

การกำหนดความรับผิดชอบในทางแพ่ง เกี่ยวกับการบริหารงบประมาณรายจ่าย

การบริหารงบประมาณรายจ่าย มีความสำคัญต่อการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นอย่างมาก เพราะว่าการบริหารราชการแผ่นดินจะบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย หรือไม่เพียงใดนั้นย่อมขึ้นอยู่กับการบริหารงบประมาณรายจ่ายในหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาล ชั้นตอนของการบริหารงบประมาณรายจ่ายที่นับว่าสำคัญยิ่งก็คือ การก่องหนั ญุกพันและการจ่ายเงิน ดังนั้นกฎหมายวิธีการงบประมาณจึงต้องกำหนดให้มีการควบคุม การก่องหนั ญุกพันและการจ่ายเงินของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจอย่างเข้มงวด ตามที่ไ้กล่าวมาแล้ว การควบคุมการบริหารงบประมาณรายจ่ายจะมีประสิทธิผล เพียงใ้ใดนั้นย่อมขึ้นอยู่กับมาตรการในการควบคุมและการกำหนดความรับผิดชอบของ ผู้มีหน้าที่ในการบริหารงบประมาณรายจ่าย ด้วยเหตุนี้ พระราชบัญญัติวิธีการ งบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ จึงใ้กำหนดความรับผิดชอบในทางแพ่งสำหรับเจ้าหน้าที่ของ ส่วนราชการต่าง ๆ ผู้กระทำการก่องหนั ญุกพันหรือจ่ายเงิน หรือใ้โดยรู่อยู่ใ้ยินยอม ใ้ให้กระทำการดังกล่าวโดยฝ่าฝืนพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ หรือ ระเบียบ หรือข้อบังคับที่ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฉบับนี้ นอกจากนั้น กฎหมายวิธีการงบประมาณยังใ้กำหนดความรับผิดชอบในทางแพ่งของ บุคคลภายนอกใ้ได้รับประโยชน์จากการกระทำการก่องหนั ญุกพันหรือจ่ายเงินโดยฝ่าฝืน พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ด้วย

ในบทนี้จะใ้กล่าวถึง ความรับผิดชอบในทางแพ่งสำหรับเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการ ผู้กระทำการก่องหนั ญุกพัน หรือจ่ายเงินโดยฝ่าฝืนกฎหมายวิธีการงบประมาณ และความ รับผิดชอบในทางแพ่งของบุคคลภายนอกใ้ได้รับประโยชน์จากการกระทำดังกล่าว

๘.๑ ความรับผิดชอบทางแพ่งสำหรับเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการ

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๒๖ วรรคแรกและวรรคสุดท้าย บัญญัติว่า

"ข้าราชการหรือลูกจ้างผู้ใดของส่วนราชการกระทำการกอดหนี้ผูกพันหรือจ่ายเงิน หรือโดยรู้อยู่แล้วยินยอมอนุญาตให้กระทำการดังกล่าวนั้นโดยฝ่าฝืนพระราชบัญญัติ หรือระเบียบ หรือข้อบังคับที่ได้ออกตามความในพระราชบัญญัตินอกจากความรับผิดชอบทางอาญาซึ่งอาจได้รับตามกฎหมายอื่นแล้ว ผู้กระทำหรือยินยอมอนุญาตให้กระทำดังกล่าว จะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายจำนวนเงินที่ส่วนราชการได้จ่ายหรือต้องผูกพันจะต้องจ่าย ตลอดจนค่าเสียหายทดแทนใด ๆ ให้แก่ส่วนราชการนั้น

ว่า

ความในวรรคแรกไม่ใช้บังคับแก่ข้าราชการหรือลูกจ้างซึ่งได้หักวงคำสั่งของผู้นั้นกับบัญชีเป็นหนังสือแล้วว่า การที่จะปฏิบัติตามคำสั่งนั้นอาจไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับ"

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวแล้วจะเห็นได้ว่า เจ้าหน้าที่ของส่วนราชการที่จะต้องรับผิดชอบในทางแพ่งคือ ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่ส่วนราชการได้จ่ายหรือผูกพันที่จะต้องจ่าย ตลอดจนค่าเสียหายทดแทนใด ๆ ให้แก่ส่วนราชการนั้นก็คือ ข้าราชการหรือลูกจ้างผู้กระทำการกอดหนี้ผูกพันหรือจ่ายเงินหรือโดยรู้อยู่แล้วยินยอมให้กระทำการดังกล่าวนั้นโดยฝ่าฝืนพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ หรือระเบียบหรือข้อบังคับที่ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณดังกล่าวนี้ ดังนั้นจึงอาจวางหลักเกณฑ์ของการรับผิดชอบในทางแพ่งตามกฎหมายวิธีการงบประมาณได้ดังนี้

(๑) ผู้ที่จะต้องรับผิดชอบทางแพ่งจะต้องเป็นข้าราชการหรือลูกจ้างของส่วนราชการ คำว่า ข้าราชการในที่นี้หมายถึง ข้าราชการทุกประเภท คือ ข้าราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ข้าราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการตุลาการ ข้าราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการอัยการ และข้าราชการทหาร ส่วนคำว่า ลูกจ้างนั้น หมายถึง ลูกจ้างประจำ และลูกจ้างชั่วคราว

(๒) ข้าราชการหรือลูกจ้างผู้นั้นไคร่ทำการก่อกั้นผู้กั้นหรือยินยอมให้มีการก่อกั้นผู้กั้น

(๓) การก่อกั้นผู้กั้นหรือการจ่ายเงินนั้นเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายวิธีการงบประมาณ หรือระเบียบ หรือข้อบังคับที่ออกตามความในกฎหมายนั้น ตัวอย่างการก่อกั้นผู้กั้นโดยฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณก็คือ การก่อกั้นผู้กั้นก่อนได้รับอนุมัติเงินประจำงวด ซึ่งต้องห้ามตามความในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๒๓^(๑) ตัวอย่าง การก่อกั้นผู้กั้นโดยฝ่าฝืนระเบียบที่ออกตามความในบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ก็คือ การสั่งซื้อสิ่งของที่ขัดต่อระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ. ๒๕๐๕ ที่ออกตามความในบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ เช่น การทำสัญญาซื้อของชำร่วย เพื่อมอบให้ชาวต่างประเทศ ที่ฝ่าฝืนระเบียบว่าด้วยการซื้อของชำร่วยมอบให้ชาวต่างประเทศ เป็นต้น

อย่างไรก็ดี ข้าราชการหรือลูกจ้างของส่วนราชการผู้กระทำการก่อกั้นผู้กั้นในกรณีดังกล่าวข้างต้น ผู้พิทักษ์จรรยาบรรณได้ทักท้วงคำสั่งของผู้นั้นด้วยเป็นหนังสือว่าการที่จะปฏิบัติตามคำสั่งนั้นอาจไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับ ย่อมได้รับการยกเว้น ไม่ต้องรับผิดชอบในทางแพ่งตามความในบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๒๖ วรรคสุดท้าย^(๒)

๔.๒ ความรับผิดชอบทางแพ่งของบุคคลภายนอก

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๒๖ วรรคสอง บัญญัติว่า

(๑) ภาคผนวก ก

(๒) เรื่องเดียวกัน

"บุคคลภายนอกผู้ได้รับประโยชน์จากการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ หรือระเบียบหรือข้อบังคับที่ได้ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ คังกล่าวในวรรคก่อน จะต้องรับผิดชอบติดกับผู้กระทำการฝ่าฝืนตามความในวรรคก่อนเช่นกัน เว้นแต่จะแสดงไฉว่าตนได้กระทำไปโดยสุจริต ไม่รู้เท่าถึงการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติหรือระเบียบหรือข้อบังคับดังกล่าว"

ตามบทบัญญัติของกฎหมายที่กล่าวนี้จะเห็นได้ว่า บุคคลภายนอกที่ได้รับประโยชน์จากการก่อกวนผู้ก่อกวนหรือการจ่ายเงินโดยฝ่าฝืนพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ หรือระเบียบข้อบังคับที่ได้ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ จะต้องรับผิดชอบร่วมกับข้าราชการหรือลูกจ้างของส่วนราชการผู้กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายดังกล่าว ทั้งนี้ เว้นแต่จะแสดงไฉว่าตนได้กระทำไปโดยสุจริต หรือไม่รู้เท่าถึงการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติหรือระเบียบข้อบังคับดังกล่าว

อย่างไรก็ดี ตั้งแต่โคตรพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน ยังไม่ปรากฏว่ามีข้าราชการหรือลูกจ้างของส่วนราชการหรือบุคคลภายนอกต้องรับผิดชอบในทางแพ่งตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๒๖ ที่กล่าวข้างต้นนี้เลย ทั้งนี้ เพราะมีการตีความหมายไปในทางที่อ่อนน้อมอยู่เสมอ กล่าวคือ เมื่อปรากฏว่ามีการก่อกวนผู้ก่อกวนโดยฝ่าฝืนพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการก่อกวนผู้ก่อกวนเกินวงเงินประจำงวดนั้น เมื่อส่วนราชการได้กระทำการก่อกวนผู้ก่อกวนเกินวงเงินประจำงวดไปแล้ว ส่วนราชการนั้นจะขออนุมัติคณะรัฐมนตรีเพื่อขอถอนเงินให้มาจ่ายในปีใหม่มาจ่ายสำหรับการก่อกวนผู้ก่อกวนที่เกินวงเงินประจำงวดนั้น ซึ่งคณะรัฐมนตรีก็มักจะอนุมัติให้ไป เพราะว่าส่วนราชการนั้น ๆ มักจะอ้างเหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องก่อกวนผู้ก่อกวนเกินวงเงินประจำงวด เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติให้ในกรณีนี้แล้ว เรื่องก็เป็นอันยุติลงโดยไม่มีทางใดเบียดผู้ที่ต้องรับผิดชอบในทางแพ่งตามกฎหมายวิธีการงบประมาณ ซึ่งถ้าตีความบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๒๖ โดยเคร่งครัดแล้ว ก็จะได้เห็นว่า กฎหมาย

มิได้ให้อำนาจคณะรัฐมนตรียกเว้นความรับผิดชอบในทางแพ่งของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำการ ก่อหนี้ผูกพันหรือจ่ายเงินโดยฝ่าฝืนพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ไว้เลย ดังนั้นการที่ไม่มีการดำเนินการไต่เบี่ยแก่ผู้ที่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายแก่ ส่วนราชการในกรณีดังกล่าว จึงเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมายวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัตินั้น ทั้งสำนักงานงบประมาณและกระทรวงการคลัง คงเข้าใจว่า การที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติให้ส่วนราชการจ่ายเงินได้ในกรณีที่ก่อหนี้ผูกพัน เกินวงเงินประจำงวดนั้น เท่ากับเป็นการทำให้การก่อหนี้ผูกพันในกรณีเช่นนั้นชอบด้วย กฎหมาย ตามนัยแห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๒๓ วรรคสอง^(๓) ซึ่งบัญญัติว่า ในกรณีที่มีความจำเป็นและเร่งด่วน คณะรัฐมนตรีมี อำนาจให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจจ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพันตามพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ก่อนได้รับเงินประจำงวด ซึ่งการตีความบทบัญญัติแห่งกฎหมายวิธีการงบประมาณ ดังกล่าว ยังเป็นปัญหาว่า การอนุมัติของคณะรัฐมนตรีภายหลังจากที่ส่วนราชการหรือ รัฐวิสาหกิจได้จ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพันไปแล้วนั้นจะถูกต้องตรงตามเจตนารมณ์ของ กฎหมายวิธีการงบประมาณหรือไม่เพียงไร ทั้งนี้ได้กล่าวไว้ในบทที่ ๓ ข้อ ๓.๑.๑.๓ แล้ว

(๓)

ภาคผนวก ก

สรุป

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ได้กำหนดความรับผิดชอบในทางแพ่งของข้าราชการและลูกจ้างของส่วนราชการซึ่งได้ทำการกอหน้ผูกพันหรือจ่ายเงิน หรือโดยรู้อยู่แล้วยินยอมอนุญาตให้กระทำการดังกล่าวโดยฝ่าฝืนพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ หรือระเบียบหรือข้อบังคับที่ได้ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ว่า เจาหน้าทีดังกล่าวจะต้องชดใช้จำนวนเงินที่ส่วนราชการจ่ายหรือต้องผูกพันที่จะต้องจ่าย ตลอดจนค่าสินไหมทดแทนให้แก่ส่วนราชการนั้น นอกจากนี้ บุคคลภายนอกที่ได้รับประโยชน์จากการกอหน้ผูกพันหรือการจ่ายเงินในกรณีดังกล่าว จะต้องร่วมกันรับผิดชอบกับข้าราชการหรือลูกจ้างผู้กระทำผิดตามที่กฎหมายได้กำหนดมาตรการไว้ ทั้งนี้ก็เพื่อให้การควบคุมการบริหารงบประมาณรายจ่ายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ในทางปฏิบัตินั้น บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวได้กลายเป็นหมันไป เพราะไม่เคยมีส่วนราชการใดเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำการดังกล่าวชดใช้เงินแก่ส่วนราชการเลย ทั้งนี้เนื่องจากว่าเมื่อมีกรณีดังกล่าวเกิดขึ้น ส่วนราชการเจ้าของงบประมาณก็มักจะขออนุมัติโอนผันต่อคณะรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีก็ได้อนุมัติตามที่ส่วนราชการได้เสนอ

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย