

## การควบคุมการบริหารงบประมาณในทางกฎหมาย

ลักษณะงบประมาณของประเทศไทยกล่าวในบทที่ ๑ แล้วว่า จำแนกออกเป็นงบประมาณรายจ่ายและงบประมาณรายรับ ดังนั้นการบริหารงบประมาณจึงประกอบด้วยการบริหารงบประมาณรายจ่ายและการบริหารงบประมาณรายรับ การบริหารงบประมาณรายจ่ายนั้นได้แก่การก่องหนึ่ผูกพันงบประมาณรายจ่าย การเบิกและจ่ายเงินตามงบประมาณ การใช้รายจ่ายและการโอนงบประมาณรายจ่าย ส่วนการบริหารงบประมาณรายรับได้แก่การจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลซึ่งรวมทั้งภาษีอากรและรายได้อื่น ๆ ในบทนี้จะกล่าวถึงการควบคุมการบริหารงบประมาณตามนัยดังกล่าวข้างต้น

### ๓.๑ การควบคุมการบริหารงบประมาณรายจ่าย

การควบคุมการบริหารงบประมาณรายจ่ายตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ นั้น เริ่มควบคุมตั้งแต่การก่องหนึ่ผูกพันงบประมาณรายจ่าย การเบิกและจ่ายเงินตามงบประมาณ การใช้รายจ่ายและการโอนงบประมาณรายจ่ายตามลำดับ

#### ๓.๑.๑ การควบคุมการก่องหนึ่ผูกพันการ เบิกและจ่ายเงินตามงบประมาณ

การก่องหนึ่ผูกพันตามวิธีการงบประมาณต่างกับหนึ่ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กล่าวคือ คำว่า หนึ่ ตามกฎหมายวิธีการงบประมาณได้บัญญัติคำนิยามไว้ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๔ วรรค ๔ ว่า หมายถึง ข้อผูกพันที่จะต้องจ่ายหรืออาจจะต้องจ่ายเป็นเงิน สิ่งของ หรือบริการ ไม่ว่าจะ เป็นข้อผูกพันอันเกิดจากการกู้ยืม การค้าประกัน การซื้อ หรือการจ้างโดยใช้เครดิต หรือจากการอื่นใด<sup>(๑)</sup> ดังนั้นตามกฎหมายวิธีการงบประมาณเมื่อมีข้อผูกพัน

(๑)

ภาคผนวก ก

ที่จะต้องจ่าย หรือเพียงแต่อาจจะต้องจ่ายแล้ว เท่านั้นก็ถือว่า เป็นการกอหน้ผู้กู้ในวันแล้ว ส่วนนี้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้นหมายถึง นิติกรรมสัญญา หรือนิติเหตุ แต่ในที่นี้จะกล่าวเฉพาะหนี้ที่เกิดจากนิติกรรมสัญญา เท่านั้น ทั้งนี้เพราะการกอหน้ผู้กู้พันตามกฎหมายวิธีการงบประมาณนั้น เป็นหนี้ในลักษณะของนิติกรรมสัญญา หนี้ที่เกิดจากนิติกรรมสัญญาจะเกิดขึ้นได้ตามหลักประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ใค้้น จะต้องมีคำเสนอและคำสนองถูกต้องตรงกันทุกประการ แต่การกอหน้ผู้กู้พันตามกฎหมายวิธีการงบประมาณนั้นไม่ต้องมีคำเสนอคำสนองตรงกัน เป็นเพียงมีข้อผูกพันที่จะต้องจ่ายหรืออาจจะต้องจ่ายเป็นเงิน สิ่งของหรือบริการ เท่านั้นก็ถือว่า เป็นหนี้แล้ว เช่น หัวหน้าแผนกคลังของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจแห่งใดแห่งหนึ่งใค้นำเครื่องเขียนมาจากร้านจำหน่ายแห่งหนึ่ง เพื่อใช้สำหรับส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ โดยที่ยังไม่มีหนังสือสั่งซื้อจากส่วนราชการนั้น กรณีนี้ถือว่า หัวหน้าแผนกคลังนั้นใค้กอหน้ผู้กู้พันขึ้นตามกฎหมายวิธีการงบประมาณแล้ว เพราะการนำเครื่องเขียนมานั้น เป็นกรณีที่ทำให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจแห่งนั้นอาจจะต้องจ่ายเงิน เพื่อชำระหนี้แล้ว แต่ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ถือว่าหนี้ยังไม่เกิดขึ้น ทั้งนี้เพราะส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจนั้นยังไม่ใค้ทำสัญญาซื้อขาย ดังนั้นจึงถือว่าหนี้ยังไม่เกิดขึ้น

ตามกฎหมายวิธีการงบประมาณ การควบคุมการกอหน้ผู้กู้พัน การ เบิกและจ่ายเงินของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจนั้นกระทำโดยสำนักงานงบประมาณ กระทรวงการคลัง คณะรัฐมนตรี และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งจะใค้กล่าวโดยละเอียดต่อไป

๓.๑.๑.๑ การควบคุมการกอหน้ผู้กู้พัน การ เบิกและจ่ายเงินงบประมาณของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจโดยสำนักงานงบประมาณ

กฎหมายที่กำหนดใค้ให้สำนักงานงบประมาณมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการกอหน้ผู้กู้พัน การ เบิกและจ่ายเงินของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจนั้นใค้แกพรราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๒ (๓) และมาตรา ๒๓ วรรคแรก

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๖ (๓)

บัญญัติว่า

"ใญ่ผู้อำนวยการมีอำนาจหน้าที่จัดทำงบประมาณกับปฏิบัติการ  
อย่างอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และใญ่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงบประมาณ  
ดังต่อไปนี้

(๑) .....

(๒) .....

(๓) กำหนด เพิ่ม หรือลดเงินประจำงวดตามความจำเป็น  
ของการปฏิบัติงานและตามกำลังเงินของแผนก

(๔) ..... ฯลฯ ....."(๒)

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๒๓

(แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๑๑)<sup>(๓)</sup> วรรคแรก บัญญัติว่า

"ยกเว้นในกรณีที่ยกเว้นไว้ในมาตรา ๒๓ ครี ส่วนราชการ  
หรือรัฐวิสาหกิจจะจ่ายเงินหรือกอหนี้ผูกพันได้แต่เฉพาะตามที่ใญ่กำหนดไว้ในพระราช  
บัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม  
หรือตามอำนาจที่ใญ่อยู่ตามกฎหมายอื่น และห้ามมิใญ่จ่ายเงินหรือกอหนี้ผูกพันตาม  
พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย  
เพิ่มเติม จนกว่าจะใญ่ได้รับอนุมัติเงินประจำงวด"

คำว่า เงินประจำงวดนั้น พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒  
มาตรา ๔ วรรค ๕ ใญ่ให้นิยามว่าหมายถึง ส่วนหนึ่งของงบประมาณรายจ่ายที่แบ่งสรร

(๒)  
ภาคผนวก ก

(๓) "พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๑๑",  
ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๘๕, ตอนที่ ๑๐, ลงวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๑๒, หน้า ๒๗

ให้จ่ายหรือก่อกองหนี้ผูกพันในระยะเวลาหนึ่ง(๘)

ดังนั้น การที่กฎหมายวิธีการงบประมาณกำหนดให้ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณมีอำนาจกำหนดเพิ่มหรือลดเงินประจำงวดตามความจำเป็นของการปฏิบัติงานและตามกำลังเงินของแผ่นดิน และห้ามส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจจ่ายเงินหรือก่อกองหนี้ผูกพันตามกฎหมายก่อนได้รับอนุมัติเงินประจำงวด จึงเป็นการให้อำนาจสำนักงานงบประมาณควบคุมการก่อกองหนี้ผูกพันการ เบิกและจ่ายเงินตามงบประมาณ โดยวิธีการอนุมัติเงินประจำงวด และในการพิจารณาอนุมัติเงินประจำงวดนั้น สำนักงานงบประมาณจะพิจารณาคำความจำเป็นและกำลังเงินของแผ่นดิน

คำว่า ความจำเป็น ในที่นี้เป็นคำที่มีความหมายกว้างขวางมาก แสดงว่าแล้วแต่สำนักงานงบประมาณจะเห็นสมควร ซึ่งเป็นการให้อำนาจผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณใช้ดุลยพินิจได้โดยกว้างขวาง ในทางปฏิบัติความจำเป็นในการดำเนินงานของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่สำนักงานงบประมาณพิจารณาก็คือ ความจำเป็นในการดำเนินงานตามแผนงานหรือโครงการ หนึ่ง การที่กฎหมายให้ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณใช้ดุลยพินิจอย่างกว้างขวางเช่นนี้ อาจเป็นช่องทางให้เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณของสำนักงานงบประมาณใช้อำนาจในทางที่มีขอบ เช่น ถ้าไม่พอใจส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจใดเป็นส่วนตัวก็อาจพิจารณาอนุมัติเงินประจำงวดให้ไม่เพียงพอที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ จะดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายได้ โดยอ้างว่าไม่มีความจำเป็น

สำหรับเรื่องกำลังเงินของแผ่นดิน ตามกฎหมาย การอนุมัติเงินประจำงวดต้องคำนึงถึงกำลังเงินของแผ่นดินนั้น หมายความว่า การจ่ายเงินของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจนั้นจะต้องให้สอดคล้องกับเงินรายรับของรัฐบาลในคลังด้วย แต่ในทางปฏิบัติมิได้คำนึงถึงข้อนี้ เพราะเจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณของสำนักงานงบประมาณไม่ได้สอบถามกระทรวงการคลัง หรือได้รับรายงานจากคลังว่า เงินรายรับที่เข้าคลัง

(๘) ภาคผนวก ก

ในระยะแรกของเงินประจำวคนั้น ๆ มีจำนวนเท่าใด ในการอนุมัติเงินประจำวค  
ของสำนักงานประมาณนั้น สำนักงานประมาณได้กำหนดวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการขออนุมัติ  
เงินประจำวคของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจไว้ในระเบียบว่าด้วยการปฏิบัติ  
เกี่ยวกับงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. ๒๕๐๗ ข้อ ๕ ถึงข้อ ๘<sup>(๕)</sup> ตามหลักการพิจารณา  
การอนุมัติเงินประจำวคของสำนักงานประมาณดังกล่าวมานี้ จะเห็นได้ว่า การอนุมัติ  
เงินประจำวคเป็นวิธีการที่สำนักงานประมาณใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมการกอหน้  
ผูกพันการ เบิกและจ่ายเงินของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ

๓.๑.๑.๒ การควบคุมการกอหน้ผูกพันการ เบิกและจ่ายเงินงบประมาณ  
ของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจโดยกระทรวงการคลัง

กฎหมายที่กำหนดให้กระทรวงการคลังมีอำนาจหน้าที่ในการ  
ควบคุมการกอหน้ผูกพันและการจ่ายเงินของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจนั้นได้แก่  
พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๒๑

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๒๑

บัญญัติว่า

"ให้รัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบในการควบคุมงบประมาณ เพื่อ  
ปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับ และให้มีอำนาจหน้าที่  
ดังต่อไปนี้ด้วย

- (๑) จัดให้มีการประมวลบัญชีการ เงินแผ่นดิน
- (๒) กำหนดระเบียบหรือข้อบังคับ เกี่ยวกับการ เบิกจ่ายเงิน  
จากคลัง การเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลัง ด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี
- (๓) จัดให้มีการตรวจเอกสารการขอเบิกเงิน การจ่ายเงิน  
และการกอหน้ผูกพัน ตลอดจนเอกสารต่าง ๆ เกี่ยวกับการรับเงิน การเก็บรักษาเงิน

(๕)

ภาคผนวก ข

และการนำเงินส่งคลัง

(๔) กำหนดและควบคุมระบบบัญชี แบบรายงาน และเอกสาร  
เกี่ยวกับการรับจ่ายเงินและหนี้

(๕) กำหนดระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยเงินทรงพระราช  
กฤษฎีกาเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา"

การควบคุมการกอหน้ผู้กัณฑ์การ เบิกและจ่าย เงินของส่วนราชการและ  
รัฐวิสาหกิจโดยกระทรวงการคลังตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒  
มาตรา ๒๑ ที่กล่าวข้างต้นนี้อาจแยกได้เป็นกรณีใหญ่ ๆ ๔ กรณีคือ

(๑) การควบคุมโดยการวางระเบียบว่าด้วยการกอหน้ผู้กัณฑ์  
และการ เบิกจ่ายเงินจากคลัง

ระเบียบที่กระทรวงการคลังใช้เป็นหลักในการควบคุม  
การกอหน้ผู้กัณฑ์และการ เบิกจ่ายเงินจากคลังในปัจจุบันได้แก่ ระเบียบการ เบิกจ่าย  
เงินจากคลัง พ.ศ. ๒๕๐๕ เป็นระเบียบที่วางหลักเกณฑ์และวิธีการ เกี่ยวกับการ  
เบิกจ่ายเงินงบประมาณของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ระเบียบนี้แบ่งออก  
เป็น ๑๐ หมวด หมวด ๑ ข้อความทั่วไป หมวด ๒ การโอนเงินจัดสรร  
หมวด ๓ การ เบิกเงิน หมวด ๔ การตรวจและอนุมัติฎีกา หมวด ๕ การจ่ายเงิน  
หมวด ๖ การ เบิกและจ่ายเงินเค็อน หมวด ๗ การ เบิกและจ่ายค่าจ้างประจำ  
หมวด ๘ การ เบิกและจ่ายเงินปีบำเหน็จบำนาญ และเงินอื่นในลักษณะเดียวกัน  
หมวด ๙ การ เบิกเงินกับกรมบัญชีกลาง หมวด ๑๐ การ เบิกเงินกับคลังจังหวัด  
นอกจากนั้นกระทรวงการคลังยังได้กำหนดระเบียบว่าด้วยการควบคุมการกอหน้ผู้กัณฑ์  
การ เบิกและจ่ายเงินตามงบประมาณขึ้นเพื่อใช้บังคับเฉพาะเรื่อง เช่น ระเบียบ  
กระทรวงการคลังว่าด้วยการจ่ายเงินค่าอาหารทำการนอกเวลา พ.ศ. ๒๕๑๖  
ระเบียบการจ่ายเงินค่าสอนพิเศษ พ.ศ. ๒๕๐๖ เป็นต้น

(๒) การควบคุมโดยการประมวลบัญชีการเงินแผ่นดิน  
การประมวลบัญชีการเงินแผ่นดินหมายถึง การจัดทำบัญชีควบคุมการ เบิกจ่ายเงินของ

ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้เพื่อควบคุมให้การ เบิกจ่ายเงินของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ เป็นไปตามเงินประจำงวดที่ได้รับอนุมัติจากสำนักงบประมาณ และเพื่อมิให้จ่ายเงินเกินงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม โดยกระทรวงการคลังจะลงบัญชีว่า ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ได้รับเงินประจำงวดจากสำนักงบประมาณเท่าใด เบิกจ่ายไปแล้วเท่าใด และคงเหลือเท่าใด

(๓) การควบคุมโดยการกำหนดและควบคุมระบบบัญชี การปฏิบัติงานของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจทุกแห่ง ย่อมมีการรับและใช้จ่ายเงิน เพื่อกำเนินงานให้บรรลุผลตามแผนงาน โครงการและเป้าหมายที่ตั้งไว้ ในการนี้ จำเป็นต้องมีการจัดบันทึกการรับจ่ายเงินต่าง ๆ ไว้เป็นหลักฐาน เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจในเวลาต่อไป การจัดบันทึกการรับจ่ายเงิน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การทำบัญชีของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ดังนั้นการกำหนดระบบบัญชีจึง เป็นการช่วยให้ส่วนราชการ ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบการ จัดเก็บและนำส่งเงินรายได้แผ่นดิน หรือส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีหน้าที่ รับผิดชอบการ เบิกจ่ายเงินงบประมาณสามารถบันทึกการเกี่ยวกับการเงิน ในแนวเดียวกัน เพราะความขอเท็จจริง ส่วนราชการต่าง ๆ มีวิธีการบันทึกไม่เหมือนกัน ทำให้เป็นการไม่สะดวกในการควบคุมและตรวจสอบ ดังนั้นเพื่อการนี้ กระทรวง การคลังจึงได้กำหนดการบัญชีของส่วนราชการขึ้นโดยแยกการบัญชีของส่วนราชการ ออกเป็น ๓ ประเภท คือ การบัญชีของส่วนราชการในส่วนกลาง การบัญชีของ ส่วนราชการในภูมิภาค และการบัญชีของส่วนราชการ ซึ่งเป็นหน่วยงานย่อย ปัจจุบัน กระทรวงการคลังได้กำหนดการบัญชีดังกล่าวไว้ในหนังสือคู่มือการบัญชี รวม ๓ เล่ม คือ คู่มือการบัญชีสำหรับส่วนราชการในส่วนกลาง พ.ศ. ๒๕๖๐ คู่มือการบัญชีสำหรับ ส่วนราชการในภูมิภาค และคู่มือการบัญชีสำหรับหน่วยงานย่อย<sup>(๒)</sup> หนังสือคู่มือการบัญชี

(๒) หน่วยงานย่อย คือ ส่วนราชการที่มีการจัดเก็บและนำส่งเงินรายได้แผ่นดิน และ/หรือมีการ เบิกจ่ายเงินงบประมาณ ซึ่งมีได้เบ็ดตรงต่อกรมบัญชีกลาง ที่ทำการ คลังจังหวัด หรือที่ทำการคลังอำเภอ เช่น แผนกการต่าง ๆ ประจำอำเภอ

ทั้ง ๓ เล่มที่กล่าวนี้ เป็นหนังสือที่กำหนดวิธีปฏิบัติ เกี่ยวกับการบัญชีในเรื่องต่าง ๆ เช่น ระบบบัญชี สมุดบัญชีและเอกสารการ เริ่มต้นปฏิบัติตามระบบบัญชี การลงบัญชี การตรวจสอบ การปิดบัญชี และการทำรายงานของส่วนราชการในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และในหน่วยงานย่อย<sup>(๗)</sup> เป็นต้น

(๔) จัดให้มีการตรวจเอกสารการขอเบิกเงิน การจ่ายเงิน และการกอหน้ผู้กัณฑ์ วิธีการดังกล่าวเรียกว่า การตรวจกอนจ่าย (pre-audit) การตรวจกอนจ่ายจะเริ่มเมื่อส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่จะทำการขอเบิกจ่ายเงิน ได้วางฎีกาเบิกเงินตอกระทรวงการคลังหลังจากที่ได้รับอนุมัติเงินประจำงวดจาก สำนักงบประมาณแล้ว ในการวางฎีกาเบิกเงินตอกระทรวงการคลัง ส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจจะต้องยื่นเอกสารประกอบฎีกาการขอเบิกเงิน การจ่ายเงินและการกอหน้ผู้กัณฑ์ ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบการ เบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ. ๒๕๐๕ ตัวอย่าง การ เบิกจ่ายเงินค่าซื้อทรัพย์สินและจ้างทำของจะต้องมีเอกสาร เกี่ยวกับการกอหน้ผู้กัณฑ์ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบการ เบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ. ๒๕๐๕ ข้อ ๒๔ ข้อ ๒๔ ทวิ (แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบการ เบิกจ่ายเงินจากคลัง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๑๑) ข้อ ๒๕ และข้อ ๒๕ ทวิ (แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบการ เบิกจ่ายเงินจากคลัง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๑๑)

ระเบียบการ เบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ. ๒๕๐๕ ข้อ ๒๔ (แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบการ เบิกจ่ายเงินจากคลัง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๑๑) กำหนดว่า

- (๗) (๑) กรมบัญชีกลาง, กระทรวงการคลัง, คู่มือการบัญชีส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๑๐, (พระนคร : โรงพิมพ์สหกรณ์ขายส่งแห่งประเทศไทย, ปทุมวัน), ๒๕๑๐
- (๒) กรมบัญชีกลาง, กระทรวงการคลัง, คู่มือการบัญชีสำหรับส่วนราชการในภูมิภาค, (โรเนียว), ๒๕๑๐
- (๓) กรมบัญชีกลาง, กระทรวงการคลัง, คู่มือการบัญชีสำหรับหน่วยงานย่อย พ.ศ. ๒๕๑๕, (พระนคร : โรงพิมพ์ประเสริฐศิริ, อรุณพงษ์), ๒๕๑๕



"ยกเว้นกรณีที่กำหนดไว้ในข้อ ๒๕ การเบิกเงินเพื่อจ่ายเป็นค่าซื้อทรัพย์สิน หรือจ้างทำของที่ไม่ใช่เพื่อชดเชยเงินทดรองราชการ ให้มีเอกสารประกอบฎีกา ดังนี้

(๑) สัญญาซื้อทรัพย์สินหรือจ้างทำของ หรือเอกสารอื่นที่แสดงสภาพหนี้ เช่น หลักฐานการสั่งซื้อหรือสั่งจ้าง นอกจากนี้ให้มีใบแจ้งหนี้ ใบส่งมอบทรัพย์สิน หรือส่งมอบงาน ทั้งนี้จะเป็นฉบับหรือสำเนาก็ได้

(๒) คำรับรองของผูเบิกว่าได้มีการดำเนินการตามระเบียบการพัสดุหรือระเบียบการจ้างถูกต้องแล้ว และให้ระบุวิธีซื้อหรือจ้างที่ได้ดำเนินการไปแล้วด้วย

(๓) สำเนาเอกสารแสดงการตรวจรับทรัพย์สินหรือตรวจรับงาน"

ระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ. ๒๕๑๕ ข้อ ๒๔ ทวิ (แก้ไขเพิ่มเติม) โดยระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๑๖ กำหนดว่า "การเบิกเงินเพื่อจ่ายเป็นเงินล่วงหน้าตามสัญญาซื้อทรัพย์สินหรือจ้างทำของ ให้มีเอกสารประกอบฎีกา ดังนี้

(๑) สัญญาซื้อทรัพย์สินหรือจ้างทำของ หรือหลักฐานอื่นซึ่งแสดงว่าใกล้จะถึงกำหนดจ่ายเงินแล้ว ทั้งนี้จะเป็นฉบับหรือสำเนาก็ได้

(๒) คำรับรองของผูเบิกว่าได้มีการดำเนินการตามระเบียบการพัสดุหรือระเบียบการจ้างถูกต้องแล้ว"

ระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ. ๒๕๐๕ ข้อ ๒๕ กำหนดว่า "ในกรณีที่มีการจัดซื้อทรัพย์สินโดยวิธีสามัญ ไม่สู้ราคา หรือจ้างทำของโดยวิธีสามัญ ตกลงราคา และส่วนราชการได้ตรวจรับทรัพย์สินหรือตรวจรับงานถูกต้องแล้ว ให้ส่งเอกสารประกอบฎีกาฉบับเดียว คือ คำรับรองของผูเบิกว่าได้มีการปฏิบัติตามระเบียบการพัสดุหรือระเบียบการจ้างถูกต้องแล้ว และให้ระบุวิธีซื้อหรือจ้างที่ได้ดำเนินการไปแล้วด้วย กับให้รับรองลงว่าได้มีการตรวจรับมอบทรัพย์สิน

หรือตราฉบับมอบงานถูกต้อง และถึงกำหนดที่จะต้องจ่ายเงินตามสัญญาหรือข้อตกลงแล้ว พร้อมทั้งแสดงรายการทรัพย์สินและจำนวนเงินโดยละเอียด"

ระเบียบการ เบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ. ๒๕๐๕ ข้อ ๒๕ ทวิ (แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบการ เบิกจ่ายเงินจากคลัง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๑๑) กำหนดว่า

"การ เบิกเงินงบประมาณรายจ่ายในหมวดเงินอุดหนุน ซึ่งมีรายละเอียดเช่นเดียวกับรายจ่ายในหมวดอาคาร ภัณฑ หรือหมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ทั้งนี้ไม่ว่าจะมีเงินสมทบหรือไม่ ให้มีเอกสารประกอบฎีกา เช่นเดียวกับที่กำหนดไว้ในข้อ ๒๔ ข้อ ๒๔ ทวิ หรือข้อ ๒๕ แล้วแต่กรณีโดยอนุโลม"

ในการนี้ กระทรวงการคลังจะตรวจสอบว่า เอกสารประกอบฎีกาที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจยื่นต่อกระทรวงการคลังนั้น เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในระเบียบการ เบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ. ๒๕๐๕ หรือไม่

ดังนั้น การควบคุมการก่องหนผู้ผูกพันการ เบิกและจ่ายเงินของกระทรวงการคลังที่ได้กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่า เป็นการควบคุมเพื่อให้เป็นไปตามที่ได้รับอนุมัติเงินประจำงวดจากสำนักงบประมาณ และให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับที่กำหนดไว้เพื่อการนั้น ๆ

๓.๑.๑.๓ การควบคุมการก่องหนผู้ผูกพันการ เบิกและจ่ายเงินงบประมาณของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจโดยคณะรัฐมนตรี

การควบคุมการก่องหนผู้ผูกพันการ เบิกและจ่ายเงินงบประมาณโดยคณะรัฐมนตรีนั้นมีอยู่ ๒ กรณีคือ

(๑) การก่องหนผู้ผูกพันและจ่ายเงินงบประมาณในกรณีจำเป็นและเร่งด่วน

(๒) การก่องหนผู้ผูกพันและจ่ายเงินงบประมาณเกินกว่าหรือนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

การก่อกั้นผู้กั้นและจ่ายเงินงบประมาณนั้น โดยปกติส่วนราชการหรือ  
 รัฐวิสาหกิจจะต้องได้รับเงินประจำงวดจากสำนักงานงบประมาณตามพระราชบัญญัติวิธีการ  
 งบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๒๓ วรรคแรก<sup>(๔)</sup> (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๑๑)<sup>(๕)</sup>  
 แต่ในกรณีจำเป็นและเร่งด่วน ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจอาจจำเป็นต้องจ่ายเงิน  
 หรือก่อกั้นผู้กั้นก่อนได้รับอนุมัติเงินประจำงวดจากสำนักงานงบประมาณ ซึ่งกรณีเช่นนี้  
 ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจอาจขออนุมัติคณะรัฐมนตรี เพื่อก่อกั้นผู้กั้นหรือจ่ายเงิน  
 โดยที่ยังไม่ได้รับอนุมัติเงินประจำงวด ในทางปฏิบัตินั้นมีปัญหาเกี่ยวกับการตีความ  
 ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๒๓ วรรคสอง (แก้ไข  
 เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๑๑) ซึ่งบัญญัติว่า

"ในกรณีที่มีความจำเป็นและเร่งด่วน คณะรัฐมนตรีมีอำนาจให้ส่วนราชการ  
 หรือรัฐวิสาหกิจจ่ายเงินหรือก่อกั้นผู้กั้นตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย  
 ประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ก่อนได้รับเงินประจำงวด  
 หรืออนุมัติให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจก่อกั้นผู้กั้นเกินกว่าหรือนอกเหนือไปจากที่  
 กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณ  
 รายจ่ายเพิ่มเติมได้" ความในกฎหมายมาตรานี้ที่กล่าวนี้หมายความว่า ส่วนราชการ  
 หรือรัฐวิสาหกิจจะต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีก่อนแล้วจึงก่อกั้นผู้กั้นหรือจ่าย  
 เงินได้ หรือส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจจะสามารถก่อกั้นผู้กั้นไปก่อนแล้วจึงขออนุมัติ  
 ในภายหลัง การตีความกฎหมายมาตรานี้ ผู้เขียนวิทยานิพนธ์เห็นว่า การก่อกั้นผู้กั้น  
 ไปก่อนแล้วจึงขออนุมัติคณะรัฐมนตรีในภายหลังนั้น น่าจะขัดกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย  
 วิธีการงบประมาณ แต่ในทางปฏิบัติ คณะรัฐมนตรีก็ผ่อนผันให้ส่วนราชการก่อกั้นผู้กั้น  
 หรือจ่ายเงินไปก่อนได้

(๔) ภาคผนวก ก

(๕) "พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๑๑",  
ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๔๕, ตอนที่ ๑๐, ลงวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๑๑

สำหรับการก่อกำหนดขึ้นหรือจ่ายเงินเกินหรือนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมนั้น อาจเกิดขึ้นได้ในกรณีที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจจะต้องทำสัญญาก่อสร้างรายใหญ่ ๆ ซึ่งมีระยะเวลาดำเนินงานเกินกว่า ๑ ปี และจะต้องจ่ายเงินค่าก่อสร้างเป็นปี ๆ ไป และในกรณีนี้สำนักงานได้ตั้งงบประมาณรายจ่ายค่าก่อสร้างให้สำหรับส่วนที่จะต้องจ่ายเงินในแต่ละปี แต่การทำสัญญานั้นไม่อาจจะลงนามในสัญญาเป็นปี ๆ ไปได้ แต่จะต้องลงนามในสัญญาครั้งเดียวในปีที่ ๑ ซึ่งผูกพันที่จะต้องจ่ายในปีต่อไป กรณีนี้เท่ากับเป็นการผูกพันงบประมาณรายจ่ายปีต่อไปด้วย การก่อกำหนดขึ้นผูกพันในกรณีดังกล่าวจะต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีก่อนจึงจะทำได้ ตัวอย่าง กรม ก. มีโครงการก่อสร้างอาคาร ๕ ชั้น ในวงเงิน ๕ ล้านบาท ซึ่งจะต้องใช้เวลาก่อสร้าง ๒ ปี แต่การก่อสร้างในปีที่ ๑ จะใช้เงินเพียง ๒ ล้าน ๕ แสนบาท ส่วนที่เหลืออีก ๒ ล้าน ๕ แสนบาท จะต้องชำระในปีที่ ๒ ดังจะเห็นได้ว่า การทำสัญญาในปีที่ ๑ นั้น จะต้องทำสัญญากับผู้รับจ้างในวงเงิน ๕ ล้านบาท ซึ่งเป็นการก่อกำหนดขึ้นผูกพันเกินกว่างบประมาณที่ได้รับในปีที่ ๑ เป็นจำนวน ๒ ล้าน ๕ แสนบาท ในกรณีเช่นนี้ กรม ก. จะต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีก่อนจึงจะทำสัญญากับผู้รับจ้างได้

๓.๑.๑.๔ การควบคุมการก่อกำหนดขึ้นผูกพัน การ เบิกและจ่ายเงินงบประมาณของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

กฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งในปัจจุบันได้แก่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๖ ข้อ ๓๓ (๑๐) กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นส่วนราชการ ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี

(๑๐)

"ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๖", ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๘๘, ตอนที่ ๑๔๕ (ฉบับพิเศษ), ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๑๕, หน้า ๑๕

กระทรวง หรือทบวง โดยมีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายและอยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี

กฎหมายที่กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการกอบกู้ผูกพัน การ เบิกและจ่ายเงินของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจนั้นได้แก่ พระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๖ มาตรา ๕ (๑)<sup>(๑๑)</sup> และพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๒๑ (๒) และมาตรา ๓๐<sup>(๑๒)</sup>

(๑) พระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๖ มาตรา ๕ (๑) บัญญัติว่า

"คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑. ตรวจสอบบัญชีเงินรายรับ รายจ่ายแผ่นดิน หรืองบแสดงฐานะการเงินแผ่นดิน ประจำปี ซึ่งคณะรัฐมนตรีจะนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร และแสดงความเห็นว่ารายการจำนวนเงินรับและจ่ายตามงบปีนั้นได้เป็นไปตามงบประมาณประจำปีและตามความจริงหรือไม่

ฯลฯ "

(๒) พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๓๐ บัญญัติว่า

"เมื่อสิ้นปีงบประมาณ ให้รัฐมนตรีประกาศรายงานการรับจ่ายเงินประจำปีงบประมาณที่สิ้นสุดนั้นในราชกิจจานุเบกษาโดยมีรัชกษา

(๑๑) "พระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๖",

ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๕๐, ตอนพิเศษ ลงวันที่ ๕ ธันวาคม ๒๔๗๖, หน้า ๑

(๑๒) ภาคผนวก ก

รายงานการรับจ่ายเงินประจำปีตามความในวรรคก่อน เมื่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบแล้ว ให้ทำรายงานผลการตรวจสอบ เสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อเสนอรัฐสภา" และระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้ประกาศใช้โดยอาศัยอำนาจ ตามความในมาตรา ๒๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๑๑)<sup>(๑๓)</sup> ข้อ ๕๐ กำหนดว่า

"เมื่อสิ้นเดือนหนึ่ง ๆ ให้เจ้าของงบประมาณทำ บงเคื่อนแสดงรายการเงินที่ได้รับจากคลัง และรายการจ่ายเงินนั้น ๆ พร้อมทั้ง รวบรวมใบสำคัญจ่ายและเอกสารอื่นอันเป็นหลักฐานแห่งหนี้ ตามที่กรมบัญชีกลาง กำหนด แล้วส่งให้ถึงสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินภายในวันทำการสุดท้าย ของเดือนถัดไป

ในกรณีส่วนราชการที่เป็นสำนักงานในต่างประเทศ ให้ทำงบเคื่อนและ รวบรวมใบสำคัญจ่ายและเอกสารอื่นอันเป็นหลักฐานแห่งหนี้ ตามที่กรมบัญชีกลาง กำหนด แล้วส่งทางไปรษณีย์อากาศไปยังเจ้าของงบประมาณเจ้าสังกัด โดยให้ส่งออก ภายในวันที่สิบห้าของเดือนถัดไป ถ้ามีเหตุจำเป็นก็ให้ขยายเวลาออกไปได้อันถึง วันสิ้นเดือนถัดไปนั้น และเมื่อเจ้าของงบประมาณเจ้าสังกัดได้รับแล้ว ให้รีบส่งให้ถึง สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินภายใน สิบวันนับจากวันได้รับงบเคื่อน แต่ อย่างช้าต้องไม่เกินหกสิบวันนับจากวันสิ้นเดือนของงบเคื่อนนั้น

ถ้ามีเหตุขัดข้องไม่อาจส่งใบสำคัญจ่ายและเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องตาม วรรคแรกและวรรคสองได้ทันกำหนด จะขอจัดส่งอีกไม่เกินเก้าสิบวันก็ได้ ด้วย ความเห็นชอบของสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ถ้ามีใตส่งภายในกำหนด ที่ขอจัดส่งอีก ให้สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแจ้งให้กรมบัญชีกลางทราบ

(๑๓) "พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๑๑", ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๘๕, ตอนที่ ๑๐, ลงวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๑๒, หน้า ๒๗

ใบสำคัญคู่จ่ายและเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องของตามวรรคแรกและวรรคสอง เมื่อสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบแล้วให้คืนเจ้าของงบประมาณไปเก็บไว้"

ระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ. ๒๕๐๕ ข้อ ๑๐๑ กำหนดว่า

"เมื่อสิ้นเดือนหนึ่ง ๆ ให้ส่วนราชการที่เบิกกับคลังจังหวัดทำงบเดือนและรวบรวมใบสำคัญคู่จ่ายและเอกสารอื่นอันเป็นหลักฐานแห่งหนี้ตามที่กรมบัญชีกลางกำหนด ส่งไปยังสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินประจำเขต ภายในวันทำการสุดท้ายของเดือนถัดไป

ถ้ามีเหตุขัดข้องไม่อาจส่งใบสำคัญคู่จ่ายและเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องตามวรรคแรกได้ทันกำหนด จะขอผลิตส่งอีกไม่เกินเก้าสิบวันก็ได้ ทั้งนี้ด้วยความเห็นชอบของสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินประจำเขต ถ้ายังมีใตส่งภายในกำหนดที่ขอผลิตอีก ให้สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินประจำเขตแจ้งให้ส่วนราชการที่ส่วนราชการนั้นเบิกเงินทราบ

ใบสำคัญคู่จ่ายและเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องของตามวรรคแรก เมื่อสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินประจำเขตตรวจสอบแล้ว ให้คืนให้ส่วนราชการไปเก็บไว้"

การควบคุมการก่องหนึ่ผูกพัน การ เบิกและจ่ายเงินของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ โดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ที่กล่าวข้างต้นนี้อาจแยกได้เป็นกรณีใหญ่ ๆ ๒ กรณี คือ

(๑) การควบคุมการก่องหนึ่ผูกพัน การ เบิกและจ่ายเงินของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจโดยการตรวจสอบงบเดือน

(๒) การควบคุมการก่องหนึ่ผูกพัน การ เบิกและจ่ายเงินประจำปีของแผ่นดิน โดยการตรวจสอบงบปี

การตรวจสอบงบเดือนและการตรวจสอบงบปีของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจหน้าที่ไว้ นั้น เป็นการควบคุมการบริหารงบประมาณ

รายจ่ายในขั้นสุดท้ายของการบริหารงบประมาณ คือ ตรวจสอบภายหลังที่ส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ ใช้จ่ายเงินตามงบประมาณไปแล้ว หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การตรวจสอบหลังจ่าย (post - audit) ซึ่งมีการดำเนินการดังนี้คือ

๓.๑.๑.๔.๑ การควบคุมการกอหน้ผูกพัน การเบิกและจ่ายเงิน ของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ โดยการตรวจสอบงบเดือน

ระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ. ๒๕๐๕ ข้อ ๕๑ กำหนดว่า

"เจ้าของงบประมาณรายใดไม่ปฏิบัติตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๕๐ โดยไม่มีเหตุผลสมควร ให้สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่รายงานต่อ เจ้ากระทรวง ผู้บังคับบัญชา เจ้าของงบประมาณนั้น แล้วให้ส่งสำเนารายงานนั้นให้ กระทรวงการคลังทราบ"

ระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ. ๒๕๐๕ ข้อ ๕๒ กำหนดว่า

"ในการตรวจสอบงบเดือนและหลักฐานการจ่ายให้เจ้าของงบประมาณ มีหน้าที่ให้คำชี้แจงและอำนวยความสะดวกแก่เจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และเมื่อมีเหตุทักท้วงก็ให้สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ดำเนินการโดยตรงกับเจ้าของงบประมาณ โดยให้เจ้าของงบประมาณปฏิบัติตาม คำทักท้วงโดยเร็ว อย่างช้าไม่เกินสี่สิบวันนับจากวันที่ได้รับแจ้ง ถ้าเจ้าของงบประมาณ ไม่ปฏิบัติตามคำทักท้วงตามกำหนด โดยไม่มีเหตุผลสมควร ให้ปฏิบัติตามข้อ ๕๑ โดย อนุโลม

ถ้าเจ้าของงบประมาณคัดค้านคำทักท้วง และสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินยื่นตามคำทักท้วง ให้สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน แจ้งให้กระทรวงการคลังทราบ และให้เจ้าของงบประมาณรายงานผ่านผู้บังคับบัญชา ไปยังกระทรวงการคลัง ภายในสามสิบวันนับจากวันที่ได้รับแจ้งการยื่นคำทักท้วง เพื่อให้กระทรวงการคลังวินิจฉัย ในกรณีที่เจ้าของงบประมาณจะตองปฏิบัติตาม คำวินิจฉัยที่ขาดของกระทรวงการคลัง ก็ให้ปฏิบัติตามสี่สิบห้าวันนับจากวันที่ได้รับ



แจ้งจากกระทรวงการคลัง"

ระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ. ๒๕๐๕ ข้อ ๑๐๒ กำหนดว่า

"ในการตรวจสอบงบเดือนและหลักฐานการจ่ายของส่วนราชการใด เมื่อมีเหตุที่ทักท้วง ให้สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินประจำเขตดำเนินการ โดยตรงกับส่วนราชการนั้น โดยให้ส่วนราชการนั้นปฏิบัติตามคำทักท้วงโดยเร็ว อย่างช้าไม่เกินสี่สิบห้าวันนับจากวันที่ได้รับแจ้ง ถ้าไม่ปฏิบัติตามคำทักท้วงตามกำหนด โดยไม่มีเหตุผลสมควร ให้ดำเนินการตามข้อ ๘๑ โดยอนุโลม

ถ้าส่วนราชการคัดค้านคำทักท้วง และสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินประจำเขตยื่นตามคำทักท้วง ให้สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินประจำเขตแจ้งให้กระทรวงการคลังทราบ และให้ส่วนราชการรายงานผ่านผู้บังคับบัญชาไปยังกระทรวงการคลัง ภายในสามสิบวันนับจากวันที่ได้รับแจ้งการยื่นคำทักท้วง เพื่อให้กระทรวงการคลังวินิจฉัย ในกรณีที่ส่วนราชการนั้นจะต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยชี้ขาดของกระทรวงการคลัง ก็ให้ปฏิบัติตามในสี่สิบห้าวันนับจากวันที่ได้รับแจ้งจากกระทรวงการคลัง"

จากข้อกำหนดของระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ. ๒๕๐๕ ที่กล่าวนี้ จะเห็นได้ว่า ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่ได้รับงบประมาณ มีหน้าที่ส่งงบเดือนซึ่งแสดงรายการเงินที่ได้รับจากคลังและรายจ่ายต่าง ๆ ต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พร้อมทั้งใบสำคัญคู่จ่ายและเอกสารอื่น เป็นหลักฐานแห่งหนึ่ง โดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะตรวจสอบในลักษณะเดียวกับที่กระทรวงการคลังได้ตรวจก่อนจ่าย (pre - audit) มาแล้ว โดยการตรวจสอบว่า การกอนี้ ถูกพันงบประมาณรายจ่ายเป็นไปตามงบประมาณที่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภาและตามรายการที่ได้รับอนุมัติเงินประจำงวดหรือไม่ และเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือไม่ ในการตรวจสอบดังกล่าว คล้ายกับเป็นการตรวจสอบในคานที่สอง คือ (double check) ในกรณีที่ตรวจพบข้อบกพร่องในเรื่องนี้

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะรายงานใหญ่รับผิดชอบในการบริหารงานทราบ และรายงานให้กระทรวงการคลังซึ่งมีหน้าที่ควบคุมการเบิกจ่ายเงินงบประมาณ หรือผู้มีอำนาจสั่งการไต่ทราบอีกฝ่ายหนึ่งด้วย เพื่อพิจารณาสั่งการให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ปฏิบัติตามรายงานของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ถ้าส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่ได้รับคำตักท้วงคัดค้านคำตักท้วง และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินยังยืนยันคำตักท้วงนั้น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินก็จะเสนอคำตักท้วงดังกล่าวให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ชี้ขาด และถ้ากระทรวงการคลังชี้ขาดแล้ว ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ยังไม่ยอมรับ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินก็จะรายงานนายกรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาสั่งการ เป็นเด็ดขาดต่อไป

๓.๑.๑.๔.๒ การควบคุมการกอบหนี้ยกผัน การเบิกและจ่ายเงินประจำปีของแผ่นดินโดยการตรวจสอบงบปี

การตรวจสอบงบปี คือ การตรวจสอบรายงานการรับจ่ายเงินประจำปีซึ่งกระทรวงการคลังจัดทำขึ้นภายหลังสิ้นปีงบประมาณทุก ๆ ปี การตรวจสอบงบปีนั้น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะตรวจสอบการรับจ่ายเงินงบประมาณว่าเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ และเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพและประหยัดหรือไม่ โดยประธานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะนำเข้าหารือในที่ประชุมคณะกรรมการ การประชุมคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินนั้นจะต้องมีสมาชิกมาประชุมอย่างน้อย ๕ นาย จึงจะเป็นองค์ประชุม การลงมติวินิจฉัยข้อปรึกษาถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ประธานคณะกรรมการจะเป็นผู้ชี้ขาด เมื่อพิจารณาแล้วจะแสดงความเห็นว่า รายงานรับจ่ายเงินประจำปีงบประมาณนั้น ๆ ใ้เป็นไปตามงบประมาณแผ่นดินที่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภาหรือไม่ ซึ่งรายงานความเห็นดังกล่าวนี้ กระทรวงการคลังจะเสนอต่อคณะรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีจะต้องนำเสนอรัฐสภาเพื่อทราบต่อไป

สำหรับในต่างประเทศนั้น การตรวจสอบงบปีจะกระทำโดยคณะบุคคลซึ่งได้รับการคัดเลือกหรือแนะนำ หรือแต่งตั้งจากรัฐสภา เช่น ประเทศ

นอร์เวย์ รัฐสภาเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการควบคุมหรือตรวจสอบงบประมาณ ประเทศอิสราเอล ผู้ควบคุมการตรวจสอบบัญชีจะได้รับการแต่งตั้งจากหัวหน้าฝ่ายบริหาร โดยคำแนะนำของรัฐสภา การเสนอการตรวจสอบงบปีต่อรัฐสภานั้น รัฐสภาจะต้องพิจารณาอนุมัติการตรวจสอบงบปีเป็นรายปีไป ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการท้วงติงว่ากล่าวกระทรวงต่าง ๆ ที่ละเมิดเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินงบประมาณของแผ่นดินต่อไป (๑๔)

### ๓.๑.๒ การควบคุมการใช้จ่าย

การใช้จ่ายหมายถึง รายจ่ายแต่ละหมวด (๑๕) (รายการที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม) จะใช้เป็นรายจ่ายประเภทใดก็ตาม

การควบคุมการใช้จ่ายของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจและการควบคุมการใช้จ่ายงบกลางนั้นแตกต่างกัน ดังนั้นจะได้แยกอธิบายเป็นเรื่อง ๆ ไป

#### ๓.๑.๒.๑ การควบคุมการใช้จ่ายของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

การควบคุมการใช้จ่ายของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจนั้น เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานงบประมาณและคณะรัฐมนตรี

กฎหมายที่กำหนดให้อำนาจการสำนักงานงบประมาณมีอำนาจหน้าที่ควบคุมการใช้จ่ายของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจนั้น ได้แก่ พระราชบัญญัติ

(๑๔) Inter - Parliamentary Union, "Parliamentary Control Over Finance", Parliaments, (London : Unwin Brothers Limited, 1962), pp. 282 - 283

(๑๕) รายละเอียดในบทที่ ๑ ข้อ ๑.๓.๑.๒ ของวิทยานิพนธ์นี้

วิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๒๐

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๒๐

บัญญัติว่า

"การใช้รายจ่ายสำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่กำหนดไว้ในแต่ละรายการตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีคือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมก็ดี ให้เป็นไปตามระเบียบที่ผู้อำนวยการกำหนด"

ระเบียบที่ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณกำหนดขึ้นเพื่อควบคุมการใช้รายจ่ายโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. ๒๕๐๒ ในปัจจุบันนั้นคือ ระเบียบว่าด้วยการปฏิบัติเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. ๒๕๐๗ ระเบียบนี้แบ่งออกเป็น ๓ หมวด คือ หมวด ๑ เงินประจำงวด หมวด ๒ การใช้รายจ่ายและการโอนงบประมาณรายจ่าย และหมวด ๓ การรายงานผลงานสำหรับการใช้รายจ่ายของส่วนราชการนั้น ระเบียบดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้คือ

(๑) รายจ่ายหมวดเงินเดือนและหมวดค่าจ้างประจำ ให้เบิกจ่ายตามรายการในบัญชีที่จ่ายเงินเดือนหรือบัญชีที่จ่ายค่าจ้างประจำของแต่ละปีที่ได้รับอนุมัติจากกรมบัญชีกลาง

บัญชีที่จ่ายเงินเดือนหรือค่าจ้างประจำคือ บัญชีแสดงอัตราเงินเดือนหรืออัตราค่าจ้างของข้าราชการหรือลูกจ้าง แลวแต่กรณี และเงินเพิ่มพิเศษรายเดือน เช่น เงินเพิ่มพิเศษสำหรับสูบบุหรี่ เงินเบี้ยกันดาร ฯลฯ ตามที่ได้รับอนุมัติจากกรมบัญชีกลาง

(๒) รายจ่ายหมวดค่าจ้างชั่วคราว ให้เบิกจ่ายตามรายการที่กำหนดในใบยืนยันยอดงบประมาณรายจ่ายหมวดค่าจ้างชั่วคราว

ใบยืนยันยอดงบประมาณรายจ่ายหมวดค่าจ้างชั่วคราว คือ เอกสารซึ่งออกโดยสำนักงานงบประมาณเพื่อแสดงรายละเอียดเงินงบประมาณ

ค่างจ้างชั่วคราวของส่วนราชการแต่ละแห่ง โดยปกติใบยืนยันยอดค่างจ้างชั่วคราวจะแสดงรายละเอียดค่างจ้างดังนี้คือ (๑) ยอดค่างจ้างอัตราเดิม และ (๒) ยอดค่างจ้างตั้งใหม่ สำหรับยอดค่างจ้างอัตราเดิมนั้น สำนักงบประมาณจะแสดงเป็นยอดรวมโดยไม่แยกเป็นรายอัตรา ซึ่งเท่ากับว่าให้อยู่ในดุลยพินิจของส่วนราชการใช้ตัวจ่ายกันได้ ในยอดนี้ ส่วนยอดค่างจ้างตั้งใหม่นั้นจำแนกออกเป็น ๒ ยอดคือ ยอดค่างจ้างตั้งใหม่สำหรับอัตราค่างจ้างที่ต่ำกว่าเดือนละ ๒๐๐ บาท และยอดอัตราค่างจ้างตั้งใหม่สำหรับอัตราค่างจ้างตั้งแต่เดือนละ ๒๐๐ บาทขึ้นไป สำหรับอัตราตั้งใหม่ตั้งแต่เดือนละ ๒๐๐ บาทขึ้นไปนั้นจะแสดงจำนวนและอัตราแต่ละอัตราที่ได้รับอนุมัติจากสำนักงบประมาณ

(๓) รายจ่ายหมวดค่าตอบแทน หมวดค่าใช้สอย และหมวดค่าวัสดุ ให้เบิกจ่ายตัวกันใคร่ระหว่างประเภทของแต่ละหมวดรายจ่าย

(๔) รายจ่ายหมวดค่าครุภัณฑ์ หมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง หมวดเงินอุดหนุน และหมวดรายจ่ายอื่นซึ่งให้เบิกจ่ายตามรายการและจำนวนเงินที่ได้รับอนุมัติเงินประจำงวด

(๕) รายจ่ายงบกลาง รายการเงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ ให้เบิกจ่ายตามที่มีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี หรือคำสั่งกระทรวงการคลังอนุญาตไว้

(๖) รายการงบประจำในงบประมาณรายจ่ายของกระทรวงกลาโหม ให้เบิกจ่ายเป็นเงินเดือน ค่างจ้างประจำ ค่างจ้างชั่วคราว ค่าตอบแทน ค่าใช้สอย ค่าวัสดุ ค่าครุภัณฑ์ ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง เงินอุดหนุน และรายจ่ายอื่นใด และจะเบิกจ่ายตัวกันก็ได้

รายการงบประจำในงบประมาณรายจ่ายของกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย ให้เบิกจ่ายเป็นเงินเดือน ค่างจ้างประจำ ค่างจ้างชั่วคราว ค่าตอบแทน ค่าใช้สอย ค่าวัสดุ ค่าครุภัณฑ์ และจะเบิกจ่ายตัวกันก็ได้ สำหรับ

รายการที่ดินและสิ่งก่อสร้าง เงินอุดหนุน และรายจ่ายอื่น ให้เบิกจ่ายตามจำนวนเงินและรายการตามที่ได้รับอนุมัติเงินประจำงวด

(๗) รายจ่ายรายการอื่นนอกจากที่กล่าวไว้ใน (๑) (๒) (๓) (๔) (๕) และ (๖) ให้เบิกจ่ายตามจำนวนเงินและรายการตามที่ได้รับอนุมัติเงินประจำงวด

(๘) รายจ่ายประเภทใดจะอยู่ในรายจ่ายหมวดใด หรือในรายจ่ายงบกลางรายการใด ให้เป็นไปตามที่สำนักงานงบประมาณกำหนด<sup>(๑๖)</sup>

ปัจจุบัน สำนักงานงบประมาณได้กำหนดการจำแนกประเภทรายจ่ายตามงบประมาณไว้ในหนังสือการจำแนกประเภทรายจ่ายตามงบประมาณ<sup>(๑๗)</sup>

ตัวอย่าง รายจ่ายประเภทต่าง ๆ ในแต่ละหมวดที่สำนักงานงบประมาณได้กำหนด

เช่น หมวดเงินเคื่อน	รายจ่ายประเภทต่าง ๆ ของหมวดนี้
คือ	เงินเคื่อนข้าราชการทุกประเภท เงิน พ.ส.ร. (เงินเพิ่มพิเศษสำหรับการสุรบ) เงิน พ.ช.ต. (เงินเพิ่มพิเศษสำหรับข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหน้าที่ประจำอยู่ในต่างประเทศ)

ฯลฯ

(๑๖) ภาคผนวก ข ข้อ ๑๐

(๑๗) สำนักงานงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรึ, การจำแนกประเภทรายจ่ายตามงบประมาณ ๒๕๑๔, (พระนคร : โรงพิมพ์การศาสนา, บางรุ้งเมือง), ๒๕๑๔

หมวดค่าจ้างประจำ      รายจ่ายประเภทต่าง ๆ ของหมวดนี้  
คือ      เงิน พ.ส.ร. (เงินเพิ่มพิเศษสำหรับ  
การ ضرب)

เงินเบี้ยกั้นการ

เงินช่วยเหลือค่าทำศพ

ฯลฯ

หมวดค่าจ้างชั่วคราว      รายจ่ายประเภทต่าง ๆ ของหมวดนี้  
คือ      เงินค่าจ้างชั่วคราว

หมวดค่าตอบแทน      รายจ่ายประเภทต่าง ๆ ของหมวดนี้  
คือ      เงินค่าอาหารทำการล่วงเวลา

เงินสมนาคุณ

ค่าพาหนะเหมาจ่าย

ฯลฯ

หมวดค่าใช้สอย      รายจ่ายประเภทต่าง ๆ ของหมวดนี้  
คือ      ค่าน้ำ

ค่าเย็บหนังสือหรือเช่าปกหนังสือ

ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ

ฯลฯ

หมวดค่าวัสดุ      รายจ่ายประเภทต่าง ๆ ของหมวดนี้  
คือ      เครื่องเขียนแบบพิมพ์

ค่าเชื้อเพลิงหล่อล้อยานพาหนะ

ค่าฟิล์ม

ฯลฯ

หมวดค่าครุภัณฑ์      รายจ่ายประเภทต่าง ๆ ของหมวดนี้  
 คือ                              เก้าอี้  
    เครื่องบันทึกเสียง  
    เครื่องสูบน้ำ  
    ฯลฯ

หมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง      รายจ่ายประเภทต่าง ๆ ของหมวดนี้  
 คือ                                      เงินค่าซื้อที่ดินและหรือสิ่งก่อสร้าง  
    ฯลฯ

หมวดเงินอุดหนุน              รายจ่ายประเภทต่าง ๆ ของหมวดนี้  
 คือ                                      เงินอุดหนุนเทศบาล  
    เงินค่าชาวพระแก้วและเครื่องสังเวท  
    พระสยามเทวาธิราช  
    อุดหนุนบูรณะวัด  
    ฯลฯ

หมวดรายจ่ายอื่น              รายจ่ายประเภทต่าง ๆ ของหมวดนี้  
 คือ                                      เงินราชการลับ  
    ฯลฯ

ตามที่กล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า การควบคุมการใช้รายจ่ายของส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจตามระเบียบซึ่งกำหนดโดยสำนักงานงบประมาณที่กล่าวนั้นมีระดับการควบคุมแตกต่างกัน กล่าวคือ การใช้รายจ่ายในหมวดค่าตอบแทน ค่าใช้สอย และค่าวัสดุนั้น การควบคุมอ่อนกว่าการควบคุมรายจ่ายหมวดอื่น ๆ คือ รายจ่ายใน ๓ หมวดนั้น ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจสามารถใช้จัดจ่ายระหว่างประเภทต่าง ๆ ในหมวดเดียวกันได้ ตัวอย่าง กรม ก. ได้รับเงินประจำงวด หมวดค่าตอบแทน เป็นจำนวนเงิน ๑๐,๐๐๐ บาท เงินจำนวนนี้จะใช้เป็นรายจ่ายประเภทต่าง ๆ ที่



จำแนกไว้ในหมวดค่าตอบแทนตามกรรม ก. จะเห็นสมควรก็ได้ แต่รายจ่ายใน  
 หมวดอื่น ๆ นอกจากนี้จะใช้ถัวจ่ายกันไม่ได้ เช่น รายจ่ายหมวดค่าครุภัณฑ์ จะใช้ได้  
 เฉพาะเป็นค่าใช้จ่ายในรายการที่กำหนดไว้ในใบอนุมัติเงินประจำงวด เช่น กรม ข.  
 ได้รับอนุมัติเงินประจำงวด หมวดค่าครุภัณฑ์ เป็นค่าซื้อรถยนต์นั่งส่วนบุคคล ๑ คัน  
 เป็นเงิน ๕๐,๐๐๐ บาท ในกรณีนี้ กรม ข. จะนำเงินงบประมาณจำนวนนี้ไปซื้อ  
 รถยนต์บรรทุกไม่ได้ ดังนั้น สำหรับรายจ่ายที่ไม่อาจถัวกันได้ ถ้ามีความจำเป็นจะ  
 ต้องเปลี่ยนแปลงรายการ เช่น ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจแห่งหนึ่งได้รับอนุมัติ  
 เงินประจำงวด หมวดค่าครุภัณฑ์ เป็นค่าซื้อเครื่องพิมพ์ดีด ๑ เครื่อง เป็นเงิน  
 ๕,๐๐๐ บาท ถ้าไม่มีความจำเป็นจะต้องซื้อเครื่องพิมพ์ดีด เพราะมีอยู่บริจาคนำมาแล้ว  
 และประสงค์จะนำเงินงบประมาณรายจ่าย จำนวน ๕,๐๐๐ บาท นี้ไปใช้เป็นค่าซื้อ  
 เครื่องถ่ายเอกสาร ภายในวงเงิน ๕,๐๐๐ บาท ในกรณีนี้จะต้องได้รับอนุมัติจาก  
 สำนักงบประมาณให้เปลี่ยนแปลงรายการ จากรายการ เครื่องพิมพ์ดีดเป็นรายการ  
 ค่าเครื่องถ่ายเอกสาร เสียก่อน จึงจะนำเงินงบประมาณนี้ไปใช้ เป็นค่าซื้อเครื่อง  
 ถ่ายเอกสารได้

๓.๑.๒.๒ การควบคุมการใช้จ่ายแต่ละรายการในขกลาง  
 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มิได้มี

บทบัญญัติว่าด้วยการใช้จ่ายขกลางซึ่งตั้งไว้ตามพระราชบัญญัติงบประมาณ  
 รายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ไว้แต่ประการใด  
 เลย และถ้าพิจารณามาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒  
 ซึ่งบัญญัติว่า "การใช้จ่ายสำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่กำหนดไว้ในแต่ละ  
 รายการตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีก็ดี พระราชบัญญัติงบประมาณ  
 รายจ่ายเพิ่มเติมก็ดี ให้เป็นไปตามระเบียบที่ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณกำหนด"  
 จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับสำหรับการใช้จ่ายของส่วนราชการหรือ  
 รัฐวิสาหกิจเท่านั้น เพราะข้อความว่า สำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่กล่าว  
 ในมาตรานี้ย่อมแสดงชัดว่า บทบัญญัติดังกล่าวใช้ในกรณีรายจ่ายนั้น เป็นงบประมาณ

รายจ่ายของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ จึงไม่คลุมถึงงบประมาณรายจ่ายงบกลาง  
 ควบ เพราะรายจ่ายงบกลางนั้นได้แยกตั้งไว้เป็นส่วนหนึ่งต่างหากจากงบประมาณ  
 รายจ่ายของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ดังจะเห็นได้ว่า มาตรา ๑๐ แห่งพระราช  
 บัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ได้บัญญัติว่า "งบประมาณรายจ่ายประจำปี  
 หรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมที่ขอตั้ง จะมิงบกลางแยกต่างหากจากงบประมาณ  
 รายจ่ายของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจได้" ถึงกระนั้นก็ตาม สำนักงบประมาณ  
 ก็ยังตีความว่า บทบัญญัติมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒  
 คลุมถึงการใช้จ่ายงบกลางควบ จึงได้กำหนดหลักเกณฑ์การใช้จ่ายงบกลาง  
 ไว้ในระเบียบว่าด้วยการปฏิบัติเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. ๒๕๐๗ ข้อ ๑๐(๔)  
 และ (๕)<sup>(๑๘)</sup> โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติ  
 วิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่า การตีความดังกล่าวจะไม่  
 ไม่ถูกต้อง

ผู้เขียนเห็นว่า ในกรณีที่พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒  
 มิได้มีบทบัญญัติว่าด้วยการควบคุมการใช้จ่ายงบกลางไว้โดยชัดแจ้งก็น่าจะตีความ  
 ว่า ผู้อำนวยกาสร่างสำนักงบประมาณมีอำนาจควบคุมการใช้จ่ายงบกลางโดยอาศัย  
 อำนาจตามความในมาตรา ๑๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ  
 พ.ศ. ๒๕๐๒ กล่าวคือ มาตราฉบับนี้บัญญัติว่า "รายจ่ายรายการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ใน  
 งบกลาง ให้ผู้อำนวยกาสร่างสำนักงบประมาณมีอำนาจจัดสรรให้ส่วนราชการหรือ  
 รัฐวิสาหกิจ เบิกจ่ายโดยตรง หรือ เบิกจ่ายในรายการต่าง ๆ ของส่วนราชการหรือ  
 รัฐวิสาหกิจ" ถ้าพิจารณาบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า การจัดสรรเงินงบประมาณ  
 รายจ่ายงบกลางให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ เบิกจ่ายนั้นย่อมหมายถึงว่า

(๑๘)

ภาคผนวก ข

ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณจะจัดสรรให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ  
 เบิกจ่ายเป็นรายจ่ายประเภทใด ๆ ก็ได้ ซึ่งมีผลเท่ากับว่าสำนักงานประมาณมีอำนาจ  
 ความคุ้มครองการใช้รายจ่ายงบกลางด้วย

การควบคุมการใช้รายจ่ายงบกลางโดยสำนักงานประมาณตามระเบียบ  
 ว่าด้วยการปฏิบัติเกี่ยวกับการงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. ๒๕๐๗ ข้อ ๑๐ (๔) และ  
 (๕)<sup>(๑๕)</sup> มีหลักเกณฑ์ดังนี้

(๑) รายจ่ายงบกลางรายการเงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ ให้  
 เบิกจ่ายตามที่มีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรี หรือคำสั่ง  
 กระทรวงการคลังอนุญาตไว้

(๒) รายจ่ายงบกลางทุกรายการนอกจากรายการเงินเบี้ยหวัด  
 บำเหน็จ บำนาญ ให้เบิกจ่ายตามรายการและจำนวนเงินที่ได้รับอนุมัติเงินประจำงวด

ในทางปฏิบัตินั้นปรากฏว่า การอนุมัติเงินประจำงวดเงินงบกลางบาง  
 รายการ คือ รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น และรายการเงิน  
 ช่วยเหลือข้าราชการ มิได้กำหนดรายการจ่ายเงินหรือประเภทรายจ่ายไว้ในใบอนุญาต  
 เงินประจำงวด หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เงินประจำงวด เงินงบกลาง รายการ  
 ทั้งสองจะแสดงแต่จำนวนเงินที่อนุมัติแต่ละงวดเท่านั้น มิได้มีรายการจ่ายเงินหรือ  
 ประเภทรายจ่ายแสดงไว้ในใบอนุญาตเงินประจำงวด ซึ่งเป็นการปฏิบัติที่ขัดต่อ  
 ระเบียบที่สำนักงานประมาณกำหนดไว้ดังกล่าวแล้วข้างต้น อย่างไรก็ตาม การควบคุม  
 การใช้รายจ่ายเงินสำรองจ่ายนั้น สำนักงานประมาณควบคุมโดยการระบุรายการ  
 จ่ายเงินสำรองจ่ายของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจไว้ในหนังสือจัดสรรรายการ  
 เงินสำรองจ่ายเป็นราย ๆ ไป เช่น เมื่อสำนักงานประมาณจัดสรรเงินสำรองจ่าย  
 ให้กรม ก. เบิกจ่ายเป็นค่าก่อสร้างอาคารที่ทำการ สำนักงานประมาณก็จะแจ้งไว้

(๑๕) ๑ เรื่องเดียวกัน

ในหนังสือสำนักงานประมาณที่จัดสรร เงินงบประมาณรายจ่ายงบกลางนั้นว่า ให้เบิกจ่าย  
เงินงบประมาณรายจ่ายงบกลางรายการ เงินสำรองจ่ายเป็นจำนวนเท่าใด โดยให้  
ตั้งจ่ายในหมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง เป็นค่าก่อสร้างอาคารที่ทำการ เป็นต้น

อนึ่ง การควบคุมการใช้จ่ายในงบกลางรายการ เงินสำรองจ่ายนั้น  
สำนักงานประมาณถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในการควบคุมการใช้จ่ายของส่วนราชการ  
หรือรัฐวิสาหกิจ โดยอนุโลม กล่าวคือ ถ้าจัดสรรงบประมาณรายจ่ายรายการ เงิน  
สำรองจ่ายให้ เป็นค่าใช้จ่ายในหมวดที่ไม่ควบคุมรายการก็อนุญาตให้ส่วนราชการ  
ใช้จ่ายไคร่ระหว่างประเภทต่าง ๆ ในหมวดนั้น ๆ ได้ ถ้าจัดสรรในหมวดค่าใช้จ่าย  
ที่ใช้จ่ายกันไม่ได้ ก็ไม่อนุญาตให้ใช้จ่ายกันได้ เช่น จัดสรรในหมวดค่าที่ดินและ  
สิ่งก่อสร้างให้ ในกรณีเช่นนี้ก็ใช้จ่ายกันไม่ได้

ส่วนเงินงบกลางรายการ เงินช่วยเหลือข้าราชการนั้น เมื่อสำนักงานประมาณ  
อนุมัติเงินประจำงวดให้กระทรวงการคลัง เป็นผู้เบิกจ่ายแล้วก็มีใ้คมีหนังสือจัดสรร  
ให้ส่วนราชการต่าง ๆ เบิกจ่ายตั้งที่ได้ถือปฏิบัติในกรณีเงินงบประมาณรายจ่าย  
รายการ เงินสำรองจ่าย ดังนั้น ในทางปฏิบัติส่วนราชการที่มีความจำเป็นต้อง  
เบิกจ่ายเงินช่วยเหลือข้าราชการ จึงวางฎีกาเบิกจ่ายโดยตรงกับกรมบัญชีกลาง  
หรือคลังจังหวัด คลังอำเภอ ถ้าสำนักงานประมาณได้กำหนดรายการให้ เบิกจ่าย  
ซึ่งมีผลในทางกฎหมาย เท่ากับว่าสำนักงานประมาณได้ควบคุมการใช้จ่ายงบกลาง  
รายการนี้เลย และกลายเป็นว่า กระทรวงการคลัง เป็นผู้ควบคุมการใช้จ่าย  
งบกลางรายการ เงินช่วยเหลือข้าราชการโดยปริยาย ความจริงนั้น ถ้าสำนัก-  
งบประมาณจะให้ส่วนราชการ เบิกจ่ายงบกลางรายการ เงินช่วยเหลือข้าราชการ  
ตามที่กระทรวงการคลังอนุญาตก็จะเขียนไว้ในระเบียบว่าด้วยการปฏิบัติ เกี่ยวกับ  
งบประมาณรายจ่าย พ.ศ. ๒๕๐๗ ว่า เงินงบประมาณงบกลางรายการ เงินช่วยเหลือ  
ข้าราชการ ให้เบิกจ่ายตามที่กระทรวงการคลังอนุญาตไว้ ทั้งนี้เพื่อมิให้มีการปฏิบัติ  
ที่ขัดต่อระเบียบที่สำนักงานประมาณกำหนด

๓.๑.๓ การควบคุมการโอนงบประมาณรายจ่าย

การโอนงบประมาณรายจ่าย มี ๔ กรณีใหญ่ ๆ คือ

(๑) การโอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างหมวดในส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ เกี่ยวกัน

(๒) การโอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างส่วนราชการหรือ รัฐวิสาหกิจ

(๓) การโอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างรายการต่าง ๆ ในงบกลาง

(๔) การโอนงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการหรือ รัฐวิสาหกิจ ไปเพิ่มในรายจ่ายงบกลาง

การควบคุมการโอนงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวนี้ อยู่ในความควบคุม ของสำนักงบประมาณ คณะรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรี ดังจะกล่าวต่อไป

๓.๑.๓.๑ การควบคุมการโอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างหมวดใน ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ เกี่ยวกัน

การโอนงบประมาณรายจ่ายในกรณีนี้หมายถึง การโอน งบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจแห่งหนึ่งจากหมวดหนึ่งไปเพิ่มใน หมวดอื่น ๆ เช่น โอนงบประมาณรายจ่ายหมวดเงินเดือนของกรม ก. ไปเพิ่มใน หมวดค่าใช้สอยของกรม ก. เป็นต้น

การโอนงบประมาณในกรณีดังกล่าวอาจกระทำได้ตาม พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๑๕ วรรคแรก

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๑๕ วรรคแรก บัญญัติว่า

"รายจ่ายที่กำหนดไว้ในรายการใดสำหรับส่วนราชการหรือ รัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พระราชบัญญัติงบประมาณ

รายจ่ายเพิ่มเติม หรือตามพระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณรายจ่าย จะโอนหรือนำไปใช้ในรายการอื่นมิได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากผู้อำนวยการ แต่ผู้อำนวยการจะอนุญาตมิได้ในกรณีที่เป็นผลให้เพิ่มรายจ่ายประเภทเงินราชการลับหรือเป็นงานหรือโครงการใหม่ เว้นแต่จะได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี"

ตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณที่กล่าวข้างต้นนี้ จะเห็นได้ว่า สำนักงบประมาณมีอำนาจควบคุมการโอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างหมวดในส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเดียวกันได้ และกฎหมายให้สำนักงบประมาณใช้ดุลยพินิจในการอนุญาตการโอนงบประมาณได้อย่างกว้างขวาง โดยมีข้อจำกัดอำนาจของสำนักงบประมาณอยู่ ๒ ประการ คือ

(๑) สำนักงบประมาณจะอนุญาตให้โอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างหมวดซึ่งเป็นผลให้เพิ่มเงินรายจ่ายประเภทเงินราชการลับได้ก็ต่อเมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

(๒) สำนักงบประมาณจะอนุญาตให้โอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างหมวดในกรณีที่เป็นงานหรือโครงการใหม่ก็ต่อเมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

อนึ่ง เป็นที่น่าสังเกตว่า การที่กฎหมายให้อำนาจสำนักงบประมาณอย่างกว้างขวางนั้นจะไม่เหมาะสม เพราะทำให้การควบคุมเงินงบประมาณแผ่นดินของรัฐสภาไม่มีความหมาย เพราะรัฐบาลสามารถใช้จ่ายเงินผิดไปจากที่รัฐสภาอนุมัติไว้ได้ นอกจากนี้ การที่กฎหมายให้อำนาจสำนักงบประมาณอนุญาตโอนงบประมาณรายจ่ายให้แก่กระทรวง ทบวง กรม ได้โดยไม่จำกัดวงเงินไว้ เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจสามารถเปลี่ยนแปลงแผนดำเนินงานระหว่างปีได้ ซึ่งทำให้การดำเนินงานไม่บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้อย่างแท้จริง ดังนั้น กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ จึงควรกำหนดวงเงินที่สำนักงบประมาณจะอนุญาตให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจโอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างหมวดไว้ตามแต่ฝ่ายนิติบัญญัติจะเห็นสมควร เป็นกรณี ๆ ไป

๓.๑.๓.๒ การควบคุมการโอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ

การโอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างส่วนราชการหรือ รัฐวิสาหกิจนั้นหมายถึง การโอนงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการแห่งหนึ่งไปเพิ่ม ในงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการอีกแห่งหนึ่ง หรือรัฐวิสาหกิจใด ๆ และการ โอนงบประมาณรายจ่ายของรัฐวิสาหกิจแห่งหนึ่งไปเพิ่มในงบประมาณรายจ่ายของ รัฐวิสาหกิจอื่น ๆ หรือส่วนราชการใด ๆ การโอนงบประมาณรายจ่ายทั้ง ๒ กรณี เช่นนี้จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้รับอนุมัติจากรัฐสภา ทั้งนี้เป็นไปตามบทบัญญัติ ของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๑๘

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๑๘

บัญญัติว่า

"รายจ่ายที่กำหนดไว้สำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจใด ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีก็ดี พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย เพิ่มเติมนก็ดี จะโอนหรือนำไปใช้สำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจอื่นมิได้ เว้นแต่ จะได้ตราเป็นพระราชบัญญัติ"

การที่รัฐสภาใช้อำนาจในการที่จะอนุมัติการโอนงบประมาณรายจ่ายในกรณี ดังกล่าวนั้น นับว่าเป็นการขอยกการปกครองในระบบประชาธิปไตย ทั้งนี้เพราะ รัฐสภาใช้อำนาจควบคุมในราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการโอนงบประมาณ รายจ่ายจากหน่วยงานแห่งหนึ่งไปเพิ่มในหน่วยงานอีกแห่งหนึ่งนั้น เท่ากับเป็นการ เปลี่ยนแปลงโครงสร้างของงบประมาณรายจ่ายที่รัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบไว้แล้ว ดังนั้น เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างก็ควรที่จะให้รัฐสภาเป็นผู้พิจารณาให้ความ เห็นชอบ

๓.๑.๓.๓ การควบคุมการโอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างรายการ ต่าง ๆ ในงบกลาง

การโอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างรายการต่าง ๆ ใน  
งบประมาณรายจ่ายงบกลางนั้นอยู่ในความควบคุมของนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้เป็นไป  
ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๑๕ วรรคสุดท้าย

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๑๕  
วรรคสุดท้าย (แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๐๓) (๒๐) บัญญัติว่า

"ในกรณีจำเป็น ผู้อำนวยการโดยอนุมัตินายกรัฐมนตรี  
จะโอนรายจ่ายงบกลางรายการใดรายการหนึ่งไปเพิ่มรายการอื่น ๆ ในงบเดียวกัน  
ก็ได้"

ในเรื่องนี้ ผู้เขียนวิทยานิพนธ์ขอตั้งข้อสังเกตว่า กฎหมายน่าจะกำหนด  
วงเงินที่จะโอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างรายการไปงบกลาง เช่น เกี่ยวกับการ  
โอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างหมวดในส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ เดียวกัน  
โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รายการเงินสำรองจ่ายนั้นเป็นรายการที่ค้างไว้เพื่อใช้จ่าย  
ในกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ซึ่งรัฐสภาไม่มีโอกาสควบคุมรายการใช้จ่ายได้เลย  
น่าจะมีเงื่อนไขว่าจะโอนรายการอื่นมาเพิ่มในรายการเงินสำรองจ่ายได้ไม่เกิน  
ร้อยละเท่าใดของรายจ่ายเงินสำรองจ่ายที่ค้างไว้ในแต่ละปี ทั้งนี้แล้วแต่รัฐสภา  
จะเห็นสมควร

๓.๑.๓.๔ การควบคุมการโอนงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการ  
หรือรัฐวิสาหกิจไปเพิ่มในรายจ่ายงบกลาง

ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ นั้น  
มิได้บัญญัติไว้โดยชัดแจ้งว่า การโอนงบประมาณรายจ่ายในส่วนราชการหรือ

(๒๐)

"ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๐๓", ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๘๘,

ตอนที่ ๑๓๔, ลงวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๑๕, หน้า ๑



รัฐวิสาหกิจไปเพิ่มงบประมาณรายจ่ายงบกลาง กระทำได้หรือไม่เพียงใด แต่ถ้าวินิจฉัยตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๑๕<sup>(๒๑)</sup> แล้ว จะเห็นได้ว่า กฎหมายอนุญาตให้รัฐบาลโอนงบประมาณรายจ่ายได้ ๓ กรณี คือ

(๑) การโอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างหมวดในส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเดียวกัน ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ หรือคณะรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี ตามที่ได้อธิบายแล้วในบทนี้ ข้อ ๓.๑.๓.๑

(๒) การโอนเงินงบกลางไปเพิ่มในงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ (หมายถึงการจัดสรรเงินงบประมาณรายจ่ายงบกลางให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเบิกจ่ายในรายการต่าง ๆ ของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๑๕ วรรคสอง)

(๓) การโอนรายจ่ายงบกลางรายการใดรายการหนึ่งไปเพิ่มในงบประมาณรายจ่ายรายการอื่นในงบเดียวกัน ซึ่งเป็นอำนาจของผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ โดยอนุมัติจากนายกรัฐมนตรี ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๑๕ วรรคสุดท้าย<sup>(๒๒)</sup> (แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๐๓) ตามที่ได้อธิบายแล้วในบทนี้ ข้อ ๓.๑.๓.๓

ดังนั้น จึงต้องตีความกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณว่า การโอนงบประมาณรายจ่ายนอกเหนือจากกรณีดังกล่าวแล้ว รัฐบาลไม่อาจกระทำได้ เว้นแต่จะได้รับอนุมัติจากรัฐสภา โดยตราเป็นพระราชบัญญัติ ฉะนั้นการโอนงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจไปเพิ่มในงบประมาณรายจ่ายงบกลาง

(๒๑)

ภาคผนวก ก

(๒๒)

เรื่องเดียวกัน

ไม่ว่ารายการใด ๆ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะไต่ตราเป็นพระราชบัญญัติ

### ๓.๒ การควบคุมการบริหารงบประมาณรายรับ

ได้กล่าวในบทที่ ๑ ข้อ ๑.๓.๑.๒ แล้วว่า รายรับประกอบด้วยรายได้ และเงินกู้ของรัฐบาล รายได้ ได้แก่ภาษีอากร รายได้จากการขายสิ่งของและบริการ รายได้จากทรัพย์สิน และรายได้อื่น ๆ ฉะนั้นการควบคุมการบริหาร รายรับ จึงรวมถึงการควบคุมการบริหารรายได้และเงินกู้ของรัฐบาลด้วย

#### ๓.๒.๑ การควบคุมการบริหารรายได้ของรัฐบาล

การบริหารรายได้ของรัฐบาลนั้น กฎหมายกำหนดให้อยู่ในความ ควบคุมของกระทรวงการคลัง

กฎหมายที่กำหนดเกี่ยวกับการควบคุมการบริหารรายรับได้แก่ พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๘๑<sup>(๒๓)</sup>

ก. พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๘๑ กำหนดให้มีการ ควบคุมเงินรายได้แผ่นดินดังนี้คือ

พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๘๑ มาตรา ๔ (แก้ไข เพิ่มเติม พ.ศ. ๒๔๘๕)<sup>(๒๔)</sup> บัญญัติว่า

"ภายใต้บังคับแห่งมาตรา ๑๓ บรรดาเงินทั้งปวงที่พึงชำระ ให้แก่รัฐบาล ไม่ว่าเป็นภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ เงินกู้ หรือเงินอื่นใด

(๒๓) "พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๘๑", ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๖๕, ตอนที่ ๘, ลงวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๔๘๑, หน้า ๓๘

(๒๔) "พระราชบัญญัติเงินคงคลัง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๘๕", ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๖๘, ตอนที่ ๓๕, ลงวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๔๘๕, หน้า ๘๘

หัวหน้าส่วนราชการที่ไ้เก็บหรือรับเงินนั้นมีหน้าที่ควบคุมให้ส่ง เข้าบัญชีเงินคงคลัง บัญชีที่ ๑ หรือส่งคลังจังหวัด หรือคลังอำเภอ ตามกำหนดเวลาและข้อบังคับที่ รัฐมนตรีกำหนด โดยไม่หักเงินไว้เพื่อการใด ๆ เลย

รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดข้อบังคับอนุญาตให้หัวหน้าส่วนราชการ ใด ๆ หักจ่ายจากเงินที่จะต้องส่ง เข้าบัญชีเงินคงคลัง บัญชีที่ ๑ หรือส่งคลังจังหวัด หรือคลังอำเภอ ในกรณีดังนี้

(๑) ระบายที่หักนั้นเป็นระบายที่มีกฎหมายอนุญาตให้ ระบายได้

(๒) ระบายที่จำเป็นต้องจ่ายตามระเบียบที่ได้รับความ ตกลงจากกระทรวงการคลัง เพื่อเป็นค่าสินบนรางวัล หรือค่าใช้จ่ายในการจัดให้ ได้ มาซึ่งเงินอันพึงต้องชำระให้แก่รัฐบาล

(๓) ระบายที่ต้องจ่ายคืนให้แก่บุคคลใด ๆ เพราะ เป็นเงินอันไม่พึงต้องชำระให้แก่รัฐบาล"

คำว่า ภายใต้อำนาจมาตรา ๑๓ หมายความว่า บทบัญญัติในส่วนนี้ไม่ใช้ บังคับกับองค์การต่าง ๆ และบรรดาทุนหมุนเวียน ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวง- การคลัง มีอำนาจกำหนดข้อบังคับไว้เป็นส่วนหนึ่งต่างหาก ดังนั้นเงินรายรับของ แแผนดินทั้งหมด นอกจากรายได้ขององค์การและรายได้จากกิจการที่ใช้เงินทุน หมุนเวียน จะต้องนำเข้ามาเป็นเงินรายได้แผ่นดิน เว้นแต่บางกรณีรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงการคลังมีอำนาจกำหนดข้อบังคับอนุญาตให้หักจ่ายจากเงินที่ต้องนำส่ง คลังดังนี้คือ ระบายที่หักเป็นระบายที่มีกฎหมายอนุญาตให้จ่าย ระบายที่ต้องจ่าย ตามระเบียบที่ได้รับความตกลงจากกระทรวงการคลัง เป็นค่าสินบนหรือค่าใช้จ่าย ในการจัดให้มาซึ่งเงินอันพึงต้องชำระให้แก่รัฐบาล และระบายที่ต้องจ่ายคืน ให้แก่บุคคลใด ๆ เพราะเป็นเงินอันไม่พึงต้องชำระให้รัฐบาล

ข. พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ กำหนดให้มีการควบคุมเงินรายได้แผ่นดิน ดังนี้คือ

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๒๔  
(แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๐๓) (๒๕) บัญญัติว่า

"บรรดาเงินที่ส่วนราชการได้รับเป็นกรณีพิเศษ ไม่ว่าจะได้รับตามกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับหรือได้รับชำระตามอำนาจหน้าที่ หรือสัญญา หรือได้รับจากการให้ทรัพย์สิน หรือเก็บคอกผลจากทรัพย์สินของราชการ ให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินนั้นนำส่งคลังตามระเบียบหรือข้อบังคับที่รัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น

ส่วนราชการใดได้รับเงินที่มีผู้มอบให้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ส่วนราชการนั้นใช้จ่ายในกิจการของส่วนราชการนั้นก็ดี หรือได้รับเงินที่เกิดจากทรัพย์สิน ซึ่งมีผู้มอบให้เพื่อหากอกผลใช้จ่ายในกิจการของส่วนราชการนั้นก็ดี ให้ส่วนราชการนั้นจ่ายเงินหรือกอบหนี้ผูกพันภายในวงเงินที่ได้รับนั้นได้ และไม่ต้องนำส่งคลัง

ในกรณีที่ส่วนราชการได้รับเงินตามโครงการช่วยเหลือหรือร่วมมือกับรัฐบาลต่างประเทศ องค์การสหประชาชาติ ทบวงการชำนัญพิเศษแห่งสหประชาชาติ องค์การระหว่างประเทศอื่นใด หรือบุคคลใด ไม่ว่าจะเป็เงินใหญ่หรือให้เปล่า รวมทั้งเงินที่ส่วนราชการได้รับสืบเนื่องจากโครงการช่วยเหลือหรือร่วมมือ เช่นว่านั้น รัฐมนตรีจะกำหนดเป็นอย่างอื่นโดยไม่ต้องนำส่งคลังก็ได้

รัฐมนตรีจะอนุญาตให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินในกรณีต่อไปนี้ นำเงินนั้นไปจ่ายโดยไม่ต้องนำส่งคลังก็ได้ คือ

(๑) เงินที่ได้รับในลักษณะค่าชดเชยความเสียหาย หรือสินเปลืองแห่งทรัพย์สิน และจำเป็นต้องจ่ายเพื่อบูรณะทรัพย์สิน หรือจัดให้คืนทรัพย์สินคืนมา

(๒) เงินรายรับของส่วนราชการที่เป็นสถานพยาบาล สถานศึกษา หรือสถานอื่นใดที่อำนวยความสะดวกเป็นสาธารณประโยชน์ หรือประจำ-

(๒๕) "พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๐๓", ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ ๗๗, ตอนที่ ๔๔, ลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๐๓, หน้า ๔๘๒

สงเคราะห์ ในกรณีที่ส่วนราชการนั้นจะนำเงินไปจ่ายใดแต่เฉพาะตามระเบียบที่  
ได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการและผู้อำนวยการ”

บทบัญญัติของกฎหมายทั้ง ๒ ฉบับ มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการควบคุม  
การนำรายได้ของรัฐบาลส่งคลัง โดยกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการคลัง  
ดังนี้คือ

(๑) ทุกรายระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการเก็บรักษาเงินให้เป็น  
รายได้ของรัฐบาล ซึ่งมีฉบับกระทรวงการคลังได้กำหนดระเบียบการรับจ่าย  
การเก็บรักษาและการนำส่งเงินของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๑๖ และระเบียบการ  
รับจ่าย การเก็บรักษา และการนำส่งเงินในหน้าที่ของอำเภอและกิ่งอำเภอ  
พ.ศ. ๒๕๑๕

(๒) กำหนดขอมติบัญญัติให้หัวหน้าส่วนราชการใด ๆ  
ที่กรายจ่ายจากเงินที่ทองส่งเข้าบัญชีเงินคลัง บัญชีที่ ๑ (๒๖) ส่งคลังจังหวัด  
หรือคลังอำเภอ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้ออกขอมติว่าด้วยการ  
อนุญาตให้หัวหน้าส่วนราชการที่กรายจ่ายจากเงินที่ทองนำส่ง พ.ศ. ๒๕๔๘

(๓) กำหนดเป็นอย่างอื่นโดยไมตองนำเงินที่ส่วนราชการ  
ได้รับตามโครงการช่วยเหลือ หรือร่วมมือกับต่างประเทศ องค์การสหประชาชาติ  
ทบวงการชำนัญพิเศษแห่งสหประชาชาติ องค์การระหว่างประเทศอื่นใด หรือบุคคล  
ใด ทั้งเงินกูและให้เปล่า รวมทั้งเงินที่ส่วนราชการได้รับสืบเนื่องจากโครงการ  
ช่วยเหลือ หรือร่วมมือเช่นนั้น ส่งคลังก็ได้ ซึ่งหมายความว่า ถ้าส่วนราชการใด  
มีกรณีดังกล่าวเกิดขึ้น ก็จะต้องขอทำความตกลงกับกระทรวงการคลังก่อนจึงจะ  
นำเงินไปใช้จ่าย

(๒๖) “บัญชีเงินคลังบัญชีที่ ๑” หมายความว่า บัญชีเงินฝากกระแสรายวันที่  
ธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งกระทรวงการคลังมีไว้เพื่อประโยชน์แห่ง  
มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติ

(๘) อนุญาตให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินในกรณีที่จะกล่าวต่อไปนี้ นำไปใช้จ่ายโดยไม่ตองนำส่ง คือ (ก) เงินที่ได้รับในลักษณะค่าชดเชยความเสียหายหรือสินเปลืองแห่งทรัพย์สิน และจำเป็นต้องจ่ายเพื่อบูรณะทรัพย์สิน หรือ จักให้คืนทรัพย์สินคืนมา (ข) เงินรายรับของส่วนราชการที่เป็นสถานพยาบาล สถานศึกษาหรือสถานอื่นใดที่อำนวยความสะดวกอื่นเป็นสาธารณประโยชน์หรือประชา- สดงเคราะห์ ในกรณีนี้ ส่วนราชการนั้นจะนำเงินไปจ่ายได้แต่เฉพาะตามระเบียบที่ ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ

กรณี (ก) เป็นกรณีเกี่ยวกับเงินที่ได้รับในลักษณะชดเชยค่าเสียหาย การจะนำเงินไปใช้ใดต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ก่อน ซึ่งส่วนราชการใด ๆ จะได้รับอนุญาตหรือไม่ก็ย่อมตองแล้วแต่เหตุผลและความจำเป็นเป็นกรณี ๆ ไป เช่น รถยนต์ของกรม ก. ถูกรถยนต์ของ นาย ข. ซึ่งขับมาด้วยความเร็วสูงพุ่งเข้าชนท้ายรถยนต์ของกรม ก. เมื่อกรม ก. ได้รับเงินชดเชยค่าเสียหายจาก นาย ข. และเห็นว่ารถยนต์ที่เสียหายนั้นจำเป็นที่จะต้องซ่อมแซม กรณีเช่นนี้ ถ้าจะนำเงินที่ได้รับค่าชดเชยความเสียหายจาก นาย ข. มาซ่อมแซมรถยนต์ของกรม ก. แล้ว กรม ก. จะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

กรณี (ข) เป็นเรื่องเกี่ยวกับรายรับของสถานพยาบาล ซึ่ง จะนำรายรับไปใช้ได้ตามระเบียบที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและผู้อำนวยการสำนักงานประมาณอนุมัติ ตัวอย่าง ระเบียบเงินสะสมของโรงพยาบาล ระเบียบเงินบำรุงการศึกษา เป็นต้น

### ๓.๒.๒ การควบคุมการบริหารเงินกู้

ได้กล่าวในบทที่ ๑ ข้อ ๑.๓.๑.๒ แล้วว่า เงินกู้ที่ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของเงินรายรับนั้นหมายถึง เงินกู้ภายในประเทศ (domestic loan) เท่านั้น สำหรับเงินกู้จากภายนอกประเทศ (foreign loan) ไม่ว่าจะจากแหล่งใด และเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ (foreign aid) ไม่ว่าจะจากแหล่งใดนั้น



พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๒๓ ทวิ  
(แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๐๓) (๒๘) บัญญัติว่า

"ส่วนราชการใด ๆ นอกจากกระทรวงการคลัง จะทำการกอหน้  
ผูกพันเป็นการกู้ยืมเงินหรือการค้าประกันมิได้ เว้นแต่ในกรณีที่มีบัญญัติไว้ในมาตรา  
๒๓ ทวิ"

จากบทบัญญัติของกฎหมายวิธีการงบประมาณดังกล่าวข้างต้น  
จะเห็นได้ว่า การควบคุมการบริหารเงินกู้ยืมเป็นอำนาจของกระทรวงการคลัง  
เท่านั้น สำหรับการกู้เงินตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒  
มาตรา ๒๓ ทวิ (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๐๓) (๒๘) ถือว่าเป็นเงินนอกงบประมาณ  
ดังนั้นจึงจะไม่นำมากล่าวในที่นี้

อนึ่ง การกู้เงินของกระทรวงการคลังจะทำได้ก็ต่อเมื่อพระราชบัญญัติ  
งบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติรายจ่ายเพิ่มเติม ประกาศไว้แล้ว  
หรือเมื่อจำเป็นต้องใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงแล้วไปพลางก่อน  
ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๑๖  
และปรากฏว่ารายจ่ายสูงกว่ารายได้ กรณีเช่นนี้ กระทรวงการคลังก็มีอำนาจกู้เงินได้  
และจะต้องผูกพันในวงเงินที่จำกัดด้วย

(๒๘) "พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๐๓",  
ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๗๗, ตอนที่ ๘๘, ลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๐๓,  
หน้า ๘๘๖

(๒๘) เรื่องเดียวกัน



## สรุป

การควบคุมการบริหารงบประมาณแผ่นดินในทางกฎหมายที่กล่าวมาแล้ว  
ในบทนี้ สรุปได้ว่า

การควบคุมการบริหารงบประมาณรายจ่าย เข้มงวดกว่าการควบคุมการ  
บริหารงบประมาณรายรับ กล่าวคือ

การบริหารงบประมาณรายจ่ายนั้นอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลและ  
รัฐสภา สำหรับการควบคุมของรัฐบาลก็มีการควบคุมในแต่ละขั้นตอนของการบริหาร  
งบประมาณรายจ่าย โดยเริ่มตั้งแต่การกอหน้ผูกพันไปจนถึงการจ่ายเงิน ซึ่งเป็น  
ขั้นสุดท้ายของการบริหารงบประมาณรายจ่าย และมีหน่วยงานของรัฐบาล  
หลายหน่วยที่มีหน้าที่ในการควบคุมการบริหารงบประมาณรายจ่าย คือ สำนัก-  
งบประมาณ กระทรวงการคลัง คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน การควบคุมการ  
บริหารงบประมาณรายจ่ายของหน่วยงานรัฐบาลเหล่านี้มีความมุ่งหมายแตกต่างกัน  
กล่าวคือ สำนักงบประมาณมีอำนาจหน้าที่ควบคุมการกอหน้ผูกพัน การจ่ายเงิน  
การโอนเงินงบประมาณ การใช้จ่ายตามแผนงาน เพื่อให้การใช้จ่ายเงินของ  
ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ เป็นไปตามงบประมาณ ส่วนกระทรวงการคลังนั้น  
ควบคุมการกอหน้ผูกพันและการเบิกจ่ายเงินให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ  
และเงินประจำงวดที่ได้รับอนุมัติจากสำนักงบประมาณ สำหรับคณะกรรมการตรวจเงิน  
แผ่นดินนั้น ควบคุมการบริหารงบประมาณรายจ่ายโดยการตรวจสอบภายหลังที่  
ส่วนราชการได้เบิกและจ่ายเงินไปแล้ว (post-audit) ทั้งนี้เพื่อให้มั่นใจได้ว่า  
เงินงบประมาณที่ได้เบิกจากคลังนั้นได้นำไปจ่ายโดยถูกต้องตามรายการที่ได้รับอนุมัติ  
เงินประจำงวดจากสำนักงบประมาณและถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับ  
นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่สูงสุดของฝ่ายบริหาร  
ก็ยังมีบทบาทในการควบคุมการโอนงบประมาณรายจ่ายในบางกรณี คือ คณะรัฐมนตรี

ควบคุมการโอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างหมวดในส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ  
เดียวกันในกรณีที่มีการโอนนั้น ๆ เป็นผลให้เพิ่มเงินราชการลับหรือเป็นงานหรือ  
โครงการใหม่ ส่วนนายกรัฐมนตรีนั่งอำนาจหน้าที่อนุมัติการโอนงบประมาณรายจ่าย  
ระหว่างรายการในงบประมาณรายจ่ายงบกลาง อนึ่ง รัฐสภามีส่วนในการควบคุม  
การบริหารงบประมาณรายจ่ายโดยการอนุมัติพระราชบัญญัติว่าด้วยการโอนเงิน  
งบประมาณรายจ่ายระหว่างส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ

ส่วนการบริหารงบประมาณรายรับนั้นอยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่าย  
บริหารแต่ฝ่ายเดียว และหน่วยงานที่มีหน้าที่ควบคุมการบริหารงบประมาณรายรับ  
คือ กระทรวงการคลังและคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ส่วนรัฐสภานั้นไม่มีส่วน  
ในการควบคุมการบริหารงบประมาณรายรับ



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย