

บทที่ 2

แนวความคิดในการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณ

คำว่าเงินแผ่นดินนอกงบประมานนั้น มิได้มีการให้คำนิยามไว้ในกฎหมายฉบับใดไว้อย่างชัดเจน แต่เมื่อพิจารณาจากถ้อยคำแล้ว ทำให้เห็นถึงนัยของความหมายได้ว่าเงินแผ่นดินนอกงบประมาณเป็นเงินแผ่นดินชนิดหนึ่ง ดังนั้นจึงควรพิจารณาถึงความหมายของคำว่าเงินแผ่นดินในเบื้องต้นเสียก่อน ทั้งนี้เพื่อให้ได้ภาพของคำว่า เงินแผ่นดินนอกงบประมาณที่ชัดเจนขึ้น อันจะนำไปสู่กรอบแห่งการศึกษาถึงประเภทและปัญหาการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณต่อไป

2.1 ความหมายของเงินแผ่นดิน

ศาสตราจารย์ ดร. อิศระ นิติศัพท์ประกาศ ได้กล่าวถึงความหมายของคำว่าเงินแผ่นดิน โดยแยกพิจารณาออกเป็น 3 ความหมาย กล่าวคือ ความหมายโดยทั่วไป ความหมายในทางการคลัง และความหมายของเงินแผ่นดินในทางกฎหมาย ดังนี้¹

2.1.1 ความหมายทั่วไป

เป็นความหมายที่พิจารณาตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2525 ซึ่งให้ความหมายของคำว่า “แผ่นดิน” หมายถึง ประเทศ หรือ รัฐ ดังนั้นในทางหลักภาษา “เงินแผ่นดิน” จึงหมายถึงเงินของประเทศ หรือเงินของรัฐ ตามนัยดังกล่าว เงินต่าง ๆ ที่เป็นของรัฐจึงถือว่าเป็นเงินแผ่นดินทั้งสิ้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าในความหมายตามหลักภาษานั้น เงินแผ่นดินมีความหมายที่กว้างขวางมาก

¹ อิศระ นิติศัพท์ประกาศ, คำสอนวิชากฎหมายการคลัง พ.ศ.2539, เอกสารอัครสำเนา, หน้า 51-53

2.1.2 ความหมายในทางการคลัง

ความหมายในทางการคลังของเงินแผ่นดินนั้น ศาสตราจารย์
ดร.อิสสระ นิตินันท์ประกาศ เห็นว่า เพื่อประโยชน์ในทางการคลังของรัฐ ได้มีการแบ่งเงิน
ของรัฐออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ เงินงบทัวไป และเงินงบทพิเศษ

เงินงบทัวไป หมายถึง เงินที่รัฐมีไว้เพื่อใช้จ่ายในกิจการของรัฐ
โดยทัวไป

เงินงบทพิเศษ หมายถึง เงินที่รัฐมีไว้เพื่อใช้ในกิจการใด ๆ ที่กำหนด
ไว้เป็นการเฉพาะเจาะจง เช่น เงินกองทุนน้ำมัน ที่มีไว้ใช้จ่ายในการรักษาระดับราคาน้ำมัน
และเงินของรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐ และหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ ซึ่ง
มีไว้เพื่อใช้จ่ายสำหรับกิจการขององค์การ หรือหน่วยงานนั้นโดยเฉพาะ หรือในกรณีของ
กองทุนสงเคราะห์เกษตรกร กองทุนปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร เป็นต้น

จากการแบ่งเงินของรัฐในทางการคลังออกเป็น 2 ประเภทข้างต้น
ทำให้เห็นได้ว่า คำว่า เงินแผ่นดิน ในทางการคลัง หมายถึงเงินที่รัฐมีไว้เพื่อใช้จ่ายในกิจการ
ของรัฐโดยทัวไป (GENERAL FUNDS) ซึ่งมีความหมายแตกต่างจากเงินงบทพิเศษ
(SPECIAL FUNDS)

2.1.3 ความหมายในทางกฎหมาย

สำหรับความหมายของเงินแผ่นดินในทางกฎหมาย ปรากฏว่าใน
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2538 มาตรา 153
บัญญัติว่า “การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วย
งบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือกฎหมายเกี่ยวกับการโอน
งบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง.....” อันถือเป็นกฎหมายแม่บทที่กำหนดเกี่ยวกับการ
การจ่ายเงินแผ่นดิน ก็มีได้ให้ความหมายที่ชัดเจนของคำว่าเงินแผ่นดินไว้ แต่เมื่อ
พิจารณาประกอบกับบทบัญญัติทั้งหลายของพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ.2491 แล้ว ทำ
ให้เห็นนัยของกฎหมายว่า “เงินแผ่นดิน” หมายถึง เงินที่กระทรวงการคลังมีอำนาจหน้าที่
ดูแลรักษาไว้เพื่อใช้จ่ายในกิจการโดยทัวไปของรัฐ ดังนั้น ในทางกฎหมาย คำว่า เงินแผ่นดิน
จึงหมายถึงเงินที่กระทรวงการคลังถือกรรมสิทธิ์ หรือครอบครองไว้ในนามของรัฐ เพื่อใช้

จ่ายในกิจการทั่วไปของรัฐ และรวมตลอดถึงเงินที่ส่วนราชการต่าง ๆ ได้รับไว้และจะต้องนำส่งให้กระทรวงการคลังดูแลรักษาตามกฎหมายด้วย

2.2 ประเภทของเงินแผ่นดินในทางกฎหมาย

ตามที่ได้กล่าวแล้วว่า เงินแผ่นดินในทางกฎหมายนั้น หมายถึง เงินที่กระทรวงการคลังครอบครองดูแลไว้เพื่อใช้จ่ายในกิจการทั่วไปของรัฐ ซึ่งเงินที่กระทรวงการคลังดูแล หรือเงินที่รัฐได้รับไว้ นั้น อาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

2.2.1 เงินที่รัฐได้รับชำระไว้โดยไม่มีข้อผูกพันที่ต้องชำระคืน ซึ่งในทางการคลังเรียกเงินประเภทนี้ว่า “เงินรายได้แผ่นดิน” ซึ่งจำแนกเป็น

- (1) รายได้จากภาษีอากร
- (2) รายได้จากการขายสิ่งของและบริการ
- (3) รายได้จากการรัฐพาณิชย์
- (4) รายได้อื่น

2.2.2 เงินที่ได้รับไว้โดยมีข้อผูกพันที่ต้องชำระคืน ได้แก่ เงินกู้ เงินฝาก เงินขายบิล และ เงินทุนหมุนเวียน ซึ่งเงินกู้ที่จะถือว่าเป็นเงินแผ่นดินตามความหมายในทางกฎหมายนั้น หมายถึงเงินกู้ที่กระทรวงการคลังในนามของรัฐบาลเป็นผู้กู้ และกระทรวงการคลังเป็นผู้เก็บรักษาเงินกู้นั้นไว้ ดังนั้นหากเป็นเงินกู้ที่กระทรวงการคลังมิได้เก็บรักษาไว้ เงินกู้ดังกล่าวก็ไม่ใช่เงินแผ่นดินตามความหมายในทางกฎหมาย แต่เป็นเงินแผ่นดินตามความหมายทั่วไป ซึ่งถือเป็นเงินของรัฐ

2.3 ความหมายของเงินแผ่นดินนอกงบประมาณ

การใช้จ่ายเงินแผ่นดินที่เป็นที่รู้จักกันโดยทั่วไปนั้นเห็นจะได้แก่เงินแผ่นดินที่เรียกว่างบประมาณรายจ่าย ซึ่งการจ่ายเงินแผ่นดินเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปีของประเทศนั้น ได้กระทำตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญและในกฎหมายเงินคงคลังอันได้แก่พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ.2491 กล่าวคือ การจ่ายโดยกฎหมาย

งบประมาณรายจ่าย กฎหมายงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือกฎหมายเกี่ยวกับการโอน งบประมาณ แต่คำว่าเงินแผ่นดินนอกงบประมาณนั้น มิได้มีการให้คำนิยามที่ชัดเจนไว้ใน กฎหมายใด ๆ หากแต่เมื่อพิจารณาตามนัยของถ้อยคำแล้ว อาจแปลความได้ว่า เงินแผ่นดิน นอกงบประมาณเป็นเงินแผ่นดินประเภทหนึ่งที่มีการจ่ายนอกเหนือจากที่ได้กำหนดไว้ใน กฎหมายงบประมาณรายจ่าย กฎหมายงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือ กฎหมายเกี่ยวกับการ โอนงบประมาณ

ดังนั้นเมื่อพิจารณาถึงความหมายของเงินแผ่นดินในทางกฎหมาย ที่หมายถึง เงินที่อยู่ในความครอบครองของกระทรวงการคลังในนามของรัฐเพื่อประโยชน์ในการใช้จ่าย ในกิจการทั่วไปของรัฐ และรวมตลอดถึงเงินที่ส่วนราชการต่าง ๆ ใ้รับ และจะต้องนำส่ง กระทรวงการคลังดูแลด้วยแล้ว ความหมายของคำว่าเงินแผ่นดินนอกงบประมาณที่จะกล่าว ถึงในต่อไปข้างหน้านี้ จึงมีความหมายเฉพาะเงินแผ่นดินที่อยู่ในความดูแลของกระทรวง การคลัง ไม่ว่าจะเป็นคลังจังหวัด คลังอำเภอ หรือเงินแผ่นดินที่อยู่ในบัญชีเงินฝาก กระแสรายวันของกระทรวงการคลังที่ธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งการใช้จ่ายนั้นอยู่นอก งบประมาณแผ่นดิน หรือ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การใช้จ่ายมิได้อยู่ในกฎหมายงบประมาณ รายจ่ายประจำปี กฎหมายงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือ กฎหมายว่าด้วยการโอน งบประมาณรายจ่าย

เงินแผ่นดินนอกงบประมาณตามความหมายที่กล่าวข้างต้นจึงไม่รวมถึงเงิน ของรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ตลอดจน เงินรายได้ของมหาวิทยาลัย เพราะเหตุที่กระทรวงการคลัง มิได้ทำหน้าที่ในการเก็บรักษาเงินไว้ ดังนั้นในการศึกษาถึงการควบคุมการใช้จ่ายเงิน แผ่นดินนอกงบประมาณในที่นี้จึงหมายความเฉพาะการใช้จ่ายเงินนอกเหนือจากงบประมาณ รายจ่าย งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และเป็นเงินที่อยู่ในความดูแลของกระทรวงการคลัง เท่านั้น

2.4 ความเป็นมาในการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณ

การใช้จ่ายเงินแผ่นดินในประเทศต่าง ๆ ช่วง คริสตวรรษที่ 19 รัฐสภาจะมีบทบาทมากในการเข้ามาควบคุมการใช้จ่าย โดยเห็นว่ารัฐไม่ควรมีบทบาทมากเกินไป ซึ่งเป็นแนวความคิดแบบ เสรีนิยม (Liberalism) โดยการให้ความสำคัญต่อปัจเจกบุคคล (Individual) และปล่อยให้เศรษฐกิจเป็นไปตามกลไกของตัวเองตามหลักการ *laissez faire* การควบคุม อย่างหนึ่งที่แสดงออกมาให้เห็นคือการใช้ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ ซึ่งจะมีการควบคุมวัตถุประสงค์การใช้จ่ายเงินมาก แต่เมื่อเวลาเปลี่ยนไปประกอบกับภาวะของสงครามโลก จึงทำให้การใช้จ่ายของภาครัฐมีความจำเป็นมากขึ้น อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศนั่นเอง

งบประมาณแบบแสดงรายการหรือที่เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า งบประมาณแบบดั้งเดิม (traditional budget) นั้น เป็นระบบงบประมาณที่เก่าแก่ที่สุด ระบบดังกล่าวเกิดขึ้นในคริสต์วรรษที่ 19 ซึ่งเป็นสมัยที่ประเทศต่าง ๆ มีความเชื่อมั่นว่าการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลจะนำมาซึ่งความเสียหายแก่เศรษฐกิจของชาติตามความคิดเห็นของทฤษฎีการคลังมหาชนในสมัยนั้น ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐให้มีจำนวนน้อยที่สุด และเท่าที่จำเป็นในการดำเนินงานอันเป็นหน้าที่เก่าแก่ของรัฐ ซึ่งได้แก่การป้องกันประเทศ การรักษาความสงบเรียบร้อย การต่างประเทศและการศาล ฉะนั้น งบประมาณรายจ่ายประจำปีของประเทศต่าง ๆ ในสมัยคริสต์วรรษที่ 19 จึงมีจำนวนเงินที่ไม่มากนัก คือไม่เกินร้อยละ 15 ของผลผลิตรวมประชาชาติ (G.D.P.)

การสร้างระบบงบประมาณในสมัยคริสต์วรรษที่ 19 นั้น นอกจากจะมีความมุ่งหมายในทางการเมือง คือเพื่อให้รัฐสภาซึ่งงบประมาณเป็นเครื่องมือในการควบคุมการบริหารของรัฐบาลแล้วยังมีความมุ่งหมายในทางการคลังด้วย กล่าวคือ การควบคุมให้การใช้จ่ายเงินของรัฐบาลเป็นไปอย่างประหยัด ดังนั้น เพื่อให้เป็นไปตามความมุ่งหมายในทางการคลังดังกล่าว ประเทศต่าง ๆ จึงได้กำหนดโครงสร้างงบประมาณในลักษณะที่จะแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลจะซื้อสิ่งของและบริการอะไรบ้าง ในปริมาณเท่าใด ทั้งนี้ เพื่อให้รัฐสภาซึ่งเป็นผู้อนุมัติงบประมาณสามารถพิจารณาได้ว่าการใช้จ่ายเงินตามที่ขอตังงบประมาณมานั้น เป็นไปตามความจำเป็นในการดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานของรัฐและประหยัดหรือไม่ ดังจะเห็นได้ว่าในระบบงบประมาณแบบแสดงรายการมีการจำแนกประเภทรายจ่ายตามประเภทของสิ่งของหรือบริการที่รัฐบาลจะต้องใช้ในการดำเนินงานการจำแนกประเภท

รายจ่ายดังกล่าวเรียกว่าการจำแนกประเภทรายจ่ายตามวัตถุประสงค์ของการใช้จ่าย (Classification by objects of expenditure) วัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายก็คือหมวดรายจ่าย ในภาษางบประมาณของไทยนั่นเอง เช่นเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าใช้สอย ค่าวัสดุ ค่าครุภัณฑ์ เป็นต้น

ตามที่กล่าวมานี้อาจสรุปได้ว่า แนวความคิดซึ่งเป็นพื้นฐานของระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ ก็คือแนวความคิดในการควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐดังกล่าวแล้วข้างต้น ดังนั้น การควบคุมงบประมาณในระบบนี้จึงเข้มงวดมาก โดยเน้นหนักการควบคุมในทางกฎหมาย (ความถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบของการก่อหนี้ผูกพันและการจ่ายเงิน) และการควบคุมในทางบัญชี ผลพลอยได้จากการนำระบบงบประมาณแบบแสดงรายการมาใช้ก็คือเจ้าหน้าที่ซึ่งมีหน้าที่ควบคุมงบประมาณจะมีความโน้มเอียงที่จะปฏิบัติการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานรัฐบาล

นับตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่หนึ่งยุติลงเป็นต้นมา การดำเนินงานของรัฐได้ขยายขอบเขตออกไปจากเดิมมากและกว้างขวางยิ่งขึ้นทุกที ทั้งนี้เป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศต่าง ๆ ซึ่งทำให้รัฐต้องเข้ามามีบทบาทในด้านเศรษฐกิจและสังคมมากขึ้น ในขณะที่เดียวกันทฤษฎีการคลังมหาชนสมัยใหม่มีความเห็นว่าการใช้จ่ายเงินของรัฐนั้นไม่ทำให้เกิดความเสียหายแก่ระบบเศรษฐกิจของชาติเสมอไปในทางตรงกันข้ามการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลเป็นเครื่องมือที่สำคัญอย่างหนึ่งของรัฐในการเข้าแทรกแซงในทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อให้เกิดความสมดุลย์ทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งเป็นจุดมุ่งหมายหรืออุดมการณ์ของชาติ ดังนั้น นับแต่นั้นมาโดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองได้ยุติลงแล้ว การใช้จ่ายเงินของประเทศต่าง ๆ ในแต่ละปีจึงมีจำนวนเงินอันมหาศาล ภายหลังสงครามโลกครั้งนี้สิ้นสุดลงแล้ว งบประมาณประจำปีของประเทศต่าง ๆ ที่พัฒนาแล้วมีอัตราซึ่งเทียบได้เป็นร้อยละ 25-30 ของรายได้ประชาชาติ (national income)²

² อิศสระ นิติทัณฑ์ประภาศ, "แนวความคิดและองค์ประกอบของระบบงบประมาณแบบแผนงาน", หนังสือสำนักงานงบประมาณ 25 ปี, 2527 หน้า 19-20

ในประเทศไทยซึ่งก็ได้รับผลกระทบจากภาวะสงครามเช่นกัน การใช้จ่ายที่จำกัดเฉพาะในกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปีจึงไม่เพียงพอ ในช่วงภายหลังสงครามโลก ครั้งที่ 2 อันเป็นช่วงที่ประเทศประสบปัญหาทางเศรษฐกิจมาก (พ.ศ.2488-2491) เครื่องอุปโภค บริโภคมีราคาสูง จึงมีการใช้จ่ายเงินที่นอกเหนือจากที่กำหนดในกฎหมายงบประมาณรายจ่ายในขณะนั้น โดยจุดมุ่งหมายเพื่อจะซื้อเครื่องอุปโภค บริโภคมาจำหน่ายให้แก่ประชาชนในราคาถูก ซึ่งก็คือการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณนั่นเอง และในขณะนั้นก็ไม่มียกกฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะว่าจะจ่ายเงินภายนอกงบประมาณได้หรือไม่³

เหตุการณ์นี้เกิดขึ้นในปี พ.ศ.2489 ในสมัยรัฐบาลของพลเรือตรี ถวัลย์ ชำรงนาวาสวัสดิ์ ซึ่งเป็นเวลาที่สงครามมหาเอเชียบูรพาเพิ่งยุติลงเพียงปีเศษ ในเวลานั้น เศรษฐกิจของประเทศซึ่งได้รับความเสียหายจากภาวะสงครามยังไม่เข้าสู่ภาวะปกติ รัฐบาลจึงต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจทุกวิถีทาง ปัญหาใหญ่ที่เผชิญหน้ารัฐบาลในขณะนั้นก็คือ การที่ราคาสินค้าโดยทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สินค้าประเภทเครื่องอุปโภคบริโภคที่จำเป็นในการครองชีพของประชาชนมีราคาแพง ทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อน รัฐบาลได้ใช้มาตรการต่าง ๆ ในการแก้ปัญหาดังกล่าว ซึ่งรวมทั้งการส่งเสริมการเพิ่มผลผลิต การเกษตรและส่งเสริมการตลาดเพื่อรองรับผลผลิตที่เพิ่มขึ้น นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้นำวิธีการใหม่อย่างหนึ่งมาใช้ในการแก้ปัญหาสินค้ามีราคาแพง วิธีการดังกล่าวก็คือการจัดตั้งองค์การที่มีชื่อว่า “องค์การสรรพอาหาร” ขึ้น เมื่อวันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ.2489 องค์การดังกล่าวเป็นหน่วยงานของรัฐ มีหน้าที่จัดหาสินค้าเครื่องอุปโภค บริโภคที่จำเป็นในการครองชีพมาขายให้แก่ประชาชนในราคาถูก⁴

³ บันทึกการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง ทิศทางงบประมาณไทย 2535 วันจันทร์ที่ 15 กรกฎาคม 2534 คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หน้า 21-23

⁴ อิศสระ นิตินัทธ์ประกาศ, “ความเป็นมาในการตราพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ.2491”, อนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพนางชวนชื่น นิตินัทธ์ประกาศ (กรุงเทพฯ ฟินนี่พับลิชชิง, 2533) หน้า 66-67

เมื่อได้จัดตั้งองค์การสรรพอาหารขึ้นแล้ว รัฐบาลได้จ่ายเงินจำนวนหนึ่ง (ประมาณ 50 ล้านบาท) ให้องค์การนี้ให้เป็นเงินทุนหมุนเวียนโดยมิได้มีรายการกำหนดไว้ในงบประมาณประจำปี และรัฐบาลก็ได้ขออนุมัติจ่ายเงินในรายการดังกล่าวต่อรัฐสภา จึงมีการพูดกันว่า การจ่ายเงินดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เพราะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2489 บัญญัติว่างบประมาณแผ่นดินประจำปีต้องตราขึ้นเป็นพระราชบัญญัติ นอกจากนี้ยังปรากฏว่าองค์การสรรพอาหารได้จ่ายเงินให้เอกชนบางรายขึ้นไปซื้อสินค้าเพื่อนำมาขายให้แก่องค์การสรรพอาหาร ซึ่งก็มีผู้อ้างว่าน่าจะไม่นชอบด้วยระเบียบข้อบังคับของกระทรวงการคลัง ดังนั้น ในการเปิดอภิปรายทั่วไปในนโยบายของรัฐบาลเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะ ระหว่างวันที่ 19-26 พฤษภาคม 2490 พรรคประชาธิปัตย์ซึ่งเป็นพรรคฝ่ายค้านจึงได้หยิบยกเรื่องการจ่ายเงินให้องค์การสรรพอาหาร และการจ่ายเงินอื่นขององค์การสรรพอาหารดังกล่าวขึ้นมาอภิปราย

ในการอภิปรายในปัญหาดังกล่าว สมาชิกพรรคประชาธิปัตย์ได้กล่าวหาว่าการที่รัฐบาลได้จ่ายเงินให้แก่องค์การสรรพอาหารโดยมิได้มีรายการกำหนดไว้ในงบประมาณประจำปีก็ผิด การที่องค์การสรรพอาหารได้ให้เงินบุคคลบางคนขึ้นไปเพื่อนำไปซื้อสินค้ามาขายให้แก่ตนก็ผิด เป็นการกระทำที่มีชอบด้วยกฎหมายและขัดกับระเบียบการคลัง โดย นายควง อภัยวงศ์ ส.ส.จังหวัดพระนคร หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งเป็นผู้เปิดการอภิปรายได้กล่าวถึงปัญหาในการจ่ายเงินให้แก่องค์การสรรพอาหาร ดังนี้

“.....องค์การสรรพอาหารใช้เงินที่จัดตั้งสรรพอาหาร โดยไม่ได้รับความยินยอมของสภาฯ เป็นการถูกต้องตามพระราชบัญญัติงบประมาณหรือไม่...แต่ถ้าว่ากันตามหลักธรรมดาแล้วใช้ไม่ได้ เพราะใช้เงินงบประมาณในการที่ทำงานใหญ่ ๆ ไต่ ๆ อย่างนี้ ซึ่งจำเป็นต้องให้ทางสภาทราบ แต่คณะรัฐบาลมิได้ใช้ดุลยพินิจว่า โครงการของรัฐบาลที่จะใช้เงินนั้นมันควรจะเอาผลให้ได้ และได้ชี้แจงว่ารัฐบาลเห็นว่ามีความจำเป็นต้องนำไปก่อน เมื่อเปิดสภาที่จะต้องถือข้อใหญ่ใจความว่า รัฐบาลต้องเสนอพระราชบัญญัติทันทีที่ต้องขอรับอนุมัติจากสภา แต่ไม่อย่างนั้น สภาฯจะทราบได้อย่างไรในเรื่องการเงิน ก็เมื่อรัฐบาลส่งไปแล้วอย่างนี้จะทำอย่างไร เราอนุญาตให้แต่ในเวลาฉุกเฉินแล้วก็ต้องมาแจ้งพวกเรานี้ ซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชนโดยแท้.....”⁵

⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 68-69

การอภิปรายของสภาผู้แทน เกี่ยวกับปัญหาการจ่ายเงินให้องค์การ สรรพอาหารดังกล่าวข้างต้น ทำให้พรรคประชาธิปัตย์ทราบอย่างแน่ชัดว่า การที่รัฐบาลสามารถจ่ายเงิน โดยไม่ต้องได้รับอนุมัติจากรัฐสภาได้ในบางกรณีนั้น ก็เนื่องจากว่ากฎหมายมีช่องโหว่ กล่าวคือ

(1) มาตรา 55 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2489 ซึ่งบัญญัติว่างบประมาณแผ่นดินประจำปีจะต้องตราขึ้นเป็นพระราชบัญญัตินั้น มีความหมายแต่เพียงว่า งบประมาณที่รัฐบาลจัดทำขึ้นนั้นต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา และความเห็นชอบนั้นต้องกระทำในรูปแบบของการตราพระราชบัญญัติ เมื่อเป็นเช่นนี้การจ่ายเงินแผ่นดินนอกเหนือจากที่รัฐสภาได้อนุญาตไว้ในงบประมาณประจำปีหรืองบประมาณเพิ่มเติม จึงไม่ขัดกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว ฝ่ายค้านเองก็ดูเหมือนว่าจะเข้าใจปัญหานี้ดี จึงเพียงแต่กล่าวอ้างว่าการจ่ายเงินให้องค์การสรรพอาหาร โดยไม่มีรายการในงบประมาณ เป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ ของรัฐธรรมนูญ หาได้กล่าวว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญไม่

(2) ในเวลานั้น ไม่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือบทบัญญัติของพระราชบัญญัติใด ๆ ที่กำหนดว่าการจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้แต่เฉพาะที่อนุญาตไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี พระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติมหรือกฎหมายอื่น เมื่อเป็นเช่นนี้ การที่รัฐบาลจ่ายเงินประเภทเงินทุนหมุนเวียนหรือประเภทเงินยืมโดยไม่ได้รับอนุญาตจากรัฐสภา จึงไม่ขัดกันกับกฎหมายใด ๆ

(3) ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2477 ข้อ 70 ได้ให้อำนาจรัฐบาลจ่ายเงินเกินกว่าจำนวนที่สภาได้อนุมัติให้เบิกจ่ายตามงบประมาณ ถ้ามีเหตุฉุกเฉิน การให้อำนาจดังกล่าวทำให้รัฐบาลสามารถจ่ายเงินแผ่นดินในกรณีฉุกเฉินไปก่อน แล้วมาขออนุมัติรัฐสภาในภายหลังได้

ด้วยเหตุนี้ พรรคประชาธิปัตย์จึงเป็นว่าจำเป็นจะต้องตราพระราชบัญญัติเพื่ออุดช่องโหว่ของกฎหมายดังกล่าวข้างต้นโดยเร็วที่สุด เพื่อให้รัฐสภามีอำนาจควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลอย่างสมบูรณ์

ต่อมาเมื่อ นายควง อภัยวงศ์ หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ได้จัดตั้งรัฐบาล ภายหลังการรัฐประหาร เมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2490 จึงได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติวิธีการคลัง พ.ศ.2491 (ปัจจุบันคือ พระราชบัญญัติเงินคลัง พ.ศ.2491) โดยในขณะนั้นมี หม่อมเจ้าวิวัฒนไชย ไชยันต์ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ทั้งนี้ก็เพื่อเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินแผ่นดินขึ้น จึงถือเป็นต้นกำเนิดของการเกิดพระราชบัญญัติ

เงินคงคลัง และเป็นต้นกำเนิดของการใช้จ่ายเงินแผ่นดินที่นอกเหนือจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี ดังที่ปรากฏในมาตรา 6 มาตรา 7 มาตรา 8 และมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ.2491

ที่กล่าวข้างต้นจึงเป็นความเป็นมาในการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณในประเทศไทย ซึ่งโดยนัยนี้จะเห็นได้ว่าการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมานนั้นมีใช้แต่ก่อให้เกิดผลเสีย หากแต่การใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณที่เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพการณ์ในขณะใดขณะหนึ่งก็จะทำให้เกิดผลดีได้ โดยเฉพาะในกรณีที่เกิดความจำเป็นเร่งด่วนขึ้น หรืออย่างเช่นในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ใช้เงินบำรุงการศึกษาช่วยในการสนับสนุนกิจกรรมและการให้ความสำคัญต่อการศึกษา เป็นต้น แต่อย่างไรก็ดีหากการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณมิได้กระทำโดยความเหมาะสม และคำนึงถึงหลักทางการคลังแล้ว ก็จะก่อให้เกิดปัญหาตามมา อย่างมาก ดังนั้นจึงจำเป็นต้องพิจารณาถึงประเภท การใช้จ่าย ตลอดจนปัญหาของเงินแผ่นดินนอกงบประมาณในบทต่อไป ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการควบคุมการใช้จ่ายที่เหมาะสม และสอดคล้องกันระหว่างเงินแผ่นดินในงบประมาณ และ เงินแผ่นดินนอกงบประมาณ

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย