

## บทที่ 3

### วิธีการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณ

เมื่อแนวความคิดในสมัยใหม่ยอมรับถึงบทบาทของรัฐต่อระบบเศรษฐกิจ ปัญหาที่เป็นประเด็นจำต้องพิจารณาก็คือว่า อะไรเป็นหลักประกันว่าการดำเนินกิจกรรมของรัฐจะกระทำโดยความถูกต้อง ยึดมั่นในผลประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริง บทบาทของรัฐ ได้มีการแผ่ขยายเข้าไปในทุก ๆ ทาง ความยากก็คือการที่เราต้องการกิจกรรมของภาครัฐ ที่เหมาะสมพอ ๆ กับการที่จะต้องดูแลไม่ให้เกิดการดำเนินการของรัฐมากระทบถึงระบบเศรษฐกิจและสิทธิของปัจเจกบุคคล

ในด้านการคลังและการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน แม้จะยอมรับในบทบาทของรัฐ แต่สิ่งที่จำเป็นและยึดถือเป็นหลักการทั่วไป เพื่อเป็นการควบคุมการใช้จ่ายของรัฐนั้น ในการใช้จ่ายเงินแผ่นดินจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาเสียก่อน ทั้งนี้ก็เพื่อผลในการควบคุมความถูกต้องว่าการใช้จ่ายเป็นการใช้จ่ายโดยประชาชนในทางอ้อมและเพื่อความ ต้องการของประชาชนนั่นเอง ด้วยเหตุนี้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ จึงได้บัญญัติหลักการดังกล่าวไว้ในแนวทางเดียวกันเช่น

รัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 1 อนุมาตรา 8 (1) ว่า “รัฐสภามีอำนาจที่จะกำหนดและเก็บภาษี อากร ภาษีศุลกากรและอากรสรรพสามิต เพื่อชำระหนี้ และเพื่อจัดการป้องกัน การสวัสดิการทั่วไปของสหรัฐ...” (Article 1 Section 8 (1) “The Congress shall have the power to lay and collect taxes, duties, imposts, and excises, to pay the debts and provide for the common defense and general welfare of the United states...”) และในมาตรา 1 อนุมาตรา 9 (7) “การจ่ายเงินจากคลังจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะเป็นไปตามกฎหมาย (Article 1 section 9 (7) “No money shall be drawn from the treasury, but in consequence of appropriations, made by law...”)

รัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่น (The Constitution of Japan, 1946) ได้บัญญัติไว้ในหมวด 7 ว่าด้วยการคลังดังนี้

“มาตรา 83 อำนาจในการบริหารการคลังของชาติจะต้องดำเนินไปตามแต่ที่ รัฐสภาจะกำหนด (Article 83. The power to administer national finance shall be exercised as the Diet shall determine.)



มาตรา 84 จะไม่มีการเก็บภาษีใหม่ หรือเพิ่มเติมภาษีที่มีอยู่แล้ว เว้นแต่โดยกฎหมายหรือภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายจะระบุไว้ (Article 84. No new taxes shall be imposed or existing ones modified except by law or under such conditions as law may prescribe.)

มาตรา 85 จะไม่มีการใช้จ่ายเงินหรือการก่อหนี้ผูกพันทางการเงินใด ๆ เว้นแต่จะได้รับมอบอำนาจจากรัฐสภา (Article 85. No money shall be expended, no shall the state obligate itself, except as autharized by the Diet)

ในประเทศฝรั่งเศส ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ The Fifth French Republic 1958 ในมาตรา 34 ว่า “เรื่องเกี่ยวกับการคลัง การกำหนดศรัพยากร รวมถึงการประเมินจัดเก็บภาษี ให้ตราเป็นกฎหมายของรัฐสภา

ในประเทศเยอรมัน รัฐธรรมนูญของเยอรมัน นอกจากจะประกันความมีเสรีภาพของปัจเจกชนในทางเศรษฐกิจไว้แล้ว ในขณะเดียวกันก็กำหนดกรอบการให้ความชอบธรรมในการเข้าดำเนินการกิจกรรมของรัฐไว้ด้วย ทั้งนี้ก็เพื่อการขจัดความไม่เท่าเทียมกันในสังคม การกำหนดกรอบเช่นนี้จึงเป็นการห้ามใช้ระบบเศรษฐกิจเฉพาะที่มีลักษณะสุดโต่ง นั่นก็คือห้ามใช้ระบบ Laissez faire ซึ่งเป็นระบบที่รัฐไม่ยุ่งเกี่ยวกับเรื่องเศรษฐกิจเลย เพราะระบบเช่นนี้จะทำให้หลักสังคมรัฐหมดความหมายไป และในขณะเดียวกันก็ห้ามใช้ระบบการวางแผนและควบคุมเศรษฐกิจ จากส่วนกลางซึ่งจำกัดเสรีภาพของประชาชนมากเกินไป และในทางการคลังนั้น ได้บัญญัติในมาตรา 105 (1) ว่า “สหพันธ์มีอำนาจโดยเฉพาะที่จะออกกฎหมายเกี่ยวกับการศุลกากรและการคลัง” (The Federation shall have exclusive power to legislate on customs matters and fiscal monopolies) และในมาตรา 110 (2) บัญญัติว่า “งบประมาณรายจ่ายให้กระทำได้แต่โดยกฎหมายและให้จัดให้มีก่อนวันเริ่มต้นปีงบประมาณนั้น....” (The budget shall be established by means of a law covering one year or several fiscal years separately before the beginning of the first of those fiscal years...)

สำหรับในประเทศอังกฤษนั้น ในแง่การใช้จ่ายงบประมาณก็ต้องผ่านการอนุมัติจากรัฐสภาเป็นกฎหมายเช่นกัน (No Expenditure can be incurred which has not been approved by Parliament) ส่วนในประเทศไทยนั้น ได้นำหลักการนี้มาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 เป็นครั้งแรกโดยบัญญัติในมาตรา 127 ว่า “การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้อีกเฉพาะที่ได้รับอนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณ”



จนกระทั่งถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในขณะนี้คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติมครั้งล่าสุดในปี พ.ศ. 2538 ได้บัญญัติเรื่องการจ่ายเงินแผ่นดินไว้ในมาตรา 153 ว่า “การจ่ายเงินแผ่นดิน จะกระทำได้อีกก็เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือกฎหมายเกี่ยวด้วยการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เว้นแต่ในกรณีจำเป็นรีบด่วนจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีเช่นว่านี้ ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายขอใช้ในพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย หรือ พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือ พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป” นอกจากนั้นยังมีบัญญัติไว้ในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติมว่า “...การส่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลัง บัญชีที่ 2 หรือ คลังจังหวัด หรือคลังอำเภอ ให้กระทำได้อีกเฉพาะตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี พระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม พระราชบัญญัติโอนเงินในงบประมาณ มติให้จ่ายเงินไปก่อน หรือ พระราชกำหนดที่ออกตามความในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ....”

ที่กล่าวมาทั้งหมดแสดงให้เห็นถึงความจำเป็นของบทบาทของรัฐ และการใช้จ่ายเงินแผ่นดินที่เกิดเป็นหลักทางการคลังขึ้น และได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ ซึ่งการใช้จ่ายของรัฐที่รัฐสภาควรตรวจสอบการใช้จ่ายนั้น หากได้มีเงินงบประมาณเท่านั้นไม่ ในประเทศไทยยังมีการใช้จ่ายเงินแผ่นดินอีกส่วนหนึ่งที่มีได้ปรากฏในกฎหมายงบประมาณ นั่นก็คือการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณซึ่งยังไม่ได้ได้รับความสนใจในทางการคลังและวิชาการเท่าที่ควร ทั้ง ๆ ที่จำนวนการใช้จ่ายในส่วนนี้มีแนวโน้มที่จะสูงขึ้นเรื่อย ๆ คั้งนั้นคงจะถึงเวลาแล้วที่จะต้องให้ความสนใจให้มากขึ้น ทั้งนี้เพื่อให้การใช้จ่ายเงินแผ่นดินไม่ว่าจะเป็นเงินงบประมาณ หรือเงินแผ่นดินนอกงบประมาณเป็นไปในทิศทางเดียวกัน และสนับสนุนกันได้

ตามที่ได้กล่าวมาในบทที่แล้วว่า ในการศึกษาถึงเงินแผ่นดินนอกงบประมาณ ในที่นี้จะเป็นการศึกษาเฉพาะการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณที่อยู่ในความดูแลของกระทรวงการคลังเท่านั้น ในบทนี้จะได้อธิบายถึงการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณในแต่ละประเภทไปพร้อม ๆ กัน โดยจะแยกพิจารณาตามกฎหมายที่สำคัญ 2 ฉบับ กล่าวคือ เงินแผ่นดินนอกงบประมาณตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กับ เงินแผ่นดินนอกงบประมาณตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ตามลำดับดังนี้



**ร.1 เงินแผ่นดินนอกงบประมาณตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง  
พ.ศ.2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม**

พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ.2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม นับว่ามีความสำคัญมากต่อการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณ เพราะเหตุที่ว่าการตราพระราชบัญญัติฉบับนี้ขึ้นก็เพื่อการอุดช่องว่างของกฎหมายในการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกเหนือจากงบประมาณในขณะนั้น ตามที่กล่าวมาแล้วว่าในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เศรษฐกิจของประเทศ ได้รับความกระทบกระเทือน รัฐบาลจึงต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและความเป็นอยู่ของประชาชนอันสืบเนื่องมาจากการที่สินค้าราคาแพง โดยการใช้มาตรการต่าง ๆ โดยรวมถึงการจัดตั้งองค์กรขึ้นองค์กรหนึ่งเรียกว่า “องค์การสรรพอาหาร” เมื่อวันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ.2489 มีหน้าที่จัดหาสินค้าเครื่องอุปโภค บริโภคมาจำหน่ายให้แก่ประชาชนในราคาถูก ซึ่งรัฐบาลได้จ่ายเงินให้แก่องค์กรสรรพอาหารจำนวนหนึ่งเพื่อใช้เป็นทุนหมุนเวียน โดยมีได้มีรายการกำหนดไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปี และรัฐบาลก็ได้เสนอขออนุมัติการจ่ายเงินในรายการดังกล่าวต่อรัฐสภาก่อน จึงมีการโต้เถียงกันว่าการกระทำดังกล่าว ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เพราะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในขณะนั้น คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2489 บัญญัติว่า “งบประมาณแผ่นดินประจำปีต้องตราขึ้นเป็นพระราชบัญญัติ” จึงมีการเปิดอภิปรายทั่วไปขึ้นในระหว่างวันที่ 19-26 พฤษภาคม พ.ศ.2490 โดยสรุปข้ออภิปรายของฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาลได้ดังนี้

**ข้ออภิปรายของฝ่ายค้าน**

- การที่รัฐบาลจ่ายเงินให้องค์การสรรพอาหารเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน โดยไม่มีรายการกำหนดไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปี อีกทั้งไม่ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติมต่อรัฐสภา เป็นการกระทำที่ขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

\* กรณียึดถือเป็นหลักทั่วไปว่าการจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้อต่อเมื่อมีกฎหมายอนุญาตให้จ่ายได้ ในที่นี้ก็คือควรมีรายการในกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งเป็นกฎหมายที่ออกโดยผ่านรัฐสภา อันถือว่าเป็นที่แสดงเจตจำนงของประชาชน



- การที่รัฐบาลจ่ายเงินให้เอกชนยืมไปเป็นการกระทำที่ขัดต่อระเบียบการคลัง  
อย่างไรก็ดี ในข้อนี้มีได้มีการระบุว่าเป็นการขัดต่อระเบียบในเรื่องใด ข้อใด จึงทำให้ดู  
เหมือนเป็นการกล่าวอ้างอย่างลอย ๆ<sup>1</sup>

#### ข้ออภิปรายของฝ่ายรัฐบาล

- การจ่ายเงินของรัฐบาลไม่จำเป็นต้องจ่ายตามงบประมาณแผ่นดินเสมอไป  
ในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉิน รัฐบาลย่อมจ่ายเงินเกินกว่าจำนวนที่สภาอนุมัติให้เบิกจ่ายงบประมาณ  
ประจำปีได้ แต่ต้องเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติมไปยังสภาโดยด่วน

- นอกจากจะจ่ายเงินตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือ  
พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมแล้ว รัฐบาลโดยกระทรวงการคลังย่อมมีอำนาจ  
จ่ายเงินประเภทที่เรียกว่า “เงินทุนหมุนเวียน” และ “เงินยืม” ได้ตามระเบียบแบบแผน  
ประเพณีที่มีมาแต่โบราณ

- การจ่ายเงินให้แก่องค์การสรรพอาหารนั้น รัฐบาลมิได้ถือว่าเป็นการจ่ายใน  
กรณีฉุกเฉิน แต่ถือว่าเป็นการจ่ายเงินประเภทเงินทุนหมุนเวียน ซึ่งรัฐบาลมีอำนาจทำได้จึง  
เป็นการจ่ายที่ถูกต้อง

- การจ่ายเงินประเภทเงินทุนหมุนเวียนนี้สภาผู้แทนราษฎรสามารถควบคุม  
ได้ กล่าวคือ ในกรณีที่รัฐบาลจ่ายเงินเป็นเงินทุนหมุนเวียนให้องค์การใด เมื่อขุบเลิกองค์การ  
นั้น ๆ ก็จะต้องชำระบัญชี ถ้าทรัพย์สินที่เหลืออยู่ไม่พอใช้คืนกระทรวงการคลังเท่าใด ก็จะต้อง  
ตั้งงบประมาณชดใช้ หรือถ้าเงินส่งใช้คืนมากกว่าที่ได้รับมาเป็นทุนหมุนเวียน ก็นำส่วน  
ที่เกินนั้นตั้งเป็นรายได้ในงบประมาณประจำปี

ข้อสรุปจากการอภิปรายปรากฏว่า ฝ่ายรัฐบาลได้รับความไว้วางใจ แต่ก็ได้  
ตั้งปัญหาข้อกฎหมายว่า ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญขณะนั้นกล่าวแต่เพียงว่า งบประมาณ  
แผ่นดินประจำปีต้องตราเป็นพระราชบัญญัติเท่านั้น ดังนั้นการจ่ายเงินนอกเหนือจาก  
งบประมาณแผ่นดินประจำปีในกรณีอื่น ๆ แม้ไม่ผ่านสภาก็ไม่ขัดต่อกฎหมายแต่อย่างใด ซึ่ง  
ในเรื่องนี้ ศ.ดร.อิสสระ นิตินัทธ์ประกาศ เห็นว่า “หากรัฐบาลยึดมั่นในหลักการ และ

<sup>1</sup> อิสสระ นิตินัทธ์ประกาศ, “ความเป็นมาในการตราพระราชบัญญัติเงินคงคลัง  
พุทธศักราช 2491”, อนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพนางชวนชื่น นิตินัทธ์ประกาศ,  
(กรุงเทพฯ ฟินนี่พับลิชชิ่ง, 2533) หน้า 71-72



อุดมการณ์ของระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริงแล้ว ในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนต้องจ่ายเงินเพื่อการใด ๆ ที่มีได้มีรายการอนุญาตไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปี แม้ว่ารัฐบาลจะมีอำนาจจ่ายเงินไปก่อนได้ก็ตาม รัฐบาลก็ควรจะขออนุญาตต่อรัฐสภาก่อน โดยการเสนอร่างพระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อน ดังเช่นที่รัฐบาลของท่านปรีดี พนมยงค์ ได้เคยกระทำมาก่อนแล้ว”<sup>2</sup> ดังนั้น เพื่อเป็นการอุดช่องว่างของกฎหมายในขณะนั้น จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ.2491 ขึ้น เพื่อจัดระเบียบการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน และการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณขึ้น ซึ่งเงินแผ่นดินนอกงบประมาณตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ.2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม อาจแบ่งได้ดังนี้คือ

### 3.1.1 การใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณตามมาตรา 6 พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ.2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

มาตรา 6 ภายใต้งบประมาณมาตรา 7 มาตรา 8 และมาตรา 12 การสั่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 หรือคลังจังหวัด หรือคลังอำเภอ ให้กระทำได้ แต่เฉพาะตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม พระราชบัญญัติโอนเงินในงบประมาณ มติให้จ่ายเงินไปก่อน หรือพระราชกำหนดที่ออกตามความในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

ในกรณีที่จ่ายเงินตามมติให้จ่ายเงินไปก่อนหรือตามพระราชกำหนดให้ตั้งเงินรายจ่ายเพื่อชดใช้ในพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม

(1) มติให้จ่ายเงินไปก่อน คำว่ามติให้จ่ายเงินไปก่อนตามพระราชบัญญัติเงินคงคลังมีปรากฏให้เห็นในมาตรา 3 ซึ่งเป็นบทนิยามศัพท์ และในมาตรา 6 ซึ่งถือเป็น หลักการสั่งจ่ายเงินแผ่นดินจากคลังอันจะทำได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตให้จ่ายได้ตามกฎหมายต่าง ๆ คือ พระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี พระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม พระราชบัญญัติโอนเงินในงบประมาณ มติให้จ่ายเงินไปก่อน หรือ พระราชกำหนดที่ออกตามความในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 76-78



คำว่า “มติให้จ่ายเงินไปก่อน” นี้ เป็นถ้อยคำที่แปลมาจากคำภาษาอังกฤษว่า Vote of Account ซึ่งเมื่อพิจารณาจากคำนิยามศัพท์ของคำว่า มติให้จ่ายเงินไปก่อน ตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ.2491 มาตรา 3 ในปัจจุบัน ได้กำหนดให้หมายความว่า “มติของสภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้ตราขึ้นไว้เป็นพระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินเพื่อ กิจการที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัตินั้น ไปพลางก่อน จนกว่าจะได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติ งบประมาณ หรือพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม”

เมื่อพิจารณาจากบทนิยามข้างต้นแล้วจะเห็นได้ว่า มติให้จ่ายเงินไปก่อน นั้น ก็คือ พระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อน ซึ่งเป็นการจ่ายเงินเกินกว่า จำนวนเงินอย่างสูงที่รัฐบาลได้รับอนุญาตไว้ตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย และ เป็นการจ่ายไปพลางก่อนเท่านั้น

อนึ่ง เคมีนั้นพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ.2491 ได้บัญญัติว่า “มติให้จ่าย เงินไปก่อน” หมายความว่า มติของรัฐสภา..... แต่ต่อมา พระราชบัญญัติเงินคงคลัง (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2495 มาตรา 3 ได้แก้ไขโดยเปลี่ยนคำว่า “มติของรัฐสภา” เป็น “มติของ สภาผู้แทนราษฎร” ซึ่ง มติของสภาผู้แทนราษฎร นั้น ในสาระสำคัญแตกต่างจากมติของ รัฐสภา และพระราชบัญญัติมาก กล่าวคือ พระราชบัญญัตินั้นเป็นกฎหมายที่ผ่านกระบวนการทางนิติบัญญัติ หรือรัฐสภา ซึ่งมีผลเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับแก่พลเมืองโดยทั่วไป ดังนั้นการกำหนดคำนิยามว่า มติของสภาผู้แทนราษฎร คือพระราชบัญญัติ หรือมติของสภา ผู้แทนราษฎรที่ได้ตราขึ้นไว้เป็นพระราชบัญญัติ จึงน่าจะเป็นการไม่ถูกต้องและชอบด้วย เหตุผลนัก<sup>3</sup>

การตราพระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อนนั้น มีมาก่อน การตราพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ.2491 กล่าวคือ หลังจากที่รัฐบาลของท่านปรีดี พนมยงค์ ได้เข้าบริหารราชการแผ่นดิน เมื่อเดือนมีนาคม 2489 แล้ว ปรากฏว่าการจัดทำ งบประมาณประจำปี 2489 ยังไม่แล้วเสร็จ เนื่องจากมีปัญหาในทางการเมืองและเศรษฐกิจ แต่รัฐบาลมีความจำเป็นต้องจ่ายเงินโดยรีบด่วนในเรื่องต่าง ๆ เช่น การจ่ายเงินเป็นค่าซื้อข้าว ส่งให้สหประชาชาติตามสัญญาสมบูรณแบบ การเพิ่มเงินบำรุงความสุขทหาร และตำรวจ เป็นต้น ซึ่งถ้าจะเสนอขอตั้งงบประมาณประจำปีจะไม่ทันการณ์ ในเวลานั้นรัฐบาลมีอำนาจ

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 101



จ่ายเงินในกรณีฉุกเฉิน ไปก่อน ได้รับอนุญาตจากสภาผู้แทนราษฎรแล้วจึงเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติมต่อสภา ทั้งนี้ ตามนัยของข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2477 แต่รัฐบาลก็ไม่ได้ใช้อำนาจที่มีอยู่ดังกล่าว และได้เสนอร่างพระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อน พ.ศ.2498 ต่อสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ โดยมีความมุ่งหมายที่จะสร้างแบบธรรมเนียมในระบอบประชาธิปไตย นายปรีดี พนมยงค์ ซึ่งดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ได้แถลงเหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อสภาผู้แทนราษฎร มีข้อความ ตอนหนึ่ง ดังนี้

“.....ในการที่รัฐบาลได้เสนอร่างพระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อนนั้น ก็โดยรู้ดีว่าการจ่ายเงินเป็นจำนวนมากเช่นนี้ไม่เป็นการเหมาะสมนัก ในการที่รัฐบาลจะได้ถืออำนาจตามที่เคยมีอยู่ที่ส่งจ่ายไปพลางก่อนโดยไม่มาขอต่อสภา คราวนี้ข้าพเจ้าจึงเห็นว่าเราควรจะทำแบบเพื่อที่จะให้สภาผู้แทนราษฎร ได้มีการควบคุมการจ่ายเงินไปพลางก่อนด้วย แต่ทั้งนี้ไม่เป็นการลดอำนาจที่รัฐบาลได้มีอยู่แล้ว.....”

เมื่อสภาผู้แทนราษฎร ได้ลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว รัฐบาลได้เสนอให้สภา พิจารณาวาระเดียว โดยชี้แจงว่ามีความจำเป็นเร่งด่วน ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรก็ไม่ขัดข้อง และได้ลงมติอนุมัติให้ประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายได้

ในพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ.2491 มิได้บัญญัติไว้โดยชัดแจ้งว่าการตราพระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อนจะกระทำได้แต่เฉพาะในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนในการใช้จ่ายเงิน แต่ก็เป็นที่เข้าใจกันว่าการตราพระราชบัญญัติดังกล่าวจะกระทำได้ในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนในการใช้จ่ายเงิน ในระหว่างที่ยังไม่ถึงกำหนดเวลาจัดทำงบประมาณประจำปีหรืองบประมาณเพิ่มเติม ดังจะเห็นได้ว่าการเสนอร่างพระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อน พ.ศ. 2518 ต่อรัฐสภา เมื่อเดือนเมษายน 2518 รัฐบาลได้อ้างความจำเป็นเร่งด่วนในการใช้จ่ายเงินเป็นเหตุผลประการหนึ่งในการเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว

## (2) พระราชกำหนดที่ออกตามความในบทบัญญัติแห่ง

รัฐธรรมนูญ เป็นการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน โดยการตราพระราชกำหนด และอยู่นอกเหนือจากกฎหมายงบประมาณรายจ่าย ซึ่งในทางทฤษฎีกฎหมายของไทย พระราชกำหนดคือกฎหมายที่มีผลใช้บังคับเสมือนหนึ่งพระราชบัญญัติซึ่งฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลตราขึ้นโดย



อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ พระราชกำหนดที่กล่าวถึงในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม หมายถึงพระราชกำหนดที่อนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินแผ่นดินจากคลังตามจำนวนที่กำหนดไว้ในพระราชกำหนดนั้น ๆ ซึ่งการตราพระราชกำหนดดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ การตราพระราชกำหนดในกรณีที่มีความจำเป็นเกี่ยวกับการภาษีอากรหรือเงินตราที่พระราชกำหนดในกรณีฉุกเฉินทั่วไป ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 175 และมาตรา 177 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ดังต่อไปนี้

มาตรา 175 ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยสาธารณะ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่งให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้

ในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไป ให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า ถ้าอยู่นอกสมัยประชุม ดำเนินการให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญ เพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดโดยเร็ว ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติ หรือสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติแต่วุฒิสภาไม่อนุมัติ และสภาผู้แทนราษฎรยื่นยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น.....

มาตรา 177 ในระหว่างสมัยประชุม ถ้ามีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวด้วยภาษีอากรหรือเงินตราซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับ ดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

พระราชกำหนดที่ได้ตราขึ้นตามวรรคหนึ่ง จะต้องนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร ภายในสามวันนับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา และให้นำบทบัญญัติมาตรา 175 มาใช้บังคับโดยอนุโลม



จากบทบัญญัติข้างต้น การออกพระราชกำหนดอันเกี่ยวข้องกับเรื่องการภาษีอากรหรือเงินตราจะบัญญัติไว้ในมาตรา 177 และหากเป็นกรณีจำเป็นเร่งด่วนในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยสาธารณะ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจ จะถูกบัญญัติไว้ในมาตรา 175 ในส่วนนี้ท่านศาสตราจารย์ ดร.อิสสระ นิตินัทธ์ประกาศ เห็นว่าเป็นการให้อำนาจฝ่ายบริหารที่จะใช้จ่ายเงินจากคลังในกรณีเร่งด่วนได้ และในการพิจารณาว่าอย่างไรจึงจะเป็นกรณีจำเป็นเร่งด่วนเป็นดุลพินิจของฝ่ายบริหาร ซึ่งการใช้อำนาจดังกล่าวหากไม่เหมาะสมก็อาจเกิดข้อขัดแย้งกับฝ่ายนิติบัญญัติได้<sup>4</sup>

จากการศึกษาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญให้อำนาจรัฐบาลตราพระราชกำหนดในกรณีที่มีความฉุกเฉินในอันที่จะกระทำการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 175 แต่รัฐธรรมนูญก็มีได้กล่าวไว้โดยชัดแจ้งว่า พระราชกำหนดที่จะตราขึ้นนี้จะใช้บังคับในเรื่องใดบ้าง จึงมีปัญหาว่าในกรณีที่มีความฉุกเฉินดังกล่าวข้างต้นนั้นรัฐบาลจะตราพระราชกำหนดให้อำนาจรัฐบาลจ่ายเงินจากคลังได้หรือไม่ ปัญหาดังกล่าวยังไม่เคยมีผู้ใดหยิบยกขึ้นมาก่อน ศาสตราจารย์ ดร.อิสสระ นิตินัทธ์ประกาศ มีความเห็นว่าเนื่องจากรัฐธรรมนูญมาตรา 175 มิได้ระบุว่ให้ตราพระราชกำหนดใช้บังคับในเรื่องใดบ้าง รัฐบาลจึงมีอำนาจตราพระราชกำหนดให้รัฐบาลใช้จ่ายเงินในกรณีที่เกิดความ ฉุกเฉินตามมาตรา 175 ได้

ตั้งแต่ประกาศใช้พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน ได้มีการตราพระราชกำหนดอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินตามมาตรา 6 ของพระราชบัญญัติฉบับนี้เพียงครั้งเดียว คือพระราชกำหนดอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อน พ.ศ. 2523 ซึ่งอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อนเพื่อป้องกันภัยพิบัติสาธารณะที่จะเกิดจากภาวะฝนแล้ง โดยการสร้างงานในชนบทเป็นจำนวนเงินไม่เกิน 3,500 ล้านบาท ในการตราพระราชกำหนดฉบับนี้ รัฐบาลได้ชี้แจงเหตุผลไว้ดังนี้ “เนื่องจากได้เกิดภาวะฝนแล้งในท้องที่จังหวัดต่าง ๆ โดยทั่วไป ทำให้ประชาชนในท้องที่ต่าง ๆ ประสบความเดือดร้อนเนื่องจากรายได้ลดลงมาก ในขณะที่ค่าครองชีพขึ้นไปสูงมากอันจะส่งผลถึงความปลอดภัย

<sup>4</sup> อิสสระ นิตินัทธ์ประกาศ, วิธีการคลังกับการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลในสถานการณ์ฉุกเฉิน, เอกสารวิจัยส่วนบุคคล (กรุงเทพฯ : วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร 2528-2529)  
หน้า 15-18



สาธารณะและความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ รัฐบาลจึงจำเป็นต้องริบคำเนิการช่วยประชาชนในชนบทโดยริบคว่น โดยการสร้างงานให้ประชาชนมีงานทำเพื่อที่จะมีรายได้เพิ่มขึ้น และในขณะเดียวกันงานที่สร้างขึ้นนี้จะเป็งานที่ก่อให้เกิดน้ำสำหรับใช้บริโภคและใช้ในการเกษตรกรรม สำหรับประชาชนในชนบทซึ่งจะต้องคำเนิการทันทีในระหว่างที่มีฝน เพื่อให้มีทางเก็บน้ำฝนไว้ใช้ให้มากที่สุดได้ทันการณั ในการนี้สมควรอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อนได้ ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 โดยที่เป็กรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นริบคว่นในอันที่จะป้องกันภัยพิบัติสาธารณะจึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดขึ้น”

การจ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณตามมาตรา 6 นี้ กล่าวคือ การจ่ายตามมติให้จ่ายเงินไปก่อน ซึ่งได้อธิบายถึงความหมายของมติให้จ่ายเงินไปก่อนแล้วว่า หมายถึงการจ่ายเงินตามมติของสภาผู้แทนราษฎรกรณีหนึ่ง และอีกกรณีหนึ่งก็คือการจ่ายเงินตามพระราชกำหนดที่ออกตามความในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ทั้งสองกรณีนี้เมื่อฝ่ายบริหารได้ทำการใช้จ่ายเงินไปแล้ว ตามกฎหมายเงินคงคลังก็ได้บัญญัติถึงหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบภายหลังการใช้จ่าย (Post-Audit) ไว้ว่า ให้มีการตั้งเงินรายจ่ายเพื่อชดใช้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ซึ่งในประเด็นนี้การตั้งรายจ่ายชดใช้นั้นท่านศาสตราจารย์ ดร.อิสสระ นิตินัทธ์ประกาศเห็นว่าเป็นแต่เพียงวิธีการรายงานให้รัฐสภารับทราบถึงการใช้จ่ายเท่านั้น ไม่ได้มีเจตนาให้มีการใช้เม็ดเงินกันจริง ๆ และแม้ในมาตราดังกล่าวจะมีได้บัญญัติไว้โดยชัดเจนว่า การตราพระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อน (มติให้จ่ายเงินไปก่อน) จะกระทำได้แต่เฉพาะในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งคว่นในการใช้จ่ายเงินก็ตาม แต่ก็เป็นทีที่เข้าใจโดยปริยายได้ว่า การกระทำความดังกล่าวนี้จะกระทำได้เฉพาะในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งคว่นในการใช้จ่ายเงินเพื่อประโยชน์แก่ราชการแผ่นดินในระหว่างที่ยังไม่ถึงกำหนดเวลาจัดทำงบประมาณประจำปี หรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ซึ่งในการคำเนิการเช่นนี้จะมีผลรวดเร็วกว่าการเสนอในกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือกฎหมายงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม เนื่องจากกรณีเป็นเรื่งที่รัฐบาลอาจมีความจำเป็นเร่งคว่นในการใช้จ่ายเงิน เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวในวาระที่ 1 แล้ว รัฐบาลก็อาจร้องขอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาในวาระที่ 2 โดยกรรมาธิการเต็มสภา ตามข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรได้ ดังที่รัฐบาลได้เคยทำมาแล้วเมื่อครั้งที่รัฐบาลได้เสนอร่าง



พระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อนต่อรัฐสภา เมื่อเดือนเมษายน 2518 ซึ่งทำให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวทั้ง 3 วาระเสร็จโดยเร็ว<sup>5</sup>

3.1.2 การใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณตามมาตรา 7 พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

การใช้จ่ายตามมาตรา 7 นี้ ถือได้ว่าเป็นข้อยกเว้นของหลักการจ่ายเงินแผ่นดิน เพราะเป็นกรณีที่สามารถจ่ายเงินจากคลังได้ก่อนที่มีกฎหมายอนุญาต และการจ่ายได้ในกรณีต่าง ๆ ที่ระบุไว้ก็คือเป็นการจ่ายเงินแผ่นดินนอกเหนือจากงบประมาณทั้งสิ้น ซึ่งตามมาตรา 7 ได้บัญญัติไว้ดังนี้

มาตรา 7 ในกรณีต่อไปนี้ ให้สั่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 หรือคลังจังหวัด หรือคลังอำเภอได้ก่อนที่มีกฎหมายอนุญาตให้จ่าย คือ

- (1) รายการจ่ายที่มีการอนุญาตให้จ่ายเงินได้แล้ว ตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ แต่เงินที่ตั้งไว้มีจำนวนไม่พอจ่ายและพฤติการณ์เกิดขึ้นให้มีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว
- (2) มีกฎหมายใด ๆ ที่กระทำให้อำนาจจ่ายเงินเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายนั้น ๆ และมีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว
- (3) มีข้อผูกพันกับรัฐบาลต่างประเทศหรือสถาบันการเงินระหว่างประเทศที่กระทำให้อำนาจจ่ายเงิน และมีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว
- (4) เพื่อซื้อคืนหรือไถ่ถอนพันธบัตรรัฐบาลหรือตราสารเงินกู้ของกระทรวงการคลังหรือชำระหนี้ตามสัญญาผู้ที่กระทรวงการคลังเป็นผู้กู้ ทั้งนี้ ตามจำนวนที่รัฐมนตรีเห็นสมควร
- (5) เพื่อซื้อเงินตราต่างประเทศ พันธบัตรของรัฐบาลต่างประเทศ หรือหลักทรัพย์ที่มั่นคงในต่างประเทศที่ไม่ใช่หุ้น ในสกุลเงินตราที่จะต้องชำระหนี้ที่กระทรวงการคลังเป็นผู้กู้ และในวงเงินไม่เกินจำนวนหนี้ที่ถึงกำหนดชำระในช่วงระยะเวลาไม่เกิน

<sup>5</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 13-15



5 ปี เพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในการชำระหนี้เมื่อถึงกำหนด ทั้งนี้ ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดข้อบังคับเกี่ยวกับการซื้อเงินตราต่างประเทศ พันธบัตรของรัฐบาลต่างประเทศ และหลักทรัพย์ที่มั่นคงในต่างประเทศที่ไม่ใช่หุ้น การนำเงินตราต่างประเทศฝากธนาคาร รวมทั้งวิธีปฏิบัติอื่นใดที่เกี่ยวข้อง

การจ่ายเงินในห้ากรณีข้างต้นนี้ เมื่อได้จ่ายแล้วให้ตั้งเงินรายจ่ายเพื่อชดใช้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ หรือในกฎหมายว่าด้วยโอนงบประมาณรายจ่าย หรือในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณปีต่อไป

การจ่ายเงินแผ่นดินที่ว่าสามารถจ่ายได้ก่อนที่มีกฎหมายอนุญาตให้จ่ายนั้นในบางอนุมาตราของมาตรา 7 ก็ได้บัญญัติถึงหลักเกณฑ์ในการควบคุมก่อนจ่ายโดยรัฐสภาไว้ ดังจะเห็นได้จากในอนุมาตราที่ (1) ที่กำหนดว่าการจ่ายได้นั้นจะต้องเป็น “รายการจ่ายที่มีการอนุญาตให้จ่ายเงินได้แล้ว ตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ แต่เงินที่ตั้งไว้มีจำนวนไม่พอจ่าย และพฤติการณ์เกิดขึ้นให้มีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว” ซึ่งตามกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้นจะเป็นกฎหมายที่ผ่านรัฐสภาในรูปของพระราชบัญญัติ โดยจะเป็นการอนุมัติแผนงานที่ส่วนราชการจะดำเนินการในแต่ละปีงบประมาณ (เริ่มจากวันที่ 1 ต.ค. - 30 ก.ย. ของปี พ.ศ. ถัดไป) และอนุมัติวงเงินที่ส่วนราชการต่าง ๆ ได้รับที่จะสามารถนำไปใช้ก่อนนี้ผูกพันได้ตามแผนงานที่กำหนดไว้ โดยที่ฝ่ายนิติบัญญัติในขณะนั้นคงจะเล็งเห็นว่าอาจเกิดกรณีที่ทำให้เงินงบประมาณที่ตั้งไว้มีจำนวนไม่พอจ่าย แต่อย่างไรก็ตามมีความจำเป็นต้องจ่ายเพื่อการใด ๆ นั้นอยู่ จึงได้บัญญัติแนวทางแก้ไขเอาไว้ให้สามารถส่งจ่ายวงเงินจากคลังเป็นการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณได้ แต่ก็ยังคงยึดถือรายการตามที่รัฐสภาได้เคยอนุมัติไว้ตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายอย่างน้อยก็พอจะทำให้เห็นได้ว่ามีกรกลั่นกรองการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณอันเป็นการกลั่นกรองก่อนการใช้จ่ายในทางอ้อมโดยรัฐสภา

การควบคุมก่อนการใช้จ่ายโดยรัฐสภาในทางอ้อมอีกกรณีหนึ่งที่ปรากฏในมาตรา 7 ก็คือในอนุมาตราที่ (2) ที่กำหนดว่า “การใช้จ่ายจะต้องมีกฎหมายใด ๆ ที่กระทำให้ต้องจ่ายเงินเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายนั้น ๆ และมีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว” ในอนุมาตราที่ (2) นี้ ก็มีหลักการควบคุมในทางอ้อมเช่นเดียวกับที่ได้กล่าวแล้วในอนุมาตราที่ (1) หากแต่กรณีนี้เป็นการกำหนดไว้กว้าง ๆ เมื่อมีความจำเป็นต้องจ่ายเงิน อันมีผลเป็นการจ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณตามกฎหมายเป็นการทั่ว ๆ ไป ไม่ได้จำกัดว่าเป็นการจ่ายตามกฎหมายงบประมาณ ในอนุมาตรา (2) ก็ได้กำหนดวิธีการในการควบคุมก่อนการ



ใช้จ่ายไว้ว่าจะต้องมีกฎหมายอนุญาตให้จ่ายไว้ได้แล้ว ซึ่งกฎหมายในที่นี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่าหากตีความโดยเคร่งครัดแล้วจะต้องหมายถึงกฎหมายในรูปพระราชบัญญัติเท่านั้น นั่นก็คือ การจ่ายเงินกรณีนี้ได้มีการพิจารณาโดยรัฐสภาและผ่านกระบวนการทางนิติบัญญัติมาขั้นหนึ่งแล้ว กฎหมายเงินคงคลังในอนุมาตรา (2) ของมาตรา 7 จึงได้บัญญัติให้สามารถจ่ายเงินคงคลังอันถือว่าเป็นการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณได้ก่อนที่มีกฎหมายอนุญาตให้จ่าย

สำหรับการใช้จ่ายตามอนุมาตราอื่นตั้งแต่อนุมาตราที่ (3) ถึงอนุมาตราที่ (5) คือ กรณีที่มีข้อผูกพันกับรัฐบาลต่างประเทศหรือสถาบันการเงินระหว่างประเทศที่กระทำให้อาจต้องจ่ายเงิน และมีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว กรณีการจ่ายเงินเพื่อซื้อคืนหรือไถ่ถอนพันธบัตรของรัฐบาลหรือตราสารเงินกู้ของกระทรวงการคลังหรือชำระหนี้ตามสัญญาผู้กู้ที่กระทรวงการคลังเป็นผู้กู้ หรือกรณีการจ่ายเงินเพื่อซื้อเงินตราต่างประเทศ พันธบัตรของรัฐบาลต่างประเทศหรือหลักทรัพย์ที่มั่นคงในต่างประเทศที่ไม่ใช่หุ้นในสกุลเงินตราที่จะต้องชำระหนี้ที่กระทรวงการคลังเป็นผู้กู้ และในวงเงินไม่เกินจำนวนหนี้ที่ถึงกำหนดชำระในช่วงระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี เพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในการชำระหนี้เมื่อถึงกำหนดนั้น ในกรณีต่าง ๆ เหล่านี้มีได้กำหนดวิธีการในการควบคุมก่อนจ่ายโดยรัฐสภาไว้แต่อย่างใด

ตามมาตรานี้ซึ่งถือเป็นข้อยกเว้นของหลักการจ่ายเงินจากคลัง อันเนื่องมาจากกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติเล็งเห็นว่า ฝ่ายบริหารอาจมีกรณีที่ต้องใช้จ่ายเงินและไม่อาจรอโดยการเสนอเป็นกฎหมายได้ อย่างไรก็ตามหลักการเช่นนี้ก็อาจเป็นการเปิดช่องให้มีการใช้จ่ายเงินแผ่นดินอย่างไม่รอบคอบและรัดกุมโดยการอ้างเหตุจำเป็นเร่งด่วน ซึ่งตามมาตรานี้ การจ่ายเงินของฝ่ายบริหารจะต้องกระทำโดยมีเหตุที่ทำให้ต้องจ่ายโดยเร็ว ตามที่บัญญัติในมาตรา 7 (1), (2), (3) เท่านั้น มีปัญหาว่าหากเหตุการณ์ที่ทำให้ต้องมีการจ่ายเงินแผ่นดินตามมาตรานี้เกิดจากการกระทำหรือกิจกรรมในการปฏิบัติราชการของฝ่ายบริหารเองแล้ว จะยังคงอยู่ในขอบเขตการจ่ายเงินตามมาตรานี้หรือไม่ ในตัวบทของมาตรา 7 นี้มิได้บัญญัติไว้โดยตรงซึ่งอาจทำให้เป็นปัญหาในอนาคตได้

อย่างไรก็ดีในประเด็นปัญหานี้ ท่าน ศ.ดร.อิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ มีความเห็นว่า หากการกระทำของฝ่ายบริหารเองทำให้เกิดความจำเป็นต้องจ่ายเงินโดยเร็วแล้ว ย่อมไม่อยู่ในข่ายที่จะจ่ายเงินได้ และคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้ให้ความเห็นต่อกรณีดังกล่าวอันเนื่องมาจากการที่รัฐบาลจะปรับอัตราค่าจ้างหรือค่าตอบแทนให้แก่ลูกจ้าง กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน โดยอ้างเป็นเหตุจำเป็นเร่งด่วนที่จะขอ



ใช้จ่ายจากเงินคงคลังตามมาตรา 7 (1) นี้ ซึ่งที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายมีความเห็นว่า พฤติการณ์ที่เกิดขึ้นตามนัยมาตรา 7 (1) จะต้องเป็นพฤติการณ์ที่เกิดขึ้นเอง โดยมีได้เกิดขึ้นหรือเป็นผลโดยตรงมาจากการกระทำหรือการตัดสินใจของฝ่ายบริหาร เพราะหากเข้าใจความหมายว่าพฤติการณ์เหล่านี้รวมถึงความจำเป็นที่เกิดขึ้นจากการกระทำหรือการตัดสินใจของฝ่ายบริหารเองด้วยแล้ว ฝ่ายบริหารก็ย่อมจะกระทำการและใช้อำนาจสั่งจ่ายเงินจากบัญชีคงคลัง บัญชีที่ 2 ได้ทุกกรณีเมื่อเงินที่ตั้งงบประมาณไว้มีไม่พอจ่าย ซึ่งทำให้เจตนารมณ์ของมาตรา 7 ที่มุ่งประสงค์ให้การจ่ายเงินคงคลังมีข้อจำกัดอยู่ในขอบเขตของพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งผ่านความเห็นชอบของรัฐสภามาแล้วต้องเสียไป<sup>6</sup>

อนึ่ง แม้ว่าจะถือว่ามี ความจำเป็นเร่งด่วนอันมิได้เกิดจากการกระทำของฝ่ายบริหารเองแล้วก็ตาม การที่จะวินิจฉัยว่ากรณีใดเป็นกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนก็เป็นดุลพินิจของฝ่ายบริหารเองโดยไม่จำเป็นต้องผ่านรัฐสภา เหมือนอย่างในกรณีมาตรา 6 ที่การจ่ายเงินโดยมติให้จ่ายเงินไปก่อน ต้องเป็นมติของสภาผู้แทนราษฎร หรือในกรณีพระราชกำหนดให้จ่ายเงินไปก่อนก็ต้องนำเสนอรัฐสภาในภายหลัง จึงเห็นได้ว่าความจำเป็นที่เป็นพฤติการณ์ให้มีการจ่ายเงินแผ่นดินตามมาตรา 1 อยู่ในดุลพินิจของฝ่ายบริหารเองเท่านั้น ซึ่งหากมีการใช้จ่ายเงินแผ่นดินโดยอาศัยเหตุจำเป็นเร่งด่วนที่ไม่เหมาะสม ก็อาจทำให้เกิดผลเสียแก่ฐานะเงินคงคลังได้ไม่ยากนัก หากฝ่ายบริหารไม่มีวินัยทางการเงินการคลังที่ดี และยังอาจทำให้เกิดความล้มเหลวของรัฐสภาในการควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินได้

อย่างไรก็ดีการใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหารนั้นอาจารย์ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์ ได้เคยให้ความเห็นว่า ดุลพินิจการใช้จ่ายเงินของรัฐนั้นมีขอบเขตจำกัด โดยเฉพาะการจ่ายเงินแผ่นดินให้แก่เอกชน และได้ทำบันทึกเรื่องการใช้จ่ายเงินของรัฐตามกฎหมายบางประเทศ<sup>7</sup> ซึ่งได้กล่าวถึงการใช้จ่ายเงินแผ่นดินใน 2 ประเทศคือ ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศฝรั่งเศส ดังนี้

<sup>6</sup> อิศสระ นิตินันท์ประกาศ. "ความเป็นมาในการตราพระราชบัญญัติเงินคงคลัง, พ.ศ. 2491" หน้า 132-136

<sup>7</sup> คำวินิจฉัยทางปกครอง ดุลพินิจในการใช้จ่ายเงินของรัฐ, วารสารกฎหมายปกครอง, เล่ม 7 ตอน 3 (สิงหาคม 2531) หน้า 500-503



กรณีในสหรัฐอเมริกา กรณีเป็นที่ยอมรับเป็นหลักการทั่วไปทางกฎหมาย รัฐธรรมนูญว่าทั้งรัฐสภาของสหรัฐอเมริกา และมลรัฐจะจ่ายเงินเพื่อประโยชน์ส่วนตัวของเอกชนคนใด (Private Purpose) ไม่ได้ เพราะในที่สุดจะต้องเอาเงินภาษีอากรจากประชาชน ชดเชยส่วนที่จ่ายให้เอกชนบางคนไป ซึ่งเป็นการไม่ถูกต้อง ดังนั้นการจ่ายเงินของรัฐจึงต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของรัฐหรือส่วนรวม (Public Purpose) สำหรับปัญหาที่ว่าอย่างไรจึงจะเป็นการใช้จ่ายเพื่อประโยชน์สาธารณะนั้นต้องพิจารณาว่ากิจการนั้นมีวัตถุประสงค์ของการปกครอง (object of government) หรือไม่ หรือเป็นการสนับสนุนการปกครอง (support of government) หรือไม่ ซึ่งปัญหาอาจแปรเปลี่ยนไปตามเงื่อนไขของจำนวนประชากร สภาพเศรษฐกิจ ความรู้ทางวิทยาศาสตร์ และสภาพการณ์ต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ในสภาพที่สังคมมีประชาน้อย กรณีบางอย่างอาจเป็นเรื่องที่เอกชนแต่ละคนต้องช่วยตนเอง แต่ต่อมารวมตัวมาอยู่อาศัยในที่เดียวกันหนาแน่นขึ้นการจัดการสาธารณูปโภค สาธารณูปการในเรื่องนั้นก็อาจกลายเป็นกิจการเพื่อประโยชน์สาธารณะได้ การพิจารณาจึงต้องดูข้อเท็จจริงเป็นรายกรณีไป

การจ่ายเงินของรัฐให้แก่องค์กรภาคเอกชน โดยหลักเห็นว่าไม่เป็นการใช้เพื่อ public purpose ไม่ว่าจะโดยการให้หรือให้ยืมก็ตาม ในคดี State Highway Com. v. Southern Union Gas Co., 65 NM84 ศาลวินิจฉัยว่าแม้ธุรกิจจำหน่ายแก๊สให้แก่ประชาชนจะเป็นกรณีเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของประชาชนจำนวนมาก แต่ข้อเท็จจริงเพียงเท่านั้นไม่เพียงพอที่จะเอาเงินของรัฐไปยกให้แก่ธุรกิจดังกล่าว แต่ในคดี People v. Westchester County Nat. Bank, 221 N.Y.465 ศาลวินิจฉัยว่าการยกเงินของรัฐให้แก่เอกชนมิใช่ข้อห้ามเสมอไป และกรณีอาจกระทำได้อีกถ้าปรากฏว่าในการนั้นเป็นการให้ซึ่งโดยแท้จริงจะมีผลเป็นประโยชน์สาธารณะ (whether public benefit is primary result) และในคดี Legat v. Adomo, 138 Conn.134 ศาลวินิจฉัยเช่นกันว่าการยกเงินของรัฐให้แก่เอกชนคนใดคนหนึ่งโดยเสนหานั้น อาจกระทำได้ ในเมื่อการยกให้นั้นมีเงื่อนไขในการใช้จ่ายว่า เอกชนคนนั้นต้องใช้จ่ายเพื่อการตั้งที่กำหนดอันเป็นประโยชน์สาธารณะ

กรณีฝรั่งเศส ตามกฎหมายฝรั่งเศสนั้นถือกันว่า เงินแผ่นดินนั้นต้องนำไปใช้จ่ายเพื่อสาธารณประโยชน์หรือประโยชน์ส่วนรวม (l'intérêt public) เท่านั้น จะนำไปใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตัว (l'intérêt privé) ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยเฉพาะมิได้ ทั้งนี้ เนื่องจากเงินแผ่นดินนั้นส่วนใหญ่มาจากภาษีอากรที่รัฐจัดเก็บจากประชาชน ซึ่งมีหลักอยู่ว่าภาระในการเสียภาษีอากรให้แก่รัฐนั้นจะต้องตกอยู่แก่ราษฎร (ที่อยู่ในฐานะอย่างเดียวกัน) ทุกคน



อย่างเท่าเทียมกัน ดังนั้น ถ้าหากมีการนำเงินแผ่นดินไปใช้จ่ายเพื่อประโยชน์ส่วนตัวของบุคคลหนึ่งบุคคลใดแล้ว ก็จะเป็นการละเมิดหลักความเสมอภาคของราษฎรต่อภาระในการเสียภาษีอากรให้แก่รัฐ อย่างไรก็ตามหลักของการใช้จ่ายเงินแผ่นดินเช่นว่านี้เพียงจะมีขึ้นในสมัยที่มีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยเท่านั้น เพราะแต่เดิมในสมัยที่ยังเป็นระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อยู่นั้นมิได้มีการแยกกันระหว่างทรัพย์สินของแผ่นดินและทรัพย์สินของกษัตริย์ ดังนั้นการใช้จ่ายเงินแผ่นดินในสมัยนั้นจึงอาจเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนพระองค์โดยแท้ของกษัตริย์ก็ได้ ส่วนปัญหาที่ว่า การใช้จ่ายอย่างไรจึงจะถือว่าเป็นไปเพื่อสาธารณประโยชน์ ย่อมมีความหมายแตกต่างกันได้ แล้วแต่ความคิดทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในแต่ละยุคสมัย และในแต่ละประเทศ นอกจากนี้ในประเทศฝรั่งเศสยังมีศาลบัญชี (La Cour des Comptes) มีอำนาจตรวจสอบการใช้จ่ายว่าเป็นไปตามกฎหมายข้อบังคับ หรือเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะจริงหรือไม่ด้วย

เกี่ยวกับเรื่องความจำเป็นเร่งด่วนในการจ่ายเงินแผ่นดินนี้ ท่านอาจารย์ป๋วย อึ๊งภากรณ์ มีความเห็นว่าผู้ที่จะมีวินิจฉัยในขั้นสุดท้ายว่าจะอะไรเป็นเรื่องรีบด่วนหรือไม่นั้น ไม่ควรเป็นฝ่ายบริหาร แต่ควรเป็นสภาผู้แทนราษฎร หรืออย่างน้อยก็เป็นตัวแทนของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งก็คือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน<sup>8</sup> (ปัจจุบันคือสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน) โดยนายผู้เขียนมีความเห็นว่าการที่อาจารย์ป๋วย มีความเห็นเช่นนี้ก็เนื่องมาจากการที่ในขณะนั้นคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินถือได้ว่าเป็นตัวแทนของฝ่ายนิติบัญญัติ แต่อย่างไรก็ดี ในปัจจุบันได้มีการเปลี่ยนแปลงจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมาเป็นสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินซึ่งมีสายการบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี (ในปัจจุบัน) ดังนั้น โครงสร้างของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินที่จะทำให้มีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นต้องพิจารณาต่อไป

<sup>8</sup> ป๋วย อึ๊งภากรณ์, บันทึกคำบรรยายการคลัง, (กรุงเทพฯ : บริษัทประมวลมิตร จำกัด, 2498) หน้า 42-43



3.1.3 การจ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณตามมาตรา 8 พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

มาตรา 8 เงินต่อไปนี้ ให้ส่งจ่ายจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 หรือคลังจังหวัด หรือคลังอำเภอได้คือ

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

เพราะเป็นเงินอันไม่พึงต้องชำระให้แก่รัฐบาล

เงินยืมทรงพระราชการนั้น ตามบทวิเคราะห์ศัพท์ในมาตรา 3 พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 ได้ให้ความหมายของคำว่า เงินยืมทรงพระราชการว่าเป็น “เงินซึ่งกระทรวงการคลังให้ส่วนราชการมีไว้ตามจำนวนที่เห็นสมควร เพื่อทรงจ่ายเป็นค่าใช้จ่ายสอยปลีกย่อยประจำสำนักงาน ตามข้อบังคับและระเบียบของกระทรวงการคลัง”

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในการควบคุมงบประมาณไว้หลายประการ ซึ่งรวมทั้งอำนาจกำหนดระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยเงินทรงพระราชการด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี (มาตรา 21) นอกจากนี้พระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดบทวิเคราะห์ศัพท์คำว่า “เงินทรงพระราชการ” ไว้ในมาตรา 4 ซึ่งมีข้อความ ดังนี้

“เงินทรงพระราชการ” หมายความว่า เงินที่กระทรวงการคลังจ่ายและอนุญาตให้ส่วนราชการมีไว้ตามจำนวนที่เห็นสมควร เพื่อทรงเป็นค่าใช้จ่ายตามระเบียบหรือข้อบังคับของกระทรวงการคลัง

จากการพิจารณาบทวิเคราะห์ศัพท์ทั้งสองคำดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า “เงินยืมทรงพระราชการ” ตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 จะนำไปทรงจ่ายได้ แต่เฉพาะค่าใช้จ่ายปลีกย่อยประจำสำนักงาน แต่ “เงินทรงพระราชการ” ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 จะนำไปทรงเป็นค่าใช้จ่ายใด ๆ ก็ได้ไม่แต่เฉพาะค่าใช้จ่ายปลีกย่อยประจำสำนักงานเท่านั้น ดังนั้นบทวิเคราะห์ศัพท์สองบทนี้จึงแย้งกัน



พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 มาตรา 3 วรรคสองบัญญัติว่า "บรรดากฎหมาย กฎ และข้อบังคับอื่น ในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน" ดังนั้นบทวิเคราะห์ศัพท์คำว่า "เงินยืมทรงราชการ" ตามมาตรา 3 ของพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 ซึ่งแย้งกับบทวิเคราะห์ศัพท์คำว่า "เงินทรงราชการ" ตามมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 จึงสิ้นผลบังคับไปและต้องใช้บทวิเคราะห์ศัพท์คำว่า "เงินทรงราชการ" ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 แทน

ตามนัยของระเบียบเงินทรงราชการ พ.ศ.2523 ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้กำหนดขึ้น โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 21(5) แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 ส่วนราชการจะมีเงินทรงราชการได้ต้องอยู่ในหลักเกณฑ์ดังนี้

(1) เป็นส่วนราชการเจ้าของงบประมาณ ซึ่งหมายความว่า ส่วนราชการนั้น ๆ ได้รับงบประมาณรายจ่าย ไม่ว่าจะ เป็นงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับส่วนราชการนั้น ๆ โดยเฉพาะหรือเป็นงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้ในงบกลาง (เช่น กองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายใน ได้รับงบประมาณรายจ่ายในงบกลางรายการค่าใช้จ่ายในการรักษาความมั่นคงในประเทศ)

(2) มีความจำเป็นต้องมีเงินทรงราชการสำหรับทดรองจ่ายตามงบประมาณรายจ่ายในหมวดต่าง ๆ

(3) ต้องได้รับความตกลงจากกระทรวงการคลังซึ่งจะเป็นผู้กำหนดจำนวนเงินทรงราชการที่ส่วนราชการแต่ละแห่งจะมีได้

สำหรับวิธีปฏิบัติในรายละเอียด โปรดดูระเบียบเงินทรงราชการดังกล่าวข้างต้น

การที่กฎหมายกำหนดให้ส่วนราชการเจ้าของงบประมาณมีเงินทรงราชการเพื่อทดรองจ่ายตามงบประมาณรายจ่ายนั้น ก็โดยมีเหตุผลดังจะกล่าวต่อไปนี้

การเบิกจ่ายเงินจากคลังตามงบประมาณนั้น จะต้องปฏิบัติตามวิธีการที่กำหนดในระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง ซึ่งจะต้องวางฎีกาเบิกจ่ายกับสำนักเบิก (กรมบัญชีกลาง คลังจังหวัด หรือคลังอำเภอ) และมีการตรวจสอบว่าการขอเบิกจ่ายตามฎีกานั้นถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือไม่ การเบิกจ่ายเงินจากคลังจึงต้องใช้เวลาพอสมควร แต่การใช้จ่ายเงินของส่วนราชการในบางกรณีจำเป็นต้องจ่ายทันที เช่น การซื้อของรายย่อยที่มี



จำนวนเงินไม่มากนัก จะต้องนำเงินไปซื้อขี้อย่างร้านค้า ราชจ่ายบางอย่างก็จำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว ซึ่งหากจะรอการเบิกจ่ายจากคลังจะไม่ทันการ เช่น ในการเดินทางไปราชการทั้งในและนอกราชอาณาจักรของข้าราชการ โดยปกติจะทราบกำหนดการเดินทางที่แน่นอนในเวลา ที่กระชั้นชิดกับวันออกเดินทาง จำเป็นต้องใช้เงินทรงพระราชกรเป็นค่าเบี้ยเลี้ยงเดินทาง และค่าที่พัก เพราะถ้าจะรอการเบิกจ่ายจากคลังก็จะไม่ทันการ

เงินทรงพระราชกรนั้น เมื่อได้จ่ายไปแล้ว ส่วนราชการเจ้าของงบประมาณจะต้องเบิกจ่ายเงินงบประมาณราชจ่ายเพื่อขอใช้เงินทรงพระราชกร นอกจากนี้จะต้องมีใบสำคัญ คู่จ่ายเป็นหลักฐาน โดยปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการเบิกจ่ายโดยอนุโลม<sup>9</sup>

เงินฝาก หมายถึง เงินที่กระทรวงการคลังรับฝากไว้และจ่ายคืนตามคำขอของผู้ฝากตามข้อบังคับและระเบียบของกระทรวงการคลัง เงินฝากได้แก่ เงินนอกงบประมาณประเภทหนึ่ง ที่ส่วนราชการได้รับไว้ และมีกฎหมายอนุญาตให้นำไปใช้จ่ายได้ โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นเงินรายได้แผ่นดิน เช่น เงินที่ส่วนราชการได้รับในลักษณะค่าชดใช้ความเสียหายแห่งทรัพย์สินและจำเป็นต้องจ่ายเพื่อบูรณะทรัพย์สิน หรือจัดให้ได้ทรัพย์สินนั้นคืนมา เงินเหล่านี้ในระหว่างเวลาที่ส่วนราชการยังไม่มีความจำเป็นต้องใช้จ่าย จะต้องนำฝากไว้กับกระทรวงการคลังตามระเบียบทั้งสิ้น และในบางกรณีรัฐวิสาหกิจบางแห่งอาจนำเงินของตนฝากไว้กับกระทรวงการคลังในประเภทนี้ก็ได้ เมื่อมีความจำเป็นต้องใช้เงินฝากไว้กับกระทรวงการคลัง ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเจ้าของเงินสามารถวางฎีกาเบิกเงินฝากของตนคืนจากคลังได้ทันที ตามข้อบังคับและระเบียบของกระทรวงการคลัง ดังนั้นเงินฝากจึงเป็นเงินที่กระทรวงการคลังรับฝากไว้จากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ โดยมีข้อผูกพันว่าจะต้องจ่ายคืนให้ตามคำขอของผู้ฝาก ในกรณีที่กระทรวงการคลังรับเงินฝากไว้มากจะมีผลทำให้เงินคงคลังสูงขึ้น แต่ในขณะเดียวกัน กระทรวงการคลังก็มีภาระที่จะต้องจ่ายเงินคงคลังคืนให้แก่ผู้ฝากตามคำขอในจำนวนเท่ากันด้วย

<sup>9</sup> อิศสระ นิติทัศน์ประกาศ, "ความเป็นมาในการตราพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491", หน้า 102-104



เงินฝากเป็นเงินนอกงบประมาณที่มีการรับจ่ายมากที่สุด ในบรรดาเงินนอกงบประมาณทั้งหลาย เพียงสิ้นวันที่ 30 กันยายน พ.ศ.2531 กระทรวงการคลังได้รับฝากเงินจากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ (รวมทั้งเงินสะสมของข้าราชการ) และยังมีได้จ่ายคืนเป็นเงินทั้งสิ้นถึง 11,299.4 ล้านบาท ทั้งนี้ปรากฏว่า กระทรวงการคลังได้ออก "ข้อบังคับว่าด้วยการฝากและถอนคืนต่อกระทรวงการคลัง พ.ศ.2495" ตามข้อบังคับดังกล่าวนี้ เงินอันพึงฝากกระทรวงการคลังได้จะต้องมิใช่เงินในงบประมาณ เงินขององค์กรที่มีบัญชีเงินทูลหมุนเวียน และเงินรายรับของรัฐ บรรดาเงินของส่วนราชการหรือองค์การของรัฐจะต้องนำฝากกระทรวงการคลังทั้งสิ้น เว้นแต่จะมีความจำเป็นต้องมีเงินสดไว้ใช้จ่าย ก็อาจทำความตกลงกับกระทรวงการคลัง โดยกำหนดวงเงินฝากไว้ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยตามที่ยอดเงินในบัญชีที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเกินกว่าวงเงินที่ได้รับอนุญาต จะต้องถอนส่วนที่เกินนำส่งฝากคลังทันที เงินฝากเป็นรายรับเงินนอกงบประมาณที่กระทรวงการคลังมีข้อผูกพันต้องจ่ายคืนแก่เจ้าของ

เงินขายบิล หมายถึง เงินที่กระทรวงการคลังรับไว้ ณ ที่แห่งหนึ่งเพื่อโอนไปจ่าย ณ อีกแห่งหนึ่งตามข้อบังคับและระเบียบของกระทรวงการคลัง ทั้งนี้ปรากฏว่ากระทรวงการคลังได้ออก "ข้อบังคับว่าด้วยเงินขายบิล พ.ศ. 2495" ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย "ข้อบังคับว่าด้วยเงินขายบิล (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2512" โดยปกติเงินขายบิลนี้จะต้องเป็นเงินนอกงบประมาณ จะเป็นเงินนอกงบประมาณของส่วนราชการหนึ่งในกรุงเทพฯ นำส่งคลังเพื่อโอนไปจ่ายให้กับส่วนราชการในต่างจังหวัด หรือจะเป็นการโอนระหว่างส่วนราชการในต่างจังหวัดให้ส่วนราชการในกรุงเทพฯ หรือโอนระหว่างส่วนราชการในจังหวัดหนึ่งให้ส่วนราชการอีกจังหวัดหนึ่งก็ได้ การโอนเงินนอกงบประมาณโดยวิธีการขายบิลคล้ายคลึงกับการโอนเงินของธนาคารหรือการจ่ายเงินธนาคาร กล่าวคือ ผู้ที่ต้องการโอนเงินด้วยวิธีการขายบิลจะต้องนำเงินเข้าคลังในจังหวัดที่ตนอยู่ เมื่อคลังจังหวัดได้รับเงินฝากแล้วก็จะออกบิลให้แก่ผู้ฝาก ผู้ฝากหรือผู้ซื้อบิลจะต้องส่งบิลไปให้แก่ผู้ที่ต้องการให้รับเงิน เพื่อที่จะได้นำบิลนั้นไปรับเงินจากคลังจังหวัดปลายทาง อย่างไรก็ตาม การขยายตัวของบริการธนาคารและบริการธนาคารพาณิชย์ ก็ทำให้ความนิยมที่จะโอนเงินด้วยวิธีการขายบิลลดน้อยถอยลงตามลำดับ



เงินที่กระทรวงการคลังได้รับไว้ เมื่อโอนไปจ่าย ณ ที่อีกแห่งหนึ่งนั้น ในขณะที่ได้รับจะมีผลทำให้เงินคงคลังสูงขึ้น และเมื่อยังไม่มี การจ่าย ณ จังหวัดปลายทาง กระทรวงการคลังก็มีภาระข้อผูกพันที่จะต้องจ่ายเงินจำนวนนั้น เมื่อผู้รับเงินปลายทางมาขอเบิก โดยปกติจะเป็นภายในระยะเวลา 2 เดือน นับตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งว่ามีผู้โอนเงินมาให้ เงินขายบิลนี้มีการรับไว้โดยที่ผู้รับปลายทาง ยังไม่ขอเบิกไปมากเท่ากับเงินฝากหรือเงินทุนหมุนเวียน

เงินที่จำเป็นต้องจ่ายคืนภายในปีงบประมาณที่นำส่งแล้ว เพราะเป็นเงินอันไม่พึงต้องชำระให้แก่รัฐบาล

เช่น การเก็บภาษีเกินกว่าจำนวนอันพึงเสียและส่วนราชการที่จัดเก็บภาษีนั้นได้นำเงินส่งเข้าคลังเรียบร้อยแล้ว ภาษีส่วนที่เก็บเกินกว่าจำนวนอันพึงเสียนี้ ย่อมมีใช้กรรมสิทธิ์ของรัฐบาล และต้องคืนแก่ผู้เสียภาษีนั้น<sup>10</sup>

กล่าวโดยสรุปแล้ว บทบัญญัติในมาตรา 8 เป็นเรื่องของความจำเป็นที่ไม่เปลี่ยนแปลงองค์กรณีบัญญัติจึงให้อำนาจฝ่ายบริหารจ่ายเงินในกรณีดังกล่าวได้ตลอดไป

3.1.4 การใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณตามมาตรา 12 พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

“มาตรา 12 การจ่ายเงินเป็นทุนหรือทุนหมุนเวียนเพื่อการใด ๆ ให้กระทำได้แต่โดยกฎหมาย”

ทั้งนี้มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันนี้ ให้คำนิยามของคำว่า “ทุนหมุนเวียน” คือทุนที่ตั้งขึ้นเพื่อกิจการซึ่งอนุญาตให้นำรายรับสมทบทุนไว้ใช้จ่ายได้อาทิเช่น เมื่อรัฐสภาพ่านกฎหมายให้จัดตั้งองค์การของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ รัฐบาลก็อาจใช้อำนาจตามมาตรา 12 ในการเบิกจ่ายเงินจากคลัง เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนสำหรับการประกอบ การขององค์การหรือรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ

<sup>10</sup> พนม ทินกร ณ อยุธยา, การบริหารงานคลังรัฐบาล เล่มที่ 3 : การบริหารงานคลัง รัฐบาล จุดภาค 1, (ศิลปศึกษามการพิมพ์, 2532) หน้า 285-287



เงินทุนหรือเงินทุนหมุนเวียน ได้แก่เงินที่จ่ายให้ส่วนราชการเป็นทุนเพื่อ  
ดำเนินกิจการอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยยอมให้ส่วนราชการนำรายรับจากกิจการนั้นๆ สมทบ  
ทุนเพื่อไว้ใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นเงินรายได้แผ่นดิน การจัดตั้งเงินทุนหมุนเวียน  
นั้นจะกระทำได้อีกแต่โดยกฎหมายเท่านั้น ซึ่งคำว่ากระทำได้อันนี้โดยกฎหมาย ในที่นี้โดย  
เจตนารมณ์ขององค์กฤษฎีกาควรมายถึงพระราชบัญญัติเท่านั้น หาได้หมายความว่าไปถึง  
พระราชกฤษฎีกา อันเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายบริหารด้วยไม่<sup>11</sup>

ดังที่ได้กล่าวถึงเรื่องการจัดตั้งองค์การสรรพากร ก่อนที่จะได้มีการตรา  
พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 มาแล้วนั้น เป็นที่เห็นได้ว่า การจัดตั้งองค์การ  
สรรพากรขึ้นก็เพื่อการเข้าไปช่วยเหลือประชาชนในช่วงหลังสงครามโลก ครั้งที่ 2 ซึ่งต้อง  
อาศัยความคล่องตัวขององค์กรที่เข้าไปให้ความช่วยเหลือ แต่อย่างไรก็ดี การจ่ายเงินเป็นทุน  
ให้แก่องค์การสรรพากรในครั้งนั้นเป็นการจ่ายโดยไม่ได้ขออนุญาตต่อรัฐสภา ซึ่งเป็นการ  
ไม่เหมาะสมนัก จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 ขึ้น และ โดยบท  
บัญญัติของมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดว่า “การจ่ายเงินเป็นทุน-หรือเป็น  
ทุนหมุนเวียนเพื่อการใด ๆ ให้กระทำได้อันนี้โดยกฎหมาย” จึงเท่ากับว่า ต่อไปการจ่ายเงินเป็น  
ทุนจะต้องได้รับอนุมัติจากรัฐสภาก่อน เพราะคำว่า “กฎหมาย” ที่บัญญัติไว้ที่นั่นจะต้องแปล  
ความว่าเป็นพระราชบัญญัติเท่านั้น ซึ่งในการอภิปรายกันในคณะกรรมการประสานงาน  
ระหว่างหน่วยราชการทางการเงิน อันเป็นคณะกรรมการที่ประกอบด้วยหน่วยงานทางการ  
เงิน 3 หน่วยงาน คือ สำนักงบประมาณ กระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) และสำนักงาน  
ตรวจเงินแผ่นดิน ในคราวประชุมเมื่อปี พ.ศ. 2520 ซึ่งมี ดร. อิศสระ นิติทัณฑ์ประภาศ เป็น  
เลขานุการคณะกรรมการฯ ในขณะนั้น ดังปรากฏข้อความในรายงานการประชุมตอนหนึ่ง  
ดังนี้<sup>12</sup>

<sup>11</sup> อิศสระ นิติทัณฑ์ประภาศ, ความเป็นมาในการตราพระราชบัญญัติเงินคงคลัง  
พุทธศักราช 2491, หน้า 141

<sup>12</sup> รายงานการประชุมคณะกรรมการประสานงานระหว่างหน่วยราชการทางการเงิน  
ครั้งที่ 13/2520 เมื่อวันศุกร์ที่ 14 ตุลาคม 2520, หน้า 4



“นายมนตรี คงเด่น รองอธิบดีกรมบัญชีกลางได้ชี้แจงว่า ตามมาตรา 12 ของพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ.2491 ซึ่งกำหนดว่า การจ่ายเงินเป็นทุนหรือเป็นทุนหมุนเวียนให้กระทำได้แต่โดยกฎหมายนั้น มีปัญหาว่าคำว่า “กฎหมาย” ในที่นี้จะหมายถึงกฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติในรูปของพระราชบัญญัติหรือกฎหมายที่ฝ่ายบริหารได้ตราขึ้น เช่น พระราชกฤษฎีกา หรือกฎกระทรวงต่าง ๆ อย่างไรก็ดี ความมุ่งหมายของการกำหนดมาตรา 12 ไว้ในพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ.2491 นั้น ก็เพื่อที่จะป้องกันมิให้เงินทุนหมุนเวียนเพิ่มขึ้น ทั้งนี้เพราะเมื่อก่อนที่จะตรากฎหมายฉบับนี้ขึ้น นั้น ปรากฏว่า รัฐบาลได้ตั้งองค์การต่าง ๆ ขึ้นซึ่งใช้เงินทุนหรือเงินทุนหมุนเวียนโดยไม่ผ่านรัฐสภา ดังนั้น ในสมัยที่พระวรวงศ์เธอพระองค์เจ้าวิวัฒนไชย เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจึงได้หาทางป้องกันการเพิ่มขึ้นของเงินทุนหมุนเวียนที่มีอยู่แล้ว โดยกำหนดว่าการจ่ายเงินเป็นทุนหรือเป็นทุนหมุนเวียนให้ทำได้แต่โดยกฎหมาย ดังนั้น ถ้าพิจารณาตามเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้จะเห็นได้ว่า การจ่ายเงินเพื่อเพิ่มเงินทุนหมุนเวียนจะทำได้แต่โดยกฎหมายที่ตราขึ้นโดยรัฐสภา

เลขานุการ ได้ชี้แจงว่าคำว่า “กฎหมาย” นั้น มีความหมาย 2 นัย ในความหมายอย่างกว้างนั้น คำว่า “กฎหมาย” ตรงกับคำภาษาอังกฤษว่า Rules of Law ซึ่งมีความหมายรวมทั้งกฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติและกฎหมายที่ฝ่ายบริหารได้ตราขึ้นโดยได้รับอำนาจจากฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวงและข้อบังคับต่าง ๆ เป็นต้น ส่วนตามความหมายอย่างแคบนั้น คำว่า “กฎหมาย” หมายถึงเฉพาะกฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติที่เรียกว่า พระราชบัญญัติ อย่างไรก็ดี ตามหลักการแปลความกฎหมายนั้น ในกรณีที่พระราชบัญญัติใดได้กล่าวถึง คำว่า “กฎหมาย” นั้น ถ้าไม่ปรากฏข้อความเป็นอย่างอื่นก็ต้องถือว่าคำว่า “กฎหมาย” นั้น หมายถึง พระราชบัญญัติที่ตราขึ้นโดยรัฐสภา เพราะถ้ารัฐสภาจะให้อำนาจรัฐบาลตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับก็จะมีบทบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งว่าการใดให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา การใดให้ตราเป็นกฎกระทรวง ฉะนั้นการที่พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ.2491 มาตรา 12 ได้บัญญัติว่า การจ่ายเงินเป็นทุนหรือเป็นทุนหมุนเวียนเพื่อการใด ๆ ให้กระทำได้แต่โดยกฎหมายนั้น จึงต้องตีความว่า หมายถึงกฎหมายที่ตราขึ้นโดยรัฐสภา ซึ่งเป็นการสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของผู้ร่างกฎหมายฉบับนี้ตามที่รองอธิบดีกรมบัญชีกลางได้กล่าวแล้วข้างต้น”

ในทางปฏิบัติในปัจจุบันนี้เกี่ยวกับการจัดตั้งเงินทุนหมุนเวียนที่กระทำกันอยู่ในปัจจุบันนั้น กระทำได้ 2 วิธีกล่าวคือ



- จัดตั้งโดยออกเป็นกฎหมายพิเศษ

เงินทุนหมุนเวียนฯ ที่จัดตั้งขึ้นตามลักษณะเช่นนี้ก็เนื่องจากว่าส่วนราชการใดส่วนราชการหนึ่งมีการดำเนินงานเพื่อวัตถุประสงค์บางอย่าง และปรากฏว่าการดำเนินงานนั้น ก่อให้เกิดรายได้ขึ้น ซึ่งตามกฎหมายแล้วรายได้ที่เกิดขึ้นนี้ส่วนราชการนั้นจะต้องนำส่งคลังเข้าเป็นรายได้แผ่นดิน แต่โดยที่รายได้ที่ได้รับนั้นจะต้องนำมาใช้จ่ายต่อไป กฎหมายจึงมักจะกำหนดให้มีกองทุนหมุนเวียนขึ้น เพื่อให้สามารถนำรายรับมาใช้จ่ายหมุนเวียนต่อไป

- จัดตั้งโดยออกเป็นกฎหมายอยู่ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย

ประจำปี

เงินทุนหมุนเวียนฯ ที่จัดตั้งขึ้นตามลักษณะนี้จะเป็นลักษณะของกิจการที่เพิ่งจะเริ่มดำเนินงานและยังไม่มีรายได้ ต้องอาศัยเงินทุนเริ่มแรกจากเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี ดังนั้นในการจัดตั้งเงินทุนหมุนเวียนฯ หลังจากในส่วนราชการเสนอโครงการจัดตั้งทุนให้คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบให้ดำเนินงานในรูปทุนหมุนเวียนได้แล้ว ในการจัดทำงบประมาณประจำปีส่วนราชการจะจัดทำประมาณการรายรับรายจ่ายประจำปีของส่วนราชการเสนอไปยังสำนักงบประมาณ ซึ่งในประมาณการนี้ก็จะมีการเสนอขอตั้งเงินทุนหมุนเวียนฯ รวมอยู่ด้วย และขั้นตอนในการขอตั้งเงินทุนหมุนเวียนฯ นี้ก็จะรวมไปกับการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีซึ่งเท่ากับว่าทำให้เงินในงบประมาณถูกเบิกหักผลัดส่งออกมาเป็นเงินนอกงบประมาณ จึงทำให้การควบคุมการรับจ่ายมิได้เป็นไปตามกฎ ระเบียบ ข้อบังคับการเงินในงบประมาณ

เมื่อส่วนราชการได้รับอนุมัติให้จัดตั้งเงินทุนหมุนเวียนขึ้นแล้ว โดยพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือกฎหมายเฉพาะส่วนราชการต้องแจ้งให้กระทรวงการคลังทราบ พร้อมกับดำเนินการขอเปิดบัญชีฝากไว้ที่กระทรวงการคลัง เพื่อส่วนราชการจะได้ดำเนินการโอนเงินที่ได้รับจัดสรรนำเข้าฝากไว้ในบัญชีเงินฝากกระทรวงการคลัง เพื่อไว้ใช้จ่ายในการดำเนินงานกิจการเงินทุนหมุนเวียนต่อไป และทางส่วนราชการได้มีการโอนเงินไปตั้งจ่ายทางจังหวัดก็ต้องแจ้งความประสงค์ขอเปิดบัญชีเงินฝากที่สำนักงานคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอแล้วแต่กรณี

ในการใช้จ่ายเงินทุนหมุนเวียนมีลักษณะแตกต่างจากการใช้จ่ายเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี พอสรุปได้ดังนี้



### เงินทุนหมุนเวียน

1. ลักษณะการดำเนินงานเป็นลักษณะกึ่งธุรกิจ
2. มีระเบียบสำหรับปฏิบัติเป็นของตัวเอง โดยเฉพาะ
3. รายได้ที่ได้รับจากการดำเนินงาน ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน
4. การขอถือจ่ายเงินทุนหมุนเวียนประจำปี ต้องทำประมาณการรายได้-รายจ่าย เสนอต่อกระทรวงการคลังพิจารณาอนุมัติ
5. มีการจัดทำบัญชีในลักษณะของธุรกิจ โดยจะกำหนดระบบบัญชีเป็นเฉพาะ สำหรับเงินทุนหมุนเวียน แต่ละเงินทุนหมุนเวียน ไป และเมื่อสิ้นปีงบประมาณ ต้องจัดทำงบการเงิน ส่งสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบ
6. หลังสิ้นปีงบประมาณแล้ว ในกรณีจำเป็น เงินทุนหมุนเวียนสามารถใช้จ่ายเงินทุนหมุนเวียนต่อไปได้อีก โดยขอขยายเวลา เบิกจ่ายจากกระทรวงการคลัง
7. วิธีปฏิบัติในการเบิกจ่ายเงินมีความยืดหยุ่น มากกว่า
8. อยู่ในความควบคุมดูแลของกระทรวงการคลัง

### เงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี

1. ลักษณะดำเนินการ ไม่เป็นธุรกิจ
2. ต้องปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับที่ กระทรวงการคลังกำหนดในเรื่องการเงิน
3. รายได้จากการดำเนินงานต้องนำส่งเข้า เป็นรายได้แผ่นดิน
4. ต้องทำประมาณการรายจ่ายเสนอ สำนักงานงบประมาณพิจารณาอนุมัติ
5. จัดทำบัญชีตามที่กระทรวงการคลังกำหนด และเมื่อสิ้นปีงบประมาณไม่ต้องปิดบัญชี จัดทำงบการเงิน ส่งสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบ
6. หลังสิ้นปีงบประมาณแล้วบางส่วนราชการ มิได้ขอคืนเงินไว้ก็ไม่อาจนำเงิน งบประมาณมาใช้จ่ายต่อไปได้
7. ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ โดยเคร่งครัด
8. อยู่ในความควบคุมดูแลของ สำนักงานงบประมาณและกระทรวงการคลัง<sup>13</sup>

<sup>13</sup> พนม ทินกร ณ อยุธยา, การบริหารงานคลังรัฐบาล เล่มที่ 3 : การบริหารงานคลัง รัฐบาล ตุลาคม 1, หน้า 414-415



ปัญหาของการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณประเภทนี้ก็คือการที่มีจำนวนของเงินทุนต่าง ๆ เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยที่การที่เกิดระบบของเงินทุนหรือกองทุนต่าง ๆ ขึ้นนั้น โดยหลักก็เพื่อให้มีกิจการบางอย่างที่รัฐดำเนินการได้อย่างคล่องตัวจากกฎระเบียบ การใช้จ่ายเงินของทางราชการ ซึ่งทำให้เงินที่ได้รับเข้ากองทุนสามารถสมทบไว้ใช้จ่ายได้ต่อไปโดยไม่ต้องนำเงินเหล่านั้นส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน การพิจารณาจัดตั้งทุนใด ๆ ขึ้นจึงเป็นข้อยกเว้นของหลักการทั่วไป ซึ่งต้องกระทำโดยเคร่งครัด แต่ปัจจุบันส่วนราชการต่าง ๆ มักจะเสนอขอจัดตั้งเงินทุนหรือกองทุนต่าง ๆ มากขึ้น โดยในปัจจุบันนี้มีจำนวนของทุนกระจายอยู่ตามส่วนราชการต่าง ๆ ประมาณหนึ่งร้อยกว่าเงินทุน และมีปริมาณเงินมาก ดังจะเห็นได้จากข้อมูล สถิติการคลัง ปี พ.ศ.2537 ที่จัดทำขึ้นโดยกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ดังนี้

เงินทุนหมุนเวียน ณ วันสิ้นปีงบประมาณ

ปีงบประมาณ พ.ศ.2528 - 2537

หน่วย : ล้านบาท

ปีงบประมาณ พ.ศ.	ส่วนกลาง	ส่วนภูมิภาค	รวม
2528	3,698.4	219.3	3,917.7
2529	3,737.1	188.0	3,925.1
2530	4,072.3	140.2	4,212.5
2531	4,829.9	89.2	4,919.1
2532	5,652.8	174.1	5,826.9
2533	6,184.0	174.8	6,358.8
2534	6,185.7	287.9	6,473.6
2535	7,498.5	334.0	7,832.5
2536	9,027.9	661.7	9,689.6
2537	10,739.9	780.5	11,520.4

ที่มา : สำนักบัญชีและตรวจสอบภายใน กรมบัญชีกลาง



ซึ่งเกี่ยวกับการนำเงินแผ่นดินไปจัดตั้งทุนขึ้นใหม่ หรือการจัดตั้งองค์กรพิเศษขึ้นมาดำเนินงานต่าง ๆ ของรัฐ โดยมีการดำเนินงานในลักษณะนารายได้สมทบไว้ใช้จ่ายต่อไปได้นั้น ท่านอาจารย์ป๋วย อึ๊งภากรณ์ เห็นว่า กฎหมายเงินคงคลังให้ความสนใจในด้านรายรับและรายจ่ายของรัฐบาลเป็นสิ่งสำคัญ ความจริงนั้นเงินองค์กรของรัฐบาลเป็นสิ่งสำคัญที่เพิ่มขึ้นเสมอมา ถ้านำมารวมกันเข้าก็จะมีอำนาจมากกว่าเงินที่เป็นเรื่องของรัฐบาลเสียอีก ข้อนี้เป็นข้อที่เกี่ยวกับหลักการควบคุมข้อหนึ่งมีปัญหาเกิดขึ้นว่าถ้าทางได้เงินของรัฐที่ควรจะได้เข้าคลังแต่กลับไปเข้าทางองค์กรต่าง ๆ จะถือว่าเป็นผลเสียหรือไม่<sup>14</sup>

สำหรับปัญหาในการควบคุมเงินทุนนั้น แต่เดิมก่อนปี พ.ศ.2522 การตั้งเงินทุนโดยการกำหนดในกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้นจะไม่ปรากฏรายการในกฎหมายงบประมาณว่าเงินทุนต่าง ๆ มีจำนวนเท่าใด อย่างไรก็ตามปัญหาดังกล่าวได้รับการแก้ไขแล้วโดยในปี พ.ศ.2522 ได้มีการประชุมของคณะกรรมการประสานงานระหว่างหน่วยราชการทางการเงินต่อปัญหาดังกล่าวและท่าน ศ.ดร.อิสสระ นิตินัทธประภาส ซึ่งเป็นเลขานุการคณะกรรมการฯ ในขณะนั้น ได้เสนอความเห็นที่เห็นว่า “การที่พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ.2491 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 12 ว่า การจ่ายเงินเป็นทุนหรือทุนหมุนเวียนเพื่อการใด ๆ ให้กระทำได้แต่โดยกฎหมาย นั้น ในทางการเมืองมีความหมายว่า รัฐสภาสงวนอำนาจที่จะให้ความเห็นชอบในการจ่ายเงินเป็นทุนหรือทุนหมุนเวียน และการที่กฎหมายบัญญัติว่าให้กระทำได้แต่โดยกฎหมายนั้น หมายความว่าจะต้องมีบทบัญญัติของพระราชบัญญัติใด ๆ ให้อำนาจรัฐบาลจ่ายเงินเป็นทุนหรือทุนหมุนเวียน ซึ่งอาจเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติอื่น ๆ ก็ได้ เลขานุการได้ชี้แจงว่าการตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อเป็นทุนหมุนเวียนไว้ในงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการเจ้าของงบประมาณดังที่ถือปฏิบัติอยู่ในขณะนี้นั้น ไม่ปรากฏรายการเงินทุนหมุนเวียนในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี แต่รายการเงินทุนหมุนเวียนนั้นจะปรากฏในเอกสารงบประมาณ ซึ่งมีใช้เป็นส่วนหนึ่งของพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพราะเอกสารงบประมาณเป็นเพียงเอกสารที่รัฐบาลเสนอต่อรัฐสภาเพื่อประกอบการพิจารณา และเอกสารดังกล่าวก็มีใช้เอกสารทำพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ดังนั้น การแสดงรายการเงินทุนหมุนเวียนไว้ในเอกสารงบประมาณ โดย

<sup>14</sup> ป๋วย อึ๊งภากรณ์, บันทึกคำบรรยายการคลัง, หน้า 43



ไม่ปรากฏรายการเงินทุนหมุนเวียนในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี จึงยังถือไม่ได้ว่าถูกต้องตามนัยมาตรา 12 ของพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ.2491 และจากการศึกษาพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีต่าง ๆ ซึ่งได้ตราขึ้นในสมัยก่อนปี พ.ศ.2502 ซึ่งเป็นปีที่มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของงบประมาณแผ่นดินประจำปี นั้น ปรากฏว่าพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี (ชื่อเรียกในขณะนั้น) ได้ระบุรายการเงินทุนหมุนเวียนไว้ในพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังจะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2499 ได้ระบุรายการเงินทุนหมุนเวียนช่วยเหลือการเกษตรไว้ในมาตรา 6 และพระราชบัญญัติ งบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2500 ได้ระบุรายการเงินทุนหมุนเวียนซื้อปุ๋ยไว้ในมาตรา 6 เช่นเดียวกัน ด้วยเหตุผลดังที่ได้ชี้แจงข้างต้น จึงมีความเห็นว่าควรจะต้องงบประมาณรายจ่ายเพื่อเป็นเงินทุนหมุนเวียนไว้ในงบกลาง โดยกำหนดไว้เป็นรายการหนึ่งต่างหากจากรายการอื่น ๆ ทั้งนี้ เพื่อให้ปรากฏรายการเงินทุนหมุนเวียนในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี แต่ถ้าเกรงว่าถ้าตั้งไว้ในงบกลางแล้วอาจถูกรัฐสภาทักท้วง ก็อาจเพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับรายจ่ายเงินทุนหมุนเวียนในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมก็ได้ ซึ่งคณะกรรมการประสานงานฯ พิจารณาแล้วมีมติว่า โดยที่การจ่ายเงินเป็นทุนหรือทุนหมุนเวียนต้องมีบทบัญญัติของกฎหมายให้อำนาจไว้ ดังนั้น ในกรณีที่มีการตั้งรายจ่ายเงินทุนหมุนเวียนไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม จึงควรแสดงรายการเงินทุนหมุนเวียนให้ปรากฏในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม แล้วแต่กรณี ส่วนจะตั้งไว้ในงบใดนั้นเห็นควรให้อยู่ในดุลพินิจของสำนักงบประมาณ”<sup>15</sup> และนับจาก พ.ศ.2522 เป็นต้นมาการตั้งงบประมาณเป็นเงินทุนในกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปี จึงได้มีการแยกเป็นมาตราหนึ่งต่างหากและกำหนดเป็นรายการแสดงวงเงินของแต่ละเงินทุนไว้ในกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปี

<sup>15</sup> รายงานการประชุมคณะกรรมการประสานงานระหว่างหน่วยราชการทางการเงิน ครั้งที่ 3/2522 เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2522



## 8.2 เงินแผ่นดินนอกงบประมาณตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ถือว่าเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญฉบับหนึ่งต่อกรงบประมาณ เนื่องจากเป็นกฎหมายที่ได้กำหนดวิธีการต่าง ๆ ของกรงบประมาณ เช่น การจัดทำงบประมาณ ลักษณะของงบประมาณ การควบคุมงบประมาณ ตลอดจนการนำเงินส่งคลัง ซึ่งในส่วนของกรนำเงินส่งคลังนี้เองที่ถือเป็นหลักการที่สำคัญอันหนึ่งที่ได้กำหนดไว้ในมาตรา 24 ของพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวว่า บรรดาเงินที่ส่วนราชการได้รับโดยหลักแล้วจะต้องนำส่งคลัง เว้นแต่เงินที่ได้รับยกเว้นบางประเภทตามที่กำหนดไว้ ซึ่งไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน และยังสามารถนำไปใช้จ่ายได้ ซึ่งการใช้จ่ายเงินส่วนนี้นับวันก็จะยังมีความสำคัญมากยิ่งขึ้น

### 3.2.1 การใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณตามมาตรา 24

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

มาตรา 24 บรรดาเงินที่ส่วนราชการได้รับเป็นกรณีพิเศษ ไม่ว่าจะได้รับตามกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับ หรือได้รับชำระตามอำนาจหน้าที่หรือสัญญา หรือได้รับจากการให้ใช้ทรัพย์สิน หรือเก็บดอกผลจากทรัพย์สินของราชการ ให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินนั้น นำส่งคลังตามระเบียบหรือข้อบังคับที่รัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น

ส่วนราชการใดได้รับเงินที่มีผู้มอบให้โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อให้ส่วนราชการนั้นใช้จ่ายในกิจการของส่วนราชการนั้นก็ดี หรือได้รับเงินที่เกิดจากทรัพย์สินซึ่งมีผู้มอบให้ เพื่อหาดอกผลใช้จ่ายในกิจการของส่วนราชการนั้นก็ดี ให้ส่วนราชการนั้นจ่ายเงินหรือก่อนนี้ผูกพันภายในวงเงินที่ได้รับนั้นได้ และไม่ต้องนำส่งคลัง

ในกรณีที่ส่วนราชการได้รับเงินตามโครงการช่วยเหลือหรือร่วมมือกับรัฐบาลต่างประเทศ องค์การสหประชาชาติ ทบวงการชำนัญพิเศษแห่งสหประชาชาติ องค์การระหว่างประเทศอื่นใด หรือบุคคลใดไม่ว่าจะเป็นเงินให้กู้หรือให้เปล่า รวมทั้งเงินที่ส่วนราชการได้รับสืบเนื่องจากโครงการช่วยเหลือหรือร่วมมือเช่นว่านั้น รัฐมนตรีจะกำหนดเป็นอย่างอื่นโดยไม่ต้องนำส่งคลังก็ได้



รัฐมนตรีจะอนุญาตให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินในกรณีต่อไปนี้ นำเงินนั้นไป  
ใช้จ่ายโดยไม่ต้องนำส่งคลังก็ได้ คือ

(1) เงินที่ได้รับในลักษณะค่าชดใช้ความเสียหายหรือสิ้นเปลืองแห่งทรัพย์สิน  
และจำเป็นต้องจ่ายเพื่อบูรณะทรัพย์สินหรือจัดให้ได้ทรัพย์สินคืนมา

(2) เงินรายรับของส่วนราชการที่เป็นสถานพยาบาล สถานศึกษา หรือสถาน  
อื่นใดที่อำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณประโยชน์หรือประชาสงเคราะห์

(3) เงินที่ได้รับในลักษณะผลพลอยได้จากการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่

(4) เงินที่ได้รับจากการจำหน่ายหุ้นในนิติบุคคลเพื่อนำไปซื้อหุ้นในนิติบุคคล

อื่น

การจ่ายเงินตาม (2) และ (3) ต้องเป็นไปตามระเบียบที่ได้รับอนุมัติจาก  
รัฐมนตรีและผู้อำนวยการ ส่วนการจำหน่ายหุ้นและการซื้อหุ้นตาม (4) ต้องเป็นไปตาม  
ระเบียบของกระทรวงการคลัง ที่ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

กรณีเงินรายรับตามมาตรา 24 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502  
โดยหลักการแล้วบรรดาเงินที่ส่วนราชการได้รับจะต้องนำส่งคลัง แต่เนื่องจากในบางกิจการ  
อาจมีความจำเป็นที่ต้องให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐมีความคล่องตัวในการใช้จ่าย  
เงินแผ่นดินมากกว่าการใช้จ่ายงบประมาณปกติ จึงทำให้เกิดแนวคิดที่เป็นข้อยกเว้นของ  
หลักการนำเงินส่งคลังขึ้น โดยการอนุญาตให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐบางประเภท  
เช่นมหาวิทยาลัย หรือราชการบริหารส่วนท้องถิ่น สามารถนำเงินรายรับไปใช้จ่ายในการ  
ดำเนินกิจกรรมของหน่วยงานตนเองได้ และยังมีเงินบางประเภทที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวง  
การคลังสามารถอนุญาตให้ส่วนราชการไม่ต้องนำส่งคลัง เช่น เงินที่ได้รับในลักษณะค่า  
ชดใช้ความเสียหายหรือสิ้นเปลืองแห่งทรัพย์สิน และจำเป็นต้องจ่ายเพื่อบูรณะทรัพย์สินหรือ  
จัดให้ได้ทรัพย์สินคืนมา หรือเงินที่เป็นรายรับของส่วนราชการที่เป็นสถานพยาบาล สถาน  
ประชาสงเคราะห์ หรือเงินที่ได้รับในลักษณะผลพลอยได้จากการปฏิบัติงานตามอำนาจ  
หน้าที่ การที่เงินต่าง ๆ เหล่านี้ไม่ต้องนำส่งคลัง จึงเป็นข้อยกเว้นของหลักการ ทั่วไปซึ่งต้อง  
กระทำโดยความระมัดระวัง เพราะทั้งการอนุญาตให้ไม่ต้องนำส่งคลังเป็น รายได้แผ่นดิน  
และระเบียบการใช้จ่ายที่ต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และ  
ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณนั้น จะเห็นได้ว่าตั้งแต่ขั้นตอนการอนุมัติให้ไม่ต้องนำส่งคลัง  
ตลอดจนถึงขั้นการใช้จ่ายเงินถูกกำหนดโดยฝ่ายบริหารเองทั้งสิ้น โดยเจตนารมณ์ของ  
กฎหมายวิธีการงบประมาณนั้น อาจกล่าวได้ว่าเพื่อให้ส่วนราชการที่มีเงิน รายรับสามารถ



นำเงินรายรับที่ได้ไปใช้จ่ายในกิจการนั้น ๆ ได้ตามความจำเป็น และเพื่อความคล่องตัวได้จำนวนหนึ่ง แต่ในปัจจุบันการใช้จ่ายเงินกรณีดังกล่าวได้เพิ่มขึ้นอย่างมาก ทั้งจำนวนเงินและประเภทของเงินที่ได้รับอนุญาตไม่ต้องส่งคลังของส่วนราชการต่าง ๆ ก็เพิ่มขึ้นอย่างมาก ระเบียบที่ถูกต้องกำหนดขึ้นมาโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีกว่า การกระทรวง การคลัง และผู้อำนวยการสำนักงานประมาณที่ประกาศใช้ออกมา ก็มีความแตกต่างกันไปตามแต่ลักษณะของเงินรายได้แต่ละประเภท และกิจกรรมที่เป็นแหล่งที่มาของเงิน ทำให้เป็นการลักลั่นกันในระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ ทั้งนี้ยังไม่นับรวมถึงกรณีส่วนราชการบางแห่งที่ไม่มีเงินประเภทนี้ ปัญหาที่เห็นได้ชัดเจนอีกประการหนึ่งของระเบียบเงินรายรับก็คือ ไม่มี การกำหนดวงเงินขั้นสูงที่อนุญาตให้ส่วนราชการที่มีเงินรายรับเก็บรักษาเงินไว้ใช้จ่ายตามความจำเป็นได้โดยไม่ต้องนำส่งคลัง เหตุที่ควรต้องกำหนดไว้เช่นนี้ก็เพื่อการควบคุมให้ส่วนราชการต่าง ๆ มีเงินแผ่นดินนอกงบประมาณไว้ใช้จ่ายในจำนวนที่เหมาะสม เนื่องจากที่ได้กล่าวแล้วว่าหลักการคือ การนำเงินที่ส่วนราชการได้รับส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน ดังนั้นเมื่อมีเงินที่เกินสมควรก็ควรนำส่งคลัง

### 3.2.2 การใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณตามมาตรา 29 ทวิ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

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

การใช้จ่ายเงินแผ่นดินในกรณีนี้ก็เพื่อเป็นทุนสำรองให้แก่ฝ่ายบริหาร ทั้งนี้ก็โดยอาจจะเห็นได้ว่า ในการบริหารราชการอาจมีกรณีที่จำเป็นต้องจ่ายเงินจากคลัง นอกเหนือจากที่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภาไว้แล้วในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีก็ดี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมก็ดี คำว่าเงินทุนสำรองจ่ายนี้ท่านศาสตราจารย์ ดร.อิสสระ นิตินันท์ประกาศ เห็นว่าในความเป็นจริงจะถือว่าทุนสำรองจ่ายในกรณีนี้จะเป็นเงินทุนจริง ๆ ก็หาไม่ เพราะเหตุว่าการที่จะเป็นทุนที่แท้จริงนั้นจะต้องเป็น



การใช้จ่ายโดยมีวัตถุประสงค์หรือเพื่อกิจการอันใดอันหนึ่งโดยเฉพาะ<sup>16</sup>

มาตรา 29 ทวิ นี้ ได้บัญญัติเรื่องของเงินทุนสำรองจ่ายไว้ แท้ที่จริงแล้วก็เท่ากับว่าฝ่ายนิติบัญญัติได้เห็นถึงความจำเป็นของฝ่ายบริหารว่าในบางกรณีอาจมีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินแผ่นดินเป็นการด่วน จึงกำหนดให้มีเงินส่วนหนึ่งขึ้นที่ฝ่ายบริหารจะสามารถนำไปใช้ได้โดยไม่ต้องมาขอต่อฝ่ายนิติบัญญัติก่อน ในทางกฎหมายเงินทุนสำรองจ่ายตามมาตรานี้จึงเป็นกรณีที่ทำให้ในแต่ละปีงบประมาณ ฝ่ายบริหารสามารถจ่ายเงินแผ่นดินได้มากกว่าที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นการกำหนดไว้เพื่อเหลือเผื่อขาด ซึ่งการกำหนดไว้ 100 ล้านบาท ได้กำหนดตั้งแต่ปี พ.ศ. 2503 จนถึงปัจจุบัน ก็ยังไม่มีเปลี่ยนแปลง

สำหรับการควบคุมภายหลังการใช้จ่ายโดยฝ่ายนิติบัญญัตินั้น ก็ได้ถูกบัญญัติไว้ในข้อความตอนท้ายของมาตราดังกล่าว กล่าวคือ การใช้จ่ายเงินทุนสำรองจ่ายนี้เมื่อได้จ่ายไปแล้ว ให้ขอตั้งรายจ่ายขาดใช้เพื่อสมทบเงินทุนนั้นไว้จ่ายต่อไป 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 ไม่ใช่เอาไปใช้แล้ว ก็เอาไปใส่ไว้ในงบประมาณเลย ๆ จะต้องมีการรายงานต่อสภาแล้วก็ชี้แจงให้ทราบว่าเอาไปใช้ทำอะไร เพื่อประโยชน์อะไร อะไรที่เรียกว่าเร่งด่วน มีเหตุผลเพียงพอหรือไม่ ซึ่งก็มีข้ออภิปรายจากสมาชิกสภาาร่างรัฐธรรมนูญขณะนั้นคือ หลวงประคอบ นิตินสาร ได้อภิปรายว่า ตามบทบัญญัตินี้ว่าให้จ่ายได้ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์ราชการแผ่นดิน โดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี เพราะฉะนั้นเมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติแล้วก็เป็นอันสมบูรณ์

<sup>16</sup> อิศสระ นิตินัทธ์ประกาศ, วิธีการคลังกับการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลใน



หาจำต้องมาขอสดขำบันจากสภาไม่ นอกจากนั้นการที่จ่ายไปแล้วให้ตั้งงบประมาณรายจ่าย  
ชดใช้เพื่อสมทบเงินทุนนั้น ก็ย่อมมีความหมายว่าเป็นหน้าที่ของสภาที่จะต้องตั้งรายจ่าย  
สมทบให้เงินทุนมีจำนวนเต็ม 100 ล้านบาท จะไม่ตั้งไม่ได้ เพราะว่ามีกฎหมายบัญญัติบังคับ  
ให้ตั้งเพื่อสมทบไว้จ่ายต่อไป ไม่ว่าสภาจะเห็นด้วยหรือไม่ก็ตาม โดยจอมพล สฤษดิ์  
ธนะรัชต์ ก็ได้ตอบข้ออภิปรายและได้ย้ำถึงเจตนารมณ์ในการร่างมาตรานี้อีกครั้งว่า บท  
บัญญัติดังกล่าวมีความหมายแต่เพียงว่าฝ่ายบริหารต้องมาขออนุญาตต่อสภา และสภาก็จะ  
สามารถไล่เลียงถึงสาเหตุการใช้จ่ายได้ ซึ่งในที่สุดสมาชิกสภาก็ลงมติเห็นชอบรับหลัก  
การร่างกฎหมายดังกล่าว จึงเป็นที่เห็นได้ว่า เจตนารมณ์ในการร่างข้อความในตอนท้าย  
ของมาตรา 29 ทวิ ไว้เช่นนี้ ก็เพื่อเป็นวิธีการที่จะให้ฝ่ายบริหารรายงานถึงเหตุแห่งการใช้จ่าย  
เงินให้ฝ่ายนิติบัญญัติทราบนั่นเอง

สำหรับปัญหาการตั้งรายจ่ายชดใช้เงินคงคลังตามที่ได้มีการใช้จ่ายตาม  
กฎหมายเงินคงคลังมาตรา 6 และ 7 หรือกฎหมายวิธีการงบประมาณมาตรา 29 ทวิ ก็คือ  
จำนวนเม็ดเงินมิได้นำมารวมชดใช้จริง ๆ แต่วิธีการนี้เป็นเพียงการรายงานต่อฝ่ายนิติบัญญัติ  
เท่านั้น และวิธีการตั้งรายจ่ายชดใช้เงินคงคลังตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.  
2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2538 มาตรา 153 ได้กำหนดไว้ว่าต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้  
ในพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม  
หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป นั้น พระราชบัญญัติ  
วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ซึ่งเป็นกฎหมายกำหนดขั้นตอนรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการ  
งบประมาณ ได้บัญญัติความเกี่ยวกับการตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้เงินคงคลังฯ ให้  
สอดคล้องกับความในมาตรา 153 แห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญฯ ความว่า

“มาตรา 14 รายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลังก็ดี หรือรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินทุน  
สำรองจ่ายตามมาตรา 29 ทวิ ก็คือ ให้แยกเป็นส่วนหนึ่งต่างหาก ในพระราชบัญญัติ  
งบประมาณรายจ่าย และให้ถือว่าเป็นรายจ่ายของปีงบประมาณที่ได้จ่ายเงินคงคลังหรือ  
ทุนสำรองจ่ายนั้น ๆ ไป”

ดังนั้น การตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้เงินคงคลังตามบทบัญญัติในกฎหมาย  
รัฐธรรมนูญ มาตรา 153 จึงแยกตั้งงบประมาณไว้ต่างหากเป็นมาตราหนึ่งในพระราชบัญญัติ  
งบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ตามบทบัญญัติ  
แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฯ มาตรา 14 ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางท่านมี  
ความเห็นว่าการตั้งรายจ่ายชดใช้เงินคงคลังที่ได้ตั้งแยกไว้เป็นมาตราหนึ่งต่างหากใน



พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย และไม่นำยอดรายจ่ายดังกล่าวไปรวมกับยอดงบประมาณรายจ่ายประจำปีของปีนั้น ๆ ดังที่ปฏิบัติอยู่ในปัจจุบันนั้นขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญตามนัยมาตรา 153 เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2538 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ตามมาตรา 153 บัญญัติว่า “.....ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้.....”

ดังนั้น ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาลกำหนดให้ตั้งรายจ่ายชดใช้เงินคงคลังไว้เป็นมาตราหนึ่งแยกต่างหากโดยไม่ได้นำไปรวมกับยอดงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามนัยมาตรา 14 ของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญฯ ตามนัยมาตรา 153 ดังกล่าว คือ ยอดวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีไม่รวมยอดรายจ่ายชดใช้เงินคงคลังด้วยนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญ ที่ถูกต้องจะต้องตั้งเป็น “งบประมาณรายจ่าย” โดยถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของยอดเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีด้วย

ปัจจุบัน หากรัฐบาลได้ใช้จ่ายเงินงบประมาณไปก่อน หรือนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดแล้ว สำนักงบประมาณก็จะดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายรัฐธรรมนูญ และกฎหมายวิธีการงบประมาณ คือ ในปีถัดไปก็จะตั้งรายจ่ายชดใช้เงินคงคลังที่จ่ายไปก่อนแล้ว โดยแยกเป็นมาตราหนึ่งต่างหากจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวเป็นไปตามความในกฎหมายรัฐธรรมนูญ และตามขั้นตอนรายละเอียดในกฎหมายวิธีการงบประมาณ ด้วยเหตุผล 2 ประการคือ

ประการแรก การตั้งรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลังในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยตั้งไว้เป็นมาตราหนึ่งต่างหาก และไม่นำยอดไปรวมกับยอดงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นการปฏิบัติที่ถูกต้องตามกฎหมาย คือ เป็นไปตามนัยมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เพราะพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฯ เป็นกฎหมายที่กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำงบประมาณซึ่งผู้อำนวยการสำนักงบประมาณต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด

ประการที่สอง การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติมกำหนดไว้ให้ตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้ เจตนารมณ์ของบทบัญญัตินี้เป็นการกำหนดให้รัฐบาลต้องรายงานให้รัฐสภาทราบถึงจำนวนเงินที่ได้ใช้จ่ายในรายการต่าง ๆ ไปก่อนได้รับอนุญาตอย่างไรบ้าง เพื่อรัฐสภาพิจารณาให้สัตยาบันในการใช้จ่ายเงิน มิได้มีเจตนารมณ์ให้มีการตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อการนี้ขึ้นมาอีก เพราะเม็ดเงินได้จ่ายไปแล้ว และกฎหมายงบประมาณนั้นเป็นการกำหนดวงเงินอย่างสูงที่จะก่อหนี้ผูกพันในอนาคต



แต่รายจ่ายชดใช้เงินคงคลังเป็นสิ่งที่ดำเนินการไปแล้ว มิใช่เป็นการให้อำนาจจ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพันในอนาคต จึงไม่ควรนำมารวมกับยอดงบประมาณรายจ่ายประจำปี

### 3.8 หน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณ

ในการพิจารณาถึงประเภทและการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณ ทั้งในพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาในเบื้องต้นนั้น เพื่อให้เห็นภาพของการใช้จ่ายและการควบคุมที่ชัดเจนขึ้น จึงสมควรกล่าวถึงหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณต่าง ๆ โดยสรุป ดังต่อไปนี้

#### 3.3.1 กรมบัญชีกลาง

กรมบัญชีกลางเป็นหน่วยงานในระดับกรมสังกัดกระทรวงการคลัง ซึ่งมีภารกิจหลักในการจัดทำและวางระบบควบคุมการรับจ่ายเงินแผ่นดินในทางบัญชีเสนอรัฐบาลและรัฐสภาให้รับทราบ

ในปัจจุบันกรมบัญชีกลางได้วางระบบในการควบคุมการเงินแผ่นดินในทางบัญชีไว้ 2 ระบบ กล่าวคือ ระบบบัญชีรัฐบาล และระบบบัญชีส่วนราชการ

ระบบบัญชีรัฐบาลเป็นระบบบัญชีเพื่อสรุปผลออกเป็นรายงานการเงิน แสดงฐานะการเงินของประเทศเสนอรัฐบาลและรัฐสภา หลักการบัญชีที่ใช้เป็นไปตามหลักการบัญชีกองทุนทั่วไปของรัฐบาล (General Fund) โดยบันทึกรายการลงทุนในสินทรัพย์เป็นค่าใช้จ่าย และรวมรายการหนี้สินของประเทศไว้ในระบบบัญชีชุดเดียวกัน โดยระบบบัญชีรัฐบาลจะแยกออกเป็น 2 ส่วนคือ ระบบบัญชีส่วนกลาง ซึ่งกรมบัญชีกลางรับผิดชอบ และการบัญชีคลังจังหวัด ซึ่งสำนักงานคลังอันเป็นหน่วยงานย่อยของกรมบัญชีกลางที่ตั้งในส่วนภูมิภาคเป็นผู้รับผิดชอบ ซึ่งระบบบัญชีรัฐบาลนี้เน้นเพียงการแสดงงบการเงินของประเทศ แต่ยังไม่ได้มีระบบบัญชีซึ่งให้ข้อมูลในเชิงบริหาร และติดตามผลอย่างครบวงจร



ระบบบัญชีของส่วนราชการประกอบด้วย 3 ระบบคือ

ระบบบัญชีส่วนราชการ เป็นระบบที่วางรูปให้ส่วนราชการใช้บันทึกรายการเพื่อควบคุมรายรับรายจ่ายที่ผ่านส่วนราชการซึ่งเบิกเงินโดยตรงกับคลัง (กรมบัญชีกลาง หรือสำนักงานคลัง) ซึ่งเน้นควบคุมการรับ-จ่ายเงินที่ผ่านมือส่วนราชการ ทั้งที่เป็นเงินงบประมาณแผ่นดิน และเงินแผ่นดินนอกงบประมาณ โดยไม่ได้แยกระบบการบริหารและการควบคุมออกเป็นกองทุน

ระบบบัญชีหน่วยงานย่อย เป็นระบบบัญชีสำหรับส่วนราชการที่มีการจัดเก็บและนำส่งเงินรายได้แผ่นดิน และ/หรือ มีการเบิกจ่ายเงินงบประมาณ ซึ่งมีได้เบิกตรงกับคลัง (กรมบัญชีกลาง หรือสำนักงานคลัง) เช่น แผนกการต่าง ๆ ประจำอำเภอ หรือ กิ่งอำเภอ สถานีตำรวจ สถานีอนามัย โรงเรียนต่าง ๆ ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ และโรงพยาบาลต่าง ๆ ในส่วนกลาง ทั้งนี้ ไม่รวมถึงหน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

ระบบบัญชีทั้งสองระบบทั้งระบบบัญชีส่วนราชการและระบบบัญชีหน่วยงานย่อย เป็นระบบบัญชีที่วางรูปให้ส่วนราชการถือปฏิบัติเป็นมาตรฐานทั่วประเทศ โดยไม่มีระบบบันทึก และควบคุมทรัพย์สินถาวรของทางราชการ (Asset Accounting) ซึ่งระบบการควบคุมทรัพย์สินถาวร ปัจจุบันทำในรูปของทะเบียน ตามนัยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535 ดังนั้นจึงยังไม่มีรายงานทรัพย์สินถาวรประกอบงบการเงินของรัฐบาล

ระบบบัญชีกองทุน เป็นระบบบัญชีที่วางรูปให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินทุนเพื่อดำเนินกิจการหนึ่งโดยเฉพาะ และให้เก็บรายรับสมทบเงินทุนเพื่อดำเนินการต่อไปโดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน กองทุนหรือเงินทุนต่าง ๆ เหล่านี้ กรมบัญชีกลางจะกำหนดวางระบบการบัญชีควบคุมตามลักษณะของกิจกรรม ระบบบริหารการเงินและบัญชีจะแยกจากระบบบัญชีส่วนราชการ และหน่วยงานย่อย การลงบันทึกรายการก็จะมีได้เน้นเพียงการควบคุมการรับจ่ายเท่านั้น แต่จะเน้นแสดงถึงผลการดำเนินงานและฐานะการเงินของกองทุนด้วย<sup>17</sup>

<sup>17</sup> อานันท์ ตันติเฉลิม, การบัญชีเพื่อการบริหารงานของรัฐ, เอกสารวิจัย ส่วนบุคคล (กรุงเทพฯ : วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร ประจำปีการศึกษา พ.ศ.2535-2536) หน้า 23-33.



ระบบการบัญชีที่กรมบัญชีกลางวางไว้นั้น ในช่วงแรกคือในช่วง พ.ศ.2436 ได้เป็นการบันทึกรายการการควบคุมเงินในงบประมาณเป็นหลัก สำหรับเงินแผ่นดินนอกงบประมาณนั้นจะควบคุมโดยบัญชีเดียวคือ บัญชีลูกหนี้หรือเจ้าหนี้ โดยไม่ได้จำแนกประเภทไว้ในแต่ละบัญชีตามที่ควรปฏิบัติ

ที่กล่าวมาข้างต้นเป็นการควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินทั้งเงินแผ่นดินในงบประมาณและเงินแผ่นดินนอกงบประมาณในทางระบบบัญชี หน้าที่ประการหนึ่งของกรมบัญชีกลางที่เห็นได้ชัดก็คือ การตรวจสอบโดยการควบคุมการเบิกจ่ายเงินแผ่นดินในงบประมาณของส่วนราชการต่าง ๆ ทั้งนี้เป็นไปตามระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ. 2520 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งกำหนดให้มีระบบการวางฎีกาเบิกจ่าย นอกเหนือจากนั้น หากเป็นเงินแผ่นดินนอกงบประมาณประเภทเงินฝากที่เป็นเงินรายรับของส่วนราชการ หรือเงินกองทุนแล้ว กรมบัญชีกลางจะเป็นส่วนราชการที่มีบทบาทมากในการเตรียมการและกำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้จ่าย รวมทั้งกฎเกณฑ์ในทางบัญชีเพื่อการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณ เช่น การกำหนดรายจ่ายที่ห้ามจ่าย การเก็บรักษาเงิน การกำหนดระบบบัญชี ตลอดจนการทำรายงานการรับ-จ่ายเงิน เพื่อให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินหรือผู้ตรวจสอบภายในตรวจสอบการจัดทำประมาณการรับ-จ่ายเงิน

### 3.3.2 สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

แม้การจ่ายเงินแผ่นดินจะมีกฎหมาย ระเบียบ หรือกฎเกณฑ์ต่าง ๆ มากมายก็ตาม แต่ก็มักจะมีการใช้ช่องว่างของกฎระเบียบต่าง ๆ ในการประพฤติดมิชอบในการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีระบบการตรวจเงินแผ่นดินขึ้นในทุก ๆ ประเทศ สำหรับในประเทศไทยนั้น ระบบการตรวจเงินแผ่นดินเริ่มต้นขึ้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยการตราพระราชบัญญัติสำหรับกรมพระคลังมหาสมบัติ พ.ศ. 2418 จัดตั้งสำนักงานหลวง หรือออฟฟิศหลวง เรียกว่า "ออดิเตอร์ออฟฟิศ" มีหน้าที่ตรวจสอบการเงินของแผ่นดินต่างพระเนตรพระกรรณ โดยขึ้นตรงต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ซึ่งต่อมาในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงทรงโปรดเกล้าให้จัดตั้งเป็นกรมตรวจเงินแผ่นดิน สังกัดกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ จนถึงเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ.2475 จึงมีการโอนกรมตรวจเงินแผ่นดินไปขึ้นตรงต่อคณะกรรมการราษฎร เมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม 2475 และได้ตราพระราชบัญญัติว่าด้วย



คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2476 ขึ้น จนกระทั่งในวันที่ 29 กันยายน 2515 คณะปฏิบัติได้ประกาศปรับปรุงระเบียบบริหารราชการแผ่นดินโดยกำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นทบวงการเมืองอิสระ อยู่ในบังคับของนายกรัฐมนตรีโดยตรง

จนกระทั่งในปี พ.ศ.2522 รัฐบาลจึงได้ประกาศยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2476 และประกาศใช้ พระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2522 และใช้มาจนถึงปัจจุบัน เรียกชื่อใหม่ว่า “สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน” (สตง.) กำหนดให้ทำหน้าที่ตรวจสอบการรับจ่าย การเก็บรักษาเงิน และทรัพย์สินของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ<sup>18</sup>

สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินในประเทศไทยนับว่าเป็นด่านสุดท้ายในฝ่ายบริหารที่จะคอยทำหน้าที่ในการตรวจสอบความถูกต้องในการใช้จ่ายเงินแผ่นดินให้ถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ในการนี้พระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2522 จึงได้กำหนดหน้าที่ที่สำคัญของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินในการตรวจการใช้จ่ายเงินดังนี้

1. ตรวจสอบรายงานการรับจ่ายเงินประจำปีงบประมาณและงบแสดงฐานะการเงิน
2. ตรวจสอบการรับจ่าย การเก็บรักษาและการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของหน่วยรับตรวจและแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่

การตรวจสอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินกระทำโดยหลายลักษณะดังนี้

1. การตรวจสอบบัญชี
2. การตรวจสอบใบสำคัญการจ่ายเงิน
3. การตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างคือการตรวจสอบสัญญาซื้อ หรือจ้างที่มีมูลค่าตั้งแต่ 1 ล้านบาทขึ้นไป รวมถึงการตรวจสอบการปฏิบัติตามสัญญา
4. การตรวจสอบผลการดำเนินงานเพื่อประเมินประสิทธิภาพ และความคุ้มค่าในการใช้จ่ายเงิน

<sup>18</sup> สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, “มิติใหม่ของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน”, วารสารตรวจเงินแผ่นดิน, ปีที่ 2 ฉบับที่ 8 (ตุลาคม - ธันวาคม 2539) หน้า 11-12.



5. การตรวจสอบสืบสวน คือการตรวจสอบในเฉพาะกรณีที่มีข้อสงสัยว่า จะมีการทุจริตเกี่ยวกับเงินหรือทรัพย์สินอื่นของหน่วยรับตรวจ หรือที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจ

ด้านการรายงาน สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้กำหนดวิธีการแจ้งผลและรายงานการตรวจสอบ ดังนี้

1. กรณีพบข้อบกพร่องเนื่องจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรี ก็จะแจ้งให้หน่วยรับตรวจ (ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่ถูกตรวจสอบ) ดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาที่กำหนดแล้ว หากไม่ดำเนินการแก้ไขโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรก็จะแจ้งให้กระทรวงเจ้าสังกัดหรือผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นต่อไป

2. กรณีพบการตรวจสอบมีพฤติการณ์น่าเชื่อว่าเป็นการทุจริต นอกจากการแจ้งผลแก่หน่วยรับตรวจแล้ว ก็จะมีการส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดี

3. ทำรายงานผลการตรวจสอบการรับจ่ายเงินแผ่นดินประจำปี พร้อมด้วยความเห็นเสนอต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อนำเสนอต่อรัฐสภา<sup>19</sup>

โดยทั่วไปสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน แบ่งเป็น 2 ประเภท คือ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินที่อยู่ในสังกัดฝ่ายบริหาร และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินที่อยู่ในสังกัดฝ่ายนิติบัญญัติ โดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินที่สังกัดอยู่ในฝ่ายบริหาร จะมีความเป็นอิสระน้อยกว่าสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินในสังกัดฝ่ายนิติบัญญัติ

ในประเทศไทยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินอยู่ในสังกัดของฝ่ายบริหาร ซึ่งเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้มีผู้ทำการศึกษาถึงบทบาทตลอดจนโครงสร้างของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินในประเทศไทยไว้ และสรุปสาเหตุที่ทำให้การตรวจเงินแผ่นดินของไทย (รวมทั้งการตรวจเงินแผ่นดินนอกงบประมาณ) ไม่สามารถบรรลุเป้าหมายในประการสำคัญดังนี้<sup>20</sup>

<sup>19</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, คำอธิบายกฎหมายการคลัง, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2537) หน้า 235-239.

<sup>20</sup> ผู้สนใจโปรดดู เนตรทราย ตั้งขจรศักดิ์, บทบาทและโครงสร้างของสถาบันตรวจเงินแผ่นดิน, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ.2538, หน้า 136-162



## 1. สาเหตุที่เกี่ยวกับโครงสร้างของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

1.1 การขาดหลักประกันความเป็นอิสระและเป็นกลาง เพราะอยู่ใน บังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี และการรายงานผลการตรวจสอบต้องรายงานตรงต่อ นายกรัฐมนตรี มิใช่รายงานตรงต่อรัฐสภา ประกอบกับข้าราชการมีฐานะเป็นข้าราชการ พลเรือน จึงอาจถูกโยกย้ายหรือถูกถอดถอนเมื่อใดก็ได้ แม้ว่าการแต่งตั้งผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา แต่การถอดถอนกลับมิได้ บัญญัติไว้ว่าต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา อีกทั้งยังขาดความเป็นอิสระทางด้านการเงินในการเสนอของบประมาณที่ต้องเสนอผ่านสำนักงบประมาณ

1.2 การจัดองค์กรของของสำนักงานขาดการถ่วงดุลอำนาจการชี้ขาด ภายในองค์กร เนื่องจากกฎหมายการตรวจเงินแผ่นดินปัจจุบันรวมอำนาจเบ็ดเสร็จไว้ที่ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินแต่เพียงผู้เดียว แม้ว่าจะมีส่วนคิดในด้านความคล่องตัว ในการกำกับดูแลการปฏิบัติราชการให้เป็นเอกภาพ แต่ก็จะขาดกลไกในการถ่วงดุลอำนาจการชี้ขาดภายในองค์กรที่ดี (Check and Balance)

## 2. สาเหตุแวดล้อมอื่น

2.1 การไม่มีส่วนร่วมในการกำหนดกฎเกณฑ์และมาตรฐานการบัญชี และไม่มีส่วนร่วมในการพิจารณาระเบียบหรือกฎหมายการคลังที่จะมีผลต่อหน้าที่ของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

2.2 การขาดมาตรการลงโทษผู้กระทำความผิดกฎหมายการคลัง

2.3 การขาดอำนาจชี้ขาดปัญหาด้านการเงินการคลัง และไม่มีมาตรการ บังคับให้หน่วยรับตรวจต้องปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

โดยที่การใช้จ่ายเงินของแผ่นดินนั้น จะต้องมียศกรตรวจสอบเพื่อให้การ ใช้จ่ายเป็นไปอย่างมีระเบียบแบบแผน เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์ หรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจึงถือได้ว่าเป็นองค์กรที่มี บทบาทอย่างมากในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของแผ่นดิน ซึ่งบทบาทในการตรวจสอบที่ กล่าวมาในข้างต้นนั้นมิได้จำกัดเฉพาะการตรวจสอบเพียงแต่ความถูกต้องของเอกสาร หรือ บัญชีการรับ-จ่ายเงิน หรือเอกสารใบสำคัญการรับ-จ่ายเงิน เท่านั้น หากแต่การตรวจสอบนั้น ยังอาจครอบคลุมไปถึงการตรวจสอบให้เห็นถึงประสิทธิภาพของการใช้จ่ายเงินด้วย ซึ่งการ ใช้จ่ายเงินแผ่นดินนั้นแม้จะได้จ่ายไปถูกต้องตามระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ก็ดี แต่การตรวจ เงินนั้นเมื่อได้คำนึงถึงเรื่องความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการใช้จ่ายเงิน ก็อาจจะ



ไม่ได้ผลงานตามที่ควรจะเป็นก็ได้ ดังนั้นการตรวจเงินแผ่นดินในสมัยใหม่จึงเป็นสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐานสำหรับการบริหารการเงินที่ถูกต้อง และเป็นข้อมูลสำหรับใช้ในการตัดสินใจในการดำเนินโครงการใด ๆ อันเป็นผลให้มีการใช้จ่ายเงินแผ่นดินออกไป นอกเหนือจากการตรวจสอบให้การจ่ายเงินแผ่นดินเป็นไปโดยถูกต้องตามระเบียบ และหลักเกณฑ์ต่าง ๆ แล้ว

การตรวจสอบโดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นส่วนที่สำคัญและจำเป็นต่อระบบการควบคุมการบริหารงานด้านการเงินของภาครัฐ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมให้มีการปฏิบัติตามมาตรฐานที่วางเอาไว้ ซึ่งหากมีการปฏิบัติที่ผิดไปจากที่กำหนด ไม่ว่าจะเป็นด้านกฎหมาย ความมีประสิทธิภาพ ความมีประสิทธิภาพ และความประหยัด ระบบการตรวจเงินแผ่นดินที่ดีก็จะสามารถช่วยให้พบได้ และสามารถดำเนินการกับผู้ที่เกี่ยวข้องอันอาจจะเป็นส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้รับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ในเวลาอันรวดเร็ว พร้อมทั้งหามาตรการแก้ไข และมาตรการในการป้องกันไม่ให้เกิดการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องซ้ำขึ้นอีก หรือหากจะเกิดขึ้นอีกก็จะเกิดได้ยากขึ้น

หน้าที่หลักของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินที่ได้กล่าวถึงข้างต้นนั้น เป็นหน้าที่ที่ได้มีการบัญญัติไว้ในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522 ซึ่งเป็นหน้าที่กว้าง ๆ ที่ใช้ครอบคลุมในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ซึ่งคำว่า เงินแผ่นดิน ในที่นี้ก็คือ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน มีหน้าที่ในการตรวจสอบทั้งเงินแผ่นดินที่เรียกว่า เงินแผ่นดินในงบประมาณ หรือ ที่มักนิยมเรียกกันว่า เงินงบประมาณรายจ่าย ตามที่ได้กำหนดวงเงินไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี กับทั้งการตรวจเงินแผ่นดินนอกงบประมาณ โดยนัยนี้จึงเห็นได้ว่าคำว่าเงินแผ่นดินในที่นี้มีความหมายที่กว้างขวางมากคือ รวมถึงเงินทุกประเภทของรัฐ ซึ่งในการเข้าไปตรวจสอบโดยหลักการใหญ่ ๆ นั้นจะเหมือนกัน กล่าวคือ จะมีการตรวจสอบตามวัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายเงิน ตรวจสอบหลักฐานการรับ-จ่ายเงิน ตรวจสอบงานบัญชีการรับ-จ่ายเงิน แต่จะแตกต่างกันบ้างก็เป็นไปตามระเบียบหรือข้อตกลงที่กำหนดขึ้นไว้ เมื่อจะกล่าวถึงหน้าที่ของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณเป็นการเฉพาะแล้ว ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยตรงถึงการตรวจเงินแผ่นดินนอกงบประมาณ หากแต่การที่เงินแผ่นดินนอกงบประมาณจัดว่าเป็นเงินแผ่นดินชนิดหนึ่งเช่นกัน ดังนั้นจึงต้องหมายรวมว่าเป็นหน้าที่ของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินที่จะทำการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณด้วย และโดยที่การรับจ่ายเงินทั่วไปของส่วนราชการต่าง ๆ จะต้องมีการระเบียบหรือหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้เพื่อเป็นกรอบ หรือแนวทางในการใช้จ่ายเงิน ในทางปฏิบัติ



สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจึงทำการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณโดยถือเป็นการปฏิบัติตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ใน มาตรา 7 (3) แห่งพระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522\* ส่วนหน้าที่อื่น ๆ ที่กำหนดหรือได้บัญญัติไว้ในอนุมาตราอื่น ๆ นั้น ก็เป็นการตรวจสอบเงินแผ่นดินโดยทั่ว ๆ ไป เช่น การตรวจการรับจ่ายเงินประจำปี งบประมาณ และงบแสดงฐานะการเงินแผ่นดินประจำปีงบประมาณ การตรวจสอบบัญชีทุนสำรองเงินตราประจำปี หรือการตรวจสอบเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมและรายได้อื่น ๆ ของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ

จากหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินที่กล่าวข้างต้นนั้น จึงเป็นที่มาของอำนาจของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งก็เป็นอำนาจที่ไม่แตกต่างไปจากอำนาจในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินในงบประมาณ กล่าวคือมีอำนาจในการตรวจสอบบัญชี ทะเบียน เอกสาร หรือหลักฐานที่อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการ หรือที่ในทางปฏิบัติในการตรวจเงินแผ่นดิน จะใช้คำว่า “หน่วยรับตรวจ” มีอำนาจในการเรียกผู้รับตรวจซึ่งก็คือ หัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้าหน่วยงานผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติราชการหรือการบริหารงานของหน่วยรับตรวจมาเพื่อสอบสวน หรืออาจสั่งให้ผู้รับตรวจหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจส่งมอบบัญชี ทะเบียน เอกสาร หรือหลักฐานอื่นใดที่หน่วยรับตรวจจัดทำขึ้นหรือมีไว้ในครอบครอง รวมทั้งมีอำนาจอายัดเงินและทรัพย์สินอื่น บัญชี ทะเบียน เอกสาร หรือหลักฐานอื่นที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยรับตรวจ หรืออาจเรียกผู้ใดเป็นพยานเพื่อการตรวจสอบหลักฐานหรือเรียกเอาเอกสารอันเกี่ยวกับ หรือสันนิษฐานว่าเกี่ยวข้องกับหน่วยรับตรวจเพื่อประกอบการพิจารณาก็ได้

\* มาตรา 7 สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

(3) ตรวจสอบการรับจ่าย การเก็บรักษาและการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินอื่นของหน่วยรับตรวจ หรือที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจ และแสดงความคิดเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่ และอาจตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน และการใช้ทรัพย์สินอื่น และแสดงความคิดเห็นว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ เป็นไปโดยประหยัดได้ผลตามเป้าหมาย และมีผลคุ้มค่าหรือไม่.....



การที่กล่าวว่าโดยหลักการใหญ่ ๆ ว่า การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณ กับการใช้จ่ายเงินแผ่นดินในงบประมาณ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติอยู่ในกฎหมายฉบับเดียวกัน กล่าวคือ พระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522 ก็ตาม แต่อย่างไรก็ดีในการตรวจสอบในทางปฏิบัติจริง ๆ ก็มีข้อแตกต่างกันบ้าง ซึ่งก็เป็นเพียงในรายละเอียดปลีกย่อยตามระเบียบหรือข้อตกลงการใช้จ่ายในระเบียบนั้น ๆ เมื่อจะกล่าวโดยเฉพาะลงไปเงินแผ่นดินนอกงบประมาณประเภทการใช้จ่ายตามมาตรา 6 พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 (การใช้จ่ายตามมติให้จ่ายเงินไปพลางก่อน และพระราชกำหนดให้จ่ายเงินตามความในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ) การใช้จ่ายตามมาตรา 7 พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 (กรณีขอยกเว้นของหลักการจ่ายเงินจากคลังที่สามารถจ่ายได้ก่อนที่มีกฎหมายอนุญาตให้จ่าย) หรือ การใช้จ่ายตามมาตรา 29 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (กรณีเงินทุนสำรองจ่าย) การใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณในกรณีต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวมาในข้างต้นนี้ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจะมีบทบาทในการตรวจสอบที่น้อยมาก เนื่องจากในวิธีการปกติที่ได้บัญญัติไว้ในบทบัญญัติของการใช้จ่ายเหล่านี้จะกำหนดไว้ว่าเมื่อได้จ่ายไปแล้วจะต้องตั้งรายจ่ายชดใช้ทั้งสิ้น ซึ่งวิธีนี้ก็เป็นการตรวจสอบวิธีหนึ่ง ซึ่งเป็นการตรวจสอบโดยรัฐสภาโดยตรงแล้ว เนื่องจากการตั้งรายจ่ายชดใช้นั้นถือกันว่าเป็นการรายงานให้รัฐสภารับทราบถึงการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณของฝ่ายบริหารไปเท่าใด ซึ่งตามหลักการก็เป็นการตรวจสอบที่ถูกต้องที่สุดตามวิถีทางในระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาอยู่แล้ว

สำหรับการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจะมีบทบาทในการตรวจสอบควบคุมมากนั้น ได้แก่ เงินแผ่นดินนอกงบประมาณตามนัยมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม หรือที่เรียกว่าการใช้จ่ายเงินรายรับ หรือเงินรายได้ของส่วนราชการ และการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณ ตามนัย มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม หรือที่เรียกว่า เงินทุน ทุนหมุนเวียน หรือ กองทุน ซึ่งจัดตั้งโดยกฎหมาย ไม่ว่าจะ เป็นกฎหมายพิเศษ หรือกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยเงินทุนเหล่านี้จะอยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการต่าง ๆ ซึ่งในที่นี้จะไม่รวมถึงกองทุนที่เป็นของรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากไม่อยู่ในขอบเขตการศึกษาที่ได้กำหนดไว้แล้วในเบื้องต้น และในส่วนของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเองก็จะมีวิธีการตรวจสอบที่แตกต่างไปจากการตรวจสอบ



เงินทุน ทุนหมุนเวียน หรือกองทุน ที่อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการ เนื่องจากความแตกต่างกันของวัตถุประสงค์การจัดตั้งทุน และวิธีการดำเนินงานของทุนที่มีลักษณะในเชิงพาณิชย์มากกว่า

การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณประเภทเงินรายรับหรือเงินรายได้ของส่วนราชการ และการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินทุน ทุนหมุนเวียน หรือกองทุน ที่อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการนั้น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจะตรวจสอบระเบียบหรือข้อตกลงตามประเภทของเงินรายรับหรือเงินรายได้ หรือเงินทุนแต่ละประเภท เพราะเหตุที่เงินรายได้หรือเงินรายรับ หรือเงินทุนต่าง ๆ ก็ตาม จะมีระเบียบการใช้จ่ายของเงินต่าง ๆ ในแต่ละประเภทที่แตกต่างกันออกไป ดังนั้นจึงไม่มีระเบียบการตรวจสอบที่วางไว้เป็นมาตรฐานในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณเหล่านี้ไว้โดยเฉพาะ ในทางปฏิบัติสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินก็จะตรวจสอบระเบียบของเงินประเภทนั้น เช่น ระเบียบกระทรวงสาธารณสุขว่าด้วยเงินบำรุงของหน่วยบริการในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข พ.ศ. 2536 ซึ่งเป็นระเบียบที่กำหนดถึงการใช้จ่ายเงินรายได้หรือเงินรายรับที่หน่วยบริการในสังกัดกระทรวงสาธารณสุขได้รับไว้ และได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังให้เก็บไว้ใช้จ่ายได้ โดยไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังเป็นรายได้แผ่นดิน อันเป็นระเบียบตามนัยมาตรา 24 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ในระเบียบก็จะกำหนดถึงการใช้จ่ายเงินไว้ว่า จะสามารถนำไปใช้จ่ายในกรณีใดได้บ้าง เช่น การจ่ายเงินในลักษณะต่าง ๆ เหล่านี้ เป็นรายจ่ายที่ห้ามจ่ายจากเงินบำรุงคือ รายจ่ายในลักษณะบำเหน็จบำนาญ ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้างที่มีราคาเกินกว่า 500,000 บาท รายจ่ายค่าครุภัณฑ์ซึ่งมีราคาเกินกว่าหน่วยละ 200,000 บาท รายจ่ายเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการต่างประเทศชั่วคราว เป็นต้น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน โดยเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบก็จะตรวจสอบดูว่ามีการจ่ายที่นอกเหนือจากข้อตกลงตามระเบียบที่กำหนดไว้หรือไม่ ซึ่งข้อตกลงเหล่านี้ก็จะแตกต่างกันไปในแต่ละระเบียบของเงินรายได้หรือเงินรายรับแต่ละประเภท ดังนั้น การตรวจจึงต้องยึดตามระเบียบที่เกี่ยวข้องแต่ละประเภทไปตรงนี้จึงถือได้ว่าเป็นความหลากหลายของการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ซึ่งหากเป็นการใช้จ่ายเงินแผ่นดินในงบประมาณจะไม่มีปัญหาเช่นนี้ ดังนั้น หากจำนวนระเบียบการใช้จ่ายเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณประเภทเงินรายรับ หรือเงินรายได้ หรือเงินทุน มีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ก็จะเป็นภาระแก่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินในการตรวจสอบการใช้จ่ายมากขึ้น การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณประเภทเงินรายรับ



หรือเงินรายได้ ตามที่ได้ยกตัวอย่างมานี้ ในระเบียบเดียวกันก็จะมีการกำหนดให้มีการจัดทำ เอกสารหลักฐานต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการตรวจสอบ ตลอดจนการกำหนดให้มีระบบบัญชีขึ้น ซึ่งในทางปฏิบัติโดยทั่วไปก็จะกำหนดระบบบัญชีตามระบบบัญชีของส่วนราชการ โดย อนุโลม และที่สำคัญที่กำหนดไว้ในระเบียบก็คือการกำหนดให้มีการจัดทำรายงานการรับ- จ่ายเงินเพื่อส่งให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบ\* การระบุให้เป็นหน้าที่ของส่วน ราชการที่ต้องส่งเอกสารให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบ อันเป็นการอ้างถึงหน้าที่ ของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณที่ เป็นเงินรายรับ หรือเงินรายได้ของส่วนราชการต่าง ๆ นั้น โดยส่วนใหญ่จะมีการกำหนดไว้ ในระเบียบการใช้จ่ายเงินรายรับหรือเงินรายได้ในแต่ละฉบับ ซึ่งจะขอยกตัวอย่างให้เห็น ภาพชัดเจนขึ้นอีก เช่น ตามระเบียบกรมไปรษณีย์โทรเลขว่าด้วยการรับจ่าย การเก็บรักษาเงิน รายได้ของสถานีวิทยุกระจายเสียง ในสังกัดกรมไปรษณีย์โทรเลข พ.ศ. 2532 ซึ่งกำหนดใน ข้อ 10 วรรคสาม ของระเบียบดังกล่าว โดยกำหนดให้การปิดบัญชีต้องกระทำปีละครั้งตามปี งบประมาณ และให้จัดทำงบการเงินส่งสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบภายใน 90 วัน นับแต่วันสิ้นงวดบัญชี และเมื่อสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบรับรองแล้ว ให้ส่งงบ การเงินดังกล่าวให้กรมบัญชีกลางเพื่อทราบด้วย และตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่า ด้วยการรับจ่ายเงินเพื่อประโยชน์การศึกษา พ.ศ. 2538 อันเป็นระเบียบเงินรายรับหรือเงิน รายได้ตามมาตรา 24 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณแผ่นดิน พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ก็ได้กำหนดถึงเรื่องการให้ส่วนราชการทำรายงานการรับจ่ายเงิน พร้อมทั้งรวบรวมใบสำคัญคู่จ่าย และเอกสารอื่น ๆ อันเป็นหลักฐานแห่งหนี้ส่งไปยังสำนักงาน ตรวจเงินแผ่นดิน หรือสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาค แล้วแต่กรณี ตรวจสอบ ทั้งนี้ตาม ้นัยข้อ 14 ของระเบียบดังกล่าว

\* ข้อ 13 แห่งระเบียบกระทรวงสาธารณสุขว่าด้วยเงินบำรุงของหน่วยบริการใน สังกัดกระทรวงสาธารณสุข พ.ศ. 2536

“ เมื่อสิ้นเดือนหนึ่ง ๆ ให้หน่วยบริการจัดทำรายงานการรับจ่ายเงินบำรุงใน ระหว่างเดือนนั้น ตามแบบทำขระเบียบนี้ พร้อมทั้งรวบรวมใบสำคัญคู่จ่ายและเอกสารอื่นอัน เป็นหลักฐานแห่งหนี้ให้เสร็จภายในวันสิ้นเดือนถัดไป เพื่อเก็บไว้ให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน หรือสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคแล้วแต่กรณีตรวจสอบ ”



สำหรับในส่วนของการตรวจสอบทุน หรือทุนหมุนเวียนที่อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการนั้น ก็จะมีการเขียนหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินในทำนองเดียวกันกับการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินรายรับหรือเงินรายได้ของส่วนราชการต่าง ๆ เช่นกัน กล่าวคือ ในระเบียบการใช้จ่ายเงินทุนต่าง ๆ ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังแล้วนั้น ก็จะมีข้อกำหนดของการห้ามจ่ายเงิน หรือให้จ่ายเงินได้ในกรณีใดบ้างเช่นกัน ซึ่งในที่นี้จะขอยกตัวอย่างตามระเบียบสำนักงานพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ ว่าด้วยเงินทุนหมุนเวียน บริการเรดิโอกราฟฟี พ.ศ. 2515 ซึ่งกำหนดว่าเงินทุนจะนำไปใช้จ่ายได้ในการซื้อวัสดุ ครุภัณฑ์ หรือของใช้ต่าง ๆ ในการดำเนินงานบริการเรดิโอกราฟฟี หรือจ่ายเป็นค่าพาหนะเบียดเบียนแก่ผู้ไปปฏิบัติงานในต่างจังหวัด หรือการจ่ายเป็นค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ตามที่กระทรวงการคลังอนุมัติ ซึ่งในทางปฏิบัติเมื่อมีการใช้จ่ายแล้วตามระเบียบก็ได้กำหนดถึงการปิดบัญชีเงินทุนหมุนเวียนไว้ โดยให้กระทำปีละครั้ง เมื่อปิดบัญชีแล้วก็ต้องส่งบัญชีกำไรขาดทุน งบดุล และรายละเอียดประกอบงบดุลเพื่อให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินในปัจจุบันตรวจสอบภายในกำหนด 3 เดือน นับแต่วันสิ้นปี

ที่กล่าวข้างต้นจึงเป็นการชี้ให้เห็นได้ว่าการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณทั้งเงินแผ่นดินนอกงบประมาณที่เป็นเงินรายรับหรือเงินรายได้ตามมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กิติ หรือการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณที่เป็นเงินทุน หรือทุนหมุนเวียนตามที่กำหนดในมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติมกิติ การตรวจสอบการใช้จ่ายโดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจะมีความหลากหลายไปตามประเภท และระเบียบของเงินแผ่นดินนอกงบประมาณนั้น ๆ โดยไม่มีการกำหนดมาตรฐานการตรวจสอบไว้โดยเฉพาะ และหลังจากการตรวจสอบการใช้จ่ายตามข้อตกลง หรือระเบียบในแต่ละประเภทแล้ว ในส่วนของการตรวจสอบรายงานการรับ-จ่าย ตลอดจนบัญชี หรือเอกสารต่าง ๆ ก็จะกระทำตามหลักเกณฑ์หรือคู่มือการตรวจสอบตามปกติของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

สำหรับการตรวจสอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นหลักปฏิบัติโดยทั่วไปของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินนั้น ก็จะทำการตรวจสอบระบบบัญชี การตรวจสอบใบสำคัญการรับจ่าย การตรวจสอบสืบสวน การตรวจสอบการดำเนินงาน ซึ่งมีรายละเอียดการตรวจสอบโดยสังเขปดังนี้คือ



การตรวจสอบบัญชี จะเป็นการตรวจสอบว่าหน่วยรับตรวจมีการปฏิบัติงานด้านบัญชีและการเงินถูกต้องตามหลักการบัญชี และเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่

การตรวจสอบใบสำคัญการรับจ่าย เป็นการตรวจสอบรายจ่ายตามงบประมาณแผ่นดินและเงินแผ่นดินนอกงบประมาณเพื่อให้ทราบผลการใช้จ่ายเงิน โดยแบ่งการปฏิบัติงานเป็น 2 ขั้นตอน คือ ตรวจรับใบสำคัญ และการตรวจสอบใบสำคัญ โดยตรวจรับใบสำคัญที่ส่วนราชการส่งให้ตรวจสอบตามระเบียบให้ทันตามกำหนดเวลา เพื่อให้ทราบว่าค่าใช้จ่ายเงินมีหลักฐานครบถ้วนแล้ว จึงจะตรวจสอบใบสำคัญโดยวิธีทดสอบ เพื่อให้ทราบว่าค่าใช้จ่ายเงินเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่

การตรวจสอบสืบสวน เป็นการตรวจสอบเมื่อตรวจบัญชีและใบสำคัญแล้วพบว่ามีความผิดปกติที่น่าเชื่อว่าการทุจริต หรือตรวจสอบตามที่ได้รับการร้องเรียนเป็นหนังสือ บัตรสนเท่ห์ หรือข่าวจากสื่อมวลชน ตลอดจนตรวจสอบการจ้างและจัดซื้อ รวมทั้งการตรวจสอบสัญญาและสังเกตการณ์การปฏิบัติตามสัญญาด้วย

การตรวจสอบดำเนินงาน เป็นการตรวจสอบถึงวัตถุประสงค์เพื่อให้ทราบว่าการใช้จ่ายเป็นไปตามวัตถุประสงค์ โดยประหยัด และเป็นการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลหรือไม่ และในกรณีนี้อาจมีข้อเสนอแนะและแนวทางในการแก้ปัญหาด้วย

การปฏิบัติงานตรวจสอบเงินแผ่นดินของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน หากเป็นการตรวจสอบเงินสดก็จะทำโดยวิธีการตรวจนับ เปรียบเทียบกับสมุดเงินสด และรายงานเงินคงเหลือประจำวันเพื่อตรวจสอบให้ถูกต้องตรงกัน นอกจากนั้นผู้ตรวจก็จะดูถึงการเก็บรักษาเงินว่าเป็นไปโดยถูกต้องเหมาะสมตามวงเงินแต่ละประเภทที่ส่วนราชการนั้นได้รับอนุญาตให้เก็บรักษาไว้หรือไม่ และที่สำคัญก็คือการตรวจสอบใบสำคัญการจ่ายเงิน ซึ่งในส่วนของเงินแผ่นดินนอกงบประมาณนั้นก็จะมี การตรวจสอบใบสำคัญ ซึ่งก็คือ ตรวจสอบหลักฐานการจ่ายเงิน และรายการจ่ายตามวัตถุประสงค์ของเงินแผ่นดินนอกงบประมาณนั้น ๆ และได้มีการบันทึกบัญชีไว้โดยถูกต้องหรือไม่ จากนั้นจึงจัดทำรายงานการตรวจสอบเงินและให้ความเห็นหรือข้อเสนอแนะ (ถ้ามี)



ซึ่งการรายงานการตรวจสอบบัญชีนั้น หากเป็นการตรวจสอบบัญชีเงินทุนหรือกองทุน ดังที่ปรากฏในรายงานการตรวจสอบบัญชีกองทุนประกันสังคม สำนักงานประกันสังคม ประจำปี 2538 จะประกอบด้วยรายงานงบดุล รายงานงบรายรับ-รายจ่าย และหมายเหตุประกอบงบการเงิน ซึ่งในรายงานงบดุลก็จะประกอบไปด้วย สินทรัพย์ หนี้สิน และทุน สำหรับในหมายเหตุประกอบงบการเงินนั้น ก็จะเป็นการอธิบายถึงการจัดตั้งและวัตถุประสงค์ของกองทุน นโยบายการบัญชีที่สำคัญ รายงานเงินสดและเงินฝากธนาคาร และที่สำคัญจะมีผลการดำเนินงานของกองทุนกำหนดไว้ด้วย

ในส่วนของการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณโดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินนั้น ผู้เขียนได้มีโอกาสสัมภาษณ์ ว่าที่ร้อยตรีประเสริฐ ลาภประเสริฐ ซึ่งท่านดำรงตำแหน่ง นักวิชาการตรวจเงินแผ่นดิน 7 สำนักตรวจสอบด้านสังคมและความมั่นคง สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม 2540 ณ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งสามารถสรุปความเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณได้ดังนี้คือ

“การตรวจสอบเงินแผ่นดินนอกงบประมาณนั้นในแต่ละส่วนราชการจะมีระเบียบหรือข้อตกลงที่แตกต่างกัน ซึ่งในบางส่วนราชการก็อาจไม่มีการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณประเภทเงินรายรับ หรือเงินรายได้ หรือเงินทุนต่าง ๆ เลย ซึ่งอำนาจหน้าที่ที่เป็นหลักใหญ่ นอกเหนือจากการที่ระเบียบที่เกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณได้กำหนดให้ส่วนราชการทำบัญชีหรือเอกสารต่าง ๆ ส่งให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบแล้วก็คือ หน้าที่ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522 ซึ่งเป็นหน้าที่ที่กำหนดให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินอันหมายถึงความรวมถึงเงินแผ่นดินนอกงบประมาณด้วย ส่วนวิธีการตรวจสอบไม่ว่าจะเป็นการตรวจหลักฐานการรับ-จ่ายเงิน การตรวจดูงบดุล หรืองบบัญชี ก็จะปฏิบัติตามมาตรฐานเดียวกันกับการตรวจเงินแผ่นดินในงบประมาณ ซึ่งการตรวจสอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินต่อเงินแผ่นดินนอกงบประมาณก็ได้ตรวจสอบในลักษณะที่ผ่อนคลายกว่าการตรวจเงินแผ่นดินในงบประมาณแต่ประการใด แต่ในการตรวจเงินแผ่นดินนอกงบประมาณนั้นในงบการเงินจะปรากฏทั้งการรับ และการจ่ายเงิน ซึ่งในทางปฏิบัติค่อนข้างจะมีปริมาณงานตรวจที่มาก โดยเฉพาะในส่วนราชการบางแห่งที่มีการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณในจำนวนมาก ๆ ซึ่งในการตรวจสอบนั้นจะเป็นการตรวจสอบหลังการจ่าย แม้จะมีข้อคิดที่



ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ไม่เปลี่ยนแปลงไปอีกก็ตาม แต่การตรวจสอบในสิ่งที่ได้ใช้จ่ายไปแล้ว ก็ไม่อาจเป็นการป้องกันความเสียหายหรือความสูญเสียที่เกิดขึ้นจากการใช้จ่ายเงินที่ไม่ตรงตามระเบียบหรือวัตถุประสงค์ตามระเบียบได้”

ดังนั้นจึงทำให้เห็นได้ว่าสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นส่วนราชการที่มีบทบาทในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณอันถือว่าเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณด้วย จึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ ตลอดจนโครงสร้างของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินให้สามารถรองรับต่อภาระหน้าที่นี้ให้ได้ ซึ่งการที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินของไทยในปัจจุบันสังกัดอยู่ในฝ่ายบริหาร และขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี นั้น จึงเท่ากับว่าเป็นการขาดความเป็นอิสระในด้านบุคลากร นอกเหนือจากนั้นในด้านความเป็นอิสระด้านการเงิน สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินก็ยังมี รวมถึงอำนาจและบทบาทปฏิบัติที่ก่อให้เกิดสภาพบังคับให้ส่วนราชการหรือหน่วยรับตรวจต่าง ๆ ปฏิบัติตามรายงานการตรวจสอบ เพื่อให้การใช้จ่ายเงินแผ่นดินเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรี นั้นยังไม่ได้รับการปรับปรุงให้เหมาะสม ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าสมควรมีการพิจารณาปรับปรุง และจะได้กล่าวถึงในข้อเสนอแนะต่อไป

ศูนย์วิทยพัชกร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย