

## บทที่ 4

### ปัญหาการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณ

ดังที่ได้กล่าวถึงวิธีการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณมาแล้ว ซึ่งพบว่า การใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณที่สำคัญนั้น ได้บัญญัติไว้ในกฎหมาย 2 ฉบับ กล่าวคือ เงินแผ่นดินนอกงบประมาณที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประกอบไปด้วย การใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณตาม มาตรา 6 ซึ่งในมาตรานี้มีการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณ 2 ประเภท คือ การใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณตามมติให้จ่ายเงินไปก่อน (พระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อน) กรณีหนึ่ง และการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณตามพระราชกำหนดที่ออกตามความในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญอีกกรณีหนึ่ง (พระราชกำหนดอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อน) นอกจากนี้ก็ยังมี การใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณตามมาตรา 7 ซึ่งถือว่าเป็นข้อยกเว้นของหลักทางการคลัง กล่าวคือเป็นการใช้จ่ายเงินแผ่นดินได้ก่อนที่มีกฎหมายอนุญาตให้ใช้จ่าย การใช้จ่ายตามมาตรา 8 และการใช้จ่ายตามมาตรา 12 ซึ่งเป็นเรื่องของการใช้จ่ายทุนต่าง ๆ อันจะเห็นได้ว่าการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติมเหล่านี้เกิดขึ้นเนื่องจากความจำเป็นของภาวะเศรษฐกิจภายหลังที่สงครามโลกครั้งที่ 2 ได้ยุติลง การใช้จ่ายในภาครัฐขณะดังกล่าวไม่สามารถจำกัดอยู่เพียงที่ปรากฏในกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ จึงมีการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณต่าง ๆ เหล่านี้ขึ้น ซึ่งจากช่วงเวลาที่ได้มีการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณต่าง ๆ เหล่านี้มากก็มีปัญหาหลายประการที่เกิดขึ้นและสมควรต้องได้รับการพิจารณาต่อไป และนอกจากที่กล่าวแล้วว่ามี การใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติมแล้ว การใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายอีกฉบับหนึ่ง ได้แก่ การใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณตามที่ปรากฏในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม การใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณที่กล่าวถึงนี้ก็คือ การใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณตามมาตรา 24 ซึ่งก็คือ การใช้จ่ายเงินรายรับหรือเงินรายได้ หรืออาจเรียกว่า เงินบำรุงของส่วนราชการ กรณีหนึ่ง และการใช้จ่ายตามมาตรา 29 ทวิ ซึ่งเรียกว่า การใช้จ่ายทุนสำรองจ่าย อันมีจำนวน 100 ล้านบาท อีกกรณีหนึ่ง

การใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม นั้น มีประเด็นที่น่าพิจารณาอีกประการหนึ่งว่า กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณนี้ ตามนัยก็ควรจะหมายถึงเรื่องราวที่เกี่ยวกับการจัดทำและการจัดการต่าง ๆ อันเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่าย เช่น ลักษณะของงบประมาณรายจ่าย ขั้นตอนของการจัดทำงบประมาณรายจ่าย การควบคุมงบประมาณรายจ่าย เป็นต้น แต่กฎหมายฉบับนี้กลับบัญญัติถึงเรื่องของการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณ อันมิใช่การใช้จ่ายเงินแผ่นดินในงบประมาณเลยถึง 2 กรณี กล่าวคือ การใช้จ่ายเงินรายรับหรือเงินรายได้ หรือเงินบำรุงของส่วนราชการ และการใช้จ่ายเงินทุนสำรองจ่าย การที่มาบัญญัติเรื่องการจ่ายเงินแผ่นดิน หรือการจ่ายเงินออกจากคลังไว้ในกฎหมายฉบับนี้ เมื่อพิจารณาแล้วผู้เขียนจึงเห็นว่าเป็นการไม่ถูกต้องตามหลักวิธีการบัญญัติกฎหมาย

สำหรับการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณในประเภทต่าง ๆ นั้น ในบทที่แล้วก็ได้กล่าวถึงวิธีการใช้จ่ายไปแล้ว ต่อไปจะได้กล่าวถึงปัญหาการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณต่าง ๆ ทั้งที่ปรากฏในพระราชบัญญัติเงินคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณตามที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ตามลำดับดังนี้

#### **4.1 ปัญหาการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณตามพระราชบัญญัติเงินคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม**

##### **4.1.1 การใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณตามมาตรา 6 พระราชบัญญัติเงินคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม**

มาตรา 6 ภายใบบังคับแห่งมาตรา 7 มาตรา 8 และมาตรา 12 การส่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคลังบัญชีที่ 2 หรือคลังจังหวัด หรือคลังอำเภอ ให้กระทำได้แต่เฉพาะตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม พระราชบัญญัติโอนเงินในงบประมาณ มติให้จ่ายเงินไปก่อน หรือพระราชกำหนดที่ออกตามความในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

ในกรณีที่จ่ายเงินตามมติให้จ่ายเงินไปก่อน หรือตามพระราชกำหนด ให้ตั้งเงินรายจ่ายเพื่อชดใช้ในพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม

(1) กรณีการใช้จ่ายตามมติให้จ่ายเงินไปก่อน หรือพระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อน คำว่า “มติให้จ่ายเงินไปก่อน” นี้ เป็นถ้อยคำที่แปลมาจากคำภาษาอังกฤษว่า Vote of Account ซึ่งเมื่อพิจารณาจากคำนิยามศัพท์ของคำว่า มติให้จ่ายเงินไปก่อน ตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ.2491 มาตรา 3 ในปัจจุบัน ได้กำหนดให้หมายความว่า “มติของสภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้ตราขึ้นไว้เป็นพระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินเพื่อกิจการที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัตินั้นไปพลางก่อน จนกว่าจะได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติงบประมาณ หรือพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม”

เมื่อพิจารณาจากบทนิยามข้างต้นแล้วจะเห็นได้ว่า มติให้จ่ายเงินไปก่อน นั้นก็คือ พระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อน ซึ่งเป็นการจ่ายเงินเกินกว่าจำนวนเงินอย่างสูงที่รัฐบาลได้รับอนุญาตไว้ตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย และเป็นการจ่ายไปพลางก่อนเท่านั้น การใช้จ่ายตามมาตรานี้เป็นการใช้จ่ายเมื่อเห็นว่ามีกรณีจำเป็นเร่งด่วนเกิดขึ้น ปัญหาก็คือการที่ในมาตรา 6 นี้มิได้บัญญัติไว้โดยชัดแจ้งว่าการตราพระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อนต้องกระทำในกรณีจำเป็น เร่งด่วนเท่านั้น การที่กฎหมายมิได้บัญญัติไว้ให้ชัดเจนนั้น จึงอาจเป็นผลเสียในอนาคตได้ อย่งไรก็ดีที่ผ่านมานั้นการใช้จ่ายตามมาตรานี้มีไม่บ่อยครั้งนัก และทุกครั้งที่ผ่านมาก็มีการกล่าวถึงเหตุจำเป็นเร่งด่วนที่จะออกพระราชบัญญัติในการจ่ายเงินไปพลางก่อนทั้งสิ้น ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า หากยึดมั่นในหลักการจ่ายเงินแผ่นดินจริง ๆ แล้วว่าการใช้จ่ายเงิน แผ่นดินนอกงบประมาณเป็นข้อยกเว้นของหลักการจ่ายเงินแผ่นดินที่จะต้องจ่ายจากเงิน แผ่นดินในงบประมาณก่อนแล้วนั้น การใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณตามมาตรานี้จึงควรกระทำแต่ในกรณีที่เกิดความจำเป็นเร่งด่วนเท่านั้น

(2) พระราชกำหนดที่ออกตามความในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ การใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณตามมาตรานี้ ให้อำนาจฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลไว้มาก เมื่อเห็นว่ามีกรณีจำเป็นเร่งด่วนเกิดขึ้น ซึ่งการตราพระราชกำหนดก็ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ซึ่งในปัจจุบันตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2538 ได้บัญญัติถึงเรื่องการตราพระราชกำหนดไว้ในมาตรา 175 อันเป็นการตราพระราชกำหนดในกรณีฉุกเฉินจำเป็นทั่ว ๆ ไป และตาม

มาตรา 177 ซึ่งเป็นกรณีที่มีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวข้องกับภาษีอากร หรือเงินตราที่จะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วน การตราพระราชกำหนดให้มีผลเป็นการจ่ายเงินแผ่นดินออกไปพลางก่อนนั้น เมื่อนำพระราชกำหนดที่ประกาศใช้แล้วเสนอขออนุมัติต่อรัฐสภา หากรัฐสภาไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้น พระราชกำหนดนั้นก็สิ้นผลบังคับไป แต่การไม่อนุมัติของรัฐสภาก็จะไม่กระทบถึงการที่ได้ดำเนินการไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนด นั้น และในการพิจารณาว่าอย่างไรเป็นกรณีที่จำเป็นเร่งด่วนก็เป็นดุลพินิจของฝ่ายบริหาร ข้อนี้หากมีการใช้อำนาจดังกล่าวที่ไม่เหมาะสมก็อาจเกิดข้อขัดแย้งกับฝ่ายนิติบัญญัติได้ อย่างไรก็ตามการใช้จ่ายตามกรณีที่กล่าวนี้ที่ผ่านมาก็มีไม่มากนัก

ปัญหาต่อไปมีว่า รัฐบาลจะตราพระราชกำหนดงบประมาณรายจ่ายและพระราชกำหนดโอนงบประมาณรายจ่าย โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 175 ของรัฐธรรมนูญได้หรือไม่ ปัญหาดังกล่าวยังไม่มีการวินิจฉัยพิจารณาแต่ท่าน ศ.อิสสระนิติทัณฑ์ประกาศ มีความเห็นว่า

การตราพระราชกำหนดงบประมาณรายจ่าย น่าจะกระทำมิได้เพราะพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย คือ กฎหมายที่อนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินตามงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินงานปกติของรัฐบาลหรือฝ่ายบริหาร ดังนั้นการตราพระราชกำหนดงบประมาณรายจ่ายจึงน่าจะกระทำมิได้ เพราะมิใช่กรณีฉุกเฉิน อย่างไรก็ตาม รัฐบาลหรือฝ่ายบริหารจะตราพระราชกำหนดงบประมาณรายจ่ายไม่ได้ก็ตาม ก็ไม่ทำให้เกิดความเสียหายต่อการบริหารราชการแผ่นดินแต่อย่างใด เพราะหากมีกรณี ฉุกเฉินทำให้รัฐบาลหรือฝ่ายบริหารต้องจ่ายเงินเกินกว่าที่ได้รับอนุญาตจากรัฐสภา รัฐบาลหรือฝ่ายบริหารก็มีอำนาจตราพระราชกำหนดอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อนได้ ดังที่ได้กล่าวข้างต้นอยู่แล้ว

สำหรับการตราพระราชกำหนดอีกประการหนึ่งก็คือ การตราพระราชกำหนดโอนงบประมาณรายจ่าย ซึ่งเป็นกฎหมายที่อนุญาตให้รัฐบาลหรือฝ่ายบริหารโอนงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจหนึ่ง ไปเป็นงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจอื่น ซึ่งไม่กระทบกระเทือนถึงวงเงินงบประมาณรายจ่ายทั้งสิ้น ที่รัฐสภาได้อนุญาตไว้ นั้น น่าจะกระทำมิได้ เนื่องมาจากการที่การโอนงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวเป็นเรื่องที่จำเป็น ในกรณีที่มีการยุบเลิกหน่วยงานที่มีฐานะเป็นส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือจัดตั้งหน่วยงานดังกล่าวขึ้นใหม่ ซึ่งจะต้องมีการโอนงบประมาณรายจ่ายจากหน่วยงานหนึ่ง ไปเป็นของอีกหน่วยงานหนึ่ง หรือในกรณีที่มีการ

ปรับนโยบายของรัฐบาลซึ่งจะต้องมีการโอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างหน่วยงานที่มีฐานะเป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นเรื่องที่สามารถวางแผนไว้ล่วงหน้าได้ และไม่มี ความจำเป็นต้องกระทำด้วยความรีบด่วน ด้วยเหตุนี้การโอนงบประมาณรายจ่ายจึงไม่ อาจกระทำโดยการตราเป็นพระราชกำหนดได้<sup>1</sup>

4.1.2 การใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณตามมาตรา 7 พระราช บัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

มาตรา 7 ในกรณีต่อไปนี้ ให้ส่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 หรือ คลังจังหวัด หรือคลังอำเภอได้ก่อนที่มีกฎหมายอนุญาตให้จ่าย คือ

(1) รายการจ่ายที่มีการอนุญาตให้จ่ายเงินได้แล้ว ตามกฎหมายว่าด้วย งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ แต่เงินที่ตั้งไว้มีจำนวนไม่พอจ่ายและพฤติการณ์ เกิดขึ้นให้มีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว

(2) มีกฎหมายใด ๆ ที่กระทำให้อำนาจเงินเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายนั้น ๆ และมีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว

(3) มีข้อผูกพันกับรัฐบาลต่างประเทศหรือสถาบันการเงินระหว่างประเทศที่ กระทำให้ต้องจ่ายเงิน และมีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว

(4) เพื่อซื้อคืนหรือไถ่ถอนพันธบัตรรัฐบาลหรือตราสารเงินกู้ของกระทรวง การคลังหรือชำระหนี้ตามสัญญาที่กระทรวงการคลังเป็นผู้กู้ ทั้งนี้ ตามจำนวนที่รัฐมนตรี เห็นสมควร

(5) เพื่อซื้อเงินตราต่างประเทศ พันธบัตรของรัฐบาลต่างประเทศ หรือ หลักทรัพย์ที่มั่นคงในต่างประเทศที่ไม่ใช่หุ้น ในสกุลเงินตราที่จะต้องชำระหนี้ที่กระทรวง การคลังเป็นผู้กู้ และในวงเงินไม่เกินจำนวนหนี้ที่ถึงกำหนดชำระในช่วงระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี เพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในการชำระหนี้เมื่อถึงกำหนด ทั้งนี้ ให้รัฐมนตรีโดยความ

<sup>1</sup> อิศสระ นิตินิตยสาร, วิธีการคลังกับการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลใน สถานการณ์ฉุกเฉิน, เอกสารวิจัยส่วนบุคคล (กรุงเทพฯ : วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร 2528-2529) หน้า 17-18

เห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดข้อบังคับเกี่ยวกับการซื้อเงินตราต่างประเทศ พันธบัตรของรัฐบาลต่างประเทศ และหลักทรัพย์ที่มั่นคงในต่างประเทศที่ไม่ใช่หุ้น การนำเงินตราต่างประเทศฝากธนาคาร รวมทั้งวิธีปฏิบัติอื่นใดที่เกี่ยวข้อง

การจ่ายเงินในห้ากรณีข้างต้นนี้ เมื่อได้จ่ายแล้วให้ตั้งเงินรายจ่ายเพื่อชดใช้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ หรือในกฎหมายว่าด้วยโอนงบประมาณรายจ่าย หรือในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณปีต่อไป

การใช้จ่ายตามมาตรานี้ ถือได้ว่าเป็นข้อยกเว้นของหลักการจ่ายเงินแผ่นดิน เพราะเป็นกรณีที่สามารถจ่ายเงินจากคลังได้ก่อนที่มีกฎหมายอนุญาตให้จ่าย ซึ่งในบทบัญญัติของมาตรา 7 นี้ ประกอบไปด้วย 5 อนุมาตรา โดยใน (1)-(3) นั้น การจ่ายเงินจะต้องเป็นกรณีที่มีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว แต่ใน (4) และ (5) มิใช่ การจ่ายเงินที่ต้องจ่ายโดยเร็ว แต่เป็นกรณีที่อาจมีความจำเป็นต้องจ่ายในขณะใดขณะหนึ่ง อันเกี่ยวเนื่องกับ ภาวะเศรษฐกิจของประเทศ

ปัญหาของการจ่ายเงินตามมาตรานี้คือ ปัญหาของการใช้ดุลพินิจในการใช้จ่ายของฝ่ายบริหารว่าอย่างไรจึงจะเป็นกรณีที่เหมาะสม และเรื่องของดุลพินิจเป็นเรื่องที่มีขอบเขตที่กว้างขวาง ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า ดุลพินิจของฝ่ายบริหารนั้นจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะเท่านั้น

นอกจากความยากในการควบคุมดุลพินิจของฝ่ายบริหารแล้ว ปัญหาต่อไปก็คือเหตุจำเป็นเร่งด่วน อันเป็นเหตุที่กำหนดไว้ใน (1)-(3) ที่จะสามารถทำให้ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลจ่ายเงินไปได้ นั่น หากความจำเป็นเร่งด่วนเป็นเหตุที่เกิดจากการกระทำของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลเองจะเป็นเหตุให้มีการจ่ายเงินตามมาตรานี้ได้หรือไม่ ซึ่งในบทบัญญัติของมาตรา 7 นี้ก็มีได้บัญญัติไว้โดยชัดแจ้งว่าเหตุจำเป็นเร่งด่วนต้องเป็นเหตุที่ไม่ได้เกิดจากการกระทำของฝ่ายบริหาร หรือรัฐบาลเอง อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี ท่าน ศ.ดร.อิสสระ นิตทัณฑ์ประภาส มีความเห็นว่า หากการกระทำของฝ่ายบริหารเองทำให้เกิดความจำเป็นต้องจ่ายเงินโดยเร็วแล้ว ก็ย่อมจะไม่อยู่ในข่ายที่จะจ่ายเงินได้

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา โดยที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายได้เคยวินิจฉัยและให้ความเห็นเกี่ยวกับการจ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณตามมาตรา 7 (1) และ (2) ตามข้อหารือของกระทรวงการคลัง ซึ่งมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

กระทรวงการคลังได้มีหนังสือถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาหรือถึง  
กรณีรัฐบาลมีนโยบายที่จะปรับเงินเดือนค่าจ้าง และค่าตอบแทนให้แก่ข้าราชการ ลูกจ้าง  
และกำนันผู้ใหญ่บ้านในปีงบประมาณ 2533 รัฐบาลจึงมีความจำเป็นต้องจ่ายเงินจากคลังตาม  
นัยมาตรา 7 (1) หรือ (2) แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 ซึ่งคณะกรรมการ  
กฤษฎีกาพิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้ว เห็นสมควรแยกพิจารณาเรื่องนี้เป็น 2 ประเด็นคือ

ประเด็นที่ 1 การปรับอัตราเงินเดือนให้แก่ข้าราชการ โดยตราเป็นพระราช  
กฤษฎีกาซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบราชการนั้น จะถือว่าเป็นกรณีที่มี  
กฎหมายที่กระทำให้อำนาจจ่ายเงินเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายนั้น ซึ่งทำให้สามารถส่งจ่ายเงิน  
จากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 ตามนัยแห่งมาตรา 7 (2) แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ.  
2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้หรือไม่ และถ้าไม่เข้าเงื่อนไขตามมาตรา 7 (2) จะเข้าเงื่อนไข  
ตามมาตรา 7 (1) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวหรือไม่

ในประเด็นนี้คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบ  
ข้าราชการต่าง ๆ เป็นบทบัญญัติที่ได้ตราขึ้นโดยผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาอันเป็นฝ่าย  
นิติบัญญัติมาแล้ว และรัฐสภาได้พิจารณาให้ความเห็นชอบในจำนวนเงินต่าง ๆ ที่ระบุให้  
เป็นอัตราเงินเดือนของข้าราชการตามบัญชีอัตราเงินเดือนแต่ละบัญชีแล้ว และรัฐสภาก็ได้  
ยินยอมให้มีการเปลี่ยนแปลงอัตราเงินเดือนภายในกรอบของบัญชีอัตราเงินเดือนแต่ละบัญชี  
โดยมอบให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้ใช้อำนาจได้เองว่า ในเวลาใดสมควรนำบัญชีอัตราเงินเดือน  
บัญชีใดมาใช้บังคับด้วยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาในภายหลัง

พระราชกฤษฎีกาเป็นกฎหมายที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจตราขึ้นได้ตามที่กฎหมาย  
แม่บท ซึ่งได้แก่พระราชบัญญัติ หรือรัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจไว้ ดังนั้นในกรณีนี้ การ  
ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดบัญชีอัตราเงินเดือน โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติ  
ระเบียบข้าราชการที่ได้บัญญัติให้อำนาจไว้ จึงเป็นการดำเนินการของฝ่ายบริหารตามที่ฝ่าย  
นิติบัญญัติได้ให้ความเห็นชอบไว้แล้ว ในบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติ และเมื่อฝ่ายบริหาร  
หรือรัฐบาลได้ตราพระราชกฤษฎีกา กำหนดบัญชีอัตราเงินเดือนขึ้นแล้วก็ย่อมมีผลบังคับ  
ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการให้ต้องจ่ายเงินเดือนให้แก่ข้าราชการตามบัญชีอัตรา  
เงินเดือนที่กำหนดไว้ในทันที ดังนั้นจึงเป็นกรณีที่เข้าเงื่อนไขตามมาตรา 7 (2) แห่งพระราช  
บัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ประเด็นที่ 2 การปรับอัตราค่าจ้างหรือค่าตอบแทนให้แก่ลูกจ้าง กำนันและ  
 ผู้ใหญ่บ้านนั้น จะสามารถดำเนินการจ่ายจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 ตามมาตรา 7 (2) แห่ง  
 พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้หรือไม่ และถ้าไม่เข้าเงื่อนไข  
 ตามมาตรา 7 (2) ดังกล่าว จะเข้าเงื่อนไขตามมาตรา 7 (1) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว  
 หรือไม่

สำหรับประเด็นนี้คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า การกำหนดอัตราค่าจ้างหรือ  
 ค่าตอบแทนให้แก่ลูกจ้าง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน นั้น แตกต่างจากกรณีของข้าราชการ เพราะเป็น  
 การกำหนดขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรี หรือระเบียบของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เช่น กรณี  
 ค่าจ้างของลูกจ้างประจำของส่วนราชการเป็นไปตามข้อ 7 ของระเบียบกระทรวงการคลัง  
 ว่าด้วยลูกจ้างประจำของส่วนราชการ พ.ศ. 2525 หรือกรณีเงินตอบแทนตำแหน่ง กำนัน  
 และผู้ใหญ่บ้าน เป็นไปตามข้อ 4 ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเบิกจ่ายเงิน  
 ตอบแทนตำแหน่งและเงินอื่น ให้แก่กำนันและผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตร  
 กำนัน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบ และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง พ.ศ. 2521  
 กรณีเหล่านี้มิได้กำหนดเป็นบัญชีอัตราค่าจ้างหรือค่าตอบแทนไว้ในพระราชบัญญัติ ดังเช่น  
 ในกรณีของข้าราชการ และนอกจากนั้น ระเบียบต่าง ๆ ของฝ่ายบริหารก็มีได้เป็นกฎหมาย  
 ดังนั้น กรณีของลูกจ้างและกำนัน ผู้ใหญ่บ้านนี้ จึงมิใช่เป็นเรื่องที่มีกฎหมายที่กระทำให้อำนาจ  
 จ่ายเงินเพื่อปฏิบัติตามกฎหมาย ตามมาตรา 7 (2) แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491

ข้อที่ต้องพิจารณาต่อไปก็คือ การจ่ายเงินเป็นค่าจ้างหรือค่าตอบแทนให้แก่  
 ลูกจ้าง กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน จะสั่งจ่ายจากเงินคงคลัง ตามนัยมาตรา 7 (1) แห่งพระราช  
 บัญญัติเงินคงคลัง ได้หรือไม่

จะเห็นได้ว่ามาตรา 7 (1) มีข้อที่ต้องพิจารณาแยกออกเป็น 2 ประการคือ  
 ประการแรก การจ่ายเงินเป็นค่าจ้างหรือค่าตอบแทนดังกล่าว เป็นการจ่ายที่มีรายการจ่าย ที่มี  
 การอนุญาตให้จ่ายเงินตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณหรือไม่  
 และประการที่สอง เงินที่ตั้งไว้ และไม่พอจ่ายนั้นมีพฤติการณ์อย่างไรเกิดขึ้นอันทำให้ฝ่าย  
 บริหารมีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็วหรือไม่



ในประการแรกที่เราเห็นได้ชัดเจนว่า การจ่ายเงินค่าจ้างหรือค่าตอบแทนให้แก่ ลูกจ้าง กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน ย่อมเป็นการจ่ายที่มีรายการจ่ายที่มีการอนุญาตให้จ่ายได้แล้ว ตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา โดยรายการจ่ายดังกล่าวได้ถูกกำหนดเป็นจำนวนเงินไว้แน่นอน โดยคำนึงถึงอัตราค่าจ้างและค่าตอบแทนของลูกจ้างตามที่ใช้อยู่ ตามระเบียบแบบแผนของทางราชการในขณะนั้น และฝ่ายบริหารย่อมมีความผูกพันในอันที่จะต้องจ่ายเงินสำหรับรายการประเภทนี้ ตามที่ได้รับอนุมัติไว้ตามงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ข้อที่จะต้องพิจารณาต่อไปก็คือ หากเงินที่ตั้งไว้ไม่พอจ่ายเนื่องจากฝ่ายบริหารได้เปลี่ยนแปลงระเบียบเกี่ยวกับจำนวนเงินที่กำหนดเป็นอัตราค่าจ้าง และค่าตอบแทนของลูกจ้างให้ผิดไปจากที่ใช้อยู่ในเวลาที่รัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบในการพิจารณา และให้ความเห็นชอบพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ กรณีเช่นนี้จะถือได้หรือไม่ว่า ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลมีความจำเป็นต้องจ่าย เพราะมีพฤติการณ์เกิดขึ้นและมีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว ในข้อนี้คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็น ว่า พฤติการณ์ที่เกิดขึ้นตามนัยแห่งมาตรา 7 (1) จะต้องเป็นพฤติการณ์ที่เกิดขึ้นเอง โดยมิได้เกิดขึ้นหรือเป็นผลโดยตรงมาจากการกระทำหรือการตัดสินใจของฝ่ายบริหาร เพราะหากเข้าใจความหมายว่า พฤติการณ์เหล่านี้มีความหมายรวมถึงความจำเป็นที่เกิดขึ้น จากการกระทำหรือการตัดสินใจของฝ่ายบริหารเองด้วยแล้ว ฝ่ายบริหารก็ย่อมจะกระทำการและใช้อำนาจสั่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 ได้ทุกกรณี เมื่อเงินที่ตั้งไว้มีจำนวนไม่พอจ่าย และย่อมจะทำให้มาตรา 7 (1) มีความหมายกว้างจนปราศจากข้อจำกัด ซึ่งทำให้เจตนารมณ์ของมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 ซึ่งมุ่งประสงค์จะให้การจ่ายเงินคงคลังมีข้อจำกัดและอยู่ในขอบเขตของพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ซึ่งผ่านความเห็นชอบของรัฐสภามาแล้ว ต้องเสียไป

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นว่า พฤติการณ์อันมีความจำเป็นต้องจ่ายเงินโดยเร็วที่เกิดขึ้น เนื่องจากการที่รัฐบาลได้ขึ้นเงินเดือนให้แก่ข้าราชการประเภทต่าง ๆ ซึ่งมีผลทำให้เกิดความจำเป็นต้องเพิ่มรายจ่าย ที่เป็นค่าจ้างและค่าตอบแทนให้แก่ ลูกจ้าง กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน และทำให้เงินที่ตั้งไว้มีจำนวนไม่พอจ่าย จึงไม่ใช่เป็นพฤติการณ์ที่อยู่ในความหมายของมาตรา 7 (1) ซึ่งทำให้สั่งจ่ายเงินคงคลังได้ และหากรัฐบาลจะจ่ายเงินเพื่อการนี้ ก็จะต้องทำเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

ตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม หรือโดยวิธีการอื่นตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ต่อไป<sup>2</sup>

อนึ่ง แม้ว่าจะถือว่ามี ความจำเป็นเร่งด่วนอันมิได้เกิดจากการกระทำของฝ่ายบริหารเองแล้วก็ตาม การที่จะวินิจฉัยว่ากรณีใดเป็นกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนก็เป็นดุลพินิจของฝ่ายบริหารเองโดยไม่จำเป็นต้องผ่านรัฐสภา เหมือนอย่างในกรณีมาตรา 6 ที่การจ่ายเงินโดยมติให้จ่ายเงินไปก่อน ต้องเป็นมติของสภาผู้แทนราษฎร หรือในกรณีพระราชกำหนดให้จ่ายเงินไปก่อนก็ต้องนำเสนอรัฐสภาในภายหลัง จึงเห็นได้ว่าความจำเป็นที่เป็นพฤติการณ์ให้มีการจ่ายเงินแผ่นดินตามมาตรานี้ อยู่ในดุลพินิจของฝ่ายบริหารเองเท่านั้น ซึ่งหากมีการใช้จ่ายเงินแผ่นดินโดยอาศัยเหตุจำเป็นเร่งด่วนที่ไม่เหมาะสม ก็อาจทำให้เกิดผลเสียแก่ฐานะเงินคลังได้ไม่ยากนัก หากฝ่ายบริหารไม่มีวินัยทางการเงินการคลังที่ดี และยังอาจทำให้เกิดความล้มเหลวของรัฐสภาในการควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินได้

4.1.3 การใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณตามมาตรา 8 พระราชบัญญัติเงินคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

มาตรา 8 เงินต่อไปนี้ ให้ส่งจ่ายจากบัญชีเงินคลังบัญชีที่ 2 หรือคลังจังหวัด หรือคลังอำเภอได้คือ

- (1) เงินยืมทรงพระราชการ
- (2) เงินฝาก
- (3) เงินขายบิล
- (4) เงินที่จำเป็นต้องจ่ายคืนภายในปีงบประมาณที่นำส่งแล้ว

เพราะเป็นเงินอันไม่พึงต้องชำระให้แก่รัฐบาล

<sup>2</sup> อิศสระ นิติทัณฑ์ประภาศ, “ความเป็นมาในการตราพระราชบัญญัติเงินคลังพุทธศักราช 2491” อนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพนางชวนชื่น นิติทัณฑ์ประภาศ (กรุงเทพฯ : ฟันนี้พับลิชชิ่ง, 2533) หน้า 132-136

บทบัญญัติในมาตรา 8 นี้ เป็นการส่งจ่ายเงินจากคลัง นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในงบประมาณรายจ่ายแผ่นดิน เพื่อเป็นเงินยืมทรงพระราชกรณียกิจ เงินฝาก เงินขายบิล และเงินที่จำเป็นต้องจ่ายคืนภายในปีงบประมาณที่นำส่งแล้ว เพราะเป็นเงินอันไม่พึงต้องชำระให้แก่รัฐบาล บทบัญญัติตามมาตรานี้ไม่มีปัญหาในทางปฏิบัติมากนัก และจะเห็นได้ว่าโดยส่วนใหญ่ก็จะไม่ใช่เรื่องการจ่ายในกรณีฉุกเฉินหรือเป็นการจ่ายที่มีจำนวนมากแต่อย่างใด หากแต่การจ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณตามมาตรานี้เป็นการจ่ายที่มีความจำเป็นที่ไม่เปลี่ยนแปลง ฝ่ายนิติบัญญัติจึงให้อำนาจฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลจ่ายเงินในกรณีดังกล่าวได้ตลอดไป

#### 4.1.4 การใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณตามมาตรา 12 พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

มาตรา 12 การจ่ายเงินเป็นทุน หรือทุนหมุนเวียนเพื่อการใด ๆ ให้กระทำได้แต่โดยกฎหมาย

การที่เกิดการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณประเภทของเงินทุนตามมาตรา 12 ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าเกิดจากความจำเป็นในการใช้เงินที่ต้องการให้มีความคล่องตัวในการใช้เงินมากกว่าการใช้ตามงบประมาณปกติ แต่ความคล่องตัวที่ว่านี้ก็มิได้มีความสำคัญมากจนทำให้การควบคุมการใช้เงินอันถือว่าเป็นเงินแผ่นดินประเภทหนึ่งต้องเสียไปด้วย การจัดตั้งเงินทุนหรือทุนหมุนเวียนจึงเป็นข้อยกเว้นของหลักการทั่วไป ซึ่งจะต้องกระทำอย่างเคร่งครัด มิให้การเพิ่มขึ้นของจำนวนเงินทุนอย่างรวดเร็ว มาทำให้การจ่ายเงินแผ่นดินต้องเสียหลักการไป ปัญหาที่เกิดขึ้นในขณะนี้ เช่น

- เงินทุนหมุนเวียนของส่วนราชการเป็นจำนวนมากยังไม่มีการควบคุมที่ดีพอ และยังมีแนวทางปฏิบัติหรือมาตรฐานในการควบคุม ทำให้ไม่สามารถทราบถึงผลการดำเนินงานและฐานะที่แท้จริงของเงินทุน

ในการศึกษารายละเอียดของการควบคุมเงินทุนของส่วนราชการนั้น แต่เดิมนั้น กระทรวงการคลังเป็นเพียงผู้รับฝากเงินทุน ทุนหมุนเวียน ของส่วนราชการ และจ่ายเมื่อมีการขอเบิก กล่าวคือ ทำหน้าที่เป็นเพียงนายธนาคารผู้รับฝากเท่านั้น การควบคุมให้อยู่ในอำนาจของส่วนราชการ แต่ปรากฏว่าได้มีการวางฎีกาของเบิกเงินกินบัญชีเงินฝากที่มีอยู่เสมอ แสดงให้เห็นว่าส่วนราชการมิได้ควบคุมรายรับ และรายจ่ายให้สอดคล้องกัน และโดยที่

งบการเงินของเงินทุน หรือเงินทุนหมุนเวียนของส่วนราชการส่วนใหญ่ทำไมไม่ทันตามปีงบประมาณ และบางเงินทุนก็ยังไม่อาจออกงบการเงินได้ จึงทำให้กระทรวงการคลังไม่สามารถจะติดตามผลและควบคุมได้ ต่อมาจึงได้จัดให้มีการทำประมาณการรายรับ-รายจ่ายขึ้น เพื่อควบคุมการใช้จ่ายให้อยู่ในกรอบที่อนุมัติ แต่การเบิกเงินเกินบัญชีก็ยังมีปรากฏอยู่บ้าง สาเหตุเพราะยังมีได้ติดตามรายรับให้เข้าตามแผนด้วย การแก้ไขปัญหานี้จึงต้องแก้ไขให้มีการควบคุมทั้งด้านการเงินและการบัญชีควบคู่กัน ไปให้รัดกุม<sup>3</sup>

ในส่วนของระบบบัญชี กระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลาง ซึ่งมีหน้าที่เร่งรัดติดตามให้ส่วนราชการเจ้าของเงินทุน ทุนหมุนเวียน จัดทำงบการเงินเพื่อส่งให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบนั้น ก็ได้มีการเร่งรัดตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในระเบียบของแต่ละเงินทุน หรือทุนหมุนเวียน ดังนั้นจึงควรมีการปฏิบัติตามระเบียบให้เคร่งครัด พร้อมทั้งทำการวิเคราะห์งบการเงิน และเสนอแนะให้ส่วนราชการเจ้าของเงินทุนหมุนเวียนแก้ไขปรับปรุงให้ถูกต้องตามคำทักท้วงของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ตลอดจนออกติดตามผลและสนับสนุนส่วนราชการเจ้าของเงินทุนหมุนเวียน หรือเงินทุนต่าง ๆ ในการจัดวางระบบการบริหาร ระบบบัญชีและการเงิน พร้อมทั้งชำระบัญชีเงินทุนหมุนเวียน ที่เลิกกิจการแล้วเพื่อนำเงินส่วนที่เหลือส่งเป็นรายได้แผ่นดิน เพื่อนำกลับมาใช้จ่ายตามหลักการปกติต่อไป

มีข้อสังเกตอีกประการหนึ่งคือการบัญชีเงินทุน หรือเงินทุนหมุนเวียนนั้น ในการดำเนินงานของเงินทุน ข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีเงินงบประมาณสมทบด้านงานบริหารด้วย แต่ระบบการลงบันทึกบัญชีจะลงบันทึกเฉพาะการใช้จ่ายเฉพาะเงินทุนเท่านั้น จึงทำให้งบการเงินแสดงฐานะและผลการดำเนินการเพียงบางส่วนและไม่สมบูรณ์เพียงพอที่จะวิเคราะห์ในเชิงประเมินผลโครงการได้ และในการตรวจสอบงบการเงินของเงินทุนโดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินนั้น กรมบัญชีกลางก็ได้นำงบการเงินนั้นมาใช้ในการวิเคราะห์ฐานะของเงินทุนหมุนเวียน ตลอดจนการประเมินผลการดำเนินงานของเงินทุนหรือทุนหมุนเวียนแต่อย่างใด<sup>4</sup>

<sup>3</sup> รัตนา พุกษาเกษมสุข, การควบคุมเงินทุนหมุนเวียนของส่วนราชการ, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชาการบัญชี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2536, หน้า 3-4

<sup>4</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 41-42

ส่วนราชการใดควรมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมในการกำหนดระเบียบการใช้จ่ายเงินทุน ทุนหมุนเวียนต่างๆ ซึ่งในประเด็นปัญหานี้ คณะรัฐมนตรีได้เคยมีมติเมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2538 ให้สำนักงบประมาณให้ความเห็นชอบต่อระเบียบเงินทุน ทุนหมุนเวียนของส่วนราชการต่าง ๆ ก่อนที่จะประกาศใช้ระเบียบ<sup>5</sup> แต่กระทรวงการคลังได้มีหนังสือขอทบทวนมติของคณะรัฐมนตรีดังกล่าว โดยเหตุที่มาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดไว้ว่า องค์การใด ๆ ของรัฐบาลทั้งชั้นแล้วบรรดาที่เงินทุนหรือทุนหมุนเวียนนั้น ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจกำหนดข้อบังคับว่าด้วยการจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน และการนำทุนหรือผลกำไรเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 จึงขอให้กระทรวงการคลังเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบระเบียบเนื่องจากส่วนราชการ เจ้าของเงินทุน ทุนหมุนเวียน จะต้องถือปฏิบัติตามข้อบังคับว่าด้วยการจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน และการนำทุนหรือผลกำไรเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนดหลักเกณฑ์ขึ้นคือ ข้อบังคับว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการเงินขององค์การ พ.ศ. 2495 ซึ่งเป็นข้อบังคับที่กำหนดขึ้นตามนัยมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม<sup>6</sup>

โดยในเรื่องนี้คณะกรรมการร่างกฎหมายคณะที่ 1 คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่ พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 ได้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องเงินทุนหมุนเวียนไว้โดยเฉพาะคงจะเห็นได้จาก มาตรา 3 ได้นิยามความหมายของ "ทุนหมุนเวียน" ว่าหมายถึง ทุนที่ตั้งขึ้นเพื่อกิจการซึ่งอนุญาตให้นำรายรับสมทบทุนไว้ใช้จ่ายได้ และมาตรา 12 ของพระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติว่า การจ่ายเงินเป็นทุนหรือทุนหมุนเวียนให้กระทำได้ก็แต่โดยกฎหมาย นอกจากนี้ มาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจกำหนดข้อบังคับเกี่ยวกับการจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน และการนำทุนหรือผลกำไรเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 ทั้งนี้ โดยมีความมุ่งหมายที่จะให้กระทรวงการคลังควบคุมการใช้จ่ายเงินทุนหมุนเวียนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่จัดตั้งและ สอดคล้องกับระเบียบการเบิกจ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินโดยทั่วไป ซึ่งในเรื่องนี้กระทรวงการคลังได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 13 ออกข้อบังคับว่าด้วยวิธีการปฏิบัติเกี่ยวกับการ

<sup>5</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0206/ว 103 ลงวันที่ 4 กรกฎาคม 2538

<sup>6</sup> กระทรวงการคลัง ค่วนที่สุด ที่ กค 0526.5/57260 ลงวันที่ 18 ธันวาคม 2538

เงินขององค์การ พ.ศ. 2495 เพื่อกำหนดวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารเงินทุนหมุนเวียน จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นทำให้เห็นได้ว่า เงินทุนหมุนเวียนมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากเงินงบประมาณโดยทั่วไป กฎหมายจึงกำหนดเรื่องการจ่ายเงิน การเก็บรักษา และการนำทุนหรือผลกำไรเข้าบัญชีเงินคงคลังขององค์การ ที่ใช้ทุนหมุนเวียนไว้ในมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 โดยเฉพาะ

ส่วนมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ที่ได้กำหนดให้ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณเป็นผู้มีอำนาจในการกำหนดระเบียบเกี่ยวกับการใช้รายจ่ายของส่วนราชการตามที่กำหนดในแต่ละราชการตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม นั้น เห็นว่าบทบัญญัตินี้ดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ที่จะให้อำนาจแก่ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณในการดูแลการบริหารเงินงบประมาณโดยทั่วไป ในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดตั้งทุนหมุนเวียนนั้น โดยปกติสำนักงานงบประมาณจะตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อเป็นเงินทุนหมุนเวียนไว้เป็นรายการหนึ่งในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม เมื่อพระราชบัญญัติดังกล่าวมีผลใช้บังคับแล้ว สำนักงานงบประมาณจะอนุมัติเงินประจำงวดให้ส่วนราชการเจ้าของเงินทุนหมุนเวียนเพื่อเบิกไปเข้าบัญชีเงินทุนหมุนเวียนที่เปิดไว้กับกระทรวงการคลังทั้งจำนวน และเมื่อได้เบิกเงินงบประมาณรายจ่ายจำนวนนี้ไปเข้าบัญชีเงินทุนหมุนเวียนแล้ว เงินดังกล่าวก็จะหมดสภาพจากการเป็นเงินงบประมาณ และไม่อยู่ในความควบคุมของสำนักงานงบประมาณ แต่จะตกอยู่ภายใต้การดูแลของกระทรวงการคลังซึ่งมีหน้าที่ควบคุมดูแลการจ่ายเงินทุนหมุนเวียนตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง ดังนั้น จึงเห็นว่า เมื่อมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 ได้กำหนดให้กระทรวงการคลังมีอำนาจออกข้อบังคับเกี่ยวกับทุนหมุนเวียนไว้โดยเฉพาะแล้ว สำนักงานงบประมาณจึงไม่อาจอาศัยอำนาจตามมาตรา 20 ของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 กำหนดให้ส่วนราชการผู้บริหารเงินทุนหมุนเวียนเสนอร่างระเบียบเงินทุนหมุนเวียน เพื่อให้สำนักงานงบประมาณเห็นชอบก่อนได้ ด้วยเหตุนี้ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2538 ข้อ 2 เรื่องการจัดตั้งเงินทุนหมุนเวียนจึงขัดแย้งกับมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และสมควรยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดระเบียบเงินทุนหมุนเวียนดังกล่าว

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 1) มีข้อสังเกตว่า หากสำนักงานงบประมาณประสงค์จะดูแลให้มีการใช้งบประมาณรายจ่ายรายการดังกล่าวให้ถูกต้องตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งทุนหมุนเวียน ก็อาจทำได้โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 6 (1) แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 เรียกให้ส่วนราชการที่เป็นผู้ขอตั้งงบประมาณรายจ่ายเป็นเงินทุนหมุนเวียนชี้แจง วัตถุประสงค์และรายละเอียดในการจัดตั้งเงินทุนหมุนเวียนให้ชัดเจนเพื่อประกอบการวิเคราะห์ค่าขอตั้งงบประมาณรายจ่ายรายการดังกล่าว เมื่องบประมาณดังกล่าวได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว ในชั้นการร่างระเบียบเงินทุนหมุนเวียนของส่วนราชการเพื่อเสนอกระทรวงการคลังพิจารณาให้ความเห็นชอบ กระทรวงการคลังควรจะเชิญผู้แทนสำนักงานงบประมาณไปร่วมพิจารณาคำชี้แจง ซึ่งได้ทราบว่าเป็นทางปฏิบัติที่ผ่านมาก็ได้มีการดำเนินการเช่นนั้นอยู่แล้ว<sup>7</sup>

ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเมื่อวันที่ 10 กันยายน 2539 ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบระเบียบอันเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินทุน หรือทุนหมุนเวียนตามหลักการและวิธีปฏิบัติเช่นเดิม<sup>8</sup> ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วการที่ให้สำนักงานงบประมาณมีส่วนให้ความเห็นชอบในการประกาศระเบียบเงินทุนหรือระเบียบเงินทุนหมุนเวียนของส่วนราชการนับว่ายังคงมีความสำคัญและมีความจำเป็น เนื่องจากสำนักงานงบประมาณเป็นผู้พิจารณาในการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินในการจัดตั้งเงินทุน ทุนหมุนเวียน หรือกองทุนใด ๆ ขึ้น จึงเป็นส่วนราชการที่ได้ประสานกับส่วนราชการที่จะจัดตั้งเงินทุน และทราบถึงวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเงินทุนหรือทุนหมุนเวียนเป็นอย่างดี การมีส่วนในการให้ความเห็นชอบระเบียบก็จะเป็นส่วนหนึ่งที่สามารถกำหนดการใช้จ่ายตามระเบียบ ให้เป็นไปโดยถูกต้องตามวัตถุประสงค์ที่แท้จริงได้ แต่อย่างไรก็ดีเมื่อกฎหมายเงินคงคลังได้กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้เช่นนี้จึงเป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาคือไปว่าสมควรจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายต่อไปอย่างไรบ้าง

- การที่วิธีการจัดตั้งเงินทุนสามารถกระทำได้โดยการจัดตั้งตามกฎหมายพิเศษ และกรณีจัดตั้งไว้ในกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น มีความแตกต่างกันในการควบคุมเนื่องจากการออกเป็นกฎหมายเฉพาะนั้นมักจะถูกพิจารณาโดยรัฐสภาในเนื้อหา

<sup>7</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร 0601/539 ลงวันที่ 8 สิงหาคม 2539

<sup>8</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0216/ว 182 ลงวันที่ 18 กันยายน 2539

มากกว่าการกำหนดแบ่งไว้เป็นรายการหนึ่งในกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปี ส่วนราชการต่าง ๆ จึงนิยมเสนอตั้งเงินทุนเข้ามาในกฎหมายของงบประมาณรายจ่ายประจำปี จึงทำให้เห็นว่าหากการจัดตั้งเงินทุนกระทำได้ยากหรือจะต้องถูกฝ่ายนิติบัญญัติตรวจสอบซักถามมาก ๆ นั้น ย่อมเป็นผลดีที่ว่าจำนวนทุนอาจจะเกิดขึ้นน้อยลง และจำกัดเฉพาะที่จำเป็น ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนโดยรวมเท่านั้น

- การที่จัดตั้งเงินทุนใดขึ้นก็เพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของเงินทุนนั้น แต่ปัจจุบันมีแนวโน้มที่จะมีการโอนเงินทุนไปดำเนินการอื่นที่อาจเหมือนหรือแตกต่างกัน ข้อนี้มีการให้เหตุผลว่าเงินทุนนั้นเป็นเงินแผ่นดินของงบประมาณ จึงเป็นเงินที่ไม่อยู่ในการกำกับของสำนักงบประมาณ แต่ก็เห็นได้ว่าการนำเงินทุนนั้นไปใช้ในกิจการ หรือส่วนราชการอื่นนอกเหนือจากส่วนราชการที่ได้รับอนุมัติให้จัดตั้งเงินทุนในครั้งแรก ย่อมเป็นการบิดเบือนวัตถุประสงค์ที่ได้แจ้งและเสนอต่อรัฐสภาครั้งแรกในการขออนุมัติการจัดตั้งเงินทุนนั้น ซึ่งในปัญหาที่คล้ายคลึงกันคือ กรณีกระทรวงการคลังต้องการรวมเงินทุนหมุนเวียนของส่วนราชการต่าง ๆ ที่มีวัตถุประสงค์คล้ายกันเข้าไว้ด้วยกัน คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 7) ได้พิจารณาและมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นกฎหมายที่ให้จัดตั้งเงินทุนใดขึ้นแล้ว ก็จะต้องจัดตั้งเงินทุนนั้นให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย เว้นแต่จะได้มีการโอนตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ดังนั้นการรวมเงินทุนเข้าด้วยกันจึงเป็นการผิดวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ให้แยกเงินทุนเหล่านั้นออกจากกัน<sup>9</sup>

ปัญหาในการควบคุมเงินทุนหมุนเวียน ในปัจจุบันยังมีสาเหตุสำคัญอีกสาเหตุหนึ่ง คือในการพิจารณาดังเงินทุนหมุนเวียน ยังไม่มีการพิจารณาวิเคราะห์ที่ดีพอ อันจะเห็นได้จากจำนวนเงินทุนหมุนเวียน ที่ตั้งขึ้นในปีหนึ่ง ๆ มีจำนวนมาก และมีเงินทุนหมุนเวียนอยู่หลายทุน ซึ่งเป็นของส่วนราชการเดียวกันมีวัตถุประสงค์ที่เหมือนกันหรือคล้ายคลึงกัน และบางเงินทุนหมุนเวียนๆ ก็เป็นแหล่งเงินได้ที่เลี้ยงตัวเองได้ และยังมีกำไรเหลืออยู่อีกเป็นจำนวนมาก ซึ่งเมื่อมีเงินทุนหมุนเวียน เป็นจำนวนมากก็ยิ่งยากแก่การควบคุม ดังนั้น จึงควรพิจารณาว่า ลักษณะการดำเนินงานอะไรบ้างที่ควรตั้งเป็นระบบเงินทุนหมุนเวียน และเงินทุนหมุนเวียนใดที่หมดประโยชน์หรือ ไม่มีกิจกรรมใดเกิดขึ้นแล้วก็ควรพิจารณา

<sup>9</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร 0601/874 ลงวันที่ 2 มิถุนายน 2530



ยกเลิกไป ซึ่งในการปิดเงินทุนหมุนเวียน จะต้องจัดให้มีการชำระบัญชี โดยตั้งกรรมการชำระบัญชีซึ่งประกอบด้วย

- ส่วนราชการเจ้าของเงินทุนหมุนเวียน
- สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน
- กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง

ในการชำระบัญชีนี้อำนาจของส่วนราชการเจ้าของเงินทุนฯ จะต้องรวบรวมเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ของเงินทุนหมุนเวียน ที่จะยกเลิกนำส่งให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบความถูกต้อง ในกรณีที่หลักฐานใบสำคัญมีไม่ครบถ้วน ไม่ถูกต้อง ส่วนราชการก็อาจตกลงกับกระทรวงการคลังเพื่อขออนุมัติการลงบัญชีโดยไม่มีใบสำคัญ เมื่อสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเห็นชอบก็จะแจ้งให้กรมบัญชีกลางปิดบัญชีเงินทุนหมุนเวียนนั้น ถ้ามีเงินเหลือก็จะนำส่งเข้าเป็นรายได้แผ่นดิน<sup>10</sup>

#### 4.2 ปัญหาการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ถือว่าเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญฉบับหนึ่งต่อการงบประมาณ เนื่องจากเป็นกฎหมายที่ได้กำหนดวิธีการต่าง ๆ ของการงบประมาณ เช่น การจัดทำงบประมาณ ลักษณะของงบประมาณ การควบคุมงบประมาณ ตลอดจนการนำเงินส่งคลัง ซึ่งในส่วนของการนำเงินส่งคลังนี้เองที่ถือเป็นหลักการที่สำคัญอันหนึ่ง ที่ได้กำหนดไว้ในมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวว่า ส่วนราชการสามารถนำเงินบางประเภทที่ได้รับยกเว้นให้ไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน และสามารถนำไปใช้จ่ายได้ ซึ่งการใช้จ่ายในส่วนนี้นับวันก็จะมีจำนวนที่เพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งการใช้จ่ายต่าง ๆ รัฐสภาไม่ได้รับทราบด้วย เพราะว่าเป็นบทบัญญัติมิได้มีการขออนุญาตต่อสภา และเมื่อใช้จ่ายไปแล้วก็ไม่มีบทบัญญัติให้รายงานการใช้จ่ายต่อรัฐสภานอกจากนี้ก็มีการใช้จ่ายทุนสำรองจ่ายตามมาตรา 29 ทวิอีกด้วย ซึ่งจะต้องพิจารณาถึงปัญหาการใช้จ่ายตามลำดับ

<sup>10</sup> รัตนา พุกกาเกษมสุข, การควบคุมเงินทุนหมุนเวียนของส่วนราชการ, หน้า 33, 65-66

#### 4.2.1 การใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณตามมาตรา 24 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

**มาตรา 24** บรรดาเงินที่ส่วนราชการได้รับเป็นกรรมสิทธิ์ ไม่ว่าจะได้รับตามกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับ หรือได้รับชำระตามอำนาจหน้าที่หรือสัญญา หรือได้รับจากการให้ใช้ทรัพย์สิน หรือเก็บดอกผลจากทรัพย์สินของราชการ ให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินนั้น นำส่งคลังตามระเบียบหรือข้อบังคับที่รัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น

ส่วนราชการใดได้รับเงินที่มีผู้มอบให้โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อให้ส่วนราชการนั้นใช้จ่ายในกิจการของส่วนราชการนั้นก็ดี หรือได้รับเงินที่เกิดจากทรัพย์สินซึ่งมีผู้มอบให้ เพื่อหาดอกผลใช้จ่ายในกิจการของส่วนราชการนั้นก็ดี ให้ส่วนราชการนั้นจ่ายเงินหรือก่อนนี้ผูกพันภายในวงเงินที่ได้รับนั้นได้ และไม่ต้องนำส่งคลัง

ในกรณีที่ส่วนราชการได้รับเงินตามโครงการช่วยเหลือหรือร่วมมือกับรัฐบาลต่างประเทศ องค์การสหประชาชาติ ทบวงการชำนัญพิเศษแห่งสหประชาชาติ องค์การระหว่างประเทศอื่นใด หรือบุคคลใดไม่ว่าจะเป็นเงินให้กู้หรือให้เปล่า รวมทั้งเงินที่ส่วนราชการได้รับสืบเนื่องจากโครงการช่วยเหลือหรือร่วมมือเช่นว่านั้น รัฐมนตรีจะกำหนดเป็นอย่างอื่นโดยไม่ต้องนำส่งคลังก็ได้ .....

การใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณตามมาตรา 24 นี้เริ่มต้นก็เนื่องจากในสมัยของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งเคิมตั้งแต่ประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวในปี พ.ศ. 2502 นั้น ไม่ได้มีบทบัญญัติเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และในการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) ในปี พ.ศ. 2503 ก็ได้มีการถกเถียงถึงความจำเป็นในการแก้ไขมาตรา 24 ซึ่งมีข้อความตอนหนึ่งว่า “ในบทบัญญัติบางมาตราของกฎหมายวิธีการงบประมาณฉบับเดิมก็ได้วางกำหนดคกฏเกณฑ์ไว้เคร่งครัดเกินไปจนเป็นอุปสรรคแก่การปฏิบัติงานและการบริหาร ซึ่งทางรัฐบาลได้รับคำร้องเรียนจากหน่วยต่าง ๆ เฉพาะอย่างยิ่งก็คือในเรื่องกู้ยืมเงินของรัฐวิสาหกิจ การนำส่งเงินรายรับต่อคลังของสถาบันบางแห่ง หรือในกรณีที่มิเอกชนบริจาคเงินบำรุงสถาบันต่าง ๆ เพื่อการหนึ่งการใดเป็นพิเศษ ในเหตุนี้ในทางกฎหมายก็ควรจะต้องอนุโลมให้เป็นไปตามเจตนาของผู้บริจาค้นั้น ๆ เพราะฉะนั้นจึงได้แก้กฎหมายอันนี้ที่ไม่เหมาะสมแล้วก็ให้มีขอบเขตอันสมควรที่จะปฏิบัติได้ แล้วนอกจากนั้นไม่ว่าเงินประเภท

ใดต้องนำส่งต่อคลังหมด ไม่ว่าเงินผู้บริจาคหรือเงินบำรุงอะไรต่าง ๆ ก็นำเงินส่งต่อคลังหมด

ปัญหาสำคัญที่สุดก็คือว่า เช่นอย่างเงินบำรุงโรงเรียนหรือเฉพาะอย่างยิ่งที่ผมเคยไปแถลงในที่ประชุมของสภาการศึกษาหรือต่อมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ไว้แล้วว่า บรรดาเงินค่าบำรุงโรงเรียนซึ่งเราได้เริ่มเก็บ ใช้คำว่าเป็นเงินบำรุง ก็คือเงินค่าเล่าเรียนนั่นเองแหละ คนละ 400 บาททุกมหาวิทยาลัย เงิน 400 บาท ความจริงไม่พอเลย เช่นอย่างเรียนแพทย์ คนหนึ่งอย่างนี้เฉพาะค่าใช้จ่ายเป็นเรือนแสน แต่เราให้แก่ออกเพียง 400 บาท เท่านั้น แล้วก็หลายมหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ก็ 400 บาท มหาวิทยาลัยอะไรก็ 400 บาท เพื่อให้แก่ผู้เรียนจะต้องเสียเงิน ไม่ใช่ว่าเรียนแล้วไม่ต้องเสียเงิน อย่างที่ผมได้เคยชี้แจงแล้วว่า ไม่มีมหาวิทยาลัยเกือบจะพูดได้ว่าในโลกที่เขาเรียนฟรีกันตั้งแต่เริ่มต้นจนจบโดยที่รัฐบาลต้องออกในเรื่องชั้นมหาวิทยาลัยนี้ เพราะฉะนั้นจึงให้แก่ออกเพียงคนละ 400 บาท และผมได้เคยกล่าวคำมั่นและได้กล่าวบอกว่า เงินที่ต้องเสียค่าเล่าเรียนหรือเงินบำรุงนี้ก็ตามจะเอาไปที่ไหน จะเอาไปไว้ที่มหาวิทยาลัยนั้น ๆ เพื่อใช้จ่ายคือบำรุงมหาวิทยาลัยนั้น ๆ แต่ถ้าตามกฎหมายเก่าถ้าปฏิบัติโดยเคร่งครัดแล้วจะทำอย่างนั้นไม่ได้ จะต้องนำเงิน 400 บาทที่แก่ออกเสียส่งให้คลังหมด ไม่ว่าอะไรหมดส่งให้คลังหมด ซึ่งผมคิดว่าท่านทั้งหลายซึ่งเคยเป็นข้าราชการประจำมาคงจะทราบแล้ว ไม่ว่าทำอะไรถ้าจะต้องส่งเข้าคลังหมด ตลอดจนกระทั่งเงินของผู้บริจาคตามเจตนาของเขาว่าให้บำรุงไอนั้น บำรุงไอนี้ ก็จะต้องนำส่งคลังหมด

เพราะฉะนั้น เหตุนี้ผมคิดว่าเราจะต้องสนองตามเจตนาอันดีของผู้บริจาค และเพื่อให้นักศึกษาต่าง ๆ เขาเข้าใจว่าเงินที่เขาเสียไปนั้น ไม่ไปใช้ทำอย่างอื่น เอาไปใช้เพื่อการศึกษาของมหาวิทยาลัยของเขา ซึ่งผมเองเคยพูดว่าเช่นนั้น เนื่องจากเหตุผลต่าง ๆ เราจึงได้คลี่คลายกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่วางขึ้นให้เป็นการผ่อนเบาลงให้เป็นไปตามความมุ่งหมาย โดยที่แก้ไขบทบัญญัติที่ไม่เหมาะสมนั้น เพื่อให้ปฏิบัติได้ภายในขอบเขตอันสมควร”

กรณีเงินรายรับตามมาตรา 24 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 โดยหลักการแล้วบรรดาเงินที่ส่วนราชการได้รับจะต้องนำส่งคลัง แต่เนื่องจากในบางกิจการอาจมีความจำเป็นที่ต้องให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐมีความคล่องตัวในการใช้จ่ายเงินแผ่นดินมากกว่าการใช้จ่ายงบประมาณปกติ จึงทำให้เกิดแนวคิดที่เป็นข้อยกเว้นของหลักการนำเงินส่งคลังขึ้น โดยการอนุญาตให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐบางประเภท เช่นมหาวิทยาลัย หรือราชการบริหารส่วนท้องถิ่น สามารถนำเงินรายรับไปใช้จ่ายในการ

คำเนินกิจกรรมของหน่วยงานตนเองได้ และยังมีเงินบางประเภทที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังสามารถอนุญาตให้ส่วนราชการไม่ต้องนำส่งคลัง เช่น เงินที่ได้รับในลักษณะค่าชดใช้ความเสียหายหรือสิ้นเปลืองแห่งทรัพย์สิน และจำเป็นต้องจ่ายเพื่อบูรณทรัพย์สินหรือจัดให้ได้ทรัพย์สินคืนมา หรือเงินที่เป็นรายรับของส่วนราชการที่เป็นสถานพยาบาล สถานประชาสงเคราะห์ หรือเงินที่ได้รับในลักษณะผลพลอยได้จากการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ การที่เงินต่าง ๆ เหล่านี้ไม่ต้องนำส่งคลัง จึงเป็นข้อยกเว้นของหลักการทั่วไปซึ่งต้องกระทำโดยความระมัดระวัง เพราะทั้งการอนุญาตให้ไม่ต้องนำส่งคลังเป็น รายได้แผ่นดิน และระเบียบการใช้จ่ายที่ต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และผู้อำนวยการสำนักงานประมาณนั้น จะเห็นได้ว่าตั้งแต่ขั้นตอนการอนุมัติให้ไม่ต้องนำส่งคลังตลอดจนถึงขั้นการใช้จ่ายเงินถูกกำหนดโดยฝ่ายบริหารเองทั้งสิ้น โดยเจตนารมณ์ของกฎหมายวิธีการงบประมาณนั้น อาจกล่าวได้ว่าเพื่อให้ส่วนราชการที่มีเงิน รายรับสามารถนำเงินรายรับที่ได้ไปใช้จ่ายในกิจการนั้น ๆ ได้ตามความจำเป็น และเพื่อความคล่องตัวได้จำนวนหนึ่ง แต่ในปัจจุบันการใช้จ่ายเงินกรณีดังกล่าวได้เพิ่มขึ้นอย่างมาก ทั้งจำนวนเงินและประเภทของเงินที่ได้รับอนุญาตไม่ต้องส่งคลังของส่วนราชการต่าง ๆ ก็เพิ่มขึ้นอย่างมาก ระเบียบที่ถูกกำหนดขึ้นมาโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และผู้อำนวยการสำนักงานประมาณที่ประกาศใช้ออกมา ก็มีความแตกต่างกันไปตามแต่ลักษณะของเงินรายได้แต่ละประเภท และกิจกรรมที่เป็นแหล่งที่มาของเงิน ทำให้เป็นการลักลั่นกันในระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ ทั้งนี้ยังไม่นับรวมถึงกรณีส่วนราชการบางแห่งที่ไม่มีเงินประเภทนี้ ปัญหาที่เห็นได้ชัดเจนอีกประการหนึ่งของระเบียบเงินรายรับก็คือ ไม่มี การกำหนดวงเงินขั้นสูงที่อนุญาตให้ส่วนราชการที่มีเงินรายรับเก็บรักษาเงินไว้ใช้จ่ายตามความจำเป็นได้โดยไม่ต้องนำส่งคลัง เหตุที่ควรต้องกำหนดไว้เช่นนี้ก็เพื่อการควบคุมให้ส่วนราชการต่าง ๆ มีเงินแผ่นดินนอกงบประมาณไว้ใช้จ่ายในจำนวนที่เหมาะสม เนื่องจากที่ได้กล่าวแล้วว่าหลักการคือ การนำเงินที่ส่วนราชการได้รับส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน ดังนั้นเมื่อมีเงินที่เกินสมควรก็ควรนำส่งคลัง

ปัญหาของการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณกรณีนี้เป็นปัญหาที่กำลังเริ่มส่อเค้าที่จะเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ทั้งนี้จะขอยกตัวอย่างของปัญหาที่เกิดขึ้นจริง ๆ แล้ว ดังนี้

- **กรณีแรก** เป็นเรื่องที่กรมการแพทย์ใช้เงินบำรุงโรงพยาบาลตามระเบียบกระทรวงสาธารณสุขว่าด้วยการเก็บรักษา และการจ่ายเงินบำรุงโรงพยาบาลในสังกัดกรมการแพทย์ จัดซื้อพรมปูพื้น ซึ่งในกรณีนี้ตามระเบียบดังกล่าว ข้อ 6 (4) เป็นระเบียบที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและผู้อำนวยการสำนักงานประมาณแล้วนั้น กำหนดว่ารายจ่ายค่าครุภัณฑ์ซึ่งมีราคาเกินกว่าหน่วยละ 10,000 บาท (ในขณะนั้นเป็นปี พ.ศ. 2514) ต้องขอทำความตกลงกับสำนักงานประมาณก่อนการจัดซื้อ โดยนัยดังกล่าวหากเป็นการจัดซื้อที่มีราคาต่อหน่วยต่ำกว่า 10,000 บาท จึงไม่ต้องขอตกลงกับสำนักงานประมาณ เมื่อเป็นเช่นนี้หากจะใช้เงินงบประมาณที่ได้รับตามปกติจัดซื้อซึ่งตามระเบียบที่เกี่ยวข้องจะต้องตกลงกับสำนักงานประมาณก่อนจึงไม่ได้รับความสะดวก กรมการแพทย์จึงอาศัยช่องว่างดังกล่าวจัดซื้อตามระเบียบของตนเองโดยไม่ขอทำความตกลงกับสำนักงานประมาณ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือหันไปใช้เงินแผ่นดินนอกงบประมาณที่อยู่ในอำนาจของตนเอง แทนที่จะขอเงินงบประมาณปกติจากสำนักงานประมาณ ซึ่งอาจไม่ได้รับอนุมัติจากสำนักงานประมาณ โดยเรื่องดังกล่าวได้มีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวางในที่ประชุมคณะกรรมการประสานงานระหว่างหน่วยราชการทางการเงิน ซึ่งประกอบไปด้วยผู้แทนจากกรมบัญชีกลาง สำนักงานประมาณ และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ได้มีมติว่าในชั้นแรกเห็นควรให้สำนักงานประมาณแสดงความเข้าใจไปยังกระทรวงสาธารณสุขก่อนว่าตามระเบียบนั้นต้องการให้นำเงินแผ่นดินนอกงบประมาณที่ได้รับอนุญาตให้ใช้นั้นไปใช้ในทางที่เป็นประโยชน์ต่อโรงพยาบาลและคนไข้ มิให้นำไปใช้ในสิ่งฟุ่มเฟือยอันไม่ตรงต่อวัตถุประสงค์ของระเบียบ และหากยังไม่ได้ผลก็สมควรให้มีการแก้ไขระเบียบต่อไป<sup>11</sup>

- **กรณีที่สอง** เป็นเรื่องของกรณีที่ส่วนราชการที่มีเงินแผ่นดินนอกงบประมาณประเภทเงินรายรับเป็นของตนเอง นำเงินนั้นไปสมทบกับงบประมาณที่ได้รับในการจัดซื้อรถเพื่อใช้ในราชการสูงกว่าราคามาตรฐานที่ทางราชการกำหนด ซึ่งเป็นการลักลั่นกันกับส่วนราชการที่ไม่มีเงินรายรับเป็นของตนเอง ข้อนี้ทำให้เห็นได้ชัดเจนว่านอกจากเป็นการหลอมน้ำระหว่างส่วนราชการที่มีและไม่มีเงินรายรับแล้ว ยังทำให้มาตรฐานของการใช้รถของแต่ละส่วนราชการต่างกัน ทำให้ยากแก่การควบคุมค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นตามมา

<sup>11</sup> รายงานการประชุมคณะกรรมการประสานงานระหว่างหน่วยราชการทางการเงิน ครั้งที่ 1/2514 วันพฤหัสบดีที่ 4 กุมภาพันธ์ 2514

เช่น การบำรุงรักษา และค่าน้ำมันเชื้อเพลิง ซึ่งจะต้องจ่ายจากเงินงบประมาณ จึงทำให้เป็นภาระแก่เงินงบประมาณได้ ดังนั้นที่ประชุมจึงมีมติว่าการนำเงินแผ่นดินนอกงบประมาณ มาสมทบกับเงินงบประมาณเพื่อจัดซื้อรถที่เกินกว่าราคาและขนาดมาตรฐานที่สำนักงาน งบประมาณกำหนด จะกระทำมิได้ แต่หากเป็นการจัดซื้อที่ไม่เกินราคามาตรฐานแล้ว ก็ให้ สามารถดำเนินการได้ ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าการสมทบเพื่อจัดซื้อในราคาไม่เกินราคามาตรฐานที่ ให้กระทำได้อีกก็เพราะว่าไม่ทำให้มาตรฐานการใช้จ่ายของส่วนราชการต่าง ๆ เสียไป และ เหตุผลประการที่สองก็เพื่อนำเงินแผ่นดินนอกงบประมาณมาใช้ให้เกิดประโยชน์ที่สุด โดย เป็นการประหยัดเงินงบประมาณแผ่นดินที่มีอยู่อย่างจำกัดได้อีกทางหนึ่ง<sup>12</sup>

- **กรณีที่สาม** เป็นกรณีที่กระทรวงสาธารณสุขได้รับเงินจากโครงการประกัน สังคมเพื่อจัดบริการทางการแพทย์ให้แก่ผู้ประกันตน จึงได้ประกาศใช้ระเบียบกระทรวง สาธารณสุขว่าด้วยกองทุนประกันสังคมกลาง พ.ศ. 2535 ขึ้น โดยกำหนดให้มีเงินกองทุน ประกันสังคมกลางในกระทรวงสาธารณสุข และกำหนดหลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงิน โดย การให้ค่าตอบแทนแก่แพทย์และลูกจ้างที่เข้ามาทำงานในโครงการประกันสังคมในอัตราที่ สูงกว่าที่ทางราชการกำหนด ซึ่งสำนักงานงบประมาณได้ทำการทักท้วงว่าการใช้จ่ายเงินดังกล่าว เป็นกรณีตามมาตรา 24 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 การที่กระทรวง สาธารณสุขกำหนดระเบียบขึ้นใช้เองจึงเป็นการไม่ถูกต้อง<sup>13</sup> ทั้งในเรื่องนี้ในเบื้องต้น กระทรวงการคลังก็มีความเห็นแล้วว่าเงินที่กระทรวงสาธารณสุขได้รับจากสำนักงานประกัน สังคมเป็นค่าจัดบริการทางการแพทย์ให้แก่ผู้ประกันตน ถือเป็นรายรับของสถานพยาบาล<sup>14</sup> เท่ากับว่ากระทรวงการคลังเองก็คิดได้มีความเห็นว่าเงินดังกล่าวเป็นเงินตามมาตรา 24 นี้ เช่นกัน ในเรื่องนี้ภายหลังจึงได้มีการแก้ไขโดยการประชุมร่วมกันของส่วนราชการที่ เกี่ยวข้อง เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น โดยการกำหนดเป็นระเบียบกระทรวงสาธารณสุขว่าด้วย การรับจ่ายเงินรายรับเพื่อประโยชน์การสาธารณสุข ตามนัยมาตรา 24 ซึ่งสำนักงานงบประมาณ

<sup>12</sup> รายงานการประชุมคณะกรรมการประสานงานระหว่างหน่วยราชการทางการเงิน ครั้งที่ 5/2517 ลงวันที่ 25 พฤศจิกายน 2517

<sup>13</sup> หนังสือสำนักงานงบประมาณ ที่ นร 0403/9938 ลงวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2537

<sup>14</sup> หนังสือกระทรวงการคลังที่ กค 0502/64787 ลงวันที่ 21 พฤศจิกายน 2534

ก็ได้มีหนังสือตอบให้ความเห็นชอบกับระเบียบที่ได้ดำเนินการให้ถูกต้องใหม่นี้ในปี พ.ศ. 2539<sup>15</sup> เรื่องนี้จึงเป็นกรณีที่ทำให้เห็นได้ว่าหากปราศจากการตรวจสอบควบคุมที่ดีแล้ว ก็จะทำให้เกิดการใช้จ่ายเงินแผ่นดินที่ผิดพลาดไป ทั้งการใช้จ่ายก็จะไม่มีมาตรฐานที่เหมาะสมในระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ และสำหรับการจ่ายเงินแผ่นดินที่ผิดพลาดไปแล้วก็ไม่สามารถเรียกกลับคืนมาได้อีก และยังเป็นข้อคิดอีกว่ายังมีระเบียบที่ถูกกำหนดขึ้นเองเช่นนี้อีกหรือไม่ และหากมีจะมีเป็นจำนวนเท่าไรที่ยังไม่ได้ถูกตรวจสอบ และทำให้มีการใช้จ่ายเงินแผ่นดินไปแล้วมากน้อยสักเท่าใด?

จากปัญหาการใช้จ่ายที่ได้กล่าวพร้อมยกตัวอย่างแล้วในเบื้องต้นทำให้เห็นได้ว่าปัญหาในการควบคุมเงินแผ่นดินนอกงบประมาณที่เป็นเงินรายรับนี้มีอยู่หลายกรณีเช่น

- ความที่มีเงินรายรับหลากหลายประเภทที่ได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังให้ไม่ต้องนำส่งคลังก็ดี หรือความหลากหลายของภารกิจแต่ละส่วนราชการก็ดี ทำให้เกิดมีระเบียบเงินรายรับที่อาจเหมือนหรือต่างกันโดยสิ้นเชิง ซึ่งส่งผลถึงความยากในการที่จะกำหนดมาตรฐานของระเบียบเงินรายรับขึ้นมาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา ให้ส่วนราชการได้รับความคล่องตัวในการใช้จ่ายเงินที่เหมาะสมในแต่ละส่วนราชการ และไม่เป็นการเหลื่อมล้ำกันว่าส่วนราชการใดได้รับการผ่อนคลายจากกฎเกณฑ์ของทางราชการมากกว่ากัน

การขาดความสนใจในการควบคุมการใช้จ่ายเงินรายรับโดยเจ้าหน้าที่ของสำนักงานประมาณ โดยเจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณของสำนักงานประมาณส่วนใหญ่เห็นว่าเงินรายรับเป็นเงินแผ่นดินนอกงบประมาณ และเป็นเงินของส่วนราชการนั้น ๆ ซึ่งสำนักงานประมาณไม่ควรก้าวก่าย อีกทั้งการที่มีการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณที่สูงขึ้นก็จะเป็นการประหยัดเงินงบประมาณไปในตัว ซึ่งในข้อนี้ผู้เขียนมีความเห็นว่าจริงอยู่ที่การใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณเป็นการประหยัดเงินงบประมาณ แต่ความสำคัญควรอยู่ที่ว่าการใช้จ่ายเงินนั้นได้ใช้ไปเพื่อวัตถุประสงค์อะไรด้วย เช่น เงินรายรับของสถานพยาบาลก็ควรใช้เพื่อเสริมในการให้บริการทางการแพทย์แก่ประชาชนในส่วนที่รัฐไม่สามารถให้การสนับสนุน หรือหากการสนับสนุนจากรัฐจะเป็นการล่าช้าเกินสมควร เป็นต้น หากมีการใช้จ่ายเงินไปมากแต่ไม่สอดคล้องกับการใช้จ่ายเงินงบประมาณที่ผ่านการพิจารณาวางแผน

<sup>15</sup> หนังสือสำนักงานประมาณ ที่ นร 0403/7939 ลงวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2539

การใช้จ่าย และผ่านการอนุมัติจากรัฐสภา ก็จะไม่เป็นการประหยัดเงินงบประมาณเลย แต่ในทางตรงกันข้ามอาจมีการใช้จ่ายที่กลับเพิ่มภาระในการใช้จ่ายเงินงบประมาณอีกก็ได้ ทั้งการเข้าไปพิจารณาของสำนักงบประมาณก็มีใช้การกระทำตามอำเภอใจ แต่เป็นการเข้าไปร่วมพิจารณาตามที่มีบทบัญญัติของกฎหมายและระเบียบที่ให้อำนาจไว้

การที่มีเงินรายรับเพิ่มมากขึ้น จะเป็นการยากในการควบคุมปริมาณเงินที่เข้าสู่ระบบเศรษฐกิจของประเทศ เนื่องจากหากเป็นเงินงบประมาณนั้น สำนักงบประมาณอาจใช้ระบบเงินประจำงวดที่สามารถกำหนดปริมาณการใช้จ่ายเงินแผ่นดินที่จะเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจ โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการงบประมาณได้ ในขณะที่เงินรายรับนั้นส่วนราชการต่าง ๆ มีอำนาจที่จะใช้จ่ายเมื่อใดก็ได้ถ้าไม่เกินจากหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในแต่ละระเบียบ ซึ่งหากในอนาคตจำนวนเงินมีการเพิ่มสูงขึ้นเรื่อย ๆ ก็อาจส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจได้ อีกทั้งยังเป็นการเหลื่อมล้ำกันระหว่างส่วนราชการที่มีเงินรายรับกับส่วนราชการที่ไม่มีเงินรายรับด้วย

ปัญหาของการควบคุมอีกประการหนึ่งก็คือการที่ไม่มีการกำหนดวงเงินที่ส่วนราชการที่มีเงินรายรับจะสามารถเก็บรักษาเงินไว้ใช้จ่ายได้ในจำนวนที่เหมาะสม และหากเกินจำนวนที่กำหนดไว้ก็ให้นำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินเพื่อนำไปจัดสรรเป็นงบประมาณมาใช้จ่ายตามวิธีการปกตินั้น ทำให้เป็นช่องให้ส่วนราชการต่าง ๆ ต้องการบริหารเงินรายรับของตนเองให้มีจำนวนที่เพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ เหตุผลก็คือการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณใช้ได้คล่องตัวกว่า และไม่ต้องขออนุญาตการใช้จ่ายเงินจากฝ่ายนิติบัญญัติเหมือนอย่างการใช้จ่ายเงินงบประมาณ ซึ่งจะถูกฝ่ายนิติบัญญัติซักถามในชั้นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

- ปัญหาประการสุดท้ายในการใช้จ่ายและการควบคุมเงินแผ่นดินนอกงบประมาณตามมาตรานี้ก็คือ การขาดการรายงานถึงการใช้จ่ายและฐานะทางการเงินโดยตรงต่อรัฐสภา ซึ่งทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติไม่ได้รับทราบถึงภาพรวมของเงินแผ่นดินนอกงบประมาณประเภทนี้ว่าเป็นอย่างไร การดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยส่วนใหญ่เป็นกิจกรรมของฝ่ายบริหารทั้งสิ้น ซึ่งจำเป็นต้องมีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องคือ มาตรา 24 นี้ให้เหมาะสม ซึ่งจะได้กล่าวถึงในข้อเสนอแนะต่อไป



#### 4.2.2 การใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณ มาตรา 29 ทวิ

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

“มาตรา 29 ทวิ ให้มีเงินทุนจำนวนหนึ่งโดยให้รัฐมนตรีจ่ายจากคลังเรียกว่า “เงินทุนสำรองจ่าย” เป็นจำนวนหนึ่งร้อยล้านบาท เงินทุนนี้ให้นำไปจ่ายได้ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่ราชการแผ่นดิน โดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีและเมื่อได้จ่ายไปแล้ว ให้ขอตั้งรายจ่ายชดใช้เพื่อสมทบเงินทุนนั้นไว้จ่ายต่อไป”

มาตรา 29 ทวิ นี้ เป็นการให้อำนาจรัฐบาลใช้จ่ายเงินในแต่ละปีงบประมาณเกินจากที่ได้รับอนุญาตจากรัฐสภาตามกฎหมายงบประมาณรายจ่ายและกฎหมายอื่น เป็นจำนวนไม่เกิน 100 ล้านบาท ซึ่งการใช้จ่ายเงินทุนสำรองจ่ายนี้สามารถใช้ได้ตลอดไป เพราะตามกฎหมายวิธีการงบประมาณมิได้กำหนดระยะเวลาในการใช้จ่ายไว้ เหมือนอย่างเช่นงบประมาณรายจ่ายประจำปี ทำให้การควบคุมฐานะเงินคงคลังเป็นไปได้ยาก อีกทั้งการกำหนดเรื่องของการจ่ายเงินแผ่นดินไว้ในกฎหมายวิธีการงบประมาณอันเป็นกฎหมายที่กำหนดถึงวิธีการต่าง ๆ อันเกี่ยวกับการงบประมาณนั้น น่าจะเป็นการไม่ถูกต้องนัก จึงสมควรยกเลิกมาตรานี้ และให้ฝ่ายบริหารใช้จ่ายเงินในกรณีจำเป็นตามกฎหมายเงินคงคลังเพียงทางเดียว ตลอดจนวงเงินที่กำหนดไว้เพียง 100 ล้านบาท เมื่อเทียบกับวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้วมีจำนวนที่แตกต่างกันมาก ประโยชน์ของเงินทุนสำรองจ่ายจึงน้อยลงและสมควรยกเลิกเสีย

สำหรับการควบคุมภายหลังการใช้จ่ายโดยฝ่ายนิติบัญญัตินั้น ก็ได้ถูกบัญญัติไว้ในข้อความตอนท้ายของมาตราดังกล่าว กล่าวคือ การใช้เงินทุนสำรองจ่ายนี้เมื่อได้จ่ายไปแล้ว ให้ขอตั้งรายจ่ายชดใช้เพื่อสมทบเงินทุนนั้นไว้จ่ายต่อไป ซึ่งความในตอนนี้โดยเจตนารมณ์ของกฎหมายก็เป็นเช่นเดียวกับที่บัญญัติไว้ในมาตรา 6 และมาตรา 7 พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 กล่าวคือ เป็นวิธีการทางกฎหมายเพื่อรายงานให้ฝ่ายนิติบัญญัติรับทราบ ว่า ฝ่ายบริหารได้ใช้จ่ายเงินแผ่นดินไปเกินกว่าหรือนอกเหนือไปจากที่ฝ่ายนิติบัญญัติอนุญาตไว้เป็นจำนวนเท่าใด ซึ่งในเรื่องนี้ในช่วงที่มีการเสนอร่างกฎหมายมาตรานี้ในปี พ.ศ.2503 ก็ได้มีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวาง โดยในการประชุมของสภาาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) ซึ่งจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นได้แถลงถึงเหตุผลของการมีเงินทุนสำรองจ่ายนี้ โดยมีเจตนารมณ์ว่าเมื่อรัฐสภาใช้จ่ายเงินนั้นไปแล้ว ก็จะต้องเสนอให้สภาทราบและขอสัตยาบันในการใช้จ่ายเงินนั้นต่อไป ไม่ใช่เอาไปใช้

แล้ว ก็เอาไปใส่ไว้ในงบประมาณเฉย ๆ จะต้องมีการรายงานต่อสภาแล้วก็จะชี้แจงให้ทราบว่า เอาไปใช้ทำอะไร เพื่อประโยชน์อะไร อะไรที่เรียกว่าเร่งด่วน มีเหตุผลเพียงพอหรือไม่ ซึ่งก็มีข้ออภิปรายจากสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญขณะนั้นคือ หลวงประกอบ นิตินสาร ได้ อภิปรายว่า ตามบทบัญญัตินี้ทำให้จ่ายได้ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์ราชการแผ่นดิน โดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี เพราะฉะนั้นเมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติแล้วก็ป็นอันสมบูรณ์ หากจำเป็นต้องมาขอสัตยาบันจากสภาไม่ นอกจากนั้นการที่จ่ายไปแล้วให้ตั้งงบประมาณรายจ่าย ชดใช้เพื่อสมทบเงินทุนนั้น ก็ย่อมมีความหมายว่าเป็นหน้าที่ของสภาที่จะต้องตั้งรายจ่าย สมทบให้เงินทุนมีจำนวนเต็ม 100 ล้านบาท จะไม่ตั้งไม่ได้ เพราะว่ามีกฎหมายบัญญัติบังคับ ให้ตั้งเพื่อสมทบไว้จ่ายต่อไป ไม่ว่าสภาจะเห็นด้วยหรือไม่ก็ตาม โดยจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ก็ได้ตอบข้ออภิปรายและได้ย้ำถึงเจตนารมณ์ในการยกร่างมาตรานี้อีกครั้งว่า บท บัญญัติดังกล่าวมีความหมายแต่เพียงว่าฝ่ายบริหารต้องมาขออนุญาตต่อสภา และสภาที่จะ สามารถไล่เลียงถึงสาเหตุการใช้จ่ายได้ ซึ่งในที่สุดสมาชิกสภาที่ลงมติเห็นชอบรับหลัก การร่างกฎหมายดังกล่าว จึงเป็นที่เห็นได้ว่า เจตนารมณ์ในการยกร่างข้อความในตอนท้าย ของมาตรา 29 ทวิ ไว้เช่นนี้ ก็เพื่อเป็นวิธีการที่จะให้ฝ่ายบริหารรายงานถึงเหตุแห่งการใช้จ่าย เงินให้ฝ่ายนิติบัญญัติทราบนั่นเอง

ปัญหาการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณที่กล่าวมาในเบื้องต้นทั้งหมด ทั้งในส่วนของกรใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณตามที่กำหนดใน พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นปัญหาที่ปรากฏให้ เห็นทั้งในส่วนของตัวบทบัญญัติ ตลอดจนระเบียบ และวิธีการคลังที่เป็นส่วนในทางปฏิบัติ ซึ่งปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ การที่จะแก้ไขโดยการให้รัฐสภาเข้ามามีบทบาทในการควบคุมเพียง ทางเดียวนั้น อาจเป็นการไม่เหมาะสม และอาจทำให้เกิดความไม่คล่องตัวในการใช้จ่ายเงิน แผ่นดินนอกงบประมาณ เมื่อเกิดกรณีที่เป็นเร่งด่วน หรือเมื่อเกิดกรณีใดที่มีอาจใช้จ่ายเงิน ในงบประมาณแผ่นดินได้ การพัฒนาองค์กรที่จะเข้ามาทำหน้าที่ในการตรวจสอบควบคุมอีก ทางหนึ่ง นอกเหนือจากการควบคุมโดยรัฐสภา จึงเป็นความจำเป็นที่มีอาจหลีกเลี่ยงได้ เนื่อง จากในปัจจุบันแนวโน้มในการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ไม่ว่าจะเป็นการใช้จ่ายเงินในงบประมาณ แผ่นดิน หรือเงินแผ่นดินนอกงบประมาณ มีแนวโน้มและวงเงินที่เพิ่มขึ้นในทุก ๆ ปี

องค์กรในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินในประเทศต่าง ๆ ก็มีลักษณะที่แตกต่างกันออกไปบ้าง เช่น อาจดำเนินการในรูปของสำนักงาน หรือสถาบัน เช่นในกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา ที่มีสถาบันตรวจเงินแผ่นดินแห่งสหรัฐอเมริกา (U.S. General Accounting Office หรือ GAO.) หรืออาจดำเนินการในรูปของศาลภายในกรณีของประเทศฝรั่งเศส คือ Cour des Comptes\*

แต่ไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไรก็ตามต่างก็มีจุดมุ่งหมายในการที่จะทำให้การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ และหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ในหลักการตรวจเงินแผ่นดินสมัยใหม่ ยังมุ่งเน้นถึงการตรวจประสิทธิภาพ (Efficiency) และประสิทธิผล (Effectiveness) อีกด้วย

โดยหลักการทั่วไปของการตรวจเงินแผ่นดินอันเป็นที่ยอมรับกันเป็นสากล ก็คือ ปฏิญญาสากลว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน (Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts) ก็จะประกอบไปด้วยเรื่องของหลักประกันความเป็นอิสระ ความสัมพันธ์กับรัฐสภาและฝ่ายบริหาร ตลอดจนอำนาจของสถาบันตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น ซึ่งในที่นี้จะขอกล่าวถึงหลักที่สำคัญดังนี้

#### หลักประกันความเป็นอิสระ

ความเป็นอิสระของสถาบันตรวจเงินแผ่นดินนั้นเป็นสิ่งที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ดังนั้นความเป็นอิสระจึงต้องหมายถึงความเป็นอิสระของเจ้าหน้าที่ของสถาบันในการเข้าไปตรวจสอบโดยไม่ต้องเกรงกลัวต่อสิ่งใด รวมตลอดถึงความเป็นอิสระทางการเงินของสถาบันตรวจเงินแผ่นดินด้วย หลักความเป็นอิสระและความเป็นกลางของสถาบันตรวจเงินแผ่นดิน คุณเนตรทราย ตั้งขจรศักดิ์ ได้ทำการศึกษารูปแบบของสถาบันตรวจเงินแผ่นดิน

---

\* คำว่า Cour des Comptes รศ.ดร.อรพิน สบายรูป แปลว่า ศาลบัญชี ส่วนคุณเนตรทราย ตั้งขจรศักดิ์ ใช้คำว่า ศาลตรวจเงินแผ่นดิน ในการเขียนวิทยานิพนธ์ซึ่งศึกษาถึงบทบาทและโครงสร้างของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินของไทยและสถาบันการตรวจเงินแผ่นดินในต่างประเทศ ผู้สนใจโปรดดูวิทยานิพนธ์เรื่อง บทบาทและโครงสร้างของสถาบันตรวจเงินแผ่นดิน, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชานิติกรรม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2538

ในประเทศต่าง ๆ และสรุปผลไว้ดังนี้<sup>16</sup>

1) เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย และได้รับรองความเป็นอิสระไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่น ตัวอย่างเช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกา สถาบันตรวจเงินแผ่นดินเป็นหน่วยงานของฝ่ายนิติบัญญัติ จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายซึ่งกำหนดให้เป็นหน่วยงานอิสระจากหน่วยงานบริหารของรัฐ และในประเทศฝรั่งเศส ศาลบัญชี หรือ ศาลตรวจเงินแผ่นดิน เป็นหน่วยงานอิสระทั้งจากฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ โดยมีการจัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย และได้รับการรับรองความเป็นอิสระไว้ในรัฐธรรมนูญ

2) มีระบบการคัดเลือกและถอดถอนบุคคลที่ดำรงตำแหน่งหัวหน้าหรือผู้บริหารของสถาบัน หรือคณะบุคคลที่รับผิดชอบงานของสถาบัน โดยมีการแยกองค์การคัดเลือกตัวบุคคลออกจากองค์การที่ให้ความเห็นชอบ มีการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่ง มีหลักประกันว่าจะไม่มีการถอดถอนออกจากตำแหน่งก่อนถึงวาระ หรือหากจำเป็นต้องถอดถอนก็จะกระทำได้โดยยาก ตัวอย่างเช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกา ผู้อำนวยการสถาบันตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ช่วยจะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งจากประธานาธิบดีโดยรัฐสภาจะเป็นผู้คัดเลือก และเสนอชื่อผู้ที่เหมาะสมให้ประธานาธิบดีคัดเลือก และเมื่อประธานาธิบดีแต่งตั้งแล้ว รัฐสภาต้องให้ความเห็นชอบ ส่วนวาระการดำรงตำแหน่งนั้น ผู้อำนวยการและผู้ช่วยผู้อำนวยการมีวาระการดำรงตำแหน่งนานถึง 15 ปี หรือ เกษียณเมื่ออายุ 70 ปี การถูกถอดถอนก่อนวาระต้องเป็นมติร่วมของทั้งสองสภา สำหรับในกรณีของประเทศฝรั่งเศสนั้น คณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้แต่งตั้งประธานศาลตรวจเงินแผ่นดิน โดยการออกรัฐกฤษฎีกา แต่ไม่มีอำนาจโยกย้ายหรือถอดถอนให้ออกจากตำแหน่งก่อนครบเกษียณอายุ 70 ปี

3) ความเป็นอิสระทางการเงินและการบริหารงานบุคคล ในกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา สถาบันตรวจเงินแผ่นดินสามารถเสนอขอของบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อรัฐสภาได้โดยตรง และมีอำนาจในการกำหนดระเบียบเกี่ยวกับการจ่ายเงินเดือน ค่าตอบแทน และสวัสดิการอื่นของเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ในด้านการบริหารงานบุคคลก็

<sup>16</sup> เนตรทราย ตั้งขจรศักดิ์, บทบาทและโครงสร้างของสถาบันตรวจเงินแผ่นดิน, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2538, หน้า 85-90

สามารถคัดเลือกและจ้างบุคลากรที่มีคุณสมบัติตามความต้องการได้ ซึ่งการที่สามารถเสนอของบประมาณได้โดยตรงจากรัฐสภา ทำให้ฝ่ายบริหารไม่อาจจะแทรกแซง หรือมีอิทธิพลต่อสถาบันตรวจเงินแผ่นดินได้

#### ความสัมพันธ์กับรัฐสภาและฝ่ายบริหาร

การที่มีกฎหมายรองรับหรือมีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญรองรับความเป็นอิสระ ทำให้บทบาทของสถาบันตรวจเงินแผ่นดิน สามารถดำเนินไปได้อย่างเต็มที่แต่แม้จะมีหน้าที่ในการตรวจสอบกิจกรรมต่าง ๆ ของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล ก็มีได้หมายความว่ารัฐบาลอยู่ในฐานะต่ำกว่าสถาบันตรวจเงินแผ่นดิน ส่วนความสัมพันธ์กับรัฐสภานั้นแม้ในบางกรณีหรือในบางประเทศ สถาบันตรวจเงินแผ่นดินจะอยู่ในฐานะหน่วยงานหนึ่งที่สังกัดรัฐสภา แต่การที่มีกฎหมายหรือรัฐธรรมนูญรองรับอำนาจหน้าที่และความเป็นอิสระก็จะทำให้สถาบันตรวจเงินแผ่นดินสามารถดำเนินงานได้อย่างเต็มที่<sup>17</sup>

#### อำนาจของสถาบันตรวจเงินแผ่นดิน

พื้นฐานของอำนาจการตรวจสอบของสถาบันตรวจเงินแผ่นดินควรกำหนดอยู่ในรัฐธรรมนูญ ส่วนรายละเอียดอาจกำหนดอยู่ในกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง การระบุขอบเขตและเงื่อนไขที่แน่ชัดของอำนาจการตรวจสอบของสถาบันตรวจเงินแผ่นดินควรขึ้นอยู่กับสถานะและความต้องการของแต่ละประเทศ และการบริหารการเงินของประเทศไม่ว่าจะแสดงในรูปแบบของงบประมาณรายจ่าย หรือในลักษณะใด ๆ ของระบบการบริหารการเงิน ก็จะต้องได้รับการตรวจสอบโดยสถาบันตรวจเงินแผ่นดินด้วยเช่นกัน ในกรณีของประเทศฝรั่งเศส ศาลตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจในการควบคุมเกี่ยวกับการเงินของรัฐบาล 2 ประการ คือ การควบคุมเรื่อง ความถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนทางการเงิน ซึ่งเป็นการควบคุมโดยการตรวจสอบหลังการจ่ายเงิน (Post-Audit) ซึ่งการตรวจสอบจะทำใน 2 ระดับคือ การตรวจสอบระดับรัฐบาล โดยตรวจสอบรายงานการเงินแผ่นดินซึ่งจัดทำขึ้นจากบัญชีการเงินของแผ่นดินโดยกระทรวงการคลัง และการตรวจสอบในระดับหน่วยงาน คือการตรวจสอบบัญชีของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นตามที่กฎหมายกำหนดไว้ สำหรับการควบคุมในประการที่สองคือ การจัดให้มีการควบคุมอย่างกว้าง ๆ เกี่ยวกับการเงินการคลังของประเทศ ตามกฎหมายปี ค.ศ. 1967 ได้มอบให้ศาลควบคุม

<sup>17</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 16

ตรวจสอบความถูกต้องของรายรับ รายจ่าย และพิจารณาควบคุมการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินให้ถูกต้องเหมาะสม ทำให้ศาลเพิ่มบทบาทในการตรวจสอบการบริหาร (Management Audit) ซึ่งจะรวมถึงการตรวจสอบประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินด้วย<sup>18</sup> ส่วนในสหรัฐอเมริกา สถาบันตรวจเงินแผ่นดิน (GAO.) มีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานการบัญชีและการควบคุมภายในให้หน่วยงานต่าง ๆ ถือปฏิบัติได้

สำหรับในกรณีสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินในประเทศไทย เมื่อพิจารณาโครงสร้างและหลักการต่าง ๆ ตามแบบอย่างสากลแล้ว พบว่า สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินของประเทศไทยยังขาดความเป็นอิสระ และการขาดความเป็นอิสระนี้เองที่ทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ที่ตามมาอีกมากมาย ซึ่งจากการศึกษาอุปสรรคและปัญหาต่าง ๆ มีผู้ให้ความเห็นสรุปถึงปัญหาที่ทำให้การตรวจเงินแผ่นดินโดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินของไทย ไม่สามารถบรรลุเป้าหมายของการตรวจสอบอย่างแท้จริงไว้ดังนี้<sup>19</sup>

1) สาเหตุเกี่ยวกับโครงสร้างของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินโดยตรง

- การขาดหลักประกันความเป็นอิสระและเป็นกลาง โดยที่โครงสร้างของสถาบันตรวจเงินแผ่นดินที่มีผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นหัวหน้าผู้บริหาร ซึ่งอยู่ในการบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรีอันเป็นการขึ้นตรงต่อฝ่ายบริหาร การรายงานผลของหน่วยรับตรวจก็เป็นการรายงานต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อให้นายกรัฐมนตรีนำเสนอต่อรัฐสภา\* ซึ่งในข้อนี้มีความแตกต่างจากในต่างประเทศ เช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ ที่เป็นหน่วยงานในสังกัดรัฐสภา

- วิธีการแต่งตั้ง วาระการดำรงตำแหน่ง ไม่มีการกำหนดไว้เป็นพิเศษ มีแต่เพียงการกำหนดไว้กว้าง ๆ ใน มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522 เท่านั้น โดยระบุเพียงว่าต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา แต่การถอดถอนก็ไม่ได้กำหนดไว้ว่าต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา กลับเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ซึ่งอาจถูกโยกย้าย ถอดถอน โดยฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลเมื่อใดก็ได้

<sup>18</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 76-77

<sup>19</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 138-162

\* มาตรา 15 พระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522 โปรดดูในภาคผนวก

ตัวอย่างของความไม่เป็นอิสระนั้น นอกเหนือจากตัวผู้อำนวยความสะดวกสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินแล้ว การที่ข้าราชการของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินมีฐานะเป็นข้าราชการพลเรือนก็อาจถูกโยกย้ายเมื่อใดก็ได้ เช่นในกรณี ในสมัยที่ นายไชยศิริ เรื่องกาญจนเศรษฐ์ ได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี และได้รับมอบหมายให้ดูแลการปฏิบัติราชการของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ผู้อำนวยความสะดวกสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ได้ออกคำสั่ง ซึ่งเข้าใจได้ว่าจะถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง ในการโยกย้ายข้าราชการของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินผู้หนึ่ง ซึ่งดำรงตำแหน่งพนักงานตรวจเงินแผ่นดิน 6 (ในขณะนั้นเป็นปี พ.ศ. 2536) จากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ 5 จังหวัดอุบลราชธานี โดยให้ไปปฏิบัติราชการในตำแหน่งและระดับเดิมที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ 11 จังหวัดนครศรีธรรมราช ทั้ง ๆ ที่มีได้มีการขอย้ายและมิได้มีความผิดแต่อย่างใด ซึ่งเป็นที่ทราบกันดีของข้าราชการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ 5 ว่า สามียของข้าราชการผู้ที่ถูกย้ายนั้นเป็นหัวหน้าแผนกให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่อยู่อีกฝ่ายหนึ่งกับรัฐมนตรีที่ดูแลสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินในขณะนั้น<sup>20</sup>

ในต่างประเทศนั้นจะมีมาตรการที่เป็นการป้องกันการถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งของผู้บริหารของสถาบัน จึงทำให้ผู้บริหารสถาบันไม่ต้องเกรงกลัวต่อการแทรกแซงทางการเมืองแต่อย่างใด และก็จะส่งผลให้ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของสถาบันตรวจเงินแผ่นดินนั้น ๆ ไม่ต้องเกรงกลัวว่าจะถูกย้าย หรือถูกกลั่นแกล้งด้วย กรณีที่เป็นตัวอย่าง เช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกา ผู้อำนวยความสะดวกสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินของประเทศสหรัฐอเมริกาและผู้ช่วยจะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งจากประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกา โดยการคัดเลือกและเสนอชื่อผู้ที่เหมาะสมให้ประธานาธิบดีเป็นผู้คัดเลือก และเมื่อประธานาธิบดีแต่งตั้งแล้ว รัฐสภาต้องให้ความเห็นชอบ ผู้อำนวยความสะดวกสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินแห่งสหรัฐอเมริกาและผู้ช่วยมีวาระการดำรงตำแหน่งนานถึง 15 ปี หรือเกษียณอายุ เมื่อมีอายุครบ 70 ปี และการถูกถอดถอนก่อนวาระนั้น ต้องเป็นมติร่วมของทั้งสองสภา และในกรณีของประเทศอังกฤษนั้น มีสถาบันตรวจเงินแผ่นดินที่เรียกว่า National Audit Office หรือ NAO. โดยมีผู้อำนวยความสะดวกสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (Comptroller and Auditor General) เป็นผู้บริหารสำนักงาน ซึ่งมีลักษณะของการเข้าสู่ตำแหน่งและการถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง

<sup>20</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 141

ดังนี้คือ<sup>21</sup> การเข้าสู่วาระการดำรงตำแหน่งจะเข้ามา โดยการเสนอของนายกรัฐมนตรี และประธานคณะกรรมการการเงินการคลัง ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินแห่งอังกฤษ มีฐานะเทียบเท่าปลัดกระทรวง ซึ่งเป็นตำแหน่งสูงสุดของข้าราชการพลเรือน การดำรงตำแหน่งนั้น ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ว่า จะอยู่ในตำแหน่งเป็นกำหนดวาระเท่าใด แต่ตามประเพณีที่ถือปฏิบัติกันมานั้น ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินของประเทศอังกฤษจะถวายบังคมลาออกจากตำแหน่งก่อนอายุครบ 65 ปี และหากยังไม่มีการลาออกจากตำแหน่ง แต่มีความจำเป็นต้องถอดถอนผู้อำนวยการออกจากตำแหน่งนั้น การถอดถอนออกจากตำแหน่งจะต้องกระทำโดยมติร่วมของทั้งสองสภา คือสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา และเสนอให้พระประมุขของประเทศเป็นผู้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง สำหรับในกรณีของประเทศ<sup>22</sup> ฝรั่งเศสซึ่งมีองค์กรในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินในระบบของศาลนั้น ได้มีการบัญญัติให้มีศาลตรวจเงินแผ่นดินไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งนับว่าเป็นไปตามหลักปฏิญญาสากลว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อเป็นการรองรับถึงความเป็นอิสระ และอำนาจในการตรวจสอบของสถาบัน นอกจากนั้นการดำเนินงานในรูปแบบของศาลและมีระบบผู้พิพากษาที่เป็นระบบที่มีความเป็นอิสระ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประธานศาลตรวจเงินแผ่นดินซึ่งถือเป็นผู้บริหารสูงสุดขององค์กรนั้น คณะรัฐมนตรี เป็นผู้แต่งตั้งโดยการออกกฎหมายฎีกา และได้บัญญัติถึงเรื่องการออกจากตำแหน่งเมื่ออายุครบ 70 ปี ซึ่งส่วนใหญ่จะแต่งตั้งจากข้าราชการที่ทำงานในศาลตรวจเงินแผ่นดิน หรือจากข้าราชการพลเรือนตำแหน่งสูงของกระทรวง ทบวง กรมอื่น และแม้ว่าคำวินิจฉัยของศาลตรวจเงินแผ่นดินจะอยู่ภายใต้อำนาจการตรวจสอบของสภาแห่งรัฐก็ตาม แต่ศาลตรวจเงินแผ่นดินมีบุคลากรที่มีสถานภาพเป็นข้าราชการตุลาการ มิใช่เป็นข้าราชการพลเรือน และมีอิสระในการคัดเลือกบุคลากรเอง

- การขาดความเป็นอิสระทางการเงิน สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินยังไม่อาจเสนองบประมาณของสำนักงานแก่รัฐสภาได้โดยตรง แต่ต้องเสนอต่อสำนักงบประมาณ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่พิจารณาคำขอของงบประมาณของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน โดยสามารถปรับลดหรือเปลี่ยนแปลงได้ก่อนนำเสนอรัฐสภา ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการทำงานของสำนักงานได้

<sup>21</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 49-50

<sup>22</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 73-75



ในต่างประเทศนั้นอย่างเช่นในกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา ผู้อำนวยการสถาบันตรวจเงินแผ่นดินแห่งสหรัฐอเมริกา มีอำนาจในการจัดทำงบประมาณของสถาบันเสนอต่อรัฐสภาได้โดยตรง และมีอำนาจใช้จ่ายงบประมาณได้ภายในวงเงินที่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภา สำหรับในประเทศอังกฤษนั้น งบประมาณรายจ่ายของสถาบันตรวจเงินแผ่นดินของประเทศอังกฤษ จะได้รับการจัดสรรโดยคณะกรรมการมาธิการงบประมาณของรัฐสภา

- การขาดความเป็นอิสระในด้านการบริหารงานบุคคล อันเป็นเรื่องที่สืบเนื่องมาจากการที่บุคลากรของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นข้าราชการพลเรือน ซึ่งขึ้นอยู่กับองค์กรบริหารงานบุคคลกลางของราชการ ที่เรียกว่าสำนักงานข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ซึ่งเป็นหน่วยงานสังกัดฝ่ายบริหาร กล่าวคือมีฐานะเทียบเท่ากรม ทำให้การคัดเลือกบุคลากรของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินไม่สามารถทำได้เองและต้องอยู่ภายใต้กฎ ก.พ.ที่กำหนดเอาไว้ที่เป็นมาตรฐานการปฏิบัติทั่ว ๆ ไปของข้าราชการในส่วนราชการทั่วไป

## 2) สาเหตุแวดล้อมอื่น ๆ

- การไม่มีส่วนร่วมในการกำหนดกฎเกณฑ์และมาตรฐานการบัญชี สำหรับส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้หน่วยรับตรวจนำไปปฏิบัติ และไม่มีส่วนร่วมในการพิจารณาระเบียบ หรือกฎหมายการคลังที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเอง ซึ่งในกฎหมายการตรวจเงินแผ่นดินของไทยคือ พระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522 ได้กำหนดหน้าที่ของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินในการตรวจสอบบัญชีของส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ เท่านั้น\* ในเรื่องของการออกระเบียบเพื่อการปฏิบัตินั้น กระทรวงการคลังและส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ได้เคยออกระเบียบกองทุนเพื่อโครงการอาหารกลางวันในโรงเรียนประถมศึกษา ซึ่งมีการกำหนดให้โรงเรียนจัดทำรายงานการรับ-จ่ายเงิน ส่งให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบ ซึ่งระเบียบดังกล่าวเป็นการเพิ่มภาระในการตรวจสอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินให้มากขึ้น แต่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินไม่มีส่วนร่วมในการพิจารณาระเบียบ หรือวิธีปฏิบัติซึ่งจะมีผลต่อหน้าที่ของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

\* ในประเทศสหรัฐอเมริกามีกฎหมายให้อำนาจสถาบันตรวจเงินแผ่นดิน (GAO.) ในการกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานการบัญชีและการควบคุมภายในให้หน่วยรับตรวจปฏิบัติ

- การขาดมาตรการลงโทษแก่เจ้าหน้าที่ที่กระทำผิดกฎหมายหรือระเบียบ รวมทั้งการไม่มีอำนาจในการชี้ขาดกรณีที่เกิดปัญหาเกี่ยวกับการเงินของรัฐ การที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินขาดอำนาจในการชี้ขาดก็เนื่องมาจาก การที่ระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ. 2520 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งเป็นระเบียบที่อยู่ในอำนาจของกระทรวงการคลังได้ กำหนดให้หน่วยรับตรวจ (ส่วนราชการต่าง ๆ) สามารถชี้แจง และขอล้างการตรวจสอบ ทักท้วงการปฏิบัติไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือระเบียบที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบแล้ว ต่อกระทรวงการคลังได้ และเมื่อกระทรวงการคลังได้วินิจฉัยแล้วก็ให้ถือว่า คำวินิจฉัยเป็นที่สุด เพราะไม่มีกฎหมายหรือระเบียบใดกำหนดให้หน่วยรับตรวจ และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินโต้แย้งได้อีก

ปัญหาทั้งทางด้าน โครงสร้างองค์กรของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินของไทย และปัญหาจากสาเหตุแวดล้อมอื่น ทำให้การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณในประเทศไทย ตลอดจนเงินงบประมาณไม่ไ้ผลเต็มที่ ดังนั้นการปรับปรุงสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเพื่อแก้ไขจุดบกพร่องจึงเป็นสิ่งที่ควรกระทำ ควบคู่ไปกับการแก้ไข ปัญหาการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณต่าง ๆ ในทางกฎหมาย หรือระเบียบ ทั้งนี้จะได้เป็นการแก้ไขเพื่อการเข้าไปควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณให้เป็นไปโดยถูกต้องรัดกุม เป็นไปโดยประหยัด และก่อให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ทั้งในด้านวิธีการคลังที่เกี่ยวกับเงินแผ่นดินนอกงบประมาณ และในส่วนขององค์กรที่ทำหน้าที่หลักในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณ ซึ่งจะได้อีกกล่าวถึงในบทสรุป และข้อเสนอแนะต่อไป

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย