

กรอบแนวความคิดที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน

ในอดีต ภารกิจที่สำคัญเกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดิน จะหมายถึงการให้ความยินยอมแก่รัฐบาลในการเรียกเก็บภาษีจากราษฎร และการใช้จ่ายเงินภาษีนั้น ซึ่งภารกิจเกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดินดังกล่าว เป็นความร่วมมือระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภา ดังที่ Sir Erskine May ได้กล่าวว่า <sup>1</sup>

" The Crown demands money, the Commons grant it, and the Lord assent to the grant. But the Commons do not vote money unless it be required by the Crown "

จากคำกล่าวแสดงให้เห็นว่า ภารกิจเกี่ยวกับงบประมาณได้มีการแบ่งแยกกันระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภา โดยรัฐบาลจะเป็นผู้ริเริ่มในการจัดทำงบประมาณ และรัฐสภาจะเป็นผู้อนุมัติงบประมาณที่รัฐบาลเสนอ ก่อนที่รัฐบาลจะใช้จ่ายงบประมาณให้เป็นไปตามงบประมาณที่รัฐสภาอนุมัติ และเมื่องบประมาณได้ถูกใช้จ่ายไปแล้วรัฐสภาจะมีหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณนั้น ก่อนที่จะเริ่มมีการอนุมัติงบประมาณในรอบปีต่อไป จะเห็นได้ว่า ภารกิจเกี่ยวกับงบประมาณ แม้จะมีการแบ่งแยกภารกิจที่ชัดเจน แต่ภารกิจต่าง ๆ ก็มีลักษณะเป็นความต่อเนื่อง เป็นกระบวนการ (process) ที่มีเชื่อมโยงกัน โดยจะ

---

<sup>1</sup> Charles Gordon. Erskine May's treatise on The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament., op cit., p.753

เริ่มต้นที่การจัดทำงบประมาณ และสิ้นสุดลงที่การควบคุมและตรวจสอบงบประมาณ จากนั้นจึงกลับมาเริ่มต้นใหม่ที่ การจัดทำงบประมาณในรอบต่อไปอีก ดังนั้น จึงอาจเรียกภารกิจเกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดินในแต่ละรอบปี ได้ว่า "กระบวนการงบประมาณแผ่นดิน" (Budgetary Process)

กระบวนการงบประมาณแผ่นดิน หรือวงจรงบประมาณ ซึ่งหมายถึง ลำดับขั้นตอนของภารกิจเกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดินตามช่วงระยะเวลาต่อเนื่องกันไป อันประกอบด้วย 3 ขั้นตอน<sup>2</sup> ดังนี้

- (1) การจัดเตรียมงบประมาณ (Budget Preparation)
- (2) การอนุมัติงบประมาณ (Budget Adoption)
- (3) การบริหารงบประมาณ (Budget Execution)

#### 2.1.1 การจัดเตรียมงบประมาณ (Budget Preparation)

การจัดเตรียมงบประมาณ ถือเป็นขั้นตอนแรกของกระบวนการงบประมาณซึ่งจะหมายถึง การกำหนดรายละเอียด และวงเงินงบประมาณที่รัฐบาลจะใช้จ่ายในการดำเนินการบริหารราชการ และวงเงินรายรับที่คาดว่าจะได้รับเข้ามา ในหลักการคลังของรัฐ วงเงินที่จะใช้จ่ายกับวงเงินรายรับจะมีความสัมพันธ์กัน ในลักษณะที่ วงเงินทางด้านรายจ่ายจะเป็นตัวกำหนดวงเงินทางด้านรายรับ

ภารกิจในการจัดเตรียมงบประมาณ ตามหลักการคลังในระบบอบประชาธิปไตย จะถือว่าเป็นภาระของรัฐบาล ซึ่งรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ ที่ยึดถือรูปแบบการปกครองในระบบประชาธิปไตย จะมีบทบัญญัติรับรองเอาไว้ โดยให้รัฐบาลเป็นผู้ริเริ่มการจัดเตรียมงบประมาณเพื่อเสนอขอ

<sup>2</sup> ไกรยุทธ อีรตยาตน์นัท. หลักการงบประมาณแผ่นดิน (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด , 2528), หน้า 23

อนุมัติต่อรัฐสภา เหตุผลที่ให้รัฐบาลหรือฝ่ายบริหารเป็นผู้จัดเตรียมงบประมาณนั้น อาจพิจารณาจากเหตุผลหลายประการ ดังที่ว่า งบประมาณแผ่นดิน เป็นการกำหนดถึงแผนการใช้จ่ายเงินและเรียกเก็บเงินจากประชาชน ซึ่งจะมีผลกระทบต่อโครงสร้างในทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศโดยรวม และเป็นเรื่องที่อยู่ในความรับผิดชอบของการบริหารราชการของรัฐบาล ดังนั้น รัฐบาลจึงควรที่จะเป็นผู้พิจารณาถึงผลกระทบที่จะเกิดจากงบประมาณนั้น และพิจารณาเหตุผลในด้านความพร้อมแล้ว รัฐบาลในฐานะผู้บริหารสูงสุดของส่วนราชการ จึงมีความพร้อมทั้งในด้านข้อมูลข่าวสาร เครื่องมือและบุคลากรมากกว่าฝ่ายรัฐสภา ซึ่งในทางปฏิบัติ รัฐบาลจึงสามารถที่จะพิจารณาและกลั่นกรองรายการใช้จ่ายต่าง ๆ ได้อย่างเหมาะสมและมีความถูกต้องมากกว่ารัฐสภา<sup>3</sup>

ในทางปฏิบัติ บทบาทการจัดเตรียมงบประมาณของฝ่ายรัฐบาลมักจะตกอยู่กับสมาชิกคนใดคนหนึ่งของคณะรัฐบาล สำหรับประเทศที่มีรัฐบาลในระบบรัฐสภา (Parliamentary Government) เช่น อังกฤษ และฝรั่งเศสนั้น รัฐมนตรีการคลังจะเป็นผู้มีบทบาทอย่างสำคัญในการจัดเตรียมงบประมาณและบทบาทดังกล่าว ส่งผลให้รัฐมนตรีการคลังของทั้งสองประเทศมีอิทธิพลเหนือรัฐมนตรีคนอื่น ๆ<sup>4</sup> สำหรับประเทศที่มีรัฐบาลในระบบประธานาธิบดี (Presidential Government) นั้น ผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการจัดเตรียมงบประมาณ คือ ประธานาธิบดี ในฐานะเป็นฝ่ายบริหารสูงสุดโดยทั่วไป การจัดเตรียมงบประมาณ มักจะเริ่มกระทำกันล่วงหน้าก่อนขึ้นปีงบประมาณใหม่ และจะดำเนินการอย่างเป็นลำดับขั้นตามระดับนโยบายของรัฐบาล

<sup>3</sup> ชาลินี นิธินันท์. การควบคุมงบประมาณแผ่นดินของประเทศ ไทยในทางกฎหมาย. วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์ พ.ศ. 2517, หน้า 33

<sup>4</sup> ไพศาล ชัยมงคล. งบประมาณแผ่นดิน (กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัด นนทชัย, 2512), หน้า 11

การจัดเตรียมงบประมาณในประเทศไทย เป็นหน้าที่ในความรับผิดชอบของสำนักงานงบประมาณ (Bureau of the Budget) แม้ว่า พรบ. ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 ได้กำหนดให้ นายกรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณแผ่นดิน และให้สำนักงานงบประมาณเป็นส่วนราชการในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี<sup>5</sup> แต่ในทางปฏิบัติแท้จริงแล้ว พรบ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ได้กำหนดให้ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณมีอำนาจหน้าที่จัดทำงบประมาณของส่วนราชการต่าง ๆ แล้ว เสนอ นายกรัฐมนตรี เพื่อคณะรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภา<sup>6</sup> ดังนั้น อำนาจของนายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณแผ่นดิน จึงเป็นอำนาจแต่เพียงในกฎหมายเท่านั้น ในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของสำนักนายกรัฐมนตรี ในความเป็นจริงแล้ว สำนักงานงบประมาณจะเป็นผู้ดำเนินการและรับผิดชอบ ต่อการจัดทำงบประมาณแผ่นดินทั้งหมด ทั้งนี้ ได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการก่อตั้งสำนักงานงบประมาณขึ้นในสำนักนายกรัฐมนตรี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2502 ซึ่งเป็นแนวความคิดเช่นเดียวกับในประเทศสหรัฐอเมริกา ที่การจัดทำงบประมาณประจำปีจะเป็นหน้าที่ในความรับผิดชอบของหน่วยงาน Office of Management and Budget (OMB) ซึ่งเป็นหน่วยงานสังกัด The Executive Office of the President<sup>7</sup>

<sup>5</sup> พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534. มาตรา 5 และ มาตรา 6.

<sup>6</sup> พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 . มาตรา 15.

<sup>7</sup> สำนักงานงบประมาณ. งบประมาณสัมพันธ์ ปีที่ 8 ฉบับที่ 5 (พฤษภาคม, 2533) หน้า 2.

### 2.1.2 การอนุมัติงบประมาณ (Budget Adoption)

การอนุมัติงบประมาณ หมายถึง การที่รัฐสภาพิจารณาให้ความยินยอมแก่รัฐบาลในการจัดหารายได้ และในการใช้จ่ายเงินตามข้อเสนอที่รัฐบาลจัดทำขึ้นและเสนอขอมาในรูปของงบประมาณ ตามหลักการในทางการคลังในระบอบประชาธิปไตย จะถือว่าการอนุมัติงบประมาณเป็นอำนาจของรัฐสภาโดยเฉพาะ ซึ่งจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ ที่ยึดถือรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตย จะมีบทบัญญัติรับรองให้อำนาจการอนุมัติงบประมาณ เป็นของรัฐสภาเท่านั้น

อำนาจของรัฐสภาในการอนุมัติงบประมาณจะมีขอบเขตไม่เท่ากัน แล้วแต่ระบอบการปกครองของแต่ละประเทศ สำหรับประเทศที่มีการปกครองโดยประธานาธิบดี ซึ่งแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารอย่างเด็ดขาด เช่น สหรัฐอเมริกา รัฐสภาจะมีอำนาจพิจารณางบประมาณได้อย่างกว้างขวาง กล่าวคือ รัฐสภามีอำนาจตัดทอนรายจ่ายหรือรายได้ของรัฐบาลได้อย่างเต็มที่ แต่ในประเทศที่มีการปกครองโดยรัฐสภา เช่น อังกฤษ และฝรั่งเศส นั้น รัฐสภาจะไม่มีอำนาจเพิ่มเติมรายจ่ายหรือลดรายได้โดยไม่ได้ได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาล<sup>๕</sup>

การอนุมัติงบประมาณของรัฐสภา มีผลเป็นการให้อำนาจรัฐบาลใช้จ่ายเงินและจัดการเก็บรายได้ซึ่งรวมทั้งภาษีอากร แต่การให้อำนาจรัฐบาลจัดเก็บภาษีอากรนั้น มีวิธีการแตกต่างกันไปแต่ละประเทศ เช่น ในประเทศอังกฤษ และฝรั่งเศส การอนุมัติงบประมาณเป็นการให้อำนาจรัฐบาลเพิ่มลดภาษีอากรในปีหนึ่ง ๆ ด้วย มีลักษณะเป็นการอนุมัติประจำปี (annual vote) แต่ในสหรัฐอเมริกา การอนุมัติงบประมาณมิได้เป็นการให้อำนาจรัฐบาลเพิ่ม หรือลดอัตราภาษีอากรไปด้วย การเพิ่มหรือลดอัตราภาษีอากรจะเสนอเป็นกฎหมายต่างหาก เช่นเดียวกับในประเทศไทย กล่าวคือ

<sup>๕</sup> ไพศาล ชัยมงคล. อ้างแล้ว., หน้า 15



การอนุมัติงบประมาณจะมีลักษณะเป็น annual vote แต่สำหรับการอนุมัติเกี่ยวกับภาษีอากร จะมีลักษณะเป็นการอนุมัติให้อำนาจถาวร (standing authority) คือ การอนุมัติครั้งหนึ่ง ๆ จะมีผลตลอดไปจนกว่าจะได้มีการเปลี่ยนแปลงโดยการอนุมัติครั้งใหม่

### 2.1.3 การบริหารงบประมาณ (Budget Execution)

การบริหารงบประมาณ หรือการดำเนินการให้เป็นไปตามงบประมาณที่รัฐสภาได้อนุมัติไว้ ถือเป็นอำนาจของรัฐบาลโดยเฉพาะ โดยทั่วไป การบริหารงบประมาณจะประกอบด้วยภารกิจ 2 ลักษณะคือ (1) การบริหารรายรับ ได้แก่ การจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลซึ่งรวมทั้งภาษีอากร และการจัดการกู้เงินมาใช้จ่ายตามงบประมาณ และ (2) การบริหารรายจ่าย ได้แก่ การก่องหน้ผูกพัน เช่น การทำสัญญา และการเบิกจ่ายเงินตามข้อผูกพัน

ในหลักการบริหารงบประมาณ รัฐบาลมีความผูกพันที่จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐสภา ใน 2 ลักษณะ คือ (1) บริหารงบประมาณให้เป็นไปตามรายการและจำนวนเงินที่รัฐสภาอนุมัติ และ (2) รับผิดชอบต่อผลการดำเนินงานหรือผลงานงบประมาณที่เกิดขึ้น

การบริหารรายจ่ายที่ไม่เป็นไปตามที่รัฐสภาอนุมัติไว้จะ ถือได้ว่าเป็นการใช้จ่ายเงินที่ไม่ถูกต้อง ตามหลักการในทางการคลังแห่งระบอบประชาธิปไตยที่ว่า "รัฐบาลจะจ่ายเงินไม่ได้ เว้นแต่โดยอำนาจของรัฐสภา" อีกทั้ง การให้รัฐบาลมีอำนาจในการบริหารงบประมาณโดยไม่ยึดถือเจตนารมณ์ของรัฐสภาที่ได้อนุมัติไว้ได้อย่างอิสระแล้ว การอนุมัติงบประมาณของรัฐสภา ก็จะไม่มีความหมายอะไร การควบคุมงบประมาณแผ่นดินโดยรัฐสภาซึ่งถือเป็น การแสดงออกซึ่งความรับผิดชอบต่อประชาชน ก็ย่อมลดความสำคัญลงไปด้วยเช่นกัน ดังนั้น ในภารกิจของการบริหารงบประมาณ รัฐบาลจึงต้อง ดำเนินการเพื่อให้การบริหารงบประมาณเป็นไปโดยถูกต้องและรอบคอบ โดย จัดให้มีระบบของการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณ และระบบบัญชีที่รัดกุมเพื่อ ป้องกันการใช้จ่ายงบประมาณที่ไม่เหมาะสมและไม่สมควร และยังคงจะใช้เป็นหลัก

ฐานสำหรับการตรวจสอบการบริหารงบประมาณโดยรัฐสภาอีกด้วย

เป็นที่สังเกตได้ว่า การบริหารงบประมาณ ซึ่งถือเป็นเรื่องในความรับผิดชอบของรัฐบาลนั้น โดยความเข้าใจทั่วไปอาจเข้าใจว่า เป็นเรื่องของการใช้จ่ายงบประมาณเท่านั้น ซึ่งความเข้าใจดังกล่าว น่าจะยังไม่ถูกต้อง เพราะในทางปฏิบัติ รัฐบาลจะต้องบริหารงบประมาณให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบในทางการคลังโดยเคร่งครัด ดังนั้น รัฐบาลจึงต้องมีการควบคุมการบริหารงบประมาณของส่วนราชการต่าง ๆ อีกด้วย จึงกล่าวได้ว่า ภารกิจของการบริหารงบประมาณของรัฐบาล จะมี 2 ลักษณะ คือ (1) การบริหารงบประมาณให้เป็นไปตามกฎหมาย และ (2) การควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณให้มีความถูกต้องและเหมาะสม ดังจะเห็นได้จาก ในบางตำราจะได้มีการจำแนกเรื่องการบริหารงบประมาณออกเป็น ลักษณะย่อยต่อไปอีก โดยแบ่งเรื่องการบริหารงบประมาณออกเป็น การใช้จ่ายงบประมาณเรื่องหนึ่ง และการควบคุมและตรวจสอบการใช้จ่ายอีกเรื่องหนึ่ง<sup>๑</sup> ซึ่งในเรื่องของการควบคุมงบประมาณนั้น จะได้กล่าวถึงในหัวข้อต่อไป

## 2.2 แนวความคิดของการควบคุมงบประมาณแผ่นดิน

### 2.2.1 ความเป็นมาของแนวความคิด

แนวความคิดการควบคุมงบประมาณแผ่นดิน กล่าวได้ว่า เป็นแนวความคิดที่มาจากการควบคุมในทางการคลังของรัฐสภาในประเทศอังกฤษ (British parliamentary control over finance) โดยมีสาระสำคัญเพื่อให้รัฐสภา (สภาสามัญ) สามารถควบคุมดูแลการดำเนินการในทางการคลังของรัฐบาล ซึ่งได้แก่ การเรียกเก็บภาษีจากราษฎร และการใช้

<sup>๑</sup> ไกรยทศ ชีรตยาตน์นัท . อ้างแล้ว.. หน้า 23.

จ่ายเงินภาษี ให้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นประจำทุกปี (annually) <sup>10</sup>  
 ภารกิจในทางการคลังของรัฐสภาอังกฤษในแต่ละปีการคลัง (Financial  
 Year) อาจแบ่งออกได้เป็น 3 ประการ <sup>11</sup> คือ

- (1) การอนุมัติเงินจ่าย (Expenditure)
- (2) การอนุมัติภาษี (Taxation)
- (3) การตรวจสอบ (Account & Audit)

ภารกิจ 2 ประการแรก เป็นการอนุมัติเพื่อให้รัฐบาลสามารถ  
 ดำเนินการในทางการคลังต่อไปได้สำหรับปีการคลังที่กำลังจะมาถึง เพื่อให้  
 การบริหารราชการของรัฐบาลมีความต่อเนื่องไป แต่สำหรับภารกิจประการ  
 สุดท้ายนั้นเป็นเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินการที่ผ่านมาแล้วของรัฐบาล

ความสำคัญของการตรวจสอบ (Account & Audit)  
 เพื่อให้รัฐสภาทราบถึงการดำเนินงานของรัฐบาล ที่เกี่ยวข้องกับการเก็บภาษี  
 และการใช้จ่ายเงินในปีการคลังที่ผ่านมา ซึ่งจะทำให้รัฐสภาได้ทราบข้อเท็จ  
 จริงในทางปฏิบัติที่เกิดขึ้น เพื่อเป็นประโยชน์สำหรับการอนุมัติเงินจ่ายและ  
 การอนุมัติภาษีสำหรับปีการคลังต่อไป นอกจากนี้ยังจะทำให้รัฐสภาสามารถ  
 พิจารณาแก้ไขข้อผิดพลาดหรือข้อบกพร่องที่เกิดขึ้นแล้วได้ เพื่อเป็นการรักษา  
 ระเบียบและวินัยทางการคลังของประเทศให้มีความเรียบร้อย

ในทางปฏิบัติ การตรวจสอบ (A&A) โดยรัฐสภาในประเทศ  
 อังกฤษ จะเริ่มจากการทำหน้าที่ในการตรวจบัญชีการเงินและการใช้จ่ายเงิน

---

<sup>10</sup> ภารกิจในทางการคลังของประเทศอังกฤษจะเป็นไปตามหลัก  
 การอนุมัติประจำปี (principle of annuality) กล่าวคือ จะถือว่ามีปี  
 การคลัง (financial year) หนึ่ง ๆ จะมีระยะเวลากำหนดที่แน่นอนแยก  
 ต่างหากจากปีการคลังอื่น ๆ และการที่รัฐสภาอนุมัติในปีการคลังหนึ่งจะนำไป  
 ใช้สำหรับปีการคลังอื่น ๆ ไม่ได้ อ้างจาก Charles Gordon. op.cit.,  
 p.751.

<sup>11</sup> Charles Gordon. Ibid., p.751-752



(Appropriation Account) ของส่วนราชการต่าง ๆ โดย Comptroller and Auditor General (CAG) ซึ่งจะทำการตรวจสอบเป็นประจำตลอดปี CAG จะรายงานการตรวจสอบเสนอให้รัฐสภาเป็นประจำปี ในประมาณเดือนกันยายน และรัฐสภาจะพิจารณารายงานการตรวจสอบของ CAG โดยมอบหมายให้คณะกรรมการธิการของสภาสามัญชื่อ Public Account Committee (PAC) เป็นผู้พิจารณาก่อน แล้วจึงจะเสนอรายงานและความคิดเห็นของคณะกรรมการธิการให้รัฐสภาพิจารณา ก่อนที่รัฐสภาจะได้มีการอนุมัติเงินจ่ายและอนุมัติภาษีสำหรับปีการคลังที่จะมาถึง

จากที่ได้กล่าวถึง การควบคุมในทางการคลังโดยรัฐสภาในประเทศอังกฤษ จะเห็นได้ว่า ภารกิจในทางการคลังทั้ง 3 ประการได้มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันและมีความสำคัญต่อกันอย่างเชื่อมโยงเป็นวงจร ไม่สิ้นสุดลงตามระยะเวลาของปีการคลัง ภารกิจของปีการคลังหนึ่ง ๆ จะมีความเกี่ยวข้องกับภารกิจในทางการคลังของปีการคลังที่ผ่านไปแล้ว และปีการคลังที่กำลังจะมาถึงด้วย กล่าวคือ ในการอนุมัติเงินจ่ายในปีการคลังหนึ่ง ๆ จะเป็นการอนุมัติเงินสำหรับเงินจ่ายไปแล้ว ซึ่งตรวจพบโดย CAG และ PAC ที่เรียกว่า "Excess Vote" <sup>12</sup> และเป็นการอนุมัติเงินให้ใช้จ่ายได้ล่วงหน้าทีเรีย

---

<sup>12</sup> Excess Vote หมายถึง กรณีมีการใช้จ่ายเงินในรายการ (Vote) ใด ๆ เกินไปกว่าที่รัฐสภาได้อนุมัติไว้ และไม่สามารถเสนอขอเงินเพิ่มเติม (Supplementary estimate) ได้ทันรายการที่ใช้จ่ายเกินไปจะปรากฏขึ้นในบัญชีการใช้จ่ายเงินของส่วนราชการ และจะถูกรายงานไปยัง Public Accounts Committee โดย Comptroller and Auditor General ข้อเสนอเกี่ยวกับ Excess Vote จะถูกเสนอให้รัฐสภาเพื่อให้การรับรองโดยกระทรวงการคลังเป็นประจำทุกปี

ว่า "Votes on Account" <sup>13</sup> นอกจากนี้ การตรวจสอบ (A & A) ในปี การคลังที่ผ่านมาจะมีความสำคัญและจำเป็นสำหรับการอนุมัติเงินจ่ายของปีการ คลังที่จะมาถึงอีกด้วย ดังนั้น ตามระบบการควบคุมทางการคลังโดยรัฐสภาใน ประเทศอังกฤษ ภารกิจของการตรวจสอบ (Account and Audit) จึง เป็นภารกิจที่มีความสำคัญและมีความหมายต่อการควบคุมของรัฐสภาโดยตรง

การควบคุมงบประมาณแผ่นดินในความหมายทั่วไป จึงหมายถึง การควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณในด้านการบัญชี (Account) และการตรวจ สอบการใช้จ่ายงบประมาณ (Audit) โดยในทางปฏิบัติการควบคุมงบประมาณ แผ่นดิน จะต้องได้รับความร่วมมือจากทั้ง 2 ฝ่าย คือ รัฐบาลและรัฐสภาที่จะ ต้องเข้ามามีส่วนร่วมและดำเนินการในการควบคุมนั้นด้วย เพื่อให้บรรลุใน ความมุ่งหมายเดียวกัน ในอันที่จะทำให้การดำเนินการเกี่ยวกับการใช้จ่ายงบ งบประมาณแผ่นดินเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบอย่างเคร่งครัด

### 2.2.2 การควบคุมงบประมาณโดยฝ่ายบริหาร

ดังที่กล่าวมาแล้วว่า การควบคุมงบประมาณโดยฝ่ายบริหาร หรือรัฐบาล จะหมายถึง การควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการ ให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบทางการคลัง ซึ่งมีลักษณะเป็นการควบคุม ภายในฝ่ายบริหารด้วยตนเอง การควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณภายในฝ่าย

---

<sup>13</sup> Vote on Account หมายถึง จำนวนเงินที่รัฐสภาอนุมัติ ให้จ่ายเพื่อการบริหารราชการของรัฐบาลได้ ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน จนกว่า จะมีการประกาศใช้กฎหมาย Appropriation Act ซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้ อำนาจรัฐบาลใช้จ่ายเงินได้เต็มตามจำนวนเพื่อการบริหารราชการตลอดทั้งปี การคลัง โดยปกติ รัฐสภาอังกฤษจะประกาศใช้กฎหมายดังกล่าวภายหลังจาก เริ่มปีการคลังไปแล้ว ดังนั้นเงินที่จะใช้จ่ายในการบริหารราชการของรัฐบาล ในช่วงแรกของปีการคลัง จะเป็นไปตามระบบของ Votes on Account

บริหารนั้นแบ่งออกได้เป็น 2 ชั้น คือ (1) การควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณ โดยส่วนราชการเจ้าของงบประมาณ และ (2) การควบคุมโดยหน่วยงานกลางที่รับผิดชอบในการเบิกจ่าย

(1) การควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณโดยส่วนราชการ  
เจ้าของงบประมาณ

หมายถึง การพิจารณาว่าอะไรควรจ่ายอะไรไม่ควรจ่าย ซึ่งนับว่าเป็นชั้นที่มีความสำคัญอย่างมาก<sup>14</sup> เพราะว่าการพิจารณาในชั้นนี้ ต้องพิจารณาให้มีความรอบคอบและชัดเจนว่า เงินที่จะได้จ่ายไปนั้นจะมีผลตอบแทนคุ้มค่าที่ได้จ่ายไปหรือไม่ หรือว่าการที่จ่ายเงินไปแล้วจะมีหวังได้กลับคืนมาหรือไม่ ไม่ใช่จะถือว่าเมื่อรัฐสภาพอนุมัติแล้วก็ต้องจ่ายให้ไปเป็นไปตามนั้นจนหมดสิ้น เพราะบางกรณีเมื่อรัฐสภาพอนุมัติแล้วก็อาจมีเหตุผลสมควรงดการจ่ายได้ เช่น กรณีเกิดเหตุการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปทำให้ต้องยกเลิกแผนการที่วางไว้ เมื่อเป็นดังนี้ ถึงแม้ว่าส่วนราชการนั้นจะได้รับอนุมัติจากรัฐสภาแล้วก็จริง แต่ตามเหตุผลแล้วก็สมควรจ่าย กรณีเช่นนี้จึงงดจ่ายได้เมื่อไม่มีความจำเป็น อย่างไรก็ตาม การที่จะจ่ายหรือไม่จ่ายนี้ ก็ขึ้นอยู่กับส่วนราชการจะเป็นผู้พิจารณาเองว่าจะสมควรหรือไม่ จึงกล่าวได้ว่า ความรับผิดชอบต่องบประมาณของส่วนราชการเจ้าของงบประมาณ จะเป็นสิ่งสำคัญต่อการใช้จ่ายงบประมาณอย่างมาก การใช้จ่ายงบประมาณจะเป็นไปอย่างคุ้มค่าหรือไม่ ก็ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของส่วนราชการเจ้าของงบประมานนั้นเอง

(2) การควบคุมโดยหน่วยงานกลางที่รับผิดชอบในการเบิก  
จ่ายงบประมาณ

<sup>14</sup> บัญย อึ้งภากรณ์. การคลัง (พระนคร : ประมวลมิตร, 2498),  
หน้า 144.

สำหรับกรณีในประเทศไทย จะหมายถึง การควบคุม การเบิกจ่ายเงินโดยกระทรวงการคลัง สำนักงานประมาณ และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งเป็นการตรวจสอบเพื่อให้มีความแน่ใจว่าการเบิกจ่ายเงินได้กระทำไปโดยถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบทางการคลัง สำระสำคัญของ การตรวจสอบ มีอยู่ 3 ประการ <sup>15</sup> ได้แก่

- (ก) มีเงินอนุมัติไว้ในงบประมาณหรือไม่ เพื่อเป็นการป้องกันการเบิกจ่ายงบประมาณที่เกินไปกว่าหรือนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ใน พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี
- (ข) การขอเบิกเงินนั้น ถูกต้องตามเจตนารมณ์ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือไม่ เพื่อเป็นการควบคุมให้มีการใช้จ่ายตรงตามรายการที่แสดงไว้ต่อรัฐสภาซึ่งรัฐสภาก็ได้อนุมัติตามนั้นแล้ว
- (ค) การจ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพัน มีเอกสารใบรับใบสำคัญมาแสดงอย่างถูกต้องหรือไม่ เอกสารเหล่านี้ จะต้องรวบรวมไว้เป็นหลักฐาน สำหรับการตรวจสอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินต่อไปในภายหลัง

สำหรับวิธีการควบคุมการเบิกจ่ายงบประมาณโดยหน่วยงานกลางนั้น แบ่งออกได้เป็น 2 วิธี คือ (1) วิธีการตรวจก่อนจ่าย (pre - audit) ซึ่งเป็นวิธีการที่เน้นการตรวจสอบความถูกต้อง ครบถ้วนของเอกสารและหลักฐานต่าง ๆ ตามแบบและเงื่อนไขที่กำหนดโดยหน่วยงานกลาง พร้อมกับยื่นคำขอเบิกเงิน (ฎีกา) เมื่อหน่วยงานกลางที่รับผิดชอบพิจารณาว่ามีความถูกต้อง ครบถ้วนแล้ว จึงจะอนุมัติฎีกาให้เบิกจ่ายเงินได้ และ (2) วิธีการจ่ายก่อนตรวจ หรือตรวจหลังจ่าย (post - audit) ตามวิธีการนี้ การยื่นฎีกาขอเบิกเงินจะเป็นไปทำนองเดียวกับการตรวจก่อนจ่ายจะต่างกันที่ไม่มีการตรวจกันอย่างละเอียดมากนัก เพียงแต่ดูว่า ไม่เป็นการเบิกเงินเกินกว่า

งบประมาณเท่านั้น วิธีการนี้เสมือนเป็นการมอบความรับผิดชอบในการบริหาร งบประมาณให้กับส่วนราชการผู้ขอเบิกเงินไปใช้จ่ายโดยตรง คือ ต้องทำบัญชี รายละเอียดการใช้จ่ายส่งให้หน่วยงานกลางตรวจสอบในภายหลังว่า การใช้จ่าย เงินนั้น เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของงบประมาณที่รัฐสภาอนุมัติไว้หรือไม่ โดยสรุป อาจกล่าวได้ว่า ไม่ว่าจะ เป็นวิธีการจ่าย ก่อนตรวจหรือตรวจก่อนจ่ายก็ตาม ก็จะต้องส่งเรื่องให้หน่วยงานกลางพิจารณาตรวจสอบทั้งนั้น การตรวจสอบก่อนหรือตรวจสอบภายหลังจึงต่างกันที่ ความรวดเร็วเท่านั้น หากพิจารณาในแง่ของความคล่องตัวในการบริหาร งบประมาณแล้ว วิธีการจ่ายก่อนตรวจหรือตรวจหลังจ่าย นับว่าเหมาะสม กว่าวิธีการตรวจก่อนจ่าย แต่ถ้าจะพิจารณาในแง่ของความรอบคอบรัดกุมแล้ว วิธีตรวจก่อนจ่าย ดูจะเหมาะสมกว่า เพียงแต่ว่าจะต้องใช้เวลามากขึ้นเท่านั้น ในปัจจุบัน ประเทศไทยยังใช้วิธีการตรวจก่อนจ่ายอยู่มาก ซึ่งปัญหาใน ทางปฏิบัติที่เกิดขึ้นและเป็นปัญหาที่สำคัญ ได้แก่ ปัญหาการใช้จ่ายงบประมาณ ไม่ทัน เนื่องจากมีความล่าช้าในการอนุมัติเงินให้จ่ายได้โดยหน่วยงานกลาง และความล่าช้าในการเบิกจ่ายเงิน ซึ่งทำให้ในแต่ละปีงบประมาณ ส่วนราชการ ต่าง ๆ จะต้องขอเงินไว้เบิกจ่ายเหลือมปีเป็นจำนวนมาก โดยนัยดังกล่าวแล้ว ย่อมแสดงให้เห็นได้ว่า ผลงานงบประมาณในแต่ละปีคงไม่สามารถ เป็นไปตามที่คาดหวังได้ และไม่เป็นที่น่าพอใจแล้วต่อรัฐสภาในการ ขออนุมัติงบประมาณนั่นเอง

### 2.2.3 การควบคุมงบประมาณโดยฝ่ายนิติบัญญัติ

ตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือรัฐสภา ถือเป็นผู้กระทำการแทนราษฎรทั้งประเทศที่เป็นเจ้าของเงินกองกลางของประเทศ การที่จะจ่ายเงินจากกองกลางนั้นได้ก็ต้องให้เป็นไปโดย

<sup>15</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 146 - 148.



การอนุมัติของรัฐสภา และถึงแม้ว่ารัฐสภาจะอนุมัติให้จ่ายไปได้ทั้งๆที่รัฐบาลก็มีการควบคุมกันเองอยู่แล้วก็ตาม รัฐบาลก็จำต้องกลับไปรายงานให้รัฐสภาทราบว่าจะเงินที่ได้รับอนุมัติให้จ่ายไปนั้นได้ใช้จ่ายไปโดยถูกต้องหรือไม่ ฉะนั้นในประเทศที่มีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย รัฐสภาจึงมีหน้าที่อีกเรื่องหนึ่งคือ ตรวจเรื่องการเงินของรัฐบาล โดยทั่วไปรัฐสภาจะมีองค์กรซึ่งมีเจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญทางการบัญชีทำการแทนเป็นการเฉพาะ ดังเช่นสหรัฐอเมริกา มี General Accounting Office (GAO) และในประเทศไทยมีสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) การที่รัฐสภามีองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจเงินแผ่นดินปฏิบัติงานแทนนั้น ก็เพราะว่าการตรวจเรื่องการเงินของรัฐบาลนั้นเป็นเรื่องที่ต้องใช้หลักวิชาและความละเอียดรอบคอบมาก รัฐสภาไม่มีความสันทัดพอที่จะทำได้ และจะต้องตรวจดูการเปลี่ยนแปลงในด้านรายจ่ายเป็นการประจำอยู่ด้วย ฉะนั้นรัฐสภาย่อมไม่เหมาะที่จะทำงานด้านนี้ จึงมอบให้เป็นหน้าที่ขององค์กรการตรวจเงินแผ่นดินทำงานแทน <sup>10</sup>

การควบคุมงบประมาณโดยฝ่ายนิติบัญญัติ แบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ (1) การตรวจอยู่ตลอดเวลา และ (2) การตรวจงบปี

#### (1) การตรวจอยู่ตลอดเวลา

เมื่อกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ เบิกเงินไปโดยให้กระทรวงการคลังตรวจดูก่อนหรือตรวจทีหลังก็ตาม จำจะต้องมีเอกสารใบสำคัญต่าง ๆ มาแสดงประกอบเป็นหลักฐานแล้วแต่กรณี เช่นถ้าเป็นเรื่องการจ่ายเงินเดือนก็ต้องมีใบสำคัญมีลายเซ็นผู้รับเงินมาแสดง ถ้าเป็นการจ่ายเพื่อซื้อของก็ต้องมีใบรับเงินแสดงราคา ฯลฯ โดยสมบูรณ์มาแสดง ดังนี้ เป็นต้น สำนักงานตรวจเงินก็ต้องไปควบคุมคอยดูเป็นการตรวจในหลักสำคัญ ๆ คล้าย ๆ กับเป็นการตรวจในด้านที่สอง ด้านที่หนึ่งคือ กระทรวง

<sup>10</sup> เรื่องเดียวกัน., หน้า 151.

การคลังเป็นผู้ตรวจ ความจริงกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ก็ตรวจดูกันเอง อยู่แล้ว การตรวจของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินนี้ เป็นการตรวจกันตลอด เวลาทั้งปีที่ได้เบิกเงินไป และถ้าการเบิกจ่ายเป็นแบบการจ่ายก่อนตรวจ (Post-Audit) ก็ยังมีความสำคัญมากขึ้น เพราะเหตุว่าต้องคอยตรวจตรา ควบคุมกันอยู่ทุกฝีก้าวว่าจะจ่ายไปถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบการหรือไม่ ตามปกติตามรูปงานของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ก็แบ่งออกเป็นสาย ๆ มี หัวหน้าที่ต้องรับผิดชอบ และลูกน้องแต่ละสายส่งออกไปตรวจตามกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ถ้ามีเหตุอะไรที่พอจะทักท้วงกันได้ก็ทักท้วงตักเตือนกันไป ถ้าเป็นเรื่องใหญ่ก็ส่งมาให้ส่วนกลางตรวจดู เพื่อสั่งให้แก้ไข เมื่อปรากฏว่า มีการเบิกจ่ายไปในทางที่ผิด ก็จะได้แก้ไขกันได้โดยทันที่

## (2) การตรวจงบประมาณ

การตรวจงบปีนั้น วิธีปฏิบัติจะเปรียบได้กับบริษัทห้างร้านต่าง ๆ คือผู้จัดการจะต้องทำบัญชีประจำปี เสนอต่อผู้ถือหุ้นของบริษัท สำหรับรัฐบาลก็เช่นเดียวกัน ต้องทำบัญชีงบปี เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรทุก ๆ ปี ดังที่ พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ได้มีบัญญัติไว้อย่างชัดเจน แล้ว ดังมีความว่า "เมื่อสิ้นปีงบประมาณให้รัฐมนตรีประกาศรายงานการรับจ่ายเงินประจำปีงบประมาณที่สิ้นสุดนั้นโดยมิชักช้า และรายงานการรับจ่ายเงินประจำปี เมื่อสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบแล้วให้ทำรายงานผลการตรวจสอบเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอรัฐสภา"<sup>17</sup> ข้อที่สำคัญก็คือทำรายงานโดยมิชักช้า ที่ในพ.ร.บ. ระบุไว้เช่นนั้น ก็เพื่อจะได้จัดการแก้ไขได้ทันที่วงที่เมื่อมีเหตุผิดพลาดเกิดขึ้น

เมื่อรัฐบาลได้ทำรายงานที่เรียกว่างบปี เสนอต่อรัฐสภาแล้ว สำหรับในประเทศไทยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินก็ต้องเซ็นรับรอง

<sup>17</sup> พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502. มาตรา 30.

ในงบประมาณนั้น และถ้าจะมีอะไรรายงานเพิ่มเติม สำนักงานตรวจเงินก็อาจจะ  
รายงานไว้แนบบัญชีงบประมาณพร้อมกันไป แต่โดยที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินของ  
ไทยมิได้ขึ้นอยู่กับสังกัดของรัฐสภาอย่างของอังกฤษ แต่อยู่ในฝ่ายบริหาร ฉะนั้น  
การควบคุมดูแลเรื่องการเงินของรัฐบาลโดยรัฐสภา จึงไม่รัดกุมเท่าเทียมกับ  
ในต่างประเทศ<sup>18</sup> ซึ่งเรื่องการตรวจเงินแผ่นดินในประเทศต่างๆ ที่ยึดถือ  
รูปแบบประชาธิปไตย โดยส่วนใหญ่แล้วจะเป็นการตรวจโดยฝ่ายนิติบัญญัติเป็น  
ส่วนมาก ส่วนในประเทศไทยเราตามหลักการระบอบข้าราชการของเรายังไม่  
ขึ้นกับสภาดังกล่าวแล้ว ฉะนั้น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจึงไม่รายงานให้  
รัฐสภาโดยตรง แต่รายงานต่อนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นเจ้าสังกัดของตนตาม  
ระเบียบการบริหารราชการ

---

<sup>18</sup> ป๋วย อึ๊งภากร. การคลัง. อ่างแล้ว., หน้า 153.