

การควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณ

นายมนตรี เจริญทรัพย์



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชานิติศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2539

ISBN 974-636-842-7

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

**CONTROL OF THE GOVERNMENT
SPENDING OF NON BUDGETARY FUND**



MR. MONTRI CHAROENCHATCHAI

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws

Department of Law

graduate School

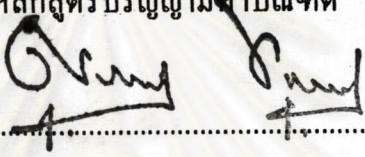
Chulalongkorn University

Academic year 1996


ISBN 974-636-842-7

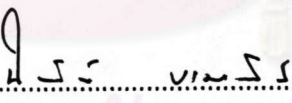
หัวข้อวิทยานิพนธ์	การควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณ
โดย	นายมนตรี เจริญนัทรชัย
ภาควิชา	นิติศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษา	ศศ.ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์
อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม	รศ.ดร.อรพิน สบายรูป

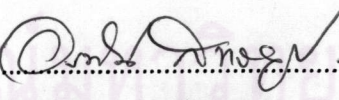
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัย
เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรบัณฑิต

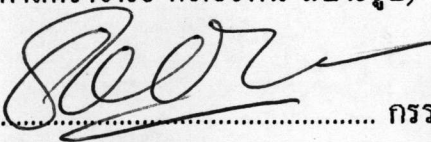

..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(ศาสตราจารย์ นายแพทย์ สุภาวัฒน์ ชุตินวงศ์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


..... ประธานคณะกรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร.อิสสระ นิตินันท์ประภาส)


..... อาจารย์ที่ปรึกษา
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์)


..... อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม
(รองศาสตราจารย์ ดร.อรพิน สบายรูป)


..... กรรมการ
(อาจารย์เชาว์ อรรถมานะ)



พิมพ์ต้นฉบับบทคัดย่อวิทยานิพนธ์ภายในกรอบสี่เหลี่ยมนี้เพียงแผ่นเดียว

ผู้ประพันธ์ : เจริญฉัตรชัย : การควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณ (CONTROL OF THE GOVERNMENT SPENDING OF NON BUDGETARY FUND) อาจารย์ที่ปรึกษา : ผศ. ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์ และ รศ.ดร.อรพิน สบายรูป 143 หน้า ISBN 974-636-842-7

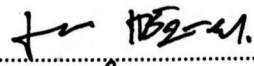
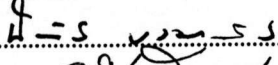
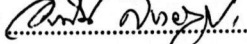
โดยหลักการของการจ่ายเงินจากคลัง อันเป็นหลักการคลังเบื้องต้นนั้น การจ่ายเงินจะกระทำ ได้แก่โดยกฎหมาย หลักการเช่นนี้ปรากฏให้เห็นได้ ดังเช่น การตั้งงบประมาณรายจ่ายของประเทศ ต้องกระทำเป็นกฎหมาย แต่การใช้จ่ายเงินของรัฐบาลนั้น โดยแท้จริงมิได้จำกัดอยู่เพียงแต่การใช้จ่ายตาม งบประมาณรายจ่ายประจำปีเท่านั้น หากแต่ยังมีการใช้จ่ายอีกส่วนหนึ่งที่อยู่นอกเหนือจากงบประมาณ รายจ่ายประจำปี นั่นคือ การใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณ

การใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณเป็นข้อยกเว้นของหลักการในทางการคลังข้างต้น ซึ่ง ในปัจจุบันมีแนวโน้มที่จะมีการใช้จ่ายที่มากขึ้น ดังนั้น หากสามารถควบคุมการใช้จ่ายได้อย่างเหมาะสม และสอดคล้องกับการใช้จ่ายเงินงบประมาณ ก็จะเป็นผลดีต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศได้

จากการศึกษาถึงวิธีการใช้จ่ายตลอดจนปัญหาต่าง ๆ ของการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอก- งบประมาณประเภทต่าง ๆ พบว่า การใช้จ่ายยังขาดมาตรการ ในการรายงานการใช้จ่ายต่อรัฐสภา และองค์กรที่เข้ามาควบคุมก็ยังไม่มีความเป็นอิสระและเป็นกลาง จึงทำให้การควบคุมไม่ได้ผลที่ดีพอ จึงควรมีการปรับปรุงในหลาย ๆ ส่วน ทั้งในแง่กฎหมาย กฎเกณฑ์ ตลอดจนองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุม เช่น การแก้ไขพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ในส่วนที่เกี่ยวข้องของ ตลอดจนปรับปรุง โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ให้มีความเป็นอิสระและเป็นกลาง เพื่อให้ การควบคุมการใช้จ่ายเงินในภาครัฐเป็นไปโดยถูกต้อง เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากที่สุด

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาควิชา นิติศาสตร์
สาขาวิชา นิติศาสตร์
ปีการศึกษา 2539

ลายมือชื่อนิสิต 
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา 
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม 

พิมพ์ต้นฉบับบทคัดย่อวิทยานิพนธ์ภายในกรอบสี่เหลี่ยมนี้เพียงแผ่นเดียว

##C670317 : MAJOR LAW
KEY WORD: NON BUDGETARY FUND / CONTROL

MONTRI CHAROENCHATCHAI : CONTROL OF THE GOVERNMENT SPENDING OF
NON BUDGETARY FUND. THESIS ADVISOR : ASSIST.PROF. NANTAWAT
BORAMANAND, Ph.D. THESIS COADVISOR : ASSO.PROF. ORAPIN SABYEROOP,
Ph.D. 143 pp. ISBN 974-636-842-7

Under the general principle of finance in Democratic Countries,
No money shall be expended except by law. For instance, the budget
expenditure shall be established by means of a budgetary law. However,
the Thai government spending is not only in the budget expenditure but
it includes the non budgetary fund also.

The non budgetary fund spending is exceptional from the general
principle that mentioned above. Moreover, currently the amount of the
non budgetary fund is increasing rapidly.

In order to find an effective solution to these issues, this
study proposes to improve the spending control processes are as follows.

- 1) reporting the settlement of accounts for spending to the legislation
Assembly
- 2) liberation the Auditor General Office from the executive power
- 3) amendment the law that involve the spending control process such as
The Budgetary Procedure Act, B.E. 2502.

ภาควิชา.....นิติศาสตร์
สาขาวิชา.....นิติศาสตร์
ปีการศึกษา..... 2539

ลายมือชื่อนิสิต..... + ๒๕๓๙.
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา..... ๒๕๓๕ น.น.น.น.
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....

กิตติกรรมประกาศ

ผู้เขียนรู้สึกซาบซึ้งในความเมตตา กรุณา และขอกราบขอบพระคุณอย่างสูง
ต่อท่านอาจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์ และท่านอาจารย์ ดร.อรพิน สบายรูป ผู้เป็นครู
ของผู้เขียนโดยแท้จริง ท่านทั้งสองได้กรุณาสละเวลาอันมีค่ายิ่งเพื่อช่วยเหลือแก้ไขข้อ
ผิดพลาด และให้คำปรึกษาแนะนำแก่ผู้เขียนมาโดยตลอด จนทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จ
ลุล่วงได้ด้วยดี

ขอกราบขอบพระคุณท่านศาสตราจารย์ ดร.อิสสระ นิติตัมภ์ประภาส
ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และท่านผู้ช่วยผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ (ท่าน
ผู้ช่วยฯ เชาว ธรรมมานะ) ที่ได้กรุณาสละเวลาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ตลอดจน
การให้คำปรึกษา และชี้แนะแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขจนทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จ
ได้ด้วยดี

ขอขอบคุณ คุณวีระ ไทยวานิช คุณสรวิชญ์ กนกวิจิตร และคุณรัฐวัฒน์
ผู้มัฐติ ที่ได้ให้ความกรุณาทั้งคำแนะนำ ตลอดจนเอกสารต่าง ๆ และขอขอบพระคุณความ
มีน้ำใจของผู้บังคับบัญชาทุกท่าน เพื่อน ๆ พี่ ๆ และน้อง ๆ ในสำนักงบประมาณทุกคนที่ไม่
ได้เอ่ยนามในที่นี้ด้วยความจริงใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คุณจรรยา เจริญฉัตรชัย ที่ให้กำลังใจ
ในการทำวิทยานิพนธ์ตลอดมา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้หากมีข้อบกพร่องหรือไม่สมบูรณ์ประการใด ผู้เขียนขอ
น้อมรับไว้ และหากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะมีคุณค่าและเป็นประโยชน์ในการศึกษาและการ
สร้างสรรค์แล้ว ผู้เขียนขอมอบแด่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและบิดามารดาที่เคารพอย่างยิ่งของ
ผู้เขียน

นายมนตรี เจริญฉัตรชัย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ ภาษาไทย	ง
บทคัดย่อ ภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
บทที่ 1 บทนำ	
1.1 ความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	2
1.3 สมมติฐานเบื้องต้นของการศึกษา.....	3
1.4 ขอบเขตการศึกษา.....	3
1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา.....	4
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	4
บทที่ 2 แนวความคิดในการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณ	
2.1 ความหมายของเงินแผ่นดิน.....	5
2.1.1 ความหมายทั่วไป.....	5
2.1.2 ความหมายในทางการคลัง.....	6
2.1.3 ความหมายในทางกฎหมาย.....	6
2.2 ประเภทของเงินแผ่นดินในทางกฎหมาย.....	7
2.2.1 เงินที่รัฐได้รับชำระไว้โดยไม่มีข้อผูกพันที่ต้องชำระคืน.....	7
2.2.2 เงินที่ได้รับไว้โดยมีข้อผูกพันที่ต้องชำระคืน.....	7
2.3 ความหมายของเงินแผ่นดินนอกงบประมาณ.....	7
2.4 ความเป็นมาในการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณ.....	9

บทที่ 3	วิธีการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณ	
3.1	เงินแผ่นดินนอกงบประมาณตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง	
	พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม.....	18
3.1.1	การใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณตามมาตรา 6	
	พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ.2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม.....	20
	(1) มติให้จ่ายเงินไปก่อน.....	20
	(2) พระราชกำหนดที่ออกตามความในบทบัญญัติ	
	แห่งรัฐธรรมนูญ.....	22
3.1.2	การใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณตามมาตรา 7	
	พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ.2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม.....	26
3.1.3	การใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณตามมาตรา 8	
	พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ.2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม.....	32
3.1.4	การใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณตามมาตรา 12	
	พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ.2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม.....	36
3.2	เงินแผ่นดินนอกงบประมาณตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ	
	พ.ศ.2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม.....	44
3.2.1	การใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณตามมาตรา 24	
	พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502	
	และที่แก้ไขเพิ่มเติม.....	44
3.2.2	การใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณตามมาตรา 29 ทวิ	
	พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502	
	และที่แก้ไขเพิ่มเติม.....	46
3.3	หน่วยงานที่มีหน้าที่ควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน	
	นอกงบประมาณ.....	50
3.3.1	กรมบัญชีกลาง.....	50
3.3.2	สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน.....	52

บทที่ 4	ปัญหาการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณ	
4.1	ปัญหาการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณ	
	ตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม.....	66
4.1.1	การใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณตามมาตรา 6	
	พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม...	66
	(1) กรณีการใช้จ่ายตามมติให้จ่ายเงินไปก่อน.....	67
	(2) พระราชกำหนดที่ออกตามความในบทบัญญัติ	
	แห่งรัฐธรรมนูญ.....	67
4.1.2	การใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณตามมาตรา 7	
	พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม.....	69
4.1.3	การใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณตามมาตรา 8	
	พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม.....	74
4.1.4	การใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณตามมาตรา 12	
	พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม.....	75
4.2	ปัญหาการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณตามพระราชบัญญัติ	
	วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม.....	81
4.2.1	การใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณตามมาตรา 24	
	พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502	
	และที่แก้ไขเพิ่มเติม.....	82
4.2.2	การใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณตามมาตรา 29 ทวิ	
	พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502	
	และที่แก้ไขเพิ่มเติม.....	89
บทที่ 5	บทสรุป และข้อเสนอแนะ	
5.1	บทสรุป.....	99
5.2	ข้อเสนอแนะ.....	103
	รายการอ้างอิง.....	109
	ภาคผนวก.....	113
	ประวัติผู้เขียน.....	143