

ข้อสรุปและขอเสนอแนะ

จากการศึกษาถึงการควบคุมงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทยในทางกฎหมาย ที่กล่าวมาแล้วในบทที่ ๑ ถึงบทที่ ๔ นั้นอาจสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

๑. การควบคุมการจัดเตรียมงบประมาณ การควบคุมการจัดเตรียมงบประมาณ เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐบาล หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ฝ่ายบริหาร และรัฐสภา หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ

การจัดเตรียมงบประมาณซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลนั้นมีหน่วยงานและผู้ที่ทำหน้าที่ในการควบคุมการจัดเตรียมงบประมาณคือ รัฐมนตรี เจ้าสังกัด สำนักงบประมาณ นายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี การควบคุมการจัดเตรียมงบประมาณของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจโดยรัฐมนตรี เจ้าสังกัดนั้นเป็นการควบคุมในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม และรัฐวิสาหกิจซึ่งสังกัดอยู่ในกระทรวงทำหน้าที่ควบคุมการจัดเตรียมงบประมาณให้เป็นไปตามนโยบายของกระทรวงนั้น ๆ และเพื่อให้การจัดเตรียมงบประมาณของหน่วยงานต่าง ๆ ในสังกัดกระทรวงนั้น ๆ สอดคล้องกัน สำนักงบประมาณ ทำหน้าที่ในการควบคุมการจัดเตรียมงบประมาณของส่วนราชการและหน่วยงานรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ โดยวิเคราะห์ทรัพยากรที่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ขอตั้ง กับวิเคราะห์ทรัพยากรรับของรัฐบาล เพื่อจัดทำงบประมาณแผ่นดิน นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี ทำหน้าที่ในการควบคุมการจัดทำงบประมาณแผ่นดินของสำนักงบประมาณ

การจัดเตรียมงบประมาณซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐสภานั้น รัฐสภาหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ทำหน้าที่ควบคุมการจัดทำงบประมาณของรัฐบาลโดยการอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมเป็นกฎหมาย

๒. การควบคุมการบริหารงบประมาณ การควบคุมการบริหาร
งบประมาณนั้นมีการควบคุมทั้งการบริหารงบประมาณรายรับและการบริหารงบประ
มาณ
รายจ่าย

การบริหารงบประมาณรายรับอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล
แต่เพียงฝ่ายเดียว รัฐสภาไม่มีส่วนในการควบคุมการบริหารงบประมาณรายรับ
แต่ประการใดเลย หน่วยงานของฝ่ายบริหารที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหาร
งบประมาณรายรับได้แก่ กระทรวงการคลังและคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

การบริหารงบประมาณรายจ่ายอยู่ภายใต้การควบคุมของ
รัฐบาลและรัฐสภา การควบคุมการบริหารงบประมาณรายจ่ายซึ่งอยู่ภายใต้การ
ควบคุมของรัฐบาลนั้น หน่วยงานของฝ่ายบริหารที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมได้แก่
สำนักงานงบประมาณ กระทรวงการคลัง คณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
การควบคุมการบริหารงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจโดย
สำนักงานงบประมาณ เป็นการควบคุมโดย เน้นหนักในด้านการบริหารงบประมาณรายจ่าย
ให้เป็นไปตามแผนงานที่กำหนดไว้ การควบคุมโดยคณะรัฐมนตรี เป็นการควบคุมใน
กรณีที่มีการ เปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายซึ่งกระทบกระ เทือนต่อแผนงานเดิมหรือ
นโยบายของรัฐบาล สำหรับกระทรวงการคลังนั้นควบคุมการ เบิกจ่ายให้เป็นไปตาม
กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับและเงินประจำงวดที่สำนักงานอนุมัติ คณะกรรมการ
ตรวจเงินแผ่นดินนั้นจะควบคุมโดยการตรวจสอบภายหลังที่ได้มีการจ่ายเงินแล้ว ทั้งนี้
เพื่อให้มั่นใจว่าได้มีการจ่ายเงินตามงบประมาณโดยถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ
และข้อบังคับแล้ว ส่วนการควบคุมการบริหารงบประมาณรายจ่ายของรัฐสภานั้น
รัฐสภามีส่วนในการควบคุมการบริหาร งบประมาณรายจ่ายโดยการตรากฎหมายอนุมัติ
ให้มีการโอนเงินงบประมาณรายจ่ายระหว่างส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

๓. การกำหนดความรับผิดชอบในทางแพ่ง เกี่ยวกับการบริหารงบประมาณ
มาตรการทางกฎหมาย ในการควบคุมการบริหารงบประมาณรายจ่ายที่สำคัญ

ประการหนึ่งก็คือ การกำหนดความรับผิดชอบในทางแพ่งของเจ้าหน้าที่และบุคคลภายนอก ซึ่งกระทำการหรือยอมให้กระทำการก่อกวนผู้ถูกฟ้องหรือจ่ายเงินโดยฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๒๖ แต่ในทางปฏิบัตินั้น บทบัญญัติดังกล่าวได้กลายเป็นหมิ่นไป เพราะไม่เคยมีส่วนราชการใดเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำการดังกล่าวชดเชยเงินให้กับส่วนราชการเจ้าของงบประมาณเลย

ขอเสนอแนะ

ในการศึกษาวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ ผู้เขียนได้พบปัญหาต่าง ๆ จึงขอนำมา กล่าวในที่นี้ พร้อมทั้งขอเสนอแนะการแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไปนี้

(๑) พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๖ (๓) ได้ให้อำนาจผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณในการกำหนด เพิ่ม หรือลดเงินประจำงวด อย่างกว้างขวางมาก เพราะให้อำนาจผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณในการกำหนด เพิ่ม หรือลดเงินประจำงวดตามความจำเป็นของการปฏิบัติงานและตามกำลังเงิน ของแผ่นดิน คำว่า ความจำเป็นของการปฏิบัติงานนี้มีขอบเขตกว้างขวางมาก และมีลักษณะเป็นนามธรรม (abstract) ดังนั้นจึงเห็นว่า ควรกำหนดขอบเขต การใช้ดุลยพินิจของผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณในการกำหนด เพิ่ม หรือลดเงิน ประจำงวดนั้นให้แคบเข้า โดยกำหนดเงื่อนไขในการกำหนด เพิ่ม หรือลดเงิน ประจำงวดไว้ ซึ่งในการกำหนด เพิ่ม หรือลดเงินประจำงวด นั้น นอกจากจะต้อง คำนึงถึงกำลังเงินของแผ่นดินแล้ว ควรจะคำนึงถึงประสิทธิภาพ (efficiency) ของการปฏิบัติงานด้วย ซึ่งหมายความว่า ในการอนุมัติเงินประจำงวดนั้น ผู้อำนวยการ สำนักงานงบประมาณจะต้องคำนึงถึงว่า ให้มีการใช้จ่ายเงินให้เกิดประโยชน์อย่างมาก ที่สุดและเป็นไปโดยประหยัด ดังนั้นจึงใครขอเสนอแนะให้แก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติ วิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๖ (๓) ใหม่ดังนี้ "(๓) กำหนด เพิ่ม หรือลดเงินประจำงวด" และเพิ่มวรรคท้ายของมาตรา ๖ ดังนี้ "ความใน (๓) ให้กระทำโดยคำนึงถึงกำลังเงินของแผ่นดินและประสิทธิภาพของการปฏิบัติงาน

ตามแผนงาน งาน และโครงการของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ"

(๒) พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๒๓
วรรคสอง (แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ ๓)
พ.ศ. ๒๕๑๐) บัญญัติว่า "ในกรณีที่มีความจำเป็นและเร่งด่วน คณะรัฐมนตรี
มีอำนาจให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจจ่ายเงินหรือกอหน้ผูกพันตามพระราชบัญญัติ
งบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ก่อน
ได้รับเงินประจำงวด หรืออนุมัติให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจกอหน้ผูกพันเกินกว่า
หรือนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี
หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมได้" ในทางปฏิบัติมีปัญหาว่า
ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจจะกอหน้ผูกพันในกรณีดังกล่าวไปก่อนแล้วจึงมาขออนุมัติ
คณะรัฐมนตรีได้หรือไม่ ปรากฏว่ามีกรณีที่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจได้กอหน้ผูกพัน
ไปก่อนแล้วจึงมาขออนุมัติคณะรัฐมนตรีในภายหลังอยู่เสมอ ซึ่งคณะรัฐมนตรีก็ได้อนุมัติ
ให้ ทั้งนี้เนื่องจากบทบัญญัติของกฎหมายวิธีการงบประมาณดังกล่าวไม่ได้กำหนดไว้
โดยชัดเจนว่า ส่วนราชการจะกอหน้ผูกพันหรือจ่ายเงินใดต่อเมื่อได้รับอนุมัติจาก
คณะรัฐมนตรีแล้ว ผู้เขียนเห็นว่า การที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจได้กอหน้ผูกพัน
เกินกว่าหรือนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย
ประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมแล้วจึงมาขออนุมัติ
คณะรัฐมนตรีนั้น น่าจะเป็นการที่ไม่ถูกต้องตามหลักกฎหมาย เพราะในระหว่างที่ยัง
ไม่ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี ก็คงถือว่าส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่ได้กอหน้
ผูกพันในกรณีดังกล่าวได้กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปี
หรือกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมไปแล้ว ฉะนั้น เพื่อเป็นการป้องกัน
มิให้เกิดปัญหา เช่นนี้ จึงน่าจะเพิ่มเติมบทบัญญัติดังต่อไปนี้เป็นวรรคท้ายของพระราช
บัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๒๓ คือ "การกอหน้ผูกพันหรือ
จ่ายเงินตามวรรคสองจะกระทำใดต่อเมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้ว"

(๓) การที่พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๑๕ วรรคแรก^(๑) ใ้บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจโอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างหมวดในส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเดียวกันในกรณีที่เป็นงานหรือโครงการใหม่นั้น น่าจะไม่ชอบด้วยหลักการ เพราะเป็นการเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญของงบประมาณรายจ่ายที่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภาแล้ว จึงควรให้รัฐสภาเป็นผู้อนุมัติการโอนงบประมาณรายจ่ายในกรณีดังกล่าว

(๔) พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๓๐ ใ้บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีเสนอรายงานการรับจ่ายเงินประจำปี ซึ่งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบแล้วต่อรัฐสภาโดยไม่ได้กำหนดให้รัฐสภาเป็นผู้อนุมัติหรือให้ความเห็นชอบแต่ประการใด ทำให้รัฐสภาไม่มีอำนาจในการควบคุมการบริหารงบประมาณรายจ่ายของรัฐสภา ตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย ดังนั้นจึงน่าจะแก้ไขบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ เพื่อให้รัฐสภามีอำนาจอนุมัติหรือไม่อนุมัติรายงานการรับจ่ายเงินประจำปีได้

อนึ่ง เพื่อให้การควบคุมการบริหารงบประมาณโดยรัฐสภาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ หน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบรายงานการรับจ่ายเงินประจำปี ซึ่งได้แก่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ควรจะมีกฎหมายรับรองความเป็นอิสระจากรัฐบาลในการดำเนินงาน และควรให้หน่วยงานนี้ขึ้นตรงต่อรัฐสภา เช่นเดียวกับหน่วยงานตรวจสอบบัญชีการเงินของรัฐบาลในประเทศประชาธิปไตยตะวันตกบางประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ เป็นต้น

ประเทศสหรัฐอเมริกา หน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบบัญชีรับจ่ายเงินของแผ่นดินและเสนอรายงานผลการตรวจสอบต่อรัฐสภาคือ หน่วยงานที่มีชื่อเรียกว่า General Accounting Office และมี The comptroller General เป็น

(๑) ภาคผนวก ก

ผู้ควบคุมการบัญชีทั่วไป ผู้ดำรงตำแหน่งนี้ถึงแม้จะได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดี แต่ในการปฏิบัติงานก็เป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร โดยมีกฎหมายรับรอง ผู้ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนี้จะอยู่ในตำแหน่งตามวาระในระยะเวลา ๑๕ ปี และจะถูกถอดถอนได้โดยการลงมติของวุฒิสภา หรือการถูกกล่าวโทษเท่านั้น (๒)

สำหรับประเทศอังกฤษนั้น ผู้ที่ทำหน้าที่ตรวจสอบบัญชีรับจ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินและรายงานผลการตรวจสอบบัญชีประจำปีให้รัฐสภาทราบนั้นได้แก่ Comptroller and Auditor General หรือเรียกว่า ผู้ควบคุมการบัญชีและตรวจสอบบัญชี ซึ่งผู้ควบคุมการบัญชีและตรวจสอบบัญชีจะรับผิดชอบในการดำเนินงานตามหน้าที่ที่ต่อสภาผู้แทนราษฎร (The House of Commons) โดยตรง นอกจากนี้ ฝ่ายนิติบัญญัติยังมีคณะกรรมการอีกชุดหนึ่ง เรียกว่า Public Accounts Committee เป็นคณะกรรมการบัญชีของสภาผู้แทนราษฎร (The House of Commons) และมีประธานเป็นสมาชิกสภาผู้แทนซึ่งสังกัดพรรคฝ่ายค้านของรัฐบาล คณะกรรมการชุดนี้จะได้รับการแต่งตั้งจากสภาผู้แทนในแต่ละปี คณะกรรมการของสภาผู้แทนมีหน้าที่ทำการตรวจสอบบัญชีรับจ่ายเงินของกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ และรายงานตรงต่อสภาผู้แทนราษฎร (The House of Commons) (๓)

(๕) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐสภา ในขณะที่มีสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๑๒ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๑๕ นั้น

(๒) "Budgets, American", The Incyclopedia Americana. (1 st ed; New York : Americana corporation International Headquarters, 1829), p. 679

(๓) "ibid", p. 683

ปรากฏว่า รัฐสภาต้องใช้เวลาพิจารณาถึง ๔ หรือ ๕ เดือน ทำให้งบประมาณรายจ่ายประจำปีมีผลใช้บังคับหลังจากเริ่มปีงบประมาณใหม่แล้วถึง ๒ หรือ ๓ เดือน ซึ่งทำให้การบริหารงบประมาณของรัฐบาลต้องล่าช้าไปด้วย ดังนั้น รัฐสภาจะต้องกำหนดไว้ในข้อบังคับของการประชุมว่า ให้มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีขึ้นหลายคณะ แต่ละคณะควรมีสมาชิกเพียง ๔ หรือ ๕ คน และให้คณะอนุกรรมการแต่ละคณะพิจารณางบประมาณของกระทรวงเพียงหนึ่งถึงสามกระทรวง แล้วแต่ว่ากระทรวงเล็กหรือกระทรวงใหญ่ เมื่อคณะอนุกรรมการพิจารณาแล้วก็ให้เสนอกomite มาธิการ ฯลฯ สภาพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งจะทำการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐสภาเสร็จสิ้นโดยรวดเร็วทันกำหนดเวลา

(๖) การโอนงบประมาณรายจ่ายซึ่งมีผลเป็นการเพิ่มเงินราชการลับหรือเป็นงานหรือโครงการใหม่นั้น นับว่าเป็นเรื่องสำคัญซึ่งควรจะได้รับการถ่วงคองจากหน่วยงานในระดับสูง ดังจะเห็นได้จาก พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๑๘ วรรคแรก ได้บัญญัติว่า "การโอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างหมวดในส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ เกี่ยวกันซึ่งมีผลเป็นการเพิ่มเงินราชการลับ หรืองานหรือโครงการใหม่ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณจะอนุญาตให้เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี" แต่ปรากฏว่าพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ไม่ได้บัญญัติว่า การจัดสรรเงินงบประมาณรายจ่ายงบกลางให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ เบิกจ่ายในกรณีที่มีผลเป็นการเพิ่มเงินราชการลับ หรือมีงานหรือโครงการใหม่ ต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีด้วย ดังนั้นจึงน่าจะมีบทบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ว่า "การจัดสรรเงินงบกลางเป็นเงินราชการลับ หรือเป็นรายจ่ายของงานหรือโครงการใหม่ จะกระทำใ้เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี"

(๗) พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ นั้นมิได้บัญญัติไว้โดยชัดแจ้งว่า การโอนงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจไปเพิ่ม

งบประมาณรายจ่ายงบกลาง จะกระทำไ้หรือไม่เพียงใด ดังกล่าวดำเนินที่ ๓
 ข้อ ๓.๑.๓.๔ ดังนั้นจึงน่าจะมีบทบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ
 พ.ศ. ๒๕๐๒ ให้ชัดเจน เพื่อมิให้เกิดปัญหาในการตีความ

(๔) การใช้รายจ่ายแต่ละรายการในงบประมาณรายจ่ายงบกลาง
 ก็มีปัญหาว่า หน่วยงานใดจะมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุม ทั้งนี้เพราะพระราชบัญญัติ
 วิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มิได้บัญญัติในเรื่องนี้ไว้โดยชัดเจน ฉะนั้นเพื่อ
 มิให้เกิดปัญหาในการตีความ ควรจะแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายวิธีการงบประมาณ เพื่อ
 ให้มีบทบัญญัติว่าด้วยการใช้รายจ่ายงบกลาง

(๕) พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มิได้บัญญัติไว้ว่า
 ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีใดเสนอต่อรัฐสภาแล้วจะต้องตั้ง
 งบประมาณรายจ่ายเป็นรายส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ และจะต้องจำแนก
 งบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งออกเป็นกี่หมวด การที่
 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มิได้มีบทบัญญัติดังกล่าวนี้ นับว่ามีผล
 เสียหายในทางกฎหมายเป็นอย่างมาก เพราะรัฐบาลอาจจะตั้งงบประมาณรายจ่าย
 เป็นรายกระทรวง โดยมีใ้จำแนกงบประมาณรายจ่ายออกเป็นรายการ และตั้ง
 ยอดรวมไว้เป็นเงินก้อนที่ยอมทำได้โดยไม่มีรายละเอียดที่รัฐสภาจะพิจารณาได้
 ผลเสียที่เห็นได้ชัดก็คือ ในปัจจุบันรัฐบาลได้ตั้งงบประมาณรายจ่ายของกระทรวง-
 กลาใหม่ไว้เพียง ๒ รายการ เท่านั้น คืองบประจำและงบแผนที่ถ่ายรูปรูปทางอากาศ
 นอกจากนั้นงบประมาณรายจ่ายของกรมตำรวจก็จำแนกออกเป็นงบประจำ และ
 หมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง และรายจ่ายอื่น ซึ่งทำให้รัฐสภาไม่สามารถควบคุม
 การใช้จ่ายเงินของกระทรวงกลาใหม่และของกรมตำรวจได้อย่างมีประสิทธิภาพ
 ฉะนั้นรัฐสภาจึงน่าจะได้แก้ไขกฎหมายว่าด้วยการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒
 โดยมีบทบัญญัติกำหนดว่า งบประมาณรายจ่ายที่รัฐบาลเสนอต่อรัฐสภาจะต้องจำแนก
 ออกเป็นงบประมาณรายจ่ายของกระทรวง ทบวง กรม และงบประมาณรายจ่าย
 ของแต่ละกรมต้องจำแนกออกเป็นแต่ละหมวด และการกำหนดหมวดรายจ่ายซึ่งเป็น

วิธีการงบประมาณที่มีความสำคัญมากนั้น ควรให้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา

(๑๐) พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ (๕) มาตรา ๒๖

ได้กำหนดความรับผิดชอบในทางแพ่งสำหรับข้าราชการและลูกจ้างของส่วนราชการ ผู้กระทำการหรือยินยอมให้กระทำการกอนี้ผู้กั้น หรือจ่ายเงินโดยฝ่าฝืนพระราชบัญญัติดังกล่าว และกำหนดให้บุคคลภายนอกที่ได้รับประโยชน์จากการกระทำ ต้องรับผิดชอบในทางแพ่งร่วมกับข้าราชการหรือลูกจ้าง แต่ในทางปฏิบัติ บทบัญญัติของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๒๖ นั้นได้กลายเป็นหมันไป เพราะไม่ปรากฏว่าได้มีการเรียกร้องให้ผู้ต้องรับผิดชอบชดเชยเงินให้แก่ส่วนราชการที่ได้จ่ายเงินหรือผู้กั้นจะต้องจ่ายเงินแก่ผู้เกี่ยวข้อง ทั้งนี้เนื่องจากได้มีการตีความกฎหมายดังกล่าวไปในทางที่ยืดหยุ่นได้

สาเหตุที่ทำให้บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวกลายเป็นหมัน ก็เนื่องจากว่า ในทางศีลธรรมนั้น เป็นการยากที่จะเรียกร้องให้ข้าราชการหรือลูกจ้างผู้กระทำการกอนี้ผู้กั้นหรือจ่ายเงินโดยฝ่าฝืนพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ชดเชยเงินให้แก่ส่วนราชการได้ เพราะการกอนี้ผู้กั้นหรือจ่ายเงินโดยฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายนั้นมีใ้ก่อให้เกิดความเสียหายในทางวัตถุแก่ส่วนราชการแต่อย่างใด และส่วนมากการฝ่าฝืนบทบัญญัติของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณดังกล่าว ก็เป็นเรื่องการกอนี้ผู้กั้นเกินวงเงินประจำงวดที่ได้รับอนุมัติจากสำนักงบประมาณ แต่ไม่เกินวงเงินที่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภา ซึ่งอาจเป็นเพราะความพลั้งเผลอของเจ้าหน้าที่หรือเพราะเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการมุ่งหวังที่จะให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปโดยรวดเร็วโดยมิได้มีเจตนาทุจริต นอกจากนั้น การลงโทษผู้กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายดังกล่าวโดยเรียกชดเชยเงินที่ส่วนราชการจะต้องจ่ายหรือไ้จ่ายไปแล้ว กับเรียกค่าเสียหายอีกด้วยนั้น เป็นการ

(๕) ภาคผนวก ก

ขัดต่อหลักมนุษยธรรมอย่างยิ่ง เพราะเพียงแต่เรียกธงไชยเงินที่ส่วนราชการ
 กองจ่ายหรือโคจ่ายไปแล้วเนื่องจากการกอหน้ผูกพันในกรณีดังกล่าวก็นับว่าทารุณมาก
 อยู่แล้ว ดังนั้นผู้บังคับบัญชาจึงไม่ดำเนินการตามบทบัญญัติของกฎหมาย เพื่อให้เห็น
 ความทารุณของมาตรการของกฎหมาย จึงขอยกตัวอย่างให้เห็นจริงดังนี้ เช่น กรม ก.
 ใ้ได้รับงบประมาณรายจ่ายหมวดค่าวัสดุในปีงบประมาณ ๒๕๑๖ เป็นเงิน ๕ แสนบาท
 สำนักงบประมาณได้อนุมัติเงินประจำงวดที่ ๑ ของงบประมาณรายจ่ายหมวดนี้ให้
 เป็นเงิน ๑ แสน ๕ หมื่นบาท ในปลายงวดที่ ๑ และกรม ก. ได้กอหน้ผูกพันหมวด
 ค่าวัสดุไปแล้วเป็นเงิน ๑ แสน ๘ หมื่นบาท ยังเหลืออีก ๑ หมื่นบาท แต่ด้วยความ
 ผิดพลาดในทางบัญชี ปรากฏตัวเลขว่า มีงบประมาณคงเหลือซึ่งยังไม่ได้ออกหน้ผูกพัน
 ในหมวดนี้อีก ๒ หมื่นบาท ดังนั้นหัวหน้ากองคลังจึงส่งขอเครื่องเขียนแบบพิมพ์
 เป็นเงิน ๒ หมื่นบาท ซึ่งจะเห็นได้ว่าเกินวงเงินประจำงวดไป ๑ หมื่นบาท ในกรณี
 ดังกล่าวความบทบัญญัติของกฎหมายโดยเคร่งครัดแล้ว หัวหน้ากองคลังซึ่งเป็นผู้กระทำการ
 ดังกล่าวจะต้องชดไชเงินจำนวนนี้ แต่เมื่อพิจารณาในแง่ศีลธรรมแล้วก็น่าจะไม่เป็นการ
 สมควร เพราะกรม ก. ก็ไม่ได้รับความเสียหายแต่อย่างใด ตรงกันข้าม การซื้อวัสดุ
 ดังกล่าวก็เป็นการสมประโยชน์ของกรม ก.

โดยที่บทบัญญัติของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณซึ่งว่าด้วยความรับผิดชอบ
 ทางแพ่งดังกล่าวไกลกลายเป็นหมันไปตามที่ไกลลาวอะเวียดในบทที่ ๔ แล้วนี้ ผู้เขียน
 จึงเห็นว่า น่าจะยกเลิกบทบัญญัติของกฎหมายนี้เสีย ทั้งนี้เพื่อมิให้มีการฝ่าฝืนกฎหมาย
 อยู่เรื่อยไป แต่เมื่อยกเลิกบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวแล้ว ก็ควรใ้มาตรการทาง
 วินัยข้าราชการ เพื่อปราบผู้กระทำการกอหน้ผูกพันหรือจ่ายเงินโดยฝ่าฝืนบทบัญญัติ
 ของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ โดยบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติ
 วิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ว่า “ในกรณีที่มีการกอหน้ผูกพันหรือจ่ายเงินโดย
ฝ่าฝืนบทบัญญัติของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ ก็ใ้ผู้บังคับบัญชาสอบสวนและ
ลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการอย่างน้อยของลงโทษกักเงินเก็บแ่ ตามกฎหมายว่าด้วย
ระเบียบข้าราชการ” “อ เรือน”