

บทที่ 1

บทนำ



1.1 ความสำคัญของปัญหา

เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปถึงหลักการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน อันถือว่าเงินแผ่นดินนั้นเป็นของประชาชนทุกคน การใช้จ่ายเงินแผ่นดินไปเพื่อการใด ๆ จึงต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชน กล่าวคือ ต้องมีกฎหมายรองรับและกฎหมายนั้นจะต้องกระทำในรูปของพระราชบัญญัติ ซึ่งหมายความว่า จะต้องผ่านกระบวนการทางนิติบัญญัติ (รัฐสภา) อันถือว่าเป็นที่แสดงเจตจำนงของประชาชน ดังนั้น หากการใช้จ่ายเงินแผ่นดินได้กระทำไปโดยขัดต่อหลักการดังกล่าวข้างต้น กรณีย่อมเป็นการไม่ถูกต้องตามหลักการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน โดยที่เงินแผ่นดินหรือเงินคงคลังตามกฎหมายไทยนั้น อาจแบ่งได้เป็นเงินแผ่นดินในงบประมาณ และเงินแผ่นดินนอกงบประมาณ ในส่วนการใช้จ่ายเงินแผ่นดินในงบประมาณนั้น ต้องกระทำโดยพระราชบัญญัติ ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย ซึ่งเป็นกฎหมายที่ต้องผ่านกระบวนการทางนิติบัญญัติทั้งสิ้น แต่สำหรับการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณอันหมายถึงการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกเหนือจากที่กำหนดในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย นั้น มีบางกรณีที่การใช้จ่ายอาจกล่าวได้ว่าหาได้เป็นไปตามหลักการใช้จ่ายเงินแผ่นดินไม่ เช่น อำนาจของฝ่ายบริหารที่สามารถออกพระราชกำหนด เพื่อใช้จ่ายเงินแผ่นดินไปก่อนที่จะได้รับอนุมัติจากรัฐสภา (ตามมาตรา 6 พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ.2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม) หรือกรณีการใช้จ่ายเงินโดยอ้างเหตุจำเป็นเร่งด่วน ซึ่งฝ่ายบริหารสามารถใช้จ่ายเงินได้ก่อนมีกฎหมายอนุญาต (ตามมาตรา 7 พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ.2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม)

กรณีดังกล่าวข้างต้นชี้ให้เห็นได้ว่ากฎหมายที่ใช้ควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณในปัจจุบันมุ่งให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารในการดำเนินกิจการต่าง ๆ ให้มีความคล่องตัว เมื่อมีกรณีจำเป็นเร่งด่วนได้มาก จนทำให้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในการควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินลดน้อยลงไป

โดยหลักการแล้ว การใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ควรใช้จ่ายตามเงินแผ่นดินใน
งบประมาณ (งบประมาณรายจ่ายมากกว่า) ทั้งนี้เพื่อเป็นการยืนยันหลักทางการคลังที่การ
จ่ายเงินแผ่นดินต้องกระทำโดยกฎหมาย อย่างไรก็ตามการใช้จ่ายเงินแผ่นดินในงบประมาณจะ
มีข้อจำกัดมากกว่า ทั้งข้อจำกัดเกี่ยวกับจำนวนเงิน วัตถุประสงค์ และระยะเวลาในการใช้จ่าย
เงินตามที่กฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปีกำหนดไว้ แม้ว่าการใช้จ่ายเงินแผ่นดินใน
งบประมาณตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะมีเงินงบกลาง รายการสำรอง
จ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ซึ่งเป็นรายการที่มีได้กำหนดวัตถุประสงค์ของการใช้จ่าย
ในลักษณะเฉพาะเจาะจงมากนัก เพียงแต่กำหนดวัตถุประสงค์ไว้กว้าง ๆ ว่าต้องเป็นกรณี
ฉุกเฉินหรือจำเป็น ประกอบกับฝ่ายบริหารเองสามารถใช้อำนาจโอนและหรือเปลี่ยนแปลง
งบประมาณตามกฎหมายวิธีการงบประมาณได้ก็ตาม แต่การใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอก
งบประมาณนั้น เมื่อพิจารณาข้อจำกัดตามกฎหมายแล้ว ก็จะมีข้อจำกัดเกี่ยวกับวัตถุประสงค์
ของการใช้จ่ายเงินน้อยกว่าการใช้จ่ายเงินแผ่นดินในงบประมาณ หากมีการใช้จ่ายและการ
ควบคุมที่เหมาะสม เมื่อเกิดกรณีที่จำเป็นขึ้น การใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณก็จะเป็น
ประโยชน์ต่อการบริหารราชการแผ่นดินได้เช่นกัน ทั้งนี้เพราะเหตุที่มีหลักเกณฑ์ทางการ
คลังในการควบคุมที่ผ่อนคลายน้อยกว่าเงินแผ่นดินในงบประมาณ ดังนั้นการศึกษาถึงปัญหา
การใช้จ่าย และแนวทางในการควบคุมเงินแผ่นดินนอกงบประมาณที่เหมาะสมจึงเป็นปัญหา
ที่จำเป็นต้องพิจารณา

1.2 วัตถุประสงค์การศึกษา

การทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงวิธีการคลัง ตลอดจน
กฎหมายของประเทศไทย ซึ่งเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณโดยรัฐบาล
หรือฝ่ายบริหาร เพื่อให้ทราบว่ารัฐบาลหรือฝ่ายบริหารมีอำนาจใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอก
งบประมาณอย่างไร และการใช้อำนาจดังกล่าวมีขอบเขตและการควบคุมอย่างไร

1.3 สมมติฐานเบื้องต้นของการศึกษา

กฎหมายที่เกี่ยวกับเงินแผ่นดินนอกงบประมาณมีช่องว่าง ทำให้การควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณเพื่อให้การใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณ และเงินงบประมาณ มีการใช้จ่ายที่สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน อันจะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารราชการแผ่นดินไม่ได้ผลเต็มที่

1.4 ขอบเขตการศึกษา

การใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณ หรือการดำเนินการทางการคลัง อันเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณนั้น กล่าวโดยทั่วไปแล้ว มีความเกี่ยวข้องกันอยู่ ทั้งในส่วนขององค์กรนิติบัญญัติ (รัฐสภา) และ องค์กรฝ่ายบริหาร (รัฐบาล)

วิธีการคลังหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการใช้จ่ายและควบคุมเงินแผ่นดินนอกงบประมาณก็มีที่มาจากฝ่ายรัฐสภา และฝ่ายบริหาร ซึ่งอาจจำแนกได้เป็น 2 ส่วนใหญ่ ๆ คือ กฎหมายหรือวิธีการคลังที่เป็นหลักการใหญ่ อันได้แก่หลักการที่รัฐสภาได้ตราไว้ในพระราชบัญญัติต่าง ๆ อาทิเช่น พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม หรือหลักการจ่ายเงินแผ่นดินตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ.2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ส่วนวิธีการคลังที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายเงินและควบคุมเงินแผ่นดินนอกงบประมาณอีกส่วนหนึ่งนั้นมาจากภายในองค์กรของฝ่ายบริหารเอง เช่นระเบียบที่เกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินรายรับของส่วนราชการ หรือระเบียบการใช้จ่ายทุนหรือเงินทุนหมุนเวียน เป็นต้น

ปัญหาการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณที่เกิดขึ้นนั้น อาจมีสาเหตุมาจากวิธีการคลังทั้ง 2 ส่วนนี้ การศึกษาจึงจะพิจารณาถึงประเภทของเงินแผ่นดินนอกงบประมาณต่าง ๆ ในเบื้องต้น และจะจำกัดสู่วิธีการคลัง หรือกฎหมายการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณบางประเภทที่สำคัญและมีปัญหา ตลอดจนศึกษาถึงมาตรการในการควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณ ทั้งในส่วนของรัฐสภา และฝ่ายบริหารเอง เพื่อหามาตรการที่เหมาะสมในการควบคุมและไม่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล

1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา

เป็นการศึกษาในลักษณะของการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยรวบรวมเอกสารและศึกษากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบว่าบทบัญญัติของกฎหมายที่มีอยู่มีช่องว่างอย่างไร และสามารถควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณ ได้หรือไม่ เพียงใด
2. ทราบว่ากฎหมายหรือวิธีการคลังเกี่ยวกับเงินแผ่นดินนอกงบประมาณ ที่มีอยู่เอื้ออำนวยต่อการบริหารราชการเพียงใดและการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณในบางกรณีจะสามารถสนับสนุนการใช้จ่ายเงินงบประมาณ ได้อย่างไร
3. อาจทำให้มีระบบการตรวจสอบที่เหมาะสมเพื่อควบคุมการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ เพื่อให้สาธารณะรับทราบการใช้จ่ายได้ โดยไม่เป็นการขัดต่อความจำเป็นด้านการบริหารงานของฝ่ายบริหาร

ศูนย์วิทยพัชกร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย