วินัยทางการคลังและงบประมาณ : ศึกษากรณีการไปศึกษาดูงานต่างประเทศของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจ

ธาดา แสงสุวรรณ

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปรีดี พนมยงค์
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์
พ.ศ. 2560

Fiscal Discipline and Budget : Case Study on Travel and Study in Foreign Countries by Government Services, Government Sectors and Public Enterprises

Thada Saengsuwan

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Pridi Banomyong faculty of Law, Dhurakij Pundit University

2017

หัวข้อวิทยานิพนธ์ วินัยทางการคลังและงบประมาณ : ศึกษากรณีการไปศึกษาดูงานต่างประเทศของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจ
ชื่อผู้เขียน ธาดา แสงสุวรรณ
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาะ
สาขาวิชา นิติศาสตร์
ปีการศึกษา 2559

บทคัดย่อ

วินัยทางการคลัง (Fiscal Discipline) คือ การที่รัฐสามารถรักษาดุลยภาพระหว่างรายได้กับรายจ่ายหรือ ดุลการคลังเอาไว้ได้ ซึ่งจะทำให้รัฐมีเสถียรภาพทางการคลัง มีความน่าเชื่อถือทั้งทางกลไกและกระบวนการทางการคลัง โดยจะต้องประกอบไปด้วยในด้านรายได้ รายจ่ายและการเงินการบัญชี โดยการดำเนินการดังกล่าวจะต้องเป็นไปด้วยความรับผิดชอบ โปร่งใส และตรวจสอบได้ โดยวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษามาตรการทางการคลังและงบประมาณรวมถึงกฎหมายเกี่ยวกับการอนุมัติ การควบคุมและการบริหารงบประมาณรายจ่าย เพื่อให้ทราบถึงปัญหาหรือขอบกพร่องของกฎหมาย โดยยึดหลักการทางงบประมาณ หลักธรรมาภิบาล หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและกรอบวินัยทางการคลัง มาใช้ในการวิเคราะห์ถึงปัญหาการใช้จ่ายงบประมาณในการศึกษาดูงานต่างประเทศ ของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจ เพื่อนำไปสู่ความมีวินัยทางการคลังของประเทศไทย

จากการศึกษาพบว่า ประเทศไทยมีการใช้จ่ายงบประมาณในการศึกษาดูงานต่างประเทศ ของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจนั้น มีการใช้จ่ายงบประมาณค่อนข้างสูงโดยพิจารณาได้จาก งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณแต่ละปี จนเป็นปัญหาในการใช้จ่ายงบประมาณดังกล่าวไม่สอดคล้องต่อหลักวินัยทางการคลัง และเมื่อได้วิเคราะห์ถึงปัญหาจึงทราบว่าเป็นปัญหาทางกฎมายของประเทศไทย กล่าวคือ หลังจากร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณผ่านความเห็นชอบและอนุมัติจากสภาและตราออกเป็นกฎหมายให้ใช้จ่ายได้ตามที่จัดสรรและผ่านการอนุมัติแล้วนั้น แต่ผู้วิจัยเห็นว่ากฎหมายของประเทศไทยได้ให้อำนาจกับฝ่ายบริหารในการใช้จ่ายงบประมาณได้ตามอำเภอใจ โดยสามารถโอนหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายได้ ซึ่งปราศจากการอนุมัติและควบคุมจากฝ่ายนิติบัญญัติแต่อย่างใด ทำให้ฝ่ายบริหารไม่ว่าจะส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ทุกภาคส่วน ได้อาศัยปัญหาทางกฎหมายตรงนี้ หาผลประโยชน์ให้ตนเองหรือพวกพ้อง ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมก็ดี

และทำให้วัตถุประสงค์และแนวคิดในการศึกษาดูงานต่างประเทศ บิดเบือนหรือผิดเพี้ยนไปจากแต่ก่อน จนเป็นเหตุนำไปสู่การทุจริตและคอร์รัปชั่นตามมา

ดังนั้น การที่ประเทศไทยจะสร้างวินัยทางการคลังได้ต้องอาศัยมาตรการทางงบประมาณและองค์ประกอบหลายๆ ด้าน อาทิ เช่น หลักงบประมาณ หลักธรรมาภิบาล และหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และไม่ควรยึดเป็นเพียงประเพณีปฏิบัติเท่านั้น แต่ต้องบัญญัติหลักการดังกล่าวลงในตัวบทกฎหมายเพื่อมีผลบังคับใช้เป็นการทั่วไปและมีมาตรการและมาตรฐานเท่าเทียมกัน โดยฝ่ายบริหารควรให้ความสำคัญทางการเงินการคลังของประเทศ โดยยึดและปฏิบัติตามหลักการงบประมาณอย่างเคร่งครัด อาทิ เช่น หลักความยินยอม (Authoritativeness) หลักรายจ่ายต้องมีลักษณะเจาะจง (Specificity) และหลักความโปร่งใส (Transparency) เป็นหลักการในการใช้จ่ายงบประมาณ ส่วนด้านการบริหารงบประมาณควรยึดหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) และมีนโยบายการบริหารตามแนวหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง เท่านี้การใช้จ่ายงบประมาณในการศึกษาดูงานต่างประเทศของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจก็จะถูกกลั่นกรองอย่างละเอียด เอาผลประโยชน์สูงสุดเป็นที่ตั้ง โดยไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อนหรือแอบแฝง และก็จะเป็นไปตามวัตถุประสงค์เพื่อการพัฒนาประเทศไทยสืบต่อไป

Thesis title Fiscal Discipline and Budget : Case Study on Travel and Study in Foreign Countries by Government Services, Government Sectors, and Public Enterprises

Author Thada Saengsuwan

Thesis Advisor Associate Professor Poom Chokmoh

Department Laws

Academic year 2016

ABSTRACT

The fiscal discipline refers to the capacity of a government to maintain smooth financial operation and long-term fiscal health. It will ensure the fiscal stability of the state with the credibility of fiscal mechanisms and processes. It branches into the revenues, expenditures, and finance and accountancy aspects. Such operations must be conducted with responsibility, transparency and verifiable. This thesis aims to examine the fiscal and budget measure as well as the laws associated with the permission, regulation and the management of budget and expenditures in order to identify the problem or the legal deficiency. The analysis of the budget issue in the abroad job observations of the administrative agencies, government sectors and the public enterprises is based on the principles of budgeting, good governance, sufficiency economy philosophy and the fiscal discipline framework in order to establish the fiscal discipline of Thailand.

The findings indicated that Thailand spent a large number of budgets in the Abroad Job Observation by the administrative agencies, government sectors, and the public enterprises. This fact has been identified from the budget and expenditures report of each fiscal year. Such action is inconsistent with the fiscal discipline and became the problem. The analysis has discovered that this is the issue of the laws of Thailand. After the parliament's approval and sanction and the enactment of the Fiscal Year Budget Request Act as the laws which allow the disbursement upon the allocation and approval, the author thinks that the laws of Thailand have allowed the authorities to arbitrarily spend the budgets. They can transfer and alter the budget expenditures statements without the approval and regulation of the legislative. This gap of the

laws has been exploited by the authorities i.e. the administrative agencies, government sectors and the public enterprises for their own and their companions' benefits, directly and indirectly. This is the distortion of original objectives and concepts of abroad job observation and eventually lead to the issue of fraudulent and corruption.

Therefore, in order to ensure the fiscal discipline in Thailand, various aspects of budget measure and several factors are required. For example, the principles of budgeting, good governance, and the sufficiency economy philosophy. These theories should not be only applied to the traditional practices, but they should be regulated in the legislations for the extensive enforcement with equal measure and standard. The authorities should place the priority to the nation's fiscal and finance by strictly comply with the budget principles e.g. authoritativeness, specificity, and transparency as the foundation of budget spending. The budget management should be based on the good governance principle with the sufficiency economy philosophy as the basis for policies. This would result in the thorough spending of the budgets for the job observation by the administrative agencies, government sectors and the public enterprises with the legitimate benefits as the top priority without any conflict of interest or latent benefits. The objective of the nation improvement would be eventually accomplished.

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความเมตตาจาก รองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาะ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ซึ่งท่านได้ให้ความอนุเคราะห์ในการสละเวลาอันมีค่าของท่านให้ความรู้ คำแนะนำตลอดจนการแก้ไขข้อบกพร่องจนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เสร็จสมบูรณ์ จึงขอขอบพระคุณท่านเป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้ด้วย

ในโอกาสนี้ ผู้วิจัยขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูงยิ่งต่อท่านศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒนกุล ซึ่งได้รับเป็นประธานกรรมการ และรองศาสตราจารย์ ดร.จิรศักดิ์ รอดจันทร์ กับผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปุ่น วิชชุไตรภพ ซึ่งได้รับเป็นกรรมการ โดยท่านทั้งสามต่างได้ให้ความรู้ คำแนะนำ ชี้แนะแนวทางอันเป็นประโยชน์สูงสุด ทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ท้ายสุดนี้ ขอกราบขอบพระคุณบิดาและมารดา นายวันชัย แสงสุวรรณ และนางสาวพิมล เจนคุ้มวงศ์ ที่ช่วยให้คำแนะนำและให้กำลังใจในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ และขอขอบคุณนายภูมิ แสงสุวรรณ นางสาวทักนิการ์ แสงสุวรรณ ซึ่งต่างก็ได้ให้กำลังใจและมีส่วนร่วมในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

อนึ่ง หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีคุณค่าและมีประโยชน์ในการศึกษาต่อวงการนิติศาสตร์หรือต่อวงการอื่นใด ด้วยอานิสงส์ผลบุญที่พึงมีในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ขอมอบให้กับ บิดา มารดา ครูบาอาจารย์ทุกๆ ท่าน ซึ่งได้ประสิทธิประสาทวิชาความรู้ให้แก่ผู้วิจัย ส่วนความผิดพลาดและข้อบกพร่องทั้งหลายอันเกิดจากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้วิจัยขอน้อมรับไว้และขออภัยในความบกพร่องทุกประการมา ณ ที่นี้ด้วย

ธาดา แสงสุวรรณ

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย..... ฆ

บทคัดย่อภาษาอังกฤษ..... จ

กิตติกรรมประกาศ..... ช

บทที่

1. บทนำ..... 1
   - 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา..... 1
   - 1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษา..... 5
   - 1.3 สมมติฐานในการศึกษา..... 5
   - 1.4 วิธีการศึกษา..... 6
   - 1.5 ขอบเขตในการศึกษา..... 6
   - 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ..... 6
2. ความหมายและมาตรการทางการคลังและงบประมาณและแนวคิดหลักวินัยทางการคลัง..... 7
   - 2.1 ความหมายและมาตรการทางการคลัง..... 7
   - 2.2 งบประมาณและเงินนอกงบประมาณ..... 12
   - 2.3 ความหมาย แนวคิดและหลักวินัยทางการคลัง..... 29
   - 2.4 หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และหลักธรรมาภิบาล..... 39
   - 2.5 แนวคิดกฎหมายประเทศไทยในอดีตเกี่ยวกับการคลังและงบประมาณ..... 45
   - 2.6 ปัญหาข้อเท็จจริงในการใช้จ่ายงบประมาณในการไปศึกษาดูงานต่างประเทศ..... 50
3. มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับวินัยทางการคลังและงบประมาณของส่วนราชการหน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ..... 66
   - 3.1 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับวินัยทางการคลังและงบประมาณของต่างประเทศ..... 66
   - 3.2 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับวินัยทางการคลังและงบประมาณของประเทศไทย..... 81

สารบัญ (ต่อ)

บทที่ **หน้า**

4. วิเคราะห์ปัญหาการใช้จ่ายงบประมาณในการศึกษาดูงานต่างประเทศ
ของส่วนราชการหน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจ..... 108
4.1 ปัญหาการอนุมัติและการควบคุมงบประมาณรายจ่าย..... 108
4.2 ปัญหาการใช้อำนาจฝ่ายบริหารในการโอน
หรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่าย..... 114
4.3 ปัญหาการติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ..... 120
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ..... 125
5.1 บทสรุป..... 125
5.2 ข้อเสนอแนะ..... 128
บรรณานุกรม..... 132
ประวัติผู้เขียน..... 137

บทที่ 1
บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การที่ประเทศไทยจะมีเศรษฐกิจที่มั่นคงและมีเสถียรภาพได้นั้น ภาคการคลังต้องเข้มแข็ง ซึ่งที่ผ่านมาประเทศไทยก็ได้มีบทเรียนแล้ว ในยุคสมัย พ.ศ. 2540 ได้เกิดเหตุการณ์วิกฤตเศรษฐกิจ และเมื่อรัฐบาลมีฐานะทางการคลังที่ไม่มั่นคง ก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจให้พ้นจากภาวะวิกฤตนั้นได้ แต่หากฝ่ายบริหารดำเนินนโยบายตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และมีหลักธรรมาภิบาลในการใช้จ่ายงบประมาณ และมีการรักษาวินัยทางการคลังก็จะรักษาดุลยภาพทางการคลังให้อยู่ในระดับที่มั่นคงและยั่งยืน รัฐบาลก็สามารถนำพาประเทศให้รอดพ้นจากวิกฤตเศรษฐกิจพร้อมทั้งยังผลักดันให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศเจริญเติบโต

"วินัยทางการคลัง" (Fiscal Discipline) เป็นหลักการที่สำคัญที่นำไปสู่การกำกับดูแลและบริหารด้านการคลังที่ดี โดยวินัยทางการคลังอาจอยู่ในรูปของกรอบหรือกฎเกณฑ์เชิงปริมาณ กล่าวคือมีการกำหนดตัวชี้วัดและเป้าหมายที่เป็นตัวเลขที่ชัดเจน เช่น การกำหนดเพดานของการกู้ยืม เป็นต้น หรืออาจอยู่ในรูปของแนวทางการปฏิบัติ เช่น รัฐบาลสามารถก่อหนี้เพื่อการลงทุนเท่านั้น ซึ่งอาจมีการตราไว้ในกฎหมายหรือเป็นเพียงจารีตปฏิบัติก็ได้[1]

วินัยทางการคลัง คือการที่รัฐสามารถรักษาดุลยภาพระหว่างรายได้กับรายจ่ายหรือดุลการคลังเอาไว้ได้ ซึ่งจะทำให้รัฐมีเสถียรภาพทางการคลัง มีความน่าเชื่อถือทั้งทางกลไกและกระบวนการทางการคลัง โดยจะต้องประกอบไปด้วยในด้านรายได้ รายจ่าย และการเงินการบัญชี โดยการดำเนินการดังกล่าวจะต้องเป็นไปด้วยความรับผิดชอบ โปร่งใส และตรวจสอบได้ ซึ่งเป็นหลักการที่สำคัญและเป็นที่ยอมรับทั่วไป หรือ การดูแลให้รายจ่ายสาธารณะและข้อผูกพันทางการเงินของรัฐบาลทั้งในปัจจุบันและในอนาคตอยู่ในระดับที่สมดุลกับขีดความสามารถในการจัดหารายได้ของรัฐบาล ซึ่งหากขาดวินัยทางการคลังก็จะส่งผลต่อระดับหนี้สาธารณะ ทำให้ความน่าเชื่อถือในการชำระหนี้ของรัฐบาล และการลงทุนในประเทศลดลง[2]

---

[1] วิมล ชะตามีนา และคณะ, โครงการวิจัย เรื่อง การศึกษาวินัยทางการคลังของประเทศไทย (อดีตสู่ปัจจุบัน) และแนวทางในการเสริมสร้างวินัยทางการคลังตามหลักสากล, บทที่ 1, น. 1.

[2] ธนาคารแห่งประเทศไทย, สืบค้นเมื่อวันที่ 7 กันยายน 2559 , จาก http://mcot-web.mcot.net/fm965/site/content/id/518879f6150ba015450003d1#.V-STqPmLTIU

ฝ่ายบริหารจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้ความสำคัญในการอนุมัติและควบคุมงบประมาณรายจ่าย โดยยึดหลักการงบประมาณอย่างเคร่งครัด และควรมีการกำหนดกรอบวินัยทางการคลัง ซึ่งรายจ่ายใดที่เห็นว่าไม่จำเป็นหรือไม่คุ้มค่าต่อผลที่จะได้รับและเห็นว่าเป็นการสิ้นเปลือง ไม่ก่อให้เกิดผลประโยชน์ ฝ่ายบริหารจึงควรพิจารณาและระงับรายจ่ายในส่วนนั้นเพื่อรักษาดุลยภาพหรือความสัมพันธ์ ระหว่างรายรับกับรายจ่าย

พระบรมราโชวาทของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 9 ณ พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน วันที่ 25 สิงหาคม 2542[3] “การควบคุมและการตรวจสอบเงินแผ่นดินเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นเพราะเงินแผ่นดินนั้นคือเงินของประชาชนทั้งชาติ ผู้ทำงานนี้จึงต้องกำหนดแน่แก่ใจอยู่เป็นนิตย์ที่จะปฏิบัติที่ในความรับผิดชอบของตน ด้วยความอุตสาหพยายาม ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต และด้วยความละเอียดถี่ถ้วนระมัดระวังอย่างเต็มที่ เพื่อมิให้เกิดความพลั้งพลาดเสียหายและให้มั่นใจได้ว่าการใช้จ่ายเงินของแผ่นดินได้เป็นไปโดยบริสุทธิ์ และบังเกิดผลเป็นประโยชน์เต็มเม็ดเต็มหน่วย”

เมื่อมาพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของการศึกษาดูงานนั้น การศึกษาดูงานเป็นวิธีการอย่างหนึ่งที่หน่วยงานทั้งราชการและเอกชนใช้เป็นเครื่องมือในการศึกษาหาความรู้ให้กับบุคลากร หลักคิดพื้นฐานของการดูงานคือ การที่บุคคลได้มีโอกาสไปพบเห็น ได้รับฟัง และมีประสบการณ์โดยตรงกับสิ่งที่ต้องการศึกษา จะทำให้เกิดความสนใจ เข้าใจ และตระหนักในประเด็นที่ต้องการศึกษามากขึ้น การดูงานจึงมักเป็นส่วนหนึ่งของการเรียนการสอนในสถาบันการศึกษา การฝึกอบรม และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของหน่วยงานต่างๆ มาอย่างยาวนาน โดยการศึกษาดูงานเป็นกระบวนการเรียนรู้ซึ่งทำให้เกิดการถ่ายทอดความรู้ ที่มีการนำไปปฏิบัติจริง เป็นความรู้เชิงปฏิบัติที่สามารถทำได้จริง มีพลังในการสร้างรอยประทับในจิตใจและความคิดแก่ผู้ที่ประสบพบเห็น ในแง่นี้จึงทำให้การดูงานเป็นวิธีการศึกษาที่ถูกนำมาใช้อย่างแพร่หลายจนเป็นแบบแผนหลักอย่างหนึ่งของการแสวงหาความรู้ ฉะนั้นการดูงานที่มีการเตรียมความคิดและมีการจัดระบบการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ที่ดีจะก่อให้เกิดประโยชน์ได้มาก แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมไทยคือหน่วยงานต่างๆจำนวนมากมิได้มีเป้าหมายเพื่อใช้การดูงานให้ประโยชน์ในการพัฒนาความรู้และกระบวนการทำงานอย่างจริงจังนัก กลับใช้การดูงานเป็นเครื่องมือในการบังหน้า เพื่อแสวงหาความสำราญและความสนุกสนานเป็นที่ตั้ง เมื่อเป็นเช่นนี้จึงทำให้การดูงานเป็นสิ่งที่มีมลทินขึ้นมา[4]

---

[3] สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, สืบค้นเมื่อวันที่ 7 กันยายน 2559, จาก http://audit.police.go.th/app/data/activity/18/01052557-morning_money_rule.pdf

[4] พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต, สืบค้นเมื่อวันที่ 20 มีนาคม 2560, จาก http://www.manager.co.th/Weekend/ViewNews.aspx?NewsID=9600000027024

โดยผู้วิจัยขอยกตัวอย่างบางส่วน “พบว่าจากพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2556 จำนวน 6,658.98 ล้านบาท เฉพาะในเอกสารงบประมาณในส่วนของหน่วยงานรัฐสภา สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ ในงบประมาณจำนวนดังกล่าว พบว่ามีรายการที่เกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในด้านการต่างประเทศ 8 รายการ มูลค่ารวม 634.05 ล้านบาท ประกอบด้วย ค่าใช้จ่ายสำหรับการสนับสนุนและผลักดันยุทธศาสตร์การเพิ่มศักยภาพงานรัฐสภาด้านต่างประเทศตามมาตรฐานสากล จำนวน 9 ล้านบาท ค่าใช้จ่ายสำหรับโครงการเสริมสร้างความสัมพันธ์กับสมาชิกองค์การรัฐสภาสตรีระหว่างประเทศ จำนวน 7 ล้านบาท ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปศึกษาดูงานและเจรจาธุรกิจในต่างประเทศของคณะกรรมาธิการ จำนวน 175 ล้านบาท ค่าใช้จ่ายด้านกิจการต่างประเทศของสภาผู้แทนราษฎรและรัฐสภา จำนวน 419.15 ล้านบาท เงินอุดหนุนเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการสนับสนุนการศึกษาและฝึกอบรมสำหรับบุคลากรของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในประเทศและต่างประเทศ จำนวน 8.5 ล้านบาท ค่าใช้จ่ายในการแลกเปลี่ยนข้าราชการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรไทยกับต่างประเทศ จำนวน 3.44 ล้านบาท ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปเยือนและศึกษาดูงานทางด้านต่างประเทศของข้าราชการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 5.9 ล้านบาท ค่าใช้จ่ายสำหรับโครงการศึกษาดูงานต่างประเทศของคณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา (ก.ร.) จำนวน 6 ล้านบาท”[5]

จากตัวเลขงบประมาณรายจ่ายบางส่วนที่ได้กล่าวไปข้างต้นแล้วนั้น โดยจะเห็นได้ว่างบประมาณรายจ่ายที่เกี่ยวกับกิจกรรมและการศึกษาดูงานต่างประเทศนั้น ฝ่ายบริหารใช้งบประมาณรายจ่ายค่อนข้างสูงปราศจากความจำเป็นและไม่คุ้มค่ากับงบประมาณรายจ่ายแต่อย่างใด ซึ่งในความเป็นจริงฝ่ายบริหารสามารถนำงบประมาณรายจ่ายจำนวนดังกล่าวมาพัฒนาประเทศในด้านอื่นๆ ได้อีกมากมายหลายประการ เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะและมีความคุ้มค่ามากกว่านี้

อนึ่ง สาเหตุหลักของการใช้จ่ายงบประมาณในการศึกษาดูงานต่างประเทศ ของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ โดยปราศจากหลักธรรมาภิบาลและกรอบวินัยทางการคลังนั้นมาจาก ปัญหาทางกฎหมายที่มีข้อบกพร่องหรือช่องโหว่นั้นเอง โดยแยกประเด็นปัญหาได้ดังนี้

ประเด็นปัญหาแรก กล่าวคือ การอนุมัติและการควบคุมการใช้งบประมาณรายจ่ายของประเทศไทยนั้น ขาดการถ่วงดุลที่ดีและปราศจากหลักความยินยอม เนื่องจากการใช้จ่ายงบประมาณ

---

[5] ThaiPublica, สืบค้นเมื่อวันที่ 20 มีนาคม 2560, จาก http://thaipublica.org/2012/09/house-of-representatives-spent-abroad/

ถือเป็นการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ซึ่งเงินแผ่นดินถือได้ว่าเป็นเงินของประชาชนต้องได้รับความยินยอมเสียก่อน โดยผ่านระบบรัฐสภา เป็นเสมือนตัวแทนของประชาชน มีฝ่ายบริหารที่เสนอรายการงบประมาณรายจ่าย และฝ่ายนิติบัญญัติ ค่อยตรวจสอบและให้ความเห็นชอบ ถึงตราออกเป็นกฎหมายให้อำนาจฝ่ายบริหารในการใช้งบประมาณรายจ่ายได้

ทั้งนี้ หลังจากมีการตรากฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปีออกมาแล้ว กฎหมายได้ให้อำนาจฝ่ายบริหารในการบริหารงบประมาณรายจ่ายได้อย่างตามอำเภอใจ กล่าวคือ มีอำนาจโอนหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายได้ โดยไม่ต้องผ่านฝ่ายนิติบัญญัติแต่อย่างใดอีก จึงเป็นปัญหาในการถ่วงดุลอำนาจและการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณนั้นเอง

ประเด็นปัญหาต่อมา กล่าวคือ การบริหารงบประมาณรายจ่ายของประเทศไทยนั้น กฎหมายได้ให้อำนาจฝ่ายบริหารในการโอนหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายได้อย่างอำเภอใจ โดยขาดต่อหลักการใช้จ่ายงบประมาณโดยเฉพาะเจาะจง และหลักธรรมาภิบาลในการบริหารงบประมาณรายจ่ายของประเทศ เป็นเหตุให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจใช้ช่องโหว่ของกฎหมายนี้เองในการโอนหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายเพื่อสนองผลประโยชน์แก่ตนเองหรือพวกพ้อง ยิ่งข้าราชการทางการเมืองแล้วนั้น ใช้ช่องโหว่ทางกฎหมายในส่วนนี้ เพื่อใช้งบประมาณรายจ่ายในการตอบแทนกลุ่มฐานเสียงของตนเองและหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเอง และการโอนงบประมาณรายจ่ายที่ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจชอบโอนหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายเป็นส่วนใหญ่ก็คือ จากงบประมาณรายจ่ายเดิมเป็นงบประมาณรายจ่ายในการศึกษาดูงานต่างประเทศแทน เพราะยากต่อการตรวจสอบ เนื่องจากให้เหตุผลว่าเพื่อพัฒนาบุคลากรและองค์กรของตน แต่ในความเป็นจริงมีผลประโยชน์แอบแฝง ไม่ว่าจะเป็นไปเพื่อการท่องเที่ยวมากกว่าการไปศึกษาดูงาน

ประเด็นปัญหาสุดท้าย กล่าวคือ การติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของประเทศไทยนั้น หลังจากมีการใช้งบประมาณรายจ่ายแล้ว ก็จะมีฝ่ายตรวจสอบคือ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งเป็นองค์กรอิสระมีความเป็นกลาง ในการติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ แต่ในความจริงเป็นเพียงการสุ่มตรวจหรือมีการเรื่องร้องเรียนถึงจะได้เข้าไปตรวจสอบ เพราะกฎหมายได้ ให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ที่ใช้งบประมาณรายจ่ายไปแล้วนั้น ให้ทำรายงานผลการปฏิบัติงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณต่อสำนักงานงบประมาณและเสนอต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป ซึ่งก็เป็นฝ่ายบริหารด้วยกันนั้นเอง จึงขาดการคัดกรองหรือการตรวจสอบอย่างเคร่งครัดต่อองค์กรที่มีความเป็นกลางปราศจากการครอบงำจากฝ่ายบริหาร

จากที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ผู้วิจัยเห็นว่าสภาพปัญหาส่วนใหญ่มาจากการที่กฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายของประเทศไทยนั้น มีช่องโหว่หรือข้อบกพร่องเป็นเหตุให้ฝ่ายบริหาร ไม่ว่าส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ทุกภาคส่วน ได้อาศัยปัญหาทางกฎหมายตรงนี้ หาผลประโยชน์ให้ตนเองหรือพวกพ้อง ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมก็ดี และทำให้วัตถุประสงค์และแนวคิดในการศึกษาดูงานต่างประเทศ บิดเบือนหรือผิดเพี้ยนไปจากแต่ก่อน และทำให้ประชาชนตั้งคำถามหรือข้อครหาเกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณดังกล่าว ว่าเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมหรือส่วนตน เป็นปัญหาที่ควรได้รับการแก้ไข ทั้งนี้เพื่อความมีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและความเจริญก้าวหน้าของประเทศไทยสืบต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. ศึกษาความหมายและมาตรการทางการคลังและงบประมาณ รวมถึงกฎเกณฑ์ทางการคลังและงบประมาณ และแนวคิดหลักวินัยทางการคลัง
2. ศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับวินัยทางการคลังและงบประมาณ กรณีการศึกษาดูงานต่างประเทศของส่วนราชการ ของหน่วยงานรัฐ และรัฐวิสาหกิจ
3. ศึกษาวิเคราะห์ปัญหาการใช้จ่ายงบประมาณ ในการศึกษาดูงานต่างประเทศของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจ
4. เพื่อเสนอแนะหลักเกณฑ์การมีวินัยทางการคลัง ในกรณีการใช้งบในการศึกษาดูงานต่างประเทศของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ของประเทศไทย

1.3 สมมติฐานในการศึกษา

ปัจจุบันประเทศไทยได้มีกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณรายจ่ายอยู่ แต่ผู้วิจัยพบว่ายังมีปัญหาทางกฎหมายโดยมีข้อบกพร่องและเป็นช่องโหว่ในการใช้จ่ายงบประมาณของฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะกรณีการใช้จ่ายงบประมาณในการศึกษาดูงานต่างประเทศของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจนั้น เพราะการอนุมัติและการควบคุมงบประมาณรายจ่าย ขาดการถ่วงดุลและปราศจากหลักการงบประมาณที่ดี และหลักธรรมาภิบาล ยากต่อการติดตามและตรวจสอบ ความคุ้มค่า และความจำเป็น และความสมเหตุสมผลของการจ่ายเงินดังกล่าวได้ ดังนั้นการจ่ายเงินดังกล่าวย่อมไปสู่การขาดวินัยทางการคลัง (Fiscal Discipline) และการขาดความโปร่งใสทางการคลัง (Fiscal Transparency)

1.4 วิธีการศึกษา

ศึกษาค้นคว้าโดยวิจัยเอกสาร (Documentary Research) และการวิจัยภาคสนาม (Field Research) รวมถึงการศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักไทย พุทธศักราช 2540 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 และระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 ตลอดจนบทความทางวิชาการเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณรายจ่ายภายใต้กรอบวินัยทางการคลังทั้งประเทศไทยและต่างประเทศ

1.5 ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ศึกษาเกี่ยวกับการอนุมัติและควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณ รวมถึงการบริหารงบประมาณรายจ่ายของประเทศ และการติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ โดยเฉพาะการใช้จ่ายงบประมาณในการไปศึกษาดูงานต่างประเทศของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจของประเทศไทย ว่ามีความจำเป็นคุ้มค่าและผลประโยชน์ที่ได้รับสอดคล้องต่อวินัยทางการคลังในปัจจุบันหรือไม่ โดยใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 และระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผนดิน ว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงความหมายและมาตรการทางการคลังและงบประมาณ รวมถึงกฎเกณฑ์ทางการคลังและงบประมาณ และแนวคิดหลักวินัยทางการคลัง

2. ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับวินัยทางการคลังและงบประมาณกรณีการศึกษาดูงานต่างประเทศของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ

3. ทำให้ทราบถึงปัญหาการใช้จ่ายงบประมาณในการศึกษาดูงานต่างประเทศของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจ

4. ทำให้ทราบแนวทางในการใช้จ่ายงบประมาณโดยมีหลักวินัยทางการคลังให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาวะแวดล้อมของประเทศไทย

บทที่ 2
ความหมายและมาตรการทางการคลังและงบประมาณและแนวคิดหลักวินัยทางการคลัง

เนื่องจากการนำแนวคิดหลักวินัยทางการคลังไปเป็นกรอบในการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อความมีเสถียรภาพทางด้านการคลังของประเทศไทยนั้น เป็นแนวคิดที่อยู่บนพื้นฐานทฤษฎีกฎหมาย โดยหัวข้อนี้เป็นการนำเสนอว่าด้วยเรื่อง ความหมายและมาตรการทางการคลังและงบประมาณและหลักวินัยทางการคลัง ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีความรู้พื้นฐานทางด้านทฤษฎีมาอธิบายเพื่อให้ได้ทราบความหมายและมาตรการเกี่ยวกับกฎหมายทางการคลังและงบประมาณ รวมถึงหลักวินัยทางการคลัง ให้ชัดเจนเพื่อประโยชน์ในการทำวิจัย

2.1 ความหมายและมาตรการทางการคลัง

ในส่วนนี้เป็นการศึกษากรณีเกี่ยวกับความหมายและมาตรการทางการคลัง ซึ่งมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษา เพื่อให้ทราบถึงความหมายและกระบวนการต่างๆ ของการคลังให้ชัดเจน เพราะการคลังนั้น มีความสำคัญและเกี่ยวข้องในหลายภาคส่วน โดยมีสาระสำคัญดังนี้

2.1.1 นิยามและความหมายของการคลัง

คำว่า “การคลัง” ตรงกับภาษาอังกฤษว่า “Public Finance” และภาษาฝรั่งเศสใช้คำที่เกือบเหมือนกันว่า “Les Finances Publiques” มีข้อสังเกตคือ คำว่า “สาธารณะ” หรือ “Public” และ “Publiques” ทั้งภาษาอังกฤษและภาษาฝรั่งเศส นั้นมีรากเหง้ามาจากหลักกฎหมายโรมันเรื่อง “Res Publica” อันมีนัยยะความหมายเหมือนกันคือ ความเป็น “ส่วนกลาง” หรือ “กองกลาง” หรือ “เพื่อประโยชน์ของประชาชนเป็นใหญ่” ขณะที่คำว่า “Finance” คำเดียวแปลว่า “การเงิน” ดังนั้น คำว่า “PublicVFinance” จึงมักถูกแปลเป็นภาษาไทยว่า “การเงินสาธารณะ” ซึ่งมีความหมายเดียวกันกับ “การคลัง”[1]

เดิมทีนิยามของการคลังเคยถูกพิจารณาว่าเป็นเพียงเรื่องของรายรับและรายจ่ายในภาครัฐเท่านั้น แต่ในปัจจุบันนิยามของการคลังมีความซับซ้อนมากขึ้น เนื่องจากขอบเขตของการ

---

[1] ปรีชา สุวรรณทัต, วิชาธรรมศาสตร์ว่าด้วยการคลัง, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2557), น. 27.

คลังมีความหลากหลายและถูกขยายออกไปอย่างกว้างขวาง ทั้งมิติทางกฎหมาย ทางเศรษฐศาสตร์ ทางสังคมและการเมือง[2] ดังที่นักวิชาการแต่ละท่านได้ให้ความหมายดังต่อไปนี้

Pierre Lalumière[3] "การศึกษาถึงเรื่องการตัดสินใจและแนวทางการบริหารของผู้ใช้อำนาจปกครองว่าด้วยการแบ่งหรือจัดสรรประโยชน์ระหว่างกลุ่มต่างๆ ในสังคมของรายจ่ายสาธารณะอันเป็นผลมาจากการบริหารของฝ่ายปกครองและการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมของชาติ"

Gilbert Orsoni[4] "การคลังสาธารณะเกี่ยวข้องกับรายรับและรายจ่ายในทุกกิจกรรมของรัฐหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนทางการเงินและการคลังของรัฐรวมถึงการตัดสินใจด้านต่างๆ ทางการคลังโดยผู้มีอำนาจภายในรัฐ"

Harold M.Grooves[5] "การคลังสาธารณะเป็นสาขาว่าด้วยรายรับและรายจ่ายของรัฐทั้งในระดับสหพันธรัฐ (Federal) ระดับรัฐ (State) หรือระดับท้องถิ่น (Local) ซึ่งประกอบด้วยองค์ประกอบสำคัญ 4 ประการ รายได้สาธารณะ รายจ่ายสาธารณะ หนี้สาธารณะ และปัญหาเกี่ยวกับระบบภาษี เช่น นโยบายภาษี

Paul-Marie Gaudemet et Joël Molinier[6] "การคลังสาธารณะถือเป็นสาขาหนึ่งของกฎหมายมหาชนซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการศึกษากฎเกณฑ์และกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับเงินแผ่นดิน"

นอกจากนี้เมื่อพิจารณาจากนิยามของการคลังสาธารณะข้างต้นในมิติทางกฎหมายจะพบว่าการคลังสาธารณะเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายมหาชน เนื่องจากกฎหมายการคลังก่อให้เกิดกฎเกณฑ์ทางกฎหมายเฉพาะโดยมีวัตถุประสงค์เพื่ออำนวยความสะดวกต่อการสร้างความต้องการของประโยชน์สาธารณะ ซึ่งในเรื่องนี้ได้มีนักวิชาการของประเทศไทย ได้ให้นิยาม "วิชากฎหมายการคลัง" ไว้ดังต่อไปนี้

---

[2] เอื้ออารีย์ อิ้งจะนิล, กฎหมายการคลัง, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2558), น. 19.

[3] Gilbert Orsoni et Cèline Viessant, Èlèments de finances publiques, Economica, 2005, p. 2 (อ้างถึงใน เอื้ออารีย์ อิ้งจะนิล, 2558)

[4] Ibid., p. 2.

[5] Harold M.Grooves, Financing Government, 5th Edition, New York : Heney Holt and Company, 1958 (อ้างถึงใน เอื้ออารีย์ อิ้งจะนิล, 2558)

[6] Paul-Marie Gaudemet et Joël Molinier, finances publiques, T.I, 7e editions, Montchrestien, 1996, p. 22 (อ้างถึงใน เอื้ออารีย์ อิ้งจะนิล, 2558)

หลวงประดิษฐ์มนูธรรม (นายปรีดี พนมยงค์, พ.ศ. 2443-2526)[7] “กฎหมายการคลังเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายมหาชน ที่บัญญัติถึงระเบียบ ธุรการ อันเกี่ยวกับรายได้และการจ่ายรายได้ของประเทศหนึ่ง กฎหมายการคลังเป็นส่วนหนึ่งของวิทยาศาสตร์การคลัง วิทยาศาสตร์ชนิดนี้เป็นหลักของการคลังทั่วไปซึ่งทุกๆประเทศควรต้องปฏิบัติตามหลักทั่วไปนี้ย่อมเกิดขึ้นฤาเก็บมาจากการศึกษาเปรียบเทียบบทบัญญัติว่าด้วยการคลังของหลายๆประเทศและการสังเกตถึงผลที่ประเทศต่างๆ ได้รับจากกฎหมายการคลังซึ่งได้บัญญัติขึ้นไว้ว่าได้รับผลดีและผลร้ายอย่างไร วิทยาศาสตร์นี้ย่อมเกี่ยวกับเศรษฐวิทยาและกฎหมายมหาชน กฎหมายการคลังของประเทศหนึ่งๆ นั้นจะศึกษากันแต่เฉพาะโดยไม่พิจารณาถึงวิทยาศาสตร์การคลังไม่ได้ดังเช่นการศึกษาบทกฎหมาย ก็จำต้องศึกษาหลักกฎหมายทั่วไปด้วย”

เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม[8] “จุดมุ่งหมายหรือสาระสำคัญของการศึกษาการคลังสาธารณะก็คือ มุ่งจะศึกษาแสวงหามรรควิธีต่างๆ เพื่อช่วยให้รัฐบาลสามารถใช้เป็นบรรทัดฐานในการกำหนดนโยบายและการดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและป้องกันการเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากการทำหน้าที่ของรัฐบาล”

ปรีชา สุวรรณทัต[9] “วิชาที่ศึกษาเรื่องการบริหารการเงินของแผ่นดิน วิธีที่รัฐบาลจัดการให้ได้เงินมา กิจกรรมการใช้จ่ายเงินของรัฐบาล ทั้งเงินที่ได้มาจากเงินในงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ เงินกู้ทั้งจากในและนอกประเทศ รวมไปถึงเงินอุดหนุน เงินบริจาคและเงินช่วยเหลือต่างๆ”

อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป [10] “วิชาที่ศึกษาเกี่ยวกับเรื่องเงินซึ่งไม่ใช่เงินทั่วไป แต่เป็นการศึกษาเงินสาธารณะ หรือเงินซึ่งเป็นส่วนรวมหรือศัพท์ทางการในความหมายอย่างแคบที่เรียกว่างบประมาณ และอาจศึกษาได้ทั้งการคลังระดับประเทศและระดับท้องถิ่น ทั้งนี้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับพลเมืองที่มีพันธะต่อกันในเงินจำนวนนี้ในรูปแบบของงบประมาณประจำปีนั่นเอง”

---

[7] ปรีชา สุวรรณทัต, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1*, น. 36-37.

[8] เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, <u>การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย</u>, พิมพ์ครั้งที่ 6 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541), น. 7.

[9] ปรีชา สุวรรณทัต, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1*, น. 27

[10] อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป, <u>กฎหมายการคลัง</u>, พิมพ์ครั้งที่ 3 แก้ไขเพิ่มเติม (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), น. 23.

อรัญ ธรรมโน[11] “วิชาที่ศึกษาเกี่ยวกับกิจกรรมด้านการใช้จ่าย การหารายได้ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาษีอากร) การก่อหนี้ และการใช้นโยบายการคลังของรัฐบาล”

ภูมิ โชคเหมาะ[12] “การศึกษาหลักกฎหมายการคลังที่เกี่ยวกับการเงิน การคลัง วิธีการงบประมาณและระบบภาษีอากร หลักเศรษฐศาสตร์ที่เกี่ยวกับการเงินและการคลังที่องค์กรของรัฐได้แก่ ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศ”

จากบทความที่นักวิชาการต่างประเทศและนักวิชาการในประเทศไทยได้ให้ความหมายของคำว่า การคลังและกฎหมายการคลังไว้นั้น ซึ่งแต่ละท่านก็ได้ให้ความหมายแตกต่างกันไป โดยผู้วิจัยเองก็พอจะสรุปความหมายตามความเข้าใจได้ดังนี้ โดยความหมายของการคลังนั้น แบ่งออกได้เป็น 2 มิติ คือ มิติทางด้านการเมืองและมิติทางด้านกฎหมาย โดยมิติทางด้านการเมือง การคลังหมายถึง เงินส่วนกลาง โดยมีทั้งรายได้และรายจ่ายที่รัฐนำมาขับเคลื่อนประเทศ โดยการจัดเก็บรายได้หรือการใช้จ่ายงบประมาณนั้น ต้องปฏิบัติตามกรอบระเบียบของกฎหมาย ส่วนมิติทางด้านกฎหมาย กฎหมายการคลัง หมายถึง กฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารการเงินการคลังของประเทศในประเทศนั้นๆ และถือว่าได้ว่าเป็นกฎหมายมหาชน โดยจะบัญญัติถึงระบบ ระเบียบ ขั้นตอนในการปฏิบัติตั้งแต่การจัดเก็บรายได้ รวมถึงการใช้จ่ายงบประมาณ และอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับเงินของแผ่นดินทั้งหมด

2.1.2 มาตรการทางการคลังของรัฐบาล

รัฐบาลเป็นองค์กรทางการเมือง มีหน้าที่ดูแลผลประโยชน์ของประเทศชาติและประโยชน์สุขของประชาชน ทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงทั้งในอดีต ปัจจุบันและอนาคต และในขณะเดียวกันรัฐบาลเป็นองค์กรหรือหน่วยทางเศรษฐกิจ (Economic Unit) ที่เราเรียกกันว่า “ภาครัฐ (Public Sector)” แยกจากภาคเอกชน (Private Sector)[13]

โดยมาตรการทางการคลังของรัฐสามารถแบ่งออกได้ 3 ประการ ดังนี้[14]

1) การจัดเก็บรายได้ของรัฐบาล โดยทั่วไปมีการจำแนกรายได้ของรัฐออกเป็น 4 ลักษณะ ดังนี้

---

[11] อรัญ ธรรมโน, ความรู้ทั่วไปทางการคลัง, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : บริษัท ไทยวิจัยและฝึกอบรม จำกัด, 2548), น. 1.

[12] ภูมิ โชคเหมาะ, กฎหมายเกี่ยวกับสถาบันทางการคลังของรัฐ, พิมพ์ครั้งที่ 1 ฉบับปรับปรุงใหม่ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2555), น. 1.

[13] อรัญ ธรรมโน, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 11,* น. 14.

[14] ภูมิ โชคเหมาะ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 12,* น. 11-12.

(ก) รายได้จากภาษีอากร มีทั้งภาษีทางตรงและภาษีทางอ้อม (เช่น ภาษีเงินได้ ภาษีธุรกิจเฉพาะ และภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT) ตามประมวลรัษฎากร ภาษีสรรพสามิต ภาษีศุลกากร)

(ข) รายได้ที่มิใช่ภาษีอากร เช่น ค่าธรรมเนียม ค่าเช่า และค่าใบอนุญาต

(ค) รายได้จากรัฐพาณิชย์หรือรัฐวิสาหกิจและหน่วยงานธุรกิจของรัฐ

(จ) รายได้อื่น เช่น ค่าแสตมป์ฤชากร อากรแสตมป์ ค่าปรับ ฯลฯ

2) การใช้จ่ายของรัฐบาลคือ การที่รัฐใช้รายได้ที่หามาได้นั้นนำมาเป็นรายจ่าสาธารณะ (Public Expenditure) หรือ การใช้จ่ายของรัฐบาล (Government Expenditure) ได้แก่

(ก) การใช้จ่ายเพื่อการซื้อสินค้าและบริการของรัฐบาล (Government purchase of goods and services) ประกอบด้วย การใช้จ่ายในการบริโภค (Consumption Expenditure) และการใช้จ่ายในการลงทุน (Investment Expenditure)

(ข) การใช้จ่ายเงินโอนของรัฐบาล (Government transfer payment) โดยการใช้จ่ายดังกล่าวนั้น รัฐใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศ และรายจ่ายสาธารณะนั้นก็จะใช้จ่ายตามนโยบายทางการคลังที่รัฐบาลกำหนดขึ้นนั้นเอง เพื่อให้บรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจ

ดังนั้น รายจ่ายสาธารณะที่ดีนั้น จำเป็นต้องมีกระบวนการที่มีประสิทธิภาพในการทำให้เกิดความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบ ประเมินค่าได้ นอกจากนี้ยังต้องมีองค์กรที่เป็นกลางในการตรวจสอบและมีมาตรการลงโทษต่อผู้ที่ทุจริต หรือประมาทเลินเล่อ อย่างถูกต้องและเป็นธรรมต่อผู้ปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับรายจ่ายสาธารณะ[15]

3) การก่อหนี้สาธารณะ (Public Debt) หรือ หนี้ของรัฐบาล (Government Debt) คือหนี้ที่ถือโดยรัฐบาลกลาง หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรของรัฐ รวมไปถึงรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนการค้ำประกันหนี้สินโดยรัฐบาล ซึ่งการเกิดขึ้นของหนี้สาธารณะส่วนใหญ่ของรัฐบาลทั่วโลก มาจากการดำเนินนโยบายของรัฐแบบขาดดุล หรือก็คือรายได้ของรัฐน้อยกว่ารายจ่ายของรัฐ ทำให้ต้องมีการกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลในแต่ละรอบปีงบประมาณ[16] วัตถุประสงค์ในการก่อหนี้สาธารณะในอดีตแบ่งออกได้ 7 ประการ[17] ดังนี้

(ก) เพื่อใช้จ่ายในการลงทุนตามโครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมโดยรัฐและหรือรัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าของโครงการ โดยมีกระทรวงการคลังเป็นผู้กู้ยืมหรือค้ำประกันเงินกู้นั้น

---

[15] อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1*0, น. 89

[16] วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี, "หนี้สาธารณะ," สืบค้นเมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2559, จาก https://th.wikipedia.org/wiki/%E0%B8%AB%E0%B8%99%E0%B8%B5%E0%B9%89%E0%B8%AA%E0%B8%B2%E0%B8%98%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%93%E0%B8%B0

[17] ภูมิ โชคเหมาะ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 12,* น. 12.

(ข) เพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจภายในประเทศ เช่น เกิดภาวะเงินฝืด (Deflation) และหรือภาวะชะงักทางเศรษฐกิจ (Stagnation)

(ค) เพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจภายนอกประเทศ เช่น การขาดดุลชำระเงินระหว่างประเทศ (International balance of Payments)

(ง) เพื่อชดเชยงบประมาณที่ขาดทุน (Deficit Budget)

(จ) เพื่อนำมาหมุนเวียนใช้หนี้เก่า (Refinance)

(ฉ) เพื่อใช้จ่ายในกรณีฉุกเฉินหรือในลักษณะที่แปลกไปจากรายจ่ายตามปกติ

(ช) เพื่อใช้จ่ายในการป้องกันประเทศ จัดซื้ออุทโธปกรณ์ทางทหารและรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายในประเทศ

2.2 งบประมาณและเงินนอกงบประมาณ

ส่วนนี้เป็นการศึกษาถึงความหมายและลักษณะทั่วไปของงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ เนื่องจากงบประมาณและเงินนอกงบประมาณนั้น มีวิธีการและกระบวนการหลายขั้นตอน อาทิเช่น การจัดทำ การอนุมัติ การควบคุม การใช้จ่าย และการติดตามตรวจสอบ ซึ่งแต่ละขั้นตอนล้วนมีความสำคัญ รวมถึงมีข้อกำหนดกฎเกณฑ์ที่จะต้องให้ความสำคัญและปฏิบัติตามด้วยความเคร่งครัด จึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาให้ทราบและเข้าใจอย่างชัดเจน

2.2.1 ความหมายของ งบประมาณ

“งบประมาณ” ภาษาอังกฤษใช้คำว่า “Budget” มีที่มาจากภาษาฝรั่งเศสโบราณว่า “Bougette” ตามรากศัพท์เดิมของคำว่า Budget ในประเทศอังกฤษ หมายถึงกระเป๋าหรือถุงของรัฐบาล ซึ่งเสนาบดีคลังของกษัตริย์ใช้บรรจุเอกสารต่างๆ ที่แสดงถึงความต้องการของประเทศและทรัพยากรที่มีอยู่ในการแถลงต่อรัฐสภา และต่อมาความหมายของคำว่า Budget ได้ค่อยๆ เปลี่ยนจากตัวกระเป๋ามาเป็นเอกสารต่างๆ ที่บรรจุอยู่ในกระเป๋านั้น[18] ในระยะต่อๆ มา ความหมายของคำว่า Budget เปลี่ยนแปลงไปได้หลายความหมายแล้วแต่จะให้ความหมายไปในลักษณะใดใน 3 ความหมายดังนี้คือ[19]

1) งบประมาณในฐานะที่เป็นเครื่องมือของรัฐบาล

2) งบประมาณในฐานะที่เป็นเรื่องการเมือง

---

[18] Jesse Burkhead, Government Budgeting, (New York : John Wiley & Sons, 1959), p. 2 (อ้างถึงใน ไพรัช ตระการศิรินนท์, 2544).

[19] ไพรัช ตระการศิรินนท์, งบประมาณแผ่นดิน, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : หจก. ธนุชพริ้นติ้ง (โรงพิมพ์ดาว), 2544), น. 2.

3) งบประมาณในฐานะที่เป็นเอกสารแสดงความต้องการของรัฐบาลหรือหน่วยงาน

โดยความหมายคำว่า งบประมาณ นั้นได้มีนักวิชาการแต่ละท่านได้ให้ความหมายไว้แตกต่างกันออกไป ดังต่อไปนี้

Thomas D. Lynch[20] “งบประมาณเป็นแผนที่จัดทำขึ้นเพื่อให้โครงการ (Program) ต่างๆ ที่กำหนดขึ้น มีการประมาณการทรัพยากรที่มีค่าและต้องการที่จะนำมาใช้ มีการเปรียบเทียบการกระทำในอดีตและสิ่งที่ต้องการจะทำในอนาคต”

Burnstein & O’Hara[21] “งบประมาณเป็นสิ่งสำคัญเนื่องจากเป็นเครื่องมือที่จะทำให้แผนและนโยบายเปลี่ยนเป็นการกระทำหรือกิจกรรม งบประมาณยังเป็นทั้งเทคนิค (nuts & bolts) ของนโยบายรัฐบาลรัฐบาลและงบประมาณเปรียบเสมือนเชื้อเพลิงที่แจกจ่ายไปยังส่วนต่างๆ ของระบบ”

Frank P.Sherwood[22] “งบประมาณคือแผนเบ็ดเสร็จ ซึ่งแสดงออกมาในรูปตัวเงิน แสดงโครงการดำเนินงานทั้งหมดในระยะเวลาหนึ่ง แผนนี้จะรวมถึงการคาดประมาณการให้บริการกิจกรรม โครงการ และค่าใช้จ่ายตลอดจนทรัพยากรที่จำเป็นในการสนับสนุนการดำเนินงานให้บรรลุตามแผน ซึ่งประกอบด้วย 3 ขั้นตอนคือ การจัดเตรียม การอนุมัติ และการบริหาร”

Jesse Burkhead[23] “งบประมาณเป็นมากกว่าแผนสำหรับการบริหารของภาครัฐบาล งบประมาณจะสะท้อนให้เห็นถึงการกระจายความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจทางเศรษฐกิจและการเมืองภายในประเทศ และงบประมาณคือแนวทางพิจารณาและช่วงเวลาของงบประมาณซึ่งแสดงให้เห็นรูปแบบความรับผิดชอบที่ชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของอำนาจทางการเมือง”

Lee and Johnson[24] “งบประมาณเป็นเอกสารหรือที่รวมเอกสาร ซึ่งแสดงถึงฐานะทางการคลังขององค์การ รวมถึงข่าวสารเกี่ยวกับรายรับ รายจ่าย กิจกรรมและเป้าประสงค์ หรือเป้าหมาย เอกสารงบประมาณเป็นผลผลิตขั้นสุดท้ายในขั้นการจัดเตรียมงบประมาณ ซึ่งเอกสาร

---

[20] Thomas D. Lynch, Public Budgeting in America, (New York : Prentice-Hall, 1979), p. 3 (อ้างถึงใน ไพรัช ตระการศิรินนท์, 2544).

[21] Samuel J. Burnstein and Patrick O’Hara, Public Administration : Organization, People and Public Policy, (New York : Harper & Row, 1979), p. 280 (อ้างถึงใน ไพรัช ตระการศิรินนท์, 2544).

[22] Frank P.Sherwood, The Management Approach to Budgeting, Brussels : International Institute of Admin (อ้างถึงใน ไพรัช ตระการศิรินนท์, 2544)

[23] Jesse Burkhead, Op.Cit., p. 59 (อ้างถึงใน ไพรัช ตระการศิรินนท์, 2544)

[24] Robert D. Lee Jr. and Ronald W. Jhonson, Public Budgeting System, Second Edition, Baltimore, (Maryland : University Park Press, 1977), p. 11 (อ้างถึงใน ไพรัช ตระการศิรินนท์, 2544)

จะประกอบด้วยการตัดสินใจของหน่วยงานต่างๆ งบประมาณอาจประกอบด้วยเอกสาร 1 ชิ้น หรือมากกว่า 1 ชิ้นก็ได้"

ภูมิ โชคเหมาะ[25] "งบประมาณแผ่นดิน หมายถึง บัญชีรับ-จ่ายเงินของประเทศในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยรัฐจะเป็นผู้กำหนดว่าในระยะ 1 ปี จะต้องจ่ายเงินในราชการบริหารเท่าใด และจะมีรายรับเท่าใดโดยทำเป็นรายละเอียดแต่ เมื่อรัฐสภาอนุมัติแล้วและพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยทั้งประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วย่อมมีฐานะเป็นกฎหมายและมีผลบังคับใช้ได้ เรียกว่า พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ ...."

อรพิน ผลสุวรรณ์ สบายรูป[26] "งบประมาณแผ่นดิน หมายความว่า การว่างแผนการกำหนดตั้งวงหรือจำนวนเงินและวิธีการที่รัฐจะใช้เป็นรายจ่ายสาธารณะและรายรับสาธารณะในอนาคต โดยมิได้มีเงินจำนวนนี้อยู่ก่อน แต่จะใช้จ่ายและเรียกเก็บต่อไป โดยวางแผนไว้ก่อนว่าจะใช้รายจ่ายสาธารณะไปพลาง เรียกเก็บรายรับสาธารณะไปพลาง เป็นระยะๆ ตามวงหรือจำนวนเงินที่ได้ตั้งกำหนดไว้ในเบื้องต้นภายใต้ระยะเวลาอันมีจำกัดแน่นอน"

คำว่า "งบประมาณ" ในประเทศไทยนั้น ปรากฏขึ้นครั้งแรกอย่างเป็นทางการในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว อันปรากฏเป็นส่วนหนึ่งที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติกรมสารบาญชี กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ร.ศ. 109 (พ.ศ. 2433) ละรายการเสนอต่อรัฐสภา

ในขณะที่พระราชบัญญัติเกี่ยวกับงบประมาณของประเทศไทย ถูกตราขึ้นครั้งแรกในปีเดียวกันนั้น คือ พระราชบัญญัติกระทรวงพระคลังมหาสมบัติว่าด้วยงบประมาณแลรายงานสิบมาตรา ร.ศ. 109 (พ.ศ. 2433) ถึงแม้ว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้จะมิได้เป็นพระราชบัญญัติงบประมาณโดยตรงแต่พระราชบัญญัตินี้เป็นพระราชบัญญัติฉบับแรกที่ตราขึ้นในเรื่องงบประมาณแผ่นดินก่อนที่จะมีการตราเป็นพระราชบัญญัติโดยชื่อว่าพระราชบัญญัติงบประมาณแผ่นดิน พ.ศ. 2466 ขึ้นอีกฉบับหนึ่ง ดังนั้นจากภาพรวมจาการศึกษาที่ผ่านมาทั้งหมด อาจให้ความหมายของงบประมาณแผ่นดินไว้ว่า "งบประมาณแผ่นดิน" เป็นกฎหมายว่าด้วยแผนการกำหนดตั้งวงเงินและวิธีการให้ได้มาและใช้ไปสำหรับรายรับและรายจ่ายของรัฐบาล[27]

นอกจากนั้นเมื่องบประมาณเป็นกฎหมายที่ต้องเสนอต่อสภา ย่อมมีลักษณะเป็นร่างกฎหมาย และเป็นเอกสารที่แสดงส่วนต่างๆ ไว้ ทั้งวงเงินที่จะใช้จ่าย และวงเงินที่ขออนุมัตินั้นจะใช้จ่ายไปอย่างไร วงเงินที่จะหามา จะหามาได้เท่าใด แล้วจะหามาได้ด้วยวิธีใด อย่างไรตลอดจนกำหนดระยะเวลาเท่าใด ดังนั้นความหมายของงบประมาณโดยนัยนี้ จึงเป็นเอกสารหรือบัญชีแสดง

---

[25] ภูมิ โชคเหมาะ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 12,* น. 33.

[26] อรพิน ผลสุวรรณ์ สบายรูป, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 10*, น. 139.

[27] อรพิน ผลสุวรรณ์ สบายรูป, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 10*, น. 141.

รายการรายจ่าย วิธีจ่าย รายรับ วิธีหา และกำหนดระยะเวลา หรือหมายความว่า “บัญชีหรือจำนวนเงินที่รวมกำหนดรายรับรายจ่ายแผ่นดิน”

ตามที่นักวิชาการแต่ละท่านได้ให้ความหมาย “งบประมาณแผ่นดิน” ไว้แตกต่างกันไป โดยผู้วิจัยเอง ก็พอสรุปได้ดังนี้ “งบประมาณแผ่นดิน คือแผนการเงินที่รัฐบาลต้องจัดทำขึ้น เพื่อแสดงรายรับและรายจ่าย ที่รัฐบาลกำหนดว่าจะกระทำในระยะเวลาที่กำหนด โดยกำหนดจำนวนเงินค่าใช้จ่ายของแต่ละโครงการว่าจะต้องจ่ายเงินเป็นจำนวนเท่าใด และจะหาเงินจากทางใดเพื่อนำมาใช้จ่ายตามโครงการนั้นๆ โดยเสนอต่อรัฐสภาเพื่ออนุมัติ และพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยทั้งประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วย่อมมีฐานะเป็นกฎหมายและถึงมีผลบังคับใช้ได้”

2.2.2 ความสำคัญและประโยชน์ของงบประมาณ

งบประมาณมีความสำคัญและเป็นประโยชน์ต่อการบริหาร หน่วยงานสามารถนำเอางบประมาณมาใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารหน่วยงานให้เจริญก้าวหน้า ความสำคัญและประโยชน์ของงบประมาณมีดังนี้[28]

1) ใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารหน่วยงาน ตามแผนงานและกำลังเงินที่มีอยู่โดยให้มีการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับแผนงานที่วางไว้ เพื่อป้องกันการรั่วไหลและการปฏิบัติงานที่ไม่จำเป็นของหน่วยงานลดลง

2) ให้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาหน่วยงาน ถ้าหน่วยงานจัดงบประมาณการใช้จ่ายอย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ จะสามารถพัฒนาให้เกิดความเจริญก้าวหน้าแก่หน่วยงานและสังคมโดยหน่วยงานต้องพยายามใช้จ่ายและจัดสรรงบประมาณให้เกิดประสิทธิผลไปสู่โครงการที่จำเป็น เป็นโครงการลงทุนเพื่อก่อให้เกิดความก้าวหน้าของหน่วยงาน

3) เป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดให้มีประสิทธิภาพ เนื่องจากทรัพยากรหรืองบประมาณของหน่วยงานมีจำกัด ดังนั้นจึงจำเป็นที่จะต้องใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรหรือใช้จ่ายเงินให้มีประสิทธิภาพ โดยมีการวางแผนในการใช้และจัดสรรเงินงบประมาณไปในแต่ละด้าน และมีการวางแผนการปฏิบัติงานในการใช้จ่ายทรัพยากรนั้นๆ ด้วย เพื่อที่จะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในเวลาที่เร็วที่สุด และใช้ทรัพยากรน้อยที่สุด

4) เป็นเครื่องมือกระจายทรัพยากรและเงินงบประมาณที่เป็นธรรม งบประมาณสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการจัดสรรงบประมาณที่เป็นธรรม ไปสู่จุดที่มีความจำเป็นและทั่วถึงที่จะทำให้หน่วยงานนั้นสามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

---

[28] ณรงค์ สัจพันโรจน์, การจัดทำ อนุมัติและบริหารงบประมาณแผ่นดิน ทฤษฎีและปฏิบัติ, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์บพิธการพิมพ์, 2538).

5) เป็นเครื่องมือประชาสัมพันธ์งานและผลงานของหน่วยงาน เนื่องจากงบประมาณเป็นที่รวมทั้งหมดของแผนงานและงานที่จะดำเนินการในแต่ละปี พร้อมทั้งผลที่จะเกิดขึ้น ดังนั้นหน่วยงานสามารถใช้งบประมาณหรือเอกสารงบประมาณที่แสดงถึงงานต่างๆ ที่ทำเพื่อเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบ

2.2.3 หลักการของงบประมาณ

หลักการของงบประมาณที่ดีควรจะต้องมีลักษณะดังนี้[29]

1) หลักความยินยอม หรือ อำนาจในการอนุมัติงบประมาณ (Authoritativeness) ถือว่ามีความสำคัญมาก โดยหลักการนี้ถูกกำหนดขึ้นเพื่อให้ความสำคัญกับฉันทานุมัติโดยตัวแทนของประชาชนในงบประมาณของฝ่ายบริหาร อันมีกรอบในหลายมิติ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของระยะเวลา เนื้อหา หรือวัตถุประสงค์ของการใช้เงินงบประมาณที่ฝ่ายบริหารต้องชี้แจงเพื่อขอรับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ อันเป็นผลให้หลักกฎหมายของงบประมาณภายใต้ระบอบเสรีประชาธิปไตยโดยการเลือกตั้งตัวแทนของประชาชนมาช่วยดูแลควบคุมการบริหารการคลังของประเทศ โดยฝ่ายบริหารมีความรัดกุมถูกต้องและเป็นธรรมนั่นเอง โดยมุ่งเน้นให้มีการกำหนดอำนาจการตัดสินใจในด้านการงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารอย่างเหมาะสม

2) หลัก “ระยะเวลา 1 ปี ของงบประมาณ” (Annual) นั้น เป็นหลักการที่ถือกำเนิดมาตั้งแต่การคลังยุคคลาสสิค ทั้งนี้เพื่อจำกัดระยะเวลาของการดำเนินกิจการ โดยเป็นทั้งเงื่อนเวลาเริ่มต้นและเงื่อนเวลาสิ้นสุดของกฎหมายงบประมาณที่ตราขึ้น ซึ่งหากไม่มีกำหนดระยะเวลาดังกล่าวฝ่ายบริหารก็จะใช้อำนาจใช้จ่ายเงินแผ่นดินตามอำเภอใจ

3) หลักความเป็นเอกภาพของงบประมาณ (Unity) คือความมีเอกภาพของบรรดาเอกสารงบประมาณ และหากพิจารณาคำว่า “เอกภาพ” นั้น ก็อาจแบ่งเป็นส่วน คือคำว่า “เอก” หมายถึง หนึ่ง เป็นหนึ่งเดียว ส่วนคำว่า “ภาพ” นั้น แปลว่า สิ่งที่ปรากฏให้เห็น ดังนั้นคำว่าเอกภาพจึงหมายความว่า ปรากฏให้เห็นเป็นหนึ่งเดียว เมื่อนำมารวมกับคำว่า “งบประมาณ” โดยเน้นที่เอกสารงบประมาณเฉพาะที่ต้องการนำเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัติ ทำให้ได้ความหมายว่าบรรดาเอกสารทางงบประมาณที่จะนำเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อพิจารณาอนุมัตินั้น ต้องปรากฏให้เห็นเป็นหนึ่งเดียว คือจัดรวมอยู่ด้วยกัน รวบรวมไว้ด้วยกัน จะแยกส่วน แยกการนำมามอบไม่ได้ หรือไม่นำมามอบให้ในคราวเดียวไม่ได้

4) หลักรายได้ต้องมีลักษณะทั่วไป (Universality) คือ การที่รายได้ต้องไม่มีความผูกพันกับรายจ่ายของหน่วยงานนั่นเอง ประกอบด้วยหลักการสำคัญ 2 ประการคือ

---

[29] อรพิน ผลสุวรรณ์ สบายรูป, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 10*, น. 144.

(ก) ห้ามหักรายจ่ายออกจากรายได้ หากองค์กรใดของรัฐได้เงินมาทั้งจากหน้าที่โดยตรงหรือมีอำนาจตามกฎหมาย หรือมีเหตุผลมาจากอย่างอื่นก็ตาม จะต้องนำเงินที่ได้รับมาทั้งหมดนี้นำส่งเข้าคลัง

(ข) ห้ามการจัดหารายได้เพื่อรายจ่ายโดยเฉพาะเจาะจงขององค์กร องค์กรต่างๆ ของรัฐ จะมีรายจ่ายสาธารณะเท่าที่และตามที่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภาที่มาจากตัวแทนประชาชนเลือกมาหรือตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้วเท่านั้น ซึ่งองค์กรจะต้องใช้จ่ายรายจ่ายเพียงเท่าที่ได้รับอนุมัติเท่านั้น และไม่สามารถหารายได้เป็นพิเศษอย่างอื่นเพื่อมาใช้ในการใช้จ่ายได้

5) หลักรายจ่ายต้องมีลักษณะเจาะจง (Specificity) เป็นหลักการที่มีขึ้นเพื่องบประมาณในส่วนของรายจ่ายเป็นสำคัญ เพราะความสำคัญของรายจ่ายสาธารณะนั้น ย่อมมีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์อย่างหนึ่ง หรือมีเหตุผลที่จะต้องใช้จ่าย ทั้งนี้อาจกล่าวได้ว่าส่วนจะพิจารณาคุณภาพความจำเป็นในการใช้เงินภาษีของประชาชนอย่างเป็นธรรม และอยู่ภายใต้กฎหมายการคลังและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือว่า ในการนำเสนอรัฐสภาเพื่อพิจาณาอนุมัติการใช้จ่ายภาครัฐนั้นอยู่ภายใต้หลักนิติรัฐและนิติธรรมด้วยเช่นเดียวกับกฎหมายมหาชนทั่วไปด้วย ดังนั้นรายจ่ายส่วนใดก็ตามที่ได้รับอนุมัติจากสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนตามระบอบเสรีประชาธิปไตยแล้ว ย่อมมีผลผูกพันให้หน่วยงานที่ได้รับงบประมาณต้องใช้รายจ่ายนั้นไปเพื่อการนั้น

6) หลักดุลยภาพของงบประมาณ (Balance) หมายความว่า งบประมาณของรัฐจะต้องสมดุล กล่าวคือ มีรายจ่ายสาธารณะไม่มากไปกว่ารายได้สาธารณะนั่นเอง

7) หลักความโปร่งใส (Transparency) แบ่งออกได้ 2 ประการดังนี้

(ก) ความโปร่งใสในบทบาทของภาครัฐ กล่าวคือ ในกรณีที่รัฐจะเข้ามาดำเนินกิจการพาณิชย์ เช่น การตั้งรัฐวิสาหกิจ จำเป็นต้องมีการตรากฎหมายใหม่ และต้องมีความชัดเจนด้านสถานะของหน่วยงานของรัฐ และเงินอุดหนุนทั้งที่เปิดเผยและไม่เปิดเผย กฎหมายควรกำหนดหน้าที่ของรัฐบาล ให้ต้องทำรายงานต่อฝ่ายนิติบัญญัติในประเด็นเกี่ยวกับวิสาหกิจของรัฐที่มีการใช้เงินนอกงบประมาณ ไปในทางที่ไม่โปร่งใส

(ข) การเปิดเผยข้อมูลด้านงบประมาณ ควรมีการกำหนดให้เป็นหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องมีการเปิดเผยข้อมูลด้านการคลังและงบประมาณ นอกจากนี้ควรมีการกำหนดระยะเวลาที่จะต้องมีการจัดทำรายงานพิเศษไว้ในกฎหมายเช่นเดียวกับกรณีที่กำหนดให้มีการจัดทำรายงานงบประมาณประจำปี

8) หลักการตรวจสอบได้ (Accountability) อาจแบ่งการตรวจสอบได้เป็น 2 ช่วง คือ

(ก) การตรวจสอบโดยฝ่ายนิติบัญญัติในช่วงก่อนการใช้งบประมาณ เป็นการตรวจสอบที่ฝ่ายบริหารมีหน้าที่ต้องจัดเตรียมร่างงบประมาณเพื่อเสนอให้ฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณา

(ข) การตรวจสอบภายหลังการนำงบประมาณไปใช้ เป็นกรณีที่ฝ่ายบริหารต้องจัดทำข้อมูลเมื่อนำงบประมาณไปใช้

9) หลักเสถียรภาพ (Stability) กล่าวคือ กฎหมายควรกำหนดให้มีการกำหนดเป้าหมายของงบประมาณและหนี้สาธารณะให้สอดคล้องกับกรอบด้านการงบประมาณและการคลังระยะปานกลางที่ได้รับการปรับปรุงให้เหมาะสมอยู่เสมอ นอกจากนี้อัตราภาษีและฐานภาษีต่างๆ หรือรายได้ประเภทอื่นๆ ต้องค่อนข้างมีเสถียรภาพ ดังนั้น เมื่อมีการเสนอร่างงบประมาณประจำปีต่อฝ่ายนิติบัญญัติกฎหมายควรกำหนดให้มีการนำเสนอแผนงานหรือโครงการต่างๆ ของปีงบประมาณถัดไปมาพร้อมกันด้วยซึ่งกรอบด้านการงบประมาณและการคลังระยะปานกลางดังกล่าวจะกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการพิจารณาแผนงานและโครงการต่างๆ ที่อยู่ในระยะ 12 เดือนของแต่ละปีงบประมาณซึ่งเป็นแผนงานหรือโครงการที่กำหนดตามยุทธศาสตร์ระยะยาวสำหรับนโยบายทางการคลัง

10) หลักประสิทธิภาพ (Performance or efficiency) ในหลายๆ ประเทศได้ให้ความสำคัญต่อหลักประสิทธิภาพด้านงบประมาณมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเห็นว่าหลักความมีประสิทธิภาพนี้เป็นหลักเกณฑ์สำคัญในการประเมินการทำงานร่วมกันของบุคคล

11) หลักการยืดหยุ่น[30] งบประมาณที่ดีควรจะยืดหยุ่นได้ตามความจำเป็น หากจัดวางงบประมาณไว้อย่างเคร่งครัดจนขยับไม่ได้ อาจจะก่อให้เกิดความไม่คล่องตัวในการทำงาน เพราะลักษณะของการทำงบประมาณเป็นการวางแผนการทำ งานในอนาคต ซึ่งอาจมีปัจจุบันอื่นมากระทบทำ ให้การบริหารงบประมาณผิดพลาด และอย่างไรก็ตาม ถ้ามีความยืดหยุ่นมากก็อาจเกิดปัญหาการใช้งบประมาณที่ไม่มีประสิทธิภาพ

12) หลักการประหยัด ในการทำงบประมาณควรพยายามให้การใช้จ่ายเงินตามโครงการต่างๆ ได้ผลเต็มเม็ดเต็มหน่วย โดยพยายามไม่ให้มีการใช้จ่ายเกินความจำ เป็นฟุ่มเฟือย หรือเป็นการใช้จ่ายที่สูญเปล่า ไม่เกิดประโยชน์คุ้มค่า

2.2.4 วิธีการงบประมาณ

คำว่า “วิธีการงบประมาณ” (Budget Procedure) มีความหมายเช่นเดียวกับคำว่า “กระบวนการงบประมาณ” (Budget Process) และคำว่า “วงจรงบประมาณ” (Budget Cycle) ซึ่งทั้ง 3 คำนี้ต่างก็มี ความหมายเหมือนกันคือ กระบวนการที่เป็นลำดับขั้นตอนเกี่ยวกับการกำหนดแผนความต้องการในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี เริ่มตั้งแต่การทบทวนผลการดำเนินงานของหน่วยงานที่ผ่านมา การจัดทำกรอบวงเงินในระดับมหภาค การเสนอของบประมาณรายจ่ายของหน่วยงานต่างๆ ไปจนถึงขั้นที่รัฐบาลแถลงรายงานการรับจ่ายเงินประจำปีต่อรัฐสภาเพื่อเสนอ

---

[30] ณรงค์ สัจพันโรจน์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 28*.

รัฐสภาพิจารณาอนุมัติและตราเป็นพระราชบัญญัติประกาศเป็นกฎหมายใช้เป็นกรอบในการบริหารและติดตามประเมินผลงบประมาณรายจ่ายประจำปี จำแนกออกเป็น 4 ขั้นตอนที่สำคัญดังนี้[31]

1) ขั้นตอนการจัดเตรียมงบประมาณ (Budget Preparation)

เป็นขั้นตอนแรกของกระบวนการงบประมาณ ซึ่งฝ่ายบริหาร คือ รัฐบาลมีหน้าที่ในการเสนองบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อพิจารณาอนุมัติในทางปฏิบัติผู้มีบทบาทในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายโดยตรง ได้แก่ ส่วนราชการรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ผู้ใช้งบประมาณ และสำนักงบประมาณ สำนักงบประมาณมีอำนาจหน้าที่ในการวิเคราะห์คำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ และจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเสนอต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาและเสนอต่อรัฐสภาต่อไป

การจัดเตรียมงบประมาณประกอบด้วยกระบวนการสำคัญ 3 ประการ คือ การทบทวนงบประมาณ การวางแผนงบประมาณ และการจัดทำงบประมาณ

(ก) การทบทวนงบประมาณ (Budget Revision)

กระบวนการทบทวนงบประมาณ มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อวางกรอบในการปรับเปลี่ยนบทบาท ภารกิจ และแผนดำเนินงานของหน่วยงานให้สอดคล้องกับลำดับความสำคัญทางนโยบาย ศักยภาพของหน่วยงานและสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป

การทบทวนงบประมาณจะให้ความสำคัญกับองค์ประกอบต่างๆ ดังนี้

ผลการดำเนินงานที่ผ่านมา

ความพร้อมและศักยภาพของหน่วยงานที่รับนโยบายไปปฏิบัติ

กฎหมายรองรับและระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

สภาพแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป

นโยบายหรือยุทธศาสตร์การพัฒนาของรัฐบาลใหม่ที่รัฐบาลประกาศในปีที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน

แนวโน้มและสถิติย้อนหลังของวงเงินที่ได้รับจัดสรร

(ข) การวางแผนงบประมาณ (Budget Planning)

การวางแผนงบประมาณ เป็นการสร้างความเชื่อมโยงของเศรษฐกิจในภาพรวม แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนการบริหารราชการแผ่นดิน แผนปฏิบัติราชการ

---

[31] เอกสารสำนักนโยบายและแผนงบประมาณ, “สำนักงบประมาณ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2559, จาก http://61.19.241.70/rkj/uploadword/691288.doc

ของหน่วยงาน เพื่อกำหนดเป็นนโยบายงบประมาณ วงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี และยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี

การวางแผนงบประมาณที่สำคัญ ประกอบด้วย

การคาดการณ์ทางเศรษฐกิจและการคลังมหภาค

เป็นการวิเคราะห์และประเมินผลกระทบของการใช้จ่ายภาครัฐที่มีต่อสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ เพื่อจัดทำข้อเสนอทางเศรษฐกิจมหภาพ โดยการพิจารณาร่วมกันของ 4 หน่วยงานหลัก ได้แก่ สำนักงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระทรวงการคลัง และธนาคารแห่งประเทศไทย โดยมีการดำเนินงาน ดังนี้

การคาดการณ์แนวโน้มเศรษฐกิจทั่วไป

การกำหนดเครื่องชี้วัดระดับมหภาค เช่น GDP เงินเฟ้อ อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ อัตราการว่างงาน

การวิเคราะห์ภาระงบประมาณอันเนื่องจากนโยบายสำคัญ

การประมาณการรายได้

กระทรวงการคลัง โดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลังจะทำหน้าที่รายงานประมาณการรายได้ต่อที่ประชุม 4 หน่วยงานหลัก เพื่อให้ความเห็นชอบร่วมกันและนำไปเป็นกรอบในการกำหนดวงเงินงบประมารรายจ่ายประจำปีต่อไป

การประมาณการหนี้สาธารณะ

เป็นการจัดทำประมาณการภาระหนี้ภาครัฐประจำปี และประมาณการล่วงหน้า รวมทั้งการพิจารณาแผนการก่อหนี้ต่างประเทศ

การกำหนดนโยบายงบประมาณ และวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี

หน่วยงานหลัก 4 หน่วยคือ สำนักงบประมาณ กระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และธนาคารแห่งประเทศไทยจะร่วมกันกำหนดนโยบายและวงเงินงบประมาณที่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและนโยบายของรัฐบาล ซึ่งสำนักงบประมาณจะจัดทำข้อเสนอวงเงินดังกล่าวเสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนที่จะจัดทำงบประมาณในขั้นรายละเอียด

(ค) การจัดทำงบประมาณ (Budget Formulation)

สำนักงบประมาณจะนำเสนอปฏิทินงบประมาณเพื่อให้คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบและแจ้งส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี และเมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบนโยบายงบประมาณ ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ และวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว สำนักงบประมาณจะมีหนังสือแจ้ง

แนวทางการดำเนินงานในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี และคู่มือปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายประจำปี

ในส่วนของหน่วยงาน เมื่อกระทรวงได้รับปฏิทินงบประมาณและคู่มือจัดทำคำขอจากสำนักงบประมาณแล้ว กระทรวงจะแจ้งไปยังหน่วยงานในสังกัด เพื่อจัดทำคำของบประมาณส่งให้สำนักงบประมาณพิจารณา และจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พร้อมทั้งเอกสารงบประมาณเสนอต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาและนำเสนอต่อรัฐสภา เป็นเวลาอย่างน้อย 2 เดือน ก่อนวันเริ่มปีงบประมาณนั้นตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 15 ของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

สำหรับเอกสารงบประมาณที่นำเสนอต่อรัฐสภาตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติมได้กำหนดให้รัฐบาลเสนอคำแถลงของนายกรัฐมนตรี พร้อมด้วยข้อมูลรายละเอียดต่างๆ เช่น ฐานะการเงินการคลังของประเทศ รายรับรายจ่ายเปรียบเทียบปีปัจจุบัน ปีที่ขอตั้งงบประมาณรายจ่ายและปีที่ล่วงมาแล้ว หนี้ของรัฐบาลที่มีอยู่และที่จะขอกู้ใหม่ เป็นต้น ซึ่งโดยทั่วไปจะนำเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พร้อมเอกสารประกอบประมาณจำนวน 12 เล่ม และเรียกเอกสารฉบับนี้ว่าเอกสารงบประมาณ (Budget Document)

2) ขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณ (Budget Adoption)

การอนุมัติงบประมาณ หมายถึง การพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พร้อมทั้งเอกสารประกอบงบประมาณซึ่งฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา ซึ่งประกอบด้วย 2 สภาคือ สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา โดยร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี จะผ่านการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎรก่อน 3 วาระ แล้วจึงเสนอวุฒิสภาพิจารณาก่อนนำทูลเกล้าถวายพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป

กระบวนการอนุมัติงบประมาณจะเริ่มขึ้นภายหลังจากที่ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีผ่านการพิจารณาโดยคณะรัฐมนตรีแล้ว สำนักงบประมาณจะเตรียมเอกสารงบประมาณเพื่อให้นายกรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณา ซึ่งการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วย 3 วาระ

วาระที่ 1 เป็นการพิจารณารับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำรวมถึงการแต่งตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

วาระที่ 2 เป็นการพิจารณาในขั้นกรรมาธิการ และการพิจารณาเต็มสภาเรียงตามมาตรา

วาระที่ 3 เป็นการพิจารณาอนุมัติ และประธานสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไป

วุฒิสภาจะดำเนินการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยตั้งคณะกรรมาธิการขึ้นมาเพื่อศึกษาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเช่นเดียวกัน และต้องพิจารณาให้ความ “เห็นชอบ” หรือ “ไม่เห็นชอบ” ให้แล้วเสร็จภายใน 20 วัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี มาถึงวุฒิสภา ทั้งนี้เว้นแต่สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติให้ขยายเวลาออกไปเป็นกรณีพิเศษ หากวุฒิสภาไม่สามารถพิจารณาให้เสร็จภายในกำหนดเวลา ให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบตามร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายนั้น

หากร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ได้รับการเห็นชอบจากวุฒิสภาแล้ว นายกรัฐมนตรีจำนำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีขึ้นทูลเกล้าถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป

3) ขั้นตอนการบริหารงบประมาณ (Budget Execution)

เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ประกาศเป็นกฎหมายใช้บังคับแล้ว ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ ผู้ใช้งบประมาณ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณรายจ่ายจะต้องวางแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณให้สอดคล้องกับเป้าหมายการให้บริการกระทรวง ผลผลิต/โครงการ ตามวงเงินงบประมาณรายจ่ายที่ระบุไว้ในเอกสารประกอบพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งการบริหารงบประมาณเกี่ยวข้องกับการอนุมัติจัดสรรงบประมาณ การโอนเปลี่ยนแปลงรายการ และการกันเงินเหลื่อมปี

4) ขั้นตอนการติดตามประเมินผลงบประมาณ (Budget Monitoring and Evaluation)

การติดตามประเมินผลงบประมาณจะหมายรวมถึง ขั้นตอนการควบคุมติดตามการปฏิบัติงาน และการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ เป้าหมายการให้บริการของกระทรวง ผลผลิต/โครงการ ที่ปรากฏในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปี และตามกฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับที่เกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน รวมทั้งการประเมินผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงานของหน่วยงานที่ผ่านมา

2.2.5 บทบาทของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในกระบวนการอนุมัติงบประมาณ[32]

---

[32] สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์: โครงการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนากฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการงบประมาณ (กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552), น. 4-55.

ในทางปฏิบัติในขั้นตอนนี้คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีมีบทบาทสำคัญในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยเป็นผู้พิจารณากลั่นกรองรายละเอียดทั้งเชิงคุณภาพและปริมาณของงบประมาณทั้งหมดแทนรัฐสภา โดยทั่วไปคณะกรรมาธิการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรจะมีบทบาทมากกว่าคณะกรรมาธิการวิสามัญของวุฒิสภา เพราะสภาผู้แทนราษฎรเป็นตัวแทนที่ประชาชนเลือกตั้งเข้ามาทำหน้าที่แทน จึงมีอำนาจมากกว่าวุฒิสภาโดยเฉพาะกรณีที่วุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง ดังนั้น ในการศึกษาครั้งนี้จะพิจารณาศึกษาคณะกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎรเป็นสำคัญ โดยการศึกษาจะแบ่งเป็น 4 ส่วนด้วยกันคือ องค์ประกอบของคณะกรรมาธิการ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการ การดำเนินงานของคณะกรรมาธิการ และการพิจารณารายละเอียดงบประมาณของคณะกรรมาธิการ

1) องค์ประกอบของคณะกรรมาธิการ

เมื่อสภาผู้แทนราษฎรลงมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีในวาระที่ 1 แล้ว สภาผู้แทนราษฎรจะแต่งตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่ง คณะกรรมาธิการคณะนี้จะมีจำนวนเท่าที่สภาจะเห็นสมควร แต่ในทางปฏิบัติฝ่ายรัฐบาลจะเป็นผู้เสนอว่าคณะกรรมาธิการควรจะมีเท่าใด โดยจะมีกรรมาธิการที่ฝ่ายรัฐบาลเสนอได้ไม่เกิน 1 ใน 4 กรรมาธิการส่วนที่เหลือจะเป็นกรรมาธิการที่ฝ่ายสภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้ง

สำหรับกรรมาธิการที่ฝ่ายรัฐบาลเสนอ โดยทั่วไปแล้วจะเสนอจากรัฐมนตรีกระทรวงที่สำคัญและข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องการการคลัง การเศรษฐกิจและงบประมาณ เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และรัฐมนตรีกระทรวงที่สำคัญ ปลัดกระทรวงการคลัง เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ และรองผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เป็นต้น

ส่วนกรรมาธิการฝ่ายสภาผู้แทนราษฎร สภาจะพิจารณาแต่งตั้งจากสมาชิกของพรรคการเมืองต่างๆ ตามโควตาซึ่งคำนวณจากจำนวนกรรมาธิการที่เหลืออีก 3 ใน 4 ตามสัดส่วนของจำนวนสมาชิกที่แต่ละพรรคการเมืองมีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร ตามหลักที่ว่าพรรคที่มีสมาชิกมากก็มีกรรมาธิการมาก และพรรคที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรน้อยก็มีกรรมาธิการน้อย

2) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการ

อำนาจหน้าที่ของกรรมาธิการตามบทบัญญัติกฎหมายและระเบียบ ข้อบังคับ สามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

(2.1) อำนาจในการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมกิจการใดๆตามที่สภามอบหมายให้ปฏิบัติ

(2.2) อำนาจในการเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่คณะกรรมาธิการกระทำหรือเรื่องที่กำลังพิจารณาอยู่

(2.3) อำนาจตัดทอนหรือลดรายจ่ายโดยไม่ต้องแปรญัตติ และสามารถเพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงยอดเงินงบรายจ่ายต่างๆ ได้ตามความเหมาะสม แต่ต้องเป็นไปตามมติของกรรมาธิการส่วนใหญ่

(2.4) ถ้ากรรมาธิการผู้ใดไม่เห็นด้วยกับมติของกรรมาธิการส่วนใหญ่ในข้อใด ก็อาจสงวนความเห็นของตนในข้อนั้นไปอภิปรายในสภาเพื่อขอให้สภาวินิจฉัยได้

(2.5) เมื่อคณะกรรมาธิการได้กระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนเรื่องใดก็ตามที่สภามอบหมายเสร็จแล้ว ให้รายงานต่อสภาในที่ประชุมนั้นคณะกรรมาธิการมีสิทธิชี้แจงหรือแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกิจการที่ได้กระทำลงไปหรือเรื่องที่ได้พิจารณาสอบสวนเพื่อการนั้น หรือคณะกรรมาธิการจะมอบหมายให้บุคคลใดมาแถลงชี้แจงหรือแก้ไขเพิ่มเติมแทนก็ได้

(2.6) ถ้าคณะกรรมาธิการเห็นว่ามีข้อสังเกตที่คณะรัฐมนตรีควรทราบหรือควรปฏิบัติก็ให้บันทึกข้อสังเกตนั้นไว้ในบันทึกของคณะกรรมาธิการเพื่อให้สภาพิจารณา ในกรณีที่สภาเห็นด้วยกับข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการให้ประธานสภาแจ้งไปยังคณะรัฐมนตรี

3) การดำเนินงานของคณะกรรมาธิการ

โดยปกติคณะกรรมาธิการที่สภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้งขึ้นจะเรียกประชุมทันที ซึ่งในการประชุมครั้งแรกจะพิจารณาเลือกประธาน รองประธาน โฆษกและรองโฆษก เลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการของคณะกรรมาธิการ โดยที่ประชุมมักจะเลือกรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธาน และแต่งตั้งโฆษก และรองโฆษกโดยคณะกรรมาธิการจะพิจารณาแต่งตั้งกรรมาธิการตามความเหมาะสม นอกจากจะมีการพิจารณาในประเด็นดังกล่าวแล้ว ก็จะมีการประชุมหารือกันเพื่อกำหนดแนวทาง วิธีการ หลักเกณฑ์ และกำหนดเวลาในการพิจารณางบประมาณ ซึ่งโดยปกติจะพิจารณากำหนดว่างบประมาณของกระทรวงใดก่อนหลัง กำหนดวันเวลาประชุม กำหนดผู้แทนของหน่วยงานเจ้าของงบประมาณที่มาชี้แจงต่อคณะกรรมาธิการ การมาชี้แจงจะต้องเตรียมคำชี้แจงเรื่องใดบ้าง จะพิจารณาคำแปรญัตติของสมาชิกเมื่อใด และจะประชุมพิจารณาให้แล้วเสร็จเมื่อใด

4) การพิจารณารายละเอียดงบประมาณของคณะกรรมาธิการ

ในการพิจารณารายละเอียดของคณะกรรมาธิการจะเชิญผู้แทนหน่วยงานเจ้าของงบประมาณ คือหัวหน้าส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจมาชี้แจง สำหรับการพิจารณาจะซักถามถึงนโยบายและแผนงานของหน่วยงาน การดำเนินงานของปีที่ผ่านมา การดำเนินงานของปีที่ขอตั้งงบประมาณ ความเหมาะสมและความจำเป็นของงบประมาณค่าใช้จ่าย ตลอดจนปัญหาและรายละเอียดต่างๆ สุดแต่คณะกรรมาธิการหรือกรรมาธิการแต่ละคนจะเห็นสมควร

นอกจากผู้แทนของหน่วยงานเจ้าของงบประมาณจะทำหน้าที่ชี้แจงต่อคณะกรรมาธิการแล้ว ในกรณีที่คณะกรรมาธิการต้องการคำชี้แจงหรือรายละเอียดนอกเหนือจากนั้น อาจขอให้

ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณชี้แจง รวมทั้งการให้รายละเอียดข้อมูลเพิ่มเติมด้วย โดยที่คณะกรรมาธิการมีอำนาจตัดเพิ่มและเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณในทุกกรณี ดังนั้น เมื่อคณะกรรมาธิการพิจารณารายละเอียดแล้วเห็นว่า แผนงาน หรืองาน หรือโครงการ และรายการใดได้มีการตั้งงบประมาณไว้เกินกว่าความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่าย ก็จะพิจารณาตัดงบประมาณส่วนที่เกินความจำเป็นนั้นออก สำหรับกรณีใดที่คณะกรรมาธิการไม่เห็นด้วยกับนโยบายหรือแผนของรัฐบาลที่ใช้งบประมาณดำเนินการ ก็จะให้รอการพิจารณาไว้ก่อน โดยมอบหมายให้กรรมาธิการฝ่ายรัฐบาลนำไปหารือรัฐบาลก่อนว่าจะสมควรประการใด แล้วนำมาพิจารณาในภายหลัง หรือประธานคณะกรรมาธิการจะขอให้รอการพิจารณาไว้ก่อน เพื่อนำมาพิจารณาในภายหลังก็ได้

สำหรับการซักถามและพิจารณางบประมาณของคณะกรรมาธิการนั้น ไม่อาจกำหนดเป็นกฎเกณฑ์ตายตัวได้ว่าคณะกรรมาธิการจะซักถามและพิจารณาในรูปแบบใด กล่าวคือ อาจจะซักถามและพิจารณาในเชิงหลักการ ได้แก่ นโยบาย วิธีการ เป้าหมาย ผลสำเร็จของงาน ประโยชน์ที่จะตกแก่ประชาชน เป็นต้น หรือถามและพิจารณาในเรื่องรายละเอียดปลีกย่อย เช่น จำนวนบุคลากร เครื่องมือ เครื่องใช้ และรายละเอียดค่าใช้จ่ายในแต่ละรายการ เป็นต้น ก็ได้ ตามที่คณะกรรมาธิการหรือกรรมาธิการแต่ละคนเห็นสมควร อย่างไรก็ตาม การซักถามและพิจาณารายละเอียดของกรรมาธิการก็ถือได้ว่าส่วนใหญ่ทำเพื่อให้เกิดความมั่นใจว่างบประมาณที่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต่างๆ จะนำไปใช้จ่ายนั้นมีความเหมาะสมตามความจำเป็น และมีความคุ้มค่า สมควรที่จะอนุมัติให้นำไปใช้จ่ายได้นั่นเอง

ในการพิจารณารายละเอียดงบประมาณของคณะกรรมาธิการ โดยปกติแล้วจะมีงบประมาณที่เหลือจากการปรับลดงบประมาณอยู่จำนวนหนึ่ง คณะกรรมาธิการจะพิจารณาจัดสรรงบประมาณจำนวนนี้ให้แก่งานหรือโครงการและรายการตามความจำเป็น ซึ่งความจำเป็นนี้อาจเกิดขึ้นได้ ดังนี้

ประการแรก ฝ่ายรัฐบาลได้ขอแปรญัตติเพิ่มงบประมาณรายจ่าย ทั้งในกรณีเพิ่มใหม่และเพิ่มเติมสำหรับงานหรือโครงการและรายการที่รัฐบาลเห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องได้รับงบประมาณ

ประการที่สอง คณะกรรมาธิการเห็นว่า บางงานหรือโครงการและรายการที่รัฐบาลเสนอยังได้รับงบประมาณไม่เพียงพอหรือเหมาะสมแก่การดำเนินงาน หากปรากฏว่าความต้องการงบประมาณที่รัฐบาลเสนอขอเพิ่มเติมมีมากมายหลายเรื่อง ยากแก่การพิจารณาจัดสรรให้ คณะกรรมาธิการก็อาจจะไม่พิจารณาจัดสรรให้แต่ละงานหรือโครงการและรายการ แต่จะนำเงินจำนวนที่ปรับลดได้รวมไว้ในงบกลางรายการสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นโดยให้เป็นหน้าที่ของรัฐบาลจะจัดสรรได้ตามความจำเป็น

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคนมีสิทธิที่จะเสนอคำแปรญัตติขอปรับลดงบประมาณรายจ่ายได้ โดยผู้ประสงค์ขอแปรญัตติจะต้องเสนอคำขอแปรญัตติภายในระยะเวลาที่รัฐสภากำหนด เมื่อคณะกรรมาธิการได้รับคำขอแปรญัตติดังกล่าวแล้ว คณะกรรมาธิการก็จะนำคำขอแปรญัตติมาเตรียมการไว้สำหรับชี้แจงต่อสมาชิกผู้แปรญัตติ โดยจะกำหนดวันเวลาให้สมาชิกผู้ขอแปรญัตติของแต่ละพรรคมาแถลงเหตุผลการขอแปรญัตติและเพื่อคณะกรรมาธิการจะได้ชี้แจงต่อสมาชิก เมื่อสมาชิกผู้ขอแปรญัตติมาแถลงเหตุผลและได้รับคำชี้แจงจากคณะกรรมาธิการแล้ว หากพอใจคำชี้แจงของคณะกรรมาธิการก็จะขอถอนคำแปรญัตติ หากยังไม่พอใจก็จะขอสงวนคำแปรญัตตินั้นไว้เพื่อแถลงและอภิปรายในวาระที่ 2 ต่อไป ซึ่งโดยปกติแล้วคณะกรรมาธิการจะยืนยันในผลการพิจารณาของตน

เมื่อได้ดำเนินการดังกล่าวข้างต้นแล้ว คณะกรรมาธิการจะพิจารณาเรื่องรายงานการพิจารณางบประมาณและข้อสังเกต แล้วมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ของสภาจัดทำเอกสารเรียกว่าร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณและรายงานของคณะกรรมาธิการวิสามัญสภาผู้แทนราษฎร สำหรับเสนอต่อประธานสภาเพื่อประธานสภาจะได้บรรจุระเบียบวาระและประชุมพิจารณาในวาระที่ 2 ต่อไป

2.2.6 ความหมายเงินนอกงบประมาณ

เงินนอกงบประมาณ[33] หมายถึง “เงินทั้งปวงที่อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการนอกจากเงินงบประมาณรายจ่าย เงินรายได้แผ่นดินเงินเบิกเกินส่งคืนและเงินเหลือจ่ายปีเก่าส่งคืน” [ระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลัง พ.ศ. 2551 ข้อ 4]

ดังนั้น จึงพอสรุปได้ดังนี้ เงินทั้งปวงที่อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการซึ่งได้รับอนุมัติหรืออนุญาตให้เก็บไว้ใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

2.2.7 ประเภทเงินนอกงบประมาณ

เงินแผ่นดินประเภทเงินนอกงบประมาณได้แก่ เงินทุนหมุนเวียน เงินทดรองราชการ เงินฝาก เงินขายบิล เงินบูรณะทรัพย์สิน เงินบริจาค เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ เงินบำรุงการศึกษา และเงินบำรุงโรงพยาบาล ซึ่งสามารถแยกอธิบายได้ดังนี้[34]

---

[33] กลุ่มพัฒนาเงินนอกงบประมาณ กรมบัญชีกลาง, สืบค้นเมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2559, จาก http://www.fis.ru.ac.th/km/images/km_pdf/finkm-22-01/p2.pdf

[34] พัชราภรณ์ เสนีวงษ์, “มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินประเภทเงินนอกงบประมาณตามหลักวินัยทางการคลัง,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2554), น. 14.

(ก) เงินทุนหมุนเวียน

เงินทุนหมุนเวียน เป็นเงินทุนที่ตั้งขึ้นเพื่อกิจการซึ่งอนุญาตให้นำรายรับสมทบไว้ใช้จ่ายได้ โดยการจัดตั้งเงินทุนหมุนเวียนจะจัดตั้งขึ้นเพื่อให้มีการจ่ายเงินเป็นทุน หรือเป็นทุนหมุนเวียนเพื่อการใดๆ นั้นจะกระทำได้ตามที่กฎหมายกำหนด

(ข) เงินทดรองราชการ

เงินทดรองราชการ เป็นเงินจำนวนหนึ่งซึ่งกระทรวงการคลังสั่งจ่ายจากเงิน คงคลังสำหรับให้ส่วนราชการมีไว้เพื่อทดรองใช้จ่ายตามงบประมาณรายจ่ายในหมวดรายจ่ายที่กำหนด โดยจะแยกประเภทของเงินทดรองจ่าย วิธีการเก็บรักษา และการเบิกจ่ายเงินทดรองจ่ายของราชการได้ดังนี้

(ค) เงินฝาก

เงินฝาก หมายถึง เงินที่กระทรวงการคลังรับฝากไว้และจ่ายคืนตามคำขอของผู้ฝากตามข้อบังคับและระเบียบของกระทรวงการคลัง ซึ่งระเบียบเงินนอกงบประมาณประเภทเงินฝากของส่วนราชการต่างๆ ส่วนใหญ่จะกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณไว้

(ง) เงินขายบิล

เงินขายบิล เป็นเงินที่กระทรวงการคลังรับไว้ ณ ที่แห่งหนึ่ง เพื่อถอนไปจ่าย ณ ที่อีกแห่งหนึ่ง ตามข้อบังคับและระเบียบของกระทรวงการคลัง เงินที่ขอโอนขายบิลต้องไม่ใช่เงินงบประมาณ โดยการขอโอนเงินขายบิลกระทำได้ 3 กรณี ดังนี้

1) โอนจากกรุงเทพฯ เพื่อไปตั้งจ่ายที่จังหวัดหรืออำเภอ
2) โอนจากจังหวัดหรืออำเภอไปตั้งจ่ายที่กรุงเทพฯ
3) โอนจากจังหวัด หรืออำเภอหนึ่งไปตั้งจ่ายที่อีกจังหวัดหรืออีกอำเภอหนึ่ง

(จ) เงินบูรณะทรัพย์สิน

เงินบูรณะทรัพย์สินจะเป็นเงินที่ได้รับในลักษณะเป็นค่าชดใช้ความเสียหายหรือสิ้นเปลืองแห่งทรัพย์สิน และเป็นการจำเป็นที่จะต้องจ่ายเพื่อบูรณะทรัพย์สินหรือจัดให้ได้ทรัพย์สินคืนมาด้วย โดยเงินประเภทนี้จะเป็นเงินที่ส่วนราชการที่ได้รับเงินนั้นไปจ่ายโดยไม่ต้องนำส่งคลัง

(ฉ) เงินบริจาค

เงินบริจาค หมายถึง เงินซึ่งมีผู้มอบให้ส่วนราชการโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ส่วนราชการนั้นใช้จ่ายในกิจกรรมของส่วนราชการนั้น หรือเป็นเงินที่เกิดจากทรัพย์สินซึ่งมีผู้มอบให้เพื่อหาดอกผลใช้จ่ายในกิจการของส่วนราชการนั้นเงินที่ได้รับมาในลักษณะดังกล่าวไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินโดยถือปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการรับเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้ทางราชการ พ.ศ. 2526

(ช) เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ

เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศจะมีหลายรูปแบบ ซึ่งเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศจะเป็นเงินที่ได้รับจากรัฐบาลต่างประเทศ องค์การสหประชาชาติ ทบวงการชำนาญพิเศษฯ องค์การระหว่างประเทศ หรือบุคคลใดไม่ว่าจะเป็นเงินกู้ หรือเงินให้เปล่าโดยจะมีการบริหารจัดการเกี่ยวกับเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศซึ่งกระทรวงการคลังได้กำหนดระเบียบการควบคุมการเบิกจ่ายเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศไว้

(ซ) เงินบำรุงการศึกษา

เงินบำรุงการศึกษาเป็นเงินทั้งปวงที่สถานศึกษาได้รับไว้เป็นกรรมสิทธิ์เพื่อบำรุงการศึกษานอกเหนือจากงบประมาณรายจ่ายสถานศึกษา ซึ่งหมายถึง วิทยาลัยโรงเรียน หรือสถานที่ศึกษาที่เรียกชื่ออย่างอื่นในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ โดยวิธีการ-รับ-จ่ายเงินบำรุงการศึกษา

(ฌ) เงินบำรุงโรงพยาบาล (กระทรวงสาธารณสุข)

เงินบำรุง หมายถึง เงินที่หน่วยบริการได้รับไว้เป็นกรรมสิทธิ์ เนื่องจากการดำเนินงานในกิจการของหน่วยบริการ นอกเหนือจากเงินงบประมาณรายจ่าย และเงินรายรับอื่นที่หน่วยบริการได้รับหรือจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

หน่วยบริการ หมายถึง โรงพยาบาล สถานีอนามัย หรือที่เรียกชื่อเป็นอย่างอื่นแต่ปฏิบัติงานในลักษณะเดียวกัน หรือหน่วยงานอื่นใดในสังกัดกระทรวงสาธารณสุขซึ่งดำเนินกิจการเพื่อการสาธารณสุขที่เป็นสถานอำนวยบริการอันเป็นสาธารณประโยชน์

การสาธารณสุข หมายถึง การส่งเสริมสุขภาพ การฟื้นฟูสมรรถภาพการรักษาพยาบาล การควบคุมป้องกัน และกำจัดโรค การศึกษาวิจัยค้นคว้าต่างๆ ตลอดจนการชันสูตรและวิเคราะห์ทางวิทยาศาสตร์การแพทย์ การคุ้มครองผู้บริโภคด้านการสาธารณสุข ตลอดจนการฝึกอบรมเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว

2.2.8 การควบคุมตรวจสอบการใช้งบประมาณ

การควบคุมตรวจสอบการใช้งบประมาณนั้นสามารถแบ่งออกเป็น 4 ขั้นตอน ดังนี้[35]

1) การควบคุมในขั้นตอนการจัดเตรียมงบประมาณ

(ก) สำนักงบประมาณ ในการพิจารณากำหนดวงเงินงบประมาณจากที่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเสนอมา

(ข) คณะรัฐมนตรี ในการอนุมัติยอดวงเงินงบประมาณตามที่สำนักงบประมาณเสนอมา

(ค) นายกรัฐมนตรี ในการอนุมัติร่างพระราชบัญญัติที่สำนักงบประมาณเสนอมา

---

[35] อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1*0, น. 261.

2) การควบคุมในขั้นตอนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ ควบคุมโดย

(ก) การพิจารณาทั้ง 3 วาระ และการแปรญัตติในทางลดจำนวนวงเงินหรือรายการและการพิจารณาอนุมัติผ่านร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาผู้แทนราษฎร

(ข) การพิจารณาทั้ง 3 วาระ และการพิจารณาอนุมัติผ่านร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของวุฒิสภา

3) การควบคุมในขั้นตอนการบริหารงบประมาณ ควบคุมและตรวจสอบโดย

(ก) สำนักงานงบประมาณ ว่าด้วยเรื่องการเบิกจ่ายเงินประจำงวด ฯลฯ ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2543) หมวด 5 การควบคุมงบประมาณตั้งแต่ มาตรา 21- มาตรา 30 และบทบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2534) ฯลฯ

(ข) กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ควบคุมโดยวิธีการเบิกเงิน การตรวจและอนุมัติฎีกา

(ค) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 และระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544

4) การควบคุมในภายหลังสิ้นปีงบประมาณ ควบคุมและตรวจสอบโดย

(ก) คณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดิน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 และระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544

(ข) ฝ่ายนิติบัญญัติโดยรัฐสภา พิจารณารายงานการตรวจเงินแผ่นดินของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

2.3 ความหมาย แนวคิดและหลักวินัยทางการคลัง

วินัยทางการคลังเป็นหลักการสำคัญที่จะนำไปสู่การกำกับดูแลและการบริหารด้านการคลังที่ดีที่ส่งเสริมให้เกิดเสถียรภาพและความยั่งยืนทางการคลังในระยะยาว ดังนั้นในการดำเนินนโยบายทางการคลังหรือการใช้เครื่องมือทางการคลังในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของรัฐบาลจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอยู่ภายใต้กรอบวินัยทางการคลัง เพื่อสนับสนุนและส่งเสริมให้ประเทศไทยมีการพัฒนาและเจริญเติบโตอย่างมีเสถียรภาพและยั่งยืน

2.3.1 ความหมายของวินัยทางการคลัง

ความหมายอย่างกว้างของคำว่า “วินัยทางการคลัง” เมื่อแปลตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานพบว่าคำว่า “วินัย” หมายถึง ระเบียบสำหรับกำกับความประพฤติให้เป็นแบบแผนอันหนึ่งอันเดียวกัน ส่วนคำว่า “การคลัง” หรือ “การคลังสาธารณะ” หมายถึง การจัดการการเงิน การคลังและงบประมาณแผ่นดินของประเทศ ดังนั้น ความหมายของคำว่า “วินัยทางการคลัง” ในความหมายทั่วไป จึงหมายถึง “ระเบียบแบบแผนที่ใช้กำกับการจัดการ การเงิน การคลังและงบประมาณแผ่นดินของประเทศ”

จากการศึกษาทบทวนบทความของนักวิชาการและองค์กรต่างประเทศรวมถึงนักวิชาการในประเทศไทย ซึ่งได้ให้ความหมาย “วินัยทางการคลัง” ในลักษณะที่แตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและข้อจำกัดของแต่ละประเทศ พอสรุปได้ดังนี้[36]

Richard Musgrave[37] ได้กล่าวไว้ว่า วินัยทางการคลัง หมายถึง การชดเชยการขาดดุล (Deficit Financing) ในการดำเนินงานประจำ (Current Operation) ของรัฐบาล กล่าวคือ รัฐบาลควรจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำจากรายได้ประจำเท่านั้น ถึงแม้การขาดดุลอาจเป็นประโยชน์ต่อประชาชนและได้รับการสนับสนุนทางการเมือง แต่เป็นการเพิ่มภาระทางภาษีให้ผู้ชำระภาษีในอนาคต”

John Mikesell[38] ได้กล่าวไว้ว่า วินัยทางการคลัง หมายถึง การกำหนดเพดานของการใช้จ่าย เพื่อรองรับงบประมาณของรัฐบาลที่มีอยู่อย่างจำกัดวินัยทางการคลังนั้นเป็นส่วนหนึ่งของการควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณ โดยช่วยผลักดันให้เกิดการบัญญัติและบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการงบประมาณและช่วยกระตุ้นให้หน่วยงานของรัฐมีความมุ่งมั่นในการควบคุมดูแลรายจ่ายให้เป็นไปตามที่กฎหมายระบุ

National Association of State Budget Officers: NASBO[39] ได้กล่าวไว้ว่า วินัยทางการคลัง หมายถึง การดูแลงบประมาณรายจ่ายให้อยู่ภายในขอบเขตของความสามารถในการจัดหารายได้และการจัดหารายได้เพิ่มเติม เพื่อรองรับกับงบประมาณรายจ่าย และอยู่ในขอบเขตที่สามารถดูแลระดับหนี้ได้

---

[36] วิมล ชะตามีนา และคณะ, โครงการวิจัย เรื่องการศึกษาวินัยทางการคลังของประเทศไทย (อดีตสู่ปัจจุบัน) และแนวทางในการเสริมสร้างวินัยทางการคลังตามหลักสากล, บทที่ 2, น. 1-2.

[37] Richard Musgrave, 1959 (อ้างถึงใน วิมล ชะตามีนา และคณะ, 2551)

[38] John Mikesell, 1999 (อ้างถึงใน วิมล ชะตามีนา และคณะ, 2551)

[39] National Association of State Budget Officers: NASBO, 2002 (อ้างถึงใน วิมล ชะตามีนา และคณะ, 2551)

Yilin Hou[40] ได้กล่าวไว้ว่า วินัยทางการคลัง หมายถึง ความสามารถของรัฐบาลในการรักษาเสถียรภาพในการดำเนินการทางด้านการเงินเพื่อใช้จ่ายประจำ และความแข็งแกร่งทางการคลัง (Fiscal Health) ในระยะยาว โดยวินัยทางการคลังสามารถแบ่งออกเป็น (1) ผลสัมฤทธิ์ด้านงบประมาณระยะปานกลาง (2) กลไกในการรักษาความเข้มแข็งทางการคลัง และ (3) เสถียรภาพของวัฏจักรเศรษฐกิจ

Timothy Irwin and Luis Servén[41] ได้กล่าวไว้ว่า วินัยทางการคลังเกี่ยวข้องกับการประยุกต์ใช้กฎเกณฑ์ที่เป็นเป้าหมายหรือเพดานที่ชัดเจน เพื่อดูแลผลการดำเนินงานทางการคลังโดยรวม (Fiscal Aggregate) ซึ่งได้แก่ รายได้ รายจ่ายและหนี้ของรัฐบาล ให้อยู่ในเกณฑ์ที่กำหนดไว้ด้วยความระมัดระวังรอบคอบ

จรัส สุวรรณมาลา[42] ได้กล่าวไว้ว่า วินัยทางการคลัง หมายถึง การดูแลให้รายจ่ายสาธารณะและข้อผูกพันทางการเงินของรัฐบาลทั้งในปัจจุบันและในอนาคตให้อยู่ในระดับที่สมดุลกับขีดความสามารถในการจัดหารายได้ของรัฐบาล

วีรพงษ์ รามางกูร[43] ได้กล่าวไว้ว่า หลักการรักษาวินัยทางการคลังโดยพื้นฐาน คือ ภาครัฐบาลต้องไม่ใช้จ่ายเกินตัว ถ้าจะใช้จ่ายจะต้องหารายได้มาให้เพียงพอกับการใช้จ่าย ถ้าจะก่อหนี้จะต้องก่อหนี้แต่พอสมควรและสามารถบริหารให้ไม่เป็นภาระต่องบประมาณในอนาคต จนต้องไปเบียดบังงบประมาณส่วนที่จะเหลือไว้ใช้ในการลงทุน แต่จะต้องสามารถใช้หนี้คืนได้

สำนักวินัยทางการเงินและการคลัง สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ได้อธิบายว่า “วินัยทางงบประมาณและการคลัง หมายความถึง ข้อกำหนดตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือแบบแผน ที่กำหนดขึ้นมาเพื่อให้เจ้าหน้าที่หรือพนักงานของหน่วยรับตรวจยึดถือหรือปฏิบัติตามเพื่อให้การบริหารจัดการเกี่ยวกับการเงินการคลังของรัฐและองค์กรของรัฐเป็นไปอย่างมีวินัย ถูกต้องประสิทธิภาพและประสิทธิผลตามวัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ถ้าผู้ใดฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดดังกล่าวแล้ว ถือว่ากระทำความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง ต้องรับโทษปรับทางปกครอง”[44]

---

[40] Yilin Hou, 2003 (อ้างถึงใน วิมล ชะตามีนา และคณะ, 2551)

[41] Timothy Irwin and Luis Servén, 2005 (อ้างถึงใน วิมล ชะตามีนา และคณะ, 2551)

[42] จรัส สุวรรณมาลา, 2546 (อ้างถึงใน วิมล ชะตามีนา และคณะ, 2551)

[43] วีรพงษ์ รามางกูร, 2540 (อ้างถึงใน วิมล ชะตามีนา และคณะ, 2551)

[44] สำนักวินัยทางการเงินและการคลัง, สืบค้นเมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2559, จาก http://dfmo.oag.go.th/

จากที่ได้พิจารณาจากบทความของนักวิชาการต่างประเทศหรือองค์กรต่างประเทศ รวมถึงนักวิชาการของประเทศไทย ซึ่งจากมุมมองและแนวคิดของนักวิชาการหลายท่านก็ได้ให้ความหมายแตกต่างกันไป โดยผู้วิจัยเองก็พอสรุปความหมายของ “วินัยทางการคลัง” ได้ดังนี้ วินัยทางการคลัง หมายถึง การไม่ใช้จ่ายงบประมาณเกินตัวของภาครัฐ ไม่ว่าจะเป็นส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ โดยมีการจัดสรรและใช้จ่ายงบประมาณอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ การหารายได้ให้เพียงพอกับรายจ่าย การรักษาเงินคงคลังให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม และการบริหารหนี้สาธารณะให้อยู่ในระดับที่สามารถใช้คืนได้ และไม่เป็นภาระต่องบประมาณของประเทศในอนาคต

2.3.2 แนวคิดความมีวินัยทางการคลัง

เนื่องจากแนวความคิดของเศรษฐศาสตร์สำนักคลาสสิค (Classical Economics) เชื่อว่าระบบเศรษฐกิจจะมีการจ้างงานเต็มที่อยู่เสมอ (Full Employment) นอกจากนี้ตลาดแรงงาน ตลาดปัจจัยการผลิตและตลาดสินค้าและบริการเป็นตลาดแข่งขันสมบรูณ์ โดยไม่มีผู้ใดสามารถกำหนดราคาในตลาดได้ ค่าจ้างและปริมาณการจ้างงาน ราคาและปริมาณปัจจัยการผลิต ราคาและปริมาณสินค้าและบริหารจะถูกกำหนดด้วย กลไกราคาของตลาด (Price Mechanism) หรือมือที่มองไม่เห็น (Invisible Hands) ในขณะที่การเข้าแทรกแซงของรัฐบาลโดยขาดความรู้และความเข้าใจในความต้องการที่แท้จริงของภาคเอกชนอาจจะทำให้เกิดความบิดเบือนทางเศรษฐกิจ โดยกลไกราคาตลาดจะไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างสมบรูณ์ รัฐบาลจึงไม่ควรเข้าแทรกแซงหรือมีบทบาททางเศรษฐกิจ กล่าวคือ รัฐบาลไม่ควรตั้งงบประมาณแผ่นดินเพื่อใช้จ่ายแบบขาดดุล ดังนั้น การตั้งงบประมาณสมดุล (Balanced Budget) จึงเป็นกฎหรือหลักเกณฑ์ที่รัฐบาลต้องยึดถือ หรือเรียกได้ว่าเป็น “วินัยทางการคลัง” ตามแนวความคิดของเศรษฐศาสตร์สำนักคลาสสิค

เมื่อเกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลกหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 แนวความคิดของเศรษฐศาสตร์สำนักคลาสสิคจึงไม่สามารถอธิบายปัญหาดังกล่าวได้ สำนัก Keynes ได้อธิบายว่าราคาสินค้าและค่าจ้างที่เป็นตัวเงินไม่สามารถปรับขึ้นลงได้อย่างเสรี ซึ่งอาจจะนำไปสู่ความไร้ประสิทธิภาพของกลไกราคาได้ รัฐบาลจึงควรเข้ามามีบทบาททางเศรษฐกิจด้วยการใช้นโยบายการคลัง (Fiscal Policy) เพื่อปรับเปลี่ยนอุปสงค์รวม (Aggregate Demand) ให้สมดุลกับอุปทานมวลรวม ดังนั้น การใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินจึงเป็นเครื่องมือของการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของสำนัก Keynes โดยลักษณะของการจัดทำงบประมาณขึ้นอยู่กับสภาพเศรษฐกิจในขณะนั้นการจัดทำงบประมาณสมดุล (Balanced Budget) จึงไม่ใช่กฎเกณฑ์หรือ “วินัยทางการคลัง” ที่รัฐบาลต้องยึดถือปฏิบัติ

อย่างไรก็ตามการจัดทำงบประมาณขาดดุลเพื่อกระตุ้นอุปสงค์รวมตามแนวคิดของสำนัก Keynes อาจก่อให้เกิดปัญหาอื่นตามมาได้ เช่น หนี้สาธารณะที่เพิ่มสูงขึ้น หรือภาระหนี้คงค้างต่อคนรุ่นหลัง ดังนั้นรัฐบาลควรใช้จ่ายอย่างระมัดระวัง และควรคำนึงถึงความเสียหายต่อฐานะทางเศรษฐกิจในระยะยาวของประเทศ

เมื่อเกิดปัญหาภาวะเศรษฐกิจชะงักงัน (Stagflation) ในปี พ.ศ. 2511 และวิกฤติการณ์น้ำมันโลก ครั้งที่ 1 ระหว่างปี พ.ศ. 2516 –2517 แนวคิดของสำนัก Keynes เริ่มหมดความสามารถในการอธิบายและเสนอแนวนโยบายในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ แนวคิดที่เรียกว่า “ฉันทามติแห่งวอชิงตัน (Washinton Consensus)”[45] ซึ่งเป็นคำที่คิดขึ้นโดย จอห์น วิลเลียมสัน (John Williamson) จึงได้เข้ามามีบทบาทในการนำเสนอแนวนโยบาย (Policy Menu) ในการปฏิรูปเศรษฐกิจและแก้ปัญหาหนี้สาธารณะ ซึ่งแนวนโยบายดังกล่าวประกอบไปด้วยชุดของนโยบาย 10 ชุด โดยนโยบายชุดหนึ่งที่ วิลเลียมสันได้เสนอ คือ การรักษา “วินัยทางการคลัง” ซึ่งหมายถึง การลดการขาดดุลงบประมาณ (Fiscal Deficit) ตามความหมายกว้างของการรักษาวินัยทางการคลัง ซึ่งไม่เจาะจงให้หมายถึง การใช้งบประมาณแบบสมดุล (Balanced Budget) ต่อมาในภายหลังธนาคารโลกและ IMF ได้แนะนำให้ประเทศกำลังพัฒนาและประเทศต่างๆ ที่มีการใช้จ่ายเกินตัวและมีการขาดดุลงบประมาณในระดับสูง ให้ยึดถือวินัยทางการคลังตามความหมายแคบ โดยการกำหนดให้ใช้งบประมาณสมดุล เนื่องจากการใช้งบประมาณขาดดุลอาจจะสร้างแรงกดดันของเงินเฟ้อและทำให้ดุลบัญชีเดินสะพัดขาดดุล

2.3.3 เหตุผลในการมีวินัยทางการคลัง[46]

เนื่องจากการกำกับดูแลและบริหารฐานะการคลัง (Fiscal Position) และการบริหารจัดการด้านการคลัง (Fiscal Management) เป็นกระบวนการทางการคลังที่สำคัญในการกำหนดและดำเนินนโยบายและมาตรการด้านการคลังต่างๆ เพื่อขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจหรือแก้ไขปัญหาความผันผวนทางเศรษฐกิจ หากรัฐบาลมีการบริหารจัดการด้านการคลังโดยขาดการรักษาวินัยทางการคลัง (Fiscal Discipline) อาจทำให้รัฐบาลมีการขาดดุลการคลัง (Fiscal Deficit) และการกู้ยืมเงินหรือการก่อหนี้อยู่ในระดับที่สูงเกินความจำเป็น มีผลทำให้ฐานะการคลังของรัฐบาลแย่ลงเรื่อยๆ และหนี้คงค้างอยู่ในระดับสูง จนทำให้รัฐบาลไม่มีความสามารถในการแก้ไขปัญหาเมื่อเกิดวิกฤติหรือไม่สามารถขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจไปในทิศทางที่ต้องการได้ และยังอาจเป็นสาเหตุของการเกิดวิกฤตทางเศรษฐกิจหรือวิกฤตทางการเงินได้ ทั้งนี้ เนื่องจากการขาดดุลการคลังในระดับสูง

---

[45] รังสรรค์ ธนะพรพันธ์, ฉันทามติแห่งวอชิงตัน (อ้างถึงใน วิมล ชะตามีนา และคณะ ปี 2551), น. 51-57.

[46] วิมล ชะตามีนา และคณะ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 36,* น. 4.

จะสร้างแรงกดดันทางด้านอุปสงค์ที่เร่งสูงขึ้น ซึ่งอาจจะส่งผลต่ออัตราแลกเปลี่ยนให้อ่อนค่าลงและส่งผลต่อรายจ่ายในการชำระหนี้ขอรัฐบาล และทำให้อัตราเงินเฟ้อและการขาดดุลการชำระเงิน (Balance of Payment) อยู่ในระดับสูง ส่งผลกระทบโดยตรงต่องบประมาณ ระดับเงินคงคลัง เสถียรภาพและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (Macroeconomic Stability) นอกจากนั้นยังสร้างภาระต่อการดำเนินนโยบายการเงินในการรักษาเสถียรภาพทางด้านเศรษฐกิจอีกด้วย ในทางตรงกันข้าม หากรัฐบาลสามารถบริหารจัดการด้านการคลังโดยรักษาวินัยทางการคลังให้สอดคล้องกับการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมหภาค การรักษาการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน (Sustainable Growth) การหลีกเลี่ยงการขาดดุลการคลัง การกู้ยืมเงินหรือก่อหนี้ที่มากเกินความจำเป็น และรักษาระดับหนี้คงค้างให้ไม่อยู่ในระดับที่สูงเกินไปได้ รัฐบาลย่อมมีศักยภาพในการเข้าไปแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจหรือขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจไปในทิศทางที่ต้องการได้มากขึ้น

ดังนั้น รัฐบาลควรมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและลดความผันผวนในระบบเศรษฐกิจควบคู่ไปกับการรักษาวินัยทางการคลังอย่างเคร่งครัด โดยดูแลฐานะการคลังให้มีความเข้มแข็งและมีความพร้อมสำหรับการรับมือกับความผันผวนทางเศรษฐกิจ รวมทั้งแรงกดดันทางการคลัง (Fiscal Pressures) ซึ่งอาจเกิดมาจากภาวการณ์ต่างๆ เช่น ภาวะประชากรผู้สูงอายุมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น (Population Aging) อันเป็นผลทำให้ภาระต่องบประมาณเพิ่มสูงขึ้น

ถึงแม้ว่าการรักษาเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจจะเป็นเป้าหมายหลักในการดำเนินนโยบายการคลังแบบต่อต้านวัฏจักรเศรษฐกิจ (Countercyclical Policy) กล่าวคือ รัฐบาลควรดำเนินนโยบายการคลังแบบหดตัว (Consoliation) ในช่วงที่เศรษฐกิจขยายตัวดี และดำเนินนโยบายการคลังแบบขยายตัว (Expansionary) ในช่วงที่เศรษฐกิจตกต่ำ แต่รัฐบาลมักมีแรงจูงใจที่จะดำเนินนโยบายแบบตามวัฏจักรเศรษฐกิจ (Procyclical Policy) โดยมีสาเหตุมาจากการใช้อำนาจรัฐตามดุลยพินิจ (Discretion) ในการเพิ่มรายจ่ายและลดภาษีในช่วงที่เศรษฐกิจขยายตัวดี และในช่วงเศรษฐกิจตกต่ำ รัฐบาลจะพยายามกระตุ้นอุปสงค์โดยการเพิ่มรายจ่ายและลดภาษีซึ่งเป็นผลทำให้ดุลการคลังขาดดุลมากขึ้น เมื่อเศรษฐกิจกลับมาขยายตัวดีอีกรัฐบาลจะดำเนินนโยบายแบบตามวัฏจักรอีก ซึ่งการดำเนินนโยบายเช่นนี้ทำให้สถานะทางการคลังของรัฐบาลอ่อนแอลง ไม่สามารถสะสมเงินทุนในการเตรียมรับกับปัญหาทางเศรษฐกิจของประเทศที่อาจจะเกิดขึ้นได้ ดังนั้น นโยบายการคลังแบบตามวัฏจักรเศรษฐกิจถือได้ว่าเป็นการขาดวินัยทางการคลัง ในขณะที่การดำเนินนโยบายแบบต่อต้าน วัฏจักรเศรษฐกิจจะเป็นประโยชน์กับระบบเศรษฐกิจมากกว่า โดยการดำเนินนโยบายการคลังแบบหดตัวในช่วงที่เศรษฐกิจขยายตัวดีจะช่วยแก้ไขปัญหาการขาดดุลการคลังและหนี้คงค้างที่อยู่ในระดับสูงได้

ดังนั้น การรักษาวินัยทางการคลังจึงเป็นปัจจัยสำคัญในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมหภาค การปรับปรุงและการลดความเปราะบางในผลการดำเนินการทางเศรษฐกิจ นอกจากนั้น การรักษาวินัยทางการคลังยังมีความสำคัญต่อประเทศต่างๆ ซึ่งต้องเผชิญกับกระแสโลกาภิวัฒน์ทางการเงินและเศรษฐกิจโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่เร่งเปิดเสรีทางการค้าและเปิดเสรีในตลาดทุนเพื่อสร้างเสริมการขยายตัวในเศรษฐกิจในระยะยาว เนื่องจากรัฐบาลยังมีหน้าที่ในการลดความผันผวน (Exposure) ที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงในภาวะตลาดและความผันผวนในกระแสเงินทุนเคลื่อนย้าย และการเปลี่ยนแปลงใดๆ ที่เป็นการเพิ่มความเสี่ยงในการเกิดวิกฤตทางด้านหนี้ (Debt Crisis)

การขาดวินัยทางการคลังจึงเป็นปัญหาที่เกิดจากการใช้อำนาจรัฐตามดุลยพินิจ (Discretion) โดยปราศจากความระมัดระวังรอบคอบในการกำหนดและดำเนินนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการใช้เงินงบประมาณแผ่นดิน ทำให้รัฐบาลมีอิสระในการใช้จ่ายมากเกินไปหรือใช้จ่ายมากกว่ารายได้ที่รัฐบาลสามารถจัดเก็บได้ อันเป็นผลให้รัฐบาลมีการกู้ยืมเกินความจำเป็น ถึงแม้ว่าตามข้อเท็จจริงแล้วการใช้ดุลพินิจจะช่วยทำให้ผู้วางนโยบายสามารถแก้ไขความผันผวนในระบบเศรษฐกิจได้ฉับไวและสามารถลดผลกระทบอันสืบเนื่องมาจากความผันผวนดังกล่าวได้ แต่การใช้อำนาจรัฐตามดุลพินิจในการกำหนดและดำเนินนโยบายมักถูกนักการเมืองหรือพรรคการเมืองใช้เป็นเครื่องมือในการหาเสียงและจูงใจประชาชนผ่านการดำเนินนโยบายลดอัตราภาษี การเพิ่มการใช้จ่ายรัฐบาลและเพิ่มการก่อหนี้ ซึ่งถือว่าเป็นการดึงรายได้ของคนรุ่นถัดไปมาสู่คนรุ่นปัจจุบัน และก่อให้เกิดความโน้มเอียงในการดำเนินนโยบายการคลังแบบขาดดุล (Deficit Bias) และการดำเนินนโยบายแบบตามวัฏจักรเศรษฐกิจ รวมทั้งการดำเนินกิจกรรมทางการคลังที่ต้องใช้เงินทุนนอกงบประมาณ (Extrabudgetary Fund) เช่น เงินกู้จากต่างประเทศ เงินทุนและกองทุนหมุนเวียน และการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังผ่านรัฐวิสาหกิจและสถาบันการเงินของภาครัฐ ซึ่งล้วนสร้างภาระผูกพันทางการคลังแก่รัฐบาลเพิ่มขึ้น อันเป็นผลทำให้ฐานะการคลังของรัฐบาลแย่ลง หนี้สาธารณะอยู่ในระดับสูง และในท้ายที่สุดความเชื่อมั่นของประชาชนในนโยบายของรัฐบาลหมดไปในระยะยาว

สาเหตุสำคัญที่ทำให้รัฐบาลมีความโน้มเอียงในการดำเนินนโยบายการคลังแบบขาดดุลและดำเนินนโยบายการคลังแบบตามวัฏจักรเศรษฐกิจ สืบเนื่องมาจากการที่ผู้วางนโยบายมักให้ความสำคัญกับผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินนโยบายตามดุลยพินิจในระยะสั้น โดยไม่คำนึงถึงผลกระทบของนโยบายในระยะปานกลาง (Medium Term) และระยะยาว โดยบางครั้งอาจมีผลประโยชน์ทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องหรือมีการเอื้อผลประโยชน์แก่พวกพ้อง หรือ ที่เรียกว่าปัญหา “Common pool” ซึ่งหมายถึง การที่นักการเมืองหรือพรรคการเมืองใช้ทรัพยากรโดย

เอื้อผลประโยชน์ให้กับกลุ่มคนบางกลุ่ม โดยไม่คำนึงถึงฐานะทางการคลังโดยรวม ถือเป็นการใช้เงินภาษีของประชาชนที่เป็นของคนส่วนใหญ่ โดยมีคนบางกลุ่มเท่านั้นที่ได้ผลประโยชน์และแบกต้นทุนทางสังคมเพียงส่วนน้อย

นอกจากนั้น ความโน้มเอียงในการดำเนินนโยบายการคลังแบบขาดดุลยังสะท้อนให้เห็นถึงความไม่สอดคล้องของเวลาในการดำเนินนโยบาย (Time inconsistency) กล่าวคือ นโยบายที่รัฐบาลได้สัญญาไว้กับประชาชนในช่วงแรก (Ex Ante) ซึ่งภาระทางการคลังและความผันผวนในระบบเศรษฐกิจยังไม่เกิดขึ้น ไม่สามารถนำมาปฏิบัติได้ตามที่กำหนดเอาไว้ในภายหลัง (Ex Post) หรือในช่วงของการบริหารงาน ตัวอย่างเช่น กรณีที่รัฐบาลไม่สามารถรักษาความเชื่อมั่นกับประชาชนได้ว่าจะสามารถสะสมหรือออมเงินรายได้ส่วนที่สามารถจัดเก็บได้มากในช่วงที่เศรษฐกิจมีการขยายตัวดี เนื่องมาจากมีแรงกดดันทางด้านรายจ่ายที่ไม่สามารถตัดลดได้ ซึ่งเกิดขึ้นในภายหลัง ดังนั้น วัฏจักรงบประมาณทางการเมือง (Political Budget Cycle) จึงมีบทบาทสำคัญต่อการรักษาวินัยทางการคลังด้วยเช่นกัน

การกำหนดเครื่องมือ และระเบียบวิธีการต่างๆ เพื่อวางกรอบวินัยทางการคลังให้กับผู้วางนโยบายเพื่อลดความโน้มเอียงต่อการดำเนินนโยบายการคลังแบบขาดดุล (Deficit Bias) และเพื่อปรับปรุงผลสัมฤทธิ์ทางการคลัง (Fiscal Outcome) ประกอบไปด้วยการกำหนด กฎเกณฑ์ทางการคลัง (Fiscal Rule) กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางการคลัง (Fiscal Responsibility Laws: FRLs) และการก่อตั้งหน่วยงานทางการคลัง (Fiscal Agencies) เพื่อควบคุมดูแลฐานะทางการคลังของรัฐบาล โดยจากการศึกษาประสบการณ์ของต่างประเทศพบว่า การร่างและกำหนดเครื่องมือและระเบียบวิธีข้างต้น ควบคู่ไปกับการยึดถือปฏิบัติตามนโยบายตามที่ได้ให้สัญญาไว้กับประชาชน (Political Commitment) จะทำให้รัฐบาลมีการดำเนินการที่มีประสิทธิภาพได้[47]

2.3.4 ประโยชน์ของการมีวินัยทางการคลัง

จากการศึกษาบทความ “Promoting Fiscal Discipline over the Business Cycle” จัดทำโดย Fiscal Affair Department, IMF (2008) และบทความ “Promoting Fiscal Discipline” จัดทำโดย Fiscal Affair Department, IMF (2005) สามารถสรุปประโยชน์ของการรักษาวินัยทางการคลังได้ดังนี้[48]

(1) เพื่อเป็นเครื่องมือในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมหภาคและลดความผันผวนทางเศรษฐกิจ ผ่านการดำเนินนโยบายการคลังแบบต่อต้านวัฏจักรเศรษฐกิจ โดยการดำเนินนโยบายการคลังแบบหดตัวในช่วงที่เศรษฐกิจขยายตัวดี และดำเนินนโยบายการคลังแบบขยายตัว ในช่วงที่

---

[47] วิมล ชะตามีนา และคณะ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 36,* น. 7.

[48] วิมล ชะตามีนา และคณะ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 36,* น. 7

เศรษฐกิจตกต่ำ ซึ่งช่วยลดหรือขจัดการขาดดุลการคลัง การก่อหนี้ในระดับสูง มีผลให้ลดแรงกดดันทางด้านอุปสงค์ต่ออัตราเงินเฟ้อและการขาดดุลการชำระเงินลดลง อีกนัยหนึ่ง คือ การรักษาวินัยทางการคลังในการดำเนินนโยบายทางการคลังจะไม่เพิ่มภาระของการดำเนินนโยบายการเงินในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมหภาค

(2) เพื่อช่วยในการพัฒนากรอบโครงสร้างเศรษฐกิจระยะปานกลางและระยะยาว เนื่องจากการรักษาวินัยทางการคลังจะต้องคำนึงถึงผลสัมฤทธิ์จากการดำเนินนโยบายในระยะปานกลางและระยะยาว มิใช่คำนึงถึงเพียงผลสัมฤทธิ์ในระยะสั้น ซึ่งเป็นผลจากการดำเนินนโยบายเพื่อหาเสียงหรือจูงใจประชาชน

(3) เพื่อช่วยในการเสริมสร้างความน่าเชื่อถือในกรอบนโยบายของรัฐบาล ผ่านการกำหนดระเบียบแบบแผนเพื่อวางกรอบและทิศทางในการบริหารจัดการด้านการคลัง เช่น กฎเกณฑ์ทางการคลัง กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบด้านการคลัง การจัดตั้งหน่วยงานด้านการคลังเพื่อกำกับดูแลความโปร่งใสด้านการคลัง

(4) ช่วยในการรับมือกับความท้าทายและเก็บเกี่ยวผลประโยชน์จากกระแสโลกาภิวัฒน์ทางการเงินและเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปิดเสรีทางการค้าและการเปิดเสรีในตลาดทุน

(5) ช่วยลดความผันผวน (Exposure) จากการเปลี่ยนแปลงในภาวะตลาดและความผันผวนในกระแสเงินทุนเคลื่อนย้าย รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงที่เกี่ยวข้องกับความเสี่ยงในการเกิดวิกฤตทางด้านหนี้ (Debt Crisis)

(6) ช่วยลดแรงกดดันทางการคลัง (Fiscal Pressure) และป้องกันความเสี่ยงที่ไม่คาดคิด ซึ่งเกิดจากการดำเนินกิจกรรมทางการคลังที่ต้องใช้เงินนอกงบประมาณหรือการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังผ่านรัฐวิสาหกิจและสถาบันการเงินของรัฐ ตัวอย่างเช่น การค้ำประกันหนี้ให้แก่รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐการประกันราคา อัตราแลกเปลี่ยนและผลตอบแทนจากการร่วมทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน รวมทั้งรับผิดชอบในการดำเนินงานที่ล้มเหลวของรัฐวิสาหกิจและภาคเอกชน และการดำเนินงานกองทุนประกันสังคม กองทุนหลักประกันสุขภาพ หรือ กองทุนอื่นๆ โดยเฉพาะเมื่อกองทุนดังกล่าวมีเงินสำรองไม่เพียงพอสำหรับการจ่ายผลประโยชน์ทดแทนอันเนื่องมาจากภาวะประชากรสูงอายุ (Aging Population) นอกจากนั้นยังมีความเสี่ยงทางการคลังจากการให้ความช่วยเหลือในกรณีฉุกเฉินต่างๆ เช่น ภัยพิบัติทางธรรมชาติ ซึ่งเป็นภาระที่รัฐบาลต้องรับผิดชอบ[49]

---

[49] วิมล ชะตามีนา และคณะ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 36,* น. 8.

2.3.5 ที่มาของระบบ “วินัยทางงบประมาณและการคลัง” ในระบบกฎหมายไทย

ทั้งเมื่อเหตุการณ์ในเดือนพฤษภาคม 2535 ได้เป็นสาเหตุให้เกิดความต้องการปฏิรูประบบการเมืองของประเทศไทย อันหมายรวมถึงการปฏิรูประบบการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ ซึ่งการตรวจเงินแผ่นดินไทยที่กระทำโดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินในยุคนั้น ก็นับว่าเป็นปัญหาสำคัญปัญหาหนึ่งของระบบราชการไทย ด้วยการดำเนินงานที่ยังไม่อิสระและเป็นกลางอย่างแท้จริงเนื่องจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นหน่วยงานในสังกัดฝ่ายบริหาร ดังนั้นจึงเกิดมีแนวความคิดที่จะจัดให้มีการปฏิรูประบบการตรวจเงินแผ่นดินของไทยมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 โดยรัฐบาลในขณะนั้นจนเป็นผลให้มีการศึกษาปัญหาต่างๆ ของประเทศที่เกี่ยวกับระบบการตรวจเงินแผ่นดิน ด้วยความร่วมมือกันหลายฝ่าย ทั้งฝ่ายการเมือง ฝ่ายบริหาร และนักวิชาการ จนเกิดแนวความคิดที่จะนำระบบ วินัยงบประมาณและการคลัง ซึ่งพัฒนามานานพอสมควรในระบบกฎหมายของต่างประเทศมาประยุกต์ใช้ในระบบกฎหมายมหาชนของไทย โดยแนวคิดดังกล่าวได้เริ่มขึ้นจากการนำเสนอบทความเกี่ยวกับระบบตรวจเงินแผ่นดินของบางประเทศที่ใช้ระบบตุลาการตรวจสอบการบริหารงบประมาณ และมีการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับวินัยงบประมาณและการคลังรวมอยู่ในเรื่องการตรวจเงินแผ่นดินเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2536 และอีก 6 ปีต่อมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้รับหลักการเกี่ยวกับวินัยการคลังจนเป็นผลให้มีการประกาศบังคับใช้กระบวนการวินัยงบประมาณและการคลังในระบบการตรวจเงินแผ่นดินไทยในเวลา 2 ปี หลังจากที่รัฐธรรมนูญได้ประกาศใช้บังคับ ด้วย พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ลงวันที่ 11 พฤศจิกายน พ.ศ. 2522 [50]

ประกอบกับ ประเทศไทยที่ผ่านมาในอดีต วิธีปฏิบัติทางการคลังของไทยนั้น ยังมีข้อบกพร่องในเรื่องความโปร่งใส ขาดความต่อเนื่องในการดำเนินนโยบายเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์หรือยุทธศาสตร์ในระยะปานกลางถึงระยะยาวและขาดการวิเคราะห์ความเสี่ยงเกี่ยวกับภาระการคลัง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 167 ได้บัญญัติให้มีกฎหมายการเงินการคลังของรัฐ ซึ่งจะถูกใช้เป็นกรอบในการจัดหารายได้ กำกับการใช้จ่ายเงินตามหลักการรักษาเสถียรภาพ พัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนและสร้างความเป็นธรรมในสังคม[51]

---

[50] อรพิน ผลสุวรรณ์ สบายรูป, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1*0, น. 71-72.

[51] ภาวิน ศิริประภานุกูล, “โครงการวิเคราะห์และติดตามกฎหมายร่างกฎหมาย บทวิเคราะห์กฎหมายส่งเสริมวินัยการเงินการคลัง.” สถาบันพระปกเกล้า, ตีพิมพ์เมื่อ 11 กรกฎาคม พ.ศ. 2556, น. 3.

2.4 หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและหลักธรรมาภิบาล

ในส่วนนี้เป็นการศึกษาถึงความหมายและความสำคัญของหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและหลักธรรมาภิบาล ซึ่งถือว่าเป็นหลักการที่สำคัญในการดำเนินนโยบายของฝ่ายบริหารที่ใช้ในการบริหารประเทศ เนื่องจากหลักการดังกล่าวจะนำไปสู่ความมีวินัยทางการคลัง

2.4.1 หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง มาจากปรัชญาเศรษฐศาสตร์แนวพุทธที่เป็นเศรษฐศาสตร์สายกลางหรือเศรษฐศาสตร์มัชฌิมาปฏิปทานั้นเอง อันเป็นคำสอนของสมเด็จพระบรมศาสนาในพระพุทธศาสนาที่มีความเป็นสากลที่สุดเพราะมีคัมภีร์สำคัญมากหลายในพระพุทธศาสนารองรับยืนยันไว้ว่า “พระพุทธศาสนาเป็นศาสนาประจำสากลโลก” อันจะส่งผลไม่ว่าโดยตรงหรือทางอ้อมให้แนวทาง “ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” เป็นกรอบวินัยทางการเงินการคลังและงบประมาณส่วนหนึ่งของโลกปัจจุบันและอนาคต[52]

ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง เศรษฐกิจพอเพียงเป็นปรัชญาชี้ถึงแนวการดำรงอยู่และปฏิบัติตนของประชาชนในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับครอบครัว ระดับชุมชน จนถึงระดับรัฐ ทั้งในการพัฒนาและบริหารประเทศให้ดำเนินไปในทางสายกลาง โดยเฉพาะการพัฒนาเศรษฐกิจ เพื่อให้ก้าวทันต่อโลกยุคโลกาภิวัตน์ ความพอเพียง หมายถึง ความพอประมาณ ความมีเหตุผล รวมถึงความจำเป็นที่จะต้องมีระบบภูมิคุ้มกันในตัวที่ดีพอสมควรต่อการกระทบใดๆ อันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงทั้งภายในภายนอก ทั้งนี้ จะต้องอาศัยความรอบรู้ ความรอบคอบ และความระมัดระวังอย่างยิ่งในการนำวิชาการต่างๆ มาใช้ในการวางแผนและการดำเนินการทุกขั้นตอน และขณะเดียวกันจะต้องเสริมสร้างพื้นฐานจิตใจของคนในชาติ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐ นักทฤษฎี และนักธุรกิจในทุกระดับ ให้มีสำนึกในคุณธรรม ความซื่อสัตย์สุจริต และให้มีความรอบรู้ที่เหมาะสม ดำเนินชีวิตด้วยความอดทน ความเพียร มีสติ ปัญญา และความรอบคอบ เพื่อให้สมดุลและพร้อมต่อการรองรับการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและกว้างขวาง ทั้งด้านวัตถุ สังคมสิ่งแวดล้อมและวัฒนธรรมจากโลกภายนอกได้เป็นอย่างดี[53]

1) ความหมายของเศรษฐกิจพอเพียงจึงประกอบด้วยคุณสมบัติ 3 ประการ ดังนี้

(ก) ความพอประมาณ หมายถึง ความพอดีที่ไม่น้อยเกินไปและไม่มากเกินไป โดยไม่เบียดเบียนตนเองและผู้อื่น เช่น การผลิตและการบริโภคที่อยู่ในระดับพอประมาณ

---

[52] ปรีชา สุวรรณทัต, วิชาธรรมศาสตร์ว่าด้วยการคลัง, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2557), น. 52.

[53] มูลนิธิชัยพัฒนา, สืบค้นเมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2559, จาก http://www.chaipat.or.th/site_content/34-13/3579-2010-10-08-05-24-39.html

(ข) ความมีเหตุผล หมายถึง การตัดสินใจเกี่ยวกับระดับความพอเพียงนั้น จะต้องเป็นไปอย่างมีเหตุผล โดยพิจารณาจากเหตุปัจจัยที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนคำนึงถึงผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการกระทำนั้นๆ อย่างรอบคอบ

(ค) ภูมิคุ้มกัน หมายถึง การเตรียมตัวให้พร้อมรับผลกระทบและการเปลี่ยนแปลงด้านต่างๆ ที่จะเกิดขึ้น โดยคำนึงถึงความเป็นไปได้ของสถานการณ์ต่างๆ ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต

2) เงื่อนไข ของการตัดสินใจและดำเนินกิจกรรมต่างๆ ให้อยู่ในระดับพอเพียง 2 ประการ ดังนี้

(ก) เงื่อนไขความรู้ ประกอบด้วย ความรอบรู้เกี่ยวกับวิชาการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องรอบด้าน ความรอบคอบที่จะนำความรู้เหล่านั้นมาพิจารณาให้เชื่อมโยงกัน เพื่อประกอบการวางแผนและความระมัดระวังในการปฏิบัติ

(ข) เงื่อนไขคุณธรรมที่จะต้องเสริมสร้าง ประกอบด้วย มีความตระหนักในคุณธรรม มีความซื่อสัตย์สุจริตและมีความอดทน มีความเพียร ใช้สติปัญญาในการดำเนินชีวิต

3) พระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชการที่ 9 เกี่ยวกับหลักเศรษฐกิจพอเพียง

“...เราไม่เป็นประเทศร่ำรวย เรามีพอสมควร พออยู่ได้ แต่ไม่เป็นประเทศที่ก้าวหน้าอย่างมาก เราไม่อยากจะเป็นประเทศก้าวหน้าอย่างมาก เพราะถ้าเราเป็นประเทศก้าวหน้าอย่างมากก็จะมีแต่ถอยกลับ ประเทศเหล่านั้นที่เป็นประเทศอุตสาหกรรมก้าวหน้า จะมีแต่ถอยหลังและถอยหลังอย่างน่ากลัว แต่ถ้าเรามีการบริหารแบบเรียกว่าแบบคนจน แบบที่ไม่ติดกับตำรามากเกินไป ทำอย่างมีสามัคคีนี่แหละคือเมตตากันจะอยู่ได้ตลอดไป...” พระราชดำรัสเนื่องในโอกาสวันเฉลิมพระชนมพรรษา ณ ศาลาดุสิดาลัย วันที่ 4 ธันวาคม 2534

“...ตามปกติคนเราชอบดูสถานการณ์ในทางดี ที่เขาเรียกว่าเล็งผลเลิศ ก็เห็นว่าประเทศไทย เรานี่ก้าวหน้าดี การเงินการอุตสาหกรรมการค้าดี มีกำไร อีกทางหนึ่งก็ต้องบอกว่าเรากำลังเสื่อมลงไปส่วนใหญ่ ทฤษฎีว่า ถ้ามีเงินเท่านั้นๆ มีการกู้เท่านั้นๆ หมายความว่าเศรษฐกิจก้าวหน้าแล้วก็ประเทศก็เจริญมีหวังว่าจะเป็นมหาอำนาจ ขอโทษเลยต้องเตือนเขาว่า จริงตัวเลขดี แต่ว่าถ้าเราไม่ระมัดระวังในความต้องการพื้นฐานของประชาชนนั้นไม่มีทาง...” พระราชดำรัส เนื่องในโอกาสวันเฉลิมพระชนมพรรษา ณ ศาลาดุสิดาลัย วันที่ 4 ธันวาคม 2536

“...การจะเป็นเสือนั้นไม่สำคัญ สำคัญอยู่ที่เรามีเศรษฐกิจแบบพอมีพอกิน แบบพอมีพอกินนั้น หมายความว่า อุ้มชูตัวเองได้ ให้มีพอเพียงกับตนเอง ความพอเพียงนี้ไม่ได้หมายความว่า ทุกครอบครัวจะต้องผลิตอาหารของตัวเอง จะต้องทอผ้าใส่เอง อย่างนั้นมันเกินไป

แต่ว่าในหมู่บ้านหรือในอำเภอ จะต้องมีความพอเพียงพอสมควร บางสิ่งบางอย่างผลิตได้มากกว่าความต้องการก็ขายได้แต่ขายในที่ไม่ห่างไกลเท่าไรไม่ต้องเสียค่าขนส่งมากนัก..." พระราชดำรัสเนื่องในโอกาสวันเฉลิมพระชนมพรรษา ณ ศาลาดุสิดาลัย วันที่ 4 ธันวาคม 2539

"...พอเพียง มีความหมายกว้างขวางยิ่งกว่านี้อีก คือคำว่าพอ ก็พอเพียงนี้ก็พอแค่นั้นเอง คนเราถ้าพอในความต้องการก็มีความโลภน้อย เมื่อมีความโลภน้อยก็เบียดเบียนคนอื่นน้อย ถ้าประเทศใดมีความคิดอันนี้ มีความคิดว่าทำอะไรต้องพอเพียง หมายความว่าพอประมาณ ซื่อตรง ไม่โลภอย่างมาก คนเราก็อยู่เป็นสุข พอเพียงนี้อาจจะมี มีมากอาจจะมีของหรูหราก็ได้ แต่ว่าต้องไม่ไปเบียดเบียนคนอื่น..." พระราชดำรัส เนื่องในโอกาสวันเฉลิมพระชนมพรรษา ณ ศาลาดุสิดาลัย วันที่ 4 ธันวาคม 2541

"ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง" เป็นที่รู้จักอย่างแพร่หลายในสังคมไทยช่วง 10 ปีที่ผ่านมา ซึ่งเป็นช่วงเศรษฐกิจฟองสบู่แตก โดยหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง สอนให้คนไทยรู้จักใช้ชีวิตอย่างเพียงพอ แม้ภาวะเศรษฐกิจประเทศจะฟื้นตัวขึ้นแล้วก็ตาม แต่ "ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง" ก็น่าจะจำเป็นสำหรับชีวิตคนไทยและโลกยุคโลกาภิวัตน์[54]

ดร.ศุภชัย พาณิชภักดิ์ เลขาธิการที่ประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการค้าและการพัฒนา หรือ (UNCTAD) กล่าวถึงปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในการบรรยายพิเศษ เรื่อง "ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงกับนโยบายเศรษฐกิจยุคโลกาภิวัตน์" ซึ่งจัดให้โดยคณะกรรมาธิการการเงินการคลังและการธนาคาร สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ว่า หลายคนคิดว่า "ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง" เป็นการถอยหลัง แต่ถ้าทำความเข้าใจให้ดี จะรู้ว่าเป็นการพัฒนาก้าวไปข้างหน้าอย่างยั่งยืน

ทั้งนี้ ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ได้รับการยอมรับทั้งระดับประเทศและนานาชาติ เห็นได้จากที่องค์การสหประชาชาติ (UN) ได้ทูลเกล้าฯ ถวายรางวัลความสำเร็จด้านการพัฒนามนุษย์ แด่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ขณะที่ยูเอ็นได้อธิบายนิยาม "ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง" ว่าเป็นแนวทางพัฒนาที่ยกระดับชีวิตประชาชน ไม่เฉพาะในไทยแต่รวมถึงทั่วโลก ดังนั้นยูเอ็นจึงส่งเสริมและเผยแพร่ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง เพื่อพัฒนาไปสู่ระดับนานาชาติด้วย รวมถึงการพัฒนาคนให้มีคุณภาพ ซึ่งการพัฒนาจะเป็นศูนย์กลางสำหรับทุกคนให้มีส่วนร่วม

2.4.2 หลักธรรมาภิบาล

United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific : UNESCAP ได้ให้นิยามคำว่า "ธรรมาภิบาล (Good Governance)" ว่ามีองค์ประกอบ 8 ประการ ต่อมาในปี ค.ศ. 1997 United Nations Development Programme : UNDP ได้ทบทวนและให้นิยาม

[54] ศุภชัย พาณิชภักดิ์, "ความเห็นในกรุงเทพธุรกิจ," ฉบับวันศุกร์ที่ 15 มิถุนายน พ.ศ. 2550

ใหม่ว่าเป็นเรื่องของการใช้อำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ และการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อจัดการกิจการของประเทศชาติบ้านเมือง รวมทั้งยังได้กำหนดคุณลักษณะของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือ ธรรมาภิบาลซึ่งได้นำเรื่องแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนามนุษย์เข้ามารวมไว้ด้วย รวม 9 ประการ ดังนี้ [55]

1. การมีส่วนร่วม (Participation) ชายและหญิงทุกคนควรมีสิทธิ์มีเสียงในการตัดสินใจทั้งโดยทางตรงหรือผ่านทางสถาบันตัวแทนอันชอบธรรมของตน ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมที่เปิดกว้างนั้นต้องตั้งอิงอยู่บนพื้นฐานของการมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มและการแสดงความคิดเห็น รวมถึงการสามารถเข้ามีส่วนร่วมอย่างมีเหตุผลในเชิงสร้างสรรค์

2. นิติธรรม (Rule of Law) กรอบตัวบทกฎหมายต้องมีความเป็นธรรม และไม่มีการเลือกปฏิบัติโดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของสิทธิมนุษยชน

3. ความโปร่งใส (Transparency) ต้องอยู่บนพื้นฐานของการไหลเวียนอย่างเสรีของข้อมูลข่าวสาร บุคคลที่มีความสนใจเกี่ยวข้องจะต้องสามารถเข้าถึงสถาบัน กระบวนการ และข้อมูลข่าวสารได้โดยตรง ทั้งนี้การได้รับข้อมูลข่าวสารดังกล่าวนั้นต้องมีความเพียงพอต่อการทำความเข้าใจและการติดตามประเมินสถานการณ์

4. การตอบสนอง (Responsiveness) สถาบันและกระบวนการดำเนินงานต้องพยายามดูแลเอาใจใส่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย

5. การมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus-Oriented) มีการประสานความแตกต่างในผลประโยชน์ของฝ่ายต่างๆ เพื่อหาข้อยุติร่วมกันอันจะเป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นนโยบายและกระบวนการขั้นตอนใดๆ ให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

6. ความเสมอภาค/ความเที่ยงธรรม (Equity) ชายและหญิงทุกคนต้องมีโอกาสในการปรับปรุงสถานะหรือรักษาระดับชีวิตความเป็นอยู่ของตน

7. ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness and Efficiency) สถาบันและกระบวนการต้องสร้างผลสัมฤทธิ์ที่ตรงต่อความต้องการ และขณะเดียวกันก็ต้องใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด

8. ภาระรับผิดชอบ (Accountability) ผู้มีอำนาจตัดสินใจ ไม่ว่าจะอยู่ในภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรภาคประชาสังคมก็ตาม ต้องมีภาระรับผิดชอบต่อสาธารณชนทั่วไปและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในสถาบันของตน

---

[55] ธรรมาภิบาล สลค., สืบค้นเมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2559, จาก http://www.socgg.soc. go.th/History1.html

9. วิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Vision) ผู้นำและบรรดาสาธารณชนต้องมีมุมมองที่เปิดกว้างและเล็งการณ์ไกลเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองและการพัฒนามนุษย์ (สังคม) รวมถึงมีจิตสำนึกว่าอะไรคือความต้องการจำเป็นต่อการพัฒนาดังกล่าว ตลอดจนมีความเข้าใจในความสลับซับซ้อนของบริบททางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และสังคมซึ่งเป็นสิ่งที่อยู่ในแต่ละประเด็นนั้น

"หลักธรรมาภิบาล"[56] หรืออาจเรียกได้ว่า "การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หลักธรรมรัฐและบรรษัทภิบาล ฯลฯ" ซึ่งเรารู้จักกันในนาม "Good Governance" ที่หมายถึง การปกครองที่เป็นธรรมนั้น ไม่ใช่แนวความคิดใหม่ที่เกิดขึ้นในสังคม แต่เป็นการสะสมความรู้ที่เป็นวัฒนธรรมในการอยู่ร่วมกันเป็นสังคมของมวลมนุษย์เป็นพันๆ ปี ซึ่งเป็นหลักการเพื่อการอยู่ร่วมกันในบ้านเมืองและสังคมอย่างมีความสงบสุข สามารถประสานประโยชน์และคลี่คลายปัญหาข้อขัดแย้งโดยสันติวิธีและพัฒนาสังคมให้มีความยั่งยืน

องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (GG Framework) ทั้ง 4 หลักการสำคัญ และ 10 หลักการย่อย มีดังนี้ [57]

1) การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ประกอบด้วย

ประสิทธิภาพ (Efficiency) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดเกิดผลิตภาพที่คุ้มค่าต่อการลงทุนและบังเกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม ทั้งนี้ต้องมีการลดขั้นตอนและระยะเวลาในการปฏิบัติงานเพื่ออำนวยความสะดวก และลดภาระค่าใช้จ่าย ตลอดจนยกเลิกภารกิจที่ล้าสมัยและไม่มีความจำเป็น

ประสิทธิผล (Effectiveness) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องมีวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายปฏิบัติหน้าที่ตามพันธกิจให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ มีการวางเป้าหมายการปฏิบัติงานที่ชัดเจนและอยู่ในระดับที่ตอบสนองต่อความคาด หวังของประชาชน สร้างกระบวนการปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบและมีมาตรฐาน มีการจัดการความเสี่ยงและมุ่งเน้นผลการปฏิบัติงานเป็นเลิศ รวมถึงมีการติดตามประเมินผลและพัฒนาปรับปรุงการปฏิบัติงานให้ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง

---

[56] หลักธรรมาภิบาล, สืบค้นเมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2559, จาก http://www.sci.ubu.ac.th/document/%E0%B8%AB%E0%B8%A5%E0%B8%B1%E0%B8%81%E0%B8%98%E0%B8%A3%E0%B8%A3%E0%B8%A1%E0%B8%B2%E0%B8%A0%E0%B8%B4%E0%B8%9A%E0%B8%B2%E0%B8%A5.pdf

[57] สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, สืบค้นเมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2559, จาก http://www.opdc.go.th/content.php?menu_id=5&content_id=2442

การตอบสนอง (Responsiveness) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องสามารถให้บริการได้อย่างมีคุณภาพ สามารถดำเนินการแล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด สร้างความเชื่อมั่นไว้วางใจ รวมถึงตอบสนองตามความคาดหวัง/ความต้องการของประชาชนผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีความหลากหลายและมีความแตกต่างกันได้อย่างเหมาะสม

2) ค่านิยมประชาธิปไตย (Democratic Value) ประกอบด้วย

ภาระรับผิดชอบ/สามารถตรวจสอบได้ (Accountability) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องสามารถตอบคำถามและชี้แจงได้เมื่อมีข้อสงสัย รวมทั้งต้องมีการจัดวางระบบการรายงานความก้าวหน้าและผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ต่อสาธารณะเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบและการให้คุณให้โทษ ตลอดจนมีการจัดเตรียมระบบการแก้ไขหรือบรรเทาปัญหาและผลกระทบใดๆ ที่อาจจะเกิดขึ้น

เปิดเผย/โปร่งใส (Transparency) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ตรงไปตรงมา รวมทั้งต้องมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นและเชื่อถือได้ให้ประชาชนได้ รับทราบอย่างสม่ำเสมอ ตลอดจนวางระบบให้การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารดังกล่าวเป็นไปโดยง่าย

หลักนิติธรรม (Rule of Law) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องใช้อำนาจของกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับในการปฏิบัติงานอย่างเคร่งครัด ด้วยความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติและคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียฝ่ายต่างๆ

ความเสมอภาค (Equity) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องให้บริการอย่างเท่าเทียมกัน ไม่มีการแบ่งแยกด้านชายหญิง ถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม และอื่นๆ อีกทั้งยังต้องคำนึงถึงโอกาสความเท่าเทียมกันของการเข้าถึงบริการสาธารณะของกลุ่มบุคคลผู้ด้อยโอกาสในสังคมด้วย

3) ประชารัฐ (Participatory State) ประกอบด้วย

การมีส่วนร่วม/การพยายามแสวงหาฉันทามติ (Participation/Consensus Oriented) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชน รวมทั้งเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับรู้ เรียนรู้ ทำความเข้าใจ ร่วมแสดงทัศนะ ร่วมเสนอปัญหา/ประเด็นที่สำคัญที่เกี่ยวข้องร่วมคิดแก้ไขปัญหา ร่วมในกระบวนการตัดสินใจและการดำเนินงานและร่วมตรวจสอบผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ต้องมีความพยายามในการแสวงหาฉันทามติหรือข้อตกลงร่วมกันระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกลุ่มที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจะต้องไม่มีข้อคัดค้านที่หาข้อยุติไม่ได้ในประเด็นที่สำคัญ

การกระจายอำนาจ (Decentralization) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการควรมีการมอบอำนาจและกระจายความรับผิดชอบในการตัดสินใจและการดำเนินการให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในระดับต่างๆ ได้อย่างเหมาะสม รวมทั้งมีการโอนถ่ายบทบาทและภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือภาคส่วนอื่นๆ ในสังคม

4) ความรับผิดชอบทางการบริหาร (Administrative Responsibility) ประกอบด้วย

คุณธรรม/จริยธรรม (Morality/Ethics) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องมีจิตสำนึกความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปอย่างมีศีลธรรม คุณธรรม และตรงตามความคาดหวังของสังคม รวมทั้งยึดมั่นในค่านิยมหลักของมาตรฐานจริยธรรมสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน และจรรยาบรรณวิชาชีพ ตลอดจนคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของระบบราชการไทย 8 ประการ (I AM READY) ได้แก่

I - Integrity	ซื่อสัตย์และกล้ายืนหยัดในสิ่งที่ถูกต้อง
A - Activeness	ทำงานเชิงรุก คิดเชิงบวกและมีจิตบริการ
M - Morality	มีศีลธรรม คุณธรรมและจริยธรรม
R - Responsiveness	คำนึงถึงประโยชน์สุขของประชาชนเป็นที่ตั้ง
E - Efficiency	มุ่งเน้นประสิทธิภาพ
D - Democracy	ยึดมั่นในหลักประชาธิปไตย
Y - Yield	มุ่งผลสัมฤทธิ์

2.5 แนวคิดกฎหมายเกี่ยวกับการเงินการคลังของประเทศไทยในอดีต

เนื่องจากในอดีต ประเทศไทยได้ให้ความสำคัญกับการคลังมานานแล้ว ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มาตรา 37 กำหนดไว้ว่า “งบประมาณแผ่นดินประจำปีท่านว่าต้องตราขึ้นเป็นพระราชบัญญัติ” และมาตรา 36 กำหนดไว้ว่า “บรรดาพระราชบัญญัติทั้งหลาย จะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของสภาผู้แทนราษฎร” แต่หลังจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 รัฐธรรมนูญของประเทศไทยทุกฉบับก็ยังให้ความสำคัญการคลังตลอดมา โดยผู้วิจัยได้นำ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาเป็นแนวคิดเพื่อเทียบกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของประเทศไทยต่อไป

2.5.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน โดยกำหนดไว้ว่า “งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ

ถ้าพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณออกไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณปีก่อนนั้นไปพลางก่อน"[58] ประกอบกับ "การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้ก็เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวด้วยการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เว้นแต่ในกรณีจำเป็นรีบด่วนจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีเช่นว่านี้ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้ในพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป..."[59] ซึ่งถือเป็นมาตรการควบคุมและอนุมัติเงินแผ่นดินโดยต้องผ่านการพิจารณาเห็นชอบจากสภา ซึ่งถือเป็นตัวแทนของประชาชน ด้วยหลักการที่ว่า เงินแผ่นดินถือเป็นเงินของประชาชนด้วย จึงต้องได้รับความยินยอมเสียก่อน

กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดไว้ว่า "ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พระราชบัญญัติงบประมาณจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาให้เสร็จภายในหนึ่งร้อยห้าสิบวันนับตั้งแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎร"[60]

2.5.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ได้รับความเห็นชอบทั้งฉบับด้วยมติเสียงข้างมากเมื่อวันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2550 ได้กำหนดให้มีหมวดใหม่ "หมวดที่ 8 ว่าด้วยการเงินการคลังและงบประมาณ" ที่ไม่เคยมีมาในรัฐธรรมนูญฉบับเดิมๆ มีสาระสำคัญดังนี้

1) รูปแบบการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี

"งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณออกไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณปีก่อนนั้นไปพลางก่อน"[61] ซึ่งถือว่าเป็นรูปแบบกฎหมายแบบพิธีหรือหลักวินัยที่สำคัญว่าด้วยการจักทำงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินโดยกำหนดให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ เพราะถือว่าเป็นหลักประชาธิปไตยทางการเงินที่จะนำภาษีอากรของประชาชนไป

---

[58] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 170

[59] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 181

[60] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 180

[61] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 166

ใช้จ่ายได้ จำเป็นต้องให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของเงินอนุญาตก่อนโดยผ่านกระบวนการอนุมัติในรูปแบบของพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย

2) เอกสารประกอบงบประมาณรายจ่ายประจำปี และการจัดให้มีกรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ

“ในการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ต้องมีเอกสารประกอบซึ่งรวมถึงประมาณการรายรับ และวัตถุประสงค์ กิจกรรม แผนงาน โครงการ ในแต่ละรายการของการใช้จ่ายงบประมาณให้ชัดเจน รวมทั้งต้องแสดงฐานะการเงินการคลังของประเทศ เกี่ยวกับภาพรวมของภาวะเศรษฐกิจที่เกิดจากการใช้จ่ายและการจัดหารายได้ ประโยชน์และการขาดรายได้จากการยกเว้นภาษีเฉพาะรายในรูปแบบต่างๆ ความจำเป็นในการตั้งงบประมาณผูกพันข้ามปี ภาระหนี้ และการก่อหนี้ของรัฐและฐานะการเงินของรัฐวิสาหกิจ ในปีที่ขออนุมัติงบประมาณนั้นและปีงบประมาณ ที่ผ่านมาเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาด้วย”[62]

“ให้มีกฎหมายการเงินการคลังของรัฐเพื่อกำหนดกรอบวินัยการเงินการคลัง ซึ่งรวมถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการวางแผนการเงินระยะปานกลาง การจัดหารายได้ การกำหนดแนวทางในการจัดทำ งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน การบริหารการเงินและทรัพย์สิน การบัญชี กองทุนสาธารณะ การก่อหนี้ หรือการดำเนินการที่ผูกพันทรัพย์สินหรือภาระทางการเงินของรัฐ หลักเกณฑ์การกำหนดวงเงินสำรองจ่าย เพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น และการอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะต้องใช้เป็นกรอบในการจัดหารายได้ กำกับ การใช้จ่ายเงินตามหลักการรักษาเสถียรภาพ พัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน และความเป็นธรรม ในสังคม”[63]

3) ขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สภาผู้แทนราษฎรจะต้องวิเคราะห์และพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยห้าวันนับแต่วันที่ ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎร

ถ้าสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาที่กล่าวในวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้นและให้เสนอ ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อวุฒิสภา

---

[62] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 167

[63] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 167 วรรคสาม

ในการพิจารณาของวุฒิสภา วุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมใดๆ มิได้[64]

4) ห้ามแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการมิได้ แต่อาจแปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายซึ่งมิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(1) เงินส่งใช้ต้นเงินกู้

(2) ดอกเบี้ยเงินกู้

(3) เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย

ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือของคณะกรรมาธิการ การเสนอการแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมาธิการ มีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย จะกระทำมิได้[65]

5) หลักการจ่ายเงินแผ่นดิน

การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้ก็เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมาย ว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวด้วยการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เว้นแต่ในกรณีจำเป็นเร่งด่วนรัฐบาลจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไป ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีเช่นว่านี้ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชดใช้ เงินคงคลังในพระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณรายจ่าย พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป ทั้งนี้ ให้กำหนดแหล่งที่มาของรายได้ เพื่อชดใช้รายจ่ายที่ได้ใช้เงินคงคลังจ่ายไปก่อนแล้วด้วย

ในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือการรบ คณะรัฐมนตรีมีอำนาจโอนหรือ นำรายจ่ายที่กำหนดไว้สำหรับหน่วยราชการหรือรัฐวิสาหกิจใดไปใช้ในรายการที่แตกต่างจากที่กำหนดไว้ ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ทันที และให้รายงานรัฐสภาทราบโดยไม่ชักช้า[66]

---

[64] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 168

[65] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 168

[66] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 169

ผู้วิจัยเห็นว่า การจ่ายเงินแผ่นดิน จะกระทำได้ต่อเมื่อมีกฎหมายอนุญาตไว้ ถือได้ว่าเป็นหลัก นิติรัฐ ซึ่งเป็นหลักการในการถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหาร มิให้ใช้จ่ายเงินแผ่นดินได้ตามอำเภอใจ จึงต้องผ่านการควบคุมหรืออนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติด้วย เว้นแต่ มีกรณีจำเป็นเร่งด่วนที่ฝ่ายบริหารสามารถใช้จ่ายเงินแผ่นดินไปก่อนได้

6) เงินนอกงบประมาณ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดเกี่ยวกับเงินนอกงบประมาณไว้ว่า "เงินรายได้ของหน่วยงานของรัฐใดที่ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน ให้หน่วยงานของรัฐนั้นทำรายงานการรับและการใช้จ่ายเงินดังกล่าว เสนอต่อคณะรัฐมนตรี เมื่อสิ้นปีงบประมาณทุกปี และให้คณะรัฐมนตรีทำรายงานเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต่อไป

การใช้จ่ายเงินรายได้ตามวรรคหนึ่งต้องอยู่ภายใต้กรอบวินัยการเงินการคลัง"[67]

ผู้วิจัยเห็นว่าเป็นการเปิดช่องให้ ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ที่มีรายได้ต่างๆ ของหน่วยงาน เพราะไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน เป็นผลให้หน่วยงานต่างๆ เหล่านี้มีเงินพิเศษที่เป็นเงินนอกงบประมาณอีกประเภทหนึ่งสามารถนำไปใช้จ่ายได้ตามอำเภอใจนอกเหนือจากงบประมาณรายจ่าย ซึ่งถือได้ว่าเป็นจำนวนเงินมหาศาลที่อยู่นอกเหนือการควบคุมของกระทรวงการคลัง ถึงแม้จะกำหนดไว้ว่าการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณจะต้องอยู่ภายใต้กรอบวินัยก็ตาม แต่ก็ถือได้ว่าการที่จะติดตาม ควบคุม ตรวจสอบ นั้นกระทำได้ยาก

7) กรอบวินัยการเงินการคลัง

7.1 แนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง "รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการดำเนินการตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง"[68]

7.2 การควบคุมให้มีการรักษาวินัยการเงินการคลัง "รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ ดังต่อไปนี้"[69]

(ก) สนับสนุนให้มีการใช้หลักคุณธรรม จริยธรรม และหลักธรรมาภิบาลควบคู่กับการประกอบกิจการ

(ข) ควบคุมให้มีการรักษาวินัยการเงินการคลังเพื่อสนับสนุนเสถียรภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ปรับปรุงระบบการจัดเก็บภาษีอากรให้มีความเป็นธรรมและสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจและสังคม

---

[67] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 170

[68] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 83

[69] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 84

2.6 ปัญหาข้อเท็จจริงในการใช้จ่ายงบประมาณในการไปศึกษาดูงานต่างประเทศ

ในส่วนนี้เป็นการศึกษาและรวมรวบปัญหาของการศึกษาดูงานต่างประเทศของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ โดยศึกษาจาก แนวคิด มติคณะรัฐมนตรี ความเห็นคณะกรรมการที่เกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณในการศึกษาดูงานต่างประเทศ รวมถึงข่าวสารต่างๆของประเทศไทย และผู้วิจัยเองได้ลงพื้นที่ไปสัมภาษณ์ผู้ว่าสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อเป็นประโยชน์นำมาใช้ประกอบในการวิเคราะห์ถึงปัญหาต่อไป โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.6.1 แนวคิดในการไปศึกษาดูงานต่างประเทศ

การฝึกอบรม หมายความว่า “การอบรม การประชุมทางวิชาการหรือเชิงปฏิบัติการการสัมมนาทางวิชาการหรือเชิงปฏิบัติการ การบรรยายพิเศษ การฝึกศึกษา การดูงาน การฝึกงาน หรือเรียกว่าชื่ออย่างอื่นทั้งในประเทศและต่างประเทศ โดยมีโครงการหรือหลักสูตรและช่วงเวลาจัดที่แน่นอนที่มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาบุคคลหรือเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน โดยไม่มีการรับปริญญาหรือประกาศนียบัตรวิชาชีพ”[70]

การดูงาน หมายความว่า “การเพิ่มพูนความรู้หรือประสบการณ์ด้วยการสังเกตการณ์ซึ่งกำหนดไว้ในโครงการหรือหลักสูตรการฝึกอบรม หรือกำหนดไว้ในแผนงานการจัดประชุมระหว่างประเทศ ให้มีการดูงาน ก่อน ระหว่าง หรือหลังการฝึกอบรมหรือการประชุมระหว่างประเทศ”[71]

แนวคิดในการดูงานนั้น เป็นวิธีการอย่างหนึ่งที่หน่วยงานทั้งราชการและเอกชนใช้เป็นเครื่องมือในการศึกษาหาความรู้ให้กับบุคลากร หลักคิดพื้นฐานของการดูงานคือ การที่บุคคลได้มีโอกาสไปพบเห็น ได้รับฟัง และมีประสบการณ์โดยตรงกับสิ่งที่ต้องการศึกษา จะทำให้เกิดความสนใจ เข้าใจ และตระหนักในประเด็นที่ต้องการศึกษามากขึ้น การดูงานจึงมักเป็นส่วนหนึ่งของการเรียนการสอนในสถาบันการศึกษา การฝึกอบรม และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของหน่วยงานต่างๆมาอย่างยาวนาน

การดูงานจึงเป็นกระบวนการเรียนรู้ซึ่งทำให้เกิดการถ่ายทอดความรู้ ที่ได้มีการนำไปปฏิบัติจริง เป็นความรู้เชิงปฏิบัติที่สามารถทำได้จริง มีพลังในการสร้างรอยประทับในจิตใจและความคิดแก่ผู้ที่ประสบพบเห็นในแง่นี้จึงทำให้การดูงานเป็นวิธีการศึกษาที่ถูกนำมาใช้อย่างแพร่หลายจนเป็นแบบแผนหลักอย่างหนึ่งของการแสวงหาความรู้

---

[70] ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม การจัดงาน และการประชุมระหว่างประเทศ พ.ศ. 2549 ข้อ 4.

[71] ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม การจัดงาน และการประชุมระหว่างประเทศ พ.ศ. 2549 ข้อ 4.

ความคิดกระแสหลักของการดูงานที่ดำรงอยู่ในหน่วยงานราชการและหลักสูตรอบรมผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานต่างๆ คือการใช้การดูงานเป็นเครื่องมือในการสร้างความชอบธรรมแก่การท่องเที่ยว โดยเฉพาะการดูงานในต่างประเทศ หลักคิดนี้ดำรงอยู่และถูกนำไปปฏิบัติมาอย่างยาวนานในระบบราชการไทย จนกระทั่งเป็นแบบแผนที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าเป็นเรื่องปกติเข้าทำนองที่ว่าใครๆ ก็ทำกันตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงจนไปถึงเจ้าหน้าที่ระดับล่าง โดยการออกแบบการดูงานที่นิยมทำกันจึงเป็นผสานกันระหว่างการท่องเที่ยวกับการดูงานจริง บางหน่วยงานก็จัดโปรแกรมดูงาน พอๆ กับการท่องเที่ยว บางหน่วยงานจัดให้ไปเยี่ยมชมสถานที่ท่องเที่ยวมากกว่าไปดูงาน แต่บางหน่วยงานก็เกินเลยไปถึงขนาดเที่ยวอย่างเดียวก็มี ทำกันอย่างนี้มานาน จวบจนกระทั่งรัฐบาลยุคนี้มีคำสั่งให้หน่วยงานต่างๆเข้มงวดเรื่องการไปดูงานต่างประเทศ กระนั้นก็มีหน่วยงานบางแห่งรวมทั้งหลักสูตรการอบรมระดับผู้บริหารระดับสูงบางหลักสูตรก็ยังคงทำอยู่แบบเดิมๆคือเน้นเที่ยวมากกว่าดูงาน[72]

ในปัจจุบันสังคมเกิดความตระหนักมากขึ้นว่า การใช้ดูงานเพื่อบังหน้าการท่องเที่ยวต่างประเทศเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง เพราะเป็นการใช้งบประมาณแผ่นดินอย่างไม่เหมาะสม ผิดวินัยราชการ ผิดจริยธรรม และผิดกฎหมายอีกด้วย โดยแนวทางที่ชัดเจนต้องชัดทั้งในเรื่องเป้าประสงค์ว่าต้องการอะไรจากการดูงานต่างประเทศ ซึ่งจะต้องสมเหตุสมผลและสมจริง เป้าประเด็น ควรเป็นเรื่องที่ใหม่ เรื่องที่แตกต่าง และสามารถนำกลับมาปรับใช้ในหน่วยงานได้อย่างเป็นรูปธรรม เป้าสถานที่ ต้องเลือกสถานที่ให้สอดคล้องกับเป้าประเด็นและเป้าประสงค์ ซึ่งจะต้องไม่มีสถานที่ท่องเที่ยวในรายการ และเป้าเวลา ต้องกำหนดเวลาให้พอดีกับการดูงานเท่านั้น ดูเสร็จแล้วให้กลับประเทศทันทีและนอกจากนั้นก็ควรกำหนดให้มีการบันทึกเสียงหรือบันทึกภาพของการดูงานให้ครอบคลุมระยะเวลาที่ใช้ และเรื่องใดที่สามารถเผยแพร่ต่อสาธารณะได้ ก็ให้หน่วยงานที่ไปดูงานนำมาเผยแพร่ผ่านช่องทางการสื่อสารขององค์การ เพื่อให้ประชาชนทั่วไปที่สนใจเข้าไปดูและมีโอกาสเรียนรู้ด้วย และจะต้องจัดทำรายงานภาพรวมและรายงานเฉพาะบุคคลของผู้ที่ไปดูงาน ซึ่งในรายงานควรมีองค์ประกอบอย่างน้อยสามส่วนคือ ส่วนแรกคือบทสรุปความรู้ที่ได้จากการดูงาน ส่วนที่สองคือข้อคิดเห็นหรือข้อสังเกตจากการดูงาน และส่วนที่สามคือแนวทางการนำมาประยุกต์ใช้ในสังคมไทย เมื่อทำก็ให้เผยแพร่ต่อสาธารณะตามช่องทางสื่อสารขององค์การ ทั้งนี้ก็เพื่อประโยชน์สาธารณะต่อไป

---

[72] พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต, “การดูงาน : ตัวอย่างการผิดเพี้ยนเชิงหลักคิดของสังคมไทย.” สืบค้นเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2560, จาก http://www.manager.co.th/ Weekend/ViewNews.aspx?NewsID=9600000027024

2.6.2 คำสั่งนายกรัฐมนตรีและมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการเดินทางไปศึกษาดูงานต่างประเทศ

เนื่องด้วยการใช้จ่ายงบประมาณในการศึกษาดูงานต่างประเทศของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจนั้น เป็นประเพณีที่ปฏิบัติมาทุกยุคทุกสมัย ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าเป็นการใช้จ่ายงบประมาณที่ไม่คุ้มค่าและไม่สอดคล้องต่อหลักวินัยทางการคลัง ด้วยเหตุนี้ผู้วิจัยจึงได้หาข้อมูลมาสนับสนุนงานวิจัยด้วย โดยเฉพาะในยุคสมัยนายกรัฐมนตรี ประยุทธ์ จันทร์โอชา เข้ามาบริหารประเทศนั้น ได้มีคำสั่งยกเลิกการอบรบดูงานต่างประเทศ และได้มีมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องดังกล่าวอีกด้วย โดยมีรายระเอียดดังต่อไปนี้

1) คำสั่งนายกรัฐมนตรี

พล.อ. ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี กล่าวในรายการคืนความสุขให้คนในชาติ เรื่องการอบรมดูงานต่างประเทศว่า “วันนี้ผมไม่ให้ไปนะ ไม่อยากให้ไปดูงานต่างประเทศ เว้นไปติดต่อราชการไปประชุมนั้นได้ ผมว่าถ้าจะไปดูงานต่างประเทศจัดประชุมในประเทศไทย สัมมนาประเทศไทย แล้ว เชิญคนที่จะไปดู มาบรรยาย ใช้งบประมาณถูกกว่านะ หรือเอาภาพยนตร์ เอาวีดิทัศน์เอาอะไรมาดู เอาตำรา เอาเอกสารมาดู ผมว่าความรู้เราเยอะแยะไป มันอยู่ที่ว่าทำได้หรือเปล่า ตั้งใจจะทำไหม เท่านั้นแหละ ไปหาวิทยากรมาบรรยายในประเทศไทย ต้นทุนที่ถูกกว่า ไปดูงานไว้วันหลัง มีรัฐบาลเลือกตั้งแล้วค่อยไปดู ผมไม่รู้..ไม่เกิดประโยชน์ ไม่ให้ไป แล้วก็ขอชื่นชมนะครับเขาจะได้ ถ้าใครทำอย่างนี้อยู่แล้ว ก็เวลาเขามาเขาจะได้มาเห็นประเทศไทยด้วยเลยไง วิทยากรเขาจะได้มาเห็นว่าไม่ได้เป็นอย่างที่สื่อ โซเชียลมีเดียบางสื่อ บางคน บางรายออกไป ไม่ได้เป็นอย่างนั้น เขามาจะได้ชื่นชมนะ”[73]

2) มติคณะรัฐมนตรี

ด้วยในคราวประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2558 คณะรัฐมนตรีเห็นว่าเพื่อเป็นการลดภาระงบประมาณภาครัฐในการเดินทางไปศึกษาดูงาน การจัดประชุม อบรม สัมมนา ในต่างประเทศ และสามารถนำเงินงบประมาณดังกล่าวไปใช้ในแผนงาน โครงการเพื่อแก้ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนจึงมีมติให้ทุกภาคส่วนราชการปฏิบัติ ดังนี้

1. ให้หัวหน้าส่วนราชการ (กระทรวง/กรม) หรือเทียบเท่าผู้บริหารส่วนราชการทั้งส่วนกลาง ภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น กรรมการและผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ นิติบุคคลที่รัฐถือหุ้น งดเว้นการเดินทางไปศึกษาดูงานต่างประเทศในช่วงปีงบประมาณ 2558 ยกเว้นกรณีเข้าร่วมประชุม

---

[73] สืบค้นเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2560, จาก http://breakingnews.nationtv.tv/home/read.php?newsid=752464

อบรม สัมมนาตามพันธกรณี ข้อตกลงระหว่างประเทศ หรือหลักสูตรการศึกษาที่ได้กำหนดไว้แล้ว โดยหากมีความจำเป็นให้ขออนุมัติรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นรายกรณี และให้รวบรวมเสนอ ครม.ทราบเป็นรายเดือน และขอความร่วมมือหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ สนช. สปช. ปฏิบัติในแนวทางเดียวกันด้วย

2. หากหน่วยงานเห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องมีการศึกษาดูงาน อบรม หรือสัมมนา ให้ปรับเปลี่ยนเป็นการศึกษาดูงานภายในประเทศแทน โดยเฉพาะการศึกษาดูงานที่ศูนย์ศึกษาการพัฒนาอันเนื่องมาจากพระราชดำริ และโครงการตามแนวพระราชดำริต่าง ๆ หรือให้พิจารณาเชิญวิทยากรผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศมาบรรยายซึ่งจะประหยัดงบประมาณมากขึ้น

3. ให้กระทรวงการคลังดำเนินการปรับปรุงแก้ไขระเบียบที่เกี่ยวข้อง กับการกำหนดให้ข้าราชการเดินทางด้วยเครื่องบินในชั้นโดยสารดังนี้

3.1 ผู้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงอธิบดีหรือเทียบเท่าผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ตรวจราชการ เอกอัครราชทูต รองปลัดกระทรวง ผู้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการ ระดับทรงคุณวุฒิ ให้เดินทางภายในประเทศในชั้นประหยัด และเดินทางต่างประเทศในชั้นธุรกิจ

3.2 ผู้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับต้น ประเภทอำนวยการระดับสูง ประเภทวิชาการระดับเชี่ยวชาญให้เดินทางทั้งภายในและต่างประเทศในชั้นประหยัด

ทั้งนี้ในระหว่างที่กระทรวงการคลังดำเนินการปรับปรุงระเบียบให้ข้าราชการถือปฏิบัติตามแนวทางข้างต้นตั้งแต่วันที่คณะรัฐมนตรีมีมติ

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดทราบ/จึงเรียนยืนยันมา/จึงเรียนยืนยันมาและขอได้แจ้งให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐในกำกับดูแลทราบและถือปฏิบัติต่อไป/จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบและถือปฏิบัติต่อไป/จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบและขอได้โปรดแจ้งให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐในกำกับดูแลทราบและถือปฏิบัติต่อไป/จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ[74]

2.6.3 ข้อสังเกตและความคิดเห็นของคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายงบประมาณในการเดินทางไปราชการต่างประเทศ[75]

ข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการวิสามัญ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558

---

[74] หนังสือ นร ๐๕๐๖/ว 54 ของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีทำเนียบรัฐบาล, โดย นายอำพน กิตติอำพน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

[75] หนังสือ นร 0719.1/ อ 45, ของสำนักงานงบประมาณ, 26 มกราคม 2559

“การเดินทางไปราชการต่างประเทศ ควรมีหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน เฉพาะกรณีที่มีความจำเป็นหรือกรณีที่มีพันธะผูกพันหรือข้อตกลงหรือกรณีเป็นภารกิจหลักโดยพิจารณาจำนวนคนและระยะเวลาการเดินทางตามความจำเป็นและเหมาะสม โดยต้องเป็นบุคลากรผู้เกี่ยวข้องโดยตรงเท่านั้น สำหรับการโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณเพื่อเดินทางไปราชการต่างประเทศควรดำเนินการเฉพาะกรณีที่เป็นข้อผูกพันหรือความจำเป็นที่เกิดขึ้นระหว่างปีงบประมาณเท่านั้น ทั้งนี้ควรนำเทคโนโลยีการประชุมทางไกล (Video Conference) มาใช้ในการประชุมระหว่างประเทศเพื่อประหยัดงบประมาณ สำหรับหน่วยงานที่มีการตั้งงบประมาณเดินทางไปราชการต่างประเทศในภารกิจเดิมเป็นประจำทุกปี ควรพิจารณาทบทวนโดยคำนึงถึงความคุ้มค่าและประโยชน์ที่จะได้รับอย่างแท้จริง”

ข้อสังเกตของคณะอนุกรรมาธิการฝึกอบรม สัมมนา ประชาสัมพันธ์ ค่าจ้างเหมาบริการ ค่าจ้างที่ปรึกษา การวิจัยและถ่ายทอดเทคโนโลยี ค่าเช่า ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปต่างประเทศ งบดำเนินการ งบเงินอุดหนุนและงบรายจ่ายอื่น ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557

“ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการต่างประเทศ ควรให้เป็นไปตามความจำเป็น และคำนึงถึงผลประโยชน์ที่จะได้รับบนพื้นฐานของประหยัด”

ข้อสังเกตของคณะอนุกรรมาธิการวิสามัญพิจารณารายละเอียดงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558

1. ควรมีการนำเทคโนโลยีการประชุมทางไกล (Video Conference) มาใช้ในการประชุมระหว่างประเทศ เพื่อประหยัดงบประมาณในการเดินทางไปต่างประเทศ

2. ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปประชุมต่างประเทศ บางกระทรวงตั้งงบประมาณไว้ที่ส่วนราชการ และบางส่วนตั้งงบประมาณไว้ที่สำนักงานปลัดกระทรวง จึงควรมีหลักเกณฑ์การตั้งงบประมาณแต่ละกระทรวงให้มีทิศทางเดียวกัน

3. ส่วนราชการควรทบทวนกรณีการตั้งงบประมาณค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการต่างประเทศรายการเดิมเป็นประจำทุกปี โดยคำนึงถึงความคุ้มค่าและประโยชน์ที่จะได้รับ

4. การเดินทางไปราชการต่างประเทศ ควรพิจารณาเฉพาะที่จำเป็นกรณีที่มีพันธะผูกพันหรือข้อตกลง รวมทั้งการพิจารณาจำนวนคนและระยะเวลาการเดินทางตามความจำเป็นโดยต้องเป็นบุคลากรผู้เกี่ยวข้องโดยตรงเท่านั้น

คณะอนุกรรมาธิการฝึกอบรม สัมมนา ประชาสัมพันธ์ ค่าจ้างเหมาบริการ ค่าจ้างที่ปรึกษา การวิจัยและถ่ายทอดเทคโนโลยี ค่าเช่า ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปต่างประเทศ งบดำเนินงาน งบเงินอุดหนุน งบรายจ่ายอื่น เงินนอกงบประมาณ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หน่วยงานในกำกับ กองทุนและเงินทุนหมุนเวียน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559

1. การตั้งงบประมาณค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปต่างประเทศของส่วนราชการ องค์การมหาชน รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานในกำกับ หน่วยงานอิสระของรัฐ ควรเป็นไปโดยประหยัดและความเหมาสม

2. ควรมีการบูรณาการในการจัดแผนการเดินทางไปราชการต่างประเทศระหว่างหน่วยงานต่างๆ ภายในกระทรวง เพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปอย่างประหยัดและได้รับประโยชน์สูงสุด

3. การเดินทางไปราชการต่างประเทศ กรณีค่าใช้จ่ายในการเจรจาและระชุนานาชาติให้ตั้งงบประมาณไว้ที่สำนักงานปลัดกระทรวงฯ สำหรับราชการต่างๆ ภายในกระทรวงให้ตั้งเฉพาะกรณีที่มีพันธะผูกพันตามข้อตกลงที่ชัดเจนหรือเป็นมติคณะรัฐมนตรีโดยคำนึงถึงจำนวนคนและระยะเวลาการเดินทางตามความจำเป็นและควรเป็นบุคลากรผู้เกี่ยวข้องโดยตรงเท่านั้น

4. ควรเข้มงวดในการโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณระหว่างปี เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการต่างประเทศและการตรวจเยี่ยมหน่วยงานในต่างประเทศ

2.6.4 กรณีศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณในการไปศึกษาดูงานต่างประเทศ

การทำวิจัยเกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณในการศึกษาดูงานต่างประเทศของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจนั้น เนื่องจากมีข้อมูลและข้อเท็จจริงซึ่งเป็นปัญหาและสอดคล้องใกล้เคียงกับผลงานที่ทำวิจัย ผู้วิจัยจึงนำข้อมูลและข้อเท็จจริงดังกล่าวมาเป็นกรณีศึกษาเปรียบเทียบถึงปัญหา เพื่อให้เห็นเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้นโดยมีแหล่งข้อมูลจากทั้ง สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คำพิพากษาของศาล และข้อมูลต่างๆ จากนักข่าวที่ได้ลงพื้นที่ไปตรวจสอบและสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องโดยตรง โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1) กรณีศึกษา คุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา อดีตผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และนายคัมภีร์ สมใจ อดีตผู้อำนวยการสำนักบริหาร และพัฒนาทรัพยากรบุคคล สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

1.1 ผลการพิจารณาของคณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เลขดำที่ 47411016 เลขแดงที่ 16144554[76]

ผู้ถูกกล่าวหา: 1. คุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา เมื่อครั้งดำรงตำแหน่ง ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน 2. นายคัมภีร์ สมใจ เมื่อครั้งดำรงตำแหน่ง ผู้อำนวยการสำนักบริหาร และพัฒนาทรัพยากรบุคคล สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

[76] สำนักงานคณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, สืบค้นเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2560, จาก https://www.nacc.go.th/cul_detail.php?id=culpability_00000215

ข้อกล่าวหา : จัดสัมมนาโครงการ “สตง. ในความคิดเห็นของสมาชิกวุฒิสภา” เป็นเท็จ โดยมีวัตถุประสงค์นำบุคคลากรสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เข้าร่วมถวายผ้าพระกฐินพระราชทาน ประจำปี 2546 ณ จังหวัดน่าน

ผลการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. : (มีมูลความผิดทั้งทางวินัยและอาญา) 1. คุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา มีมูลความผิดทางอาญา ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 หมายเหตุ ส่วนความผิดทางวินัย เนื่องจากคุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา ดำรงตำแหน่ง ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งไม่มีบทกำหนดโทษทางวินัย และคุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา ได้พ้นจากตำแหน่งไปแล้ว จึงไม่มีเหตุต้องดำเนินการอย่างใดอีก 2. นายคัมภีร์ สมใจ มีมูลความผิดทางวินัย ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 85 วรรคสอง 3. นายคัมภีร์ สมใจ มีมูลความผิดทางอาญา ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157

1.2 คำพิพากษาศาลอาญา คดีหมายเลขดำ อ. 3597/2557

วันที่ 30 พฤศจิกายน พ.ศ. 2558 ที่ห้องพิจารณา 908 ศาลอาญา ถนนรัชดาภิเษก ศาล อ่านคำพิพากษา คดีหมายเลขดำ อ.3597/2557 ที่พนักงานอัยการฝ่ายคดีพิเศษ 5 เป็นโจทก์ ยื่นฟ้อง คุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา หรือ คุณหญิงเป็ด อดีตผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และนายคัมภีร์ สมใจ อดีตผอ.สำนักงานบริหาร และพัฒนาทรัพยากรบุคคล สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ร่วมกัน เป็นจำเลยที่ 1-2 ในความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบตามประมวลกฎหมาย อาญา มาตรา 157 และมาตรา 83

ตามฟ้องโจทก์ เมื่อวันที่ 30 ต.ค. 57 บรรยายพฤติการณ์ความผิดจำเลยสรุปว่า ระหว่าง วันที่ 1 ส.ค.-31 ต.ค. 46 จำเลยทั้งสองได้ร่วมกันสมรู้ร่วมคิดปฏิบัติหน้าที่มิชอบ และทุจริตด้วยการให้ นายคัมภีร์ จำเลยที่ 2 ที่ได้รับแต่งตั้งเป็น รองประธานกรรมการและคณะอนุกรรมการดำเนินการถวายผ้าพระกฐินพระราชทาน พ.ศ. 2546 ตามคำสั่งของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ที่ 102/46 ลงวันที่ 1 ส.ค.46 รวมทั้งทำเรื่องเสนอ คุณหญิงจารุวรรณ จำเลยที่ 1 เพื่ออนุมัติโครงการสัมมนา เรื่อง "สตง.ในความคิดเห็นของสมาชิกวุฒิสภา" วันที่ 31 ต.ค. 46 ที่โรงแรมซิตี้ ปาร์ค อ.เมืองฯ จ.น่าน ทั้งที่จำเลยทั้งสองทราบดีว่า วันดังกล่าว สตง. มีการจัดถวายผ้าพระกฐิน ณ วัด พญาภู และวัดพระธาตุช้างดำวรวิหาร อ.เมืองฯ จ.น่าน แต่จำเลยทั้งสองกลับจัดสัมมนาในช่วงวันดังกล่าว และให้บุคคลที่จะถวายผ้าพระกฐิน รวมทั้งวางแผนนำรายชื่อเจ้าหน้าที่ สตง.ที่เข้าร่วมถวายผ้าพระกฐิน มีรายชื่อเป็นผู้เข้าร่วมสัมมนารวมอยู่ด้วยโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายการเดินทางและค่าที่พัก ในการถวายผ้าพระกฐิน อันเป็นการใช้จ่ายเงินงบประมาณโดยไม่มีสิทธิเบิกจ่ายโดยชอบด้วยกฎหมาย ในส่วนของการจัดสัมมนา ก็ไม่มีการจัดสัมมนาอย่างแท้จริง ทั้งนี้ เพื่อเป็นการอำพรางนำเงิน

งบประมาณจำนวน 294,440 บาท มาเพื่อประโยชน์ของตนเองและผู้อื่นโดยทุจริต เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ ต่อมาปี 2547 นายพีรไสว รัตนเอกวาปี รองผู้ว่าฯ น่าน ได้มีหนังสือกล่าวโทษจำเลยทั้งสอง ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ซึ่งทำการไต่สวน และแจ้งข้อกล่าวหา จำเลยทั้งสองให้การปฏิเสธ

ศาลพิจารณาจากคำไต่สวนแล้ว คำให้การของรองอธิบดีกรมบัญชีกลางแล้ว เห็นว่า ความหมายของการสัมมนา ตามระเบียบข้อบังคับของกระทรวง การคลัง ในการเบิกจ่ายเงินของส่วนราชการ ระบุไว้ว่าการสัมมนาต้องมีองค์ประกอบ 3 อย่าง คือ วัน-เวลา สถานที่แน่นอนในการจัดสัมมนา บุคลากรที่เข้าร่วม และต้องเป็นการระดมความเห็นหรือการแลกเปลี่ยนความเห็น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการพัฒนางาน

แต่จากคำให้การของพยาน ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ สตง.หลายปากในชั้นอนุฯไต่สวนของ ป.ป.ช. ที่เข้าร่วมสัมมนา ให้การสอดคล้องกันรับฟังได้ว่า ในช่วงของการสัมมนาไม่ได้จัดที่โรงแรมซิตี้ปาร์ค และไม่มีหัวข้อการสัมมนา รวมทั้งไม่มีการแจกเอกสารประกอบการสัมมนา ขณะที่การมาบรรยายของ ส.ว.น่าน ขณะนั้นไม่ได้มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นตามหัวข้อที่จัดไว้ ซึ่งโต๊ะที่จัดไว้ก็เป็นโต๊ะกลมเก้าอี้หันหน้าเข้าหากัน มีลักษณะคล้ายโต๊ะจีน และระหว่างงานมีการรับประทานอาหาร ส่งเสียงดัง ไม่อาจจับใจความที่มีการบรรยายได้ ซึ่งข้อเท็จจริงก็พบว่าก่อนถึงวันจัดสัมมนาในวันที่ 31 ต.ค. 46 ได้มีการเปลี่ยนสถานที่จัดสัมมนาไปเป็นที่ สโมสรสันติภาพ 2 ที่อยู่ในหมู่บ้านจัดสรร เป็นอาคาร 2 ชั้น ชั้นบนสำหรับผู้บริหาร ชั้นล่าง สำหรับผู้ร่วมสัมมนา โดยมีเพียงป้ายข้อความต้อนรับจำเลยที่ 1 แต่ไม่มีข้อความระบุหัวข้อหลักสูตร ซึ่งสอดคล้องกับคำให้การของเจ้าหน้าที่ โรงแรมซิตี้ปาร์ค ที่ยืนยันว่า ก่อนถึงวันสัมมนา 3 วัน มีเจ้าหน้าที่ สตง. แต่ไม่ทราบว่าเป็นใคร ได้โทรศัพท์มายกเลิกที่จัดงาน ขณะนั้นโรงแรมยังไม่ได้จัดเตรียมเรื่องอาหารและเครื่องดื่ม จึงได้คิดค่าใช้จ่ายเฉพาะป้ายที่ทำไว้แล้ว 300 บาท

ขณะที่ เดือน พ.ย.46 ก็พบว่า จำเลยที่ 2 ได้มีการเสนอโครงการสัมมนาลักษณะเดียวกันกับที่จัดไปแล้ว เมื่อวันที่ 31 ต.ค. 46 จึงเชื่อได้ว่า จำเลยไม่ได้มีเจตนาจัดสัมมนาตั้งแต่ต้น แต่เกิดจากการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าที่จำเลยทั้งสองกลัวว่าจะมีผู้เข้าร่วมน้อย จึงได้จัดสัมมนาวันเดียวกัน ส่วนการที่ ส.ว.น่าน มาร่วมงานสัมมนา ก็เป็นการบรรยายพิเศษเพียงคนเดียว ไม่ใช่การระดมความเห็นตามวัตถุประสงค์ที่แท้จริง และเวลาการสัมมนา ยังคลาดเคลื่อนจากที่ระบุไว้ในกำหนดการ จากเวลา 08.30-16.30 น. เป็นช่วงเวลา 15.45-19.00 น.

ส่วนที่จำเลยต่อสู้ว่า การเปลี่ยนสถานที่ เป็นการแก้ไขเฉพาะหน้า ซึ่ง ส.ว.น่าน เดินทางมาร่วมถวายกฐินล่าช้า และมีการแจกทุนการศึกษา โดยสถานที่ที่จัดเป็นความมีน้ำใจของ ส.ว.น่าน ช่วยจัดหา

ศาลเห็นว่า ในการเปลี่ยนแปลงสถานที่นั้น มีการแจ้งยกเลิกกับทางโรงแรมล่วงหน้าก่อนแล้ว 3 วัน และตามขั้นตอนในการเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์ และสถานที่การจัดสัมมนาก็จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้มีอำนาจ ดังนั้น จึงฟังได้ว่า จำเลยทั้งสองย่อมเล็งเห็นตั้งแต่ต้นว่าไม่สามารถจัดงานถวายผ้าพระกฐิน ในวัน-เวลาเดียวกันได้ และจากคำให้การพยานบางปากทราบว่าผู้ร่วมสัมมนาได้มีการจัดเตรียมชุดขาวไปร่วมงานถวายผ้ากฐินด้วย

จึงเห็นได้ว่าการจัดสัมมนานั้นเป็นเท็จ เพราะมีวัตถุประสงค์ให้เดินทางไปร่วมงานถวายผ้ากฐินเป็นหลัก ทำให้ผู้ที่ร่วมงานกฐินบางส่วนที่ต้องเสียค่าใช้จ่ายเองได้สิทธิเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปร่วม เพราะมีชื่อเป็นผู้ร่วมงานสัมมนาด้วย ทั้งที่ไม่มีสิทธิเบิกจ่ายแต่ต้น ทำให้ สตง. เสียหายเป็นเงิน 294,440 บาท การกระทำของจำเลยทั้งสอง จึงเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 ประกอบมาตรา 83 จึงพิพากษาให้จำคุกคุณหญิง จารุวรรณ จำเลยที่ 1 และนายคัมภีร์ จำเลยที่ 2 คนละ 2 ปี [77]

ต่อมา เมื่อวันที่ 8 ธันวาคม 2559 ศาลอุทธรณ์ มีคำพิพากษาแก้คำพิพากษาศาลชั้นต้นให้ลงโทษจำคุก คุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา อดีตผู้ว่าการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) และนายคัมภีร์ สมใจ อดีตผู้อำนวยการสำนักบริหารงานและทรัพยากรบุคคล (สตง.) เป็นคนละ 1 ปี จากเดิมที่ศาลอาญามีคำพิพากษาลงโทษจำคุกจำเลยทั้งสองคนละ 2 ปี โดยไม่รอลงอาญา[78]

2) กรณีศึกษา อธิการบดี-รองอธิการบดี มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ ใช้งบประมาณรายจ่ายในการศึกษาดูงานต่างประเทศ

เมื่อวันที่ 21 ก.พ. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.) ที่มีนายชัยสิทธิ์ ตราชูธรรม ประธาน คตง.เป็นประธานในที่ประชุม ได้มีมติเอาผิดวินัยร้ายแรงต่อนายประพันธ์ ธรรมไชย อธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ กับรองอธิการบดีอีก 2 คนที่ร่วมเดินทางไปศึกษาดูงานที่เยอรมนี สวิตเซอร์แลนด์ และฝรั่งเศส รวม 9 วัน ตั้งแต่วันที่ 21-29 มีนาคม 2557 เป็นการศึกษาดูงานที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและระเบียบ เนื่องจากไม่ได้มีการศึกษาดูงานการบริหารและการจัดการศึกษาตามที่ระบุไว้ในโครงการที่มีการของบประมาณแผ่นดินไว้จำนวน 6,040,487.13 บาท เป็นเพียงการเยี่ยมชมและท่องเที่ยวตามสถานที่ท่องเที่ยวและสถานที่สำคัญเท่านั้น การกระทำดังกล่าวนอกจากจะมีความผิดวินัยร้ายแรงแล้วยังต้องรับผิดทางละเมิดคืนเงินให้แก่มหาวิทยาลัย

---

[77] กรมบัญชีกลาง, สืบค้นเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2560, จาก http://inter-test.cgd.go.th/ cs/Satellite?blobcol=urldata&blobheadername1=Content-Type&blobkey=id&blobtable=MungoBlobs&blobwhere=1438165508898&ssbinary=true

[78] สำนักข่าวอิศรา, สืบค้นเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2560, จาก https://www.isranews.org/isranews/54360-news06-54360.html

ราชภัฏเชียงใหม่ด้วย ส่วนการเดินทางไปศึกษาดูงานประเทศจีนในคราวเดียวกันเป็นเวลา 4 วัน นับจากวันที่ 17-19 มีนาคม 2557 นั้น คตง.มีมติว่าเป็นการศึกษาดูงานที่ชอบด้วยระเบียบและกฎหมายแล้ว

สำหรับโครงการไปศึกษาดูงานต่างประเทศ ของกรรมการสภามหาวิทยาลัยและคณะผู้บริหารมหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ดังกล่าว มีคณะร่วมเดินทางจำนวน 40 คน มีกำหนดการในช่วงวันที่ 17-29 มี.ค. 2557 เดินทางไปดูงานที่ประเทศจีน เยอรมนี สวิตเซอร์แลนด์ และฝรั่งเศส 4 ประเทศ รวมระยะเวลา 13 วัน ใช้เงินจำนวนทั้งสิ้น 6,040,487.13 บาท จากการตรวจสอบของ สตง. พบว่าการศึกษาดูงานในส่วนของจีน จำนวน 4 วัน มีการศึกษาดูงานที่มหาวิทยาลัยภาษาต่างประเทศเสฉวนครึ่งวัน ส่วนการศึกษาดูงานอีก 3 ประเทศ ที่เหลือรวม 9 วัน เป็นการเยี่ยมชมและท่องเที่ยวตามสถานที่ท่องเที่ยวและสถานที่สำคัญภายใต้หัวข้อ “ยุโรปเมืองโรแมนติกในฝัน” โดยไม่ได้มีการศึกษาดูงานการบริหารและการจัดการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาในประเทศดังกล่าว ตามที่ระบุไว้ในโครงการศึกษาดูงานที่มีการของบประมาณแผ่นดินไว้แต่อย่างใด[79]

3) ข้อมูลเพิ่มเติมจากรายการ “ไพร์มไทม์”[80]

จากการตรวจสอบของรายการ “ไพร์มไทม์” พบว่าการเดินทางไปต่างประเทศของ ส.ส. และสมาชิกวุฒิสภาจะคึกคักมาเป็นพิเศษในช่วงที่รัฐบาลและสภามาจากการเลือกตั้ง ในช่วงรัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร การเดินทางไปต่างประเทศของกรรมาธิการในสภาที่มีอยู่ 35 คณะใช้งบประมาณมากเกือบ 200 ล้านบาทต่อปี แม้แต่หน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้งบประมาณแผ่นดินยังตั้งคำถามถึงความจำเป็นและความคุ้มค่าของการเดินทางเหล่านี้

นายพิศิษฐ์ ลีลาวชิโรภาส ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน กล่าวว่า “คุณสมบัติของผู้ที่ต้องดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภาทั้งสองสภา ล้วนแล้วแต่ผู้ทรงคุณวุฒิ ก็อาจจะมีคนตั้งคำถามว่าแล้วทำไม พอมาเป็นตำแหน่งหน้าที่สูงขึ้น ทำไมความรู้ความสามารถหายไปไหน ทำไมยังต้องไปหาความรู้เพิ่มเติมที่ต่างประเทศอีก”

การเดินทางไปดูงานต่างประเทศของนักการเมืองได้กลายเป็นธรรมเนียมปฏิบัติในทุกยุคทุกสมัยฉายา “จอมล้าง จ้องผลาญ” ที่สื่อมวลชนรัฐสภาให้กับสภาผู้แทนราษฎรในปี พ.ศ.

---

[79] ผู้จัดการออนไลน์, สืบค้นเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2560, จาก http://www.manager.co.th/Politics/viewnews.aspx?NewsID=9600000018867

[80] ข่าว Nation TV, สืบค้นเมื่อ 29 กันยายน 2559, จากhttp://www.nationtv.tv/main/program/PRIMETIME/378517965/?_ga=2.198275178.453785571.1494904526-1477568230.1494904526

2555 สะท้อนถึงภาพลักษณ์ของสมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติ ได้เป็นอย่างดี ในปีนั้นมีการตั้งงบประมาณถึง 175 ล้านบาท เพื่อให้ ส.ส. และผู้ติดตามเดินทางไปดูงานต่างประเทศ ซึ่งเกิดขึ้นเฉลี่ยปีละ 2 ครั้งต่อคณะกรรมาธิการ ความจำเป็นและความคุ้มค่าของการเดินทางแต่ละครั้งเป็นคำถามที่ไม่มีใครให้คำตอบได้ และดูเหมือนนักการเมืองที่เกี่ยวข้องก็ไม่คิดว่ามีความจำเป็นต้องตอบ

จำนวนคนที่ร่วมคณะและเป้าหมายของการเดินทางมักเป็นประเด็นที่ถูกตั้งคำถามเสมอหลายครั้งถ้าดูจากโปรแกรมการเดินทางแล้ว ดูเหมือนว่าเวลาส่วนใหญ่จะหมดไปกับการท่องเที่ยวมากกว่าการศึกษาดูงานจริงๆ

ไม่มีการเดินทางไปดูงานในต่างประเทศของนักการเมืองครั้งไหนที่ตกเป็นข่าวอื้อฉาวมากไปกว่าในยุคที่นายสมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์ เป็นประธานสภาผู้แทนราษฎรในปี 2555 นายสมศักดิ์นำคณะที่มีจำนวนคนถึง 39 คน พร้อมตัวแทนสื่อมวลชนจำนวนหนึ่งดูงานในประเทศอังกฤษ วัตถุประสงค์ที่เป็นทางการคือการเยี่ยมชมสถานีโทรทัศน์บีบีซี ซึ่งเป็นสถานีโทรทัศน์สาธารณะของอังกฤษในกรุงลอนดอนและพบปะกับผู้บริหารเพื่อเอาข้อมูลมาปรับปรุงสถานีโทรทัศน์รัฐสภาของไทย แต่ที่ปรากฏเป็นข่าวกลับไม่ใช่การเยือนบีบีซี แต่เป็นภาพของคณะขณะกำลังชมการแข่งขันฟุตบอลพรีเมียร์ลีกของอังกฤษ คู่แดงเดือด ระหว่างสโมสรแมนเชสเตอร์ยูไนเต็ด พบ ลิเวอร์พูล เฉพาะการเดินทางของคณะนายสมศักดิ์ครั้งนั้น ต้องใช้งบประมาณถึง 7 ล้านบาท ถึงแม้จะไม่ถึงใช้คำว่า "ผลาญเงิน" แต่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินมีข้อสงสัยอย่างมากต่อความจำเป็นและความคุ้มค่าในการใช้ภาษีประชาชนโดยนักการเมืองในการเดินทางไปต่างประเทศและไม่มีอะไรที่จะเป็นตัวฟ้องได้ดีไปกว่าตัวเลข

“ไพร์มไทม์” ได้รับการเปิดเผยว่าสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้รวบรวมข้อมูลและตัวเลขเกี่ยวกับการใช้งบประมาณสำหรับการเดินทางไปต่างประเทศของทั้ง ส.ส. และสมาชิกวุฒิสภาย้อนหลัง 5 ปี และตัวเลขเหล่านี้ยิ่งทำให้เกิดคำถามมากขึ้น"

การใช้จ่ายเงินช่วงที่มีสภาฯ มี ส.ส. ส.ว. ในอดีตมีการใช้จ่ายเงินเดินทางไปต่างประเทศจำนวนมากขณะเดียวกันในการตรวจสอบบัญชีการเงินของ สตง. เราก็พบข้อเท็จจริงตามนั้นเกือบทุกกรรมาธิการในสภาล้วนแต่ต้องไปศึกษาดูงานต่างประเทศค่าใช้จ่ายมีทั้งใกล้และไกล แต่มีประเด็นข้อสงสัยว่าแล้วจะได้ประโยชน์อะไรตามวัตถุประสงค์ที่มุ่งหมายนี่จึงเป็นเหตุที่มามันถึงเวลาแล้วที่จะปฏิรูปในครั้งนี้ซึ่งประเทศเราเสียต้นทุนไปมากเรื่องปัญหาที่ผ่านมาล้วนเกิดจากธรรมาภิบาลซึ่งการใช้จ่ายเงินของสมาชิกสภาฯส.ส. /ส.ว.จะได้รับรู้รับทราบข้อเท็จจริงที่ผ่านมาว่าการใช้จ่ายเหมาะสมหรือไม่และควรวางกฎเกณฑ์กฎหมายเพื่อควบคุมดูแลเพื่อการใช้จ่ายเงินเหมาะสมตามความจำเป็นคุ้มค่าเราจึงตรวจสอบศึกษาย้อนหลังกลับไป 5 ปีที่ผ่านมาตัวเลขงบประมาณการดูงานต่างประเทศของทั้งส.ส.และส.ว. ในฐานะกรรมาธิการรวมแล้วเกือบ 1,000 ล้านบาท

“ไพร์มไทม์” ตรวจสอบตัวเลขงบประมาณและรายละเอียดการดูงานของ สมาชิกรัฐสภาย้อนหลังกลับไป 5 ปี และพบว่า ในส่วนของ ส.ส.ใช้งบดูงานต่างประเทศกว่า 600 ล้านบาท ขณะที่ ส.ว. ใช้งบประมาณ 70-100 ล้านบาท การเดินทางไปต่างประเทศของนักการเมืองหยุดชะงักลงหลังการยึดอำนาจของ คสช. ในเดือนพฤษภาคม 2557 งบประมาณ17 ล้านบาทที่เกิดขึ้นได้รับการอธิบายว่าเป็นค่าใช้จ่ายของเจ้าหน้าที่รัฐสภา ที่ใช้รับรองแขกจากต่างประเทศข้อมูลของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินระบุว่าสมาชิกของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ หรือ สนช. ที่มาจากการแต่งตั้งของยังไม่มีรายงานการใช้งบประมาณดูงานต่างประเทศ

ประเทศที่นักการเมืองไทยเลือกไปเยือนบ่อยที่สุดในช่วง 5 ปีที่มีการเก็บข้อมูลของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน คือ สหรัฐอเมริกา ที่มีมากถึง 17 ครั้ง รองลงมาคือญี่ปุ่น 9 ครั้ง หลายคนอาจจะรู้สึกประหลาดใจก็ได้ที่รู้ว่าประเทศยอดฮิตอันดับสามสำหรับการเยือนของนักการเมืองไทยคือ ราชอาณาจักรกัมพูชา ซึ่งมีโอกาสต้อนรับคณะ ส.ส. ของไทยถึง 7 ครั้ง คำเฉลยอยู่ที่ว่า ในช่วงเวลานั้นมีอดีตนักการเมืองไทยคนไหนที่ยังลี้ภัยอยู่ต่างแดนและมีความสนิทชิดเชื้อกับผู้นำกัมพูชามากเป็นพิเศษ และมักทำตัวเป็นแม่เหล็กดึงบรรดา ส.ส. จากประเทศไทยให้ไปพบปะหรือร่วมงานวันเกิดเป็นระยะๆ รัฐสภาไทยไม่มีกฎระเบียบที่บังคับ ส.ส. หรือ ส.ว. ต้องชี้แจงเหตุผลหรือความคุ้มค่าของการเดินทางไปดูงานต่างประเทศ การทำรายงานเกี่ยวกับผลการเดินทางดูจะเป็นหน้าที่เดียวที่นักการเมืองต้องทำ แต่คำถามอยู่ที่ว่าเคยมีใครสนใจอ่านรายงานเหล่านี้แค่ไหน

สามารถ แก้วมีชัย อดีตรองประธานสภาผู้แทนฯ ยอมรับว่า การดูงานต่างประเทศของกรรมาธิการสภาถูกวิพากษ์วิจารณ์มาก และเคยมีความพยายามสร้างกลไกเพื่อควบคุมการใช้งบประมาณในส่วนนี้ค่าใช้จ่ายดูงานต่างประเทศของสภาใหญ่ ที่ว่าสูงมากแล้ว แต่แทบไม่น่าเชื่อว่างบดูงานต่างประเทศของสภาเล็กหรือ สภา กทม. กลับใช้มากกว่า ถึง 10 เท่าตัว และงบก้อนนี้ถูกเรียกว่า งบ "ล้างท่อ" ที่ต้องใช้ให้หมดภายในปีงบประมาณนั้นๆ

การตรวจสอบของ “ไพร์มไทม์” พบว่าวงเงินที่สมาชิกรัฐสภาแบ่งสรรปันส่วนเพื่อเดินทางไปต่างประเทศอยู่ที่ 5 ล้านบาทต่อหนึ่งคณะกรรมาธิการ หรือเฉลี่ยคนละ 3 แสนบาทแต่ปรากฏว่างบต่อหัวของสภากรุงเทพมหานครกลับสูงถึงคนละ 3 ล้านบาท

วิลาศ จันทร์พิทักษ์ อดีตประธานกรรมาธิการ ป.ป.ช.สภาฯ ระบุว่า กทม.ไม่ได้มีงบเป็นคณะ ของสภาผู้แทนเป็นคณะ 15 คน 5 ล้าน แต่ของกทม.คนละ 3 ล้าน ตรงนี้ สตง. ควรเข้าไปตรวจอย่างยิ่ง เพราะ 3 ล้าน ไม่ต้องมีเป้าหมายอะไร เช่น คณะกิจการ กทม. จะไปดูงานที่อังกฤษ สมมุติ 3 แสน ก็ตัดวงเงินนี้ออกลบไปเรื่อยๆ จนกระทั่งใช้หมด 3 ล้าน ฉะนั้นเค้าจะไปได้คนหนึ่งเป็น 10 เที่ยว ไม่มีวัตถุประสงค์เลย เพราะใครจะไปยังไงก็ได้ ข้ามไปข้ามมา มั่วไปหมด เมื่องบมีจำนวนมหาศาลและต้องใช้ให้หมดในปีงบประมาณนั้น จึงกลายเป็นช่องโหว่ที่เกิดการทุจริตได้ไม่ยาก

วิลาศ จันทร์พิทักษ์ อดีตประธานกรรมาธิการ ป.ป.ช.สภาฯ เคยรับเรื่องร้องเรียนและตรวจพบกระบวนการฮั้ว ที่ใช้ช่องโหว่ของระเบียบ การเดินทางไปต่างประเทศ ที่แม้ว่าจะต้องใช้ตั๋วของบริษัทการบินไทย แต่หากเจตนาไปจองในวันที่ตั๋วเต็ม สามารถใช้สายการบินอื่นและออกใบเสร็จโดยบริษัททัวร์ได้ การตรวจสอบยังพบว่าหลายครั้งมีการบวกราคา เกินกว่า “ราคาหน้าตั๋วจริง” แต่งบดูงานในต่างประเทศ จะไม่ใช่มีแค่นักการเมืองระดับ ส.ส. ส.ว. หรือสภา กทม. เท่านั้น

สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินพบว่าปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ทั้ง อบจ. อบต. และเทศบาล มีการจัดสรรงบประมาณเพื่อดูงานต่างประเทศจนเป็นเรื่องปกติ และพฤติกรรมไม่ได้ต่างจากนักการเมืองระดับชาติ ที่การเดินทางแต่ละครั้งจะมีที่ปรึกษาและผู้ติดตามเดินทางไปด้วยขณะที่ความจำเป็นและความคุ้มค่าก็เป็นคำถามใหญ่พอๆ กัน

ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแสดงความหวังว่าการสร้างกลไกควบคุมการใช้งบประมาณสำหรับการเดินทางไปต่างประเทศของนักการเมืองจะเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปที่กำลังเกิดขึ้นในขณะนี้ และหวังว่ารายงานของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินในเรื่องนี้ที่จะส่งให้กับสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศจะเป็นจุดเริ่มต้นของการเปลี่ยนแปลงนี่อาจจะเป็นโอกาสเดียวในการที่จะปฏิรูป ทั้งสภาเล็ก สภาใหญ่ เพราะเป็นช่วงที่ปลอดจากนักเลือกตั้ง สิทธิพิเศษที่บรรดาผู้ทรงเกียรติเหล่านี้จะได้รับนั้นจะต้องคุ้มค่ากับงบประมาณแผ่นดินที่สูญเสียไปด้วย

2.6.5 สัมภาษณ์ นายพิศิษฐ์ ลีลาวชิโรภาส ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน[81]

ผู้วิจัย : หลักวินัยทางการคลังในประเทศไทยท่านคิดว่ามีความสำคัญต่อรัฐบาลฝ่ายบริหารมากน้อยอย่างไรและควรมีหลักวินัยทางการคลังในการใช้จ่ายงบประมาณหรือไม่ อย่างไร

นายพิศิษฐ์ : สำคัญมากไม่เฉพาะต่อผู้บริหารของรัฐเท่านั้น เพราะว่าในเรื่องวินัยทางการคลัง งบประมาณและการคลังเป็นแนวทางในการที่จะเสริมสร้างวินัยในการใช้จ่ายเงินในการเก็บรักษาเงินด้วยเพื่อให้เงินของทางราชการในภาครัฐได้ใช้จ่ายไปอยู่บนพื้นฐานของความถูกต้องตามระเบียบกฎหมายและก่อให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผลมีความประหยัด มีความคุ้มค่าด้วย การไม่รักษาวินัยนำมาซึ่งความเสี่ยงต่อความเสียหายและอาจกลายเป็นความเสียหายในที่สุด ดังนั้นการรักษาวินัยทางการเงิน การคลังก็ดี หรือวินัยทางงบประมาณและการคลังก็ดี มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการเงินการคลังของรัฐ เป็นเครื่องมือในทางตรวจสอบเพื่อเป็นมาตรการในการกระตุ้นเตือนให้ผู้ที่บริหารการเงินการคลังของรัฐต้องบริหารอยู่บนพื้นฐานของธรรมาภิบาลที่จะทำให้การใช้จ่ายเงินเกิดประโยชน์สูงสุด

[81] สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 19 เมษายน 2560 ณ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

ผู้วิจัย : ท่านคิดว่าการที่ฝ่ายบริหารไม่ว่าจะเป็นรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐใช้จ่ายโดยการเอางบประมาณไปศึกษาดูงานต่างประเทศที่ผ่านมา ท่านคิดว่าการใช้จ่ายงบประมาณดังกล่าว สอดคล้องต่อหลักวินัยทางการคลังหรือไม่

นายพิศิษฐ์ : การศึกษาดูงานถ้าหากเป็นไปตามเหตุผลความจำเป็นแล้วก็มีการไปศึกษาดูงานกันอย่างจริงจัง เช่น จะต้องมีการติดต่อไปยังหน่วยงานต่างประเทศที่จะเข้าไปศึกษาดูงาน มีการไปรับการอบรมได้ความรู้โดยที่เป็นความรู้ที่จะเป็นที่จะต้องไปในสถานที่เหล่านั้น หากเกิดประโยชน์ก็เป็นความจำเป็น แต่ที่ผ่านมามักจะเป็นกรณีที่ไม่ได้ไปศึกษาดูงานกันอย่างแท้จริง แต่ไปในลักษณะที่ไปศึกษาภูมิทัศน์ ท่องเที่ยว แหล่งท่องเที่ยวสำคัญที่ต่างประเทศโดยแอบอ้างอิงเอาว่าเป็นการศึกษาดูงานโดยที่ไม่ได้มีสาระความรู้อะไรเพิ่มขึ้นในการที่จะเอาการดูงานกลับมาหาใช้ประโยชน์กับบทบาทหน้าที่ในทางราชการ กรณีนี้จึงเป็นการไม่รักษาวินัยทางการเงินการคลังที่ก่อให้เกิดความสิ้นเปลืองเงินงบประมาณและสูญเสียทั้งเวลาราชการและโอกาสที่ควรได้จากการใช้จ่ายเงินเหล่านั้น จึงเป็นการใช้จ่ายเงินที่ไม่คุ้มค้ากับเงินที่ได้ใช้จ่ายไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งสาระประโยชน์ที่ควรจะได้รับกลับไม่มี ถ้าเป็นเพื่อการต้องการรู้ว่าหน่วยงานเหล่านั้นที่เราไปดูงานมีบทบาทหน้าที่อย่างไร ความจริงก็ไม่จำเป็นต้องไปลงทุนไปถึงขนาดนั้น เพราะว่าโลกปัจจุบันได้มีการเปลี่ยนแปลงไปบางสิ่งบางอย่างเป็นข้อมูลไม่ลึกก็อาจสามารถจะค้นหาได้จากทางอินเทอร์เน็ตที่เผยแพร่กันทั่วไป เพราะฉะนั้นการไปศึกษาดูงานจึงต้องมีมากกว่าแค่เพียงไปรู้อำนาจ หน้าที่ของหน่วยงานเหล่านั้น แต่ต้องเป็นลักษณะของการศึกษาเชิงลึกมากกว่า ลอกมาจากเว็บไซต์หรือเอกสารเผยแพร่ไปแล้วไปค้นหาโดยจากเว็บไซต์แล้วมาพิมพ์ว่าหน่วยงานนั้น หน่วยงานนี้แล้วไปดูทำไม ดังนั้นไปศึกษาดูงานจึงต้องเข้าไปศึกษาเรียนรู้รับการเผยแพร่ อบรมหรือปฏิบัติจึงจะทำให้เกิดสาระความรู้ แล้วต้องตอบโจทก์ให้ได้ว่า ความรู้ที่ได้จะนำไปสู่การใช้ประโยชน์ได้อย่างไร อย่างน้อยควรจะกำหนดเป้าหมายว่าเมื่อดูงานโครงการหนึ่งแล้วจะต้องนำเอาความรู้มาพัฒนานี้ค่อยจดได้ในอีกโครงการหนึ่งของการที่เราไปศึกษาดูงานก็ต้องเราไปดูว่าเขาทำก๋วยเตี๋ยวเสร็จเราก็ต้องกลับมาทำก๋วยเตี๋ยวเป็น ไม่ใช่ดูทำก๋วยเตี๋ยวก็ทำไม่เป็น ยกตัวอย่างอื่นๆ ก็ได้ เช่น เราไปดูงานอื่นที่แท้รายละเอียดพิจารณาตัดสิน มีองค์คณะเสียงเดียว ค้านไม่ได้ อย่างน้อยก็มาดูว่าบ้านเราทำอย่างไร เอาความรู้มาในส่วนที่ดีที่สุด เอามาใช้ให้มันเกิดประโยชน์หรืออาจจะพัฒนาให้ดีกว่าเก่า แต่ก็ไปแล้วเรียนรู้ก็ไม่ได้เอามาใช้ แม้รู้เพื่อรู้แต่ไม่ได้เอามาใช้ก็เป็นความสูญเสีย

ผู้วิจัย : ท่านคิดว่าปัญหาในการควบคุมในการใช้จ่ายศึกษาดูงานทาง สำนักตรวจสอบเงินแผ่นดิน เป็นปัญหาที่จะเข้าไปควบคุมงบรายจ่ายดังกล่าวหรือไม่

นายพิศิษฐ์ : จริงๆ แล้วมันไม่ใช่ปัญหา มันเป็นหน้าที่ที่เราต้องเข้าไปอยู่แล้วเพื่อที่จะไปเฝ้าระวัง สตง.มีหน้าที่เพื่อตรวจสอบเพื่อไปเฝ้าระวังป้องปราม ไม่ให้เกิดการใช้จ่ายไปในทางที่เสี่ยงต่อความเสียหายไร้ประโยชน์ หรือไม่คุ้มค่า

ผู้วิจัย : แต่ปัญหาที่เกิดก็คือว่า สตง.ก็คือจะเข้าไปหลังจากใช้งบประมาณไปแล้ว

นายพิศิษฐ์ : จริงๆ แล้วการปฏิบัติเพื่อประโยชน์ในการดังกล่าวก็คือป้องปราม สตง. ไม่ได้มุ่งเน้นที่จะไปตรวจสอบภายหลังจากที่มีการใช้จ่ายเงิน โดยนโยบายในการทำงาน ตรวจสอบการตรวจสอบสามารถที่จะตรวจได้ทั้งก่อน ระหว่าง และหลังจากที่มีการใช้เงิน เช่น เราอาจจะตรวจสอบโครงการที่จัดตั้งขึ้นมาว่ามีเป้าหมายมีตัวชี้วัดอย่างไร จะประสบความสำเร็จหรือไม่ โดยที่เข้าไปตรวจสอบไว้ก่อน หากเห็นว่ามันไม่มีตัวชี้วัดที่จะวัดค่าถึงความสำเร็จเราก็อาจจะมีการทำหนังสือแจ้งเตือนป้องปรามไปให้มีการทบทวนระงับหรือเพิ่มเติมตัวชีวัดให้ได้ ต้องเป็นตัวชี้วัดที่เป็นรูปธรรมหรือในระหว่างทำ ระหว่างใช้จ่าย เราก็อาจจะมีบางงบประมาณส่วนหนึ่งที่ใช้ไปแต่ถ้าเราตรวจแล้วแนวโน้มที่ทำต่อไปแล้วมันจะไม่ประสบความสำเร็จอย่างน้อยเราก็ระงับยับยั้งให้ทบทวนส่วนที่เหลือที่ยังไม้ได้จ่ายไปได้นะครับ หรือถ้าเรายังไม่มีโอกาสได้ตรวจก่อนหรือตรวจระหว่างทำ เราก็อาจจะไปตรวจหลังระหว่างทำได้บรรลุตามวัตถุประสงค์ตามเป้าหมาย ตามตัวชี้วัดที่เป็นรูปธรรมเหล่านั้นจริงเป็นอย่างไร ถ้าไม่ประสบความสำเร็จเราก็ต้องให้หาผู้รับผิดชอบในความสูญเสียหรือเสียหายต่อเงินที่ใช้จ่ายไปนะครับ ส่วนที่จะตรวจสอบก่อนหรือระหว่างทำได้มากน้อยแค่ไหนก็ขึ้นอยู่กับสถานการณ์การรู้เท่าทันถึงเหตุการณ์และก็การฝึกอบรมบุคคลผู้มีหน้าที่ตรวจสอบ

ผู้วิจัย : ปัญหาส่วนหนึ่งเลยมาจากฝ่ายบริหารมีการโอน และก็มีการเปลี่ยนแปลงงบประมาณ ตรงนี้ข้อเท็จจริงเป็นอย่างไรครับ เพราะตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณฝ่ายบริหารมีอำนาจหลังจากเห็นชอบจากสภาแล้ว ตรงนี้เป็นปัญหาใช่ไหมครับ

นายพิศิษฐ์ : การใช้จ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐก็มักจะมีปัญหาว่าผันแปรไปตามนโยบายของฝ่ายบริหารที่เปลี่ยนแปลงไป อันนี้เป็นจุดอ่อนของระบบบริหารภาครัฐที่ขาดเสถียรภาพ ไม่มีความมั่นคง และเป็นความใจแคบของผู้บริหารในแต่ละยุคที่คิดใหม่ ทำใหม่และละทิ้งสิ่งเก่าที่อยู่ระหว่างทำหรือยังไม่สำเร็จของคู่แข่งทางการเมืองจึงทำให้มีโครงการที่ไม่อาจจะทำให้สำเร็จในช่วงฤดูกาลบริหารแต่ละยุคแต่ละสมัยถูกทิ้งร้างให้เสียหายโดยไม่ได้รับความใส่ใจดูแลหรือแม้บางครั้งก็ต้องทำใหม่ในโครงการเดิมแบบเดียวกันแต่อาจเปลี่ยนแปลงไปในเรื่องสถานที่ให้ดูแปลกไป เสร็จแล้วก็สร้างงานขึ้นมาแล้วก็ถูกทิ้งขว้างไป ก็คือก่อให้เกิดความเสียหายซ้ำๆ ซากๆ วนเวียนอยู่ในลักษณะนี้ซึ่งสิ่งเหล่านี้ถ้าหากเป็นการดำเนินการโดยฝ่ายข้าราชการประจำ อันนี้ก็คือข้อแตกต่างของการที่มีผู้บริหารที่มิได้มาจากการคัดสรร การเลือกตั้งก็ดีแล้วเข้ามาบริหารเฉพาะใน

ส่วนที่เป็นนโยบายของตนเอง และก็ใช้แต่นโยบายของตนเองสร้างแต่ผลงานที่เอาไว้อ้างอิงว่าเป็นผลงานที่ตนเองสร้างขึ้นมาแต่เสร็จแล้วก็อาจจะล้มเหลวเสียหายไปในที่สุด เพราะว่าผู้บริหารชุดใหม่ที่มาก็ทำในลักษณะเดียวกันนี้สืบทอดกันไป

ผู้วิจัย : ผู้บริหารฝ่ายการเมืองมีการเข้ามาแทรกแซงใช่ไหมครับ

นายพิศิษฐ์ : ประกอบกับฝ่ายบริหารมักเน้นในเรื่องของความถูกใจเฉพาะหน้ามากกว่าความถูกต้องที่ถาวร ซึ่งปัญหาความถูกใจอาจไม่ใช่สิ่งที่ถูกต้อง จึงก่อให้เกิดเป็นปัญหาวนเวียนและทำให้มีความเสียหายในที่สุดต่อเงินของแผ่นดิน

ผู้วิจัย : แล้วล่าสุดการใช้จ่ายงบประมาณในการดูงานต่างประเทศ คือมันต้องมีแผนมีอะไร โดยหลักหน่วยงานนอกจากเสนอต่อแผนดังกล่าวเสนอต่อ สตง. งบประมาณมีเสนอต่อ สตง. ด้วยไหมครับ

นายพิศิษฐ์ : การใช้จ่ายเงินของหน่วยงานภาครัฐที่ต้องขอเงินงบประมาณเพื่อการใช้จ่ายจะต้องดำเนินการโดยผ่านการพิจารณากลั่นกรองจากสำนักงานงบประมาณไปสู่ ครม. และสภาอนุมัติในที่สุดยัง สตง.เป็นหน่วยงานตรวจสอบมิใช่ฝ่ายค้าน มิใช่ส่วนราชการสังกัดฝ่ายบริหารจึงไม่มีหน้าที่ในการพิจารณา แต่อาจให้ข้อคิด ข้อสังเกตและคำแนะนำในการจัดทำงบประมาณหากมีข้อมูลเพียงพอเพื่อประโยชน์ในเชิงป้องปราม แผนงาน โครงการ งบประมาณที่เสี่ยงต่อความเสียหาย เช่น โครงการที่มีลักษณะประชาพิจารณ์ที่ไม่คุ้มค่ากับการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน หาก สตง.ได้ทราบล่วงหน้าก็จะเสนอแนะนำไปก่อนเพื่อประกอบในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณตามที่สมควรเป็นต้นนะครับ (จบการสัมภาษณ์)

บทที่ 3
มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับวินัยทางการคลังและงบประมาณของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ

การศึกษาในบทนี้ของผู้วิจัย เป็นการศึกษาค้นคว้ามาตรการทางกฎหมาย ระเบียบกฎเกณฑ์จากนานาประเทศ และได้ทราบถึงหลักการใช้จ่ายงบประมาณภายใต้กรอบวินัยทางการคลัง ซึ่งไม่ได้เป็นเพียงธรรมเนียมปฏิบัติ หากแต่มีการบันทึกไว้เป็นลายลักษณ์อักษร โดยบัญญัติไว้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย ระเบียบ กฎเกณฑ์ ไว้อย่างชัดเจนเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติในการบริหารงบประมาณ

ทั้งนี้ ผู้วิจัยเองจึงนำมาเป็นแนวทางในการพิจารณาเปรียบเทียบกับมาตรการทางกฎหมายการใช้จ่ายงบประมาณภายใต้กรอบวินัยทางการคลังของประเทศไทยให้เกิดความชัดเจนในการศึกษา ซึ่งถือเป็นหลักกฎหมายที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง และหวังว่าจะเป็นประโยชน์ไม่มากก็น้อยในการนำพัฒนาหลักกฎหมายของประเทศไทยสืบต่อไป

3.1 มาตรการทางกฎหมายในการใช้จ่ายงบประมาณภายใต้กรอบวินัยทางการคลังของต่างประเทศ

สำหรับในต่างประเทศ อาทิเช่น สหราชอาณาจักร สาธารณรัฐฝรั่งเศส ประเทศญี่ปุ่น และสาธารณรัฐสิงคโปร์ ต่างก็ให้ความสำคัญทางการคลังของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องกรอบวินัยทางการคลัง โดยได้มีการบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษรเป็นกฎหมาย ระเบียบ กฎเกณฑ์ไว้อย่างชัดเจน เพื่อกำหนดกรอบหรือข้อจำกัดในการใช้จ่ายงบประมาณของฝ่ายบริหาร ซึ่งจะกำหนดถึงวิธีการในการปฏิบัติตั้งแต่ การจัดทำ การอนุมัติ การควบคุม การบริหาร และการติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ ล้วนต้องอยู่ภายใต้กรอบวินัยทางการคลังทั้งสิ้น

3.1.1 มาตรการทางกฎหมายของสหราชอาณาจักร

รัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรของสหราชอาณาจักร ได้วางหลักไว้ว่า “ฝ่ายบริหารเท่านั้นที่สามารถเสนองบประมาณต่อสภา และรัฐสภามีอำนาจควบคุมการคลังแผ่นดินโดยรัฐบาลจะจ่ายเงินแผ่นดินและเก็บภาษีจากประชาชนไม่ได้หากรัฐสภายังไม่ได้อนุมัติเสียก่อน”[1]

---

[1] จักราวดี อนุโยธา, “แนวทางในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการงบประมาณแผ่นดิน : ศึกษากรณีการอนุมัติงบประมาณรายรับและรายจ่าย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), น. 90.

1) เอกสารประกอบงบประมาณร่ายจ่าย

งบประมาณ (The budget) ในสหราชอาณาจักร คือรายงานการคลัง (Financial Statement) แผนการทบทวนอัตราภาษีประจำปีและแผนการใช้จ่ายเงินของรัฐรวม 3 ปี ตั้งแต่ 1993 มีลักษณะเป็น “Unified Budget” ซึ่งประกอบไปด้วยประมาณการด้านรายจ่าย (Public Expenditure) และข้อเสนอเกี่ยวกับภาษีอากร (Taxation) ซึ่งในปัจจุบันตั้งแต่ปี 1993 เอกสารงบประมาณจะประกอบด้วย[2]

(1) Financial Statement and Budget Report (The FSBR หรือ “Red Book”) ซึ่งถือเป็นเอกสารสำคัญที่สุดมีอยู่ด้วยกัน 6 ส่วน คือ

Chapter 1 ภาพรวมของงบประมาณ

Chapter 2 แผนการและนโยบายทางการเงินการคลังในรอบครึ่งปีของรัฐบาล (MTFS)

Chapter 3 พยากรณ์ทางเศรษฐกิจสำหรับปีปัจจุบันและอีกสองปีข้างหน้าด้วย (งบประมาณ จะแสดงถึงแผนการใช้จ่ายเงินในรอบ 3 ปี)

Chapter 4 การวิเคราะห์ทางการคลังเกี่ยวกับความต้องการทางการเงินในโครงการต่างๆ ของภาครัฐ (PSBR)

Chapter 5 โครงร่างเกี่ยวกับภาษีอากร และ National Insurance Measures

Chapter 6 การจัดสรรรายจ่ายสาธารณะ

(2) Press Notices เกี่ยวกับรายละเอียดของมาตรการงบประมาณ

(3) Other Publication เช่น White or Green Paper

(4) Department Report and Statistical Supplement ประกอบด้วยรายละเอียดเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่าย เป้าหมาย และวัตถุประสงค์ รวมทั้งผลงานของหน่วยงานภาครัฐ รายงานนี้จะเสนอในเดือนมีนาคม ซึ่งจะให้ข้อมูลเพิ่มเติมจาก Autumn Statement ที่เสนอในเดือนพฤศจิกายน

(5) Supply Estimates แสดงรายละเอียดเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลกลางที่เสนอต่อสภา

(6) Autumn Statement ประกอบด้วยงบประมาณรายจ่าย รวมทั้งพยากรณ์ทางเศรษฐกิจและการขึ้นภาษีบางรายการทันที

---

[2] ชวลิต ศรีโฉมงาม, “ข้อจำกัดทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมงบประมาณแผ่นดินของรัฐสภา,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541), น. 18-19.

(7) Summer Economic Forecast and Tax Ready Reckoner ได้รับการเสนอเป็นครั้งแรกในเดือนมิถุนายน 1994 และมิถุนายน 1996 โดยลำดับ เพื่อเสนอข้อมูลที่เคยปรากฏอยู่ใน Autumn Statement

2) การอนุมัติและควบคุมงบประมาณ

งบประมาณประจำปีจะเสนอต่อสภาสามัญ (House of Commons) เพื่อพิจารณาก่อน โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะเสนองบประมาณ “Unified Budget” ต่อสภาสามัญในราวเดือนมีนาคม โดยสภาสามัญจะมีการอภิปรายโดยใช้เวลาเฉลี่ยประมาณ 4-5 วัน ซึ่งถือเป็นการพิจารณาในวาระที่ 1 ภายหลังจากนั้นจึงพิมพ์ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณแจกจ่ายให้สมาชิกต่อไป ก่อนที่จะพิจารณาวาระที่ 2 ซึ่งโดยปกติจะต้องกระทำภายใน 30 วันทำการ

ในการพิจารณาวาระที่ 2 เป็นการพิจารณาขั้นรับหลักการและขั้นกรรมาธิการที่ประชุมจะตั้งคณะกรรมาธิการ เรียกว่า “Select Committees” ขึ้นพิจารณางบประมาณรายจ่ายของหน่วยงานต่างๆ เมื่อคณะกรรมาธิการพิจารณาเสร็จแล้วจะนำเสนอผลการพิจารณา เพื่อที่ประชุมพิจารณาในวาระที่ 3 การพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป

หลังจากสภาสามัญเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีแล้ว จึงส่งให้วุฒิสภาหรือสภาขุนนาง (House of Lords) พิจารณา ซึ่งมีระยะเวลาพิจารณาภายใน 30 วัน โดยไม่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมใดๆ ได้

3) การบริหารงบประมาณ

การใช้จ่ายตามงบประมาณแผ่นดินที่ได้รับอนุมัตินั้น กระทรวงการคลังจะประสานงานกับปลัดกระทรวงในฐานะเป็นผู้รับผิดชอบทางบัญชี รับผิดชอบการใช้จ่ายตามนโยบายของรัฐ กระทรวงการคลังจะรับผิดชอบโดยตรงในการควบคุมและจัดสรรเงินและทรัพยากรต่างๆ ให้กับส่วนราชการที่ขอเบิกจ่าย โดยพิจารณาตามเป้าหมายของแผนงานละโครงการต่างๆ เป็นหลัก และยึดความสำคัญก่อนหลังเป็นดรรชนีของความจำเป็น จุดประสงค์ที่สำคัญของการบริหารงบประมาณของสหราชอาณาจักร ก็คือ การควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินให้เกิดประสิทธิผลโดยมีการควบคุมกันเป็นทอดๆ หลายระดับ เช่น ในการเพิ่มประสิทธิภาพ กระทรวงการคลังจะทำหน้าที่ให้คำแนะนำแก่ส่วนราชการต่างๆ ทางด้านเศรษฐกิจและการเงิน รวมทั้งการพัฒนาการบริหารทางด้านการให้บริการ ตลอดจนแนะนำเทคนิคใหม่ๆ และการฝึกหัดการควบคุมการบริหารทั่วไปแก่ราชการ ในการปฏิบัติของกระทรวงจะมอบหมายให้อธิบดีตรวจสอบฝ่ายการเงิน (Comptroller and Auditor

General) ทำหน้าที่ควบคุมผลประโยชน์ของเงินสาธารณะ และติดตามประเมินผลการใช้จ่ายให้สอดคล้องกับสภาวะทางเศรษฐกิจแผ่นดินด้วย[3]

4) การติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ

ภายหลังจากการใช้จ่ายงบประมาณที่ได้รับอนุมัติ อธิบดีตรวจสอบฝ่ายการเงิน จะมีหน้าที่รายงานผลการตรวจสอบบัญชีประจำปีและเอกสารการเงินต่างๆ ให้รัฐสภาได้ทราบเพื่อรับรู้ในกิจกรรมการใช้จ่ายของรัฐ โดยรัฐสภาจะทำการตรวจสอบโดยคณะกรรมาธิการบัญชีสาธารณะ (Public Account Committee) อีกครั้งหนึ่ง โดยมีความมุ่งหมายในการตรวจสอบ คือ

(1) เพื่อให้ประกันว่าเงินของรัฐ (Public Money) ได้ใช้จ่ายไปตามเจตนารมณ์ของรัฐสภาที่ได้ลงมติไว้แล้ว

(2) เพื่อให้เป็นประกันว่าการใช้จ่ายเงินเป็นไปด้วยความประหยัด และเพื่อให้เกิดประโยชน์ส่วนรวมมากที่สุด

(3) เพื่อรักษาระดับมาตรฐานจริยธรรมในทางการคลัง (Public Morality) ของเจ้าหน้าที่ให้อยู่ในระดับสูง

3.1.2 มาตรการทางกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

1) การจัดทำงบประมาณของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้น ได้มีรัฐธรรมนูญฉบับ 4 ตุลาคม ปี ค.ศ 1958 ที่ใช้บังคับในปัจจุบันมีมาตรา 34 กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ค.ศ. 1959 เป็นเรื่องเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่าย และเรื่องการลงมติในร่างกฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายและมาตรา 47-1 การลงมติในร่างกฎหมายเกี่ยวกับการให้เงินอุดหนุนกิจการประกันสังคม มีสาระสำคัญดังนี้[4]

มาตรา 34 ได้บัญญัติว่า

“เรื่องเกี่ยวกับการคลัง การกำหนดทรัพยากรรวมถึงการประเมินจัดเก็บภาษี การออกใช้เงินตรา รัฐบัญญัติเกี่ยวกับงบประมาณ การกำหนดรายได้และค่าใช้จ่ายของรัฐตามเงื่อนไขและภายใต้หลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

รัฐบัญญัติเกี่ยวกับการให้เงินอุดหนุนกิจการประกันสังคม กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับความสมดุลทางการเงิน บัญชีประมาณการรายรับ กำหนดเป้าหมายและค่าใช้จ่าย ให้ตราเป็นกฎหมายของรัฐสภา..”

---

[3] ประสิน โสภณบุญ, วิธีการและวงจรงบประมาณแผ่นดินเปรียบเทียบ (ระหว่างประเทศ ไทย อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา) (อ้างถึงใน เอกสิทธิ์ ยุทธชัยวรกุล, 2553), น. 39.

[4] ปรีชา สุวรรณทัต, วิชาธรรมศาสตร์ว่าด้วยการคลัง, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2557), น. 78-80.

มาตรา 47 บัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณางบประมาณรายจ่ายไว้ดังนี้

“รัฐสภาจะพิจารณาลงมติในร่างกฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรไม่พิจารณาเห็นชอบร่างกฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณในการพิจารณาครั้งแรกภายในกำหนดเวลา 40 วันนับจากวันที่ได้รับร่างกฎหมาย ให้รัฐบาลส่งร่างกฎหมายดังกล่าวให้วุฒิสภาเพื่อพิจารณาให้เสร็จสิ้นภายในกำหนดเวลา 15 วัน หลังจากนั้นให้นำบทบัญญัติในมาตรา 45 มาใช้บังคับ

ในกรณีที่รัฐสภาไม่ให้ความเห็นชอบในร่างกฎหมายดังกล่าวภายในกำหนดเลา 70 วัน รัฐบาลอาจประกาศใช้ร่างกหมายนั้นโดยการตราเป็นรัฐกำหนดได้

ถ้ารัฐบาลไม่อาจเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณที่กำหนดรายรับและรายจ่ายสำหรับปีงบประมาณภายในระยะเวลาที่พอเพียงสำหรับการพิจารณา จนเป็นเหตุให้ไม่สามารถตรากฎหมายดังกล่าวใช้ได้ก่อนเริ่มต้นปีงบประมาณ รัฐบาลอาจขออนุมัติต่อรัฐสภาเป็นกรณีฉุกเฉินเพื่อให้อนุญาตให้เก็บภาษีและตรากฤษฎีกาเพื่อให้สามารถใช้เงินที่จำเป็นในการจัดทำกิจการต่างๆที่ได้ผ่านการพิจารณาเห็นชอบจากรัฐสภาให้ดำเนินการได้ไปแล้ว

ระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในมาตรานี้มิให้นับรวมวันที่ไม่อยู่ในสมัยประชุมของรัฐสภาเข้าไว้ด้วย

2) การบริหารงบประมาณของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

สำหรับการบริหารงบประมาณของสาธารณรัฐฝรั่งเศสเมื่องบประมาณประจำปีได้รับอนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว ตามรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยกฎหมายการคลังกำหนดสาระสำคัญเกี่ยวกับการใช้จ่าย 2 ส่วน ได้แก่ การอนุมัติให้ก่อหนี้ผูกพันโดยกำหนดกรอบสูงสุดของค่าใช้จ่ายที่สามารถทำการผูกพันได้ สำหรับการดำเนินการทางการลงทุนและวงเงินเพื่อการชำระค่าใช้จ่าย เป็นการกำหนดกรอบสูงสุดของค่าใช้จ่ายที่สามารถทำการสั่งจ่ายหรือชำระได้ภายในหนึ่งปีเพื่อครอบคลุมพันธะจากการก่อหนี้ผูกพันในกรอบการอนุมัติให้ก่อหนี้ผูกพัน[5]

ทั้งนี้ การสั่งจ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพันค่าใช้จ่ายโดยรวมจะต้องอยู่ภายในกรอบวงเงินงบประมาณที่กำหนดไว้ และการก่อหนี้ผูกพันงบประมาณของปีถัดไปจะกระทำได้ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดโดยบทบัญญัติของรัฐบัญญัติงบประมาณประจำปีเท่านั้น[6] เว้นแต่รายจ่ายบางประเภท เช่น การคืนหนี้สาธารณะ การจ่ายเงินตามที่รัฐบาลค้ำประกัน ซึ่งหากได้มีการจ่ายเงินดังกล่าวไปแล้ว

---

[5] ยุทธนา สาโยชนกร, “การควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณโดยฝ่ายนิติบัญญัติ,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2556), น. 74.

[6] Article 8 Constitutional by Law (LOLF), NO. 2001-692

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจ การคลัง และอุตสาหกรรมต้องรายงานต่อคณะกรรมาธิการงบประมาณของแต่ละสภา โดยมีเหตุผลความจำเป็นที่ต้องจ่ายเงินเกินวงเงินงบประมาณที่ได้รับอนุมัติไว้เดิม และต้องเสนอแก้ไขในงบประมาณเพิ่มเติมก่อนสิ้นปีงบประมาณด้วย

ดังนั้น เมื่อรัฐบัญญัติงบประมาณประกาศใช้แล้วรัฐบาลมีหน้าที่ใช้จ่ายงบประมาณให้เป็นไปตามที่รับอนุมัติ อย่างไรก็ดี รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยกฎหมายการคลัง ก็ได้กำหนดให้รัฐบาลมีความยืดหยุ่นในการบริหารงบประมาณ โดยรัฐบาลสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงเงินงบประมาณเพื่อปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับเหตุการณ์ภายนอกที่เกิดขึ้นได้ โดยสามารถกระทำการได้ทั้งการโอนวงเงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรร และการเปลี่ยนแปลงจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายภายในปีงบประมาณ ดังนี้

(ก) การโอนเงินงบประมาณระหว่างแผนงานภายในกระทรวงเดียวกัน ให้กระทำได้เฉพาะเพื่อวัตถุประสงค์ที่สอดคล้องกับแผนงานเดิม และจะกระทำมิได้ถ้าแผนงานที่รับโอนนั้นมิได้กำหนดไว้ในกฎหมาย ทั้งนี้ ยอดเงินงบประมาณรายจ่ายรวมที่จะทำการโอนสำหรับหนึ่งปีไม่สามารถโอนเกินร้อยละ 2 ของงบประมาณรายจ่าย[7]

(ข) การเพิ่มวงเงินงบประมาณในกรณีมีความจำเป็นเร่งด่วน ซึ่งต้องตราเป็นรัฐกฤษฎีกาโดยรับความเห็นชอบจากสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ และคณะกรรมาธิการการคลังของทั้งสองสภา แต่การเพิ่มวงเงินงบประมาณนี้จะต้องไม่กระทบต่อดุลยภาพของงบประมาณที่กำหนดไว้และจะเพิ่มวงเงินงบประมาณได้ไม่เกินร้อยละ 1 ของวงเงินที่กำหนดไว้โดยกฎหมายงบประมาณประจำปีนั้นๆ[8]

(ค) การยกเลิกจำนวนเงินงบประมาณรายจ่าย โดยตราเป็นรัฐกฤษฎีกา ทั้งนี้ เพื่อลดการขาดดุลงบประมาณ ซึ่งจะต้องมีการแจ้งให้คณะกรรมาธิการของทั้งสองสภาทราบ โดยจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายที่จะยกเลิกได้ถูกกำหนดเพดานไว้ไม่เกินร้อยละ 1.5 ของงบประมาณรายจ่ายตามกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้นๆ

(ง) โอนวงเงินการอนุมัติให้ก่อหนี้ผูกพัน (The Commitment Authorization) ที่มีอยู่ตอนปลายปีงบประมาณไปให้กับแผนงานเดียวกันหรือแผนงานอื่นที่มีวัตถุประสงค์ของการดำเนินงานเดียวกัน ซึ่งการโอนดังกล่าวจะมีผลเป็นการเพิ่มวงเงินงบประมาณในปีถัดไป โดยให้โอนไปเพิ่มได้ไม่เกินร้อยละ 3 ของวงเงินรวมทั้งหมดของแผนงานที่รับโอน[9]

---

[7] Article 12 Constitutional by Law (LOLF), NO. 2001-692

[8] Article 12 Constitutional by Law (LOLF), NO. 2001-692

[9] Article 15 Constitutional by Law (LOLF), NO. 2001-692

3) การติดตามตรวจสอบการใช้งบประมาณของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

สำหรับประเทศฝรั่งเศสนั้นฝ่ายนิติบัญญัติมีกลไกที่จะควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณของฝ่ายบริหารภายหลังจากที่มีการใช้จ่ายหรือก่อหนี้ผูกพันงบประมาณแล้ว ด้วยวิธีการติดตามตรวจสอบจากระบบรายงาน กล่าวคือ[10] หลังจากที่ได้มีการใช้จ่ายงบประมาณแล้ว ฝ่ายบริหารมีหน้าที่จัดทำรัฐบัญญัติสรุปงบประมาณประจำปี (The Budget Review Act) รายงานผลการดำเนินงานของรัฐในเรื่องของงบประมาณทั้งรายได้และรายจ่ายเสนอต่อรัฐสภาทุกปี เพื่อเป็นรายงานให้ฝ่ายนิติบัญญัติได้รับทราบ[11] ทั้งนี้ มิได้กำหนดเวลาว่ารัฐบาลจะต้องเสนอร่างรัฐบัญญัติสรุปงบประมาณในช่วงระยะเวลาใด แต่อย่างไรก็ดี มีการกำหนดหลักสำคัญเกี่ยวกับเงื่อนเวลาประการหนึ่งคือ การพิจารณาร่างบัญญัติงบประมาณประจำปีโดยสภาใดก็ตาม จะกระทำได้ต่อเมื่อมีการลงมติร่างกฎหมายสรุปงบประมาณของปีก่อนหน้าแล้ว[12] แสดงให้ทราบว่าระบบการรายงานผลดำเนินงานของฝ่ายบริหารเป็นเรื่องสำคัญที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องตรวจสอบก่อนที่จะอนุมัติงบประมาณในปีต่อไป

4) การจัดตั้งศาลในการช่วยตรวจสอบ

สาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้น มีการจัดตั้งองค์กรศาลขึ้นเพื่อควบคุมการใช้อำนาจรัฐทางด้านการคลัง อย่างไรก็ดีด้วยเหตุผลทางประวัติศาสตร์ทำให้ฝรั่งเศส มีศาลสองลักษณะเพื่อใช้เขตอำนาจของทั้งสองศาลครอบคลุมบุคคลทั้งสองประเภท อันได้แก่ ศาลบัญชี (La Cour Des Comptes) และศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง (La Cour De Discipline Budgtaire Et Financiere) ตั้งสองศาลนี้นั้นมีระยะเวลาก่อตั้งห่างกันถึง 140 กว่าปี ศาลบัญชีนั้นจัดตั้งขึ้นโดยจักรพรรดิโปเลียนของฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1807 ส่วนศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังนั้นเพิ่งจัดตั้งขึ้นเมื่อหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ในปี ค.ศ. 1948[13]

ศาลบัญชี (La Cour Des Comptes) ทำหน้าที่ช่วยรัฐสภาและรัฐบาลในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินตามกฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีการงบประมาณปี ค.ศ. 2001 ได้ให้ความเป็นอิสระของศาลบัญชีในฐานะเป็นผู้ช่วยให้คำแนะนำต่อรัฐสภาที่สำคัญคือ[14]

---

[10] ยุทธนา สาโยชนกร, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 5*, น. 75.

[11] Article 37 Constitutional by Law (LOLF), NO. 2001-692

[12] Article 41 Constitutional by Law (LOLF), NO. 2001-692

[13] อรพิน ผลสุวรรณ์ สบายรูป, โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง วินัยทางงบประมาณและการคลัง, น. 15.

[14] ปรีชา สุวรรณทัต, วิชาธรรมศาสตร์ว่าด้วยการคลัง, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2557), น. 78-80.

1) จัดทำรายงานประจำปีของศาลบัญชีต่อสาธารณะ (Rapport public annuel)

2) จัดทำพระราชบัญญัติสรุปผลการใช้งบประมาณที่ปิงบประมาณของประเทศฝรั่งเศสที่เริ่มต้นวันที่ 1 มกราคมและสิ้นสุดในวันที่ 31 ธันวาคม

3) จัดทำข้อมูลทางการบริหารงบประมาณของหน่วยงานของรัฐ

ศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง (La Cour De Discipline Budgtaire Et Financiere) นี้มีลักษณะพิเศษที่แตกต่างไปจากศาลบัญชีและศาลปกครองโดยทั่วไป ตรงที่ว่า ศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังนี้เป็นศาลปกครองประเภทหนึ่งก็จริงอยู่ แต่ก็เป็นศาลปกครองที่มีอำนาจกำหนดบทลงโทษได้ด้วย ซึ่งศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังนี้แม้ว่าจะจัดตั้งมาเพียงไม่กี่สิบปี แต่ก็มีบทบาทสำคัญในอันที่จะทำให้กระบวนการพิจารณาควบคุมตรวจสอบของศาลบัญชีนั้นมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ลักษณะความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง จะต้องถูกลงโทษด้วย “โทษปรับทางปกครอง” นั้นถูกกำหนดไว้ในหมวดที่ 3 ของประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลทางการคลัง (Le Code des Juridictions Financieres) ที่เป็นไปตามแนวทางของบทบัญญัติแห่งรัฐบัญญัติฉบับลงวันที่ 25 กันยายน 1948 ฉบับก่อตั้งศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง ที่ได้รับการเปลี่ยนแปลงแก้ไขอยู่หลายครั้งก่อนที่จะมีการรวบรวมเป็นส่วนหนึ่งของประมวลกฎหมายว่าด้วยการคลังในปี ค.ศ. 1995

3.1.3 มาตรการทางกฎหมายของประเทศญี่ปุ่น[15]

ในการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณของประเทศญี่ปุ่นก็มีหลักการเช่นเดียวกับประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยทั่วไป กล่าวคือ การจ่ายเงินแผ่นดินจะต้องจัดทำโดยฝ่ายบริหารและได้รับอนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติ โดยในการบริหารงบประมาณก็จะต้องมีการติดตามและรายงานการใช้จ่ายให้ฝ่ายนิติบัญญัติ

1) หลักการจ่ายเงินแผ่นดินและรูปแบบงบประมาณของประเทศญี่ปุ่น

การจ่ายเงินแผ่นดินของประเทศญี่ปุ่นนั้น จะต้องได้รับการอนุมัติจากรัฐสภาตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด โดยมีรูปแบบของงบประมาณในลักษณะของบัญชี ดังนี้

(ก) หลักการจ่ายเงินแผ่นดิน

สำหรับประเทศญี่ปุ่นนั้น รัฐสภาเป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุดในการควบคุมทางการคลัง โดยในส่วนที่เกี่ยวกับการจ่ายเงินแผ่นดินรัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่นได้กำหนดหลักการว่า “การ

---

[15] ยุทธนา สาโยชนกร, “การควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณโดยฝ่ายนิติบัญญัติ,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2556), น. 76.

จ่ายและการก่อภาระหนี้แก่รัฐจะต้องได้รับอนุมัติจากรัฐสภา[16] โดยรัฐบาลมีหน้าที่ในการจัดทำงบประมาณซึ่งจะต้องขออนุมัติต่อรัฐสภาเป็นประจำทุกปี[17] สำหรับระยะเวลาปีงบประมาณนั้นกำหนดไว้ในกฎหมายการคลังสาธารณะ โดยมีระยะเวลาเริ่มตั้งแต่วันที่ 1 เมษายนและสิ้นสุดในวันที่ 31 มีนาคม ของปีถัดไป[18]

(ข) รูปแบบงบประมาณ

สำหรับรูปแบบงบประมาณของประเทศญี่ปุ่นนั้น จะจัดทำงบประมาณในลักษณะเป็นบัญชี โดยพิจารณา 3 ประการกล่าวคือ[19]

1) ประการแรก เป็นบัญชีงบประมาณทั่วไป ซึ่งเป็นบัญชีงบประมาณหลักของประเทศ โดยจะแสดงรายจ่ายจำแนกตามโครงการสำคัญต่างๆ รัฐบาล และประมาณการรายได้

2) ประการที่สอง เป็นบัญชีงบประมาณพิเศษ เป็นงบประมาณสำหรับโครงการที่มีกฎหมายบัญญัติให้มีลักษณะเฉพาะ เพื่อบริหารจัดการรายได้และรายจ่ายแยกต่างหากจากระบบบัญชีทั่วไป หรือเพื่อบริหารจัดการองค์กรภาครัฐที่มีรายได้ของตนเป็นการเฉพาะ

3) ประการสุดท้าย เป็นบัญชีงบประมาณของหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายพิเศษให้มีความยืดหยุ่นในการบริหารงานบุคคลและการบัญชี

ทั้งนี้กฎหมายการคลังสาธารณะได้กำหนดองค์ประกอบของงบประมาณประจำปีที่ประกอบด้วยบทบัญญัติทั่วไปเกี่ยวกับงบประมาณ ประมาณการรายได้และรายจ่ายงบประมาณผูกพันข้ามปี (Muti-Year Expenses) รายจ่ายที่ได้อนุมัติให้นำไปจ่ายในปีถัดไป (Carried Over) และการก่อภาระผูกพันกับเงินคงคลัง[20]

สำหรับรายละเอียดของเอกสารงบประมาณในแต่ละบัญชีจะประกอบด้วยรายการสำคัญๆ ดังต่อไปนี้[21]

---

[16] Article 85 Constitution of Japan 1947.

[17] Article 86 Constitution of Japan 1947.

[18] Article 11 Public Finance Law 1947.

[19] OECD, The Legal Framework for Budget Systems: An International Comparison, http://www.oecd.org/gov/budgeting/35933542.pdf

[20] Article 16 Public Finance Law 1947.

[21] สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ : โครงการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนากฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับงบประมาณ (กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552), น. 13.14.

1. ข้อกำหนดทั่วไป จะระบุหรือกำหนดกรอบงบประมาณ และเพดานเงินกู้ประเภทต่างๆ

2. รายได้และรายจ่าย จะมีการแสดงการประมาณการรายรับซึ่งรายรับในส่วนของรายจ่ายจะมีการระบุรายการซึ่งอนุญาตให้มีการใช้จ่ายได้

3. รายจ่ายผูกพันข้ามปี เป็นรายจ่ายที่มีความต่อเนื่องมาจากปีก่อนๆ และจะต้องมีรายจ่ายต่อไปในอนาคต

4. เงินเหลือจ่ายในปีที่ผ่านมา รวมไปถึงรายจ่ายที่ไม่สามารถใช้จ่ายได้ภายในปีงบประมาณ เนื่องจากลักษณะของค่าใช้จ่าย หรือสถานการณ์ที่ไม่อาจคาดการณ์เกิดขึ้นในภายหลัง ซึ่งรายจ่ายดังกล่าวจำเป็นจะต้องได้รับอนุมัติจากรัฐสภา

5. การทำสัญญาข้อผูกพัน งบประมาณส่วนนี้เป็นอำนาจของรัฐสภาที่จะพิจารณาให้รัฐสภา และองค์กรของรัฐทำสัญญาสำหรับโครงการที่มีความจำเป็นทำให้เกิดภาระผูกพันงบประมาณต่อเนื่อง

ดังนั้น เมื่อพิจารณาระบบและรูปแบบงบประมาณของประเทศญี่ปุ่นแล้วมิได้มีสถานะเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีอย่างเช่นในกรณีของประเทศไทยแต่จัดทำในลักษณะของเอกสารบัญชีงบประมาณ

ส่วนงบประมาณรายจ่ายในลักษณะผูกพันข้ามปีนั้น กฎหมายการคลังสาธารณะได้กำหนดหลักการไว้สำหรับโครงการ เช่น การก่อสร้าง การผลิต โดยกำหนดกรอบระยะเวลาผูกพันไว้ไม่เกินกว่า 5 ปี อย่างไรก็ดี ด้วยลักษณะของงบประมาณและความเห็นชอบจากรัฐสภา ระยะเวลาการผูกพันก็อาจเกินกว่า 5 ปีก็ได้ ซึ่งรัฐสภาจะอนุมัติวงเงินรวมที่อนุญาตให้จ่ายและจำนวนเงินที่จะจัดสรรให้แต่ละปี การอนุมัติการผูกผันข้ามปีดังกล่าวไม่ตัดสิทธิรัฐสภาที่จะพิจารณาทบทวนรายจ่ายในภายหลัง อย่างไรก็ตาม รายจ่ายที่มีลักษณะเป็นการผูกพันระยะยาว เช่น เงินเดือน ค่าเช่าอาคารหรือที่ดิน ไม่จัดเป็นการผูกพันงบประมาณข้ามปี ทั้งนี้ ในปัจจุบันงบประมาณมีลักษณะจำกัดมาก กล่าวคือ รัฐบาลจะอนุญาตให้เฉพาะงบประมาณที่เกี่ยวกับการก่อสร้างเพื่อทดแทนสิ่งที่ถูกทำลายลงจากภัยพิบัติต่างๆ และงบประมาณเพื่อการป้องกันประเทศเท่านั้น

2) การอนุมัติงบประมาณ

สำหรับการอนุมัติงบประมาณของประเทศญี่ปุ่นนั้น รัฐสภาเป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุดในการอนุมัติงบประมาณของประเทศ และเป็นขั้นตอนสุดท้ายอย่างแท้จริง[22] คณะรัฐมนตรีจะเสนอร่างงบประมาณต่อรัฐสภาในช่วงเดือนมกราคมของทุกปี โดยเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติ

[22] Article 41 Constitution of Japan 1947.

งบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น ตามพระราชบัญญัติกฎหมายการคลังสาธารณะ ค.ศ. 1947 กำหนดเนื้อหาของเอกสารงบประมาณที่รัฐบาลจะต้องเสนอรัฐสภา ได้แก่[23]

1. รายละเอียดของงบประมาณในระบบบัญชีทั่วไป
2. จำนวนเงินงบประมาณที่คาดว่าจะต้องใช้ในแต่ละรายการ และแยกรายละเอียดตามหน่วยงาน
3. รายงานสรุปผลของการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินในช่วงสองปีที่ผ่านมา
4. รายงานสถานะทางการคลังของประเทศในช่วงสองปีที่ผ่านมา
5. รายงานสถานะของระบบพันธบัตรรัฐบาลในช่วงสองปีที่ผ่านมา
6. รายงานสถานะของบัญชีทรัพย์สินของชาติในช่วงสองปีที่ผ่านมา
7. รายงานสถานะของการลงทุนของภาครัฐในช่วงสองปีที่ผ่านมา
8. รายงานที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายทรัพย์สินของประเทศในปีถัดไป
9. รายงานที่ว่าด้วยรายจ่ายผูกพันของรัฐบาลในอนาคต
10. เอกสารที่จำเป็นอื่นๆ เพื่อการอธิบายสถานะทางการคลังที่แท้จริงของประเทศ

สำหรับเงื่อนไขการพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น ประกอบด้วยเงื่อนไขที่สำคัญ 2 ประการดังนี้ [24]

ประการแรก กำหนดเวลาในการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยปกติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะถูกเสนอต่อรัฐสภาในกลางเดือนมกราคมของทุกปี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีหน้าที่ในการชี้แจงหลักการและกฎเกณฑ์ของพระร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว

ประการที่สอง กำหนดเวลาในการตรวจพิจารณาและการลงมติสำหรับกรอบของเวลานั้น รัฐสภาจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสิ้นเดือนมีนาคมของทุกปี หากล่าช้าเกินกว่าที่กำหนดก็เป็นอำนาจของรัฐบาลที่จะประกาศให้มีการใช้งบประมาณเป็นการชั่วคราวไปได้ในระยะเวลาหนึ่ง

ทั้งนี้ ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรเมื่อได้ผ่านการพิจารณาร่างงบประมาณในวาระแรกแล้ว คณะกรรมการงบประมาณการคลังของสภาผู้แทนราษฎรจะมีการพิจารณาร่างงบประมาณควบคู่ไปกับการเปิดรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ จากนั้นสภาผู้แทนราษฎรลงมติในขั้นที่วาระที่สามว่า จะให้ความเห็นชอบผ่านร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีดังกล่าวหรือไม่

---

[23] Article 28 Public Finance Law 1947.

[24] สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 21*, น. 26-27.

เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบแล้ว ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีจะถูกจัดส่งต่อไปให้วุฒิสภาพิจารณา ซึ่งลักษณะเดียวกับสภาผู้แทนราษฎร[25]

สำหรับในกรณีที่วุฒิสภามีมติแตกต่างจากสภาผู้แทนราษฎรและไม่อาจตกลงกันได้ หรือหลังจากที่วุฒิสภาได้รับร่างกฎหมายงบประมาณที่ได้ผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรแล้วไม่ลงมติภายใน 30 วัน ทั้งนี้ โดยไม่นับช่วงเวลาที่รัฐสภาปิดสมัยประชุม ให้ถือเอามติของสภาผู้แทนราษฎรเป็นมติของรัฐสภา[26]จึงเห็นได้ว่าอำนาจของวุฒิสภาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีค่อนข้างมีข้อจำกัด เนื่องจากงบประมาณประจำปีมีกรอบของเวลาที่ชัดเจนว่าจำเป็นต้องประกาศใช้ให้ทันในวันที่ 1 เมษายนทุกปี ซึ่งถือว่าเป็นวันเริ่มต้นปีงบประมาณใหม่ของประเทศญี่ปุ่น

3) การบริหารงบประมาณ

เมื่อร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีได้ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาเรียบร้อยแล้วคณะรัฐมนตรีจะมีหน้าที่แจกจ่ายและชี้แจงรายละเอียดของงบประมาณหมวดต่างๆ ให้กระทรวง ทบวง กรม สำนักงาน และองค์กรต่างๆ รับทราบ เพื่อดำเนินการตามแผนงานที่กำหนดไว้ ทั้งนี้กฎหมายการคลังสาธารณะห้ามมิให้หัวหน้าส่วนราชการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อวัตถุประสงค์อื่นนอกเหนือจากที่ได้รับอนุมัติ อย่างไรก็ดี การโอนงบประมาณระหว่างรายการที่ได้รับอนุมัติเป็นอำนาจฝ่ายบริหาร ซึ่งบางส่วนเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และบางส่วนเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่ากระทรวงเจ้าของงบประมาณ

4) การติดตามตรวจสอบการใช้งบประมาณ

เมื่อสิ้นปีงบประมาณแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่นกำหนดให้คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่ต้องนำบัญชีรายรับและรายจ่ายของรัฐทั้งหมด ให้สำนักงานตรวจสอบบัญชีตรวจสอบพร้อมรายงานการตรวจสอบบัญชีเสนอต่อรัฐสภาในปีงบประมาณถัดไป[27] ประกอบกับกฎหมายการคลังสาธารณะยังได้กำหนดให้รัฐบาลจะต้องเสนอบัญชีรายรับและบัญชีรายจ่ายที่ผ่านการรับรองจากคณะกรรมการตรวจสอบแล้วต่อรัฐสภาในสมัยประชุมสามัญที่จะมีขึ้นในปีงบประมาณต่อมา ซึ่งนอกจากบัญชีที่ผ่านการรับรองของคณะกรรมการตรวจสอบดังกล่าว จะต้องแนบบัญชีรายได้ บัญชีรายจ่าย บัญชีสำหรับรายการผูกพันข้ามปี และบัญชีหนี้สินของแต่ละกระทรวงไปด้วย[28]

---

[25] OECD, Supra note 192, p.74.

[26] Article 60 Constitution of Japan 1947.

[27] Article 90 Constitution of Japan 1947.

[28] Article 40 Public Finance Law 1947.

3.1.4 มาตรการทางกฎหมายของสาธารณรัฐสิงคโปร์

สาธารณรัฐสิงคโปร์ (Republic of Singapore) นั้น ถือเป็นสมาชิกอาเซียนที่มีความเจริญมั่งคง และมีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจสูง เป็นอันดับต้นๆ ของโลก เนื่องจากสาธารณรัฐสิงคโปร์มีระบบการคลังและงบประมาณที่ดี กล่าวคือ

1) ระบบงบประมาณ[29]

มีการเริ่มใช้ระบบการจัดสรรงบประมาณแบบจำกัดเกณฑ์การออกเสียง (Block Vote Budget Allocation System) เป็นครั้งแรกในงบประมาณ ปี พ.ศ. 2532 โดยกำหนดยอดงบประมาณของแต่ละกระทรวงเป็นร้อยละของรายได้มวลรวมประชาชาติ (GDP) เพื่อเสนอให้สภาพิจารณาอนุมัติ เมื่อสภาอนุมัติแล้ว กระทรวงจึงมีอำนาจในการใช้จ่ายงบประมาณตามที่ประกาศไว้เป็นวัตถุประสงค์โครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ และมีอิสระในการโอนย้ายเงินและบุคลากร โดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

3 ปีต่อมาจึงเริ่มใช้ระบบบัญชีบริหารที่มีชื่อว่า “ระบบการบริหาร จัดการบัญชีของรัฐบาลสิงคโปร์ (Singapore Government Manage-ment Accounting System: SIGMA)” โดยจัดทำบัญชีต้นทุนบุคลากร สิ่งปลูกสร้าง วัสดุอุปกรณ์ และการใช้บริการต่างๆ ของแต่ละโครงการและกิจกรรม รายละเอียดทางบัญชีเหล่านี้ทำให้ผู้บริหารหน่วยงานสามารถ ใช้อำนาจหน้าที่ทางการเงินที่ได้รับจากงบประมาณแบบจำกัดเกณฑ์การออกเสียงได้อย่างมีประสิทธิภาพ

เมื่อมีข้อมูลทางบัญชีมากขึ้น ดัชนีชี้วัดผลงานจึงได้รับการพัฒนา เพื่อการวัดและประเมินผลผลิตและผลงาน (Result) ของโครงการและกิจกรรม ทั้งนี้ในปี พ.ศ. 2537 (ค.ศ. 1994) กระทรวงการคลังได้กำหนดให้มีการใช้งบประมาณเพื่อผลงาน (Budgeting for Results - BFR) ซึ่งเป็นผลให้กระทรวงต่างๆ รวมถึงคณะกรรมการอิสระ (Statutory Boards) บางแห่งต้องกำหนดเป้าหมายผลงานให้ชัดเจนทั้งในเชิงปริมาณ และคุณภาพเป้าหมายเหล่านี้จะเป็นตัวกำหนดงบประมาณที่จะได้รับ และเป็นดัชนี (Yardsticks) เพื่อการประเมิน หลายปีที่ผ่านมา กระทรวงต่างๆ ได้ทำการพัฒนาดัชนีชี้วัดผลงานและนำมาใช้จริง ซึ่งสามารถแบ่งได้ 2 ประเภท คือ

(1) ดัชนีชี้วัดต้นทุน (Cost Performance Indicator)

เป็นดัชนีที่ระบุถึงการวัดต้นทุนต่อหน่วย (Unit Cost) ซึ่งพัฒนาขึ้นจากข้อมูลต้นทุนระบบบัญชีบริหาร ดัชนีนี้เป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการประเมินประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากร

(2) ดัชนีชี้วัดผลผลิต (Output Performance Indicator)

---

[29] ASEAN 50, สำนักงาน ก.พ., สืบค้นเมื่อวันที่ 20 มีนาคม 2560, จาก http://www.aseanthai.net/ ewt_news.php?nid=4986&filename=index

เป็นดัชนีที่ใช้วัดประสิทธิผลของโครงการและกิจกรรมทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพในการบริการ ปัจจุบันได้มีการนำดัชนีชี้วัดทั้งสองชนิดไปใช้ในหน่วยงานบางแห่ง ตัวอย่างเช่น กรมด้านความปลอดภัยในอุตสาหกรรม (Department of Industrial Safety) และกระทรวงแรงงาน (Ministry of Manpower) โดยใช้ต้นทุนต่อการตรวจสอบ (Cost per Inspection) และจำนวนอุบัติเหตุต่อหนึ่งล้านชั่วโมงทำงาน (Industrial Accident per Million Man-hours) เป็นดัชนีชี้วัดผลงาน ทั้งนี้การกำหนดดัชนีชี้วัดในเชิงปริมาณที่ชัดเจนจะช่วยเอื้อต่อความสามารถในการตรวจสอบหรือการตรวจสอบได้ (Accountability) โดยไม่มีผลกระทบต่อความเป็นอิสระในการบริหาร (Autonomy) อย่างไรก็ดีในอนาคตยังต้องมีการพัฒนาดัชนีชี้วัดที่เหมาะสมต่องานบริการที่ไม่สามารถกำหนดเป็นตัวเลขได้

2) การประมาณการและการจัดทำรายงาน

มาตรการทางการคลังและงบประมาณของสาธารณรัฐสิงคโปร์นั้น ได้กำหนดลงไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน[30] และยังมีรัฐบัญญัติวิธีการงบประมาณและการคลัง (Financial Procedure Act) โดยมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

(1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังต้องจัดทำประมาณการรายได้และรายจ่ายของรัฐบาลที่ดำเนินการเสร็จสิ้นแล้วในปีนั้นๆ หลังจากผ่านคณะรัฐมนตรี นำเสนอต่อรัฐสภาก่อนสิ้นปีงบประมาณ

(2) รายจ่ายต่างๆต้องแยกประเภทดังนี้

(2.1) ยอดรวมรายจ่ายทั้งหมดที่มีค่าธรรมเนียมสำหรับกองทุนรวม

(2.2) ยอดรวมรายจ่ายทั้งหมดที่แบ่งตามประเภทรายจ่ายต่างๆ ของรัฐบาลตามกองทุนรวม ยกเว้น

(1) ยอดรวมของเงินกู้โดยรัฐบาล เพื่อวัตถุประสงค์ที่เฉพาะเจาะจง และเหมาะสม

(2) ยอดรวมของดอกเบี้ยที่รัฐบาลได้รับจากการลงทุนกองทุนและการลงทุนอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

(3) ยอดรวมของผลตอบแทนจากการลงทุนกองทุนที่ถูกจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

(2.3) ยอดรวมรายจ่ายทั้งหมดที่แบ่งตามประเภทรายจ่ายต่างๆ ของรัฐบาลตามกองทุนรวม

---

[30] Article 147 Constitution of the Republic of Singapore

(3) ประมาณการรายได้ที่แสดงต้องไม่รวมรายได้จากภาษีตามศาสนาอิสลาม (ซะกาด ฟิตเราะห์ ไพทูล หรือภาษีอื่นๆ)

(4) รัฐมนตรีที่รับผิดชอบด้านการเงินต้องนำเสนอประมาณการรายรับและรายจ่ายแก่รัฐสภา ดังนี้

(4.1) รายงานประมาณการรายรับและรายจ่าย รายปี ที่ถูกใช้โดยรัฐบาลระหว่าง โดยไม่ได้ถูกเก็บไว้ในระยะเวลาการทำงาน

(4.2) รายงานที่ได้รับการตรวจสอบแล้ว แสดงทรัพย์สินและหนี้สิน เมื่อสิ้นปีบัญชี

(5) รัฐมนตรีที่รับผิดชอบด้านการเงินต้องจัดเตรียมข้อมูลเมื่อสิ้นสุดปีบัญชี ดังนี้

(5.1) การดำเนินการจัดการด้านบัญชีตามข้อกำหนดของ กองทุนรวม แบบเต็มและเฉพาะเจาะจง แสดงรายรับและรายจ่ายในระหว่างปี และรายงานแบบเต็มและเฉพาะเจาะจงแสดงใบเสร็จรับเงินและรายจ่ายในการกู้ยืมต่างๆ

(5.2) รายงานใบเสร็จรับเงินและรายจ่ายที่ถูกใช้จ่ายใน กองทุนเพื่อการพัฒนา

(5.3) รายงานใบเสร็จรับเงินและรายจ่ายที่ถูกใช้จ่ายโดยรัฐบาลตามกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

(5.4) รายงานหนี้สินและทรัพย์สินของรัฐบาลสิงคโปร์เมื่อสิ้นปีบัญชี

(5.5) รายงานการค้ำประกันที่สำคัญ และหนี้สินอื่นๆ ของรัฐบาลสิงคโปร์เมื่อสิ้นปีบัญชี

(5.6) รายงานอื่นๆ ที่รัฐมนตรีเห็นสมควร

และหลังจากรายงานเหล่านี้ได้รับการตรวจสอบ และนำเสนอต่อประธานาธิบดี จะถูกนำไปใช้เป็นข้อมูลในการตั้งงบประมาณของรัฐบาล

3) การบริหารงบประมาณ[31]

สำหรับ กองทุนตามบทบัญญัติของกฎหมายของสาธารณรัฐสิงคโปร์ที่มีผลบังคับใช้ รายได้ที่ถูกจัดเก็บมานั้นไม่สามารถจัดสรรไปใช้สำหรับวัตถุประสงค์อื่นของกฎหมายใดๆ ได้

4) การควบคุมงบประมาณ[32]

(1) ต้องนำเสนอประมาณการค่าใช้จ่ายของแต่ละปีงบประมาณแก่รัฐสภาตามมาตรา 147 ของรัฐธรรมนูญ โดยแสดงหัวข้อย่อยของค่าใช้จ่ายแต่ละประเภทด้วย

(2) ต้องนำเสนอ ค่าใช้จ่ายต่างๆ และเงินเดือนของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและบุคคลากรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับกองทุนให้แก่รัฐสภา

---

[31] Article 145 Constitution of the Republic of Singapore

[32] Article 17 Financial Procedure Act Singapore

(3) ไม่ควรเพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงค่าใช้จ่ายต่างๆ ในข้อ 2 ถ้าไม่ได้รับการอนุมัติจากรัฐมนตรี

(4) ถ้ารัฐมีสถานการณ์ฉุกเฉิน ที่มีความจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงสัดส่วนของค่าใช้จ่ายต่างๆ ในข้อ 1 หรือมีค่าใช้จ่ายอื่นๆ เพิ่มเติม นายกรัฐมนตรีมีสิทธิที่จะอนุมัติการย้ายค่าใช้จ่ายส่วนเกินต่างๆ ไปใช้สำหรับค่าใช้จ่ายด้านอื่นๆ ที่ขาดแคลน

5) การติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ

รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐสิงคโปร์และรัฐบัญญัติเกี่ยวกับการตรวจสอบบัญชี (Audit Act) ได้ให้อำนาจ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (Auditor-General) ทำหน้าที่ตรวจสอบบัญชีรายรับรายจ่ายของรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐทั้งหมด และรายงานผลต่อสภาต่อไป

3.2 มาตรการทางกฎหมายในการใช้จ่ายงบประมาณภายใต้กรอบวินัยทางการคลังของประเทศไทย

การอนุมัติ การควบคุม การบริหาร และการติดตามตรวจสอบในการใช้จ่ายงบประมาณของประเทศไทยนั้น ได้มีกฎหมายแม่บท คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญคือ พระราชบัญญัติวิธีงบประมาณ พ.ศ. 2502 กับพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และกฎหมายลำดับรอง คือ ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 กับระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 ซึ่งกฎหมายดังได้กล่าวได้กำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับ กระบวนการงบประมาณ และวิธีการงบประมาณที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ หลักการจ่ายเงินแผ่นดินและรูปแบบของงบประมาณรายจ่ายประจำปี กระบวนการอนุมติงบประมาณ การบริหารงบประมาณ และการติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณไว้ดังนี้

3.2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นั้น ถือเป็นกฎหมายแม่บทที่ใช้ในการปกครองประเทศ ฉะนั้น กฎหมายลำดับรองจะบัญญัติเนื้อหาที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไม่ได้ ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้ได้เน้นและเคร่งครัดในเรื่องการรักษาวินัยทางการคลัง ซึ่งมีความแตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ ในอดีตของประเทศไทย ซึ่งมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

1) หลักการจ่ายเงินแผ่นดิน

สำหรับประเทศไทยซึ่งปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยนั้น ในด้านทางการคลัง การจะนำภาษีอากรของประชาชนไปใช้จ่ายได้ จำเป็นต้องให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของเงินอนุญาตก่อน

โดยผ่านกระบวนการอนุมัติในรูปแบบของพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยหลักการนี้ปรากฏรัฐธรรมนูญไทยทุกฉบับตั้งแต่ฉบับ 10 ธันวาคม 2475[33]

ทั้งนี้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดินไว้ว่า “การจ่ายเงินแผ่นดิน จะกระทำได้เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมาย”[34] ซึ่งกฎหมายในที่นี้หมายความถึงกฎหมาย 5 ฉบับ ได้แก่

1. กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย หมายถึง พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือ พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

2. กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หมายถึง พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นกฎหมายที่กำหนดเกี่ยวกับวิธีการงบประมาณ และความหมายของเงินแต่ละประเภท หน่วยงานที่มีอำนาจใช้เงินแผ่นดิน และอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน

3. กฎหมายเกี่ยวด้วยการโอนงบประมาณหมายถึง พระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณรายจ่าย

4. กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง หมายถึง พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นกฎหมายว่าด้วยคงคลังที่กำหนดเกี่ยวกับการจัดระบบการควบคุมเงินแผ่นดิน

5. กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ เป็นกฎหมายออกมาเพื่อในการกำหนดกรอบวินัยทางการเงินและการคลังในการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐ ทั้งนี้ ขณะที่ผู้วิจัยได้ทำวิจัยเล่มนี้ยังไม่มีกฎหมายดังกล่าวได้ตราออกบังคับใช้เป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

ประกอบกับ “งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณออกไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณปีก่อนนั้นไปพลางก่อน”[35]

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีเจตนารมณ์ในการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินโดยคำนึงถึงกรอบวินัยทางการคลังอย่างเคร่งครัด โดยกำหนดไว้ว่า “รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่งคงอย่างยั่งยืนตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ”[36] ประกอบกับนโยบายของรัฐในการบริหารประเทศนั้น “รัฐต้องจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่าง

---

[33] ปรีชา สุวรรณทัต, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 14,* น. 177.

[34] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 140

[35] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 141

[36] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 62

ยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่างๆ”[37] และ “รัฐพึงจัดระบบเศรษฐกิจให้ประชาชนมีโอกาสได้รับประโยชน์จากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไปพร้อมกันอย่างทั่วถึง เป็นธรรม และยั่งยืน สามารถพึ่งพาตนเองได้ตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง”[38]

2) รูปแบบงบประมาณ

สำหรับวิธีการงบประมาณของประเทศไทยนั้น งบประมาณประจำปีที่เสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติจะมีแต่เฉพาะงบประมาณรายจ่ายเท่านั้น ไม่มีการจัดทำงบประมาณรายรับแต่อย่างใด โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดเกี่ยวกับเอกสารรายงานประกอบการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ดังนี้ “ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ต้องแสดงแหล่งที่มาและประมาณการรายได้ ผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่คาดว่า จะได้รับจากการจ่ายเงิน และความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนาต่างๆ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ”[39]

3) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

กำหนดระยะเวลาและการพิจารณาให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดไว้ในมาตรา 143 ดังนี้

“ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยห้าวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎร

ถ้าสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินั้น และให้เสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณา

ในการพิจารณาของวุฒิสภา วุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ ความเห็นชอบภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมใดๆ มิได้ ถ้าพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าวุฒิสภาเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินั้น ในกรณีเช่นนี้และในกรณีที่วุฒิสภาให้ความเห็นชอบให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 81

---

[37] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 65

[38] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 75

[39] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 142

ถ้าวุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ให้นำความในมาตร 138 วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยให้สภาผู้แทนราษฎรยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที"

ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 144 ได้บัญญัติไว้ว่า "ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการมิได้ แต่อาจแปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายซึ่งมิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

(1) เงินส่งใช้เงินกู้

(2) ดอกเบี้ยเงินกู้

(3) เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย

ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะกรรมาธิการ การเสนอ การแปรญัตติหรือการกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือกรรมาธิการมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย จะกระทำมิได้

ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา เห็นว่ามีการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคสองให้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา และศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคสอง ให้การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำดังกล่าวเป็นอันสิ้นผล ถ้าผู้กระทำการดังกล่าวเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ให้ผู้กระทำการนั้นสิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้น แต่ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้กระทำการหรืออนุมัติให้กระทำการหรือรู้ว่ามีการกระทำการดังกล่าวแล้วมิได้สั่งยับยั้ง ให้คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้อยู่ในขณะที่มีมติ และให้ผู้กระทำการดังกล่าวต้องรับผิดชดใช้เงินนั้นคืนพร้อมด้วยดอกเบี้ย

เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดจัดทำโครงการหรืออนุมัติหรือจัดสรรเงินงบประมาณโดยรู้ว่ามีการดำเนินการอันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ถ้าได้บันทึกข้อโต้แย้งไว้เป็นหนังสือหรือมีหนังสือแจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบให้พ้นจากความรับผิด

การเรียกเงินคืนตามวรรคสามหรือวรรคสี่ ให้กระทำได้ภายในยี่สิบปีนับแต่วันที่มีการจัดสรรงบประมาณนั้น

ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้รับแจ้งตามวรรคสี่ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการสอบสวนเป็นทางลับโดยพลันหากเห็นว่ากรณีมีมูล ให้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อดำเนินการต่อไปตามวรรคสาม แลไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใด คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและศาลรัฐธรรมนูญหรือบุคคลใดจะเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผู้แจ้งมิได้[40]

4) การตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ

ในการติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของประเทศไทยนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาญาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้[41]

1) วางนโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน

2) กำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน

3) กำกับการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตาม 1) และ 2) และกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ

4) ให้คำปรึกษา แนะนำ หรือเสนอแนะเกี่ยวกับการใช้เงินแผ่นดินให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงิน การคลังของรัฐ รวมทั้งการให้คำแนะนำแก่หน่วยงานของรัฐ ในการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน

5) สั่งลงโทษทางปกครองกรณีมีการกระทำผิดกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ

3.2.2 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้น เป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดถึงความหมายของเงินแต่ละประเภท หน่วยงานที่มีอำนาจใช้เงินแผ่นดิน และอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน ดังนี้

---

[40] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 144

[41] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาญาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 240

1) การจัดทำงบประมาณ

งบประมาณรายจ่ายจะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติที่ต้องได้รับอนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติ แต่กระบวนการอนุมัติงบประมาณมีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายบัญญัติไว้ต่างหากจากกระบวนการอนุมัติกฎหมายทั่วไป โดยกำหนดระยะเวลาและวิธีการไว้โดยเฉพาะ กล่าวคือ[42]

(ก) การริเริ่มจัดทำงบประมาณเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหาร

ในการตราพระราชบัญญัติทั่วๆ ไป สมาชิกรัฐสภาในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจริเริ่มจัดทำและเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ แต่ในการตราพระราชบัญญัติงบประมาณนั้นหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติเริ่มต้นตั้งแต่ได้รับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณที่จัดทำขึ้นโดยฝ่ายบริหารแต่การจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเป็นอำนาจเฉพาะของฝ่ายบริหาร ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้อนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเพื่อบังคับใช้เป็นกฎหมายต่อไป ซึ่งหลักการดังกล่าวได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 กล่าวคือ ให้ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณเสนองบประมาณประจำปีต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อคณะรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภาเป็นเวลาอย่างน้อยสองเดือนก่อนวันเริ่มปีงบประมาณ[43]

(ข) งบประมาณรายจ่ายต้องทำเป็นประจำทุกปี

การจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของฝ่ายบริหาร ตามหลักของรัฐธรรมนูญจะต้องจัดทำเป็นร่างพระบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เสนอฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาและประกาศใช้เป็นประจำทุกปี ส่วนระยะเวลาของปีงบประมาณจะนับเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดปีงบประมาณเมื่อใดนั้น มิได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ได้กำหนดระยะเวลาไว้ในคำนิยามของ “ปีงบประมาณ” ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ว่า มีระยะเวลาตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคมของปีหนึ่งถึงวันที่ 30 กันยายนของปีถัดไป[44]

สำหรับระยะเวลาของปีงบประมาณนั้น ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ได้บัญญัติหลักการไว้ให้สามารถมีงบประมาณรายจ่ายที่มีระยะเวลาเกินกว่าหนึ่งปีงบประมาณได้ โดยเรียกว่า “งบประมาณรายจ่ายข้ามปี” โดยได้บัญญัติความหมายไว้ในมาตรา 4 ว่า “งบประมาณรายจ่ายข้ามปี” หมายความว่า งบประมาณรายจ่ายที่ใช้ได้เกินปีงบประมาณตามวัตถุประสงค์และระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายและได้กำหนดหลักการในการจัดทำงบประมาณข้ามปีไว้ว่า งบประมาณรายจ่ายข้ามปีจะมีได้ในกรณีที่คาดว่าจะใช้

---

[42] ยุทธนา สาโยชนกร, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 5*, น. 36,

[43] พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 15

[44] พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 4

งบประมาณรายจ่ายให้เสร็จทันภายในปีงบประมาณไม่ได้ การตั้งงบประมาณรายจ่ายข้ามปีนี้ต้องกำหนดเวลาสิ้นสุดไว้ด้วย[45]

ดังนั้น โดยหลักการแล้วเมื่อสิ้นงบประมาณหนึ่งๆ หากรายการใดมีเงินเหลืออยู่และไม่ได้มีข้อผูกพันหรือไม่ได้มีการกันเงินไว้ ก็ถือรายการดังกล่าวเป็นพับไป กล่าวคือรัฐบาลจะไม่สามารถใช้จ่ายเงินงบประมาณได้อีกจนกว่าจะมีกฎหมายงบประมาณฉบับใหม่ออกมาอนุญาตให้ดำเนินการได้ แต่หากยึดถือหลักนี้โดยเคร่งครัดโดยไม่คำนึงถึงประโยชน์ของสาธารณะที่จะถูกกระทบกระเทือนจากความไม่ต่อเนื่องในการดำเนินโครงการดังกล่าวแล้ว ผลเสียก็อาจจะตกอยู่แก่ประชาชน ซึ่งไม่ใช่สิ่งพึงประสงค์ของฝ่ายบริหารอย่างแน่แท้ในการบริหารราชการแผ่นดิน

อย่างไรก็ดี สำหรับงบประมาณบางรายการที่คาดหมายได้ว่าจะไม่สามารถใช้ให้เสร็จทันภายในปีงบประมาณได้ ก็มีความจำเป็นที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องอนุญาตให้ฝ่ายบริหารเบิกจ่ายเงินงบประมาณรายการนั้นได้ แม้จะขึ้นปีงบประมาณใหม่ไปแล้วก็ตาม เทคนิคดังกล่าวเรียกว่า “งบประมาณรายจ่ายข้ามปี” และทำให้งบประมาณในรายการที่ได้รับอนุญาตให้ใช้ได้เกินปีงบประมาณนั้น มีกรอบระยะเวลาตามข้อเท็จจริงเกินกว่าหนึ่งปีและการใช้จ่ายดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์และระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้อนุญาตไว้ด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ”[46]

2) เอกสารประกอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ได้กำหนดให้การเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อฝ่ายนิติบัญญัตินั้น โดยปกติจะต้องประกอบด้วยรายการเอกสาร ดังนี้[47]

(1) คำแถลงประกอบงบประมาณแสดงฐานะและนโยบายการคลังและการเงินสาระสำคัญของงบประมาณ และความสัมพันธ์ระหว่างรายรับและงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง

(2) รายรับรายจ่ายเปรียบเทียบระหว่างปีที่ล่วงมาแล้ว ปีปัจจุบันและปีที่ขอตั้งงบประมาณรายจ่าย

(3) คำอธิบายเกี่ยวกับประมาณการรายรับ

(4) คำชี้แจงเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง

(5) รายงานเกี่ยวกับการเงินของรัฐวิสาหกิจ

---

[45] พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 11

[46] พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 9

[47] พระราชบัญญัติวิธีงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 8

(6) คำอธิบายเกี่ยวกับหนี้ของรัฐบาลทั้งที่มีอยู่แล้วในปัจจุบันและที่เสนอขอกู้เพิ่มเติม

(7) รายงานการรับจ่ายเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้เพื่อช่วยราชการ

(8) ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

3) การบริหารงบประมาณ

เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณประกาศใช้บังคับแล้วในขั้นตอนของการบริหารงบประมาณรัฐบาลและส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณจะต้องใช้จ่ายงบประมาณให้เป็นไปตามรายการและเอกสารงบประมาณที่ได้รับอนุมัติพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายจากฝ่ายนิติบัญญัติ อย่างไรก็ดี การบริหารราชการแผ่นดินจะต้องมีความยืดหยุ่น คล่องตัว เพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ โดยอาศัยงบประมาณเป็นเครื่องที่สำคัญในการดำเนินการดังกล่าว ดังนั้น จึงมีข้อยกเว้นในการใช้จ่ายงบประมาณในบางกรณี ซึ่งหลักในการใช้จ่ายงบประมาณและข้อยกเว้นดังกล่าว จะต้องดำเนินการตามที่กฎหมายบัญญัติเท่านั้น ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการบริหารงบประมาณรายจ่ายไว้โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้[48]

(3.1) ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจจะต้องใช้จ่ายงบประมาณตามรายการที่ไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมและระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณตามที่ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณกำหนด

อย่างไรก็ดี เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมใช้บังคับแล้ว ขั้นตอนที่สำคัญของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ คือจะจ่ายหรือก่อหนี้ได้ ก็ต่อเมื่อได้รับอนุมัติเงินประจำงวดจากสำนักงบประมาณแล้วเท่านั้น ยกเว้นรายจ่ายใดที่มีจำนวนและระยะเวลาการจ่ายเงินที่แน่นอน อาทิ ค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรประเภทเงินเดือน ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจะกำหนดให้ส่วนราชการจ่ายเงินได้ไม่ต้องขออนุมัติเงินประจำงวดก็ได้

(3.2) การใช้จ่ายงบประมาณตามข้อ 3.1 ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจจะโอนหรือนำไปใช้จ่ายในรายการอื่นไม่ได้ อย่างไรก็ดี เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นในการใช้จ่ายงบประมาณและมีความจำเป็น ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณจะอนุญาตให้โอนหรือเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายได้ แต่มีข้อจำกัดอำนาจของผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ คือ กรณีรายการใดที่ส่วนราชการหรือ

---

[48] พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 19

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 20

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 23

รัฐวิสาหกิจจะขอโอนหรือนำไปใช้จ่ายการการอื่นเป็นผลให้เพิ่มรายจ่ายประเภทเงินราชการลับ หรือเป็นงานหรือโครงการใหม่ จะต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีก่อนดำเนินการ

(3.3) สำหรับรายจ่ายงบกลางตามที่ได้รับอนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัตินั้น ให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของผู้อำนวยการสำนักงบประมาณที่จะพิจารณาจัดสรรให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเบิกจ่ายได้โดยตรง หรือเบิกจ่ายในรายการต่างๆ ของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ได้ตามความจำเป็น

นอกจากนั้นในกรณีจำเป็นและเร่งด่วน ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณโดยอนุมัตินายกรัฐมนตรี จะโอนรายจ่ายงบกลางรายการใดรายการหนึ่งไปเพิ่มรายการอื่นๆ ในงบกลางได้

(3.4) สำหรับรายการก่อหนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณนั้น ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจจะใช้จ่ายงบประมาณรายการดังกล่าวได้ภายใต้ขั้นตอนและเงื่อนไข ดังนี้

เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมใช้บังคับแล้ว สำนักงบประมาณจะรวบรวมรายการงบประมาณรายจ่าย ซึ่งจะต้องก่อหนี้ผูกพันและวงเงินที่คาดว่าจะต้องก่อหนี้ผูกพัน รวมทั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อๆ ไป และจำนวนเงินเผื่อเหลือเผื่อขาด เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติการก่อหนี้ผูกพันภายในหกสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับ

เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติตาม (1) แล้ว ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจจะต้องปฏิบัติตามระเบียบการก่อหนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณ พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

(3.5) สำหรับในกรณีที่มีความจำเป็นและเร่งด่วน คณะรัฐมนตรีมีอำนาจอนุมัติให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจจ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพันตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมก่อนได้รับเงินประจำงวด หรืออนุมัติให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจก่อหนี้ผูกพันเกินกว่าหรือนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติรายจ่ายเพิ่มเติมก็ได้

4) หลักในการใช้จ่ายงบประมาณ[49]

ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ได้บัญญัติหลักเกณฑ์และสาระสำคัญเพื่อควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณของฝ่ายบริหารให้เป็นตามวัตถุประสงค์ กิจกรรม แผนงาน โครงการ ในแต่ละแผนงานตามที่ได้รับอนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนี้

---

[49] เอกสิทธิ์ ยุทธชัยวรกุล, “มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมงบประมาณแผ่นดินโดยรัฐสภา : ศึกษากรณีการผูกพันงบประมาณข้ามปี.” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2553), น. 70-71.

ประการแรก การควบคุมในเชิงหน่วยรับงบประมาณ กล่าวคือ เมื่องบประมาณรายจ่ายตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้บัญญัติไว้ว่า งบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจใด ได้รับจัดสรรเป็นจำนวนเท่าไรแล้ว หน่วยงานดังกล่าวถือว่าเป็นหน่วยงานเจ้าของงบประมาณที่จะต้องเป็นผู้จ่ายงบประมาณนั้นตามภารกิจของตน โดยจะโอนหรือนำไปให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจอื่นใช้จ่ายมิได้[50]

ประการที่สอง การควบคุมในเชิงเนื้อหา โดยกำหนดให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจจ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพันได้แต่เฉพาะตามที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือตามอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายอื่น[51]

ประการที่สาม การควบคุมในเชิงเวลา โดยกำหนดให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจใช้จ่ายงบประมาณภายในปีงบประมาณ กล่าวคือ เริ่มตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม จนถึงวันที่ 30 กันยายนของปีปฏิทินถัดไป

5) การโอนหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณ

แม้ว่าการใช้จ่ายหรือก่อหนี้ผูกพันงบประมาณรายจ่ายมีกฎเกณฑ์ทั่วไปที่กำหนดให้ฝ่ายบริหารจะต้องใช้จ่ายเฉพาะตามที่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภาก็ตาม แต่ในความเป็นจริงนั้น ย่อมไม่อาจหลีกเลี่ยงที่ฝ่ายบริหารจะมีความจำเป็นต้องใช้จ่ายงบประมาณแตกต่างไปจากที่ได้รับ เนื่องจากงบประมาณรายจ่ายที่กำหนดให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจไว้ในรายการใดตามเอกสารประกอบพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมนั้น ได้จัดทำมาจากแผนปฏิบัติราชการประจำปีที่สอดคล้องกับแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี จึงไม่สมควรโอนหรือนำไปใช้ในรายการอื่น แต่เนื่องจากกระบวนการของการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีต้องใช้เวลาในการจัดทำล่วงหน้า ดังนั้น เมื่อถึงเวลาได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อนำไปใช้จ่ายในการดำเนินงานตามที่ขออนุมัติไว้กับฝ่ายนิติบัญญัติแต่สถานการณ์ต่างๆ เช่น ความจำเป็นเป้าหมายการให้บริการ กลยุทธ์ และหรือประมาณการค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามแผนได้เปลี่ยนแปลงไป จนทำให้ต้องมีโอนเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายที่กำหนดไว้ในรายการต่างๆ เพื่อให้สามารถดำเนินได้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปได้[52]

ดังนั้น จึงได้มีข้อยกเว้นให้ฝ่ายบริหารสามารถโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณแตกต่างไปจากที่ได้รับอนุมัติได้ โดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ได้บัญญัติให้อำนาจไว้ ซึ่ง

---

[50] พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 18

[51] พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 23

[52] ศิริพงศ์ อทัญญตา, แนวทางปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงบประมาณ, 2548), น. 39.

การโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณนั้น มีทั้งกรณีที่เป็นการโอนข้ามหน่วยงาน การโอนภายในหน่วยงาน และการโอนงบประมาณที่เป็นงบประมาณรายจ่ายงบกลาง ดังนี้

(5.1) การโอนงบประมาณข้ามหน่วยงาน

สำหรับการโอนงบประมาณข้ามหน่วยงานนั้น ได้บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502[53] โดยให้ดำเนินการได้ 2 ประการ ดังนี้

(1) เมื่อมีพระราชบัญญัติให้โอนหรือนำไปใช้ได้

(2) ในกรณีที่มีพระราชกฤษฎีการวมหรือโอนส่วนราชการเข้าด้วยกันไม่ว่าจะมีผลเป็นการจัดตั้งส่วนราชการขึ้นใหม่หรือไม่ก็ตาม ให้โอนงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการที่ถูกโอนหรือรวมเข้าด้วยกันนั้นไปเป็นของส่วนราชการหรือหน่วยงานที่รับโอนหรือที่รวมเข้าด้วยกัน หรือส่วนราชการที่จัดตั้งขึ้นใหม่แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

(5.2) การโอนงบประมาณภายในหน่วยงาน

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้บัญญัติหลักการให้ฝ่ายบริหารสามารถโอนงบประมาณที่กำหนดไว้สำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจให้แตกต่างไปจากงบประมาณที่ได้รับอนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติ และไม่เป็นการโอนหรือนำงบประมาณไปใช้ต่างหน่วยงานได้โดยกำหนดให้ต้องได้รับอนุญาตจากผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ อย่างไรก็ดี ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณมีอำนาจอนุญาตได้เฉพาะกรณีที่การโอนหรือนำไปใช้ในการการอื่นเท่านั้น ไม่รวมถึงกรณีที่มีผลให้เพิ่มรายจ่ายประเภทเงินราชการลับ หรือเป็นงาน หรือโครงการใหม่ ซึ่งกรณีดังกล่าวจะต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี[54]

(5.3) การโอนงบประมาณรายจ่ายงบกลาง

สำหรับงบประมาณรายจ่ายงบกลางนั้น เป็นงบประมาณที่ไม่ได้ตั้งไว้ในส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจแห่งใดไว้โดยเฉพาะเจาะจง แต่งบประมาณรายจ่ายงบกลางเป็นรายการงบประมาณรายจ่ายที่แยกต่างหากจากงบประมาณรายจ่ายสำหรับส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ โดยปกติกำหนดไว้เพื่อใช้จ่ายในหลายกรณี

(1) กรณีเป็นงบบุคลากรที่ทุกหน่วยงานใช้จ่ายในรายการเดียวกันร่วมกัน เช่น เงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ เงินช่วยเหลือข้าราชการ ลูกจ้างและพนักงานของรัฐ เป็นต้น

(2) เป็นค่าใช้จ่ายตามนโยบายและโครงการพิเศษของรัฐบาล เช่น ค่าใช้จ่ายในการชำระหนี้กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ค่าใช้จ่ายการจัดงานฉลองสิริราชสมบัติครบ 60 ปี และค่าใช้จ่ายในการพัฒนาศักยภาพหมู่บ้านและชุมชน เป็นต้น

---

[53] พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 18

[54] พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 9

(3) เป็นค่าใช้จ่ายในกรณีที่ยังไม่สามารถกำหนดเป้าหมายหรือวงเงินค่าใช้ล่วงหน้าได้ เช่น เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ค่าใช้จ่ายตามโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ เป็นต้น

(4) เป็นค่าใช้จ่ายในการปรับยุทธศาสตร์และนโยบายเพื่อตอบสนองให้ทันกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง เช่น ค่าใช้จ่ายเพื่อปรับกลยุทธ์และรองรับการเปลี่ยนแปลง เป็นต้น”[55]

ทั้งนี้ ในแต่ละปี อาจมีรายการงบประมาณรายจ่ายงบกลางรายการต่างๆ แตกต่างกันไป ซึ่งในกรณีที่มีความจำเป็นผู้อำนวยการสำนักงบประมาณโดยอนุมัตินายกรัฐมนตรีจะโอนวงเงินจากงบกลางรายการหนึ่งไปเพิ่มรายการอื่นระหว่างรายการงบกลางด้วยกันก็ได้[56]

3.2.3 พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491

พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 นับแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 จนถึงปัจจุบันได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาทั้งหมด 5 ครั้ง ซึ่งในตัวเนื้อหาของพระราชบัญญัติฉบับนี้ในปัจจุบันได้บัญญัติความหมาย วิธีการใช้เงินและการควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินและเงินแผ่นดินนอกงบประมาณไว้ โดยแยกอธิบายได้ดังนี้

1) นิยามและความหมาย[57]

“บัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1” นอกจากเงินประเภทเงินทุน หรือทุนหมุนเวียนตามมาตรา 13 ให้เงินแผ่นดินทุกประเภท เช่น เงินภาษีอากร ค่าธรรมเนียมค่าปรับ เงินกู้ หรือเงินอื่น ๆ ที่หัวหน้าส่วนราชการได้เก็บ หรือรับเงินนั้นมาส่งคลังโดยมิได้หักเงินไว้เพื่อการใดๆ เลย ซึ่งเงินประเภทนี้กระทรวงการคลังจะเปิดบัญชีกระแสรายวันฝากไว้ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1

“บัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2” เป็นบัญชีเงินฝากกระแสรายวันที่กระทรวงการคลังได้เปิดบัญชีไว้กับธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อนำเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 มาใช้โดยกำหนดให้ต้องโอนเงินเข้ามายังบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 ก่อนเท่านั้น

“มติให้จ่ายเงินไปก่อน” เป็นกรณีที่นำเอาเงินแผ่นดินมาใช้ก่อนที่จะมีการพิจารณาอนุมัติงบประมาณประจำปี โดยจะต้องกระทำโดยผ่านมติของสภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้ตราขึ้นไว้เป็นพระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินเพื่อกิจการที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัตินั้นไปพลางก่อนจนกว่าจะได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติงบประมาณหรือพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม

---

[55] ศิริพงศ์ อทัญญตา, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 52,* น. 49.

[56] พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502. วรรคสาม มาตรา 19

[57] พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 มาตรา 3

“เงินยืมทดรองราชการ” เป็นเงินที่กระทรวงการคลังอนุญาตให้ส่วนราชการมีไว้ตามจำนวนที่เห็นสมควร เพื่อนำมาใช้ทดรองจ่ายเป็นค่าใช้สอยปลีกย่อยประจำสำนักงานตามข้อบังคับและระเบียบของกระทรวงการคลัง

“เงินฝาก” เป็นเงินที่กระทรวงการคลังรับฝากไว้ และจะจ่ายคืนให้ตามคำขอของผู้ฝากตามข้อบังคับและระเบียบของกระทรวงการคลัง

“เงินขายบิล” เป็นเงินที่กระทรวงการคลังรับไว้ ณ ที่แห่งหนึ่งเพื่อโอนไปจ่าย ณ ที่อีกแห่งหนึ่งตามข้อบังคับและระเบียบของกระทรวงการคลัง

“ทุนหมุนเวียน” เป็นทุนที่ตั้งขึ้นเพื่อกิจการซึ่งอนุญาตให้นำรายรับสมทบทุนไว้ใช้จ่ายได้

2) การรับเงิน[58]

นอกจากเงินทุน หรือเงินทุนหมุนเวียนตามมาตรา 13 บรรดาเงินทั้งปวงที่รัฐบาลได้รับมาทั้งหมด เช่น เงินภาษีอากร เงินค่าธรรมเนียม เงินค่าปรับ เงินกู้หรือเงินอื่นใด หัวหน้าส่วนราชการที่ได้เก็บ หรือรับเงินมานั้นมีหน้าที่ควบคุมให้ส่งเงินทั้งหมดเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 หรือส่งคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอตามกำหนดเวลา และข้อบังคับที่ได้กำหนดไว้ โดยหัวหน้าหน่วยงานที่รับเงินมานั้นมีอำนาจหักรายจ่ายจากเงินที่ต้องส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 ได้ในกรณีดังนี้

(1) รายจ่ายที่หักนั้นเป็นรายจ่ายที่มีกฎหมายอนุญาตให้จ่ายได้

(2) รายจ่ายที่จำเป็นต้องจ่ายตามระเบียบที่ได้รับความตกลงจากกระทรวงการคลังเพื่อเป็นค่าสินบนรางวัล หรือค่าใช้จ่ายในการจัดให้ได้มาซึ่งเงินอันพึงต้องชำระให้แก่รัฐบาล

(3) รายจ่ายที่ต้องจ่ายคืนให้แก่บุคคลใดๆ เพราะเป็นเงินอันไม่พึงต้องชำระให้แก่รัฐบาล

เงินรายจ่ายตาม (1) (2) และ (3) จะต้องกำหนดให้มีข้อบังคับโดยรัฐมนตรีกระทรวงการคลังเท่านั้น

3) ข้อยกเว้นของการจ่ายเงินแผ่นดิน

ตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้ยกเว้นการจ่ายเงินแผ่นดินตามหลักเกณฑ์ ต่อไปนี้

ภายใต้บังคับแห่งมาตรา 7 มาตรา 8 และมาตรา 12 การสั่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 หรือคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอให้กระทำได้แต่เฉพาะตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติ

---

[58] พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 มาตรา 4.

งบประมาณประจำปี พระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม พระราชบัญญัติโอนเงินในงบประมาณ มติให้จ่ายเงินไปก่อน หรือพระราชกำหนดที่ออกตามความในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่จ่ายเงินตามมติให้จ่ายเงินไปก่อนหรือตามพระราชกำหนดให้ตั้งเงินรายจ่ายเพื่อชดใช้ในพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม

ในกรณีต่อไปนี้ ให้สั่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 หรือคลังจังหวัด หรือคลังอำเภอได้ก่อนที่มีกฎหมายอนุญาตให้จ่าย คือ

(1) รายการจ่ายที่มีการอนุญาตให้จ่ายเงินได้แล้ว ตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ แต่เงินที่ตั้งไว้มีจำนวนไม่พอจ่ายและพฤติการณ์เกิดขึ้นให้มีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว

(2) มีกฎหมายใดๆ ที่กระทำให้ต้องจ่ายเงิน เพื่อปฏิบัติตามกฎหมายนั้นๆ และมีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว

(3) มีข้อผูกพันกับรัฐบาลต่างประเทศหรือสถาบันการเงินระหว่างประเทศที่กระทำให้ต้องจ่ายเงิน และมีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว

(4) เพื่อซื้อคืนหรือไถ่ถอนพันธบัตรของรัฐบาลหรือตราสารเงินกู้ของกระทรวงการคลัง หรือชำระหนี้ตามสัญญากู้ที่กระทรวงการคลังเป็นผู้กู้ ทั้งนี้ตามจำนวนที่รัฐมนตรีเห็นสมควร

(5) เพื่อซื้อเงินตราต่างประเทศ พันธบัตรของรัฐบาลต่างประเทศหรือหลักทรัพย์ที่มั่นคงในต่างประเทศที่ไม่ใช่หุ้น ในสกุลเงินตราที่จะต้องชำระหนี้ที่กระทรวงการคลังเป็นผู้กู้ และในวงเงินไม่เกินจำนวนหนี้ที่ถึงกำหนดชำระในช่วงระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี เพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในการชำระหนี้เมื่อถึงกำหนด ทั้งนี้ ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดข้อบังคับเกี่ยวกับการซื้อเงินตราต่างประเทศ พันธบัตรของรัฐบาลต่างประเทศและหลักทรัพย์ที่มั่นคงในต่างประเทศที่ไม่ใช่หุ้น การนำเงินตราต่างประเทศฝากธนาคาร รวมทั้งวิธีปฏิบัติอื่นใดที่เกี่ยวข้อง

การจ่ายเงินในห้ากรณีข้างต้นนี้ เมื่อได้จ่ายแล้วให้ตั้งเงินรายจ่ายเพื่อชดใช้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ หรือในกฎหมายว่าด้วยโอนงบประมาณรายจ่าย หรือในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณปีต่อไป

เงินต่อไปนี้ ให้สั่งจ่ายจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 หรือ คลังจังหวัดหรือ คลังอำเภอได้ คือ

(1) เงินยืมทดรองราชการ

(2) เงินฝาก

(3) เงินขายบิล

(4) เงินที่จำเป็นต้องจ่ายคืนภายในปีงบประมาณที่นำส่งแล้วเพราะเป็นเงินอันไม่พึงต้องชำระให้แก่รัฐบาล

การจ่ายเงินเป็นทุนหรือเป็นทุนหมุนเวียนเพื่อการใดๆ ให้กระทำได้แต่โดยกฎหมาย

3.2.4 ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548

สำหรับกฎหมายลำดับรองที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการกำหนดกระบวนการบริหารงบประมาณ คือ ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งกำหนดหลักการและสาระสำคัญเกี่ยวกับการใช้จ่ายจากงบประมาณรายจ่ายและการโอนหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่าย โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1) การใช้รายจ่ายจากงบประมาณรายจ่าย[59]

เมื่อส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจได้รับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีจากสำนักงบประมาณตามวงเงินและรายการภายใต้แผนงานแล้วก็จะต้องใช้จ่ายตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไข ดังนี้

การใช้รายจ่ายที่ได้รับจากการจัดสรรงบประมาณหรือการโอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณในแต่ละงบรายจ่ายของแต่ละผลผลิตหรือโครงการภายใต้แผนงบประมาณ หรือแผนงบประมาณในเชิงบูรณาการเดียวกันให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ ดังนี้

(1) งบบุคลากร ให้ใช้จ่ายเป็นรายจ่ายใดๆ ที่สำนักงบประมาณกำหนดว่าเป็นรายจ่ายงบรายจ่ายนี้ และให้ถัวจ่ายกันได้

(2) งบดำเนินงาน ให้ใช้จ่ายเป็นรายจ่ายใดๆ ที่กำหนดว่าเป็นรายจ่ายงบรายจ่ายนี้และให้ถัวจ่ายกันได้ เว้นแต่รายจ่ายประเภทค่าสาธารณูปโภคให้นำไปใช้จ่ายในประเภทอื่นภายในงบรายจ่ายนี้ได้ หากไม่มีหนี้ค่าสาธารณูปโภคค้างชำระ

(3) งบลงทุน ให้ใช้จ่ายเป็นรายจ่ายใดๆ ที่กำหนดว่าเป็นรายจ่ายงบรายจ่ายนี้ตามรายการและวงเงินที่ได้รับจากการจัดสรรงบประมาณ หรือการโอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่าย ทั้งนี้ ให้ปฏิบัติงานตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณด้วย

(4) งบเงินอุดหนุน ให้ใช้จ่ายเป็นรายจ่ายใดๆ ที่กำหนดว่าเป็นรายจ่ายงบประมาณรายจ่ายนี้ ดังนี้

---

[59] ข้อ 21 ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548

ข้อ 22 ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548

1. ประเภทเงินอุดหนุนทั่วไป ให้ใช้จ่ายตามรายการและจำนวนเงินที่กำหนดในการจัดสรรงบประมาณ หรือการโอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่าย

2. ประเภทเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ให้ใช้จ่ายตามรายการ จำนวนเงินและรายละเอียดอื่นใดที่กำหนดในการจัดสรรงบประมาณ หรือการโอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่าย ทั้งนี้ ให้นำข้อ (1) (2) และ (3) มาบังคับใช้โดยอนุโลม

(5) งบรายจ่ายอื่น ให้ใช้จ่ายเป็นรายจ่ายใดๆ ที่กำหนดว่าเป็นรายจ่ายงบรายจ่ายนี้ และให้เบิกจ่ายตามรายการและจำนวนเงินที่กำหนดในการจัดสรรงบประมาณหรือการโอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่าย ทั้งนี้ ให้นำข้อ (1) (2) และ (3) มาบังคับใช้โดยอนุโลม

ยกเว้น ในกรณีที่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจใช้แผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณที่ได้รับความเห็นชอบจากสำนักงบประมาณแล้ว ในการใช้จ่ายหรือก่อหนี้ผูกพัน และขอเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่าย ให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายในลักษณะค่าใช้จ่ายบุคลากร ลักษณะค่าใช้จ่ายดำเนินงานเฉพาะในส่วนที่จำเป็นต้องจ่ายตามข้อผูกพันสัญญาหรือข้อผูกพันที่จะต้องจ่ายตามกฎหมาย และรายจ่ายรายการกองทุนและเงินทุนหมุนเวียนจากกรมบัญชีกลางได้ ก่อนได้รับความเห็นชอบแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ

2) การโอนหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่าย[60]

เมื่อส่วนราชการได้รับการจัดสรรงบประมาณโดยวิธีการอนุมัติเงินประจำงวดแล้ว ก็จะต้องใช้จ่ายตามรายการ วงเงินและรายละเอียดที่กำหนด เว้นแต่มีเหตุผลความจำเป็นก็อาจเปลี่ยนแปลงงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรไปแล้วได้ภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไข ดังนี้

(1) ในกรณีที่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจมีความจำเป็นต้องโอนหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่าย ให้ดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาในการดำเนินการเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการ เพิ่มคุณภาพการให้บริการ พัฒนาบุคลากร พัฒนาเทคโนโลยี หรือสนับสนุนการบริหารงานตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด รวมทั้งจะต้องแสดงเหตุผลความจำเป็นหรือความเหมาะสมได้ โดยคำนึงถึงประโยชน์ต่อประชาชน ความประหยัด ความคุ้มค่า ความโปร่งใส

---

[60] ข้อ 23 ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548
ข้อ 24 ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548
ข้อ 25 ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548
ข้อ 26 ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548
ข้อ 27 ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548
ข้อ 28 ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548

รวมทั้งต้องสอดคล้องกับเป้าหมายการให้บริการกระทรวงและเป้าหมายยุทธศาสตร์ระดับชาติด้วย การโอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวจะต้องไม่ทำให้เป้าหมายผลผลิตหรือโครงการตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ หรือแผนงบประมาณในเชิงบูรณาการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ลดลงในสาระสำคัญและต้องไม่ทำให้ค่าสาธารณูปโภคค้างชำระเมื่อสิ้นปีงบประมาณ

(2) หัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้ารัฐวิสาหกิจมีอำนาจโอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณในงบรายจ่ายใดๆ ภายใต้แผนงบประมาณเดียวกัน เพื่อจัดทำผลผลิตหรือโครงการตามเป้าหมายที่ระบุในเอกสารประกอบพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือเพื่อเพิ่มเติมเป้าหมายผลผลิตหรือโครงการเดิมดังกล่าว ให้บรรลุเป้าหมายการให้บริการกระทรวงหรือเป้าหมายตามแผนงบประมาณในเชิงบูรณาการ แต่ต้องไม่ก่อให้เกิดรายการก่อหนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณ

ทั้งนี้ การโอนเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายข้างต้นต้องไม่เป็นการกำหนดอัตราบุคลากรตั้งใหม่ รายการค่าที่ดิน หรือเป็นค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการต่างประเทศที่ไม่ได้กำหนดไว้ในแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณที่ส่งให้สำนักงบประมาณพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนวันเริ่มต้นปีงบประมาณไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่สำนักงบประมาณกำหนด และในกรณีที่เป็นการโอนเปลี่ยนแปลงเพื่อจัดหาครุภัณฑ์หรือสิ่งก่อสร้างจะต้องมีวงเงินต่อหน่วยต่ำกว่าหนึ่งล้านบาทและต่ำกว่าสิบล้านบาทตามลำดับ

อย่างไรก็ดี สำนักงบประมาณอาจกำหนดหลักเกณฑ์หรือวิธีปฏิบัติเพื่อกำหนดขอบเขตหรือข้อจำกัดการโอนและหรือการเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายได้ตามความจำเป็น

(4) หัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้ารัฐวิสาหกิจมีอำนาจโอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายที่เหลือจ่ายในแผนงบประมาณเดียวกันจากการดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมาย ผลผลิต หรือโครงการ ตามที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ หรือจากการจัดซื้อจัดจ้างแล้ว ไปใช้จ่ายเป็นรายจ่ายใดๆ ยกเว้น เป็นรายการค่าที่ดิน หรือรายการก่อหนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณ และหากมีหนี้ค่าสาธารณูปโภคค้างชำระ หรือค่าใช้จ่ายที่จำเป็นต้องจ่ายตามข้อผูกพันสัญญาค้างชำระ ให้โอนไปชำระเป็นลำดับแรกก่อนตามลำดับ

ทั้งนี้ สำนักงบประมาณอาจกำหนดหลักเกณฑ์หรือวิธีปฏิบัติเพื่อกำหนดขอบเขตหรือข้อจำกัดการใช้งบประมาณเหลือจ่ายดังกล่าวได้ตามความจำเป็น

(5) ในกรณีที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจได้รับการจัดสรรงบประมาณสำหรับรายการครุภัณฑ์ หรือสิ่งก่อสร้างที่มิใช่รายการก่อหนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณในงบรายจ่ายของผลผลิตหรือโครงการใด แต่ไม่อาจจัดหาได้ด้วยเหตุใดๆก็ตาม หัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้ารัฐวิสาหกิจ

มีอำนาจโอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายในงบรายจ่ายต่างๆ ภายใต้แผนงานงบประมาณเดียวกัน หรือนำเงินนอกงบประมาณไปเพิ่มวงเงินรายการครุภัณฑ์หรือสิ่งก่อสร้างนั้นได้ไม่เกินร้อยละสิบของวงเงินที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ

กรณีรายการครุภัณฑ์ หรือสิ่งก่อสร้างที่ไม่อาจจัดหาได้นั้น เป็นรายการที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณโดยมีเงินนอกงบประมาณสมทบอยู่แล้ว ให้ใช้เงินนอกงบประมาณไปเพิ่มได้ไม่เกินร้อยละสิบของวงเงินรายการนั้น แต่หากเงินนอกงบประมาณมีไม่เพียงพอและจะใช้เงินงบประมาณรายจ่ายไปเพิ่ม ให้เพิ่มได้ไม่เกินร้อยละสิบของวงเงินในส่วนที่เป็นงบประมาณรายจ่ายรายการนั้น

ทั้งนี้ รายการทั้งสองกรณีข้างต้น หมายความว่า รายการที่ระบุไว้ในการจัดสรรงบประมาณ เว้นแต่ในกรณีที่ได้รวมรายการครุภัณฑ์หรือสิ่งก่อสร้างหลายหน่วยไว้ในรายการเดียวกันให้ถือว่าครุภัณฑ์หรือสิ่งก่อสร้างหนึ่งหน่วยเป็นหนึ่งรายการ และคำว่า “หน่วย” หมายความว่าหน่วยที่สามารถนับได้

(6) การโอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในระเบียบดังกล่าวจะต้องทำความตกลงกับสำนักงบประมาณเป็นกรณีไป

(7) เมื่อหัวหน้าส่วนราชการ หัวหน้ารัฐวิสาหกิจ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด ได้ใช้อำนาจตามที่ได้รับมอบสั่งโอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณตามระเบียบนี้แล้ว ให้จัดทำและส่งรายงานด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ภาครัฐโดยไม่ชักช้าตามแบบรายงานที่สำนักงบประมาณกำหนด แต่อย่างช้าต้องไม่เกินสิบห้าวันนับแต่วันที่โอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่าย

3) การบริหารงบประมาณรายจ่ายงบกลาง

การบริหารงบประมาณรายจ่ายงบกลาง สามารถจำแนกหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการใช้จ่ายได้เป็น 2 กรณี โดยมีรายละเอียดดังนี้[61]

สำหรับรายจ่ายงบกลางนั้น โดยปกติจะประกอบด้วยรายจ่ายงบกลางที่สำนักงบประมาณจัดสรรให้กรมบัญชีกลาง เพื่อใช้จ่ายเกี่ยวกับบุคลากรภาครัฐ และรายจ่ายงบกลางที่

---

[61] ข้อ 29 ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548

ข้อ 30 ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548

ข้อ 31 ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548

ข้อ 32 ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548

สำนักงบประมาณจัดสรรให้แก่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจกรณีฉุกเฉิน หรือจำเป็น หรือตามวัตถุประสงค์ที่ได้รับอนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนี้

(3.1) สำนักงบประมาณจะจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลางให้กรมบัญชีกลางตามวงเงินที่ระบุในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม เพื่อส่วนราชการต่างๆ ขอเบิกจ่ายกับกรมบัญชีกลางได้ตามจำนวนที่ต้องจ่ายจริง สำหรับงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการดังต่อไปนี้

(1) เงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ

(2) เงินช่วยเหลือข้าราชการ ลูกจ้างและพนักงานของรัฐ

(3) เงินเลื่อนเงินเดือนและเงินปรับวุฒิข้าราชการ

(4) เงินสำรอง เงินสมทบ และเงินชดเชยของข้าราชการ

(5) เงินสมทบของลูกจ้างประจำ

(6) ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลข้าราชการ ลูกจ้างและพนักงานของรัฐ

(7) ค่าใช้จ่ายในการปรับเงินค่าตอบแทนบุคลากรภาครัฐ

ทั้งนี้ รายการตามข้อ (1) (2) (4) (5) (6) และ (7) ให้เบิกจ่ายโดยตรง ส่วนรายการตาม (3) ให้โอนไปตั้งจ่ายในงบบุคลากรประเภทเงินเดือนและค่าจ้างประจำของแผนงบประมาณ ผลผลิต หรือโครงการใดๆ ในงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการแล้วแต่กรณี

(3.2) ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจใดมีความจำเป็นต้องใช้งบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการใดนอกจากรายการตามข้อ 1 ให้ทำความตกลงกับสำนักงบประมาณ โดยให้แสดงรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายงบกลางที่จะขอนำไปใช้ในแผนงบประมาณ ผลผลิต โครงการ หรือรายการใด จะเบิกจ่ายในงบรายจ่ายใด เป็นจำนวนเท่าใด และหรือจะนำไปใช้ในการสนับสนุนเป้าหมายการให้บริการกระทรวงเป้าหมายใด หรือแผนงบประมาณในเชิงบูรณาการใด รวมทั้งให้แสดงแผนการใช้เงินงบกลางดังกล่าวเป็นรายเดือนอย่างชัดเจน และให้ชี้แจงเหตุผลความจำเป็นในการขอใช้งบประมาณรายจ่ายงบกลาง หรือแสดงรายละเอียดอื่นใดตามที่สำนักงบประมาณกำหนด พร้อมกับระบุสำนักเบิกที่จะเบิกจ่ายด้วย

(3.3) หัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้ารัฐวิสาหกิจที่ขอใช้งบประมาณรายจ่ายงบกลางตามข้อ 2 จะต้องรับผิดชอบในการจัดเตรียมความพร้อมของกิจกรรมต่างๆ ที่จำเป็นต่อการดำเนินการตามแผนงบประมาณ แผนงบประมาณในเชิงบูรณาการ ผลผลิต โครงการ หรือรายการอย่างเคร่งครัด

(3.4) เมื่อสำนักงบประมาณได้ให้ความตกลงในการใช้งบประมาณรายจ่ายงบกลางรายการใดแล้วจะจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลางรายการนั้นให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่สำนักเบิกที่ขอรับการจัดสรรงบประมาณ

การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลางข้างต้น สำนักงบประมาณจะจัดทำเป็นหนังสือและจัดส่งข้อมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ภาครัฐ และให้ถือว่าวันที่ได้จัดส่งเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ดังกล่าวเป็นวันที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง

ตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณกำหนดให้นำหลักเกณฑ์ในบททั่วไปและการบริหารงบประมาณรายจ่ายสำหรับส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ เฉพาะการจัดสรรงบประมาณรายจ่าย การใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายและการโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายมาบังคับใช้รายจ่ายและการโอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายงบกลางโดยอนุโลม ส่วนงบประมาณรายจ่ายงบกลางรายการใดที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจได้รับการจัดสรรและได้นำไปใช้จ่ายจนบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายผลผลิต โครงการหรือรายการและหรือจากการจัดซื้อจัดจ้าง ตามที่ได้รับจากการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลางแล้ว หากมีเงินเหลือจ่ายให้นำส่งคืนคลัง เว้นแต่ในกรณีที่มีความจำเป็นจะต้องนำไปใช้จ่ายในการการอื่นๆ ให้ขอทำความตกลงกับสำนักงบประมาณก่อน

4) การติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ

ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 ได้กำหนดไว้ว่า เพื่อประโยชน์ในการติดตามและประเมินผล ให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจจัดให้มีระบบการรายงานผลของการปฏิบัติงานและผลงานการใช้จ่ายงบประมาณ และให้จัดทำรายงาน ดังนี้[62]

(1) รายงานผลปฏิบัติงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณ ตามเกณฑ์การวัดของตัวชี้วัดผลสำเร็จตามที่กำหนดไว้ หรือตามที่ได้ตกลงกับสำนักงบประมาณ ตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ พร้อมทั้งระบุปัญหา อุปสรรคและแนวทางแก้ไข ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่สำนักงบประมาณกำหนด และจัดส่งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ภาครัฐเมื่อสิ้นระยะเวลาในแต่ละไตรมาส ภายในสิบห้าวันนับแต่วันสิ้นไตรมาส

(2) รายงานประจำปีที่แสดงถึงความสำเร็จในการปฏิบัติงานของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่เชื่อมโยงกับเป้าหมายการให้บริการกระทรวง โดยมีตัวชีวัดที่ชัดเจนส่งสำนักงบประมาณภายในหกสิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ

นอกเหนือจากส่วนราชการ ขอให้หน่วยงานในกำกับของรัฐ องค์การมหาชนและรัฐวิสาหกิจรายงานทางการเงิน ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่สำนักงบประมาณกำหนดด้วย

---

[62] ข้อ 35 ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548

กรณีส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจใดไม่จัดส่งรายงานตามระยะเวลาที่กำหนดโดยไม่มีเหตุอันควร ให้หัวหน้าส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจแสดงเหตุผลความจำเป็นต่อผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ

3.2.5 ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544

ในการการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณหรือเงินนอกงบประมาณ ของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ นั้น ประเทศไทยได้มีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระที่เป็นกลางค่อยควบคุมตรวจสอบโดยเฉพาะ และก็ได้ว่างระเบียบโดยมีข้อบังคับและหลักเกณฑ์ ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

1) นิยามและความหมาย[63]

"เงิน" หมายความว่า เงินตราที่ชำระหนี้ได้ตามกฎหมาย และให้หมายความรวมถึงเอกสารการเงินซึ่งใช้แทนตัวเงิน หรือมีมูลค่าเป็นเงิน เช่น เช็ค ดราฟต์ ธนาณัติ เป็นต้น

“การบริหารการเงินและการคลัง” หมายความว่า การรับ การเบิก การจ่าย การใช้จ่าย การใช้ประโยชน์ การเก็บรักษา และการจัดการซึ่งเงิน ทรัพย์สิน สิทธิ และผลประโยชน์ใดๆ ของหน่วยรับตรวจที่ได้มาจากเงินงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ เงินกู้ เงินอุดหนุน เงินบริจาค และเงินช่วยเหลือจากแหล่งในประเทศ หรือต่างประเทศ อันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย หรือตามวัตถุประสงค์ของหน่วยรับตรวจ ทั้งนี้ ให้หมายความรวมถึงเงิน ทรัพย์สิน สิทธิ และผลประโยชน์ดังกล่าวที่หน่วยรับตรวจ มีอำนาจ หรือสิทธิในการใช้จ่ายหรือใช้ประโยชน์ด้วย

“มาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการเงินของรัฐ” หมายความว่า ข้อกำหนดเกี่ยวกับการบริหารการเงินและการคลังที่ออกตามความในกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือข้อกำหนดอื่นใด ซึ่งการฝ่าฝืนเป็นความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง และมีโทษปรับทางปกครองตามระเบียบนี้

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

“หน่วยรับตรวจ” หมายความว่า

(1) กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็น กระทรวง ทบวง หรือกรม

(2) หน่วยงานของราชการส่วนภูมิภาค

(3) หน่วยงานของราชการส่วนท้องถิ่น

(4) รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณหรือตามกฎหมายอื่น

(5) หน่วยงานอื่นของรัฐ

---

[63] ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544

(6) หน่วยงานที่ได้รับเงินอุดหนุนหรือกิจการที่ได้รับเงินหรือทรัพย์สินลงทุนจากหน่วยรับตรวจตาม (1) (2) (3) (4) หรือ (5)

(7) หน่วยงานอื่นใดหรือกิจการที่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐที่มีกฎหมายกำหนดให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ตรวจสอบ

"เจ้าหน้าที่" หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่นของหน่วยรับตรวจ แต่ไม่รวมถึงข้าราชการการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง

"ผู้บังคับบัญชา" หมายความว่า เจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจผู้มีอำนาจหน้าที่อนุมัติ อนุญาต รับรอง ให้ความเห็นชอบ หรือการกระทำอื่นใดในทำนองเดียวกัน ซึ่งอาจเป็นบุคคลคนเดียวหรือคณะบุคคล ที่ได้กระทำไปเกี่ยวกับเรื่องการรับจ่าย การเก็บรักษา การตรวจสอบหรือการอื่นใด อันเป็นผลต่อเงิน ทรัพย์สิน สิทธิ และผลประโยชน์ใดๆ ของรัฐ ทั้งนี้ ให้หมายความรวมถึง ผู้มีอำนาจหรือผู้ได้รับมอบอำนาจตามกฎหมายหรือระเบียบด้วย

"ผู้สั่งจ่าย" หมายความว่า ผู้มีอำนาจลงนามสั่งจ่ายเงินหรือทรัพย์สิน และเจ้าหน้าที่ทั้งหลายที่มีส่วนร่วมในการปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวกับการสั่งจ่ายเงินหรือทรัพย์สินของหน่วยรับตรวจ

"โทษปรับทางปกครอง" หมายความว่า โทษปรับโดยการหักเงินเดือนหรือค่าจ้าง หรือการเรียกให้ชำระเงินตามอัตราที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้

"เงินเดือน" หมายความว่า เงินที่จ่ายให้แก่เจ้าหน้าที่เป็นรายเดือนหรือคำนวณรวมเป็นรายเดือนได้ โดยมีอัตรากำหนดไว้แน่นอนในบัญชีอัตราเงินเดือนและค่าจ้าง หรือกำหนดไว้ในเอกสารสำคัญอื่นใด แต่ทั้งนี้ ไม่รวมถึงเงินอื่นที่จ่ายควบกับเงินเดือนหรือค่าจ้าง

"ความเสียหายแก่รัฐ" หมายความว่า ความเสียหายที่เกิดขึ้นกับรัฐหรือหน่วยงานของรัฐเนื่องจากการฝ่าฝืนมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการเงินของรัฐ ไม่ว่าจะสามารถคำนวณความเสียหายนั้นเป็นตัวเงินได้หรือไม่ก็ตาม

"ระเบียบ" หมายความว่า ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง

2) ความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง [64]

(ก) ความผิดเกี่ยวกับการรับเงิน การเก็บรักษาเงิน และการนำส่งเงิน

1. เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่จัดเก็บหรือรับชำระเงิน ได้รับชำระเงินแล้วไม่ออกหลักฐานการรับเงินให้แก่ผู้ชำระเงิน ต้องรับโทษปรับทางปกครอง ชั้นที่ 1

---

[64] พรรณี บุญดีสุวรรณ, สรุปสาระสำคัญของระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544

2. เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่เก็บรักษาเงิน ได้รับมอบเงินเพื่อเก็บรักษาแต่ไม่นำฝากธนาคาร หรือเก็บรักษาในสถานที่เก็บรักษาเงิน ภายในระยะเวลาที่ระเบียบกำหนด ต้องรับโทษปรับทางปกครอง ชั้นที่ 1

3. เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่นำส่งเงิน ไม่นำเงินที่อยู่ในความรับผิดชอบส่ง หรือฝากคลังภายในระยะเวลาที่ระเบียบกำหนด ต้องรับโทษปรับทางปกครอง ชั้นที่ 1

กรณีการกระทำดังกล่าวเป็นเงินรายได้แผ่นดิน หรือเงินเบิกเกินส่งคืน ต้องรับโทษปรับทางปกครอง ชั้นที่ 2

4. ถ้าผู้บังคับบัญชาเป็นผู้กระทำความผิด หรือมีส่วนร่วมในการกระทำผิดตามข้อ 1 ข้อ 2 หรือข้อ 3 วรรคหนึ่ง ต้องรับโทษปรับฯ ชั้นที่ 2 หากเป็นการกระทำความผิดตามข้อ 3 วรรคสอง ต้องรับโทษปรับฯชั้นที่ 3

5. กรณีการกระทำความผิดตามข้อ 1 ข้อ 2 หรือข้อ 3 วรรคหนึ่ง เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐผู้กระทำความผิดต้องรับโทษปรับฯ ชั้นที่ 2 หากเป็นกรณีกระทำความผิดตามข้อ 3 วรรคสอง ต้องรับโทษปรับฯ ชั้นที่ 3

ถ้าผู้กระทำผิด หรือมีส่วนร่วมในการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาต้องรับโทษปรับฯ ชั้นที่ 3 หากเป็นกรณีตามข้อ 3 วรรคสอง ต้องรับโทษปรับฯ ชั้นที่ 4

(ข) ความผิดเกี่ยวกับการเบิกเงินและการจ่ายเงิน

1. เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่เบิกเงินหรือจ่ายเงิน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือระเบียบที่กำหนดโดยมิชอบ ต้องรับโทษปรับฯ ชั้นที่ 3

2. เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่จ่ายเงิน จ่ายเงินโดยไม่มีหลักฐานการจ่าย หรือทำหลักฐานการจ่ายเงินเป็นเท็จต้องรับโทษปรับฯ ชั้นที่ 3

3. เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่เบิกเงิน ทำหลักฐานการเบิกเงินเป็นเท็จ ต้องรับโทษปรับฯ ชั้นที่ 3

4. ถ้าการกระทำความผิดตามข้อ 1, 2, 3 ดังกล่าว เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ต้องรับโทษปรับฯ ชั้นที่ 4 และหากผู้กระทำความผิดเป็นผู้สั่งจ่ายหรือผู้บังคับบัญชา ต้องรับโทษปรับฯ ชั้นที่ 4

(ค) ความผิดเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณและการก่อหนี้ผูกพัน

1. เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่จัดการเกี่ยวกับเงินงบประมาณ ทำการจ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพันก่อนที่จะได้รับอนุมัติเงินประจำงวด หรือจ่ายหรือก่อหนี้โดยไม่มีงบประมาณกำหนดไว้ในรายการนั้นๆ ต้องรับโทษปรับฯ ชั้นที่ 3

ถ้าการกระทำความผิดดังกล่าวข้างต้น เป็นเหตุทำให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิด ต้องรับโทษปรับทางปกครอง ชั้นที่ 4

2. เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่จัดการเกี่ยวกับเงินงบประมาณ ละเลยไม่เร่งรัดดำเนินการตามแผนงานหรือโครงการให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรจนก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐต้องรับโทษปรับฯ ชั้นที่ 3

3. กรณีผู้กระทำผิดดังกล่าว เป็นผู้สั่งจ่ายหรือผู้บังคับบัญชา ต้องรับโทษปรับฯ ชั้นที่ 4

(ง) ความผิดเกี่ยวกับเงินยืม

1. ผู้บังคับบัญชาหรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอนุมัติเงินยืม อนุมัติให้ยืมเงิน หรือจ่ายเงินยืมโดยไม่ถูกต้องตามที่ระเบียบกำหนด เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ต้องรับโทษปรับฯ ชั้นที่ 3

2. ผู้บังคับบัญชาหรือเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่เร่งรัด หรือติดตามทวงคืนเงินยืม ละเลยไม่เร่งรัด หรือติดตามทวงคืนเงินยืมนั้นภายในระยะเวลาที่ระเบียบกำหนด เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ต้องรับโทษปรับฯ ชั้นที่ 2

(จ) ความผิดเกี่ยวกับการพัสดุ

1. เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ดำเนินการจัดซื้อหรือจัดจ้าง ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ โดยการแบ่งแยกวงเงินจัดซื้อหรือจัดจ้าง เพื่อให้อำนาจสั่งซื้อ สั่งจ้าง หรือวิธีการสั่งซื้อ สั่งจ้างเปลี่ยนไปจากที่กำหนดในระเบียบเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ต้องรับโทษปรับฯ ชั้นที่ 4

2. เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ดำเนินการจัดซื้อที่ดินหรือสิ่งก่อสร้าง ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ระเบียบกำหนด เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ต้องรับโทษปรับฯ ชั้นที่ 4

3. เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่กำหนดราคากลาง กำหนดคุณสมบัติผู้เข้าเสนอราคา จัดทำรายละเอียดหรือคุณลักษณะเฉพาะในการประกวดราคา หรือสอบราคาจัดซื้อหรือจัดจ้าง ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ระเบียบกำหนดโดยมิชอบ ซึ่งมีผลเป็นการกีดกันหรือเอื้อประโยชน์แก่ผู้มีอาชีพขายหรือรับจ้างรายใดรายหนึ่ง เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ต้องรับโทษปรับฯ ชั้นที่ 4

4. เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ปิดประกาศ หรือจัดส่งเอกสารสอบราคา หรือประกวดราคาจัดซื้อ จัดจ้างละเลยไม่ ปิดประกาศ หรือจัดส่งเอกสารดังกล่าวให้แก่บุคคลหรือหน่วยงานอื่นเพื่อทราบ โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ต้องปรับโทษปรับฯ ชั้นที่ 1

ถ้าการกระทำความผิดดังกล่าวเป็นเหตุทำให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ต้องรับโทษปรับฯ ชั้นที่ 4

5. เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่พิจารณาผลการประกวดราคาหรือเปิดซองสอบราคา รับพิจารณาผู้เสนอราคาที่ปฏิบัติไม่ถูกต้องตามเงื่อนไข โดยรู้หรือควรจะรู้ข้อเท็จจริงดังกล่าวเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐต้องรับโทษปรับฯ ชั้นที่ 3

6. เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่พิจารณา เสนอความเห็นให้ซื้อหรือจ้าง ไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องตามที่ระเบียบกำหนด หรือไม่พิจารณาเสนอให้ซื้อหรือจ้างผู้เสนอราคาต่ำสุด โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ต้องรับโทษปรับฯ ชั้นที่ 3

7. เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่พิจารณาทำสัญญาซื้อขาย หรือจ้าง ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ระเบียบกำหนดโดยมิชอบ เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ต้องรับโทษปรับฯ ชั้นที่ 4

8. เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ควบคุมงานหรือตรวจการจ้าง ไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องตามที่ระเบียบกำหนด เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ต้องรับโทษปรับฯ ชั้นที่ 3

ถ้ากรณีเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมงานหรือตรวจการจ้าง ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ระเบียบกำหนดโดยมิชอบ เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ต้องรับโทษปรับฯ ชั้นที่ 4

9. เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ตรวจรับพัสดุ ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ระเบียบกำหนดโดยมิชอบ เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ต้องรับโทษปรับฯ ชั้นที่ 4

10. เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่เบิกจ่ายพัสดุ หรือจัดทำทะเบียนพัสดุ ไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องตามที่ระเบียบกำหนด เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ต้องรับโทษปรับฯ ชั้นที่ 2

11. เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ตรวจสอบพัสดุประจำปี ไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องตามที่ระเบียบกำหนด เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ต้องรับโทษปรับฯ ชั้นที่ 2

ผู้บังคับบัญชาผู้มีหน้าที่แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ตรวจสอบพัสดุประจำปีตามที่ระเบียบกำหนดไม่แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ตรวจสอบพัสดุประจำปี เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ต้องรับโทษปรับฯ ชั้นที่ 3

12. เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับยานพาหนะของหน่วยงาน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ระเบียบกำหนดโดยมิชอบ เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ต้องรับโทษปรับฯชั้นที่ 2

13. ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิด หรือมีส่วนร่วมในการกระทำความผิดดังกล่าวข้างต้นตามข้อ 1-12 เป็นผู้บังคับบัญชา ต้องรับโทษปรับฯ สูงกว่าอัตราโทษปรับทางปกครองตามที่กำหนดสำหรับความผิดนั้นหนึ่งชั้น เว้นแต่ความผิดนั้นกำหนดอัตราโทษปรับฯ ไว้ในชั้นที่ 4 แล้ว

(ฉ) ความผิดอื่น

1. เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ใช้จ่ายเงินงบประมาณ ได้ใช้จ่ายเงินงบประมาณผิดวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้โดยไม่ได้รับการอนุมัติจากผู้มีอำนาจตามที่ระเบียบกำหนด เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ต้องรับโทษปรับฯ ชั้นที่ 3

ถ้าผู้กระทำความผิด หรือมีส่วนร่วมในการกระทำความผิดดังกล่าวเป็นผู้บังคับบัญชาต้องรับโทษปรับฯ ชั้นที่ 4

2. เจ้าหน้าที่ผู้จัดทำบัญชี หรือเอกสารเพื่อประกอบการบันทึกบัญชี ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ระเบียบกำหนดโดยมิชอบ เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ต้องรับโทษปรับฯ ชั้นที่ 3

3. ผู้บังคับบัญชาทำการบริหารการเงินและการคลังด้วยความเสี่ยงต่อความเสียหาย หรือเสียประโยชน์ของรัฐโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ต้องรับโทษปรับฯ ชั้นที่ 4

3) โทษปรับทางปกครอง[65]

ความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง มีอัตราโทษปรับทางปกครอง 4 ชั้น ดังต่อไปนี้

(1) โทษชั้นที่ 1 โทษปรับไม่เกินเงินเดือน 1 เดือน

(2) โทษชั้นที่ 2 โทษปรับเท่ากับเงินเดือนตั้งแต่ 2 เดือน ถึง 4 เดือน

(3) โทษชั้นที่ 3 โทษปรับเท่ากับเงินเดือนตั้งแต่ 5 เดือน ถึง 8 เดือน

(4) โทษชั้นที่ 4 โทษปรับเท่ากับเงินเดือนตั้งแต่ 9 เดือน ถึง 12 เดือน

เจ้าหน้าที่ผู้ใดต้องรับโทษปรับทางปกครองในชั้นใดให้หักเงินจากเงินเดือนหรือหักเงินเท่ากับจำนวนเงินเดือนที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดจะพึงได้รับในเวลาที่กระทำความผิดเป็นค่าปรับตามคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการ

---

[65] ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 ข้อ 9 - ข้อ 10

เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดที่ต้องรับโทษปรับทางปกครองจะชำระค่าปรับเป็นระยะเวลากี่เดือน และเดือนละจำนวนเท่าใด หรือเรียกให้ชำระเงินอย่างไรนั้น ให้เป็นไปตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการ

ให้หน่วยรับตรวจซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับโทษปรับทางปกครองอยู่ในสังกัด หรือปฏิบัติงานอยู่มีหน้าที่ดำเนินการหักเงินเดือนให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการ และเงินที่หักแต่ละเดือนให้นำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน ภายในระยะเวลาห้าวันทำการนับตั้งแต่วันที่หักเงินเดือนนั้น แล้วส่งสำเนาหลักฐานการดำเนินการให้คณะกรรมการทราบทุกครั้ง

บทที่ 4
วิเคราะห์ปัญหากฎหมายในการใช้จ่ายงบประมาณในการศึกษาดูงานต่างประเทศของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ

ตามที่ผู้วิจัยได้ศึกษาถึงความหมาย ที่มาของแนวคิดและทฤษฎีของหลักวินัยทางการคลังและหลักงบประมาณมาแล้วในบทที่ 2 และได้ศึกษาทบทวนมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักการใช้จ่ายงบประมาณภายใต้กรอบวินัยทางการคลังของต่างประเทศรวมทั้งประเทศไทยในบทที่ 3 จึงได้ทราบถึงปัญหาในการใช้จ่ายงบประมาณของประเทศไทย โดยผู้วิจัยจะนำข้อมูลต่างๆ ที่ได้ศึกษาค้นคว้ามาแล้วนั้น นำมาศึกษาและวิเคราะห์ถึงปัญหา โดยเฉพาะกรณีในการใช้งบประมาณศึกษาดูงานต่างประเทศของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจ ของประเทศไทย ดังนี้

4.1 ปัญหาการอนุมัติและการควบคุมงบประมาณรายจ่าย

ประเทศไทยปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย ด้านภาคการคลังก็ต้องสอดคล้องต่อระบอบการปกครองของประเทศด้วย โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดินโดยถือว่าเงินแผ่นดินเป็นของประชาชน ดังนั้น การใช้จ่ายเงินแผ่นดินต้องดำเนินการในรูปแบบของพระราชบัญญัติ เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งถือเป็นตัวแทนของประชาชนเป็นผู้ให้ความเห็นชอบ และมีอำนาจอนุมัติและควบคุมงบประมาณรายจ่ายของฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4.1.1 การอนุมัติและการควบคุมเงินงบประมาณ

การที่ประเทศไทยจะมีเสถียรภาพมั่งคงทางเศรษฐกิจและมีเงินคงคลังสะสมซึ่งสามารถนำมาใช้ในกรณีจำเป็นฉุกเฉินได้นั้น ส่วนสำคัญมาจากการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของฝ่ายบริหาร ดังนั้น ฝ่ายบริหารต้องใช้จ่ายงบประมาณภายใต้กฎหมายอย่างเคร่งครัด โดยคำนึงถึงกรอบวินัยทางการคลังและหลักงบประมาณ ทั้งนี้เพื่อการใช้จ่ายเงินแผ่นดินจะได้เป็นไปอย่างคุ้มค่าและเป็นประโยชน์อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย สมกับที่ประชาชนไว้ว่างใจในการเลือกฝ่ายบริหารให้เป็นตัวแทนในการใช้จ่ายงบประมาณในการพัฒนาประเทศไทยสืบต่อไป

อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย ด้านภาคการคลังและงบประมาณของประเทศจึงต้องสอดคล้องต่อระบอบการปกครองของประเทศด้วย กล่าวคือ ในการ

ใช้จ่ายเงินแผ่นดินของฝ่ายบริหาร ถือเป็นการใช้จ่ายเงินที่มาจากภาษีของประชาชน ดังนี้ประชาชนถือได้ว่าเป็นเจ้าของเงินดังกล่าวด้วย การใช้จ่ายเงินแผ่นดินจึงควรได้รับยินยอมจากประชานเสียก่อน โดยความยินยอมนั้นต้องได้รับความเห็นชอบจากสภา ซึ่งถือเป็นตัวแทนของประชาชน

จากการศึกษาพบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้วางหลักหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการเงินการคลังไว้ว่า “รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่งคงอย่างยั่งยืนตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ”[1] และได้วางหลักการใช้จ่ายเงินแผ่นดินไว้ ดังนี้ “การจ่ายเงินแผ่นดิน จะกระทำได้เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ใน กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือกฎหมายเกี่ยวด้วย การโอนงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง หรือกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ”[2] ประกอบกับ “งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณออกไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณปีก่อนนั้นไปพลางก่อน”[3]

ประกอบกับพระราชบัญญัติวิธีงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 19 และที่แก้ไขเพิ่มเติมที่กำหนดให้ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ นายกรัฐมนตรี หรือ คณะรัฐมนตรีมีอำนาจอนุมัติให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจโอนเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณภายในหน่วยงานเดียวกัน

อนึ่ง ผู้วิจัยเห็นว่าหลักการใช้จ่ายงบประมาณนั้น ทางทฤษฎีกฎหมายมหาชนได้วางหลัก หลักการใช้จ่ายงบประมาณที่ดีไว้ นั้นก็คือ หลักวินัยทางการคลัง กล่าวคือ การไม่ใช้จ่ายงบประมาณเกินตัวของภาครัฐ ไม่ว่าจะเป็นส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ โดยมีการจัดสรรและใช้จ่ายงบประมาณอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ การหารายได้ให้เพียงพอกับรายจ่าย การรักษาเงินคงคลังให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม และการบริหารหนี้สาธารณะให้อยู่ในระดับที่สามารถใช้คืนได้ และไม่เป็นภาระต่องบประมาณของประเทศในอนาคต ประกอบกับ หลักความยินยอม หรือ อำนาจในการอนุมัติงบประมาณ (Authoritativeness) ถือว่ามีความสำคัญมาก โดยหลักการนี้ถูกกำหนดขึ้นเพื่อให้ความสำคัญกับฉันทานุมัติโดยตัวแทนของประชาชนในงบประมาณของฝ่ายบริหาร อันมีกรอบในหลายมิติ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของระยะเวลา เนื้อหา หรือวัตถุประสงค์ของการใช้เงินงบประมาณ ที่ฝ่ายบริหารต้องชี้แจงเพื่อขอรับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ อันเป็นผลให้หลักกฎหมายของงบประมาณภายใต้ระบอบประชาธิปไตยโดยการเลือกตั้งตัวแทนของประชาชนมาช่วยดูแลควบคุมการบริหารการคลังของประเทศ โดยฝ่ายบริหารมีความรัดกุม

---

[1] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 62

[2] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 140

[3] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 141

ถูกต้องและเป็นธรรมนั่นเอง โดยมุ่งเน้นให้มีการกำหนดอำนาจการตัดสินใจในด้านการงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารอย่างเหมาะสม[4]

จากที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น พบว่าประเทศไทยไม่ว่า ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจ มีการใช้จ่ายงบประมาณในการศึกษาดูงานต่างประเทศ โดยในการใช้จ่ายงบประมาณดังกล่าวเมื่อรวมๆ แล้วเป็นจำนวนเงินงบประมาณค่อนข้างสูง โดยผู้วิจัยขอยกตัวอย่างตัวเลขการใช้จ่ายงบประมาณจากเอกสารงบประมาณในส่วนของหน่วยงานรัฐสภา สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ ในงบประมาณจำนวนดังกล่าว พบว่ามีรายการที่เกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในด้านการต่างประเทศ 8 รายการ มูลค่ารวม 634.05 ล้านบาท[5] แต่ผลที่ได้รับไม่ก่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะแต่อย่างใด กับเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนตนเองและพวกพ้อง เนื่องจากเป็นการใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปเพื่อการท่องเที่ยว หรือ ช้อปปิ้ง ซึ่งเป็นที่ครหาของประชาชนจนเป็นข่าวฉาวและนำไปสู่ การมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2558 และคำสั่งนายกรัฐมนตรีประยุทธ์ จันทร์โอชา ให้งดเว้นการไปศึกษาดูงานต่างประเทศของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ทั้งหมด ซึ่งรายละเอียดเพิ่มเติมผู้วิจัยได้นำเสนอไว้แล้วในบทที่ 2

จากการศึกษาพบว่ามีปัญหาทางกฎหมาย กล่าวคือ หลังจากมีพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณแล้ว พระราชบัญญัติวิธีงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 19 และที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้น กำหนดให้ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ นายกรัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรีมีอำนาจอนุมัติให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจโอนเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณภายในหน่วยงานเดียวกัน โดยไม่ผ่านการควบคุมหรืออนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติ โดยเหตุนี้ ทำให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจ มีอำนาจโอนหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณได้อย่างอำเภอใจ เนื่องจากปราศจากการอนุมัติหรือควบคุมจากฝ่ายนิติบัญญัติ อันเป็นเหตุให้การใช้จ่ายงบประมาณในการศึกษาดูงานต่างประเทศ ของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจนั้น สามารถกระทำได้โดยง่ายและถือเป็นช่องโหว่ของกฎหมาย

นอกจากนี้ จากการศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ สหราชอาณาจักรในการใช้จ่ายตามงบประมาณแผ่นดินที่ได้รับอนุมัตินั้น กระทรวงการคลังจะประสานงานกับปลัดกระทรวงในฐานะเป็นผู้รับผิดชอบทางบัญชี รับผิดชอบการใช้จ่ายตามนโยบายของรัฐ กระทรวงการคลังจะรับผิดชอบโดยตรงในการควบคุมและจัดสรรเงินและทรัพยากรต่างๆ ให้กับ

---

[4] อรพิน ผลสุวรรณ์ สบายรูป, กฎหมายการคลัง, พิมพ์ครั้งที่ 3 แก้ไขเพิ่มเติม (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), น. 144.

[5] ThaiPublica, “ไทยพับลิก้า กล้าพูดความจริง,” สืบค้นเมื่อวันที่ 22 กันยายน 2012, จาก http://thaipublica.org/2012/09/house-of-representatives-spent-abroad/

ส่วนราชการที่ขอเบิกจ่าย โดยพิจารณาตามเป้าหมายของแผนงานละโครงการต่างๆ เป็นหลักและยึดความสำคัญก่อนหลังเป็นดรรชนีของความจำเป็น จุดประสงค์ที่สำคัญของการบริหารงบประมาณของสหราชอาณาจักร ก็คือ การควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินให้เกิดประสิทธิผลโดยมีการควบคุมกันเป็นทอดๆ หลายระดับ

สำหรับสาธารณรัฐฝรั่งเศสและประเทศญี่ปุ่นนั้น อำนาจในการพิจารณาเกี่ยวกับการคลังและงบประมาณเป็นของสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นตัวแทนของประชนโดยตรง ดังนั้น วุฒิสภาจึงมีอำนาจเพียงการตรวจสอบหรือยับยั้งเท่านั้น และเมื่อร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ผ่านความเห็นชอบจากสภาตราออกเป็นกฎหมายบังคับใช้แล้ว ในส่วนสาธารณรัฐฝรั่งเศสกรณีมีการเพิ่มวงเงินงบประมาณในกรณีจำเป็นเร่งด่วนหรือการยกเลิกจำนวนเงินงบประมาณรายจ่าย ต้องตราเป็นรัฐกฤษฎีกา และต้องให้คณะกรรมาธิการของทั้งสองสภาทราบหรือเห็นชอบแล้วแต่กรณี นอกจากนั้นยังมีการกำหนดเพดานของวงเงินเป็นสัดส่วนไว้อย่างชัดเจนสำหรับการเพิ่มหรือการยกเลิกวงเงินงบประมาณ เพื่อไม่ให้กระทบต่อดุลยภาพของงบประมาณที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้อนุมัติไว้ ส่วนประเทศญี่ปุ่นนั้น กฎหมายการคลังสาธารณะห้ามหัวหน้าส่วนราชการใช้จ่ายงบประมาณนอกเหนือวัตถุประสงค์จากที่ได้รับอนุมัติ

เมื่อมาพิจาณาเปรียบเทียบแล้ว พบว่า มาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยนั้นให้อำนาจฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ และหัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้ารัฐวิสาหกิจ มีอำนาจในการโอนหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่าย โดยไม่ต้องผ่านการเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติแต่อย่างใด

จากที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นผู้วิจัยเห็นว่า แม้หลักการงบประมาณจะต้องมีหลักความยืดหยุ่น เพื่อให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการบริหารงบประมาณตามความจำเป็นก็ตาม แต่หลักการใช้จ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้ต่อเมื่อได้ดำเนินการออกกฎหมายในรูปแบบพระราชบัญญัติรายจ่ายประจำปี โดยที่ฝ่ายบริหารเป็นผู้เสนอรายการการใช้จ่ายงบประมาณหรือร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ให้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ให้ความเห็นชอบอีกครั้ง ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 143 ซึ่งได้กำหนดไว้อย่างชัดเจน เป็นหลักการในการถ่วงดุลอำนาจและควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ และถือว่าเป็นหลักการงบประมาณที่สำคัญกล่าวคือ หลักความยินยอม หรือ อำนาจในการอนุมัติงบประมาณ (Authoritativeness) เพราะเงินแผ่นดินล้วนมาจากภาษีจากประชาชน ประชาชนจึงเป็นเจ้าของเงินแผ่นดินด้วย ในการใช้จ่ายเงินแผ่นดินก็ควรได้รับความยินยอมจากประชาชนก่อน

ดังนั้นผู้วิจัยเห็นว่า พระราชบัญญัติวิธีงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 19 ถือเป็นข้อยกเว้น ในการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ที่ไม่ต้องผ่านความเห็นชอบและอนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติก่อนมี

การใช้จ่ายงบประมาณ ซึ่งขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และขัดต่อหลักความยินยอมซึ่งเป็นเป็นหลักการงบประมาณที่มีความสำคัญ และในส่วนการใช้จ่ายงบประมาณในการศึกษาดูงานต่างประเทศของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจถือว่าขาดต่อหลักวินัยทางการคลัง เนื่องจากการใช้จ่ายงบประมาณดังกล่าวไม่เหมาะสมและไม่มีประสิทธิภาพ

4.1.2 การอนุมัติและการควบคุมเงินนอกงบประมาณ

การใช้จ่ายเงินแผ่นดินประเภทเงินนอกงบประมาณที่มิได้เป็นเงินคงคลัง ที่เป็นรายได้ของหน่วยงานของรัฐโดยไม่ต้องส่งเป็นรายได้ของแผ่นดินเป็นผลให้ ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ มีเงินพิเศษที่เป็นเงินแผ่นดินประเภทเงินนอกงบประมาณอีกประเภทหนึ่ง โดยหน่วยงานรัฐเหล่านี้สามารถนำเงินไปใช้จ่ายเองได้นอกเหนือจากเงินแผ่นดินงบประมาณ ซึ่งความหมายและประเภทของเงินนอกงบประมาณนั้น ผู้วิจัยได้อธิบายไว้แล้วในบทที่ 2

อย่างไรก็ตาม “เงินนอกงบประมาณ” นับว่ามีบทบาทสำคัญในฐานะที่เป็นกลไกหนึ่งในการสนับสนุนการดำเนินงานของรัฐบาลโดยเฉพาะนโยบายการคลังทั้งในส่วนการกระตุ้นเศรษฐกิจ การรักษาเถียรภาพด้านราคา การจ้างงาน การกู้ยืม และการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรม เนื่องจากมีความคล่องตัวในการบริหารจัดการผ่อนคลายความควบคุมกฎระเบียบต่างๆ ตลอดจนเป็นการกระจายอำนาจและเพิ่มขีดความสามารถให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการตามวัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นอีกทั้ง เงินนอกงบประมาณยังมีบทบาทสำคัญในการลดภาระงบประมาณประจำปีของรัฐบาลอีกด้วย[6]

จากการศึกษา ผู้วิจัยพบว่าในอดีตรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณไว้ว่า “เงินรายได้ของหน่วยงานของรัฐใดที่ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน ให้หน่วยงานของรัฐนั้นทำรายงานการรับและการใช้จ่ายเงินดังกล่าว เสนอต่อคณะรัฐมนตรี เมื่อสิ้นปีงบประมาณทุกปี และให้คณะรัฐมนตรีทำรายงานเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต่อไป”[7] จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เปิดช่องในการให้ฝ่ายบริหาร ได้ใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณของหน่วยงานของรัฐที่มีรายได้ของหน่วยงานนั้นเอง โดยไม่ต้องผ่านการอนุมัติจากสภาเหมือนงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพียงแต่ทำรายงานเสนอคณะรัฐมนตรีและให้คณะรัฐมนตรีทำรายงานเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต่อไป ซึ่งก็เป็นขั้นตอนที่ได้ใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณไปก่อนแล้ว

---

[6] สำนักนโยบายการคลัง, “การคลังปริทัศน์,” ฉบับที่ 6 สิงหาคม 2557, จาก http://www.fpo.go.th/FPO/ modules/Content/getfile.php?contentfileID=7148

[7] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 170

ปัจจุบันประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดไว้ว่า “การจ่ายเงินแผ่นดิน จะกระทำได้เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือกฎหมายเกี่ยวด้วย การโอนงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง หรือกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ”[8] ประกอบกับ “กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกรอบการดำเนินการทางการคลังและงบประมาณของรัฐ การกำหนดวินัยทางการคลังด้านรายได้และรายจ่ายทั้งเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ”[9]

จากที่กล่าวมาข้างต้นผู้วิจัยเห็นว่า ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 การใช้จ่ายเงินแผ่นดินประเภทเงินนอกงบประมาณนั้น ถูกควบคุมการใช้จ่ายด้วยการต้องผ่านการอนุมัติหรือมีกฎหมายอนุญาตให้ใช้จ่ายก่อนมีการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณทุกครั้ง และถูกกำหนดกรอบวินัยทางการคลังทั้งรายได้และรายจ่ายตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ซึ่งมีความแตกต่างกับ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 อย่างชัดเจน ที่เปิดช่องให้ ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ที่มีรายได้จากหน่วยงานของตนเอง ใช้จ่ายได้อย่างตามอำเภอใจปราศจากการตรวจสอบหรือผ่านความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติก่อนใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณแต่อย่างใด

นอกจากนี้ ผู้วิจัยเห็นว่าหลักการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณนั้น ทางทฤษฎีกฎหมายมหาชนได้วางหลักงบประมาณที่เกี่ยวข้องคือ หลักความยืดหยุ่น กล่าวคือ “งบประมาณที่ดีควรจะยืดหยุ่นได้ตามความจำเป็น หากจัดวางงบประมาณไว้อย่างเคร่งครัดจนขยับไม่ได้ อาจจะก่อให้เกิดความไม่คล่องตัวในการทำงาน เพราะลักษณะของการทำ งบประมาณเป็นการวางแผนการทำ งานในอนาคต ซึ่งอาจมีปัจจุบันอื่นมากระทบทำ ให้การบริหารงบประมาณผิดพลาด และอย่างไรก็ตามถ้ามีความยืดหยุ่นมากก็อาจเกิดปัญหาการใช้งบประมาณที่ไม่มีประสิทธิภาพ”[10]

จากที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น ผู้วิจัยเห็นได้ว่า ในอดีตครั้งเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บังคับใช้นั้น ได้เปิดช่องว่างเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ จนส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ มีอำนาจใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณได้อย่างอิสระ ปราศจากการควบคุมหรือผ่านการอนุมัติจากสภา เหมือนกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นสาเหตุให้มีการใช้เงินนอกงบประมาณขาดต่อหลักวินัยทาง

---

[8] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 140

[9] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 62

[10] ณรงค์ สัจพันโรจน์, การจัดทำ อนุมัติและบริหารงบประมาณแผ่นดิน ทฤษฎีและปฏิบัติ, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์บพิธการพิมพ์, 2538).

การคลัง โดยเฉพาะการใช้เงินนอกงบประมาณในการศึกษาดูงานต่างประเทศของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจนั้น ที่นิยมไปศึกษาดูงานต่างประเทศ เนื่องจากสามารถอ้างเหตุผลอันชอบธรรมในการใช้เงินนอกงบประมาณได้ โดยอ้างว่าเพื่อพัฒนาบุคลากรในหน่วยงานให้มีความรู้ความสามารถ แต่ในความเป็นจริงการไปศึกษาดูงานต่างประเทศของหน่วยงานต่างๆ กับไม่ได้เห็นประโยชน์เป็นรูปธรรม ภาพและข่าวที่ออกก็ล้วนแต่ไปเพื่อการท่องเที่ยวสะมากกว่าเป็นปัญหาอย่างมาก

ปัจจุบันประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จึงได้มีเจตนารมณ์เคร่งครัดในเรื่องวินัยทางการคลังของรัฐ โดยการจ่ายเงินแผ่นดิน จะกระทำได้เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายเท่านั้น ดังนี้ เงินนอกงบประมาณจะใช้จ่ายได้ก็ต้องได้อนุญาตไว้ในกฎหมาย และกำหนดเกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณ ไม่ว่าจะเป็นการใช้จ่ายเงินงบประมาณ หรือเงินนอกงบประมาณ ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายวินัยทางการเงินการคลังของรัฐ ซึ่งจะกำหนดเกี่ยวกับวินัยทางการคลังด้านรายได้และรายจ่ายทั้งหมด

ดังนั้น ผู้วิจัยเห็นว่า เงินนอกงบประมาณ ควรมีความยืดหยุ่น โดยที่ฝ่ายบริหารสามารถบริหารเงินนอกงบประมาณได้เอง แต่ไม่เปิดช่องให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณอย่างไร้ข้อจำกัด ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แต่ก็ควรมีข้อกำหนด กฎเกณฑ์ หรือเพดาน ในการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ ของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสากิจไว้ด้วย ในส่วนนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดไว้ว่า กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกรอบการดำเนินการทางการคลังและงบประมาณของรัฐ การกำหนดวินัยทางการคลังด้านรายได้และรายจ่ายทั้งเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ ซึ่งปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลัง ผู้วิจัยจึงเสนอให้ควรมีอย่างยิ่ง เพื่อมาควบคุมการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ

4.2 ปัญหาการใช้อำนาจฝ่ายบริหารในการโอนหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่าย

จากการที่ผู้วิจัยได้ศึกษาพบว่า ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 นั้น ได้ให้อำนาจฝ่ายบริหารในการโอนหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายได้ ซึ่งพบว่าเป็นปัญหาทางกฎหมาย โดยผู้วิจัยขอแยกอธิบายได้ ดังนี้

4.2.1 การโอนงบประมาณ

การโอนงบประมาณ ได้แก่ การโอนวงเงินงบประมาณที่ตั้งไว้สำหรับรายการใดๆ เพื่อนำไปดำเนินการอย่างอื่น โดยงบประมาณที่จะโอนออกไปนั้น อาจจะมีเหตุและความจำเป็นจาก

กรณีการเปลี่ยนแปลงรายละเอียดของรายการ เช่น มีการลดปริมาณงานลงจากเดิม และทำให้มีงบประมาณเหลือ หรือดำเนินการแล้วมีเงินเหลือ หรือไม่ดำเนินการเนื่องจากสถานการณ์และข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไปจากที่ได้รับอนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติ

งบประมาณเหลือจ่าย หมายถึง งบประมาณรายจ่ายที่เหลือจากการดำเนินงานที่บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายผลผลิตหรือโครงการตามที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณแล้ว หรือจากการจัดซื้อจัดจ้างครบถ้วนตามที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณแล้ว [11]

อย่างไรก็ดี การโอนงบประมาณเหลือจ่าย เป็นการโอนงบประมาณที่เหลือจากเป้าหมายผลผลิตหรือโครงการตามที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณสำเร็จลุล่วงแล้ว หรือ เหลือจากการไม่ได้ดำเนินการตามโครงการหรือแผนงานตามที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ โดยส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ สามารถโอนงบประมาณที่เหลือจ่ายนั้นได้ เนื่องจากมีกฎหมายให้อำนาจไว้ ทั้งนี้เพื่อเป็นยืดหยุ่นในการใช้จ่ายงบประมาณ และนำงบประมาณเหลือจ่ายดังกล่าวมาใช้ประโยชน์ในโครงการหรือแผนงานในส่วนอื่นๆแทน

จากการศึกษา พบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดนโยบายของรัฐว่า “รัฐพึงจัดระบบเศรษฐกิจให้ประชาชนมีโอกาสได้รับประโยชน์จากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไปพร้อมกันอย่างทั่วถึง เป็นธรรม และยั่งยืน สามารถพึ่งพาตนเองได้ตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง”[12] แต่ในส่วนกฎหมายพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ได้ให้อำนาจฝ่ายบริหารโอนงบประมาณได้ ดังนี้ “ผู้อำนายการสำนักงบประมาณ นายกรัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรีมีอำนาจอนุมัติให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจโอนเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณภายในหน่วยงานเดียวกัน”[13] ประกอบกับระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 ได้กำหนดหลักการโอนงบประมาณไว้ว่า “หัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้ารัฐวิสาหกิจมีอำนาจโอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายภายใต้แผนงานเดียวกันที่เหลือจ่ายจากการดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายผลผลิตหรือโครงการ ตามที่ได้รับจัดสรรงบประมาณ หรือ จากการจัดซื้อจัดจ้างแล้วไปใช้จ่ายเป็นรายจ่ายใดๆได้”[14]

อนึ่ง ผู้วิจัยเห็นว่าการโอนงบประมาณนั้น ในทางทฤษฎีกฎหมายมหาชนได้วางหลักที่เกี่ยวข้อง ไว้ดังนี้ หลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง หมายถึง “ความพอประมาณ ความมีเหตุผล

---

[11] สำนักงบประมาณ, “รวมประเด็นคำถาม-คำตอบ,” จาก http://www.bb. go.th/FILER OOM / CABBBIWEBFORM/DRAWER14/GENERAL/DATA0000/00000624.PDF

[12] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 75

[13] พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 19

[14] ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 ข้อ 25

รวมถึงความจำเป็นที่จะต้องมีระบบภูมิคุ้มกันในตัวที่ดีพอสมควร ต่อการกระทบใดๆ อันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงทั้งภายในภายนอก ทั้งนี้ จะต้องอาศัยความรอบรู้ ความรอบคอบ และความระมัดระวังอย่างยิ่งในการนำวิชาการต่างๆ มาใช้ในการวางแผนและการดำเนินการ ทุกขั้นตอน และขณะเดียวกัน จะต้องเสริมสร้างพื้นฐานจิตใจของคนในชาติ" ประกอบกับหลักงบประมาณ ดังนี้ หลัก ระยะเวลา 1 ปี ของงบประมาณ (Annual) นั้น "ทั้งนี้เพื่อจำกัดระยะเวลาของการดำเนินกิจการโดยเป็นทั้งเงื่อนเวลาเริ่มต้นและเงื่อนเวลาสิ้นสุดของกฎหมายงบประมาณที่ตราขึ้น ซึ่งหากไม่มีกำหนดระยะเวลาดังกล่าวฝ่ายบริหารก็จะใช้อำนาจใช้จ่ายเงินแผ่นดินตามอำเภอใจ"[15] ประกอบกับหลักการประหยัด "ในการทำ งบประมาณ ควรพยายามให้การใช้จ่ายเงินตามโครงการต่างๆ ได้ผลเต็มเม็ดเต็มหน่วย โดยพยายามไม่ให้มีการใช้จ่ายเกินความจำเป็นฟุ่มเฟือย หรือเป็นการใช้จ่ายที่สูญเปล่า ไม่เกิดประโยชน์คุ้มค่า"

จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่า ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจใช้อำนาจในการบริหารงบประมาณโดยอาศัยช่องว่างของกฎหมาย ทำการโอนงบประมาณเหลือจ่าย จากโครงการหรือแผนงานเดิมที่ได้รับความเห็นชอบและอนุมัติจากสภา ซึ่งมีผลผูกพันระยะ 1 ปี ตามหลักการงบประมาณและกฎหมาย แต่กลับโอนงบประมาณเหลือจ่ายดังกล่าวมาใช้ในการศึกษาดูงานต่างประเทศแทน เนื่องจากมีผลประโยชน์ทับซ้อน กล่าวคือ การใช้จ่ายงบประมาณในการศึกษาดูงานต่างประเทศ อ้างเหตุผลให้มีความชอบธรรมในการใช้จ่ายงบประมาณได้ว่า เพื่อพัฒนาบุคคลกร แต่ในความเป็นจริงเพื่อผลประโยชน์ของตนเองและตอบแทนพวกพ้อง โดยการใช้งบประมาณเหลือจ่ายดังกล่าว เพื่อใช้ในการท่องเที่ยว โดยเป็นการใช้งบประมาณแบบล้างผลาญใช้ให้หมดๆ ไป หรือที่เรียกกันว่า "งบล้างท่อ" นั้นเอง ปราศจากความประหยัดทางงบประมาณและไม่ยึดหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในการดำเนินนโยบายของหน่วยงาน

นอกจากนี้ จากการศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศสหราชอาณาจักร การใช้จ่ายตามงบประมาณแผ่นดินที่ได้รับอนุมัตินั้น จะมีการพิจารณาตามเป้าหมายของแผนงานละโครงการต่างๆ เป็นหลัก และยึดความสำคัญก่อนหลังเป็นดรรชนีของความจำเป็น จุดประสงค์ที่สำคัญของการบริหารงบประมาณของสหราชอาณาจักร ก็คือ การควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินให้เกิดประสิทธิผลโดยมีการควบคุมกันเป็นทอดๆ หลายระดับ

สำหรับสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้น การโอนเงินงบประมาณระหว่างแผนงานภายในกระทรวงเดียวกัน ให้กระทำได้เฉพาะเพื่อวัตถุประสงค์ที่สอดคล้องกับแผนงานเดิม และจะกระทำมิได้ถ้าแผนงานที่รับโอนนั้นมิได้กำหนดไว้ในกฎหมาย ทั้งนี้ ยอดเงินงบประมาณรายจ่ายรวมที่จะทำการโอนสำหรับหนึ่งปีไม่สามารถโอนเกินร้อยละ 2 ของงบประมาณรายจ่าย

---

[15] อรพิน ผลสุวรรณ์ สบายรูป, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 4*, น. 144.

ในส่วนประเทศญี่ปุ่นและประเทศสิงคโปร์ ฝ่ายบริหารไม่สามารถโอนหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณที่นอกเหนือจากรายการงบประมาณที่ได้รับอนุมัติไว้ได้

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบโครงสร้าง มาตรทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณไม่ว่าจะสหราชอาณาจักร สาธารณรัฐฝรั่งเศส รวมถึงประเทศญี่ปุ่นและประเทศสิงคโปร์ นั้นมีการควบคุมและจำกัดอำนาจของฝ่ายบริหารไว้ โดยฝ่ายบริหารไม่สามารถโอนงบประมาณได้ ถ้ามิได้กำหนดไว้ในกฎหมาย ซึ่งมีความแตกต่างจากมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทย โดยหลังจากที่งบประมาณรายจ่ายประจำปีผ่านความเห็นชอบและอนุมัติจากสภา และตราเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณออกบังคับใช้แล้ว ฝ่ายบริหารกับมีอำนาจโอนงบประมาณเหลือจ่ายจากแผนงานเดิมที่ถูกจัดสรรงบประมาณตามที่ขออนุมัติมาแล้วนั้นได้อย่างตามอำเภอใจ

ตามที่ผู้วิจัยได้ลงพื้นที่สัมภาษณ์ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยสรุปเรื่องการศึกษาดูงานต่างประเทศได้ดังนี้ “ที่ผ่านมามักจะเป็นกรณีที่ไม่ได้ไปศึกษาดูงานกันอย่างแท้จริง แต่ไปในลักษณะที่ไปศึกษาภูมิทัศน์ ท่องเที่ยว แหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญของต่างประเทศโดยแอบอ้างอิงเอาว่าเป็นการศึกษาดูงานโดยที่ไม่ได้มีสาระความรู้อะไรเพิ่มขึ้นในการที่จะเอาการดูงานกลับมาหาใช้ประโยชน์กับบทบาทหน้าที่ในทางราชการ กรณีนี้จึงเป็นการไม่รักษาวินัยทางการเงิน การคลังที่ก่อให้เกิดความสิ้นเปลืองเงินงบประมาณและสูญเสียทั้งเวลาราชการและโอกาสที่ควรได้จากการใช้จ่ายเงินเหล่านั้น จึงเป็นการใช้จ่ายเงินที่ไม่คุ้มค้ากับเงินที่ได้ใช้จ่ายไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งสาระประโยชน์ที่ควรจะได้รับกลับไม่มี” รายละเอียดเพิ่มเติมผู้วิจัยได้นำเสนอไว้ในบทที่ 2

ดังนั้น ผู้วิจัยเห็นว่า การที่กฎหมายให้อำนาจฝ่ายบริหารในการโอนงบประมาณเหลือจ่ายจากแผนงานเดิม แทนที่จะส่งคืนคลังของประเทศ เพื่อประหยัดงบประมาณรายจ่าย และเป็นการสะสมเงินคงคลังของประเทศไว้ใช้จ่ายในกรณีจำเป็นหรือฉุกเฉิน แต่ฝ่ายบริหารไม่ว่าจะส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ กับโอนงบประมาณเหลือจ่ายไปใช้จ่ายงบประมาณอย่างอื่นแทน เช่น การไปศึกษาดูงานต่างประเทศ ซึ่งไม่มีความจำเป็นและคุ้มค่าต่อการใช้จ่ายงบประมาณ เนื่องจากเป็นการใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปเพื่อการท่องเที่ยวสะมากกว่าการศึกษาดูงานที่แท้จริง ซึ่งกลายเป็นประเพณีปฏิบัติต่อกันมาทุกยุคทุกสมัยของฝ่ายบริการ และถือได้ว่าการโอนงบประมาณดังกล่าวเป็นการขัดต่อหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ที่ต้องรู้จักพอประมาณ มีเหตุมีผล คำนึงถึงความจำเป็นคุ้มค่า และขัดต่อหลักงบประมาณว่าด้วยความประหยัด ซึ่งหลักการดังกล่าวล้วนแต่นำไปสู่ความมีวินัยทางการคลังของประเทศ

4.2.2 การเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณ

รายการงบประมาณรายจ่ายที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจดำเนินการนั้น จะระบุถึงเนื้อหาสาระหลักๆ ของรายการ เช่น วัตถุประสงค์ สถานที่ดำเนินการ

ปริมาณงาน ฯลฯ กรอบวงเงินที่อนุมัติให้ดำเนินการ รวมไปถึงระยะและวงเงินงบประมาณที่ผูกพันในปีต่อๆ ซึ่งส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจจะต้องดำเนินการตามรายการดังกล่าวภายใต้กรอบที่ได้รับอนุมัติไว้

อย่างไรก็ดี หลังจากได้รับความเห็นชอบและอนุมัติงบประมาณรายจ่ายจากฝ่ายนิติบัญญัติและได้ตราออกเป็นกฎหมายพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณแล้ว ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจ ยังสามารถอนุมัติเปลี่ยนแปลงรายการการดำเนินการแตกต่างไปจากกรอบที่กำหนดไว้ได้ ไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงในส่วนที่เป็นเนื้อหาสาระของรายการ การขอเพิ่มวงเงินงบประมาณ และขยายระยะเวลาการผูกพันงบประมาณให้ยืดยาวออกไปกว่าแผนที่กำหนดไว้

จากการศึกษาพบว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดไว้ว่า “รัฐต้องจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่างๆ”[16] และได้กำหนดเกี่ยวกับเอกสารรายงานประกอบการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ดังนี้ “ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ต้องแสดงแหล่งที่มาและประมาณการรายได้ ผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่คาดว่า จะได้รับจากการจ่ายเงิน และความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนาต่าง ๆ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ”[17]

นอกจากหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ได้กำหนดให้ การเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อฝ่ายนิติบัญญัตินั้น โดยปกติจะต้องประกอบด้วยรายการเอกสาร ดังนี้[18]

(1) คำแถลงประกอบงบประมาณแสดงฐานะและนโยบายการคลังและการเงินสาระสำคัญของงบประมาณ และความสัมพันธ์ระหว่างรายรับและงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง

(2) รายรับรายจ่ายเปรียบเทียบระหว่างปีที่ล่วงมาแล้ว ปีปัจจุบันและปีที่ขอตั้งงบประมาณรายจ่าย

(3) คำอธิบายเกี่ยวกับประมาณการรายรับ

(4) คำชี้แจงเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง

(5) รายงานเกี่ยวกับการเงินของรัฐวิสาหกิจ

(6) คำอธิบายเกี่ยวกับหนี้ของรัฐบาลทั้งที่มีอยู่แล้วในปัจจุบันและที่เสนอขอกู้เพิ่มเติม

---

[16] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 65

[17] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 142

[18] พระราชบัญญัติวิธีงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 8

(7) รายงานการรับจ่ายเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้เพื่อช่วยราชการ

(8) ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ประกอบกับตามกฎหมายพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ได้ให้อำนาจฝ่ายบริหารโอนงบประมาณได้ ดังนี้ "ผู้อำนายการสำนักงบประมาณ นายกรัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรีมีอำนาจอนุมัติให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจโอนเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณภายในหน่วยงานเดียวกัน"[19] และระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 ได้กำหนดเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณ ไว้ว่า "ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจมีความจำเป็นต้องโอนหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่าย ให้ดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาในการดำเนินการเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการ เพิ่มคุณภาพการให้บริการ พัฒนาบุคลากร พัฒนาเทคโนโลยี รวมทั้งจะต้องแสดงเหตุผลความจำเป็นหรือความเหมาะสมได้ โดยคำนึงถึงประโยชน์ต่อประชาชน ความประหยัด ความคุ้มค่า ความโปร่งใส รวมทั้งต้องสอดคล้องกับเป้าหมายการให้บริการกระทรวง และเป้าหายยุทธศาสตร์ระดับชาติ"[20]

อนึ่ง ผู้วิจัยเห็นว่าหลักการใช้จ่ายงบประมาณนั้น ทางทฤษฎีกฎหมายมหาชนได้วางหลักที่เกี่ยวข้องไว้ดังนี้ หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) กล่าวคือ "เป็นการใช้อำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ และการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อจัดการกิจการของประเทศชาติบ้านเมือง รวมทั้งยังได้กำหนดคุณลักษณะของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งประกอบด้วย การมีส่วนร่วม นิติธรรม ความโปร่งใส ความเสมอภาค ประสิทธิภาพและประสิทธิผล ภาระความรับผิดชอบ" ประกอบกับหลักการใช้จ่ายงบประมาณที่ดี กล่าวคือ หลักรายจ่ายต้องมีลักษณะเจาะจง (Specificity) "เป็นหลักการที่มีขึ้นเพื่องบประมาณในส่วนของรายจ่ายเป็นสำคัญ เพราะความสำคัญของรายจ่ายสาธารณะนั้น ย่อมมีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์อย่างหนึ่ง หรือมีเหตุผลที่จะต้องใช้จ่าย ทั้งนี้อาจกล่าวได้ว่าส่วนจะพิจารณาคุณภาพ ความจำเป็นในการใช้เงินภาษีของประชาชนอย่างเป็นธรรมและอยู่ภายใต้กฎหมายการคลังและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือว่า ในการนำเสนอรัฐสภาเพื่อพิจาณาอนุมัติการใช้จ่ายภาครัฐนั้นอยู่ภายใต้หลักนิติรัฐและนิติธรรมด้วยเช่นเดียวกับกฎหมายมหาชนทั่วไปด้วย ดังนั้นรายจ่ายส่วนใดก็ตามที่ได้รับอนุมัติจากสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนตามระบอบเสรีประชาธิปไตยแล้ว ย่อมมีผลผูกพันให้หน่วยงานที่ได้รับงบประมาณต้องใช้รายจ่ายนั้นไปเพื่อการนั้น"[21]

---

[19] พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 19

[20] ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 ข้อ 23

[21] อรพิน ผลสุวรรณ์ สบายรูป, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 4*, น. 144.

จากที่ได้มาแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่า กฎหมายประเทศไทยนั้นให้อำนาจ ผู้อำนายการสำนักงบประมาณ นายกรัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรีมีอำนาจอนุมัติให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจมีอำนาจเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณภายในหน่วยงานเดียวกันได้ ทั้งที่ งบประมาณรายจ่ายที่ตราออกเป็นกฎหมายพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ได้ผ่านขั้นตอนความเห็นชอบจากสภาแล้วนั้น โดยถูกกำหนดและควบคุม โดยหลักการงบประมาณที่ว่าหลักรายจ่ายต้องมีลักษณะเจาะจง (Specificity) ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ก็ได้รับหลักการดังกล่าวและบัญญัติเป็นส่วนหนึ่งในรัฐธรรมนูญด้วย และพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ก็ได้กำหนดเกี่ยวกับรายการเอกสารประกอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีอีกด้วย

ตามที่ผู้วิจัยได้ลงพื้นที่สัมภาษณ์ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยสรุปเรื่องการเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายได้ดังนี้ “การใช้จ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐก็มักจะมีปัญหาว่าผันแปรไปตามนโยบายของฝ่ายบริหารที่เปลี่ยนแปลงไป อันนี้เป็นจุดอ่อนของระบบบริหารภาครัฐที่ขาดเสถียรภาพ ไม่มีความมั่นคง ประกอบกับฝ่ายบริหารมักเน้นในเรื่องของความถูกใจเฉพาะหน้ามากกว่าความถูกต้องที่ถาวร ซึ่งปัญหาความถูกใจอาจไม่ใช่สิ่งที่ถูกต้องจึงก่อให้เกิดเป็นปัญหาวนเวียนและทำให้มีความเสียหายในที่สุดต่อเงินของแผ่นดิน” ซึ่งรายละเอียดอยู่ในบทที่ 2

ดังนั้น ผู้วิจัยมีความเห็นว่า การที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณอย่างอำเภอใจโดยไม่มีข้อจำกัด เช่น การเปลี่ยนแปลงรายการ วัตถุประสงค์ และเป้าหมายของรายงานตามโครงการหรือแผนงานเดิม ซึ่งได้รับการอนุมัติและจัดสรรงบประมาณจากสภาแล้วนั้น แต่กับถูกฝ่ายบริหารเปลี่ยนแปลงมาเป็นการใช้จ่ายงบประมาณในการศึกษาดูงานต่างประเทศ โดยอ้างว่า เป็นการพัฒนาบุคลากร การกระทำดังกล่าวย่อมเป็นการลดทอนอำนาจการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ ขัดแย้งต่อหลักการงบประมาณที่ว่าหลักรายจ่ายต้องมีลักษณะเจาะจง (Specificity) และขัดต่อหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) อีกด้วย

4.3 ปัญหาการติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ

รัฐมีหน้าที่ในการหารายได้มาใช้จ่ายแล้ว ต้องมีหน้าที่ควบคุมรายจ่ายควบคุมภาวะเศรษฐกิจและต้องรับผิดชอบในการบริหารประเทศควบคู่กันไป ซึ่งการติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณนั้น ถือว่าเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง เพราะเงินแผ่นดินนั้น ล้วนมาจากภาษีของประชาชน หากแต่ฝ่ายบริหารตรวจสอบกันเองย่อมเป็นที่สงสัยถึงความโปร่งใส จึงต้องมี

หน่วยงานอิสระ มีความเป็นกลาง ปราศจากการครอบงำใดๆจากฝ่ายบริหาร มาตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ

อย่างไรก็ตาม รายงานตามเอกสารงบประมาณเมื่อได้ดำเนินการแล้ว หากมิได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่องจนบรรลุผลสำเร็จตามแผนวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจในภาพรวมได้ ดังนั้น เมื่อส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ได้เริ่มดำเนินการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว ก็สมควรดำเนินการจนเสร็จตามแผนวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ และฝ่ายบริหารมีหน้าที่ต้องเสนอรายงานผลการดำเนินงานในเรื่องการใช้จ่ายงบประมาณ ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งมีอำนาจตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญ ทำการรับรองว่าการใช้จ่ายงบประมาณดังกล่าวมีประสิทธิภาพและตรงตามวัตถุประสงค์หรือไม่ ก่อนเสนอให้ฝ่ายนิติบัญญัติตรวจสอบ

จากการศึกษา ผู้วิจัยพบว่า ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเอาไว้ ดังนี้[22]

(1) วางนโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน

(2) กำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน

(3) กำกับการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตาม (1) และ (2) และกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ

(4) ให้คำปรึกษา แนะนำหรือเสนอแนะเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงิน การคลังของรัฐ

(5) สั่งลงโทษทางปกครองกรณีมีการกระทำผิดกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ

ประกอบกับ พระราชบัญญัติวิธีงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดไว้ว่า “เมื่อสิ้นปีงบประมาณ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินต้องตรวจสอบรายงานการรับจ่ายเงินประจำปีงบประมาณที่สิ้นสุด และทำรายงานผลการตรวจสอบเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อเสนอรัฐสภาต่อไป”[23]

ประกอบกับระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 ได้กำหนดว่า “เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ใช้จ่ายเงินงบประมาณ ได้ใช้จ่ายเงินงบประมาณผิดวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้โดยไม่ได้รับการอนุมัติจากผู้มีอำนาจตามที่ระเบียบกำหนด เป็น

---

[22] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 240

[23] พระราชบัญญัติวิธีงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 30

เหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ"[24] และระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 ได้กำหนดไว้ว่า "เพื่อประโยชน์ในการติดตามและประเมินผล ให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ รวมถึงหน่วยงานในกำกับของรัฐ จัดให้มีระบบการรายงานผลของการปฏิบัติงานและผลงานการใช้จ่ายงบประมาณ และรายงานประจำปีที่แสดงถึงความสำเร็จในการปฏิบัติงาน ต่อสำนักงานงบประมาณ"[25]

อนึ่ง ผู้วิจัยเห็นว่าหลักการใช้จ่ายงบประมาณนั้น ทางทฤษฎีกฎหมายมหาชนได้วางหลักไว้ว่า หลักการตรวจสอบได้ (Accountability) กล่าวคือ ในการใช้จ่ายงบประมาณ ตั้งแต่การจัดทำรายการงบประมาณรายจ่าย จนถึงการใช้จ่ายงบประมาณที่ได้รับอนุมัติไปแล้วนั้น ต้องสามารถตรวจสอบและเปิดเผยได้ทุกขั้นตอน ประกอบกับ หลักความโปร่งใส (Transparency) กล่าวคือ ความโปร่งใสในบทบาทของภาครัฐ ต้องมีความชัดเจนด้านสถานะของหน่วยงานของรัฐ และ การเปิดเผยข้อมูลด้านงบประมาณ ควรมีการกำหนดให้เป็นหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องมีการเปิดเผยข้อมูลด้านการคลังและงบประมาณ

จากที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น เห็นว่าหลังจากมีการใช้จ่ายงบประมาณของ ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ แล้วนั้น กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานที่ใช้จ่ายงบประมาณทำรายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณ รวมถึงรายงานประจำปีที่แสดงถึงความสำเร็จในการปฏิบัติงาน ต่อสำนักงานงบประมาณ เป็นหน่วยงานราชการ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อเสนอนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ ก่อนที่รัฐบาลจะนำเสนอรัฐสภา เพื่อพิจารณาอนุมัติให้ประกาศใช้เป็น พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี สำหรับใช้จ่ายงบประมาณในปีต่อไป ทั้งที่กฎหมายได้กำหนดให้ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในการกำกับดูแลการใช้จ่ายเงินแผ่นของฝ่ายบริหาร ไม่ว่า ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ เป็นการเฉพาะแล้ว

ดังนั้น การที่ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 ข้อ 35 กำหนดให้หน่วยงานที่ใช้จ่ายงบประมาณ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีที่มีการโอนหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายจากแผนงานเดิมด้วยแล้วนั้น โดยให้ทำรายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณ รวมถึงรายงานประจำปีที่แสดงถึงความสำเร็จในการปฏิบัติงานต่อสำนักงานงบประมาณเพียงหน่วยงานเดียว ซึ่งไม่ผ่านคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินโดยตรงในการช่วย

---

[24] ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 ข้อ 50

[25] ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 ข้อ 35

ตรวจสอบ กำกับในการใช้งบประมาณรายจ่าย จึงเป็นช่องว่างและเป็นปัญหาทางกฎหมายในการติดตามตรวจสอบในการใช้จ่ายงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ จากการศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ สหราชอาณาจักรนั้น ภายหลังจากการใช้จ่ายงบประมาณที่ได้รับอนุมัติ อธิบดีตรวจสอบฝ่ายการเงิน จะมีหน้าที่รายงานผลการตรวจสอบบัญชีประจำปีและเอกสารการเงินต่างๆ ให้รัฐสภาได้ทราบเพื่อรับรู้ในกิจกรรมการใช้จ่ายของรัฐ โดยรัฐสภาจะทำการตรวจสอบโดยคณะกรรมาธิการบัญชีสาธารณะ (Public Account Committee) อีกครั้งหนึ่ง

ส่วนสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้ให้ความสำคัญในการจัดทำรายงานอย่างมาก กล่าวคือ หลังจากที่ได้มีการใช้จ่ายงบประมาณแล้ว ฝ่ายบริหารมีหน้าที่จัดทำรัฐบัญญัติสรุปงบประมาณประจำปี (The Budget Review Act) รายงานผลการดำเนินงานของรัฐในเรื่องของงบประมาณทั้งรายได้และรายจ่ายเสนอต่อรัฐสภาทุกปี เพื่อเป็นรายงานให้ฝ่ายนิติบัญญัติได้รับทราบ และสาธารณรัฐฝรั่งเศสยังได้มีการจัดตั้งองค์กรศาลขึ้นเพื่อควบคุมการใช้อำนาจรัฐทางด้านการคลังไว้โดยเฉพาะ คือ ศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง (La Cour De Discipline Budgtaire Et Financiere) มีอำนาจพิจารณาควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐและมีอำนาจกำหนดบทลงโทษได้ด้วย

สำหรับประเทศญี่ปุ่น เมื่อสิ้นปีงบประมาณแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่นกำหนดให้คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่ต้องนำบัญชีรายรับและรายจ่ายของรัฐทั้งหมด ให้สำนักงานตรวจสอบบัญชีตรวจสอบ พร้อมรายงานการตรวจสอบบัญชีเสนอต่อรัฐสภาในปีงบประมาณถัดไป ประกอบกับกฎหมายการคลังสาธารณะยังได้กำหนดให้รัฐบาลจะต้องเสนอบัญชีรายรับและบัญชีรายจ่ายที่ผ่านการรับรองจากคณะกรรมการตรวจสอบแล้วต่อรัฐสภาในสมัยประชุมสามัญที่จะมีขึ้นในปีงบประมาณต่อมา ซึ่งนอกจากบัญชีที่ผ่านการรับรองของคณะกรรมการตรวจสอบดังกล่าวจะต้องแนบบัญชีรายได้ บัญชีรายจ่าย บัญชีสำหรับรายการผูกพันข้ามปี และบัญชีหนี้สินของแต่ละกระทรวงไปด้วย

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบโครงสร้าง สำหรับประเทศไทย เมื่อสิ้นปีงบประมาณ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินต้องตรวจสอบรายงานการรับจ่ายเงินประจำปีงบประมาณที่สิ้นสุดและทำรายงานผลการตรวจสอบเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อเสนอรัฐสภาต่อไป ซึ่งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะตรวจสอบได้นั้น ก็ต่อเมื่อสิ้นปีงบประมาณแล้ว ซึ่งได้มีการใช้จ่ายงบประมาณไปเป็นที่เรียบร้อยแล้ว อีกทั้งในกรณีที่หน่วยงานมีการโอนหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายเกิดขึ้น ทางคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ก็ไม่สามารถทราบได้ว่าการโอนหรือการเปลี่ยนแปลง

รายการงบประมาณดังกล่าวนั้น ได้ใช้จ่ายไปตามวัตถุประสงค์ตามแผนงานเดิม และตามกฎหมายว่าด้วยวินัยทางการเงินการคลังของรัฐหรือไม่ ในการติดตามตรวจสอบยับยั้งจึงขาดประสิทธิภาพ

ดังนั้น ผู้วิจัยเห็นว่า ควรกำหนดให้ฝ่ายบริหารทั้ง ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจ มีหน้าที่ต้องเสนอรายงานผลการดำเนินงานในเรื่องรายจ่ายงบประมาณ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการโอนหรือการเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่าย ต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินโดยตรง ซึ่งถือเป็นกลไกสำคัญที่จะช่วยให้การติดตามตรวจสอบในการใช้จ่ายงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีความโปร่งใส และป้องกันการทุจริตหรือคอร์รัปชั่นของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ได้อย่างเป็นรูปธรรม

บทที่ 5
บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 สรุป

ตามที่ผู้วิจัยได้ศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการคลังและงบประมาณ จนได้ทราบถึงปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการอนุมัติ การควบคุม การบริหารงบประมาณและการติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ ซึ่งผู้วิจัยได้วิเคราะห์ไปแล้วในบทที่ 4 นั้น ทั้งนี้เพื่อเป็นการลดปัญหาและช่องว่างทางกฎหมายของประเทศไทย โดยผู้วิจัยขอสรุปและเสนอแนะแนวทางในทางแก้ไขปัญหา ดังต่อไปนี้

5.1.1 การอนุมัติและการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณ

1) งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ

ประเทศไทยปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย ด้านภาคการคลังและงบประมาณของประเทศจึงต้องสอดคล้องต่อระบอบการปกครองด้วย กล่าวคือ ในการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของฝ่ายบริหาร ถือเป็นการใช้จ่ายเงินที่มาจากภาษีของประชาชน ดังนี้ประชาชนถือว่าเป็นเจ้าของเงินด้วย การใช้จ่ายเงินแผ่นดินจึงควรได้รับยินยอมจากประชานเสียก่อน โดยความยินยอมนั้นต้องได้รับความเห็นชอบจากสภา ซึ่งถือเป็นตัวแทนของประชาชน

แต่มาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยนั้น เมื่อได้รับความเห็นชอบและอนุมัติงบประมาณรายจ่ายจากฝ่ายนิติบัญญัติและได้ตราออกเป็นกฎหมายพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณแล้ว กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้ให้อำนาจฝ่ายบริหารมีอำนาจในการโอนหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรได้อย่างอำเภอใจ โดยไม่ต้องผ่านความเห็นชอบหรือการอนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติอีก เป็นเหตุให้ ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจมีการโอนหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายจากโครงการหรือแผนงานเดิม มาเป็นการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อการศึกษาดูงานต่างประเทศ ทั้งที่ไม่มีความจำเป็นหรือฉุกเฉินแต่อย่างใด การกระทำดังกล่าวของฝ่ายบริหารถือเป็นการไม่เคารพสิทธิของประชาชนโดยขัดต่อหลักความยินยอม และกรอบวินัยทางการคลัง

โดยเหตุที่กล่าวมาแล้วนั้น ผู้วิจัยเห็นว่า การที่ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ใช้จ่ายงบประมาณในการไปศึกษาดูงานต่างประเทศนั้น เพราะมีช่องว่างทางกฎหมาย

ทำให้ฝ่ายบริหารใช้จ่ายงบประมาณได้ตามอำเภอใจ ปราศจากการควบคุมของฝ่ายนิติบัญญัติ และการใช้จ่ายงบประมาณดังกล่าวก็ไม่มีประสิทธิภาพและไม่เห็นประโยชน์เป็นรูปธรรม จึงทำให้ความจำเป็นและความคุ้มค่าในการใช้จ่ายงบประมาณในการไปศึกษาดูงานต่างประเทศ เป็นการใช้จ่ายงบประมาณไปโดยสิ้นเปลืองไม่สอดคล้องต่อหลักวินัยทางการคลัง

2) เงินนอกงบประมาณ

การใช้จ่ายเงินแผ่นดินประเภทเงินนอกงบประมาณที่มิได้เป็นเงินคงคลัง ที่เป็นรายได้ของหน่วยงานของรัฐโดยไม่ต้องส่งเป็นรายได้ของแผ่นดินเป็นผลให้ ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ มีเงินพิเศษที่เป็นเงินแผ่นดินประเภทเงินนอกงบประมาณอีกประเภทหนึ่ง โดยหน่วยงานรัฐเหล่านี้สามารถนำเงินไปใช้จ่ายเองได้นอกเหนือจากเงินแผ่นดินงบประมาณ

ผู้วิจัยเอง เห็นว่า เงินนอกงบประมาณ ควรมีความยืดหยุ่น มีความคล่องตัวในการบริหารจัดการผ่อนคลายความควบคุมกฎระเบียบต่างๆ ตลอดจนเป็นการกระจายอำนาจและเพิ่มขีดความสามารถให้ฝ่ายบริหารดำเนินการตามวัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นโดยต้องมีกฎหมายที่กำหนดขอบเขตอำนาจในการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เคร่งครัดในเรื่องวินัยทางการคลังและไม่ผ่อนคลายในการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณมากเกินไป ขาดความยืดหยุ่น และจะเป็นปัญหากับหน่วยงานของรัฐต่างๆ ที่มีเงินนอกงบประมาณ

5.1.2 อำนาจฝ่ายบริหารในการใช้จ่ายงบประมาณ

1) การโอนงบประมาณ

สำหรับอำนาจฝ่ายบริหารภายใต้กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่กำหนดให้หัวหน้าราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ นายกรัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี มีอำนาจโอนงบประมาณที่เหลือจ่ายของการดำเนินการจากแผนงานเดิม เป็นสาเหตุให้หน่วยงานต่างๆ ทำการโอนงบประมาณที่เหลือจ่ายไปใช้ในการศึกษาดูงานต่างประเทศแทน โดยไม่ส่งคืนคลังของประเทศเพื่อที่ประหยัดงบประมาณรายจ่าย โดยผลจากการโอนงบประมาณดังกล่าวเป็นการใช้จ่ายงบประมาณไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ที่ได้รับอนุมัติจัดสรรงบประมาณรายจ่ายจากสภา

อนึ่ง การที่กฎหมายให้อำนาจฝ่ายบริหารในการโอนงบประมาณเหลือจ่ายได้ตามอำเภอใจ โดยไม่ประหยัดงบประมาณ และปฏิบัติตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงนั้น ย่อมทำให้ภาคการคลังสิ้นเปลื้องงบประมาณโดยไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพราะส่วนราชการหน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ก็จะหาเรื่องใช้จ่ายงบประมาณที่เหลือจ่ายให้หมดๆ ไป โดยไม่นำส่งคืนคลัง

2) การเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณ

กฎหมายประเทศไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้น ได้ให้อำนาจผู้อำนายการสำนักงบประมาณ นายกรัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรีมีอำนาจอนุมัติให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจมีอำนาจเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณภายในหน่วยงานเดียวกันได้ ทั้งที่งบประมาณรายจ่ายที่ตราออกเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ได้ผ่านขั้นตอนความเห็นชอบจากสภาแล้วนั้น โดยถูกกำหนดและควบคุม โดยหลักการงบประมาณที่ว่า หลักรายจ่ายต้องมีลักษณะเจาะจง (Specificity) ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ก็ได้รับหลักการดังกล่าวและบัญญัติเป็นส่วนหนึ่งในรัฐธรรมนูญด้วย และพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ก็ได้กำหนดเกี่ยวกับรายการเอกสารประกอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีอีกด้วย

การที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณอย่างอำเภอใจโดยไม่มีข้อจำกัด เช่น การเป็นการเปลี่ยนแปลงรายการ วัตถุประสงค์ และเป้าหมายของรายงานตามโครงการหรือแผนงานเดิม ซึ่งได้รับการอนุมัติและจัดสรรงบประมาณจากสภาแล้วนั้น แต่กับถูกฝ่ายบริหารเปลี่ยนแปลงมาเป็นการใช้จ่ายงบประมาณในการศึกษาดูงานต่างประเทศ โดยอ้างว่าเป็นการพัฒนาบุคลากร การกระทำดังกล่าวย่อมเป็นการลดทอนอำนาจการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ และขัดแย้งต่อหลักการงบประมาณที่ว่าหลักรายจ่ายต้องมีลักษณะเจาะจง (Specificity) ซึ่งเป็นปัญหาทางกฎหมาย โดยกฎหมายมีข้อบกพร่องและเป็นช่องโหว่ทำให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ใช้จ่ายงบประมาณได้ตามอำเภอใจ

5.1.3 การติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ

หลังจากมีการใช้จ่ายงบประมาณของ ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจแล้วนั้น กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานที่ใช้จ่ายงบประมาณ ทำรายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณ รวมถึงรายงานประจำปีที่แสดงถึงความสำเร็จในการปฏิบัติงาน ต่อสำนักงานงบประมาณ เป็นหน่วยงานราชการ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อเสนอนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ ก่อนที่รัฐบาลจะนำเสนอรัฐสภา เพื่อพิจารณาอนุมัติให้ประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี สำหรับใช้จ่ายงบประมาณในปีต่อไป ทั้งที่กฎหมายได้กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในการกำกับดูแลการใช้จ่ายเงินแผ่นของฝ่ายบริหาร ไม่ว่าส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ เป็นการเฉพาะแล้ว

ดังนั้น การที่ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 ข้อ 35 กำหนดให้หน่วยงานที่ใช้จ่ายงบประมาณ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีที่มีการโอนหรือเปลี่ยนแปลงรายการ

งบประมาณรายจ่ายจากแผนงานเดิมด้วยแล้วนั้น โดยให้ทำรายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณ รวมถึงรายงานประจำปีที่แสดงถึงความสำเร็จในการปฏิบัติงานต่อสำนักงานงบประมาณเพียงหน่วยงานเดียว ซึ่งไม่ผ่านคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินโดยตรงในการช่วยตรวจสอบ กำกับในการใช้งบประมาณรายจ่าย จึงเป็นช่องว่างและเป็นปัญหาทางกฎหมายในการติดตามตรวจสอบในการใช้จ่ายงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ

5.2 ข้อเสนอแนะ

ในการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน โดยไม่ให้ฝ่ายบริหารได้ใช้จ่ายงบประมาณตามอำเภอใจและอยู่ภายใต้หลักวินัยทางการคลังและหลักการงบประมาณที่ดี และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นั้น ผู้วิจัยขอเสนอแนะให้มีการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

5.2.1 กำหนดหลักเกณฑ์การอนุมัติและการควบคุมงบประมาณรายจ่าย

1) งบประมาณรายจ่าย

กรณีตามปัญหาทางกฎหมาย ของพระราชบัญญัติวิธีงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 19 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่ได้กำหนดให้ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ นายกรัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรีมีอำนาจอนุมัติให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจโอนเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณภายในหน่วยงานเดียวกัน

ผู้วิจัย ขอเสนอแนะ โดยให้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติมดังนี้ การโอนหรือการเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายนั้น จะกระทำได้ต่อเมื่อเสนอรายการที่โอนหรือเปลี่ยนรายการงบประมาณรายจ่าย ต่อรัฐสภาเพื่อให้ความเห็นชอบและอนุมัติแล้ว เว้นแต่กรณีจำเป็น หรือฉุกเฉิน เช่น มีภัยพิบัติทางธรรมชาติ วิกฤตเศรษฐกิจ หรือภาวะสงคราม

อนึ่ง ข้อเสนอแนะดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยได้ศึกษาวิเคราะห์มาจากกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณของสาธารณรัฐฝรั่งเศสและประเทศญี่ปุ่นในบทที่ 3 ที่ผู้วิจัยเห็นว่าสมควรนำมาปรับใช้กับกฎหมายของประเทศไทย

ดังนี้ เพื่อเป็นการถ่วงดุลอำนาจการบริหารงบประมาณรายจ่ายของฝ่ายบริหารไม่ให้มีอำนาจแต่ฝ่ายเดียวที่จะโอนหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายได้เอง ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามหลักการงบประมาณที่ดี ว่าด้วยหลักความยินยอม หรือ อำนาจในการอนุมัติงบประมาณ (Authoritativeness) และหลักความโปร่งใส (Transparency)

2) เงินนอกงบประมาณ

ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 62 ที่ได้กำหนดไว้ว่า กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกรอบการดำเนินการทางการคลังและงบประมาณของรัฐ การกำหนดวินัยทางการคลังด้านรายได้และรายจ่ายทั้งเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ

ดังนี้ ผู้วิจัยเห็นด้วยที่จะให้ออกกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดไว้ในมาตรา 62 โดยเนื้อหาของกฎหมายต้องมีการกำหนดวินัยทางการคลังด้านรายได้และรายจ่ายเงินนอกงบประมาณให้ชัดเจน เพื่อเป็นการกำหนดกรอบในการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณให้อยู่ภายใต้หลักวินัยทางการคลัง

5.2.2 กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการโอนหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่าย

ผู้วิจัยเห็นว่า สมควรแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติวิธีงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 โดยกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเพื่อจำกัดอำนาจฝ่ายบริหารในการโอนหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณ ดังนี้

1) การโอนหรือการเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายนั้น จะกระทำได้ต่อเมื่อเสนอรายการที่โอนหรือเปลี่ยนรายการงบประมาณรายจ่าย ต่อรัฐสภาเพื่อให้ความเห็นชอบและอนุมัติแล้ว เว้นแต่กรณีจำเป็นหรือฉุกเฉิน เช่น เกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติ เพื่อความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือภาวะสงคราม

2) การโอนหรือการเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่าย ให้กระทำได้เฉพาะเพื่อวัตถุประสงค์ที่สอดคล้องกับแผนงานเดิม และจะกระทำมิได้ถ้าแผนงานที่รับโอนนั้นมิได้กำหนดไว้ในกฎหมาย ทั้งนี้ ยอดเงินงบประมาณรายจ่ายรวมที่จะทำการโอนสำหรับหนึ่งปีไม่สามารถโอนเกินร้อยละ 2 ของงบประมาณรายจ่าย

3) ห้ามโอนหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่าย ที่มีผลให้มีการเพิ่มภาระผูกพันงบประมาณข้ามปี

ทั้งนี้ หลักเกณฑ์และเงื่อนไขดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยได้ศึกษาวิเคราะห์มาจากกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณของสาธารณรัฐฝรั่งเศสในบทที่ 3 ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าควรมาปรับใช้กับกฎหมายของประเทศไทยอย่างยิ่ง เพื่อลดปัญหาในการใช้จ่ายงบประมาณที่ไม่สอดคล้องต่อหลักวินัยทางการคลังของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ

5.2.3 การเสนอรายงานงบประมาณรายจ่ายของฝ่ายบริหาร

ในการติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ผู้วิจัยขอเสนอแนะให้แก้ไข พระราชบัญญัติวิธีงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 ดังนี้

1) ให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ เสนอบัญชีรายรับรายจ่ายงบประมาณ และรายงานการดำเนินการตามโครงการหรือแผนงานที่ได้รับอนุมัติงบประมาณต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อรับรองโดยตรง

2) ในกรณีมีการโอนหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ต้องเสนอรายงานงบประมาณที่มีการโอนหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณนั้น ต่อ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ทั้งนี้ ข้อเสนอแนะดังกล่าว ผู้วิจัยได้ศึกษาวิเคราะห์มาจากมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการติดตามตรวจสอบงบประมาณของประเทศญี่ปุ่นในบทที่ 3 ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าสมควรนำมาปรับใช้กับกฎหมายของประเทศไทยอย่างยิ่ง เพื่อประสิทธิภาพในการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณและเป็นไปตามหลักการงบประมาณที่ดี ว่าด้วยหลักการตรวจสอบได้ (Accountability)

5.2.4 ข้อกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเดินทางไปศึกษาดูงานต่างประเทศ

เนื่องจาก ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 นั้น มิได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณในการศึกษาดูงานต่างประเทศ ของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจไว้อย่างชัดเจนเป็นรูปธรรม จึงเป็นปัญหาและช่องโหว่ในการใช้จ่ายงบประมาณด้วยเหตุนี้เอง ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนะให้เพิ่มเติมหลักเกณฑ์และเงื่อนไข ไว้ในระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 ดังต่อไปนี้

1) การใช้จ่ายงบประมาณในการศึกษาดูงานต่างประเทศของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ นั้น ต้องทำรายงานแผนโครงการล่วงหน้าและรายงานวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่จะได้รับ ประกอบกับงบประมาณการรายจ่าย เสนอต่อสภาให้ความเห็นชอบและอนุมัติก่อนมีการใช้จ่ายงบประมาณดังกล่าว

2) บุคลากรของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ที่ไปศึกษาดูงานต่างประเทศนั้น ต้องเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับแผนงานดังกล่าวโดยตรงและสามารถนำความรู้ความสามารถกลับมาพัฒนาประเทศไทยต่อไปได้

3) การใช้จ่ายงบประมาณในการศึกษาดูงานต่างประเทศ ของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ต้องปฏิบัติตามภายใต้กฎหมายว่าด้วยการเงินการคลังของรัฐ

อนึ่ง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยได้ศึกษาและวิเคราะห์มาจาก ปัญหาข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณของประเทศไทย โดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ชี้มูลความผิด และศาลได้มีคำพิพากษาแล้ว นำมาเปรียบเทียบ รวมถึง คำสั่งนายกรัฐมนตรี และมติคณะมนตรี รวมถึงความเห็นของคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายงบประมาณในการศึกษาดูงาน ในบทที่ 2 มาวิเคราะห์และปรับใช้ เพื่อลดปัญหาในการใช้จ่ายงบประมาณที่ไม่คุ้มค่าและไม่จำเป็น โดยเฉพาะการใช้จ่ายงบประมาณในการศึกษาดูงานต่างประเทศของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ

บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม. การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541.

ข่าววันที่ 6 มีนาคม 2558. “การเมืองกรุงเทพธุรกิจ.” http://www.bangkokbiznews.com/blog/detail/633903

จักราวดี อนุโยธา. “แนวทางในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการงบประมาณแผ่นดิน : ศึกษากรณีการอนุมัติงบประมาณรายรับและรายจ่าย.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544.

ชาลินี นิธินันท์. คำอธิบายพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502. กรุงเทพมหานคร : สำนักงบประมาณ, 2541.

ชวลิต ศรีโฉมงาม. “ข้อจำกัดทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมงบประมาณแผ่นดินของรัฐสภา.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541.

ณรงค์ สัจพันโรจน์. การจัดทำ อนุมัติและบริหารงบประมาณแผ่นดิน ทฤษฎีและปฏิบัติ. กรุงเทพมหานคร : บริษัท บพิธการพิมพ์, 2538.

ธรรมาภิบาล สลค. http://www.socgg.soc.go.th/History1.html, 7 กันยายน 2559.

ธนาคารแห่งประเทศไทย. “วินัยการคลัง.” http://mcot-web.mcot.net/fm965/site/content/id/518879f6150ba015450003d1#.V-STqPmLTIU, 7 กันยายน 2559.

ปรีชา สุวรรณทัต. วิชาธรรมศาสตร์ว่าด้วยการคลัง. พิมพ์ครั้งที่ 4 กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2557.

ไพรัช ตระการศิรินนท์. งบประมาณแผ่นดิน. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : หจก. ธนุชพริ้นติ้ง (โรงพิมพ์ดาว), 2544.

พรรณี บุญดีสุวรรณ. “สรุปสาระสำคัญของระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544.”

พัชราภรณ์ เสนีวงษ์. “มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินประเภทเงินนอกงบประมาณตามหลักวินัยทางการคลัง.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2554.

พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต. (17 มีนาคม, 2560). “การดูงาน : ตัวอย่างการผิดเพี้ยนเชิงหลักคิดของสังคมไทย.” http://www.manager.co.th/Weekend/ViewNews.aspx? NewsID= 9600000027024, 20 มีนาคม 2560.

ภูมิ โชคเหมาะ. กฎหมายเกี่ยวกับสถาบันการคลังของรัฐ พิมพ์ครั้งที่ 1 ฉบับปรับปรุงใหม่ กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2555.

ภาวิน ศิริประภานุกูล. “โครงการวิเคราะห์และติดตามกฎหมายร่างกฎหมาย บทวิเคราะห์กฎหมายส่งเสริมวินัยการเงินการคลัง.” สถาบันพระปกเกล้า, ตีพิมพ์เมื่อ 11 กรกฎาคม พ.ศ. 2556

มูลนิธิชัยพัฒนา. http://www.chaipat.or.th/site_content/34-13/3579-2010-10-08-05-24-39.html, 7 กันยายน 2559.

ยุทธนา สาโยชนกร. “การควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณโดยฝ่ายนิติบัญญัติ.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2556.

วิมล ชาตะมีนา และคณะ. การศึกษาวินัยทางการคลังของประเทศไทย (อดีตสู่ปัจจุบัน) และแนวทางในการเสริมสร้างวินัยทางการคลังตามหลักสากล (โครงการวิจัย)

ศุภชัย พาณิชย์ภักดิ์. “ความเห็นในกรุงเทพธุรกิจ.” ฉบับวันศุกร์ที่ 15 มิถุนายน พ.ศ. 2550

ศิริพงศ์ อทัญญตา. แนวทางปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548. กรุงเทพมหานคร : สำนักงบประมาณ, 2548.

สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ : โครงการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนากฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการงบประมาณ. กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2552).

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ. (1 พฤษภาคม, 2557). “วินัยการเงินการคลังภาครัฐ.” http://audit.police.go.th/app/data/activity/18/01052557-morning_money_rule.pdf, 7 กันยายน 2559.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. http://www.opdc.go.th/content.php?menu_ id= 5&content_id=2442, 7 กันยายน 2559.

หนี้สาธารณะ. “วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี.” https://th.wikipedia.org/wiki/%E0%B8% AB%E0% B8%99%E0%B8%B5%E0%B9%89%E0%B8%AA%E0%B8%B2%E0%B8%98% E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%93%E0%B8%B0, 7 กันยายน 2559.

หลักธรรมาภิบาล. http://www.sci.ubu.ac.th/document/% E0%B8%AB%E0%B8% A5%E0% B8%B1%E0%B8%81%E0%B8%98%E0%B8%A3%E0%B8%A3%E0%B8%A1%E 0%B8%B2%E0%B8%A0%E0%B8%B4%E0%B8%9A%E0%B8%B2%E0%B8% A5.pdf, 7 กันยายน 2559.

อรพิน ผลสุวรรณ์ สบายรูป. กฎหมายการคลัง. พิมพ์ครั้งที่ 3 แก้ไขเพิ่มเติม. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557.

อรัญ ธรรมโน. ความรู้ทั่วไปทางการคลัง พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : บริษัท ไทยวิจัยและฝึกอบรม จำกัด, 2548.

เอื้ออารีย์ อิ้งจะนิล. หลักกฎหมายการคลัง. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2558.

เอกสิทธิ์ ยุทธชัยวรกุล. “มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมงบประมาณแผ่นดินโดยรัฐสภา : ศึกษากรณีการผูกพันงบประมาณข้ามปี.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2553.

เอกสารสำนักนโยบายและแผนงบประมาณ. “สำนักงบประมาณ” http://61.19.241.70/rkj/uploadword/691288.doc, 7 กันยายน 2559.

ThaiPublica ไทยพับลิก้า. (22 กันยายน 2012). “กล้าพูดความจริง.” http://thaipublica.org/2012/09/house-of-representatives-spent-abroad/, 7 กันยายน 2559.

Nation TV. (29 กันยายน, 2559). http://www.nationtv.tv/ main/program/PRIMETIME/378517965/?_ga=2.198275178.453785571.1494904526-1477568230.1494904526, 7 กันยายน 2559.

ภาษาต่างประเทศ

Frank P.Sherwood. The Management Approach to Budgeting. Brussels : International Institute of Adminstrative Science, 1964.

Gilbert Orsoni et Cèline Viessant. Èlèments de finances publiques, Economica, 2005.

Harold M.Grooves. Financing Government. 5th Edition, New York : Heney Holt and Company, 1958.

Jesse Burkhead. Government Budgeting. New York : John Wiley & Sons, 1959.

Paul-Marie Gaudemet et Joël Molinier. finances publiques, T.I, 7e editions, Montchrestien, 1996.

Robert D. Lee Jr. and Ronald W. Jhonson. Public Budgeting System, Second Edition, Baltimore. Maryland : University Park Press, 1977.

Samuel J, Burnstein and Patrick O'Hara. Public Administration : Organization, People and Public Policy. New York : Harper & Row, 1979.

Thomas D. Lynch. Public Budgeting in America. New York : Prentice-Hall, 1979.

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-นามสกุล	ธาดา แสงสุวรรณ
ประวัติการศึกษา	พ.ศ. 2553 นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต พ.ศ. 2554 ประกาศนียบัตรทนายความ รุ่นที่ 37 พ.ศ. 2557 เนติบัณฑิตไทย สมัยที่ 67
ตำแหน่งและสถานที่ทำงานปัจจุบัน	กรรมการนักศึกษาสำนักอบรมศึกษากฎหมาย แห่งเนติบัณฑิตยสภา สมัยที่ 65 ทนายความ สำนักงานกฎหมายสัตตนิติ ที่ปรึกษากฎหมาย บริษัท เจพี เวิลด์ แอดเวอร์ไทส์ จำกัด (มหาชน) ที่ปรึกษากฎหมาย บริษัท กองจู คลินิก จำกัด