

บทที่ 4

มาตรการทางกฎหมายที่รัฐสภาใช้ในการควบคุมงบประมาณ

“งบประมาณ” ของประเทศไทยมีหลักเกณฑ์ในการควบคุมทำนองเดียวกับนานาประเทศคือ กำหนดให้ตราขึ้นเป็นกฎหมายโดยต้องได้รับการอนุมัติจากรัฐสภา และเมื่อรัฐสภาอนุมัติแล้วต้องมีวิธีการและเครื่องมือควบคุมป้องกันมิให้รัฐบาลนำเงินไปใช้จ่ายนอกเหนือไปจากที่ได้รับอนุมัติ และหากรัฐบาลปฏิบัตินอกเหนือจริง รัฐสภาจะทราบได้อย่างไร¹

ในทางปฏิบัติ แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะบัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเป็นผู้อนุมัติงบประมาณ โดยมีได้ (ใช้คำว่า) ควบคุมงบประมาณก็ตาม แต่ในการเสนองบประมาณให้รัฐสภาพิจารณาอนุมัตินั้นพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 บัญญัติให้รัฐบาลต้องเสนอรายละเอียดที่จะเป็นข้อมูลให้สมาชิกรัฐสภาวิพากษ์วิจารณ์การใช้จ่ายเงินของรัฐบาลได้ จึงถือเป็นการควบคุมด้วยวิธีหนึ่ง นอกจากนี้รัฐสภาจะควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณของรัฐบาลด้วยตนเองแล้ว รัฐสภาอาจอาศัยกลไกในการสนับสนุนการทำงานของรัฐสภา เช่น สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการนโยบายและติดตามผลงานงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อทำหน้าที่ควบคุมการใช้งบประมาณอีกทางหนึ่ง²

อย่างไรก็ตาม การที่ฝ่ายนิติบัญญัติหรือสภาผู้แทนราษฎรจะมีบทบาทควบคุมและพิจารณาอนุมัติพระราชบัญญัติงบประมาณแผ่นดิน ก็มีข้อจำกัดกระทำได้โดยกว้างขวางและปราศจากหลักการ ตรงกันข้ามการแสดงบทบาทดังกล่าว ต้องเป็นไปตามตัวบทกฎหมายและระเบียบข้อบังคับหรือวิธีการที่กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ให้ เช่นเดียวกับฝ่ายบริหาร

4.1 กระบวนการอนุมัติงบประมาณ

การอนุมัติงบประมาณมีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากกระบวนการอนุมัติกฎหมายทั่วไป โดยกำหนดระยะเวลาและวิธีพิจารณาไว้โดยเฉพาะ หน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติในการอนุมัติงบประมาณเริ่มต้นตั้งแต่เมื่อได้รับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณจากฝ่ายบริหารมาจนกระทั่งถึงขั้นที่มีการออกพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี เพื่อบังคับใช้เป็นกฎหมายต่อไป

¹ จินตมัย อมาตยกุล , วิชาการคลัง (พระนคร : โรงพิมพ์อักษรประเสริฐ , 2494) , หน้า 191 .

² สมคิด เลิศไพฑูรย์ , คำอธิบายกฎหมายการคลัง (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม , 2537) , หน้า 239 – 241 .

4.1.1 รูปแบบของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ

งบประมาณในประเทศต่าง ๆ มีรูปแบบต่างกันตามความประสงค์และแนวปฏิบัติของแต่ละประเทศ สำหรับประเทศไทยงบประมาณเน้นแต่เฉพาะรายจ่าย ส่วนรายได้เป็นกฎหมายที่ตราไว้เป็นการถาวรและมิได้มีการทบทวนโดยรัฐสภาทุกปี นอกจากนั้นงบประมาณยังมีได้กำหนดให้ฝ่ายบริหารเสนอประมาณการในอนาคต 3 หรือ 5 ปี เช่น อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา อีกทั้งยังคงเน้นแต่รายจ่ายของกระทรวง ทบวง กรม มิได้เสนอภาพรวมของงบประมาณอันประกอบด้วยงบประมาณทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจ องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น และเงินกองทุนหมุนเวียนต่าง ๆ ด้วย

การเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้รัฐสภาพิจารณาต้องมีรายละเอียดตามที่กำหนดไว้พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ในมาตรา 8 ดังนี้

“มาตรา 8 งบประมาณประจำปีที่เสนอต่อรัฐสภานั้น โดยปกติให้ประกอบด้วย

- (1) คำแถลงประกอบงบประมาณแสดงฐานะและนโยบายการคลังและการเงิน สาระสำคัญของงบประมาณและความสัมพันธ์ระหว่างรายรับและงบประมาณรายจ่ายที่ตั้ง
- (2) รายรับ รายจ่ายเปรียบเทียบระหว่างปีที่ล่วงมาแล้วปีปัจจุบัน และปีที่ขอตั้งงบประมาณรายจ่าย
- (3) คำอธิบายเกี่ยวกับประมาณการรายรับ
- (4) คำชี้แจงเกี่ยวกับประมาณการรายจ่ายที่ตั้ง
- (5) รายงานเกี่ยวกับการเงินของรัฐวิสาหกิจ
- (6) คำอธิบายเกี่ยวกับหนี้ของรัฐบาลที่มีอยู่แล้วในปัจจุบันและที่เสนอขอถูกเพิ่มเติม
- (7) รายงานการรับจ่ายเงิน หรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้เพื่อช่วยราชการ
- (8) ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี”

ในทางปฏิบัติคณะรัฐมนตรีจะเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อรัฐสภา พร้อมด้วยเอกสารงบประมาณ ดังนี้

- 1) งบประมาณโดยสังเขป
- 2) เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 1 - 8

ฉบับที่ 1 รายรับ รายจ่ายเปรียบเทียบ

ฉบับที่ 2 ประมาณการรายรับ

- ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่าย (จำแนกตามกระทรวง ทบวง กรม)
- ฉบับที่ 4 รายละเอียดประกอบงบประมาณรายจ่าย (แสดงงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจตามแผนงาน งาน และโครงการตามหมวดรายจ่าย)
- ฉบับที่ 5 งบประมาณรายจ่ายจำแนกตามโครงสร้างแผนงาน (ตามด้านสาขา แผนงาน แผนรายงาน และงาน/โครงการพร้อมหน่วยงานที่รับผิดชอบ)
- ฉบับที่ 6 รายงานการคลัง
- ฉบับที่ 7 คู่มือรหัสงบประมาณ
- ฉบับที่ 8 แสดงรายจ่ายว่าจัดสรรให้พื้นที่ใด

4.1.2 กลไกและวิธีการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ

กระบวนการอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี สามารถแยกพิจารณาได้เป็น 2 ส่วนคือ

(ก) การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร

เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้รับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายจากรัฐบาล สภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จ ภายใน 105 วัน ตามมาตรา 180 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งกำหนดว่า “ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาให้เสร็จภายในหนึ่งร้อยห้าวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎร

ถ้าสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่เสร็จภายในกำหนดเวลาที่กล่าว ในวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น และให้เสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อวุฒิสภา” ซึ่งการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรในทางปฏิบัติสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 วาระ ดังนี้

วาระที่ 1 เป็นการพิจารณาว่าจะรับหลักการหรือไม่รับหลักการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณที่รัฐบาลเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณา ในทางปฏิบัติเมื่อเริ่มการพิจารณานายกรัฐมนตรีจะเสนอคำแถลงประกอบงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งมักจะประกอบด้วยนโยบายงบประมาณ ภาวะเศรษฐกิจทั่วไป ฐานะและนโยบายการคลัง ฐานะและนโยบายการเงิน สารสำคัญของงบประมาณรายจ่าย และประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับ โดยจะให้ความสำคัญกับนโยบายด้านใดอย่างไร เมื่อนายกรัฐมนตรีแถลงงบประมาณแล้ว ผู้นำฝ่ายค้านจะได้รับสิทธิอภิปรายก่อนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนอื่น สำหรับระยะเวลาที่ใช้อภิปรายในวาระที่ 1 นี้จะใช้เวลาประมาณ 2 - 3 วัน ก่อนการลงมติ

ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรมิมติไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ แม้รัฐธรรมนูญจะมีได้บัญญัติให้รัฐบาลต้องลาออก แต่ตามจารีตประเพณีของการปกครองในระบอบรัฐสภานั้น รัฐบาลมักจะลาออก เพราะถือว่าร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ

เป็นกฎหมายที่สำคัญ การที่สภาผู้แทนราษฎรไม่รับหลักการแห่งร่างกฎหมายฉบับนี้ จึงเท่ากับการไม่ไว้วางใจรัฐบาลโดยปริยาย อย่างไรก็ตาม รัฐบาลอาจจะเลือกวิธีการยุบสภาแทนการลาออกก็ได้

วาระที่ 2 ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรมิมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ สภาผู้แทนราษฎรจะตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณารายละเอียดในวาระที่ 2 ในปัจจุบันเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อทำหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณโดยละเอียดและการพิจารณาโดยคณะกรรมการถือเป็นการพิจารณาในวาระที่สอง ซึ่งตามปกติ คณะกรรมการชุดนี้จะมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธาน ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณเป็นเลขานุการ และกรรมการที่แต่งตั้งจากรัฐบาลและพรรคการเมืองต่าง ๆ ตามสัดส่วนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละพรรคมีอยู่ จากแนวปฏิบัติในปัจจุบัน (มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 393 คน) คณะกรรมการวิสามัญจะมี จำนวน 57 คน และมีกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแปรญัตติภายใน 30 วัน

ในเรื่องของการแปรญัตติ มาตรา 180 วรรคห้า และวรรคหก ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดว่า “ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการมิได้ แต่อาจแปรญัตติได้ในทางลดหรือตัดทอนรายจ่าย ซึ่งมีใ้รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

- (1) เงินสงฆ์ใช้เงินกู้
- (2) ดอกเบี้ยเงินกู้
- (3) เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย

ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรหรือของคณะกรรมการ การเสนอการแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายจะกระทำมิได้” เมื่อคณะกรรมการฯ ทำการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเสร็จสิ้นแล้ว ก็จะเสนอร่างพระราชบัญญัติเดิมและที่แก้ไขเพิ่มเติมพร้อมรายงานต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร เพื่อเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร

การพิจารณาวาระที่ 2 โดยที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรมีหลักเกณฑ์การพิจารณาดังนี้

- จะต้องพิจารณาดังแต่ชื่อร่าง คำปรารภ และจะพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา

- การอภิปราย กระทำได้แต่เฉพาะถ้อยคำหรือข้อความที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือที่ผู้แปรญัตติสงวนคำแปรญัตติ หรือที่กรรมาธิการวิสามัญ สงวนความคิดเห็นไว้ เมื่อจบการพิจารณาเรียงลำดับมาตราแล้ว ที่ประชุมจะพิจารณาทั้งร่างเป็นการสรุปอีกครั้งหนึ่ง ในการพิจารณาครั้งนี้สมาชิกอาจขอแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำได้ แต่จะขอแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อความมิได้นอกจากเนื้อความที่เห็นขัดแย้งกันอยู่

วาระที่ 3 การพิจารณาในวาระนี้ไม่มีการอภิปราย แต่จะเป็นการพิจารณาว่าจะผ่านหรือเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติหรือไม่เท่านั้น และเมื่อสภาผู้แทนราษฎรลงมติผ่านร่างพระราชบัญญัติแล้วก็จะเสนอให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไป ถ้าหากสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ผ่านร่างพระราชบัญญัติงบประมาณแล้วก็จะมียผลเช่นเดียวกับการไม่รับหลักการในวาระที่ 1 นั้นเอง

(ข) การพิจารณาของวุฒิสภา

ในการพิจารณาของวุฒิสภาจะเริ่มตั้งแต่เมื่อสภาผู้แทนราษฎรมีมติในวาระที่ 1 รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ และตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2541 ให้วุฒิสภาดังคณะกรรมาธิการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อทำการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ และรายงานความเห็นต่อประธานวุฒิสภากภายใน 10 วัน นับแต่วันที่วุฒิสภาได้รับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณซึ่งสภาผู้แทนราษฎรลงมติในวาระที่ 3 เห็นชอบแล้วและส่งมาให้วุฒิสภาพิจารณา ในทางปฏิบัติคณะกรรมาธิการวิสามัญของวุฒิสภาจะมีจำนวน 27 คน โดยมีสัดส่วนของรัฐบาล 5 คน โดยธรรมเนียมปฏิบัติขณะนี้จะต้องมีผู้อำนวยการสำนักงบประมาณอยู่ในสัดส่วนด้วย

การพิจารณาของวุฒิสภามาตรา 180 วรรค 3 และวรรค 4 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดไว้ว่า "ในการพิจารณาของวุฒิสภา วุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบ ภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภาโดยจะแก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ มิได้ ถ้าพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น ในกรณีเช่นนี้และในกรณีที่วุฒิสภาให้ความเห็นชอบให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 93" และถ้าร่างพระราชบัญญัตินั้น วุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยให้นำบทบัญญัติมาตรา 176 วรรค 2 มาบังคับใช้โดยอนุโลม

ตามบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภาต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบภายใน 20 วัน โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ มิได้ ดังนั้น การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณของวุฒิสภาจะไม่มีมีการพิจารณาเป็น 3 วาระ เช่นร่างกฎหมาย

อื่นซึ่งแตกต่างกับสภาผู้แทนราษฎร โดยที่วุฒิสภาจะต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั้งฉบับแล้วลงมติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบเท่านั้น กล่าวคือ วุฒิสภาจะประชุมพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ (เป็นวาระเดียว) ภายใน 20 วัน โดยอาศัยรายงานของคณะกรรมการการวิสามัญของวุฒิสภาที่ได้พิจารณาศึกษาประกอบพิจารณาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ในกรณีที่วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศใช้ เป็นกฎหมายต่อไปตามมาตรา 93 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่บัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย ภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นจากรัฐสภา เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้”

กรณีที่วุฒิสภาลงมติไม่เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณก็ให้ยับยั้งร่างนั้นไว้ก่อน และให้ส่งกลับคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎรซึ่งสภาผู้แทนราษฎรออาจกร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที เพราะเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน³ และหากสภาผู้แทนราษฎรลงมติดี้นั้นร่างเดิมด้วยคะแนนเสียงมากกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ก็ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ตามบทบัญญัติมาตรา 176 วรรคท้ายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และให้ดำเนินการต่อไป ตามมาตรา 93 เพื่อใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป

4.2 กระบวนการบริหารงบประมาณ

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 เกี่ยวกับแนวความคิดในการควบคุมงบประมาณว่า เป็นแนวความคิดที่มาจากการควบคุมทางการคลังของรัฐสภาในประเทศอังกฤษ ซึ่งมีสาระสำคัญเพื่อให้รัฐสภา (สภาสามัญ) สามารถควบคุมดูแลการดำเนินการในทางการคลังของรัฐบาลอันได้แก่ การเรียกเก็บภาษีจากราษฎร และการใช้จ่ายเงินภาษีให้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นประจำทุกปี จนเกิดเป็นแนวทางให้ทุกประเทศนำไปปฏิบัติโดยกำหนดให้

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 169.

ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้อนุมัติการใช้จ่ายเงินแผ่นดินให้แก่ฝ่ายบริหาร โดยตราเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี เมื่อรัฐสภาอนุมัติแล้วฝ่ายบริหารจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายที่รัฐสภาได้อนุมัติไว้ โดยทั่วไปการบริหารงบประมาณจะประกอบด้วยภารกิจ 2 ลักษณะคือ (1) บริหารงบประมาณให้เป็นไปตามรายการ วัตถุประสงค์ และจำนวนเงินที่รัฐสภาอนุมัติ และ (2) รับผิดชอบต่อผลการดำเนินการหรือผลงานงบประมาณที่เกิดขึ้น

การบริหารรายจ่ายที่ไม่เป็นไปตามที่รัฐสภาอนุมัติไว้ จะถือได้ว่าเป็นการใช้จ่ายเงินที่ไม่ถูกต้องตามหลักการในทางการคลังแห่งระบอบประชาธิปไตยที่ว่า "รัฐบาลจะจ่ายเงินไม่ได้ เว้นแต่โดยอำนาจของรัฐสภา"

ดังนั้น ในการบริหารงบประมาณรัฐบาล จะต้องบริหารงบประมาณให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบในทางการคลังโดยเคร่งครัด จึงกล่าวได้ว่าภารกิจของการบริหารงบประมาณของรัฐบาลจะมี 2 ลักษณะ คือ 1) การบริหารงบประมาณให้เป็นไปตามกฎหมาย และ 2) การควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณให้มีความถูกต้องเหมาะสม

การควบคุมงบประมาณโดยฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล⁴ หมายถึง การควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบทางการคลัง การควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณภายในฝ่ายบริหารนั้นแบ่งออกได้เป็น 2 ชั้น คือ (1) การควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณโดยส่วนราชการเจ้าของงบประมาณ และ (2) การควบคุมโดยหน่วยงานกลางที่รับผิดชอบในการเบิกจ่าย

(1) การควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณโดยส่วนราชการเจ้าของ งบประมาณ

หมายถึง การพิจารณาว่ารายการที่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภานั้น ควรจ่ายหรือไม่อย่างไร ซึ่งนับว่าเป็นขั้นที่มีความสำคัญอย่างมาก เพราะว่าการพิจารณาในขั้นนี้ ต้องพิจารณาให้มีความรอบคอบและชัดเจนว่า เงินที่ได้จ่ายไปนั้นจะมีผลตอบแทนคุ้มค่าที่ได้จ่ายไปหรือไม่ หรือว่าการที่จ่ายเงินไปแล้วจะมีความหวังได้กลับคืนมาหรือไม่ มิใช่จะถือว่าเมื่อรัฐสภาอนุมัติแล้วก็ต้องจ่ายให้เป็นไปตามนั้นจนหมดสิ้น เพราะบางกรณีเมื่อรัฐสภาอนุมัติแล้วก็อาจจะมีเหตุผลสมควรงดการจ่ายได้ เช่น กรณีเกิดเหตุการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปทำให้ต้องยกเลิกแผนการที่วางไว้เป็นต้น เมื่อเป็นดังนี้ถึงแม้ว่าส่วนราชการนั้นจะได้รับอนุมัติจากรัฐสภาแล้ว ก็จริง แต่ด้วยเหตุผลว่าเมื่อไม่มีความจำเป็นแล้วก็ไม่สมควรจ่าย กรณีเช่นนี้จึงงดจ่ายได้ อย่างไรก็ตาม การที่จะจ่ายหรือไม่จ่ายนี้ก็ขึ้นอยู่กับส่วนราชการจะเป็นผู้พิจารณาเองว่าจะสมควรหรือไม่ จึงกล่าวได้ว่า ความรับผิดชอบต่องบประมาณของส่วนราชการเจ้าของงบประมาณจะเป็นสิ่งสำคัญต่อการใช้จ่ายงบประมาณอย่างมาก การใช้จ่ายงบประมาณจะเป็นไปอย่างคุ้มค่าหรือไม่ ก็ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของส่วนราชการเจ้าของงบประมาณนั่นเอง

⁴ ป๋วย อึ๊งภากรณ์, การคลัง . (พระนคร : ประมวลมิตร , 2498) , หน้า 144 .

(2) การควบคุมโดยหน่วยงานกลางที่รับผิดชอบในการเบิกจ่าย
งบประมาณ

สำหรับกรณีในประเทศไทย จะหมายถึง การควบคุมการเบิกจ่ายเงินโดยกระทรวงการคลัง สำนักงานงบประมาณ ซึ่งเป็นการตรวจสอบเพื่อให้มีความแน่ใจว่าการเบิกจ่ายเงินได้กระทำไปโดยถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบทางการคลัง ประเด็นของการตรวจสอบมีอยู่ 3 ประการ⁵ ได้แก่

(1) มีเงินอนุมัติไว้ในงบประมาณหรือไม่ เพื่อเป็นการป้องกันการเบิกจ่ายงบประมาณที่เกินไปกว่า หรือนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

(2) การขอเบิกเงินนั้น ถูกต้องตามเจตนารมณ์ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือไม่ เพื่อเป็นการควบคุมให้มีการใช้จ่ายตรงตามรายการที่แสดงไว้ต่อรัฐสภา ซึ่งรัฐสภาก็ได้อนุมัติตามนั้นแล้ว

(3) การจ่ายเงินหรือก่อนนี้ผูกพัน มีเอกสารใบรับใบสำคัญมาแสดงอย่างถูกต้องหรือไม่ เอกสารเหล่านี้จะต้องรวบรวมไว้เป็นหลักฐาน สำหรับการตรวจสอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินต่อไปในภายหลัง

โดยสรุป การควบคุมงบประมาณโดยฝ่ายบริหารในขั้นตอนการบริหารงบประมาณจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่รัฐสภาได้วางไว้ ฉะนั้น การใช้จ่ายเงินตามงบประมาณแผ่นดินที่ถูกต้อง จึงหมายถึงการจ่ายเงิน ตามหลักการจ่ายเงินแผ่นดินที่กฎหมายต้องกำหนดไว้ และต้องใช้จ่ายเงินแผ่นดินตามจำนวนและวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

4.2.1 หลักการจ่ายเงินแผ่นดิน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 181 ได้วางหลักเกณฑ์การจ่ายเงินแผ่นดินไว้ว่า "การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้อีกเฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เว้นแต่ในกรณีจำเป็นรีบด่วนจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีเช่นว่านี้ ต้องตั้ง

⁵ ป่วย อิงภากรณ์, การคลัง. (พระนคร : ประมวลมิตร, 2498, หน้า 146 – 148 .

งบประมาณรายจ่ายชดใช้ในพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป หรือวันแต่เป็นกรณีตามมาตรา 230 วรรคสอง”

จากบทบัญญัติดังกล่าวการจ่ายเงินแผ่นดินของประเทศไทยสามารถพิจารณาได้เป็น 2 กรณี⁶ คือ (1) หลักเกณฑ์การจ่ายเงินแผ่นดิน (2) ข้อยกเว้นการจ่ายเงินแผ่นดิน มีรายละเอียด ดังนี้

(ก) หลักเกณฑ์การจ่ายเงินแผ่นดิน

ตามมาตรา 181 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ประกอบกับมาตรา 6 พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 ที่บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับแห่งมาตรา 7 มาตรา 8 และมาตรา 12 การสั่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 หรือคลังจังหวัด หรือคลังอำเภอ ให้กระทำได้แต่เฉพาะตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี พระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม พระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณ มติให้จ่ายเงินไปก่อนหรือพระราชกำหนดที่ออกตามความในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

ในกรณีที่จ่ายเงินตามมติให้จ่ายเงินไปก่อนหรือตามพระราชกำหนด ให้ตั้งเงินรายจ่ายเพื่อชดใช้ในพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม” จากหลักเกณฑ์ดังกล่าวพิจารณาได้ว่าการจ่ายเงินแผ่นดินจะต้องมีกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งใน 4 ฉบับ ดังต่อไปนี้ในฐานะที่รัฐบาสจึงจะสามารถจ่ายเงินได้ คือ

- กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม
- กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502
- กฎหมายเกี่ยวกับการโอนเงินงบประมาณ ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณ
- กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491

⁶ สมคิด เลิศไพฑูรย์ , คำอธิบายกฎหมายการคลัง , ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม , 2539) , หน้า 38 .

1) กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย

กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย ประกอบด้วยพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

1.1) พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ไม่มีกฎหมายฉบับใดให้คำนิยามไว้โดยตรง แต่ด้วยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 4 ได้ให้ความหมาย “งบประมาณรายจ่าย” ไว้ว่า “จำนวนเงินอย่างสูงที่อนุญาตให้จ่ายหรือให้ก่อหนี้ผูกพันได้ตามวัตถุประสงค์ และภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย” และได้ให้ความหมาย “ปีงบประมาณ” ไว้ว่า “ระยะเวลาตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคมของปีหนึ่งถึงวันที่ 30 กันยายนของปีถัดไป และให้ใช้ปี พ.ศ. ที่ถัดไปนั้นเป็นชื่อสำหรับปีงบประมาณนั้น” จากความหมายของคำนิยามทั้งสองสามารถอธิบายได้ว่าพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หมายถึง พระราชบัญญัติที่บัญญัติถึงจำนวนเงินอย่างสูงที่รัฐสภาอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพันได้ตามวัตถุประสงค์ในระยะเวลาตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคมของปีหนึ่งไปถึงวันที่ 30 กันยายน ของปีถัดไป⁷

1.2) พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม มีบัญญัติในมาตรา 17 ของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ไว้ว่า “ในกรณีจำเป็นจะต้องจ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพันเกินกว่า หรือนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี คณะรัฐมนตรีอาจเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมต่อรัฐสภาได้ และให้แสดงถึงเงินที่พึงได้มาสำหรับจ่ายตามงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมที่ขอตั้งด้วย

การจัดทำงบประมาณเพิ่มเติม ให้เป็นไปตามวิธีการที่ผู้อำนวยการกำหนด”

2) กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 กำหนดการจ่ายเงินแผ่นดินไว้ 2 กรณี คือ การใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงแล้วไปพลางก่อน และการจ่ายเงินทุนสำรองจ่าย

2.1) การใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงแล้วไปพลางก่อน บัญญัติอยู่ในมาตรา 16 ของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 ความว่า “ถ้าพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีออกใช้ไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงแล้วไปพลางก่อนได้ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ผู้อำนวยการกำหนดอนุมัติโดยนายกรัฐมนตรี” ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ

⁷ สมคิด เลิศไพฑูรย์ , อ่างแล้ว , หน้า 41 .

ปัจจุบัน มาตรา 179 ที่มีบัญญัติว่า “งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณออกไม่ทันงบประมาณใหม่ ให้ใช้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณปีก่อนนั้นไปพลางก่อน”

ตามปกติผู้อำนวยการสำนักงบประมาณมักจะกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไข ในการใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงแล้วไปพลางก่อน ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้⁸

(1) การใช้จ่ายเงินในกรณีดังกล่าว จะใช้ได้เพียงส่วนหนึ่งของงบประมาณ รายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงแล้ว

(2) รายจ่ายประจำปี เช่น รายจ่ายหมวดเงินเดือน ค่าตอบแทนใช้สอยและ วัสดุ จะใช้จ่ายเป็นจำนวนไม่เกินหนึ่งในสามของยอดเงินแต่ละหมวด ที่ตั้งไว้ในงบประมาณ ประจำปีงบประมาณที่ล่วงแล้ว

(3) สำหรับรายจ่ายหมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้างนั้น จะใช้จ่าย ไม่ได้เว้นแต่ในกรณีที่ต้องจ่ายตามข้อผูกพันก็ให้ใช้จ่ายได้ตามข้อผูกพัน

(4) ในกรณีที่จำเป็นและเร่งด่วน สำนักงบประมาณอาจอนุมัติให้ส่วน ราชการหรือรัฐวิสาหกิจได้ใช้จ่ายเงินตามงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงแล้วเกิน กว่าที่กำหนดตาม (1) ข้างต้นก็ได้ แต่ต้องไม่เกินจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณที่ล่วงแล้ว

2.2) การจ่ายจากเงินทุนสำรองจ่าย เป็นเงินทุนจัดตั้งขึ้นตามมาตรา 29 ทวิ ของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ความว่า “ให้มีเงินทุนจำนวนหนึ่งโดยให้ รัฐมนตรีจ่ายจากคลังเรียกว่า “เงินทุนสำรองจ่าย” เป็นจำนวนหนึ่งร้อยล้านบาทเงินทุนนี้ให้นำไป จ่ายได้ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่ราชการแผ่นดิน โดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี และ เมื่อได้จ่ายไปแล้วให้ขอตั้งรายจ่ายชดใช้ เพื่อสมทบเงินทุนนั้นไว้จ่ายต่อไป “

เงินทุนสำรองจ่ายจำนวนหนึ่งร้อยล้านบาทนี้ เป็นเงินคงที่ที่ตั้งอยู่นอก งบประมาณที่รัฐบาลสามารถนำเงินทุนสำรองจ่ายดังกล่าวมาใช้ได้ ซึ่งจะมีจำนวนหนึ่งร้อยล้าน บาททุกวันที่ 1 ตุลาคม ของทุกปี ในทางกฎหมายนั้น ถือว่ามาตรา 29 ทวิ เป็นบท บัญญัติที่ให้อำนาจรัฐบาลใช้จ่ายเงินในแต่ละปีงบประมาณเกินกว่าที่ได้รับอนุญาตจากรัฐสภา ตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายและกฎหมายอื่นเป็นจำนวนไม่เกินหนึ่งร้อยล้านบาท และการที่กฎหมายกำหนดให้มีการขอตั้งรายจ่ายชดใช้เงินทุนสำรองที่ได้จ่ายไปแล้วดังกล่าว ข้างต้น เป็นวิธีการทางกฎหมายเพื่อรายงานให้รัฐสภาทราบที่รัฐบาลได้จ่ายเงินเกินกว่าที่ได้รับ อนุญาตไว้ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเป็นจำนวนเท่าใด

⁸ สมคิด เลิศไพฑูรย์, อ้างแล้ว, หน้า 41 .

3) กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ

โดยหลักแล้วงบประมาณของหน่วยงานใด หน่วยงานนั้นจะเป็นผู้ใช้จ่ายตามที่กำหนดหน่วยงานดังกล่าวจะใช้จ่ายในเรื่องอื่นย่อมกระทำไม่ได้ เว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้นตามมาตรา 18 และมาตรา 19 หมวด 4 ว่าด้วยการโอนงบประมาณรายจ่ายของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 กล่าวคือ มาตรา 18 บัญญัติว่า “รายจ่ายที่กำหนดไว้สำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจใด ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีก็ดี พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมก็ดี จะโอนหรือนำไปใช้สำหรับส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจอื่นมิได้ เว้นแต่จะได้ตราเป็นพระราชบัญญัติ” และมาตรา 19 บัญญัติว่า “รายจ่ายที่กำหนดไว้ในรายการใด สำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือตามพระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณรายจ่ายจะโอนหรือนำไปใช้ในรายการอื่นมิได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากผู้อำนวยการ แต่ผู้อำนวยการจะอนุญาตมิได้ในกรณีที่เป็นผลให้เพิ่มรายจ่ายประเภทเงินราชการลับ หรือเป็นงานหรือโครงการใหม่ เว้นแต่จะได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

รายจ่ายรายการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในงบกลางให้ผู้อำนวยการมีอำนาจ จัดสรรให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเบิกจ่ายโดยตรง หรือเบิกจ่ายในรายการต่าง ๆ ของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ได้ตามความจำเป็น

ในกรณีจำเป็นผู้อำนวยการโดยอนุมัตินายกรัฐมนตรีจะโอนรายจ่ายงบกลางรายการใดรายการหนึ่ง ไปเพิ่มรายการอื่น ๆ ในงบเดียวกันก็ได้”

ความแตกต่างอันเป็นสาระสำคัญของ 2 มาตรานี้ คือ มาตรา 18 เป็นเรื่องของการโอนเงินงบประมาณรายจ่ายระหว่างส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่ส่วนใหญ่จะมีฐานะเป็นนิติบุคคล กฎหมายจึงกำหนดให้ต้องทำเป็นพระราชบัญญัติให้รัฐสภาได้พิจารณาอนุมัติ ส่วนมาตรา 19 เป็นเรื่องการโอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างรายการภายในหน่วยราชการหรือรัฐวิสาหกิจ และเนื่องจากเป็นเรื่องที่มีความสำคัญน้อยกว่ากรณีตามมาตรา 18 กฎหมายจึงกำหนดให้ทำได้โดยให้ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณเป็นผู้อนุมัติ แต่ดุลพินิจของผู้อำนวยการสำนักงบประมาณจะถูกจำกัด ในกรณีที่เป็นการโอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างรายการที่มีผลเป็นการเพิ่มเงินราชการลับ หรือเป็นงานหรือโครงการใหม่ ในกรณีเช่นนี้กฎหมายกำหนดให้ต้องขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรีด้วย

4) กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง

พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 ตามมาตรา 6 ที่กล่าวมาแล้วบัญญัติไว้คล้ายคลึงกับรัฐธรรมนูญ มาตรา 181 จะมีแตกต่างกันใน 2 กรณี คือ กรณีมีมติให้จ่ายเงินไปก่อน และกรณีการออกพระราชกำหนด

4.1) กรณีมีมติให้จ่ายเงินไปก่อน มาตรา 3 พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 ได้ให้นิยาม “มติให้จ่ายเงินไปก่อน” ไว้ว่า คือ “มติของสภาผู้แทนราษฎรที่ได้ตราขึ้นไว้เป็นพระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงิน เพื่อกิจการที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัตินั้นไปพลางก่อน จนกว่าจะได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติงบประมาณหรือพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม”

มติให้จ่ายเงินไปก่อนกับพระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อน จึงมีความหมายไม่แตกต่างกัน แม้มาตรา 3 จะบัญญัติถึงแต่เฉพาะสภาผู้แทนราษฎร แต่ในทางปฏิบัติ มติให้จ่ายเงินไปก่อนจะต้องผ่านการพิจารณาของทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 มิได้บัญญัติไว้โดยชัดแจ้งว่า การตราพระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อน จะกระทำได้แต่เฉพาะในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนในการใช้จ่ายเงิน แต่ก็เป็นที่เข้าใจกันว่าการตราพระราชบัญญัติดังกล่าวจะกระทำได้ในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนในการใช้จ่ายเงินในระหว่างที่ยังไม่ถึงกำหนดเวลาจัดทำงบประมาณประจำปีหรืองบประมาณเพิ่มเติม ดังนั้นถ้าไม่มีกรณีรีบด่วนในการใช้จ่ายเงินก็จะเป็นไปตามกระบวนการปกติ คือการตราพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

4.2) กรณีการตราพระราชกำหนด รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้ให้อำนาจฝ่ายบริหารสามารถออกพระราชกำหนดได้ 2 กรณี คือ

กรณีแรก การตราพระราชกำหนดในกรณีฉุกเฉินตามรัฐธรรมนูญมาตรา 218 บัญญัติว่า “ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้...”

กรณีที่สอง การตราพระราชกำหนดในกรณีปกติตามรัฐธรรมนูญมาตรา 220 บัญญัติว่า “ในระหว่างสมัยประชุม ถ้ามีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตรา ซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับ เพื่อรักษาผลประโยชน์ของแผ่นดิน พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

พระราชกำหนดที่ได้ตราขึ้นตามวรรคหนึ่ง จะต้องนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรภายในสามสิบวันถัดจากประกาศในราชกิจจานุเบกษา และให้นำบทบัญญัติมาตรา 218 มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติมาตรา 220 จะพบว่ารัฐบาลจะตราพระราชกำหนด ได้มีเพียงกรณีเดียว คือ ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตรา ซึ่งต้องได้รับพิจารณาโดยเร่งด่วนและลับ เพื่อรักษาผลประโยชน์ของแผ่นดิน ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นกรณีที่จะทำให้รัฐบาลได้เงิน ขณะที่การตราพระราชกำหนดตามมาตรา 218 นั้นจะเป็นเรื่อง ที่ส่งผลให้รัฐบาลต้องจ่ายเงิน

(ข) ข้อยกเว้นการจ่ายเงินแผ่นดิน

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่า การจ่ายเงินแผ่นดินโดยหลักแล้วจะกระทำได้เฉพาะ ที่กฎหมาย 4 ฉบับอนุญาตได้ คือ กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยการโอนงบประมาณ และกฎหมายว่า ด้วยเงินคงคลัง แต่ทั้งนี้ มีข้อยกเว้นตามมาตรา 181 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่บัญญัติว่า “การจ่ายเงินแผ่นดิน จะกระทำได้อีกเฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เว้นแต่ในกรณีจำเป็นรีบด่วนจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีเช่นนี้ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายใช้ในพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป หรือเว้นแต่เป็นกรณีตามมาตรา 230 วรรคสอง” จากมาตรา 181 วางหลักข้อยกเว้นที่รัฐบาลสามารถใช้จ่ายเงินโดยไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของกฎหมาย 4 ฉบับ ที่ได้พิจารณาไว้ มี 2 กรณี คือ กรณีแรก กฎหมายที่บัญญัติเรื่องข้อยกเว้นในการจ่ายเงินแผ่นดิน และกรณีตามมาตรา 230 วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

1) กฎหมายที่บัญญัติเรื่องข้อยกเว้นในการจ่ายเงินแผ่นดิน คือ พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 โดยมาตรา 6 ของพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดหลักเกณฑ์ในการจ่ายเงินแผ่นดินไว้ว่า "ภายใต้บังคับแห่งมาตรา 7 มาตรา 8 และมาตรา 12 การสั่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 หรือคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอให้กระทำได้แต่เฉพาะตามที่บัญญัติไว้ใน พระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี พระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม พระราชบัญญัติโอนเงินในงบประมาณ มติให้จ่ายเงินไปก่อนหรือพระราชกำหนดที่ออกตามความในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

ในกรณีที่จ่ายเงินตามมติให้จ่ายเงินไปก่อนหรือตามพระราชกำหนด ให้ตั้งเงินรายจ่ายเพื่อชดใช้ในพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม" ดังนั้น ข้อยกเว้นของหลักเกณฑ์การจ่ายเงินแผ่นดิน ตามมาตรา 6 นี้มี 3 กรณี ได้แก่ มาตรา 7 มาตรา 8 และมาตรา 12 มีรายละเอียด ดังนี้

มาตรา 3 ของพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 ให้ความหมาย "บัญชีคงคลังบัญชีที่ 2" ไว้ว่า บัญชีเงินฝากกระแสรายวันที่ธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งกระทรวงการคลังมีไว้เพื่อประโยชน์แห่งมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 5 การสั่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 ให้กระทำได้แต่เพื่อโอนเงินไปเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 เท่านั้น

"บัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1" หมายความว่า บัญชีเงินฝากกระแสรายวันที่ธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งกระทรวงการคลังมีไว้เพื่อประโยชน์แห่งมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 4 ภายใต้บังคับแห่งมาตรา 13 บรรดาเงินทั้งปวงที่พึงชำระให้แก่รัฐบาลไม่ว่าเป็นภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ เงินกู้หรือเงินอื่นใด หัวหน้าส่วนราชการที่ได้เก็บหรือรับเงินนั้น มีหน้าที่ควบคุมให้ส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 หรือส่งคลังจังหวัด หรือคลังอำเภอตามกำหนดเวลาและข้อบังคับที่รัฐมนตรีกำหนด โดยไม่หักเงินไว้เพื่อการใด ๆ เลย รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดข้อบังคับอนุญาตให้หัวหน้าส่วนราชการใดหักรายจ่ายจากเงินที่จะต้องส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 หรือส่งคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอได้ในกรณีดังนี้

- (1) รายจ่ายที่หักนั้นเป็นรายจ่ายที่มีกฎหมายอนุญาตให้จ่ายได้
- (2) รายจ่ายที่จำเป็นต้องจ่ายตามระเบียบที่ได้รับความตกลงจากกระทรวงการคลัง เพื่อเป็นค่าสินบนรางวัลหรือค่าใช้จ่ายในการจัดให้ได้มาซึ่งเงินอันพึงต้องชำระให้แก่รัฐบาล
- (3) รายจ่ายที่ต้องจ่ายคืนให้แก่บุคคลใด ๆ เพราะเป็นเงินอันไม่พึงต้องชำระให้แก่รัฐบาล

กรณีแรก ข้อยกเว้นตามมาตรา 7 “มาตรา 7 ในกรณีต่อไปนี้ให้สิ่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 หรือคลังจังหวัด หรือคลังอำเภอได้ก่อนที่มีกฎหมายอนุญาตให้จ่าย คือ

(1) รายจ่ายที่มีการอนุญาตให้จ่ายเงินได้แล้ว ตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณแต่เงินที่ตั้งไว้มีจำนวนไม่พอจ่าย และพฤติการณ์เกิดขึ้นให้มีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว

(2) มีกฎหมายใด ๆ ที่กระทำให้อำนาจจ่ายเงินเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายนั้น ๆ และมีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว

(3) มีข้อผูกพันกับรัฐบาลต่างประเทศ หรือสถาบันการเงินระหว่างประเทศที่กระทำให้อำนาจจ่ายเงิน และมีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว

(4) เพื่อซื้อคืนหรือไถ่ถอนพันธบัตรของรัฐบาลหรือตราสารเงินกู้ของกระทรวงการคลัง หรือชำระหนี้ตามสัญญาที่กระทรวงการคลังเป็นผู้กู้ ทั้งนี้ ตามจำนวนที่รัฐมนตรีเห็นสมควร

(5) เพื่อซื้อเงินตราต่างประเทศ พันธบัตรของรัฐบาลต่างประเทศ หรือหลักทรัพย์ที่มั่นคงในต่างประเทศ ที่ไม่ใช่หุ้นในสกุลเงินตราที่จะต้องชำระหนี้ที่กระทรวงการคลังเป็นผู้กู้ และในวงเงินไม่เกินจำนวนหนี้ที่กำหนดชำระในช่วงระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี เพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในการชำระหนี้เมื่อถึงกำหนด ทั้งนี้ ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดข้อบังคับเกี่ยวกับการซื้อเงินตราต่างประเทศ พันธบัตรของรัฐบาลต่างประเทศ และหลักทรัพย์ที่มั่นคงในต่างประเทศที่ไม่ใช่หุ้น การนำเงินตราต่างประเทศฝากธนาคารรวมทั้งวิธีปฏิบัติอื่นใดที่เกี่ยวข้อง

การจ่ายเงินในห้ากรณีข้างต้นนี้ เมื่อได้จ่ายแล้วให้ตั้งเงินรายจ่ายเพื่อชดใช้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือในกฎหมายว่าด้วยโอนงบประมาณรายจ่าย หรือในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณปีต่อไป”

กรณีที่สอง ข้อยกเว้นตามมาตรา 8

“มาตรา 8 เงินต่อไปนี้ให้สิ่งจ่ายจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 หรือคลังจังหวัด หรือคลังอำเภอได้ คือ

(1) เงินยืมทรองราชการ

(2) เงินฝาก

(3) เงินขายบิล

(4) เงินที่จำเป็นต้องจ่ายคืนภายในปีงบประมาณที่นำส่งแล้วเพราะเป็นเงินอันไม่พึงต้องชำระให้แก่รัฐบาล”

กรณีที่สาม ข้อยกเว้นตามมาตรา 12

“มาตรา 12 การจ่ายเงินเป็นทุนหรือเป็นทุนหมุนเวียนเพื่อการใด ๆ ให้กระทำ
ได้แต่โดยกฎหมาย”

2) มาตรา 230 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ว่าด้วยเรื่อง การจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่ โดยมีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้น ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ

การรวมหรือการโอนกระทรวง ทบวง กรม ที่มีผลเป็นการจัดตั้งเป็นกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่ หรือการรวมหรือการโอนกระทรวง ทบวง กรม ที่มีได้มีการจัดตั้งเป็นกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่ ทั้งนี้โดยไม่มีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้น หรือการยุบกระทรวง ทบวง กรม ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งรัฐบาลสามารถใช้จ่ายเงินในกิจการดังกล่าวได้ก่อนที่จะมีกฎหมายอนุญาตให้จ่าย

4.2.2 ข้อยกเว้นหลักเกณฑ์การจ่ายเงินงบประมาณ

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ได้ให้อำนาจรัฐบาลสามารถใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน โดยไม่เป็นไปตามที่รัฐสภาอนุมัติไว้ก็ได้ ดังเช่น การให้อำนาจรัฐบาลใช้จ่ายเงินเกินกว่าหรือนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปี คือกรณีผูกพันงบประมาณ การให้อำนาจส่วนราชการที่จะเบิกจ่ายเงินตามงบประมาณได้ภายหลังจากสิ้นปีงบประมาณนั้นไปแล้วคือกรณีของงบประมาณรายจ่ายข้ามปีหรือเหลือมีปี อีกทั้งการให้อำนาจรัฐบาลใช้จ่ายงบประมาณโดยไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของงบประมาณที่รัฐสภาอนุมัติไว้ได้คือกรณีของการโอนงบประมาณ นอกจากนี้ยังมีข้อยกเว้นตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 ในกรณีที่รัฐบาลมีความจำเป็นเร่งด่วนและกฎหมายอนุญาตให้จ่ายไปก่อนที่จะได้รับอนุญาตจากรัฐสภา โดยให้ตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้ในพระราชบัญญัติงบประมาณ และให้ถือว่าเป็นรายจ่ายของปีงบประมาณนั้นด้วย สำหรับรายละเอียดจะได้กล่าวต่อไป

(ก) การผูกพันงบประมาณ

การผูกพันงบประมาณ หมายถึง การที่ส่วนราชการเจ้าของงบประมาณจะทำสัญญาสั่งซื้อ หรือสั่งจ่ายในกรณีที่มีวงเงินเกินกว่าที่ได้รับงบประมาณในปีปัจจุบัน และจำเป็นต้องชำระเงินตามสัญญาที่ยังคงค้างอยู่นั้น โดยใช้งบประมาณในปีต่อ ๆ ไป ทั้งนี้ เนื่องจากโครงการที่กำหนดไว้ในงบประมาณรายจ่ายบางโครงการนั้นเป็นโครงการขนาดใหญ่ซึ่งจะต้องใช้เงินลงทุนสูง ดังนั้น การอนุมัติงบประมาณสำหรับโครงการนั้นจึงไม่อาจจะอนุมัติครั้งเดียวได้ แต่จะต้องได้รับการอนุมัติเป็นส่วน ๆ และอย่างต่อเนื่อง ซึ่งลักษณะดังกล่าวนี้คือการผูกพันงบประมาณ ในการนี้สำนักงบประมาณจะต้องตั้งงบประมาณให้แก่ส่วนราชการที่ทำสัญญาสั่งซื้อหรือสั่งจ่ายจนครบวงเงินตามสัญญา

ในทางปฏิบัติการผูกพันงบประมาณเป็นการที่ส่วนราชการเจ้าของงบประมาณทำสัญญาสั่งซื้อหรือสั่งจ้าง ในวงเงินที่สูงเกินกว่าที่ได้รับอนุมัติสำหรับงบประมาณในปีปัจจุบัน และจะต้องใช้งบประมาณในปีต่อ ๆ ไปสมทบ โดยการที่สำนักงบประมาณจะต้องตั้งงบประมาณให้แก่ส่วนราชการดังกล่าวจนครบวงเงินตามสัญญา เช่น กรมทางหลวงมีโครงการก่อสร้างทางหลวงสายหนึ่ง โดยมีระยะเวลาก่อสร้าง 5 ปี และมีวงเงินค่าก่อสร้าง 250 ล้านบาท โดยคาดว่าจะเริ่มก่อสร้างในปีงบประมาณ 2541 แต่งบประมาณที่กรมทางหลวงได้แต่ละปีนั้นคงได้ประมาณปีละ 52 ล้านบาท ซึ่งไม่พอต่อการลงทุนนี้ กรมทางหลวงจึงได้ทำเรื่องเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อขออนุมัติการก่อสร้างดังกล่าว เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติแล้วกรมทางหลวงจึงจะเข้าทำสัญญาก่อสร้างรายนี้ได้ และสำนักงบประมาณก็จะตั้งงบประมาณให้แก่กรมทางหลวงจนครบวงเงินตามสัญญาในปีงบประมาณต่อ ๆ ไป¹⁰

การก่อกำหนดผูกพันและจ่ายเงินงบประมาณนั้น โดยปกติส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจจะต้องได้รับเงินประจำงวดจากสำนักงบประมาณก่อน (ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 23 วรรคแรก) แต่ในกรณีจำเป็นและเร่งด่วนส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจก็อาจขออนุมัติคณะรัฐมนตรี เพื่อก่อกำหนดผูกพันหรือจ่ายเงินโดยที่ยังไม่ได้รับอนุมัติเงินประจำงวด

ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 23 วรรค 4 ซึ่งบัญญัติว่า

"ในกรณีที่มีความจำเป็นและเร่งด่วน คณะรัฐมนตรีมีอำนาจให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจจ่ายเงินหรือก่อกำหนดผูกพัน ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ก่อนได้รับเงินประจำงวดหรืออนุมัติให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจก่อกำหนดผูกพันเกินกว่า หรือนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมได้" โดยสรุปแล้วการผูกพันงบประมาณอยู่ภายใต้เงื่อนไข ดังนี้¹¹

¹⁰ สมภาพร ประดิษฐ์นิยกุล , "การกำหนดรอบระยะเวลาหนึ่งปีของงบประมาณแผ่นดินตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีในประเทศไทย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2540) , หน้า 68 .

¹¹ สมคิด เลิศไพฑูรย์ , คำอธิบายกฎหมายการคลัง , หน้า 172 .

1. เป็นการทำสัญญาเกี่ยวกับการซื้อทรัพย์สินหรือจ้างทำของส่วนราชการ
2. วงเงินตามสัญญานั้นเกินวงเงินที่ได้รับอนุมัติในงบประมาณปัจจุบัน
3. ก่อนที่จะเข้าทำสัญญาอันมีลักษณะเป็นการผูกพันงบประมาณนั้นจะต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีก่อน
4. หลังจากเข้าทำสัญญาแล้ว สำนักงบประมาณจะต้องตั้งเงินงบประมาณที่เหลือจากวงเงินดังกล่าวไว้ในงบประมาณต่อ ๆ ไปจนครบวงเงินตามสัญญา

(ข) งบประมาณรายจ่ายข้ามปี

โดยหลักการแล้ว เมื่อสิ้นปีงบประมาณปีหนึ่ง ๆ ลงแล้ว แม้จะมีเงินเหลืออยู่ถ้ามิได้มีข้อผูกพันหรือมิได้มีการกันเงินไว้ก็ถือเป็นพับไป กล่าวคือ รัฐบาลจะไม่สามารถใช้จ่ายเงินงบประมาณได้อีก จนกว่าจะมีกฎหมายงบประมาณฉบับใหม่ออกมาอนุญาตให้ดำเนินการได้¹² แต่หากยึดถือหลักนี้โดยเคร่งครัดโดยไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ของสาธารณะที่จะต้องถูกกระทบกระเทือน จากความไม่ต่อเนื่องในการดำเนินโครงการดังกล่าวแล้ว ผลเสียก็จะตกอยู่กับประชาชน ซึ่งมีใช้สิ่งพึงประสงค์ของการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น สำหรับงบประมาณบางรายการที่คาดหมายได้ว่า จะไม่สามารถใช้ให้เสร็จทันภายในปีงบประมาณได้ จึงมีความจำเป็นที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องอนุญาตให้ฝ่ายบริหารเงินใช้งบประมาณรายการนั้นได้ แม้จะขึ้นปีงบประมาณใหม่ไปแล้วก็ตาม เทคนิคดังกล่าวรู้จักกันโดยทั่วไปว่า “งบประมาณรายจ่ายข้ามปี” และทำให้งบประมาณในรายการที่ได้รับอนุญาตให้ใช้ได้เกินปีงบประมาณนั้น มีรอบระยะเวลาตามข้อเท็จจริงเกินกว่าหนึ่งปี และการใช้จ่ายเงินงบประมาณรายการดังกล่าวนั้น จะต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์และระยะเวลาที่กำหนดไว้ ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้อนุญาตไว้ด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ

งบประมาณรายจ่ายข้ามปีนี้โดยสภาพแล้ว ส่วนใหญ่จะมีลักษณะเป็นค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการลงทุนหรืองบลงทุน (Capital Budget) มากกว่าที่จะเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานโดยปกติทั่วไป¹³

¹² ไพศาล ชัยมงคล , งบประมาณแผ่นดิน : ทฤษฎีและปฏิบัติ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช , 2526) , หน้า 234 .

¹³ ทรงพันธ์ บุนนาค , “งบประมาณรายจ่ายข้ามปี,” วารสารกรมบัญชีกลาง 2 (กันยายน , 2503) : 20 .

งบประมาณรายจ่ายข้ามปีตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มีดังนี้

“มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

งบประมาณรายจ่ายข้ามปี หมายความว่า งบประมาณรายจ่ายที่ใช้ได้เกินปีงบประมาณตามวัตถุประสงค์ และระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย

ฯลฯ

“มาตรา 11 งบประมาณรายจ่ายข้ามปีจะมีได้ในกรณีที่คาดว่าจะใช้ งบประมาณรายจ่ายให้เสร็จทันภายในปีงบประมาณไม่ได้ การตั้งงบประมาณรายจ่ายข้ามปีนี้ ต้องกำหนดเวลาสิ้นสุดไว้ด้วย”

“มาตรา 27 การขอเบิกเงินจากคลังตามงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณเท่าใดให้กระทำได้แต่เฉพาะภายในปีงบประมาณนั้น เว้นแต่

- (1) เป็นงบประมาณรายจ่ายข้ามปี หรือ
- (2)ฯลฯ.....”

“มาตรา 28 ในกรณีที่เป็นรายจ่ายข้ามปี การขอเบิกเงินจากคลังตาม งบประมาณรายจ่ายข้ามปีนี้ ให้กระทำได้แต่เฉพาะในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมาย งบประมาณรายจ่าย เว้นแต่เป็นงบประมาณรายจ่ายข้ามปีที่ได้ก่อก่อนนี้ผูกพันไว้ก่อนสิ้นกำหนด เวลา และได้มีการกันเงินไว้ตามระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินจากคลัง ก็ให้ ขยายเวลาขอเบิกเงินจากคลังต่อไปอีกไม่เกินสามเดือนปฏิทิน”

โดยสรุปจะเห็นได้ว่า งบประมาณรายจ่ายข้ามปีมีลักษณะสำคัญ 4 ประการ คือ

- (1) ฝ่ายนิติบัญญัติได้อนุมัติให้เบิกจ่ายเงินงบประมาณรายการนั้น ข้ามปีงบประมาณได้
- (2) งบประมาณรายจ่ายข้ามปีงบประมาณซึ่งฝ่ายบริหารสามารถเบิกจ่ายได้ แม้ว่าจะสิ้นสุดปีงบประมาณไปแล้วเพราะได้รับอนุญาตจากสภาให้กระทำการเช่นนั้นได้ และเป็นการใช้ได้โดยอัตโนมัติไม่จำเป็นต้องมีการกันเงินไว้ก่อน นอกจากนี้ยังใช้ได้ภายในระยะเวลาที่สภาเห็นสมควรกำหนด ซึ่งอาจเป็น 1 ปี 3 ปี หรือ 5 ปี ก็ได้ และงบประมาณรายจ่ายข้ามปีที่ได้ก่อก่อนนี้ผูกพันไว้ ก่อนสิ้นกำหนดเวลาที่สภาอนุมัติไว้ดังกล่าว รวมทั้งได้มีการกันเงินไว้แล้ว ก็ยังให้ขยายเวลาขอเบิกจากคลังต่อไปได้ อีก 3 เดือน ลักษณะเช่นนี้ต่างกับกรณีงบประมาณรายจ่ายธรรมดา ซึ่งมีได้รับอนุญาตจากสภาให้เบิกจ่ายข้ามปีได้ ในกรณี งบประมาณรายจ่ายธรรมดานั้น หากมีความจำเป็นต้องจ่ายเงินงบประมาณเมื่อพ้นกำหนดรอบระยะเวลาของงบประมาณก็ต้องปฏิบัติตามกฎหมายวิธีการงบประมาณ กล่าวคือ จะทำได้ ต่อเมื่อมีการก่อก่อนนี้ผูกพันไว้ก่อนสิ้นปีงบประมาณ หรือได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีให้เบิกเหลือมีปี

และได้มีการกันเงินไว้ตามระเบียบแล้ว ซึ่งการขยายเวลาเบิกจ่ายเงินจากคลังในกรณีนี้ จะทำได้เพียงไม่เกิน 6 เดือนเท่านั้น เว้นแต่ จะได้มีการทำความตกลงกับกระทรวงการคลังเป็นอย่างอื่น ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าการใช้งบประมาณรายจ่ายข้ามปีมีข้อจำกัดน้อยกว่าการใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปี¹⁴

(3) การใช้จ่ายเงินต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการใช้จ่ายเงินงบประมาณ ซึ่งกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์แก่สำนักงบประมาณและฝ่ายนิติบัญญัติในการพิจารณาและติดตามว่าการใช้จ่ายเงินดังกล่าวเป็นไปโดยถูกต้องหรือไม่ และมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงไรและคุ้มกับเงินที่ได้จ่ายไปหรือไม่เพียงใด

(4) ต้องมีกำหนดเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดระยะเวลาที่กำหนดไว้ด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้การควบคุมการใช้จ่ายเงินของฝ่ายบริหารโดยผ่านนิติบัญญัติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวโดยสรุป งบประมาณรายจ่ายข้ามปีเป็นงบประมาณที่สามารถเบิกจ่ายเงินได้ต่อไป ภายในระยะเวลาที่กำหนดเมื่อพ้นปีงบประมาณไปแล้ว ยังส่งผลให้ส่วนราชการไม่ต้องมีการกันเงินไว้แต่ประการใด อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ต้องการกันเงินไว้ก็สามารถทำได้ตามความในมาตรา 28¹⁵ ที่ให้กันเงินไว้ตามระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินจากคลังก็ให้ขยายเวลาขอเบิกเงินจากคลังต่อไปอีกไม่เกิน 3 เดือนปฏิทินโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เป็นค่าใช้จ่ายในงบลงทุนที่เกี่ยวกับทรัพย์สิน (Capital Expenditure) มากกว่าค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานทั่วไป (Operation Expenditure) มีข้อน่าสังเกตว่าแม้หลักเกณฑ์เรื่องงบประมาณรายจ่ายข้ามปีนี้ จะได้มีการบัญญัติเอาไว้ในกฎหมายวิธีการงบประมาณของไทยด้วยก็ตาม แต่ก็ยังไม่เคยมีการนำงบประมาณแบบนี้มาใช้แต่อย่างใด ผู้เขียนเห็นว่า ฝ่ายบริหารไม่จำเป็นต้องใช้บทบัญญัติส่วนนี้ เพราะสามารถเบิกจ่ายเหลือในปีได้โดยไม่ต้องระบุไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งสะดวกและสอดคล้องกับสถานการณ์มากกว่า

¹⁴ ทรงพันธ์ บุณาค , “งบประมาณรายจ่ายข้ามปี,” หน้า 17 .

¹⁵ เฉลิมชัย วสินนท์ , คำบรรยายวิชากฎหมายการคลังและภาษีอากร , หน้า 100 .



ค) การเบิกจ่ายเลื่อนปี

การกันเงินไว้เบิกเลื่อนปีนี้ หมายถึง การที่ส่วนราชการขอให้กระทรวงการคลังกันเงินงบประมาณในปีที่มีการก่องหนผู้กผันจำนวนเท่ากับที่จะต้องชำระหนี้แก่เจ้าหนี้ตามสัญญา ซึ่งได้ทำขึ้นแล้ว¹⁶ ไว้เพื่อเบิกจ่ายให้แก่เจ้าหนี้ในปีงบประมาณที่จะต้องชำระหนี้นั้น การกันเงินดังกล่าวโดยปกติจะกระทำได้ไม่เกิน 6 เดือนนับจากวันสิ้นงบประมาณ แต่ทั้งนี้ก็อาจขอยกยเวลาต่อกระทรวงการคลังได้อีกเป็นกรณี ๆ ไปตามความจำเป็น แต่การพิจารณาอนุมัติการกันเงินและการขยายเวลาเบิกจ่ายเงินต้องมีระยะเวลาไม่เกิน 2 ปี¹⁷ ดังที่บัญญัติไว้ใน

มาตรา 27 (2) แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 บัญญัติเกี่ยวกับกรณีนี้ไว้ว่า

“การขอเบิกเงินจากคลังตามงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณใด ให้กระทำได้แต่เฉพาะภายในปีงบประมาณนั้น เว้นแต่

ฯลฯ

ฯลฯ

(2) เป็นงบประมาณรายจ่ายที่ได้ก่องหนผู้กผันไว้ก่อนสิ้นปีงบประมาณหรือได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีให้เบิกเลื่อนปี และได้มีการกันเงินไว้ตามระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินจากคลัง

ในกรณี (2) ให้ขยายเวลาขอเบิกเงินจากคลังต่อไปอีกไม่เกินหกเดือนปฏิทินของปีงบประมาณถัดไป เว้นแต่ มีความจำเป็นต้องขอเบิกเงินจากคลังภายหลังเวลาดังกล่าวก็ให้ขอทำความตกลงกับกระทรวงการคลังเป็นกรณี ๆ ไป

สำหรับสาเหตุสำคัญที่ทำให้มีรายจ่ายเลื่อนปีนี้ ก็สืบเนื่องมาจากว่าในการดำเนินโครงการบางโครงการนั้น มิได้คาดมาก่อนว่าจะต้องมีการเบิกจ่ายเงินตามโครงการนั้นเมื่อพ้นปีงบประมาณไปแล้ว แต่เมื่อมีการใช้จ่ายเงินจริงส่วนราชการได้ไปก่องหนผู้กผัน โดยทำสัญญาสั่งซื้อทรัพย์สินหรือจ้างทำของไปแล้ว แต่ยังไม่มีการจ่ายเงินทันทีจนกว่าจะรับมอบของหรืองานเสร็จ ซึ่งเป็นเวลาภายหลังจากวันสิ้นสุดปีงบประมาณนั้นไปแล้ว กรณีเช่นนี้ทำให้ต้องมีการกันเงินงบประมาณสำหรับโครงการนั้นไว้เพื่อนำไปเบิกจ่ายในปีงบประมาณถัดไป

¹⁶ จินดา สังข์ศรีอินทร์ และสุทัศน์ ศิริขันธ์ดยกุล , “รายจ่ายเลื่อนปี,” หน้า 28 .

¹⁷ สมคิด เลิศไพฑูรย์ , คำอธิบายกฎหมายการคลัง , หน้า 134 .

โดยปกติการกันเงินไว้เบิกเหลื่อมปีจะปรากฏอยู่ใน 2 ลักษณะ คือ

(1) การกันเงินไว้เบิกเหลื่อมปีกรณีมีหนี้ผูกพัน หมายถึง การที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจใดได้ก่อหนี้ผูกพันไว้ก่อนสิ้นปีงบประมาณ โดยการสั่งซื้อหรือสั่งจ้างหรือเช่าทรัพย์สินครั้งหนึ่งรายหนึ่งเป็นเงินตั้งแต่ห้าหมื่นบาทขึ้นไป หากเห็นว่าจะเบิกจ่ายไปชำระหนี้ไม่ทันภายในปีงบประมาณก็ต้องร้องขอกันเงินออกได้อีก 6 เดือนปฏิทิน นับจากวันสิ้นปีงบประมาณ หรือกรณีไม่ทราบวันครบกำหนดสัญญาแน่นอนจะอนุมัติกันได้เป็นเวลา 6 เดือน

นับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ หรือกรณีวันครบสัญญาเกินกว่า 6 เดือนจะสามารถขยายภายในระยะเวลาที่ได้รับความตกลงกับกระทรวงการคลัง โดยให้มีระยะเวลากันเงินและขยายรวมกันไม่เกิน 2 ปีงบประมาณตามระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ. 2520 ต่อกรมบัญชีกลาง สำนักงานคลังจังหวัด หรือสำนักงานอำเภอ แล้วแต่กรณี หากไม่สามารถเบิกจ่ายเงินได้ทันภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ก็ให้เงินงบประมาณเป็นพับไป¹⁸

(2) การกันเงินไว้เบิกเหลื่อมปีกรณีไม่มีหนี้ผูกพัน หมายถึง การที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจไม่สามารถก่อหนี้ผูกพันภายในปีงบประมาณ แต่มีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินต่อไป ซึ่งจะต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังให้กันไว้เบิกเหลื่อมปีเป็นกรณีพิเศษเสียก่อน โดยกันเงินได้เป็นเวลา 6 เดือนนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ และวงเงินที่อนุมัติไม่เกินประจำงวดที่ส่วนราชการมีอยู่¹⁹ ซึ่ง จินดา สังข์ศรีอินทร์ และสุทัศน์ ศิริขันธ์ยกุล เห็นว่าการกันไว้เบิกเหลื่อมปีกรณีไม่มีหนี้ผูกพันไม่ควรอนุมัติ แต่กรณีที่ต้องอนุมัติควรอนุมัติเฉพาะกรณีที่จำเป็นจริง ๆ เท่านั้น เพราะจะเป็นภาระในการสำรองเงินเพื่อจ่ายในรายการที่ไม่แน่นอน²⁰ และพนัส สิมะเสถียร ก็เห็นเช่นเดียวกันว่า การขอกันเงินไว้เบิกเหลื่อมปีโดยไม่มีข้อผูกพันย่อมแสดงให้เห็นว่า การปฏิบัติงานของส่วนราชการนั้นล่าช้าขาดประสิทธิภาพ เพราะไม่สามารถเบิกจ่ายเงิน หรือก่อหนี้ผูกพันงบประมาณรายจ่ายได้ภายในปีงบประมาณที่ได้รับงบประมาณนั้น เพราะฉะนั้นการกันเงินไว้เบิกเหลื่อมปีกรณีไม่มีหนี้ผูกพันจึงควรอนุมัติให้มีจำนวนน้อยที่สุด²¹

¹⁸ สมคิด เลิศไพฑูรย์, คำอธิบายกฎหมายการคลัง, หน้า 171 .

¹⁹ อรสา วรมิศร์, "เรื่องการขอกันเงินงบประมาณไว้เบิกเหลื่อมปีและขอขยายเวลาเบิกจ่ายเงิน," วารสารกรมบัญชีกลาง 33 (กรกฎาคม – สิงหาคม 2535): 42 .

²⁰ หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0202/ว 26 ลงวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2538

²¹ พนัส สิมะเสถียร, "การบริหารเงินคลังของไทย," เอกสารประกอบการประชุมทางวิชาการ เรื่อง ทิศทางงบประมาณของไทย 2535, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 3 .

ดังนั้น รายจ่ายเหลือมีปีนี้จึงมีบทบาทต่อการบริหารการเงินของรัฐบาลมาก เพราะถ้ามีการกันเงินมาก ก็แสดงว่าแผนปฏิบัติงานของหน่วยราชการไม่มีประสิทธิภาพ²² และมีปัญหาที่จะต้องวางแผนสำรองเงินสดให้เพียงพอสำหรับรายการเบิกจ่ายดังกล่าวด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้ามีการเบิกเหลือมีปีจำนวนมาก ในกรณีที่ระบบงบประมาณของประเทศอยู่ในภาวะขาดดุลจัดเก็บรายได้ไม่ได้ตามเป้าหมาย ก็จะส่งผลให้รัฐบาลต้องกู้เงินมาใช้จ่ายมาก สำหรับประเทศไทยเงินงบประมาณที่ใช้ไม่หมดในแต่ละปีมีมากกว่าร้อยละ 10 ของงบประมาณที่ได้²³ และวงเงินที่กันไว้เบิกเหลือมีปีมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นในแต่ละปี

(ง) การโอนงบประมาณ

การใช้จ่ายเงินบางครั้งอาจมีเหตุการณ์บางอย่างที่ไม่อาจคาดหมายได้ในขณะจัดทำงบประมาณเกิดขึ้น ทำให้รัฐบาลไม่อาจใช้จ่ายเงินตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายได้ เช่น ส่วนราชการซื้อหรือจ้างทำของได้ราคาต่ำกว่าที่ตั้งงบประมาณไว้ เนื่องจากผู้ขายและผู้รับจ้างแข่งขันกันเสนอราคาหลายรายและตัดราคากัน หรือในกรณีที่ราษฎรซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินไม่ยอมรับค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนทำให้ต้องเลื่อนเวลาก่อสร้างออกไปในระหว่างที่เจรจาดอกราคากัน ซึ่งต้องใช้เวลาพอสมควร ในกรณีเช่นที่กล่าวมาข้างต้นนี้ รัฐบาลจำเป็นต้องเปลี่ยนวัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายเงินให้สอดคล้องกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น โดยเพิ่มลดงบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนงานต่าง ๆ บางแผนงาน นอกจากนี้ในบางครั้งมีการโอนงานของส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจบางแห่งไปให้ส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจอื่น²⁴

การโอนงบประมาณรายจ่ายมี 4 กรณีใหญ่ ๆ คือ²⁵

- (1) การโอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างหมวดในส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเดียวกัน
- (2) การโอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ

²² เฉลิมชัย วสีนนท์, คำบรรยายวิชากฎหมายการคลังและภาษีอากร, หน้า 101 .

²³ เมธี ครองแก้ว, การบริหารและการควบคุมการใช้จ่ายสาธารณะในประเทศไทย (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535), หน้า 34 .

²⁴ อิสระ นิติทัศน์ประกาศ, วิธีการคลังกับการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลในสถานการณ์ฉุกเฉิน (กรุงเทพมหานคร : วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2528 - 2529), หน้า 37 .

²⁵ ซาลินี นิธินันท์, "การควบคุมงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทยในทางกฎหมาย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2517), หน้า 93 - 98 .

(3) การโอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างรายการต่าง ๆ ในงบกลาง

(4) การโอนงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจไปเพิ่ม
ในรายจ่ายงบกลาง

การควบคุมการโอนงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวนี้อยู่ในความควบคุมของสำนัก
งบประมาณ คณะรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรี

1) การควบคุมการโอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างหมวดในส่วนราชการหรือ
รัฐวิสาหกิจเดียวกัน

การโอนงบประมาณรายจ่ายในกรณีนี้ หมายถึง การโอนงบประมาณรายจ่าย
ของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจแห่งหนึ่ง จากหมวดหนึ่งไปเพิ่มในหมวดอื่น ๆ เช่น โอน
งบประมาณรายจ่ายหมวดเงินเดือนของกรม ก. ไปเพิ่มในหมวดค่าใช้สอยของกรม ก. เป็นต้น

การโอนงบประมาณในกรณีดังกล่าวอาจทำได้ตามพระราชบัญญัติวิธีการ
งบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 19 วรรคแรก

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 19 วรรคแรก
บัญญัติว่า

“รายจ่ายที่กำหนดไว้ในรายการใดสำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ
ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม
หรือตามพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย จะโอนหรือนำไปใช้ในรายการอื่นมิได้ เว้นแต่
จะได้รับอนุญาตจากผู้อำนวยการ แต่ผู้อำนวยการจะอนุญาตมิได้ในกรณีที่เป็นผลให้เพิ่มรายจ่าย
ประเภทเงินราชการลับหรือเป็นงานหรือโครงการใหม่ เว้นแต่ จะได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี”

ตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณที่กล่าวข้างต้นนี้ จะเห็น
ได้ว่าสำนักงบประมาณมีอำนาจควบคุมการโอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างหมวด ในส่วน
ราชการหรือรัฐวิสาหกิจเดียวกันได้ และกฎหมายให้สำนักงบประมาณใช้ดุลพินิจในการอนุญาต
การโอนงบประมาณได้อย่างกว้างขวาง โดยมีข้อจำกัดอำนาจของสำนักงบประมาณอยู่ 2
ประการ คือ

(1) สำนักงบประมาณจะอนุญาตให้โอนงบประมาณรายจ่ายระหว่าง
หมวด ซึ่งเป็นผลให้เพิ่มเงินรายจ่ายประเภทเงินราชการลับได้ต่อเมื่อได้รับอนุมัติจากคณะ
รัฐมนตรี

(2) สำนักงบประมาณจะอนุญาตให้โอนงบประมาณรายจ่ายระหว่าง
หมวดในกรณีที่เป็นงาน หรือโครงการใหม่ต่อเมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

อนึ่ง เป็นที่น่าสังเกตว่าการที่กฎหมายให้อำนาจสำนักงบประมาณอย่างกว้างขวางนี้ น่าจะไม่เหมาะสม เพราะทำให้การควบคุมเงินงบประมาณแผ่นดินของรัฐสภาไม่มีความหมาย เพราะรัฐบาลสามารถใช้จ่ายเงิน ผิดไปจากวัตถุประสงค์หรือแผนงานที่รัฐสภาอนุมัติไว้ได้ นอกจากนี้การที่กฎหมายให้อำนาจสำนักงบประมาณอนุญาตโอนงบประมาณรายจ่ายให้แก่กระทรวง ทบวง กรม ได้โดยไม่จำกัดวงเงินไว้ เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจสามารถเปลี่ยนแปลงแผนดำเนินงานประจำปีได้ ซึ่งอาจทำให้การดำเนินงานไม่บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้อย่างแท้จริง ดังนั้น กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณจึงควรกำหนดวงเงินที่สำนักงบประมาณจะอนุญาตให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ โอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างหมวดไว้ตามแต่ฝ่ายนิติบัญญัติจะเห็นสมควรเป็นกรณี ๆ ไป

2) การควบคุมการโอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ การโอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจนั้น หมายถึง การโอนงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการแห่งหนึ่ง ไปเพิ่มในงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการอีกแห่งหนึ่งหรือรัฐวิสาหกิจใด ๆ และการโอนงบประมาณรายจ่ายของรัฐวิสาหกิจไปเพิ่มในงบประมาณรายจ่ายของรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ หรือส่วนราชการใด ๆ การโอนงบประมาณรายจ่ายทั้ง 2 กรณี เช่นว่านี้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่ จะได้รับอนุมัติจากรัฐสภา ทั้งนี้ เป็นไปตามบทบัญญัติพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 18

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 18 บัญญัติว่า
 “รายจ่ายที่กำหนดไว้สำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจใด ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีก็ดี พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมก็ดี จะโอนหรือนำไปใช้สำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจอื่นมิได้ เว้นแต่จะได้ตราเป็นพระราชบัญญัติ”

การให้รัฐสภามีอำนาจในการที่จะอนุมัติการโอนงบประมาณรายจ่ายในกรณีดังกล่าวนี้ นับว่าเป็นการชอบด้วยการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้ เพราะรัฐสภามีอำนาจควบคุมในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการโอนงบประมาณรายจ่ายจากหน่วยงานแห่งหนึ่งไปเพิ่มในหน่วยงานอีกแห่งหนึ่งนั้น เท่ากับเป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของงบประมาณรายจ่ายที่รัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบไว้แล้ว ดังนั้น เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างก็ควรที่จะให้รัฐสภาเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบ

3) การควบคุมการโอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างรายการต่าง ๆ ในงบกลาง การโอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างรายการต่าง ๆ ในงบประมาณรายจ่ายงบกลางนั้นอยู่ในความควบคุมของนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้ เป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 19 วรรคสุดท้าย ซึ่งบัญญัติว่า

“ในกรณีจำเป็น ผู้อำนวยการโดยอนุมัตินายกรัฐมนตรียะโอนรายจ่ายงบกลาง รายการใดรายการหนึ่งไปเพิ่มรายการอื่น ๆ ในงบเดียวกันก็ได้”

ในเรื่องนี้ ผู้เขียนวิทยานิพนธ์ขอตั้งข้อสังเกตว่า กฎหมายน่าจะกำหนดวงเงินที่จะโอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างรายการในงบกลาง เช่นเดียวกับการโอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างหมวดในส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเดียวกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งรายการเงินสำรองจ่าย เป็นรายการที่ตั้งไว้เพื่อใช้จ่ายในกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ซึ่งรัฐสภาไม่มีโอกาสควบคุมรายการใช้จ่ายได้เลย น่าจะมีเงื่อนไขว่าจะโอนรายอื่นมาเพิ่มในรายการเงินสำรองจ่ายได้ไม่เกินร้อยละเท่าใดของรายจ่ายเงินสำรองจ่ายที่ได้ตั้งไว้ในแต่ละปี ทั้งนี้ แล้วแต่รัฐสภาจะเห็นสมควร

4) การควบคุมการโอนงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจไปเพิ่มในงบกลาง

ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 นั้น มิได้บัญญัติไว้โดยชัดแจ้งว่า การโอนงบประมาณรายจ่ายในส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจไปไว้ในงบประมาณรายจ่ายงบกลาง สามารถกระทำหรือไม่เพียงใด แต่ถ้าพิจารณาบทบัญญัติในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 19 แล้ว จะเห็นได้ว่า กฎหมายอนุญาตให้รัฐบาลโอนงบประมาณรายจ่ายได้ 3 กรณี คือ

(1) การโอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างหมวดในส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเดียวกัน ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการสำนักงบประมาณหรือคณะรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี ตามที่ได้อธิบายแล้ว

(2) การโอนเงินงบกลางไปเพิ่มในงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ (หมายถึงการจัดสรรเงินงบประมาณรายจ่ายงบกลาง ให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเบิกจ่ายในรายการต่าง ๆ ของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจนั้น ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 19 วรรคสอง)

เงินสำรองจ่าย พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณงบประมาณ พ.ศ. 2502 บัญญัติไว้ดังนี้

“มาตรา 10 งบประมาณรายจ่ายประจำปีหรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมที่ขอตั้งจะมีงบกลางแยกต่างหากจากงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจก็ได้ และจะกำหนดให้มีรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉิน หรือจำเป็นในงบกลางนั้นด้วยก็ได้”

(3) การโอนรายจ่ายงบกลางรายการใดรายการหนึ่งไปเพิ่มในงบประมาณรายจ่ายรายการอื่นในงบเดียวกัน ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณโดยอนุมัติจากนายกรัฐมนตรี ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 19 วรรคสุดท้ายตามที่ได้อธิบายแล้ว

ดังนั้น การโอนงบประมาณนอกเหนือจากที่กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณเกี่ยวกับการโอนงบประมาณรายจ่ายกำหนดไว้ตามกรณีดังกล่าวแล้ว รัฐบาลไม่อาจจะทำได้ เว้นแต่ จะได้รับอนุมัติจากรัฐสภาโดยตราเป็นพระราชบัญญัติ ฉะนั้น การโอนงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจไปเพิ่มในงบประมาณรายจ่ายงบกลางหรือนำไปเป็นทุนหมุนเวียนไม่ว่ารายการใด ๆ จะกระทำมิได้ เว้นแต่ จะได้ตราเป็นพระราชบัญญัติ ²⁷

(จ) การตั้งรายจ่ายชดใช้เงินคงคลัง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติ ไว้มาตรา 181 เกี่ยวกับรายจ่ายเงินแผ่นดินว่า ".....ในกรณีจำเป็นเรื่องด่วนจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามที่หลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีเช่นนี้ต้องตั้งรายจ่ายชดใช้....."

นอกจากนั้น พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มีบทบัญญัติที่กล่าวถึงการตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้ไว้ 2 ประเด็น คือ การใช้จ่ายเงินแผ่นดินที่ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้ และวิธีการตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้

1) การใช้จ่ายเงินแผ่นดินที่ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้

กฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวข้างต้นได้บัญญัติถึงกรณีที่จะต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้ไว้สองประเภทใหญ่ๆ ได้แก่

ประการแรก รายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลัง

ดังที่ได้กล่าวมาในตอนต้น ในหัวข้อหลักเกณฑ์และข้อยกเว้นในการจ่ายเงินแผ่นดิน การจ่ายเงินแผ่นดิน (หรือเงินคงคลัง) นั้น อาจมีกรณีจำเป็นที่จะต้องจ่ายเงินก่อนที่ จะมีกฎหมายอนุญาตให้จ่ายก็ได้ ซึ่งได้แก่

(1) การจ่ายเงินตามมติให้จ่ายเงินไปก่อน หรือตามพระราชกำหนดตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 6 พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ.2491

²⁷ อิศสระ นิติทัศน์ประกาศ , วิธีการคลังกับการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลในสถานการณ์ฉุกเฉิน , หน้า 41 .

(2) การจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 หรือคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอ ก่อนที่มีกฎหมายอนุญาตให้จ่ายตามมาตรา 7 พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 ซึ่งมีทั้งหมด 5 กรณีดังกล่าวได้กล่าวไปข้างต้นแล้ว

ไม่ว่าจะเป็นการจ่ายเงินตามมติให้จ่ายเงินไปก่อน หรือการจ่ายเงินตามพระราชกำหนดที่ตั้งบัญชีไว้ในมาตรา 6 พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 หรือการจ่ายเงินก่อนที่จะมีกฎหมายอนุญาตให้จ่ายตามมาตรา 7 ของพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันนี้ก็ตามทั้ง 2 กรณีกฎหมาย (มาตรา 6 วรรคสอง และมาตรา 7 วรรคสอง พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491) ต่างก็บัญญัติให้ต้องตั้งเงินรายจ่ายเพื่อชดใช้ทั้งสิ้น ข้อแตกต่างระหว่างการตั้งเงินรายจ่ายเพื่อชดใช้การจ่ายเงินตามมติให้จ่ายเงินไปก่อน หรือตามพระราชกำหนดนั้น กฎหมายบัญญัติให้ตั้งเงินรายจ่ายเพื่อชดใช้ได้แต่เฉพาะในพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี หรือในพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติมเท่านั้น ในขณะที่การตั้งเงินรายจ่ายเพื่อชดใช้การจ่ายเงินก่อนที่จะมี กฎหมายอนุญาตให้จ่ายตามมาตรา 7 นั้น นอกจากจะตั้งเงินรายจ่ายเพื่อชดใช้ได้ทั้งในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ หรือในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมแล้ว ยังสามารถตั้งเงินรายจ่ายเพื่อชดใช้ในกฎหมายว่าด้วยการโอนงบประมาณรายจ่ายได้อีกด้วย

ประการที่สอง รายจ่ายเพื่อชดใช้เงินทุนสำรองจ่าย

เงินทุนสำรองจ่ายจำนวนหนึ่งร้อยล้านบาทตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 29 ทวิ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 นั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังสามารถนำเงินทุนนี้ไปจ่ายได้ในกรณีที่จำเป็นเพื่อประโยชน์แก่ราชการแผ่นดิน โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรี และเมื่อได้จ่ายไปแล้ว จะต้องตั้งรายจ่ายชดใช้เพื่อสมทบเงินทุนนั้นไว้จ่ายต่อไป

2) วิธีการตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 ได้กำหนดวิธีการตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้ไว้ ในมาตรา 14 ดังนี้

“มาตรา 14 รายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลังก็ดี หรือรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินทุนสำรองจ่าย ตามมาตรา 29 ทวิ ก็ดี ให้แยกตั้งไว้เป็นส่วนหนึ่งต่างหากในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย และให้ถือว่าเป็นรายจ่ายของปีงบประมาณที่ได้จ่ายเงินคงคลัง หรือเงินทุนสำรองจ่ายนั้น ๆ ไป

ดังนั้น จึงสามารถสรุปสาระสำคัญของการตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้ ได้ 2 ประการ คือ (1) จะต้องแยกงบประมาณรายจ่ายชดใช้ตั้งไว้เป็นส่วนหนึ่งต่างหาก ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย (2) ให้ถือว่าเป็นรายจ่ายที่ได้ตั้งไว้เพื่อชดใช้นั้นเป็นรายจ่ายของปีงบประมาณที่ได้จ่ายเงินคงคลังหรือเงินทุนสำรองจ่ายนั้น ๆ ไป

4.3 การติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ

ในส่วนนี้จะกล่าวถึงกลไกและวิธีการของรัฐสภาไทย ที่ใช้ในการควบคุมงบประมาณแผ่นดินภายหลังจากที่ได้ใช้จ่ายงบประมาณไปแล้ว โดยการติดตามการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ ซึ่งในทางปฏิบัติรัฐสภาไทยจะมีองค์กรหรือกลไกที่เกี่ยวข้องอยู่ 2 องค์กร คือ คณะกรรมาธิการของทั้งสองสภา และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

4.3.1 คณะกรรมาธิการนโยบายและติดตามผลงานงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาผู้แทนราษฎร

คณะกรรมาธิการนโยบายและติดตามผลงานงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นคณะกรรมาธิการสามัญประจำสภาที่ตั้งขึ้น โดยสภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยกรรมาธิการจำนวน 17 คน²⁸ หน้าที่ตามกฎหมายของคณะกรรมาธิการ²⁹ คือ การพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ตามที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาแล้วรายงานต่อสภา และในการปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมาธิการมีอำนาจเรียกเอกสารหรือบุคคลใด ๆ มาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่ รวมถึงมีอำนาจตั้งคณะอนุกรรมาธิการเพื่อพิจารณาปัญหาใด ๆ ตามที่คณะกรรมาธิการมอบหมายได้ ตามหลักการแล้ว เจตนารมณ์ของการมีคณะกรรมาธิการก็เพื่อช่วยเหลือและสนับสนุนการดำเนินงานของรัฐสภา ในการทำหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งได้แก่การตรากฎหมาย และการควบคุม ตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลนั่นเอง

สำหรับหน้าที่ของคณะกรรมาธิการนโยบายและติดตามผลงานงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้มอบหมาย³⁰ ได้แก่

1. ติดตามผลการดำเนินงานของกระทรวง ทบวง กรม กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา ราชการส่วนท้องถิ่นที่มีชื่อเรียกเป็นอย่างอื่น รัฐวิสาหกิจ บริษัทจำกัด และนิติบุคคลที่รัฐถือหุ้นว่าได้ปฏิบัติสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงต่อรัฐสภาไว้หรือไม่
2. ศึกษารวบรวมข้อมูลและสืบสวน สอบสวน ความเป็นมาของรายได้และการใช้จ่ายเงินงบประมาณตามโครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

²⁸ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2540 . ข้อ 76 .

²⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 . มาตรา 189 .

³⁰ หนังสือสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ที่ สผ 0008/7261 ลงวันที่ 13

3. ติดตามและตรวจสอบผลการปฏิบัติการใช้จ่ายเงินงบประมาณตามโครงการที่ปรากฏในงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน และโครงการอื่น ๆ นอกงบประมาณของแต่ละปี พร้อมทั้งเสนอแนะปัญหา ขอบกพร่อง แนวทางแก้ไขและส่งเสริมให้แก่รัฐบาล

4. ศึกษาและสอบสวนตามคำร้องเรียนของประชาชน และสมาชิกรัฐสภาเกี่ยวกับเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

5. ติดตามผลการปฏิบัติตามนโยบายติดตามผลงานและการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีของส่วนราชการต่าง ๆ อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา ราชการส่วนท้องถิ่นที่มีชื่อเรียกเป็นอย่างอื่น รัฐวิสาหกิจ บริษัทจำกัด และนิติบุคคลที่รัฐถือหุ้น ว่าได้ปฏิบัติตามสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงต่อรัฐสภาไว้หรือไม่

แม้ว่าคณะกรรมการจะได้รับมอบหมายจากสภาผู้แทนราษฎร ให้ทำหน้าที่ในหลายประการและมีขอบเขตกว้างขวางครอบคลุมการดำเนินงานของส่วนราชการต่าง ๆ นั้น โดยคณะกรรมการมีอำนาจที่จะเข้าไปทำการศึกษา และติดตามการทำงานของรัฐบาลได้เท่าที่คณะกรรมการจะมีความสนใจและให้ความสำคัญ อย่างไรก็ตาม ในการปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมการไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะบังคับให้ส่วนราชการหรือบุคคลต้องปฏิบัติตาม ซึ่งทำให้การติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของคณะกรรมการไม่มีประสิทธิภาพและน่าเชื่อถือ ประกอบกับคณะกรรมการไม่เจ้าหน้าที่หรือ Staff ที่จะให้ความช่วยเหลือ หรือทำการแทนในการติดตามและตรวจสอบผลการดำเนินงาน และผลงานงบประมาณจึงทำให้คณะกรรมการปฏิบัติหน้าที่ในแต่ละปีได้ไม่มากนัก ดังผลงานที่ปรากฏตามตัวอย่าง ดังนี้

(ก) ระหว่างวันที่ 1 มิถุนายน - 27 กันยายน 2539

- ประชุมคณะกรรมการ 8 ครั้ง คือ

1. พิจารณาผลกระทบโครงการพัฒนาท่าอากาศยานขอนแก่น
2. พิจารณาผู้ดัดริ่องเรียนการทุจริตในการประกวดราคาก่อสร้างของกรมชลประทาน
3. พิจารณาผู้ดัดริ่องเรียนปัญหาการขยายท่าอากาศยานจังหวัดนครศรีธรรมราช
4. พิจารณาเรื่องการก่อสร้างถนนลาดยางหรือถนนคอนกรีตในชนบทของกรมโยธาธิการและสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทในปีงบประมาณ 2540
5. พิจารณาผู้ดัดริ่องเรียนความเป็นธรรมเกี่ยวกับการขึ้นค่าธรรมเนียมพิเศษ (Surcharge)
6. พิจารณาเรื่องโครงการจัดซื้อคอมพิวเตอร์ของกรมอุตุนิยมวิทยา
7. พิจารณาผู้ดัดริ่องเรียนของเจ้าหน้าที่กรมประมง

- ศึกษาดูงานในประเทศ 2 ครั้ง คือ

1. ศึกษาดูงานการก่อสร้างมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์และสนามบินจังหวัดนครศรีธรรมราช วันที่ 31 สิงหาคม - 2 กันยายน 2539
2. ศึกษาดูงานการก่อสร้างสนามบินจังหวัดขอนแก่น วันที่ 8 - 9 กันยายน 2539

- ตั้งคณะอนุกรรมการ 2 คณะ คือ

1. คณะอนุกรรมการพิจารณาการชะลอโครงการก่อสร้างสนามบินหนองงูเห่า
2. คณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาปัญหาเรื่องร้องเรียน

(ข) ระหว่างวันที่ 17 พฤศจิกายน 2539 - 31 มีนาคม 2540

- ประชุมคณะกรรมการ 13 ครั้ง พิจารณาเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

1. พิจารณาเรื่องร้องเรียนให้พิจารณาตรวจสอบการประมูลโครงการก่อสร้างถนนในจังหวัดสมุทรสงคราม
2. พิจารณาการใช้จ่ายงบประมาณประจำปี 2539 - 2540 การดำเนินการก่อสร้างสะพานและแหล่งน้ำของ ร.พ.ช.
3. พิจารณาอนุมัตินโยบายการปรับลดงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาล
4. พิจารณาการจัดสรรงบประมาณที่ได้มีการแปรญัตติเพิ่มในปีงบประมาณ 2540 ในแผนงานโครงการก่อสร้างอาคารและแหล่งน้ำ
5. พิจารณาผลกระทบการปรับลดงบประมาณของกระทรวง ทบวงกรมต่าง ๆ 52 หน่วยงาน
6. พิจารณาการจัดสรรงบประมาณศูนย์บริหารเกษตรกรรมเคลื่อนที่
7. พิจารณาอนุมัติหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณของโครงการพัฒนาตำบล (คพต.) พิเศษตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
8. พิจารณาผลกระทบการปรับลดงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2540

- ตั้งคณะอนุกรรมการ 1 คณะ คือ

คณะอนุกรรมการปรับลดงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2540

4.3.2 คณะกรรมการวิสามัญศึกษาความพร้อมในการบังคับใช้ กฎหมายของวุฒิสภา

คณะกรรมการวิสามัญศึกษาความพร้อมในการบังคับใช้กฎหมายได้ตั้งขึ้นเป็นครั้งแรก เนื่องจากมีสมาชิกวุฒิสภาได้เสนอญัตติ และที่ประชุมวุฒิสภาลงมติให้จัดตั้งเมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2537 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาและความพร้อมในการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อจะได้แจ้งไปยังคณะรัฐมนตรีพิจารณาดำเนินการต่อไป คณะกรรมการวิสามัญชุดนี้ 29 คน มีภารกิจหลักประการหนึ่งคือ การพิจารณาศึกษาเรื่องการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของทุกปี นอกจากนั้นจะได้เลือกศึกษากฎหมายอื่น ๆ ที่เห็นว่ามีมีความสำคัญควบคู่กันไปด้วย โดยคณะกรรมการวิสามัญจัดตั้งคณะทำงานขึ้นมาตามจำนวนกฎหมายที่ต้องการจะศึกษา คณะกรรมการวิสามัญนี้ต่างจากคณะกรรมการนโยบายและติดตามผลงานฯ ของสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นคณะกรรมการสามัญที่มีบัญญัติรองรับสถานะไว้ในข้อบังคับ อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติเมื่อวุฒิสภาชุดก่อนครบวาระในปี 2539 แล้ว วุฒิสภาชุดใหม่ที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในปัจจุบันก็คงยึดแนวปฏิบัติ โดยเสนอให้มีคณะกรรมการวิสามัญศึกษาความพร้อมในการบังคับใช้กฎหมายต่อไป

การดำเนินงานของคณะกรรมการวิสามัญจะต้องขออนุญาตต่อวุฒิสภาก่อน ในทางปฏิบัติคณะกรรมการจะทำหน้าที่ติดตามการบังคับใช้พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีตลอดมา ฉะนั้น เพื่อให้เห็นแนวทางการติดตามและตรวจสอบจึงได้นำเสนอผลงานซึ่งปรากฏในรายงานของคณะกรรมการวิสามัญชุดแรก ซึ่งเสนอต่อวุฒิสภามาพอสมควร ดังนี้

คณะกรรมการวิสามัญฯ มีความเห็นว่า เพื่อให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจสามารถทำการเบิกจ่ายเงินงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรสามารถดำเนินงานตามแผนงาน/โครงการให้เสร็จสิ้นภายในปีงบประมาณควรพิจารณาและดำเนินการแก้ไขดังนี้

(1) รัฐควรกำหนดเป็นมาตรการให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจได้มีการจัดเตรียมความพร้อมในด้านการจัดหาครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้างไว้ให้พร้อม หากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจใดจัดซื้อหรือจัดจ้างครุภัณฑ์หรือสิ่งก่อสร้างที่มีคุณลักษณะ หรือรูปแบบที่ไม่เป็นไปตามที่ทางสำนักงบประมาณกำหนดไว้ ควรเสนอรายการให้สำนักงบประมาณพิจารณาก่อนที่จะขอตั้งงบประมาณเพื่อดำเนินการ

(2) รัฐควรกำหนดเป็นมาตรการให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจได้ให้ความสำคัญ ในการจัดทำแผนปฏิบัติการให้เหมาะสมสอดคล้องกับความสามารถในการปฏิบัติของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้ โดยพิจารณาถึงสถานภาพของการดำเนินการในการสำรวจออกแบบรายการตามกำหนดคุณลักษณะเฉพาะ พร้อมทั้งจัดทำแผนในการใช้จ่ายเงินให้สอดคล้องกับแผนปฏิบัติการที่วางไว้ บันทึกบัญชีและจัดทำข้อมูลที่สำคัญทางการเงิน เพื่อใช้เป็นเครื่องมือของผู้บริหารในการกำกับดูแลและติดตามการใช้จ่ายเงินงบประมาณ

(3) รัฐควรศึกษาสภาพปัญหาและอุปสรรค อันเกิดขึ้นจากการประสานงานของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อหาสาเหตุที่แท้จริงของปัญหาและอุปสรรคในการที่จะกำหนดเป็นนโยบาย และมาตรการแนวทางแก้ไขปัญหาที่เหมาะสม

(4) รัฐควรพิจารณาให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทมากขึ้นในการดำเนินการตามแผนงาน/โครงการ บางลักษณะแทนส่วนราชการบางหน่วยงานที่ไม่สามารถจัดทำโครงการหรืองานตามที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณได้

(5) ในส่วนของสำนักงบประมาณที่มีหน้าที่ในการจัดทำบัญชี กำหนดราคา ตามมาตรฐานครุภัณฑ์นั้น ควรกำหนดแบบรูป รายการ คุณลักษณะ หรือรายละเอียดเฉพาะให้กว้างขึ้น โดยให้มีการยืดหยุ่นได้ ตลอดจนควรมีการศึกษาผลดีและผลเสียของการกำหนดคุณลักษณะ ตามที่สำนักงบประมาณได้ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันกับการกำหนดคุณลักษณะยืดหยุ่นได้ว่า ลักษณะใดจะมีประสิทธิภาพมากกว่ากันภายในวงเงินที่เหมาะสมและเป็นธรรม

(6) รัฐควรให้ความสนใจหรือสอดส่องเป็นกรณีพิเศษ สำหรับในกรณีการใช้จ่ายเงินงบประมาณ ในระยะใกล้สิ้นปีงบประมาณของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ซึ่งมักปรากฏว่าหน่วยงานหลายหน่วยงานไม่ได้ให้ความสำคัญเท่าที่ควรในการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการประจำปี ซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญในการเพิ่มขีดความสามารถในการใช้จ่ายเงินที่ได้รับ

(7) รัฐควรนำหลักการเรื่องความสามารถในการใช้จ่ายเงินงบประมาณให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการจัดซื้อจัดจ้าง ที่กำหนดอย่างถูกต้องมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลสอดคล้องกับหลักการบริหารงบประมาณแผ่นดินที่ดีมาเป็นเกณฑ์ ในการพิจารณาบำเหน็จความชอบให้กับหัวหน้าส่วนราชการหรือหน่วยงานรัฐวิสาหกิจผู้มีหน้าที่ในการบริหารงบประมาณของหน่วยงานนั้น ๆ เป็นกรณีพิเศษประจำปีด้วย

(8) รัฐควรให้ความสำคัญต่อการพัฒนากระบวนการ หรือระบบงบประมาณแผ่นดินให้เป็นไปตามระบบ “งบประมาณแบบแผนงาน” หรือระบบ “PPBS” (PLANNING PROGRAMING BUDGETING SYSTEM) อย่างจริงจังให้มากยิ่งขึ้นและควรหลีกเลี่ยงแนวทางการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินในลักษณะของ “การงบประมาณแบบเพิ่มยอดเงิน” (INCREMENTAL BUDGETING) เหมือนดังเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบันในบางส่วน

(9) รัฐควรมีการริเริ่มหรือให้ความสนใจจัดทำงบประมาณในลักษณะแสดงภาพงบประมาณหลายปี (MULTI - YEAR BUDGET) ของรัฐบาลซึ่งจะมีประโยชน์ในการที่จะสามารถทำให้ทราบว่า รัฐบาลได้มีวัตถุประสงค์ดำเนินการตอบสนองนโยบายหลัก ๆ อย่างต่อเนื่องได้อย่างไร และจะต้องใช้จ่ายงบประมาณมากน้อยเพียงไร ในช่วงหลายปีที่เลือกนำเสนอ

(10) ในด้านการใช้จ่ายเงินโครงการพัฒนาพิเศษและโครงการพัฒนาจังหวัดของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2537 และประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2538 นั้น พบว่างบประมาณในส่วนนี้ยังไม่มี การกำหนดแผนการใช้จ่ายงบประมาณที่แน่นอนเหมือนดังเช่น การขอตั้งงบประมาณใน

แผนงาน/โครงการปกติ และในบางพื้นที่มีปัญหาการดำเนินงานในลักษณะเป็นการซ้ำซ้อนหรือขาดความพร้อมในการดำเนินงานของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ รัฐควรรำบประมาณในส่วนนี้ไปดำเนินการตามวิธีการจัดทำงบประมาณตามปกติ ซึ่งมีขั้นตอนและกระบวนการพิจารณาที่ถูกต้อง

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับคณะกรรมการนโยบายและติดตามผลงานงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ยังมีข้อแตกต่างที่สำคัญคือ คณะกรรมการวิสามัญของวุฒิสภาเมื่อเสร็จภารกิจแล้วก็ต้องยุบเลิกไป ทำให้ขาดการต่อเนื่อง หากจะตั้งขึ้นใหม่ต้องเสนอขออนุญาตต่อวุฒิสภาก่อนต่างจากคณะกรรมการวิสามัญซึ่งมีบัญญัติรองรับไว้ในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา นอกจากนี้ ยังมีปัญหาและอุปสรรคในทำนองเดียวกันกับคณะกรรมการนโยบายและติดตามผลงานงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาผู้แทนราษฎรด้วย

4.3.3 การตรวจสอบรายงานการรับจ่ายเงินประจำปีงบประมาณและงบการเงินของแผ่นดินประจำปี

การติดตามการใช้จ่ายงบประมาณตามหลักการแล้ว ก็เพื่อจะทราบว่า งบประมาณแผ่นดินที่รัฐสภาอนุมัติไว้แล้ว รัฐบาลได้มีการดำเนินการใช้จ่ายไปอย่างไร เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐสภาหรือไม่ กล่าวคือ ได้ใช้จ่ายไปตามจำนวน ภารกิจหรือวัตถุประสงค์ และระยะเวลาที่รัฐสภาได้พิจารณาอนุมัติไว้หรือไม่ และบรรลุผลตรงตามเป้าหมายที่รัฐบาลได้แถลงหรือชี้แจงไว้ต่อรัฐสภาเพียงใด ซึ่งภารกิจของการติดตามการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินดังกล่าว นับเป็นภารกิจอันสำคัญอีกประการหนึ่งของรัฐสภาที่จะปฏิเสธไม่ได้นอกเหนือจากการอนุมัติงบประมาณ แม้แต่รัฐสภาของอังกฤษ (Parliament) และรัฐสภาของสหรัฐอเมริกา (Congress) ก็ให้ความสำคัญกับภารกิจของการติดตาม และตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณเป็นอย่างมาก จะเห็นได้จากทั้งรัฐสภาของอังกฤษและรัฐสภาของอเมริกาได้มีการคิดค้นและพัฒนารูปแบบของการติดตามการใช้จ่ายงบประมาณขึ้น โดยการตั้งองค์กรหรือหน่วยงานที่มาทำหน้าที่แทนรัฐสภา ในการติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ เช่น General Accounting Office ของสหรัฐอเมริกาและ National Audit Office ของประเทศอังกฤษ ซึ่งถือได้ว่าเป็นรูปแบบที่มีประสิทธิภาพ และสามารถให้ความช่วยเหลือแก่รัฐสภาในการควบคุมงบประมาณแผ่นดินได้อย่างมีประสิทธิภาพ และบรรลุผลสำเร็จตามความมุ่งหมายของการควบคุมงบประมาณได้เป็นอย่างดี ซึ่งประเด็นสำคัญของทั้งสองรูปแบบอยู่ที่การสร้างหลักประกัน หรือความมั่นใจได้ว่าเงินที่รัฐสภาได้อนุมัติให้ใช้จ่ายไปแล้ว จะได้รับการใช้จ่ายไปตามเฉพาะวัตถุประสงค์ที่รัฐสภากำหนดเท่านั้น และอยู่ในความรับรู้ของรัฐสภาอย่างทั่วถึง

สำหรับในประเทศไทย การติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณโดย รัฐสภานั้น นอกจากคณะกรรมการนโยบายและติดตามผลงานงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎร และคณะกรรมการวิสามัญศึกษาความพร้อมในการบังคับใช้กฎหมายของวุฒิสภาแล้ว ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติไว้ให้มี “คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน” ซึ่งเป็นอิสระและเป็นกลาง และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินขึ้นมาทำหน้าที่แทน “สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน” เดิม ซึ่งมีปัญหาดังที่มีผู้ศึกษาวิจัยไว้ดังนี้

- 1) ไม่มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่
- 2) ไม่มีอำนาจชี้ขาดการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย รวมถึงไม่มีอำนาจการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย
- 3) การขาดมาตรการที่เคร่งครัด ในการกำกับการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน
- 4) มีความล่าช้าของการเสนอรายงานการตรวจสอบ การใช้จ่ายเงินของส่วนราชการ
- 5) สภาพปัญหาจากการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่ทำหน้าที่ติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินกับรัฐสภาที่ไม่ชัดเจน

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (ใหม่) มีความเป็นอิสระและเป็นกลาง โดยมีบทบัญญัติไว้รองรับในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ดังนี้

“มาตรา 312 การตรวจเงินแผ่นดินให้กระทำโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระและเป็นกลาง

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกเก้าคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากผู้ที่มีความชำนาญและประสบการณ์ ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน บัญชี การตรวจสอบภายใน การคลัง และด้านอื่น ๆ

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน่วยธุรการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระ โดยมีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบด้วยรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

ดูรายละเอียดใน วีระ ไทยวานิช , “การควบคุมงบประมาณแผ่นดินโดยรัฐสภาในประเทศไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีงบประมาณรายจ่าย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2539) , หน้า 70 – 76 .

พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้มีความชำนาญและประสบการณ์ ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน บัญชี การตรวจสอบภายใน การคลัง และด้านอื่น ๆ ให้ประธานวุฒิสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งประธานและกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละหกปี นับแต่วันที่ พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหาและการเลือก และการพ้นจากตำแหน่งคณะกรรมการ ตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงิน แผ่นดินและสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบด้วยรัฐธรรมนูญว่า ด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

การกำหนดคุณสมบัติและวิธีการเลือกบุคคล ซึ่งจะได้รับการแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการ ตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จะต้องเป็นไปเพื่อให้บุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมและมีความซื่อสัตย์สุจริต และเพื่อให้ได้หลักประกันว่าเป็นอิสระในการปฏิบัติ หน้าที่ของบุคคลดังกล่าว”

ปัจจุบันกฎหมายประกอบด้วยรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ยังอยู่ในระหว่าง การพิจารณาในวาระที่สอง ชั้นกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎร อย่างไรก็ตาม ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ตรวจเงินแผ่นดินและสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินไว้พอสรุปได้ ดังนี้

1) การจัดองค์กรของหน่วยงานตรวจเงินแผ่นดิน ประกอบด้วย 3 ส่วนสำคัญคือ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน กับผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระและเป็น กลาง และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

2) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ภายใต้การปฏิบัติ หน้าที่ในรูปของ “องค์คณะ” มีอำนาจหน้าที่หลัก 4 ประการ คือ

- วางนโยบาย
- การกำหนดมาตรฐานงาน
- งานให้คำปรึกษา
- งานชี้ขาด ซึ่งได้แก่ การรับรองบัญชีและงบประมาณ

3) หน้าที่ของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน คือ เป็นหน่วยงานธุรการให้ แก่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และเป็นกลไกในการตรวจเงินแผ่นดิน

4) การให้บริการแก่ทั้งฝ่ายรัฐสภาและฝ่ายบริหาร สำนักงานตรวจเงิน แผ่นดินต้องทำ “รายงานประจำปี” เสนอต่อรัฐสภา นอกจากนั้น ถ้าสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา มีความจำเป็น หรือเพื่อความเหมาะสมทันเหตุการณ์จะจัดทำ “รายงานระหว่างปี” สำหรับการ ตรวจสอบเฉพาะกรณีได้