐนั้นทราบล่วงหน้า

มาตรา 29 ให้รัฐมนตรีมีอำนาจเรียกให้หน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบกองทุนสาธารณะ หรือเงินนอกงบประมาณ หรือเงินที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องนำส่งคลังให้นำเงินคงเหลือเกินความจำเป็นส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินหรือนำฝากคลังตามจำนวนที่เห็นสมควร

มาตรา 30 เพื่อประโยชน์ในการบริหารการเงิน รัฐมนตรีมีอำนาจเรียกให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำเงินรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดฝากคลัง ยกเว้นเงินรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง ทั้งนี้ เมื่อมีความจำเป็นต้องใช้เงินดังกล่าว ให้เบิกจากคลังได้โดยคำนึงถึงสถานะทางกาคคลังของประเทศด้วย

มาตรา 31 การใช้จ่ายเงินรายได้ของหน่วยงานของรัฐที่ไม่ต้องนำส่งคลังต้องดำเนินการภายใต้กรอบวินัยการเงินการคลังตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 32 ห้ามมิให้มีการกำหนดยกเว้นไม่ต้องนำรายได้ส่งคลังไว้ในกฎหมายอื่นใด เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี

มาตรา 35 การจัดทำบัญชีภาครัฐและการตรวจสอบภายใต้ภาครัฐต้องมีมาตรฐานที่ชัดเจน รายงานการเงินแผ่นดินต้องครอบคลุมหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กองทุนสาธารณะและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีการตรวจสอบโดยองค์กรอิสระ และเปิดเผยต่อสาธารณชนโดยไม่ชักช้า

มาตรา 36 ให้หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กองทุนสาธารณะ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำบัญชีและรายงานการเงินให้เป็นไปตามมาตรฐานและนโยบายการบัญชีภาครัฐหรือสอดคล้องกับมาตรฐานการบัญชีที่รับรองทั่วไป

มาตรา 43 ให้คณะกรรมการนโยบายการตรวจสอบภายในภาครัฐ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดนโยบาย ทิศทาง มาตรฐานและหลักเกณฑ์การตรวจสอบภายในภาครัฐ สำหรับหน่วยงานของรัฐ กองทุนสาธารณะ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(2) ให้คำปรึกษาหรือเสนอแนะเกี่ยวกับการปฏิบัติตามนโยบาย ทิศทาง มาตรฐานและหลักเกณฑ์การตรวจสอบภายในภาครัฐ

(3) แต่งตั้งคณะกรรมการและคณะทำงานเพื่อปฏิบัติการตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

(4) ดำเนินการอื่นใดตามที่รัฐมนตรีมอบหมาย

มาตรา 44 ให้นำความในมาตรา 11 ถึงมาตรา 15 มาใช้บังคับกับคณะกรรมการนโยบายการตรวจสอบภายในภาครัฐโดยอนุโลม

มาตรา 45 ให้หน่วยงานของรัฐ กองทุนสาธารณะและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้มีผู้ตรวจสอบภายใน

ให้ผู้ตรวจสอบภายในของหน่วยงานของรัฐ กองทุนสาธารณะและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีใบประกาศนียบัตรผู้ตรวจสอบภายในภาครัฐ ทั้งนี้ หลักเกณฑ์และวิธีการในการออกใบประกาศนียบัตร ผู้ตรวจสอบภายในภาครัฐ ให้เป็นไปตามที่กระทรวงการคลังกำหนด

มาตรา 46 หลักเกณฑ์และแนวทางการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการตรวจสอบภายในภาครัฐ ตามมาตรา 43 (1) ให้เป็นไปตามที่กระทรวงการคลังกำหนด

มาตรา 47 ให้กรมบัญชีกลางจัดทำรายงานการเงินแผ่นดิน โดยรวบรวมรายงานการเงินและข้อมูลที่เกี่ยวข้องของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กองทุนสาธารณะ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และวิเคราะห์รายงานการเงินแผ่นดิน ทั้งนี้ ให้เสนอรายงานการเงินแผ่นดินและผลการวิเคราะห์ต่อกระทรวงการคลังเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี

เพื่อประโยชน์ในการจัดทำรายการการเงินแผ่นดิน ให้กรมบัญชีกลางมีอำนาจเรียกให้หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กองทุนสาธารณะ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งรายงานการเงินและข้อมูลที่เกี่ยวข้องของหน่วยงานให้แก่กรมบัญชีกลาง และให้รัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เข้าตรวจสอบสรุบบัญชี เอกสาร และหลักฐานของหน่วยงานดังกล่าว ในกรณีที่หน่วยงานนั้นไม่ส่งรายงานการเงินหรือข้อมูลที่เกี่ยวข้องของหน่วยงานให้กรมบัญชีกลางภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัย โดยให้ถือว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาในการส่งรายงานการเงินและข้อมูลที่เกี่ยวข้องของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กองทุนสาธารณะ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แก่กรมบัญชีกลางให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 48 เมื่อสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบรายงานการเงินแผ่นดินประจำปีงบประมาณแล้ว ให้รัฐมนตรีประกาศรายงานการเงินแผ่นดินประจำปีนั้นในราชกิจจานุเบกษา และให้

กระทรวงการคลังรายงานผลการตรวจสอบรายงานการเงินแผ่นดินของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินต่อ
คณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอรัฐสภา

มาตรา 49 ให้หน่วยงานของรัฐจัดทำรายงานการรับและการใช้จ่ายเงินรายได้ที่ไม่ต้อง
นำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน กองทุนสาธารณะ เงินนอกงบประมาณเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ตามแบบ
รายงานที่กระทรวงการคลังกำหนด

การเสนอรายงานตามวรรคหนึ่ง ให้หน่วยงานของรัฐส่งสำเนารายงานดังกล่าวให้
กระทรวงการคลังในคราวเดียวกัน

มาตรา 57 การก่อหนี้ และการบริหารหนี้สาธารณะหรือการดำเนินการผูกพันทรัพย์สิน
หรือภาระทางการเงินของรัฐจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประเทศเท่านั้น ต้องกระทำด้วยความ
รอบคอบ โดยคำนึงถึงความสามารถในการชำระหนี้และความยั่งยืนทางการคลัง

ให้กระทรวงการคลังดำเนินการติดตามสถานะหนี้สาธารณะและหนี้ขององค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นระบบ

มาตรา 58 การก่อหนี้และการบริหารหนี้สาธารณะ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการ
บริหารหนี้สาธารณะ

มาตรา 59 เมื่อหน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจจะดำเนินการกู้เงินให้จัดทำแผนการกู้
เงินประจำปีเสนอกระทรวงการคลังเพื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติ ทั้งนี้ แผนการกู้เงินให้เป็นไปตาม
หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กระทรวงการคลังกำหนด

ในการกู้แต่ละครั้งของหน่วยงานตามวรรคหนึ่ง ให้รายงานการกู้เงินให้กระทรวงการคลัง
ตามแบบที่กระทรวงการคลังกำหนด โดยอย่างน้อยต้องระบุถึงจำนวนเงินกู้ ยอดหนี้คงค้าง เงื่อนไข
เงินกู้ รวมถึงผลสัมฤทธิ์ที่ได้รับ หรือคาดว่าจะได้รับ

มาตรา 62 ให้มีการรายงานข้อมูลทางการคลังที่เป็นปัจจุบันและการประมาณการ
ล่วงหน้าอย่างสมเหตุสมผลต่อสาธารณะ เพื่อส่งเสริมการตรวจสอบจากสาธารณะและความ
รับผิดชอบทางการคลัง

ให้มีการประเมินความเสี่ยงทางการคลังในระยะปานกลางและในระยะยาว เพื่อ
ประโยชน์แห่งเสถียรภาพและความยั่งยืนทางการคลัง

มาตรา 63 ให้หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กองทุนสาธารณะ และองค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่นจัดส่งข้อมูลทางการคลังตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงการคลังกำหนด

ภาคผนวก จ

ร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. (ร่างฉบับที่สอง)

ร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. (ร่างฉบับที่สอง)

(เฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้)

มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า

- (1) ส่วนราชการ
- (2) รัฐวิสาหกิจ
- (3) หน่วยงานของรัฐสภา ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม และศาลปกครอง
- (4) องค์การตามรัฐธรรมนูญ
- (5) องค์การมหาชน
- (6) กองทุนสาธารณะที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล
- (7) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
- (8) หน่วยงานอื่นของรัฐตามที่กฎหมายกำหนด

“ส่วนราชการ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่มีชื่อเรียกอย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม และหมายความรวมถึงจังหวัดและกลุ่มจังหวัดด้วย

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

(1) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล กิจการของรัฐซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งขึ้น หน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

(2) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่ส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ ตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ

“กองทุนสาธารณะ” หมายความว่า กองทุน กองทุนหมุนเวียน เงินทุน เงินทุนหมุนเวียนหรือทุนหมุนเวียน ที่ตั้งขึ้นเพื่อกิจการของหน่วยงานของรัฐซึ่งอนุญาตให้นำรายรับสมทบทุนไว้ใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องนำส่งคลัง และตั้งขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะเท่านั้น

“องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่กฎหมาย

“เงินนอกงบประมาณ” หมายความว่า เงินทั้งปวงที่ส่วนราชการ หรือหน่วยงานของรัฐ ที่มีใช้รัฐวิสาหกิจและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดเก็บ หรือได้รับไว้เป็นกรรมสิทธิ์ตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือจากนิติกรรมหรือนิติเหตุ หรือกรณีอื่นใด ที่มีกฎหมายอนุญาตให้สามารถเก็บไว้ใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

“หนี้สาธารณะ” หมายความว่า หนี้สาธารณะตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ

“คลัง” หมายความว่า บัญชีเงินฝากของกระทรวงการคลังที่ธนาคารแห่งประเทศไทย

“เงินทรงพระราชการ” หมายความว่า เงินที่ส่วนราชการได้รับอนุญาตให้มิไว้เพื่อทรงจ่ายตามระเบียบของกระทรวงการคลัง

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

มาตรา 5 รัฐพึงดำเนินนโยบายการคลัง การจัดทำงบประมาณ การจัดหารายได้ การใช้จ่าย การบริหารการเงินการคลัง และการก่อหนี้ อย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ ทั้งนี้ ตามหลักการรักษาเสถียรภาพ พัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน และความเป็นธรรมในสังคม และต้องดำเนินการตามกรอบวินัยการเงินการคลังที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือในพระราชบัญญัตินี้ หรือตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

มาตรา 10 บรรดาเงินที่ส่วนราชการ หรือหน่วยงานของรัฐที่มีใช้รัฐวิสาหกิจหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับเป็นกรรมสิทธิ์ ไม่ว่าจะได้รับตามกฎหมายหรือระเบียบ ข้อบังคับ หรือได้รับชำระตามอำนาจหน้าที่หรือสัญญา หรือได้รับจากการให้ใช้ทรัพย์สิน หรือเก็บดอกผลจากทรัพย์สินของราชการ ให้ส่วนราชการ หรือหน่วยงานของรัฐที่ได้รับเงินนั้นนำส่งคลังตามระเบียบหรือข้อบังคับที่รัฐมนตรีกำหนดเว้นแต่กฎหมายจะกำหนดเป็นอย่างอื่น

ส่วนราชการ หรือหน่วยงานของรัฐตามวรรคหนึ่งใดได้รับเงินที่มีผู้มอบให้โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อให้ส่วนราชการ หรือหน่วยงานของรัฐนั้นใช้จ่ายในกิจการของส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐนั้นก็ตีหรือได้รับเงินที่เกิดจากทรัพย์สินซึ่งมีผู้มอบให้เพื่อหาดอกผลใช้จ่ายในกิจการของส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐนั้นก็ตี ให้ของส่วนราชการ หรือหน่วยงานของรัฐนั้นจ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพันภายในวงเงินที่ได้รับนั้นได้ และไม่ต้องนำส่งคลัง

ในกรณีที่ของส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐตามวรรคหนึ่งได้รับเงินตามโครงการช่วยเหลือหรือร่วมมือกับรัฐบาลต่างประเทศ องค์การสหประชาชาติ ทบวงการชำนานพิเศษแห่งสหประชาชาติ องค์การระหว่างประเทศอื่นใด หรือบุคคลใดไม่ว่าจะเป็นเงินให้กู้หรือให้เปล่า รวมทั้ง

เงินที่ของส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐตามวรรคหนึ่งได้รับสืบเนื่องจากโครงการช่วยเหลือหรือร่วมมือเช่นว่านั้น รัฐมนตรีจะกำหนดเป็นอย่างอื่นโดยไม่ต้องนำส่งคลังก็ได้

เมื่อมีเหตุฉุกเฉินควร รัฐมนตรีจะอนุญาตให้ของส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐตามวรรคหนึ่งที่ได้รับเงินในกรณีต่อไปนี้ นำเงินไปใช้จ่ายโดยไม่ต้องนำส่งคลังก็ได้

(1) เงินที่ได้รับในลักษณะชดใช้ความเสียหายหรือสิ้นเปลืองแห่งทรัพย์สินและจำเป็นต้องจ่ายเพื่อบูรณะทรัพย์สินหรือจัดให้ได้ทรัพย์สินคืนมา

(2) เงินรายรับของส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ ที่เป็นสถานพยาบาล สถานศึกษา หรือสถานอื่นใดที่อำนวยความสะดวกเป็นสาธารณประโยชน์ หรือประชาสงเคราะห์

(3) เงินที่ได้รับในลักษณะผลพลอยได้จากการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่

(4) เงินที่ได้รับจากการจำหน่ายหุ้นในนิติบุคคลเพื่อนำไปซื้อหุ้นในนิติบุคคลอื่น

การจ่ายเงินตาม (2) และ (3) ต้องเป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด ส่วนการจำหน่ายหุ้นและการซื้อหุ้นตาม (4) ต้องเป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

มาตรา 11 การเสนอกฎหมายที่มีการกำหนดให้ยกเว้นไม่ต้องนำเงินส่งคลัง ให้คำนึงถึงความจำเป็นและประโยชน์ในการมีเงินเก็บไว้เพื่อการดำเนินงาน

มาตรา 16 หน่วยงานของรัฐจะจ่ายเงินได้แต่เฉพาะตามที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย หรือตามอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายอื่น

การจ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐต้องนำไปใช้จ่ายในการปฏิบัติหน้าที่หรือการดำเนินงานตามที่กำหนดไว้อย่างคุ้มค่าและประหยัด โดยคำนึงถึงเป้าหมาย ประโยชน์ที่ได้รับ ผลสัมฤทธิ์ และประสิทธิภาพของหน่วยงานของรัฐ และสอดคล้องกับรายการและวงเงินงบประมาณรายจ่ายของแผนงานหรือโครงการหน่วยงานของรัฐนั้น

การก่องหน้ผูกพันงบประมาณรายจ่ายของหน่วยงานของรัฐต้องคำนึงถึงข้อผูกพันในการชำระเงินตามสัญญา ประโยชน์ที่ได้รับ และภาวะทางการเงินที่เกิดขึ้น โดยต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ของรัฐและเพื่อการปฏิบัติหน้าที่หรือการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐตามที่กฎหมายกำหนด

มาตรา 27 การก่องหน้ หรือการบริหารหน้ของหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามกฎหมายและความจำเป็น เพื่อประโยชน์ของประเทศและหน่วยงานของรัฐ โดยต้องกระทำด้วยความ

รอบคอบ ตลอดจนคำนึงถึงความสามารถในการชำระหนี้ การกระจายภาระการชำระหนี้ เสถียรภาพ และความยั่งยืนทางการเงินการคลังและความน่าเชื่อถือของหน่วยงานผู้กู้และประเทศ

มาตรา 29 การกู้เงินนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้ สาธารณะให้กระทรวงการคลังกระทำได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ตราขึ้นเป็นการเฉพาะ ในกรณีที่มีความจำเป็นและฉุกเฉินเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจของประเทศ

กฎหมายที่ตราขึ้นตามวรรคหนึ่ง ต้องระบุวัตถุประสงค์ของการกู้เงิน แผนการใช้จ่าย เงินกู้ และหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบการดำเนินการที่ใช้จ่ายเงินกู้

เงินที่ได้รับจากการกู้เงินตามวรรคหนึ่ง ให้กระทรวงการคลังเก็บไว้เพื่อให้หน่วยงานของรัฐนำไปใช้จ่ายตามแผนงานหรือโครงการตามที่กฎหมายกำหนดได้โดยไม่ต้องนำส่งคลัง

การเบิกจ่ายเงินกู้ตามมาตรานี้ ให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

มาตรา 38 เงินนอกงบประมาณให้มีเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่หรือ การดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของการมีเงินนอกงบประมาณนั้น ทั้งนี้ ให้นำบทบัญญัติในมาตรา 16 วรรคสอง มาใช้บังคับกับการใช้เงินนอกงบประมาณโดยอนุโลม

เงินนอกงบประมาณที่ส่วนราชการรับผิดชอบหรือมีเงินดังกล่าวไว้แต่ยังไม่ใช้จ่ายให้ นำมาฝากไว้ที่กระทรวงการคลัง เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นหรือได้ทำความตกลงกับ กระทรวงการคลังเป็นอย่างอื่น

เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น เงินนอกงบประมาณนั้นเมื่อได้ใช้จ่ายในการ ปฏิบัติหน้าที่หรือการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์จนบรรลุวัตถุประสงค์แห่งการนั้นแล้วให้นำส่งคลัง เป็นรายได้แผ่นดินโดยมิชักช้า

มาตรา 47 ให้กระทรวงการคลังจัดทำรายงานการเงินเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ดังต่อไปนี้

(1) รายงานการเงินรวมของแผ่นดิน ซึ่งประกอบด้วย ข้อมูลจากรายงานการเงินแผ่นดิน ประจำปีงบประมาณตามมาตรา 48 และรายงานการเงินของหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 49 ยกเว้น รายงานการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ภายในกำหนดเวลาหนึ่งร้อยห้าสิบวันนับแต่วัน สิ้นปีงบประมาณ

(2) รายงานการเงินรวมภาครัฐ ซึ่งประกอบด้วย ข้อมูลจากรายงานการเงินรวมของแผ่นดินตาม (1) และรายงานการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ภายในกำหนดเวลาสองร้อยสิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐใดไม่ส่งรายงานการเงินให้แจ้งไว้ในการรายงานที่เสนอต่อคณะรัฐมนตรีด้วย

รายงานการเงินรวมภาครัฐตาม (2) ให้เปิดเผยให้สาธารณชนทราบด้วย

มาตรา 48 ให้กระทรวงการคลังจัดทำรายงานการเงินแผ่นดินประจำปีงบประมาณซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วย งบแสดงฐานะการเงินของแผ่นดิน รายงานการรับจ่ายเงินงบประมาณประจำปี งบประมาณ รายได้และค่าใช้จ่าย งบกระแสเงินสด และงบแสดงการเคลื่อนไหวของทุนแผ่นดินประจำปี งบประมาณที่สิ้นสุดนั้น และจัดส่งให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบภายในหนึ่งร้อยห้าสิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ

เมื่อสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบแล้ว ให้เสนอรายงานการเงินประจำปีงบประมาณตามวรรคหนึ่ง ให้แก่กระทรวงการคลังตามหลักเกณฑ์ พร้อมด้วยรายงานผลการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอรัฐสภา

มาตรา 50 ให้กระทรวงการคลังจัดทำรายงานความเสี่ยงทางการคลังประจำปีซึ่งอย่างน้อยต้องแสดงผลการประเมินความเสี่ยงจากผลกระทบของเศรษฐกิจมหภาค ระบบการเงิน นโยบายของรัฐบาล และผลการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อาจก่อให้เกิดภาระต่อฐานะการคลังของรัฐบาล และแนวทางบริหารความเสี่ยงนั้น

เมื่อกระทรวงการคลังได้จัดทำรายงานความเสี่ยงทางการคลังประจำปีแล้ว ให้นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบภายในเก้าสิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาในการกำหนดวงเงินงบประมาณสำหรับปีงบประมาณถัดไป

มาตรา 51 ให้หน่วยงานของรัฐจัดให้มีการตรวจสอบภายในเพื่อป้องกันความผิดพลาดและประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน โดยให้กระทรวงการคลังกำหนดมาตรฐานและหลักเกณฑ์การตรวจสอบภายในเพื่อให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติ เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ	นางสาววริยา ไควสุรัตน์
วันเดือนปีเกิด	15 ตุลาคม 2527
วุฒิการศึกษา	ปีการศึกษา 2549: วิศวกรรมศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยมหิดล ปีการศึกษา 2554: นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ตำแหน่ง	วิศวกร บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน)

