



รายงานการศึกษาทางวิชาการ
เรื่อง

การศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2560 ว่าด้วยการจ่ายเงินแผ่นดิน

จัดทำโดย

นายสรเดช ธรรมสาร

นิติกรปฏิบัติการ

กลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

งบประมาณรายจ่ายประจำปี

สำนักกรรมการธิการ 1 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

คำนำ

รายงานการศึกษาทางวิชาการฉบับนี้เป็นรายงานเพื่อเตรียมความพร้อมสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการ เพื่อขับเคลื่อนการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาสำนักกรรมการ 1 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความรู้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ว่าด้วยเรื่องหลักการจ่ายเงินแผ่นดิน ซึ่งรายงานการศึกษาทางวิชาการฉบับนี้มีเนื้อหาที่ประกอบไปด้วยการพิจารณาความหมายของคำว่า “เงินแผ่นดิน” การพิจารณาหลักการจ่ายเงินแผ่นดินที่กฎหมายอนุญาตให้สามารถกระทำได้ และการพิจารณาบทบัญญัติตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด โดยทำการศึกษาลักษณะการจ่ายเงินแผ่นดิน และการพิจารณา “กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ” เพื่อให้เกิดความชัดเจน โปร่งใส ตรวจสอบได้ และต้องกระทำด้วยความระมัดระวังเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน

ผู้เขียนได้ทำการศึกษาค้นคว้าหลักการจ่ายเงินแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เนื่องจากการจ่ายเงินแผ่นดินเป็นเรื่องทางวิชาการทางด้านกฎหมายที่น่าสนใจ อันจะนำไปสู่การพัฒนาทางด้านความรู้เกี่ยวกับหลักการจ่ายเงินแผ่นดินให้แก่บุคคลทั่วไปได้รับรู้ถึงที่มาของงบประมาณของประเทศไทย อีกทั้งยังมุ่งหวังให้การวิเคราะห์และการอธิบายความเห็นทางด้านกฎหมายในรายงานการศึกษาทางวิชาการฉบับนี้ เพื่อส่งผลให้หลักการจ่ายเงินแผ่นดินมีความชัดเจน โปร่งใส ตรวจสอบได้มากขึ้นอีกด้วย หวังว่ารายงานการศึกษาทางวิชาการฉบับนี้จะให้ความรู้ และเป็นประโยชน์แก่ผู้อ่านทุก ๆ ท่าน หากมีข้อเสนอแนะหรือข้อผิดพลาดประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้และขออภัยมา ณ ที่นี้ด้วย

สรเดช ธรรมสาร

มิถุนายน 2561

บทคัดย่อ

ปัจจุบันหลักการจ่ายเงินแผ่นดินเป็นหลักและวิธีการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้การจ่ายเงินแผ่นดินต้องจ่ายตามที่กฎหมายที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้อำนาจไว้ โดยการจ่ายเงินแผ่นดินนั้นต้องมีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และต้องกระทำด้วยความระมัดระวังเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนที่เป็นเจ้าของเงินแผ่นดิน ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเข้าใจในบทบัญญัติมากขึ้น จึงต้องศึกษาถึงความหมายของคำว่า เงินแผ่นดิน พร้อมทั้งกฎหมายที่อนุญาตให้สามารถจ่ายเงินแผ่นดิน และวิธีการของข้อยกเว้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดและศึกษาหลักการ และเหตุผลของกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ

จากการศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ว่าด้วยการจ่ายเงินแผ่นดิน พบว่า ได้กำหนดหลักที่จะกระทำโดยเฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายที่กำหนดไว้เท่านั้น แต่เมื่อพิจารณาถึงแม่บทหลักที่กำหนด “หลักเฉพาะ” และ “ข้อยกเว้น” ในการจ่ายเงินของแผ่นดินกับความสัมพันธ์ของกฎหมายการคลังที่เป็นหลักเฉพาะในการอนุญาตให้จ่ายเงินแผ่นดิน และหลักเฉพาะของกฎหมายตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดต้องมีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และต้องกระทำด้วยความระมัดระวังเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนที่เป็นเจ้าของเงินแผ่นดิน ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเข้าใจในหลักเกณฑ์ของการจ่ายเงินแผ่นดินต้องพิจารณาความหมายของคำว่า “เงินแผ่นดิน” และหลักเฉพาะในการจ่ายเงินแผ่นดินที่กฎหมายอนุญาตไว้ 5 ประเภท คือ กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือกฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง หรือกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ อีกทั้งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดข้อยกเว้น “ในกรณีที่เป็นเร่งด่วนจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งการจ่ายเงินแผ่นดินโดยอาศัยข้อยกเว้นต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามที่พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 หรือพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 บัญญัติไว้ อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการยืมเงินคงคลังไปดำเนินการใช้จ่ายตามนโยบายของรัฐบาล ในกรณีที่จำเป็นเร่งด่วนนั้น รัฐบาลก็ต้องหารายได้มาชดใช้เงินงบประมาณที่จ่ายไปก่อนในภายหลังตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 140 กำหนดไว้

เมื่อพิจารณาถึงหลักของการจ่ายเงินแผ่นดินที่กฎหมายอนุญาตให้สามารถกระทำได้ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดนั้น จะเห็นได้ว่าเมื่อพิจารณาถึงรัฐธรรมนูญ ปี 2560 มาตรา 140 ได้กำหนดการจ่ายเงินแผ่นดินต้องจ่ายได้โดยอาศัยอำนาจตามที่กฎหมายกำหนดทั้ง 5 ประเภทเพียงเท่านั้น ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง หรือกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ซึ่งเมื่อเทียบกับรัฐธรรมนูญ ปี 2550 มาตรา 169 กำหนดให้การจ่ายเงินแผ่นดินสามารถกระทำได้เพียง 4 ประเภท ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ และกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง ทำให้หลักเกณฑ์การจ่ายเงินแผ่นดินที่กฎหมายอนุญาตให้สามารถกระทำได้ตามรัฐธรรมนูญ ปี 2560 มีการเพิ่มกฎหมายที่ให้อำนาจในการจ่ายเงินแผ่นดินขึ้นมาอีกหนึ่งฉบับ คือ “กฎหมายว่าด้วยการเงินการคลังของรัฐ” ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ปี 2560 มาตรา 62 ที่มากำหนดกรอบการใช้จ่ายทั้งเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืนตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และจัดระบบภาษีให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคมทั้งด้านรายได้และรายจ่ายตามหลักเกณฑ์การจ่ายเงินแผ่นดินที่รัฐธรรมนูญ ปี 2560 กำหนด ซึ่งได้มีการ

ประกาศใช้ เรียกว่า พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 โดยมีวัตถุประสงค์ให้รัฐ หน่วยงานของรัฐ และหน่วยงานอื่นของรัฐตามที่กฎหมายกำหนด ต้องดำเนินการตามนโยบาย การจัดทำงบประมาณ ต้องรักษาวินัยการเงินการคลังตามพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืนตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และก่อให้เกิดประโยชน์จากการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้เพื่อเป็นกรอบในการดำเนินนโยบายการคลังของรัฐ การจัดทำงบประมาณ การจัดการรายได้ การใช้จ่าย การบริหารเงิน ตลอดจนการก่อหนี้ ซึ่งนโยบายดังกล่าว อาจส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่และภาระหน้าที่ประชาชนต้องมีส่วนรับผิดชอบ แต่อย่างไรก็ตามการกำหนด กรอบและแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน มีแผนแม่บทระยะกลางและการตรวจสอบที่รัดกุม รวมทั้งกำหนดให้มีการบริหารความเสี่ยง ก็อาจส่งผลให้ประชาชนมีความไว้วางใจในการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐมากยิ่งขึ้น

จากปัญหาดังกล่าว ผู้เขียนขอเสนอแนะว่าควรพิจารณาบทบัญญัติ เรื่องการจ่ายเงินแผ่นดิน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช 2550 มาตรา 169 วรรคสองและวรรคสามเดิม ที่กำหนดเรื่อง ของภาวะสงครามหรือการรบ สามารถการโอนงบประมาณที่ไปใช้ในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในกรณีที่มีเหตุ ฉุกเฉิน หรือการโอนหรือนำรายจ่ายตามงบประมาณที่กำหนดไว้ในรายการใดไปใช้ในรายการอื่น ได้ทันทีแล้ว แจ้งให้รัฐสภาทราบ แต่เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช 2560 มาตรา 140 กับมิได้กำหนดในเรื่องนี้ไว้ ส่งผลให้ไม่สามารถควบคุมในเรื่องของการโอนงบประมาณรายจ่ายได้ และต้อง มีรายงานให้รัฐสภาทราบ เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถรับทราบการดำเนินงานของหน่วยงานที่ดำเนินการ ดังกล่าว และในส่วนของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์ หรือวิธีการดำเนินการตามกฎหมายให้มีความชัดเจนและต้องมีการตรากฎหมายลำดับรองอีกหลายฉบับออกใช้ บังคับเพื่อกำหนดรายละเอียดการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งหากไม่สามารถดำเนินการออกกฎหมาย ลำดับรองได้ย่อมส่งผลให้เกิดปัญหา

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อ	ก
สารบัญ	ค
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	2
1.3 ขอบเขตของการศึกษา	2
1.4 นิยามศัพท์เฉพาะ	2
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	3
บทที่ 2 การทบทวนความหมาย แนวคิด ทฤษฎีและหลักการที่เกี่ยวข้อง	4
2.1 ความหมาย ความสำคัญ และลักษณะของงบประมาณที่ดี	4
2.1.1 ความหมายของเงินแผ่นดิน	4
2.1.2 ความหมายของงบประมาณแผ่นดิน	5
2.1.3 ลักษณะของงบประมาณที่ดี	8
2.1.4 แหล่งที่มาของเงินงบประมาณ	10
2.2 หลักทั่วไปเกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดิน	12
2.2.1 หลักการของงบประมาณแผ่นดิน	12
2.2.2 หลักสมัยใหม่ของกฎหมายงบประมาณ	13
บทที่ 3 ผลการศึกษา	16
3.1 การพิจารณาหลักการจ่ายเงินแผ่นดิน	16
3.2 การพิจารณากฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ	21
บทที่ 4 สรุปผลการศึกษา อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ	24
4.1 สรุปผลการศึกษา	24
4.2 อภิปรายผล	26
4.3 ข้อเสนอแนะ	27
บรรณานุกรม	

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้มีวัตถุประสงค์ทางการเมือง การคลัง เศรษฐกิจ และสังคม เพื่อกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติควบคุมการบริหารของรัฐบาลและการจัดระเบียบการเงินแผ่นดินของรัฐบาล งบประมาณแผ่นดินจึงเป็นเครื่องมือที่สำคัญอย่างหนึ่งของการบริหารประเทศในการควบคุมสภาพทางเศรษฐกิจภายในประเทศให้เป็นไปในทิศทางที่ต้องการในแต่ละปีงบประมาณ¹ ทำให้การใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินของรัฐบาลต้องกำหนดเป็นแบบแผนและแหล่งที่มาของการจัดหารายรับเพื่อให้เพียงพอกับรายจ่ายในรอบระยะเวลาที่กำหนดไว้ เรียกว่า “งบประมาณแผ่นดินประจำปี” ซึ่งงบประมาณแผ่นดินประจำปีดังกล่าวจะมีสำนักงบประมาณเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดทำงบประมาณแผ่นดิน โดยมีหน้าที่ในการดำเนินงานรวบรวมโครงการตามแผนงานและการจัดสรรงบประมาณด้านต่างๆ ของหน่วยงานราชการทุกหน่วยงาน รวมทั้งภาครัฐวิสาหกิจทั้งหมดเพื่อให้มีความสอดคล้องกับแผนงานตามที่กำหนดไว้ เพื่อเข้าสู่กระบวนการนำเสนอเพื่อพิจารณาตามขั้นตอนของการบังคับใช้² ด้วยเหตุนี้ การจัดทำงบประมาณแผ่นดินจึงเป็นสิ่งที่สำคัญในการวางแผนการดำเนินงานของรัฐบาลไว้ล่วงหน้า และเป็นเครื่องมือในการวางแผนการใช้จ่ายและการหารายรับที่ทำให้สามารถคาดคะเนสภาพเศรษฐกิจของประเทศในปีต่อไป นอกจากนี้ยังเป็นการช่วยให้รัฐบาลสามารถบริหารการคลังได้อย่างมีประสิทธิภาพภายในขอบเขตของงบประมาณที่จัดทำขึ้น

งบประมาณแผ่นดินจึงเป็นเครื่องมือที่สำคัญทางการคลังของรัฐบาลในการพัฒนาประเทศ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของรัฐในทางเศรษฐกิจ การจัดสรรการใช้ทรัพยากร การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายไปยังหน่วยงานของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชน การกระจายรายได้และความมั่งคั่ง ซึ่งการใช้งบประมาณเหล่านี้จะส่งผลต่อสังคมทำให้ประชาชนเข้าถึงการบริการสาธารณะของรัฐในการดำรงชีพ เช่น การรักษาพยาบาล โครงการประกันสังคม การศึกษา การสร้างอาชีพ อีกทั้งงบประมาณยังมีหน้าที่ในการรักษาเสถียรภาพในทางเศรษฐกิจ การส่งเสริมความเจริญเติบโตหรือในภาวะที่เศรษฐกิจตกต่ำงบประมาณจึงเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการกระตุ้นเศรษฐกิจ³ ทำให้เงินต่าง ๆ เหล่านี้ที่อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐบาล หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กองทุนสาธารณะ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และไม่ว่าจะเป็นเงินกู้ เงินคงคลังและเงินรายได้จากทรัพย์สินและ

¹วิชาการ.คอม, งบประมาณแผ่นดิน, สืบค้นเมื่อวันที่ 24 ตุลาคม 2560, จาก <http://www.vcharkarn.com/vblog/39018>

²เศรษฐศาสตร์, งบประมาณแผ่นดิน, สืบค้นเมื่อวันที่ 24 ตุลาคม 2560, จาก http://skulltongza.blogspot.com/2012/02/blog-post_212.html

³สุปรียา แก้วละเอียต, กฎหมายงบประมาณของประเทศไทย, พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560), น. 5-6.

สิทธิประโยชน์อื่นที่รัฐบาล หรือหน่วยงานของรัฐถือกรรมสิทธิ์หรือครอบครองเพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดินโดยรวม ทั้งที่เป็นเงินงบประมาณรายจ่าย เงินรายได้แผ่นดินและเงินนอกงบประมาณให้ถือเป็น “เงินแผ่นดิน” และให้หมายความรวมถึงเงินคงคลังด้วย อีกทั้งหลักการจ่ายเงินแผ่นดินเป็นหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้การจ่ายเงินแผ่นดินต้องจ่ายโดยกฎหมายเฉพาะที่รัฐธรรมนุญกำหนดเท่านั้น กฎหมายอื่นที่นอกเหนือไปจากที่รัฐธรรมนุญกำหนดไว้ไม่สามารถให้อำนาจในการจ่ายเงินแผ่นดินได้ ผู้ศึกษาจึงทำการศึกษถึงหลักเกณฑ์การจ่ายเงินแผ่นดิน โดยเริ่มจากการทำความเข้าใจในความหมายของคำว่า “เงินแผ่นดิน” และพิจารณาหลักเกณฑ์และวิธีการของข้อยกเว้นตามบทบัญญัติที่รัฐธรรมนุญกำหนดไว้ พร้อมทั้งศึกษา วิเคราะห์กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษา วิเคราะห์หลักการจ่ายเงินแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

1.2.2 เพื่อศึกษา วิเคราะห์กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

1.2.3 เพื่อศึกษาแนวทางแก้ไขและปรับปรุงหลักการจ่ายเงินแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาแบบวิจัยเอกสาร (Documentary Research) จากการค้นคว้าและรวบรวมจากตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 แนวปฏิบัติ ตำรา บทความ และเอกสารที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งศึกษาถึงหลักเกณฑ์การจ่ายเงินแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยเฉพาะกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ เพื่อให้ทราบถึงความหมาย หลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมากยิ่งขึ้น

1.4 นิยามศัพท์เฉพาะ

เงินแผ่นดิน หมายถึง เงินทุกประเภทที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กองทุนสาธารณะ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันก่อให้เกิดรายได้จากทรัพย์สินและสิทธิประโยชน์อื่นที่หน่วยงานของรัฐถือกรรมสิทธิ์หรือครอบครองเพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดิน และให้หมายความรวมถึงเงินคงคลังและรวมถึงเงินแผ่นดินประเภทอื่น ๆ ที่ไม่ใช่เงินคงคลังด้วย เช่น เงินทุนสำรองเงินตรา ซึ่งเป็นทุนสำรองหนุนหลังเงินบาทที่ได้ออกใช้ทั้งหมด

อันประกอบด้วย เงินตราต่างประเทศที่ฝากอยู่ในธนาคารนอกราชอาณาจักร หรือในสถาบันการเงินระหว่างประเทศ และเงินที่ใช้จ่ายตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ โดยไม่จำเป็นต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน แต่ไม่รวมถึงเงินของเอกชนซึ่งอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของกระทรวงการคลัง กล่าวคือ ไม่รวมเงินฝาก เงินโอน เงินและทรัพย์สินซึ่งหน่วยงานของรัฐมิไว้ในครอบครองแต่รัฐไม่ได้เป็นเจ้าของ

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.5.1 ทำให้ทราบถึงหลักการจ่ายเงินแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

1.5.2 ทำให้ทราบถึงกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

1.5.3 ทำให้ทราบถึงแนวทางแก้ไขและปรับปรุงหลักการจ่ายเงินแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

1.5.4 รายงานฉบับนี้เป็นข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

บทที่ 2

การทบทวนความหมาย แนวคิด ทฤษฎีและหลักการที่เกี่ยวข้อง

หลักการจ่ายเงินแผ่นดินเป็นหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเกี่ยวกับการจ่ายเงินแผ่นดินทุกกรณี ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเข้าใจถึงหลักการจ่ายเงินแผ่นดินมากขึ้น จึงต้องการศึกษาถึงความหมายของคำว่า เงินแผ่นดิน และความหมายของงบประมาณแผ่นดิน และศึกษาถึงลักษณะของงบประมาณที่ดี แหล่งที่มาของเงินงบประมาณ และหลักกฎหมายสมัยใหม่ของงบประมาณแผ่นดิน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เข้าใจในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เกี่ยวกับหลักการจ่ายเงินแผ่นดินมากขึ้น

2.1 ความหมาย ความสำคัญ และลักษณะของงบประมาณที่ดี

2.1.1 ความหมายของเงินแผ่นดิน

“เงินแผ่นดิน” หมายถึง เงินทุกชนิดของแผ่นดิน มีความหมายรวมถึงเงินคงคลังและรวมถึงเงินแผ่นดินประเภทอื่น ๆ ที่ไม่ใช่เงินคงคลังด้วย เช่น เงินทุนสำรองเงินตรา ซึ่งเป็นทุนสำรองหนุนหลังเงินบาทที่ได้ออกใช้ทั้งหมด อันประกอบด้วย เงินตราต่างประเทศที่ฝากอยู่ในธนาคารนอกราชอาณาจักร หรือในสถาบันการเงินระหว่างประเทศ เป็นต้น⁴

“เงินแผ่นดิน” หมายถึง บรรดาเงินทั้งปวงที่ส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นของรัฐได้รับเป็นกรรมสิทธิ์ ไม่ว่าเงินนั้นจะอยู่ในบัญชีเงินคงคลังหรือไม่ก็ตาม แต่ไม่รวมถึงเงินของเอกชน ซึ่งอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของกระทรวงการคลัง กล่าวคือ ไม่รวมเงินฝาก เงินโอน เงินและทรัพย์สินซึ่งหน่วยงานของรัฐมีไว้ในครอบครองแต่รัฐไม่ได้เป็นเจ้าของ⁵

“เงินแผ่นดิน” หมายถึง เงินของประชาชนทั้งชาติโดยหมายความรวมถึงบรรดาเงินทั้งปวง ทรัพย์สิน สิทธิ และผลประโยชน์ ที่รัฐเป็นเจ้าของหรืออยู่ในความครอบครองของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นเงินงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ เงินกู้ เงินอุดหนุน เงินบริจาค หรือเงินช่วยเหลือจากแหล่งในประเทศหรือต่างประเทศอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานรัฐนั้น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้มีภาระต้องชำระคืนทั้งเงินต้นหรือดอกเบี้ยจากเงินที่ตั้งไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปี⁶

⁴ปรีชา สุวรรณทัต, พระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อน พ.ศ. 2518, ใน รวมบทความกฎหมายการคลัง 2, สมคิด เลิศไพฑูรย์ บรรณาธิการ, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2537), น.32.

⁵สุปรียา แก้วละเอียต, เรื่องเดิม, น. 185.

⁶คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 3 - 4/ 2557

ตรวจเงินแผ่นดิน หมายความว่า ตรวจสอบการเงินของหน่วยรับตรวจ ซึ่งรวมถึงตรวจการจัดเก็บรายได้ การรับ การใช้จ่าย การใช้ประโยชน์ การเก็บรักษา และการบริหาร ซึ่งเงิน ทรัพย์สิน สิทธิ และผลประโยชน์ของหน่วยรับตรวจหรือที่อยู่ในความครอบครองหรืออำนาจใช้จ่ายของหน่วยรับตรวจว่าเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี และแบบแผนการปฏิบัติราชการหรือไม่ และตรวจว่าการใช้จ่ายเงินหรือการใช้ประโยชน์นั้นเป็นไปตามวัตถุประสงค์ ประหยัด เกิดผลสัมฤทธิ์ และมีประสิทธิภาพหรือไม่ รวมตลอดถึงการตรวจสอบรายการการเงินของหน่วยรับตรวจและแสดงความเห็นต่อผลของการตรวจสอบ และการตรวจสอบอื่นที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ⁷

จากการให้ความหมายของ “เงินแผ่นดิน” ดังกล่าว ข้างต้นจึงสรุปความหมายของ “เงินแผ่นดิน” ได้ ดังนี้ “เงินแผ่นดิน” หมายถึง เงินทุกประเภทที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กองทุนสาธารณะ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันก่อให้เกิดรายได้จากทรัพย์สินและสิทธิประโยชน์อื่นที่หน่วยงานของรัฐถือกรรมสิทธิ์หรือครองครองเพื่อประโยชน์ในการบริหารรายการเงินแผ่นดิน และให้มีความหมายรวมถึงเงินคงคลังและรวมถึงเงินแผ่นดินประเภทอื่น ๆ ที่ไม่ใช่เงินคงคลังด้วย เช่น เงินทุนสำรองเงินตรา ซึ่งเป็นทุนสำรองหนุนหลังเงินบาทที่ได้ออกใช้ทั้งหมดอันประกอบด้วย เงินตราต่างประเทศที่ฝากอยู่ในธนาคารนอกราชอาณาจักรหรือในสถาบันการเงินระหว่างประเทศ และเงินที่ใช้จ่ายตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะโดยไม่จำเป็นต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน แต่ไม่รวมถึงเงินของเอกชนซึ่งอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของกระทรวงการคลัง กล่าวคือ ไม่รวมเงินฝาก เงินโอน เงินและทรัพย์สินซึ่งหน่วยงานของรัฐมิไว้ในครอบครองแต่รัฐไม่ได้เป็นเจ้าของ

2.1.2 ความหมายของงบประมาณแผ่นดิน

“งบประมาณแผ่นดิน” ในที่นี้ ได้ให้คำนิยามโดยพิจารณาความหมายของคำว่า “งบประมาณรายจ่าย” และ “ปีงบประมาณ” และอาศัยการเทียบเคียงกับหลักเกณฑ์ “การจ่ายเงินแผ่นดิน” ดังนี้

เมื่อพิจารณาถึงความหมายเฉพาะของงบประมาณแผ่นดิน ได้อธิบายที่มาของความหมายดั้งเดิมของคำว่า งบประมาณ (แผ่นดิน) ในลักษณะที่คล้ายกัน กล่าวคือ คำว่า งบประมาณ ซึ่งในภาษาอังกฤษใช้คำว่า “Budget” นั้น มีที่มาจากคำภาษาฝรั่งเศสโบราณว่า “Bougette” ในประเทศอังกฤษแต่เดิมคำว่า Budget หมายถึง กระเป๋าหนังใบใหญ่ซึ่งเสนาบดีคลัง (ต่อมาคือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง) ของกษัตริย์ใช้บรรจุเอกสารต่าง ๆ ที่แสดงถึงความต้องการของประเทศ และทรัพยากรที่มีอยู่ไปแถลงต่อรัฐสภา และต่อมา ความหมายของคำว่า Budget ได้เปลี่ยนจากตัวกระเป๋าที่มีความหมายถึง เอกสารต่าง ๆ ที่บรรจุอยู่ในกระเป๋า⁸

⁷พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 4

⁸ไพศาล ชัยมงคล, งบประมาณแผ่นดิน: ทฤษฎีและปฏิบัติ, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร: บริษัท สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, 2526), น. 18.

นอกจากนี้ความหมายของคำว่า งบประมาณแผ่นดิน ยังมีนักวิชาการหลายท่านได้นิยามความหมายของงบประมาณแผ่นดินไว้ ดังต่อไปนี้

เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม ได้ให้ความหมายของคำว่างบประมาณแผ่นดินไว้ว่า งบประมาณ คือ แผนการปฏิบัติงานของรัฐบาลที่แสดงในรูปตัวเงินที่เสนอต่อรัฐสภาในช่วงระยะเวลาหนึ่ง กล่าวคือ รัฐบาลจะเสนองบประมาณในรูปของร่างกฎหมายต่อรัฐสภาเพื่อขออนุมัติดำเนินการต่าง ๆ ตามนโยบายของรัฐบาล ซึ่งในแต่ละประเทศจะมีกฎหมายกำหนดไว้ว่า รัฐบาลจะต้องทำหรือเสนองบประมาณอย่างไร⁹

อเนก เขียรถาวร และคณะ¹⁰ ได้อธิบายความหมายของคำว่างบประมาณแผ่นดินไว้ว่า เป็นแผนการเงินของรัฐบาลที่จัดทำขึ้นเพื่อแสดงรายรับและรายจ่ายของโครงการต่าง ๆ ที่รัฐบาลกำหนดว่าจะกระทำในระยะเวลาที่กำหนด โดยกำหนดจำนวนเงินค่าใช้จ่ายของแต่ละโครงการว่าจะต้องใช้จ่ายเป็นจำนวนเท่าใดและจะหาเงินมาจากทางใด เพื่อนำมาใช้จ่ายตามโครงการนั้น

เสริม วินิจฉัยกุล ได้ให้ความหมายของคำว่างบประมาณแผ่นดินไว้ว่างบประมาณ คือ บัญชีรายรับรายจ่ายของประเทศในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยรัฐจะเป็นผู้กำหนดว่าในระยะหนึ่งโดยปกติจะเป็นปีหนึ่ง ๆ รัฐจะต้องใช้จ่ายในการบริหารเท่าใด และจะมีรายรับเท่าใด โดยทำเป็นรายละเอียดแต่ละรายการเสนอต่อรัฐสภา เมื่อรัฐสภาได้อนุมัติแล้วก็ตราเป็นกฎหมายบังคับใช้ต่อไป¹¹

ชาญชัย มุสิกนิศากร ได้ให้ความหมายของคำว่างบประมาณไว้ว่า งบประมาณ คือ เอกสารทางการเงินที่แสดงรายรับและรายจ่ายของรัฐบาลในระยะเวลาหนึ่ง ซึ่งปกติจะกำหนดระยะเวลา 1 ปี และต้องทำเป็นกฎหมายโดยยกร่างเป็นพระราชบัญญัติเพื่อขอความเห็นชอบต่อรัฐสภา นอกจากนี้ งบประมาณในแง่นโยบายการคลังสามารถใช้เป็นเครื่องมือเพื่อสนองเป้าหมายด้านต่าง ๆ ทางเศรษฐกิจ ในแง่นโยบายการเมืองสามารถใช้เป็นเครื่องมือของฝ่ายนิติบัญญัติในการควบคุม การบริหารงานของฝ่ายบริหาร และในแง่นโยบายทางสังคมสามารถใช้เป็นเครื่องมือสนองนโยบาย ความเท่าเทียมกันระหว่างบุคคลในประเทศในแง่รัฐบริการหรือสวัสดิการของรัฐ¹²

สุปรีย์ แก้วละเอียด ได้อธิบายความหมายของงบประมาณแผ่นดินไว้ว่า งบประมาณแผ่นดิน หมายถึง แผนการได้มาซึ่งรายรับไม่ว่าจะเป็นการจัดเก็บรายได้หรือการกู้เงินและแผนการใช้จ่ายเงินเพื่อการบริหารประเทศของรัฐบาลในระยะเวลาหนึ่งเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมาย

⁹เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, *การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย*, พิมพ์ครั้งที่ 9, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552), น. 404-405

¹⁰อเนก เขียรถาวร, สมคิด แสงเพชร และ อัสมิงพงษ์ ฉัตราคม, *การคลังรัฐบาล*, (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2521), น. 22.

¹¹ภูมิ โชคเหมาะ, *กฎหมายเกี่ยวกับสถาบันทางการคลังของรัฐ*, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2549), น. 23.

¹²ชาญชัย มุสิกนิศากร, *กระบวนการงบประมาณของไทย*, เอกสารการสอนชุดวิชา เศรษฐศาสตร์สาธารณะ (Public Economics) หน่วยที่ 1-7 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, (กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัด ฟีนีฟัลลิ่ง, 2528), น. 232.

ที่กำหนดไว้ โดยแผนดังกล่าวปรากฏในเอกสารทางการเงินซึ่งอยู่ในรูปของกฎหมายโดยรัฐสภาเป็นผู้ทำหน้าที่ในการพิจารณาและอนุมัติ¹³

งบประมาณแผ่นดิน¹⁴ (Government Budget) งบประมาณแผ่นดินเป็นแผนการเกี่ยวกับการหารายได้ และการใช้จ่ายเงินตามโครงการต่างๆ ของรัฐบาล ในแต่ละปีรัฐบาลจะต้องทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อแสดงประมาณการว่า รัฐบาลมีโครงการจะทำอะไรบ้าง แต่ละโครงการต้องใช้จ่ายเป็นเงินจำนวนเท่าใด และรัฐบาลจะหารายได้จากทางใดมาใช้จ่ายตามโครงการนั้นๆ งบประมาณแผ่นดินจะแสดง

1) รายจ่ายของรัฐบาลตามประเภทของรายจ่าย และตามลักษณะของงานที่รัฐบาลจะจัดทำ

2) แหล่งรายได้ที่รัฐบาลจัดหามาเป็นค่าใช้จ่ายตามโครงการที่จะปฏิบัติจัดทำ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 4¹⁵ ได้บัญญัติความหมายไว้ว่า “งบประมาณแผ่นดิน” หมายความว่า จำนวนเงินอย่างสูงที่อนุญาตให้จ่ายหรือให้ก่อหนี้ผูกพันได้ ตามวัตถุประสงค์และภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย

“ปีงบประมาณ” หมายความว่า ระยะเวลาตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคมของปีหนึ่งถึงวันที่ 30 กันยายน ของปีถัดไป และให้ใช้ปี พ.ศ. ที่ถัดไปนั้นเป็นชื่อสำหรับปีงบประมาณนั้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 169¹⁶ การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้อีกเฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เว้นแต่ในกรณีจำเป็นเร่งด่วนรัฐบาลจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีเช่นนี้ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชดเชยเงินคงคลังในพระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณรายจ่าย พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป ทั้งนี้ ให้กำหนดแหล่งที่มาของรายได้เพื่อชดเชยรายจ่ายที่ได้ใช้เงินคงคลังจ่ายไปก่อนแล้วด้วย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 140¹⁷ ได้บัญญัติไว้ว่าการจ่ายเงินแผ่นดิน จะกระทำได้อีกเฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือกฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง หรือกฎหมายว่าด้วยวินัยการคลังของรัฐ เว้นแต่ในกรณีจำเป็นรีบด่วนจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีเช่นนี้ ต้องตั้งงบประมาณ

¹³สุปรียา แก้วละเอียด, เรื่องเดิม, น. 67.

¹⁴การเงิน การคลัง การธนาคาร. งบประมาณแผ่นดิน, สืบค้นเมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน 2560, จาก http://highsocialpb.blogspot.com/2015/11/blog-post_20.html

¹⁵พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 4

¹⁶รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 169

¹⁷รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 140

รายจ่ายชดใช้ในพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป

จากการศึกษาความหมายของ “งบประมาณแผ่นดิน” ดังกล่าว ข้างต้นผู้ศึกษาจึงขอสรุปความหมายของ “งบประมาณแผ่นดิน” ตามความเห็นได้ ดังนี้

1) จำนวนเงินที่กฎหมายอนุญาตให้จ่ายหรือให้ก่อหนี้ผูกพันได้ ตามวัตถุประสงค์และภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคมของปีหนึ่งถึงวันที่ 30 กันยายน ของปีถัดไป และให้ใช้ปี พ.ศ. ที่ถัดไป ในการบริหารราชการแผ่นดิน

2) เป็นแผนการเงินของรัฐบาลที่จัดทำขึ้นในรูปแบบของบัญชีรายรับรายจ่ายของประเทศในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยรัฐจะเป็นผู้กำหนดว่าในระยะหนึ่งโดยปกติจะเป็นปีหนึ่ง ๆ รัฐจะต้องใช้จ่ายในการบริหารเท่าใด และจะมีรายรับเท่าใด โดยกำหนดให้สำนักงานงบประมาณเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบจัดทำงบประมาณแผ่นดินและนำเสนอเพื่อพิจารณา เมื่อได้รับอนุมัติจากรัฐสภาแล้วจึงตราออกมาเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อบังคับใช้ต่อไป

3) การจัดทำงบประมาณแผ่นดินเป็นสิ่งสำคัญโดยรัฐบาลต้องดำเนินการบริหารงบประมาณของประเทศในเรื่องของรายรับ รายจ่าย และหนี้สินของรัฐบาลเพื่อให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ ทำให้การจัดทำงบประมาณแผ่นดินจึงมีผลต่อสถานะเศรษฐกิจของประเทศในปัจจุบันและในอนาคต อีกทั้งยังเป็นเครื่องมือในการควบคุมและแก้ไขให้ภาวะเศรษฐกิจของประเทศมีเสถียรภาพ และยังเป็นการบริหารการเงินการคลังได้อย่างมีประสิทธิภาพภายในขอบเขตของงบประมาณตามที่กำหนดไว้ นอกจากนี้ งบประมาณในแง่นโยบายการคลังสามารถใช้เป็นเครื่องมือเพื่อสนองเป้าหมายด้านต่าง ๆ ทางเศรษฐกิจ ในแง่นโยบายการเมืองสามารถใช้เป็นเครื่องมือของฝ่ายนิติบัญญัติในการควบคุม การบริหารงานของฝ่ายบริหาร และในแง่นโยบายทางสังคมสามารถใช้เป็นเครื่องมือสนองนโยบาย ความเท่าเทียมกันระหว่างบุคคลในประเทศในแง่รัฐบริการหรือสวัสดิการของรัฐ

4) งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินส่วนใหญ่ได้มาจากเงินภาษีอากรที่จัดเก็บจากประชาชน การจะนำเงินเหล่านี้ไปใช้จ่ายต้องผ่านความเห็นชอบและผ่านการกลั่นกรองของรัฐสภา ในฐานะผู้แทนของประชาชน ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติการใช้งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินต้องตราเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย หรือที่เรียกว่า “พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ”

2.1.3 ลักษณะของงบประมาณที่ดี

งบประมาณที่ดีและเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงาน ควรจะต้องมีลักษณะ¹⁸ ดังนี้

1) เป็นศูนย์รวมของเงินงบประมาณทั้งหมด เนื่องจากการใช้จ่ายเงินงบประมาณควรใช้จ่ายและพิจารณาจากแหล่งรวมเดียวกันทั้งหมด เพื่อจะได้มีการพิจารณาเปรียบเทียบการใช้จ่ายในแต่ละรายการหรือทุกโครงการว่ารายการใดมีความสำคัญและจำเป็นมากน้อยกว่ากัน หากรายการใดมีความสำคัญและจำเป็นมาก ก็ควรได้รับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายมาก ทั้งนี้

¹⁸ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับงบประมาณ. งบประมาณและประเภทของงบประมาณ, สืบค้นเมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2560, จาก <http://www.plan.rbru.ac.th/download/know.pdf>

เพื่อความยุติธรรมในการจัดสรรเงินงบประมาณ ทุกโครงการควรมีสิทธิเท่าๆ กัน ในการเสนอเข้ารับ การพิจารณาในการจัดสรรงบประมาณ เพื่อจะได้มีการประสานงานและรวมโครงการเข้าด้วยกัน เพื่อป้องกันมิให้มีการทำงานหรือโครงการที่ซ้ำซ้อน อันเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณ ดังนั้น จึงไม่ควร แยกการพิจารณางบประมาณไว้ในหลายส่วนหรือหลายครั้ง ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดการพิจารณาที่ต่างกัน และไม่ยุติธรรม แต่อย่างไรก็ตามในบางโอกาสก็ยังคงมีความจำเป็นที่จะต้องแยกตั้งเงินไว้ต่างหาก เป็นงบบุพิเศษนอกเหนือจากงบประมาณ เช่น งบกลาง งบราชการลับ ถ้ามีจำนวนงบประมาณที่ไม่มาก จนเกินไปก็จะเป็นภัยต่อการบริหารและยังช่วยให้เกิดความสะดวกต่อการบริหารอีกด้วย แต่ถ้ามี การตั้งงบบุพิเศษมีจำนวนที่มากเกินไปก็อาจส่งผลเสียต่อการบริหารงบประมาณ เพราะอาจเป็น การสร้างโอกาสในการแยกเงินมาใช้จ่ายได้ง่ายขึ้นและยังทำให้การบริหารงบประมาณเป็นไปแบบไม่มี แผนและเป้าหมายที่ชัดเจน

2) มีลักษณะของการพัฒนาเป็นหลัก งบประมาณที่ดีควรจะดำเนินการจัดสรร โดยยึดหลักการพัฒนาเพื่อให้เกิดความก้าวหน้าเป็นหลัก เนื่องจากการที่มีงบประมาณในจำนวนจำกัด ควรมีการพิจารณาจัดสรรงบประมาณตามหลักการพัฒนาที่ดีในแต่ละด้านตามลำดับความสำคัญ โดยพิจารณาจากสถานการณ์และความจำเป็น

3) การกำหนดเงินต้องสอดคล้องกับปัจจัยในการทำงาน การจัดงบประมาณ ในแผนงานต้องมีความเหมาะสมกับงานนั้นๆ เพื่อสามารถที่จะจัดทำกิจกรรมให้บรรลุตามเป้าหมาย ที่ตั้งไว้ หรืออีกนัยหนึ่ง คือ การกำหนดเป้าหมายหรือผลที่จะได้รับต้องสอดคล้องกับงบประมาณและ ความเป็นไปได้

4) มีลักษณะที่สามารถตรวจสอบได้ หรือเป็นเครื่องมือที่จะใช้ตรวจสอบ การบริหารงานของหน่วยงานในการจัดงบประมาณตามแผนงาน และควรชี้แจงรายละเอียดของ กิจกรรมต่าง ๆ อย่างพอเพียงและเกิดผลเป็นรูปธรรม

5) มีระยะการดำเนินงานที่เหมาะสม ตามปกติงบประมาณที่ดีควรมีระยะเวลา เหมาะสมตามสถานการณ์โดยไม่สั้นหรือไม่ยาวจนเกินไป โดยทั่วไปจะใช้ระยะเวลา ประมาณ 1 ปี ทั้งนี้ การเริ่มต้นใช้งบประมาณจะเริ่มต้นในเดือนใดนั้น ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของแต่ละหน่วยงาน

6) มีลักษณะช่วยให้เกิดการประหยัดในการทำงานงบประมาณ การบริหารงบประมาณ ตามโครงการต่าง ๆ ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ต้องมีการควบคุมการบริหารงบประมาณไม่ให้เกิน ความจำเป็นหรือฟุ่มเฟือย หรือเป็นการใช้จ่ายงบประมาณที่สูญเปล่า โดยไม่เกิดประโยชน์ที่คุ้มค่า

7) มีลักษณะชัดเจน งบประมาณที่ดีควรมีความชัดเจน เข้าใจง่าย เน้นถึงความสำคัญ แต่ละโครงการได้ดี ไม่คลุมเครือ ง่ายต่อการพิจารณาวิเคราะห์ และเป็นประโยชน์ต่อผู้นำไปปฏิบัติด้วย

8) มีความถูกต้องและเชื่อถือได้ งบประมาณที่ดีจะต้องเป็นงบประมาณที่มีความถูกต้องทั้งในด้านรายละเอียด ด้านตัวเลขของโครงการต่าง ๆ หากงบประมาณมีข้อบกพร่อง ในด้านความถูกต้อง ซึ่งอาจจะเกิดจากความผิดพลาดหรือความไม่รอบคอบก็ตาม อาจก่อให้เกิด ผลเสียหายขึ้นได้ และอาจส่งผลให้งบประมาณไม่ได้รับความเชื่อถือ

9) จะต้องเปิดเผยได้ งบประมาณที่ดีจะต้องมีลักษณะที่สามารถจะเปิดเผย แก่สาธารณะ หรือผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องรับทราบได้ ต้องไม่ถือเป็นความลับ เพราะการเปิดเผยเป็นการ แสดงถึงความบริสุทธิ์และโปร่งใสในการบริหารของหน่วยงาน

10) มีความยืดหยุ่น งบประมาณที่ดีควรจะยืดหยุ่นได้ตามความจำเป็น หากมีการจัดวางงบประมาณไว้อย่างเคร่งครัดจนไม่สามารถขยับได้ อาจจะก่อให้เกิดความไม่คล่องตัวในการปฏิบัติงาน เพราะลักษณะของการทำงบประมาณเป็นการวางแผนการทำงานในอนาคต ซึ่งอาจมีเหตุการณ์ในปัจจุบันมากระทบทำให้การบริหารงบประมาณเกิดความผิดพลาด อย่างไรก็ตาม งบประมาณถ้ามีความยืดหยุ่นมากจนเกินไปก็อาจส่งผลให้เกิดปัญหาการใช้งบประมาณที่ไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่ไม่เป็นไปตามเป้าหมาย

11) มีความเชื่อถือได้ในแง่ความบริสุทธิ์ งบประมาณที่ดีต้องสามารถตรวจสอบได้ เพื่อป้องกันมิให้เกิดการทุจริต ซึ่งจะช่วยให้เกิดความเชื่อถือได้ ประหยัด และตรงตามวัตถุประสงค์ตามข้อจำกัดของงบประมาณ

เนื่องจากงบประมาณเป็นแผนงานที่แสดงออกถึงความต้องการของหน่วยงานในการใช้งบประมาณบริหารงานในอนาคตเพื่อกำหนดงานต่าง ๆ และงบประมาณสามารถประมาณการในเรื่องของรายรับ รายจ่าย และที่ใช้จ่ายไปในอนาคต ดังนั้น ในการบริหารงบประมาณจึงยังไม่มีผลสมบูรณ์และมีความไม่แน่นอนว่าจะไปตามที่กำหนดไว้ เนื่องจากการดำเนินงานในเรื่องของงบประมาณอาจมีผลกระทบอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ที่จะทำให้การจัดสรรงบประมาณนั้นเป็นไปตามแผนการที่วางไว้ การบริหารงานในแต่ละหน่วยงานในเรื่องของงบประมาณจึงมีความสำคัญและเป็นตัวชี้วัดที่กำหนดในเรื่องของการบริหารงบประมาณว่าจะประสบผลสำเร็จหรือไม่ ดังนั้น การบริหารงบประมาณที่ดีต้องขึ้นกับผู้บริหารและองค์กรที่เกี่ยวข้องต้องมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องของระบบและกลไกของงบประมาณให้เพียงพอต่อการจัดทำงบประมาณเพื่อไปสู่ความสำเร็จในเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ และเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม

2.1.4 แหล่งที่มาของเงินงบประมาณ

ตามปกติในแต่ละปีงบประมาณรัฐบาลจะต้องกำหนดงบประมาณขึ้น 2 วงเงิน คือ งบประมาณรายรับและงบประมาณรายจ่าย การประมาณการงบประมาณรายรับเป็นสิ่งสำคัญและมีอิทธิพลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ จึงควรมีการกำหนดงบประมาณรายรับอย่างละเอียดและรอบคอบ โดยคำนึงถึงตัวแปรหลาย ๆ อย่างประกอบ เช่น รายได้ประชาชาติ ระบบและเวลาของการจัดเก็บภาษีอากร ภาวะเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ฯลฯ สำหรับงบประมาณรายรับมีแหล่งที่มา 3 แหล่ง¹⁹ ดังนี้

1) รายได้ ประกอบด้วย

(1) รายได้ที่เป็นภาษีอากร (Tax Revenue) เป็นรายได้หลักที่สำคัญที่สุดของรัฐบาล ในแต่ละปี ประเด็นแรก รัฐบาลต้องพิจารณาว่าการเก็บภาษีแต่ละชนิดนั้นจะก่อให้เกิดความเป็นธรรมในการจัดเก็บภาษีอากรมากน้อยแค่ไหน และจะก่อให้เกิดผลกระทบทางเศรษฐกิจอย่างไร ประเด็นที่สอง ความสามารถในการเสียภาษีของประชาชน (Tax Capacity) และประเด็นที่สาม ความพยายามในการจัดเก็บภาษี (Tax Effort) ของรัฐบาล อย่างไรก็ตาม สามารถแบ่งรายได้ที่เกิดจากภาษีอากรตามลักษณะของการใช้จ่ายได้ 2 ประเภท คือ

¹⁹วิชาการ.คอม, เรื่องเดิม, น 3

(ก) ภาษีอากรทั่วไป (General Taxes) หมายถึง ภาษีอากรต่าง ๆ ที่รัฐบาลจัดเก็บ เช่น ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้บริษัทและห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ภาษีการค้า ภาษีอากรขาเข้า ภาษีอากรขาออก เป็นต้น รายได้จากการจัดเก็บภาษีอากรดังกล่าว รัฐบาลจะนำไปใช้จ่ายในกิจการใดก็ได้ ไม่มีข้อบังคับเกี่ยวกับการใช้เงิน เช่น รัฐบาลอาจจะนำรายได้จากภาษี ที่เก็บได้ไปใช้จ่ายในด้านการป้องกันประเทศ หรือเพื่อลงทุนในทางเศรษฐกิจก็ได้

(ข) ภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะอย่าง (Earmarked Taxes) หมายถึง รายได้ที่จัดเก็บได้จากภาษีชนิดนั้นจะต้องนำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้เท่านั้น รัฐบาลจะนำไปใช้จ่ายในกิจการอื่นไม่ได้ เช่น การจัดเก็บพรีเมียมข้าว แต่เดิมมีลักษณะเป็นภาษีอากรทั่วไป ตั้งแต่ปี 2517 เป็นต้นมา ได้มีกฎหมายว่าด้วยกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรใช้บังคับ โดยกำหนดให้เงินค่าพรีเมียมที่เก็บได้จากข้าวและน้ำตาลที่ส่งออกนั้น จะต้องนำไปเข้าเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร และใช้จ่ายเงินดังกล่าวตามที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น เป็นต้น

(2) รายได้ที่มีใช้ภาษีอากร (Nontax Revenue)

(ก) รายได้จากการประกอบธุรกิจของรัฐบาล ซึ่งอาจในรูปของรัฐวิสาหกิจ หรือในรูปของหน่วยงานอื่นๆ รายได้ที่เกิดขึ้นในกรณีนี้ เป็นกรณีที่รัฐดำเนินการผลิตหรือจำหน่ายสินค้าและบริการต่าง ๆ แก่ประชาชนในทำนองเดียวกับการค้าของเอกชน ประชาชนจะซื้อสินค้าบริการด้วยความสมัครใจ ไม่มีการบังคับ ส่วนที่ถือเป็นรายได้ของรัฐบาลนั้น ก็คือกำไรซึ่งเกิดจากการประกอบกิจการดังกล่าว โดยทั่วไปแล้วรัฐบาลจะเข้าไปประกอบธุรกิจเพื่อเหตุผลต่างๆ ดังนี้

- เพื่อดำเนินการผลิตสินค้าหรือบริการบางอย่างที่จำเป็นต่อความเป็นอยู่ของประชาชน เช่น บริการสาธารณสุขโรคต่าง ๆ เป็นต้น หรือกิจการบางอย่างที่ต้องใช้เงินทุนเป็นจำนวนมาก และเอกชนไม่อยู่ในฐานะที่จะทำได้ เช่น การสร้างเขื่อนเพื่อผลิตไฟฟ้าโดยใช้พลังน้ำ เป็นต้น

- เพื่อเป็นการให้สวัสดิการแก่ประชาชน โดยรัฐบาลเป็นผู้ผลิตสินค้าหรือบริการบางอย่างและขายให้แก่ประชาชนในราคาที่ต่ำ ซึ่งรัฐบาลไม่หวังที่จะเอากำไรหรือเอากำไรแต่น้อยในการดำเนินดังกล่าว เช่น การจัดบริการรถโดยสารประจำทาง หรือการสร้างอาคารสงเคราะห์ เป็นต้น

- เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการหารายได้ รัฐบาลอาจจะทำการผูกขาดการผลิตหรือจำหน่ายสินค้า และบริการบางอย่างเพื่อเป็นเครื่องมือในการหารายได้ของรัฐบาล เช่น การผูกขาดในการผลิตหรือจำหน่ายสุราและยาสูบ เป็นต้น

(ข) รายได้จากการบริหารงาน รายได้ประเภทนี้มีลักษณะคล้ายคลึงกับรายได้ที่เกิดจากการประกอบกิจการโดยรัฐ ได้แก่ ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ เป็นต้น ลักษณะการจัดเก็บรายได้มักจะเป็นไปตามหลักผลประโยชน์ (Benefit Principle) ที่ผู้เสียค่าธรรมเนียมหรือค่าใบอนุญาตได้รับประโยชน์จากบริการบางอย่างโดยตรงจากรัฐบาล เช่น ค่าธรรมเนียมหนังสือเดินทางไปต่างประเทศ หรือค่าใบอนุญาตขับซิริถยนต์ เป็นต้น สำหรับในกรณีค่าปรับ ผู้เสียค่าปรับมิได้เป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์ แต่ต้องเสียค่าปรับเนื่องจากเป็นผู้ละเมิด กฎระเบียบหรือกฎหมายของสังคม

(ค) รายได้จากการบริจาค รายได้ประเภทนี้ ถือเป็นการให้เปล่าโดยการสมัครใจของผู้ให้ ซึ่งอาจเป็นการบริจาคของเอกชนในประเทศหรือต่างประเทศ หรือการบริจาคของรัฐบาลต่างประเทศ เช่น การบริจาคเงินหรือทรัพย์สินให้แก่โรงพยาบาล โรงเรียน หรือสถานที่ราชการของรัฐบาล เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ เป็นต้น

2) การกู้ยืมหรือการก่อหนี้สาธารณะในแต่ละปี หากรัฐบาลจัดเก็บรายได้หรือมีรายรับไม่เพียงพอที่จะนำมาใช้จ่ายในกิจการต่าง ๆ ของรัฐบาลตามแผนงานและโครงการที่จำเป็น และก่อให้เกิดความก้าวหน้าของประเทศ รัฐบาลจำเป็นต้องหาเงินมาใช้จ่าย อาจจะใช้วิธีกู้ยืมเงินจากประชาชน หรือกู้ยืมเงินจากต่างประเทศ การกู้ยืมเงินหรือการก่อหนี้สาธารณะของรัฐบาลนั้น มิได้มีลักษณะเป็นรายได้ของรัฐบาล แต่มีลักษณะเป็นการ “ใช้จ่ายก่อนแล้วเก็บภาษีทีหลัง” กล่าวคือการกู้ยืมนั้น เป็นการกู้ยืมเพื่อที่จะนำเงินมาใช้จ่าย แต่เมื่อถึงเวลาชำระหนี้ รัฐบาลก็จะต้องนำรายได้จากการเก็บภาษีอากรจากประชาชนมาชำระหนี้ ดังนั้น ในการก่อหนี้สาธารณะของรัฐบาลแต่ละครั้ง รัฐบาลจะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ คำนึงถึงความคุ้มค่า ความเหมาะสมหรือสอดคล้องกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อภาวะเศรษฐกิจ ตลอดจนภาระในการชำระหนี้ดังกล่าว

3) เงินคงคลัง คือเงินที่เก็บอยู่ในคลัง ซึ่งสะสมและได้มาจากหลายทาง อาทิ งบประมาณเหลือจ่ายจากปีงบประมาณก่อน จากการรับชำระหนี้คืน ฯลฯ ซึ่งรัฐบาลมีสิทธินำออกมาใช้ได้ตามกฎหมายพระราชบัญญัติเงินคงคลัง แต่จะต้องไม่ก่อให้เกิดผลเสียหายต่อสภาวะการคลังและการเงินของประเทศ

สำหรับงบประมาณรายรับของประเทศไทย จะมีแหล่งที่มา 2 แหล่ง คือ แหล่งแรก ได้แก่ รายได้ซึ่งประกอบด้วย รายได้หลัก 4 ประเภท คือ รายได้จากภาษีอากรต่าง ๆ รายได้จากการขายสิ่งของและบริการ รายได้จากรัฐพาณิชย์ หรือรายได้จากรัฐวิสาหกิจและกิจการในเชิงพาณิชย์ของรัฐบาล และรายได้อื่น เช่น เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ และการบริจาคทรัพย์สินของประชาชน เป็นต้น แหล่งที่สอง ได้แก่ เงินกู้ โดยรัฐบาลสามารถกู้ยืมเงินจากแหล่งต่าง ๆ คือ ธนาาคารแห่งประเทศไทย ธนาาคารออมสิน ธนาาคารพาณิชย์ทั่วไป และสมาคม มูลนิธิ เอกชน

2.2 หลักทั่วไปเกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดิน

2.2.1 หลักการของงบประมาณแผ่นดิน

หลักการพิจารณาของงบประมาณแผ่นดินต้องดำเนินการร่วมกันระหว่างฝ่ายบริหาร คือ รัฐบาล กับฝ่ายนิติบัญญัติ คือ รัฐสภา เมื่อรัฐบาลพิจารณาเพื่อจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีแล้วเสร็จ รัฐสภาจะเป็นผู้รับพิจารณาเพื่ออนุมัติในลำดับถัดไปว่า การประกอบกิจการใดควรที่จะได้รับความเห็นชอบในการของงบประมาณตามความเหมาะสมแต่ละโครงการ เมื่อรัฐบาลได้กำหนดขอบเขตตามที่ได้กำหนดไว้ รัฐบาลจึงมีหน้าที่ในการดำเนินการจัดเก็บภาษีอากรเพื่อจัดสรรงบประมาณตามที่รัฐสภาได้อนุมัติ ทั้งนี้ เพื่อเป็นไปตามหลักการของงบประมาณทั้ง 3 ประการ²⁰ คือ

²⁰สุปรียา แก้วละเอียด, เรื่องเดิม, น. 67.

1) ในประเทศที่เป็นประชาธิปไตยนั้น ฝ่ายบริหารเป็นผู้จัดเก็บรายได้และการใช้จ่ายงบประมาณซึ่งต้องได้รับการอนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติ เนื่องจากการปกครองระบบนี้ถือว่าอำนาจสูงสุดมาจากปวงชน ซึ่งการใช้อำนาจดังกล่าวของทางฝ่ายนิติบัญญัติต้องพิจารณาจากบรรดาตัวบทกฎหมาย รวมทั้งพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ก่อนที่จะมีการบังคับใช้นั้นต้องได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติเสียก่อน ฝ่ายบริหารจึงจะมีอำนาจในการดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น ๆ

2) บรรดาเงินที่จัดเก็บได้ทั้งสิ้นจะต้องนำส่งคลังเพื่อเป็นรายได้ของแผ่นดิน เมื่อมีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินที่เกี่ยวกับส่วนราชการต้องได้รับอนุมัติตามหลักเกณฑ์ของวิธีการงบประมาณ จะเห็นได้ว่า บรรดาเงินที่จัดเก็บจากส่วนราชการใดอันเป็นรายได้จากส่วนราชการนั้น จะถือมิได้ว่ารายได้จากการจัดเก็บจะเป็นประโยชน์ของส่วนราชการนั้นโดยเฉพาะ และนำไปใช้จ่ายโดยตรงมิได้ หลักการนี้ย่อมช่วยให้การควบคุมการเงินของแผ่นดินสะดวกและรัดกุมยิ่งขึ้น

3) การบริหารประเทศจะต้องมีการกำหนดรายได้และรายจ่ายเป็นการล่วงหน้า ในปีถัดไป โดยฝ่ายบริหารต้องประเมินงบประมาณตามโครงการของส่วนราชการทั้งหมด เพื่อพิจารณาอนุมัติตามความเหมาะสมและประหยัดในงบประมาณที่มีอยู่ทั้งหมด โดยให้ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ควบคุมกิจการและตรวจสอบหลักฐานของฝ่ายบริหารอย่างละเอียดรอบคอบ

การจัดทำงบประมาณประจำปีต้องแสดงรายละเอียด ภาระหน้าที่และความรับผิดชอบของส่วนราชการทั้งหมดที่อยู่ภายใต้ของฝ่ายบริหาร คือ รัฐบาล อันพึงต้องปฏิบัติให้ครบถ้วนตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ พร้อมทั้งต้องแสดงรายละเอียดข้อความให้ครอบคลุมถึงผลการบริหารการเงินของประเทศในปีงบประมาณที่แล้วมาแล้ว เพื่อนำมาเปรียบเทียบกับเหตุการณ์ในปัจจุบันของการบริหารงบประมาณของประเทศ และต้องประมาณการการจัดทำงบประมาณสำหรับในปีงบประมาณถัดไป นอกจากนี้งบประมาณประจำปีควรชี้ให้เห็นถึงการบริหารงานของรัฐบาลว่ามั่นนโยบายเน้นหนักไปในทิศทางใด และการจัดสรรรายละเอียดของงบประมาณในแต่ละรายการนั้นควรจะต้องแสดงไว้อย่างชัดเจนและละเอียดเพียงพอเพื่อให้บุคคลทั่วไปสามารถทำความเข้าใจและรับทราบถึงจุดมุ่งหมายของวิธีการดำเนินงานของรัฐบาล อันเป็นสิ่งสำคัญในระบอบประชาธิปไตย

2.2.2 หลักสมัยใหม่ของกฎหมายงบประมาณ

หลักกฎหมายทั่วไปทางงบประมาณที่เป็นหลักสมัยใหม่ ประกอบไปด้วยหลักความรับผิดชอบ หลักความโปร่งใส หลักความเสถียรภาพ และหลักประสิทธิภาพ ทั้งนี้ หลักเหล่านี้เป็นหลักที่พัฒนามาจากแนวปฏิบัติที่ดีทางงบประมาณที่เป็นที่ยอมรับในระหว่างประเทศ ในขณะที่หลายประเทศได้มีการบัญญัติหลักเหล่านี้ไว้ในกฎหมายภายใน อย่างไรก็ตามหลักสมัยใหม่บางหลัก เช่น หลักความโปร่งใส เป็นเพียงแนวทางในการดำเนินการเท่านั้น ยังไม่มีการรับรองกฎหมายเหล่านี้ในกฎหมายของไทยแต่อย่างใด ส่วนหลักบางหลักแม้จะปรากฏแนวคิดเหล่านั้นในกฎหมายแต่ก็ยังไม่มีการมาตรการทางกฎหมายที่เป็นรูปธรรมออกมารองรับ เช่น การรับรองหลักเสถียรภาพในฐานะกลไกในการรักษาวินัยทางการคลังไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ยังไม่มีการออกกฎหมายมาบังคับการในเรื่องดังกล่าว เป็นต้น

1) หลักความรับผิดชอบ (Accountability)

องค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Organization for Economic Co-operation and Development : OECD) ได้จำแนกรูปแบบความรับผิดชอบทางงบประมาณไว้ 3 รูปแบบได้แก่ รูปแบบแรก ความรับผิดชอบทางงบประมาณที่ฝ่ายบริหารพึงมีต่อฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งแบ่งออกเป็นสองช่วงเวลา กล่าวคือ ความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารก่อนการอนุมัติงบประมาณของรัฐบาล โดยฝ่ายบริหารที่ต้องนำเสนอข้อมูลทางการคลังที่จำเป็นไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อให้รัฐบาลได้พิจารณาข้อมูลเหล่านั้นอย่างครบถ้วน (ex ante) และช่วงเวลาที่สอง เป็นความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารที่ต้องนำเสนอรายงานหลังจากที่มีการใช้จ่ายงบประมาณแล้ว (ex post) รูปแบบที่สอง ความรับผิดชอบภายในต่อฝ่ายบริหารเอง และรูปแบบที่สาม ความรับผิดชอบทางงบประมาณของฝ่ายบริหารต่อหน่วยงานตรวจสอบภายนอก ทั้งนี้ ความรับผิดชอบทางงบประมาณของฝ่ายบริหารควรได้รับการระบุไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายหรือระเบียบ ในขณะที่ความรับผิดชอบขององค์กรตรวจสอบภายนอกควรระบุไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุด

2) หลักความโปร่งใส (Transparency)

หลักความโปร่งใสทางงบประมาณเป็นหลักกฎหมายทั่วไปทางงบประมาณสมัยใหม่ที่มีความสำคัญอย่างมากในปัจจุบัน ประเทศต่าง ๆ ได้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายวิธีการงบประมาณของตนเพื่อให้สอดคล้องกับหลักความโปร่งใสที่องค์การระหว่างประเทศกำหนดไว้ ได้แก่ ประมวลความโปร่งใสทางการคลัง (Fiscal Transparency Code) ที่จัดทำโดยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund : IMF) และแนวปฏิบัติที่ดีเกี่ยวกับความโปร่งใสทางงบประมาณขององค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (OECD's Best Practices for Budget Transparency) จากการศึกษาวิจัยที่ผ่านมาพบว่า การยกระดับความโปร่งใสทางการคลังของประเทศตามหลักสากลมีส่วนช่วยสร้างวินัยทางการคลังของประเทศต่าง ๆ ให้ดีขึ้น ทั้งยังช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของกลไกการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจฝ่ายบริหารของฝ่ายนิติบัญญัติ ช่วยให้ประชาชนสามารถเข้าถึงและมีส่วนร่วมในการติดตามการดำเนินนโยบายของภาครัฐได้ดียิ่งขึ้น ทำให้สุดท้ายแล้ว การยกระดับความโปร่งใสทางการคลังช่วยเพิ่มความคุ้มค่าในการใช้เงินของรัฐ และช่วยเพิ่มประสิทธิภาพของการดำเนินนโยบายทางการคลังได้

3) หลักเสถียรภาพ (Stability)

หลักเสถียรภาพทางการคลัง หมายถึง การที่รัฐบาลดำเนินนโยบายทางการคลังอย่างมีเหตุผลในลักษณะที่คาดการณ์ได้ และสอดคล้องกับเป้าหมายในทางเศรษฐกิจที่การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการจ้างงานอยู่ในระดับที่สูงและมีความมั่นคง ซึ่งตามทัศนะของ OECD การรักษาเสถียรภาพทางการคลัง (Stability) หรือหลักการคาดการณ์ได้ (Predictability) สามารถทำได้โดยใช้กลไกของการจัดทำและการอนุมัติงบประมาณกล่าวคือ กฎหมายควรกำหนดให้เป้าหมายของหนี้สาธารณะให้สอดคล้องกับกรอบงบประมาณระยะปานกลางที่สามารถปรับปรุงข้อมูลให้เป็นปัจจุบันอย่างสม่ำเสมอ การที่รัฐบาลจะสามารถดำเนินการเช่นนี้ได้ จำเป็นต้องมีอัตราภาษีฐานภาษี และรายการรายจ่ายอื่น ๆ ที่ค่อนข้างคงที่ ดังนั้น ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อฝ่ายนิติบัญญัติ กฎหมายควรกำหนดให้ฝ่ายบริหารต้องนำเสนอ

การประมาณการงบประมาณของปีต่อ ๆ ไปจากปีงบประมาณปัจจุบันให้รัฐสภาได้พิจารณา ประกอบด้วย การกำหนดกรอบงบประมาณล่วงหน้าระยะปานกลางจะช่วยให้รัฐสภาพิจารณาและอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น เนื่องจากฝ่ายนิติบัญญัติสามารถพิจารณาการจัดสรรงบประมาณประจำปี ที่กำหนดภายใต้ยุทธศาสตร์นโยบายการคลังระยะยาว ได้แก่ การพิจารณาดุลการคลังรวม (Overall balance) รายได้ (Total revenues) และรายจ่ายรวม (Total expenditures) ซึ่งทำให้การอนุมัติงบประมาณของรัฐสภาคาดการณ์ผลทางเศรษฐกิจหรือรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในอนาคตได้ ทั้งนี้ กฎหมายอาจกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติต้องมีการอนุมัติกรอบงบประมาณล่วงหน้าระยะปานกลางได้ ซึ่งจะเป็นการสร้างผลผูกพันทางกฎหมายที่ฝ่ายบริหารจะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับกรอบงบประมาณระยะปานกลางที่รัฐสภาได้อนุมัติวงเงินงบประมาณรวมภายใต้กรอบงบประมาณระยะปานกลาง นอกจากนี้วิธีดังกล่าว กฎหมายยังสามารถกำหนดให้รัฐสภาอนุมัติงบประมาณแบบรวมและงบประมาณแบบละเอียด โดยแบ่งการอนุมัติงบประมาณเป็นสองขั้นตอน ขั้นตอนหนึ่งเป็นการให้รัฐสภาพิจารณาดุลการคลัง รายได้รวมและรายจ่ายรวมก่อน และในขั้นตอนถัดไป (ซึ่งอาจเป็นเวลาหลายเดือนหลังจากขั้นตอนแรก) รัฐสภาจึงจะพิจารณาอนุมัติรายละเอียดของงบประมาณอีกทีหนึ่ง

4) หลักประสิทธิภาพ (Performance)

หลักประสิทธิภาพ หรือคำว่า “Performance” ประกอบไปด้วยความประหยัด (Economy) ความมีประสิทธิภาพ (Efficiency) และความมีประสิทธิภาพ (Effectiveness) ซึ่งกำหนดให้การจัดทำงบประมาณและการอนุมัติงบประมาณจะต้องคำนึงถึงผลการดำเนินงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณที่ผ่านมาด้วย และในปัจจุบันจะเห็นได้ว่า หลักประสิทธิภาพมีอิทธิพลอย่างมากต่อการพัฒนาระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานในประเทศต่าง ๆ ตามทัศนะของ OECD หลักประสิทธิภาพเรียกร้องให้กฎหมายของประเทศต่าง ๆ ควรกำหนดให้ฝ่ายบริหารนำเสนอข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับผลงานทั้งที่เป็นผลงานในปัจจุบัน ผลงานในอดีตและผลงานที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคตต่อฝ่ายนิติบัญญัติในการนำเสนองบประมาณประจำปีภายหลังจากมีการนำงบประมาณไปใช้ดำเนินการแล้ว แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่าประเทศไทยจะได้มีการนำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์มาใช้ตั้งแต่ พ.ศ. 2546 แล้วก็ตาม แต่พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ยังไม่ได้รับการแก้ไขเพื่อรองรับการดำเนินการทางงบประมาณไม่ว่าจะเป็นการจัดทำ การอนุมัติ การบริหารหรือการควบคุมตรวจสอบงบประมาณที่อยู่บนพื้นฐานของหลักประสิทธิภาพ ดังนั้น พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 จึงไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดให้ฝ่ายบริหารต้องนำเสนอผลการดำเนินงานและการใช้จ่ายงบประมาณไว้เป็นส่วนหนึ่งของเอกสารประกอบงบประมาณที่ต้องนำเสนอให้รัฐสภาตามหลักประสิทธิภาพแต่อย่างใด

อย่างไรก็ดี หลักประสิทธิภาพปรากฏให้เห็นในมาตรา 39 (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ซึ่งได้กำหนดการตรวจสอบการเงินแผ่นดินในเรื่องต่าง ๆ ที่นอกจากจะต้องตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการใช้จ่ายงบประมาณหรือการตรวจสอบว่าการใช้จ่ายงบประมานนั้นเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับหรือไม่แล้ว ยังต้องตรวจสอบความมีประสิทธิภาพของการจ่ายเงินแผ่นดินอีกด้วย ซึ่งเป็นการตรวจสอบว่าการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนั้นเป็นไปโดยประหยัด มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และมีความคุ้มค่าหรือไม่ด้วย

บทที่ 3

ผลการศึกษา

ปัจจุบันหลักการจ่ายเงินแผ่นดินเป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้การจ่ายเงินแผ่นดินต้องจ่ายโดยกฎหมายรัฐธรรมนูญกำหนดเท่านั้น กฎหมายอื่นที่นอกเหนือไปจากที่รัฐธรรมนูญกำหนดไม่สามารถให้อำนาจในการจ่ายเงินแผ่นดินได้ ผู้ศึกษาจึงทำการศึกษาวิเคราะห์ถึงหลักการจ่ายเงินแผ่นดินโดยเริ่มจากการทำความเข้าใจคำว่า “เงินแผ่นดิน” และพิจารณากฎหมายว่าด้วย 5 ประเภทที่อนุญาตให้สามารถกระทำได้ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนด โดยเฉพาะ “กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ” เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นใหม่ไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ อีกทั้ง กฎหมายฉบับนี้มีเจตนารมณ์ที่จะมากำหนดให้รัฐหรือหน่วยงานของรัฐรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืนมากยิ่งขึ้น

3.1 การพิจารณาหลักการจ่ายเงินแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

การพิจารณาหลักการจ่ายเงินแผ่นดินต้องพิจารณาตามบทบัญญัติที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนด โดยการจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือกฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง หรือกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ เว้นแต่ในกรณีจำเป็นรีบด่วนจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีเช่นว่านี้ ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้ในพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 140 แต่อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นเพียงบทบัญญัติที่กำหนดให้การจ่ายเงินแผ่นดินนั้นจะกระทำได้เฉพาะที่กฎหมายกำหนดไว้ ดังนั้น กฎหมายที่นอกเหนือจากที่รัฐธรรมนูญกำหนดไม่สามารถให้อำนาจในการจ่ายเงินแผ่นดินได้ เนื่องจากการจ่ายเงินแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นแม่บทหลักที่กำหนด “หลักเฉพาะ” ที่เป็นรายจ่ายของแผ่นดิน ทำให้การจ่ายเงินแผ่นดินต้องมีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ ต้องกระทำด้วยความระมัดระวังเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนที่เป็นเจ้าของเงินแผ่นดิน ดังนั้น หลักเฉพาะที่เป็นรายจ่ายของแผ่นดินจึงมีองค์ประกอบดังนี้²¹ หลักเฉพาะในการอนุญาต (Canon of Sanction) เป็นหลักที่กำหนดให้เงินแผ่นดินจะกระทำได้เฉพาะที่กฎหมายอนุญาตไว้เท่านั้น ซึ่งเป็นการอนุญาตโดยกฎหมายมิใช่อนุญาตโดยตัวบุคคลหรือโดยตำแหน่งแต่อย่างใด เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติให้ตัวบุคคลหรือตำแหน่งนั้นมีอำนาจจ่ายเงินแผ่นดินได้ และหลักเฉพาะของกฎหมายที่อนุญาต เป็นหลักที่กฎหมายกำหนดว่าการจ่ายเงินแผ่นดิน

²¹ปรีชา สุวรรณทัต, *วิชาธรรมศาสตร์ว่าด้วยการคลัง*, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2554) น.135-140

จะกระทำได้เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายทั้ง 5 ประเภท ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 140 กำหนด ได้แก่

3.1.1 กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย ได้แสดงให้เห็นถึงลักษณะของกฎหมาย ประเภทนี้ในภาพรวม จึงใช้คำ “ว่าด้วย” ซึ่งอาจมีฉบับเดียวหรือหลายฉบับก็ได้ แต่ต้องเป็นรายจ่าย สาธารณะที่ต้องให้ฝ่ายนิติบัญญัติอนุมัติเป็นปี ๆ ไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย ที่เป็นกฎหมายแบบพิสี (Supply Services) และข้อสำคัญต้องเข้าลักษณะงบประมาณรายจ่ายตาม หลักกฎหมายการคลัง มิใช่ตีความว่ากฎหมายที่เกี่ยวกับการเงินแล้วจะต้องเป็นกฎหมายว่าด้วย งบประมาณรายจ่ายทั้งสิ้น

เนื่องจากคำว่า “งบประมาณ” ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หมายความว่า จำนวนเงินอย่างสูงที่อนุญาตให้จ่ายหรือให้ก่อหนี้ผูกพันได้ตามวัตถุประสงค์และภายในระยะเวลา ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย และมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 141 บทบัญญัติไว้ว่า “งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็น พระราชบัญญัติ ถ้าพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณออกไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณปีก่อนนั้นไปพลางก่อน” การให้ใช้ งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงแล้วไปพลางก่อน จึงเกิดขึ้นโดย “อัตโนมัติ” หรือ “งบประมาณรายจ่ายประจำปีอัตโนมัติ” ที่ถือว่าเป็นกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายตามนัยที่ได้ กล่าวมาแล้ว ดังนั้น กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายจึงมีลักษณะพิเศษยิ่งกว่ากฎหมายการเงิน ธรรมดาและมีลักษณะเป็นกฎหมายตามแบบพิสีไม่ใช่กฎหมายตามเนื้อความที่ถือว่าเป็นกฎหมายแท้

จะเห็นได้ว่ากฎหมายว่าด้วยงบประมาณจึงเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจการใช้จ่ายเงิน แผ่นดินของรัฐบาลที่ต้องผ่านการพิจารณาวิเคราะห์ของรัฐสภาเท่านั้น และได้อนุญาตให้กระทำ ในรูปแบบของ “พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี” จึงไม่มีลักษณะเป็นกฎหมายตาม เนื้อความแต่ประการใด เพราะไม่ใช่กฎ ข้อบังคับของรัฐที่กำหนดความประพฤติของมนุษย์ที่เป็น บุคคลตามกฎหมาย แต่เป็นการกำหนดให้รัฐบาลต้องกระทำภายใต้กรอบวัตถุประสงค์ในระยะเวลา ที่กฎหมายกำหนดหรืออนุญาตไว้ทำให้การใช้จ่ายงบประมาณของแผ่นดินต้องปฏิบัติตามที่ พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีกำหนด กล่าวคือ กระทำได้ภายในงบประมาณนั้น ๆ หากล่วงพ้นปีงบประมาณแล้วไม่ถือเป็นการจ่ายเงินในระบบงบประมาณแผ่นดิน ต้องดำเนินการ นำส่งคืนคลัง เว้นแต่จะมีได้ดำเนินการโดยวิธีการกันเงินไว้เบิกเหลือในปีตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติไว้

3.1.2 กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ เป็นกฎหมายที่วางระบบให้มีแผนการเงิน ประจำปีของรัฐบาลในการบริหารงบประมาณ และให้มีการควบคุมงบประมาณอย่างรัดกุมสำหรับ ในส่วนของราชการทั้งหมด โดยการจัดจ่ายเงินหรือการก่อหนี้ผูกพันเป็นไปตามกำลังเงินแผ่นดินตาม มาตรการของเงินประจำงวดและให้มีการประมวลบัญชีและรายงานเกี่ยวกับรายรับรายจ่ายทั้งสิ้นของ แผ่นดิน ปัจจุบันได้แก่ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 (แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2543) ดังนั้น บทบัญญัติของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 จึงเป็นกฎหมายที่มี ผลกระทบโดยตรงต่อการจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เนื่องจากเป็น กฎหมายหลักที่มีการกำหนดกฎเกณฑ์ วิธีการเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อเสนอต่อรัฐสภาต่อไป

3.1.3 กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ เป็นการโอนรายจ่ายที่กำหนดไว้สำหรับ ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพื่อไปใช้สำหรับอีกส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจอื่น ในกรณีเช่นนี้จะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติให้โอนหรือนำไปใช้ได้เพราะถือว่าเป็น การแก้ไขพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายนั่นเอง ดังนั้น การโอนงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การบริหารงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับ นโยบายสำคัญเร่งด่วนของรัฐบาลโดยกำหนดให้โอนรายการในลักษณะงบลงทุนในทุกงบรายจ่ายตาม พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ไม่สามารถลงนามจัดซื้อจัดจ้างได้ ภายใน วันที่ 31 มีนาคม ของทุกปี ไม่รวมงบกลาง ไปตั้งจ่ายเป็นงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น โดยรายการที่ไม่นำงบประมาณมาจัดทำร่างพระราชบัญญัติการโอนงบประมาณ รายจ่าย ได้แก่ 1) รายการในลักษณะรายจ่ายประจำ และงบประมาณเหลือจ่ายของรายจ่ายลงทุน 2) รายการในลักษณะงบลงทุนในทุกงบรายจ่ายที่มีวงเงินแต่ละรายการเกินกว่า 1,000 ล้านบาท และ 3) รายการในลักษณะงบลงทุนที่เป็นงานดำเนินการเอง ค่าจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินรายการในงบลงทุน ที่มีคุณลักษณะพิเศษหรือต้องจัดหาจากต่างประเทศ หรือรายการที่คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ ความเห็นชอบในการขยายระยะเวลา²²

3.1.4 กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เป็นกฎหมายที่จัดระบบควบคุมเงินแผ่นดินว่าด้วย เงินคงคลังให้รัดกุม ปัจจุบันคือ พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 ซึ่งแสดงให้เห็นว่า “เงินแผ่นดิน” มีความหมายและนัยตามข้อเท็จจริงที่กว้างกว่า “เงินคงคลัง” จึงไม่ได้หมายความว่า “เงินแผ่นดิน” คือ เงินคงคลังเพียงเท่านั้น เพราะในปัจจุบันยังมีในส่วนของเงินในงบประมาณ ที่เป็นบรรดาเงินรายได้ภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ เงินกู้ หรืออื่นใดที่ส่วนราชการได้รับไว้ เป็นกรรมสิทธิ์ตามกฎหมาย หรือตามระเบียบข้อบังคับ หรือตามอำนาจหน้าที่ หรือตามสัญญาหรือ จากการให้ใช้ทรัพย์สินหรือเก็บดอกผลจากทรัพย์สินของทางราชการ และส่วนของเงินนอกงบประมาณ ที่มีใช้เป็นเงินในงบประมาณ แต่มีเงินนอกงบประมาณที่เป็นเงินคงคลัง และเงินนอกงบประมาณที่มีได้ เป็นเงินคงคลัง ที่อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการนอกจากงบประมาณรายจ่ายสามารถ แบ่งออกเป็นสองกรณี²³ ดังนี้

1) เงินนอกงบประมาณที่เป็นเงินคงคลัง คือ เงินคงคลังที่กระทรวงการคลังรับไว้ โดยมีข้อผูกพันว่าจะต้องจ่ายคืนให้แก่เจ้าของเงิน เช่น เงินฝาก เงินขายบิล และเงินที่จำเป็นต้องจ่าย คืนภายในปีงบประมาณที่นำส่งแล้วเพราะเป็นเงินอันไม่พึงต้องชำระให้แก่รัฐบาล (มาตรา 8 พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491) รวมทั้งเงินทุนเงินทุนหมุนเวียน ต่าง ๆ เงินรายได้ของ สถาบันการศึกษาและสถานพยาบาล เงินงบประมาณของรัฐวิสาหกิจและของราชการบริหารส่วน ท้องถิ่น ฯลฯ

²²สำนักงานงบประมาณ, *วิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. ...*, พิมพ์ครั้งที่ 2, (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร : สำนักการพิมพ์, 2560) น.1

²³เงินในงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ, สืบค้นเมื่อวันที่ 7 ธันวาคม 2560, จาก <http://courseware.payap.ac.th/docu/la351/answer/noum/a35.htm>

2) เงินนอกงบประมาณที่มีได้เป็นเงินคงคลัง คือ เงินที่กระทรวงการคลังมีภาระผูกพันเป็นผู้กู้ หรือเป็นผู้ค้ำประกันเงินกู้ ได้แก่ เงินกู้จากในหรือต่างประเทศตามกฎหมายพิเศษ (ได้แก่ พระราชบัญญัติ และ พระราชกำหนด ต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการกู้ยืมเงินและได้กำหนดไว้ว่า “ไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้ตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ”) รวมทั้งเงินบริจาค และเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ

จะเห็นได้ว่าการจ่ายเงินคงคลังประเภทเงินนอกงบประมาณตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2560 มาตรา 140 ที่บัญญัติไว้ว่า “ในกรณีจำเป็นรัฐบาลจะจ่ายไปก่อนก็ได้” ประกอบด้วยพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 มาตรา 7 มีอยู่ห้ากรณี²⁴ ในกรณีที่มีการจ่ายเงินแผ่นดินไปก่อนที่มีกฎหมายอนุญาตให้จ่าย ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 7 (1) – (5) ต้องตั้งเงินรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลังตามมาตรา 7 วรรคสอง²⁵ ไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายในโอกาสแรกที่เสนองบประมาณต่อรัฐสภา เช่น หากในปีงบประมาณนั้นรัฐบาลได้จัดทำพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ก็จะต้องนำจำนวนเงินรายจ่ายชดใช้เงินคงคลังที่ได้จ่ายไปแล้วเสนอขออนุมัติต่อรัฐสภาไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือหากมีการโอนงบประมาณ

²⁴พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 มาตรา 7 วรรคแรก บัญญัติว่า ในกรณีต่อไปนี้ ให้สั่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 หรือคลังจังหวัด หรือคลังอำเภอได้ก่อนที่มีกฎหมายอนุญาตให้จ่าย คือ

(1) รายการจ่ายที่มีการอนุญาตให้จ่ายเงินได้แล้วตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ แต่เงินที่ตั้งไว้มีจำนวนไม่พอจ่ายและพฤติการณ์เกิดขึ้นให้มีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว

(2) มีกฎหมายใดๆ ที่กระทำให้ต้องจ่ายเงินเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายนั้นๆ และมีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว

(3) มีข้อผูกพันกับรัฐบาลต่างประเทศหรือสถาบันการเงินระหว่างประเทศที่กระทำให้ต้องจ่ายเงิน และมีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว

(4) เพื่อซื้อคืนหรือไถ่ถอนพันธบัตรของรัฐบาลหรือตราสารเงินกู้ของกระทรวงการคลัง หรือชำระหนี้ตามสัญญาที่กระทรวงการคลังเป็นผู้กู้ ทั้งนี้ ตามจำนวนที่รัฐมนตรีเห็นสมควร

(5) เพื่อซื้อเงินตราต่างประเทศ พันธบัตรของรัฐบาลต่างประเทศ หรือหลักทรัพย์ที่มั่นคงในต่างประเทศที่ไม่ใช่หุ้นในสกุลเงินตราที่จะต้องชำระหนี้ที่กระทรวงการคลังเป็นผู้กู้ และในวงเงินไม่เกินจำนวนหนี้ที่ถึงกำหนดชำระในช่วงระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี เพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในการชำระหนี้เมื่อถึงกำหนด ทั้งนี้ ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดข้อบังคับเกี่ยวกับการซื้อเงินตราต่างประเทศ พันธบัตรของรัฐบาลต่างประเทศ และหลักทรัพย์ที่มั่นคงในต่างประเทศที่ไม่ใช่หุ้น การนำเงินตราต่างประเทศฝากธนาคาร รวมทั้งวิธีปฏิบัติอื่นใดที่เกี่ยวข้อง

²⁵การจ่ายเงินแล้วในห้ากรณียังกล่าวนั้น กฎหมายกำหนดให้มีการตั้งเงินรายจ่ายเพื่อชดใช้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ หรือในกฎหมายว่าด้วยโอนงบประมาณรายจ่าย หรือในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณปีต่อไป

ข้ามส่วนราชการที่จะต้องทำเป็นพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย ก็จะต้องเสนอจำนวนเงินรายจ่ายเพื่อขอใช้เงินคงคลังไว้ในพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย และหากไม่มีการจัดทำงบประมาณเพิ่มเติมระหว่างปีหรือไม่มีพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย ก็ให้เสนอไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีในงบประมาณถัดไป

3.1.5 กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ²⁶ เป็นกฎหมายที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืนตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และจัดระบบภาษีให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม ซึ่งกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินการทางการเงินการคลังและงบประมาณของรัฐ การกำหนดวินัยทางการเงินการคลังด้านรายได้และรายจ่ายทั้งเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ การบริหารทรัพย์สินของรัฐและเงินคงคลัง และการบริหารหนี้สาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใสและตรวจสอบได้ และต้องรักษาวินัยการเงินการคลังตามพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด นอกจากนี้กำหนดให้รัฐต้องเสริมสร้างวินัยให้ประชาชนเสียภาษีอากรให้ครบถ้วน และให้คณะรัฐมนตรีต้องรักษาวินัยในกิจการที่เกี่ยวกับการเงินแผ่นดินตามพระราชบัญญัตินี้อย่างเคร่งครัด ทำให้ต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้นเพื่อให้กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐขึ้น เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติให้รัฐ หน่วยงานของรัฐ และหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายกำหนด ต้องดำเนินการตามนโยบายการจัดทำงบประมาณ ต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืนตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ

อย่างไรก็ตามกฎหมายที่นอกเหนือจากกฎหมายทั้ง 5 ประเภท ดังกล่าวข้างต้นจะเป็นกฎหมายที่ไม่สามารถอนุญาตให้จ่ายเงินแผ่นดินได้ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด นอกเหนือจากกฎหมายทั้ง 5 ประเภท ที่ได้รับอนุญาตให้สามารถจ่ายเงินแผ่นดินได้

เมื่อพิจารณาในส่วนของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 140 ยังได้กำหนดข้อยกเว้นของหลักเกณฑ์การจ่ายเงินแผ่นดินไว้ว่า “ในกรณีที่จำเป็นเร่งด่วนจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติไว้ ในพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 มาตรา 6 และมาตรา 7 แต่จะต้องมีการตั้งงบประมาณรายจ่ายขอใช้ ในพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีถัดไป” แล้วแต่กรณีเมื่อพิจารณาในส่วนของคำว่า “ในกรณีที่จำเป็นเร่งด่วนจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ” โดยหลักเงินแผ่นดินสามารถจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้แก่ 1) พระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย 2) พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม 3) พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีถัดไป

²⁶การรับฟังความคิดเห็นกฎหมายไทย. ร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ.,สืบค้นเมื่อวันที่ 7 ธันวาคม 2560, จาก<http://www.lawamendment.go.th/index.php/laws-department/item/995-17-31-2560>

แต่ในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน ทำให้รัฐบาลสามารถจ่ายเงินแผ่นดินนั้นไปก่อนตามข้อยกเว้นที่รัฐธรรมนูญกำหนดโดยให้อำนาจฝ่ายบริหารสามารถดำเนินการจ่ายเงินแผ่นดินโดยยืมเงินคงคลังจ่ายไปก่อน ซึ่งไม่ผ่านการออกพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายแต่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในการสั่งจ่ายเงินนั้นตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 มาตรา 7 (1) - (5) หรืออาศัยอำนาจตามมาตรา 29 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ที่กำหนดไว้ว่าให้มีเงินทุนจำนวนหนึ่งโดยให้รัฐมนตรีจ่ายจากคลัง เรียกว่า “เงินทุนสำรองจ่าย” เป็นจำนวนหนึ่งร้อยล้านบาท เงินทุนนี้ให้นำไปจ่ายได้ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่ราชการแผ่นดิน โดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี และเมื่อได้จ่ายไปแล้ว ให้ขอตั้งรายจ่ายชดใช้เพื่อสมทบเงินทุนนั้นไว้จ่ายต่อไป การจ่ายเงินแผ่นดินในกรณีจำเป็นรีบด่วนนั้นภายหลังจะต้องมีการตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้เงินคงคลังที่นำจ่ายไปก่อน ซึ่งการตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้ดังกล่าวเป็นเพียงเทคนิคทางกฎหมายอย่างหนึ่งที่ทำให้รัฐสภาได้รับทราบถึงการจ่ายเงินแผ่นดินไปก่อนตามข้อยกเว้นก่อนที่จะมีกฎหมายอนุญาตนั่นเอง แต่เมื่อพิจารณาถึงหลักการจ่ายเงินแผ่นดินกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนนั้นเป็นการจ่ายเงินแผ่นดินที่ไม่ผ่านระบบงบประมาณปกติหรือไม่ได้รับอนุญาตไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายแต่อย่างใด แต่เป็นเพียงการจ่ายเงินแผ่นดินโดยอาศัยข้อยกเว้นที่รัฐธรรมนูญกำหนดประกอบกับหลักเกณฑ์และวิธีการตามที่พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 หรือพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 บัญญัติไว้²⁷ จะเห็นได้ว่าในกรณีที่มีการยืมเงินคงคลังไปใช้ก่อนก็ต้องหารายได้ส่วนอื่น ๆ มาชดใช้คืนในภายหลัง โดยกฎหมายฉบับนี้มีเจตนาให้มีการชดใช้เงินคงคลังเมื่อมีความจำเป็นเร่งด่วนจริง ๆ และรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังกำหนดให้มีการตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลังไว้ในพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีถัดไป อีกด้วย

3.2 การพิจารณากฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

เมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 140 ที่กำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายเงินแผ่นดินไว้ว่า “การจ่ายเงินแผ่นดิน จะกระทำได้เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือกฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง หรือกฎหมายว่าด้วยวินัยการคลังของรัฐ...” ซึ่งมีเนื้อหาและหลักการคงเดิมตามที่เคยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 169 โดยมีหลักเกณฑ์การจ่ายเงินแผ่นดินไว้ว่า “การจ่ายเงินแผ่นดิน จะกระทำได้ก็เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง...” ดังนั้น เมื่อศึกษาถึงหลักเกณฑ์ของการจ่ายเงินแผ่นดินที่กฎหมายอนุญาตให้สามารถกระทำได้ตามที่รัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับกำหนด จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญ ปี 2560 มาตรา 140 ได้กำหนดการจ่ายเงินแผ่นดินต้องจ่ายได้โดยอาศัยอำนาจตามที่กฎหมายกำหนดทั้ง 5 ประเภท ซึ่งเมื่อเทียบกับรัฐธรรมนูญ

²⁷ สุปรียา แก้วละเอียด, เรื่องเดิม, น. 186 - 187.

ปี 2550 มาตรา 169 กำหนดให้การจ่ายเงินแผ่นดินสามารถกระทำได้เพียง 4 ประเภท ทำให้หลักเกณฑ์การจ่ายเงินแผ่นดินที่กฎหมายอนุญาตให้สามารถกระทำได้ตามรัฐธรรมนูญ ปี 2560 มีการเพิ่มกฎหมายที่ให้อำนาจในการจ่ายเงินแผ่นดินขึ้นมาอีกหนึ่งฉบับ คือ “กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ”

ผู้ศึกษาจึงได้ศึกษาถึงหลักการและเหตุผลของ “กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ” ฉบับนี้เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐเป็นกฎหมายที่ดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 62 ที่กำหนดให้รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืนตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และจัดระบบภาษีให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม ซึ่งกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกรอบการดำเนินการทางการเงินการคลังและงบประมาณของรัฐ การกำหนดวินัยทางการเงินการคลังด้านรายได้และรายจ่ายทั้งเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ การบริหารทรัพย์สินของรัฐและเงินคงคลัง และการบริหารหนี้สาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใสและตรวจสอบได้ และต้องรักษาวินัยการเงินการคลังตามพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด ซึ่งกรอบการดำเนินการดังกล่าวมีความสอดคล้องกับหลักสมัยใหม่ของกฎหมายทั่วไปทางงบประมาณที่ต้องมีความรับผิดชอบ มีความโปร่งใส ความมีเสถียรภาพ และความมีประสิทธิภาพ ทำให้มีการตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น เรียกว่า “พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561” โดยกฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีกฎหมายหลักเกี่ยวกับวินัยการเงินการคลังที่ชัดเจน และเป็นการบัญญัติให้รัฐต้องรักษาระเบียบวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดเพื่อให้เกิดเสถียรภาพและความมั่นคงอย่างยั่งยืนต่อฐานะทางการเงินและการคลังของประเทศ โดยทำการศึกษาจากบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการรักษาวินัยการเงินการคลังของรัฐที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ เช่น กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ เพื่อให้การบังคับใช้มีประสิทธิภาพ ดังนั้น กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ (พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561) จึงเป็นกฎหมายที่จะบังคับให้หน่วยงานของรัฐมีการรักษาวินัยการเงินการคลังและการดำเนินนโยบายทางการเงินการคลังที่ชัดเจน อีกทั้งยังเป็นการเสริมสร้างวินัยในการดำเนินนโยบายของรัฐที่เกี่ยวกับการเงินการคลัง ให้เกิดความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และการดำเนินการดังกล่าวจะส่งผลให้สถานะทางการเงินการคลังของประเทศมีเสถียรภาพและนำไปสู่การพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างมั่นคงและยั่งยืนตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนด

จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ได้มีการกำหนดสาระสำคัญให้สอดคล้องตามบทบัญญัติมาตรา 62 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยกำหนดให้มีบทนิยามของคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ให้ครอบคลุมถึงหน่วยงานของรัฐทุกประเภทที่จะต้องปฏิบัติตามวินัยการเงินการคลังที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และให้หมายความรวมถึง “เงินนอกงบประมาณ” และ “หนี้สาธารณะ” เพื่อกำหนดวินัยการเงินการคลังในเรื่องดังกล่าว อีกทั้งยังได้มีการกำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ” ที่กำหนดให้อำนาจหน้าที่ในการจัดทำและทบทวนแผนการคลังระยะปานกลางเพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการงบประมาณ การจัดเก็บรายได้

การบริหารหนี้สาธารณะ การบริหารทรัพย์สิน และปัญหาอื่นที่เกี่ยวข้องกับการเงินการคลังของรัฐ การกำหนดสัดส่วนงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น การจัดสัดส่วนงบประมาณเพื่อการชำระหนี้ภาครัฐ การจัดสัดส่วนการก่อหนี้ผูกพันงบประมาณ รายจ่ายข้ามปีงบประมาณ การจัดสัดส่วนการก่อหนี้ผูกพันเกินกว่าหรือนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย การกำหนดนโยบายและกำกับดูแลการบริหารจัดการ ความเสี่ยงทางการเงินการคลัง การกำหนดอัตราการจัดเก็บค่าใช้จ่ายหรือการสูญเสียรายได้ของหน่วยงานของรัฐในการดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการตามที่กำหนด ซึ่งพระราชบัญญัติได้กำหนดวินัยทางการเงินการคลังเข้ามาควบคุมในการดำเนินการทางการเงินการคลังและการจัดทำงบประมาณ รวมถึงวินัยทางด้านรายได้และรายจ่าย การบริหารทรัพย์สินของรัฐ การบริหารหนี้สาธารณะ รวมถึงเงินนอกงบประมาณและทุนหมุนเวียนที่สำคัญ เช่น การจัดสรรงบประมาณให้หน่วยงานของรัฐ การมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐดำเนินกิจกรรม มาตรการหรือโครงการที่ก่อให้เกิดภาระต่อ งบประมาณ การห้ามเสนอกฎหมาย การกั้นเงินรายได้ การก่อหนี้ผูกพัน การบริหารหนี้สาธารณะ เงินนอกงบประมาณ นอกจากนี้พระราชบัญญัติยังกำหนดให้มีการทำบัญชี รายงานและ การตรวจสอบเพื่อให้กระทรวงการคลังต้องกำหนดมาตรฐานการบัญชีภาครัฐและนโยบายการบัญชี ภาครัฐเพื่อให้หน่วยงานของรัฐนำไปใช้ในการจัดทำบัญชีและรายงานการเงิน และต้องมีการจัดทำ รายงานการเงินภาครัฐให้คณะรัฐมนตรีทราบและต้องมีการเปิดเผยรายงานดังกล่าว และในกรณีที่มี การกระทำผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ต้องมีการส่งลงโทษ ทางปกครองให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ดังนั้น การบังคับใช้พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 จะเป็นการช่วยให้หน่วยงาน ของรัฐที่มีการรักษาวินัยการเงินการคลังและการดำเนินนโยบายด้านการคลังตามกรอบ ที่พระราชบัญญัตินี้กำหนด การที่หน่วยงานของรัฐที่สามารถดำเนินการได้ตามกรอบที่พระราชบัญญัติ กำหนดย่อมส่งผลให้สถานะทางการเงินการคลังของประเทศมีเสถียรภาพ และมั่นคงอย่างยั่งยืนต่อไป

บทที่ 4

สรุปผลการศึกษา อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เกี่ยวกับการจ่ายเงินแผ่นดิน พบว่า การจ่ายเงินแผ่นดินในปัจจุบันได้มีการกำหนดให้จ่ายเงินแผ่นดินต้องจ่ายตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น กฎหมายที่นอกเหนือจากที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ไม่สามารถให้อำนาจในการจ่ายเงินแผ่นดินได้ เว้นแต่ในกรณีที่จำเป็นเร่งด่วนจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ กรณีเช่นว่านี้ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายชดเชยเงินคงคลังที่ถูกใช้ไปก่อนในงบประมาณถัดไป ผู้ศึกษาเห็นว่าการจ่ายเงินแผ่นดินแม้จะมีกฎหมายที่ระบุให้สามารถจ่ายเงินแผ่นดินได้ และข้อยกเว้นให้สามารถกระทำได้ในกรณีที่จำเป็นเร่งด่วน แต่ก็ยังไม่มี ความชัดเจนในเรื่องของความหมายของ “เงินแผ่นดิน” ผู้ศึกษาจึงทำการศึกษไปถึงหลักเกณฑ์การจ่ายเงินแผ่นดิน พร้อมทั้งข้อยกเว้นในกรณีที่จำเป็นเร่งด่วน เพื่อให้เกิดความชัดเจนในหลักเกณฑ์ของกฎหมายที่อนุญาตให้จ่ายเงินแผ่นดิน อีกทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดกฎหมายที่อนุญาตให้จ่ายเงินแผ่นดินได้อีกหนึ่งฉบับ คือ พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

4.1 สรุปผลการศึกษา

จากการศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ว่าด้วยการจ่ายเงินแผ่นดิน พบว่า ได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่จะกระทำได้เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายที่กำหนดไว้เท่านั้น แต่เมื่อพิจารณาถึงแม่บทหลักที่กำหนด “หลักเฉพาะ” และ “ข้อยกเว้น” ในการจ่ายเงินของแผ่นดินกับความสัมพันธ์ของกฎหมายการคลังที่เป็นหลักเฉพาะในการอนุญาตให้จ่ายเงินแผ่นดิน และหลักเฉพาะของกฎหมายตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดต้องมีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และต้องกระทำด้วยความระมัดระวังเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนที่เป็นเจ้าของเงินแผ่นดิน ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเข้าใจในหลักเกณฑ์ของการจ่ายเงินแผ่นดิน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 140 ที่กำหนดให้การจ่ายเงินแผ่นดินนั้นจะกระทำได้เฉพาะที่กฎหมายกำหนดไว้ ดังนี้ กฎหมายหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง และกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ จะเห็นได้ว่าตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 140 ได้กำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายเงินแผ่นดิน ที่สามารถกระทำได้เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายทั้ง 5 ฉบับ แต่อย่างไรก็ตาม “ในกรณีที่จำเป็นเร่งด่วนจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ” จากกรณีดังกล่าวรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่กำหนดให้ตั้งงบประมาณรายจ่ายชดเชยในพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป แต่การจ่ายเงินกรณีที่เป็นเร่งด่วนนั้นต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การสั่งจ่ายเงินตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 มาตรา 7 (1) - (5) หรืออาศัยอำนาจตาม

มาตรา 29 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ที่กำหนด ทำให้การจ่ายเงินแผ่นดินกรณีที่เป็นเรื่องด่วนจึงเป็นการจ่ายเงินแผ่นดินที่ไม่ผ่านระบบงบประมาณปกติหรือไม่ได้รับอนุญาตไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายแต่อย่างใด แต่เป็นเพียงการจ่ายเงินแผ่นดินโดยอาศัยข้อยกเว้นที่รัฐธรรมนูญกำหนดประกอบกับหลักเกณฑ์และวิธีการตามที่พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 หรือพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 บัญญัติไว้ อย่างไรก็ตามเมื่อมีการยืมเงินคงคลังไปดำเนินการใช้จ่ายตามนโยบายของรัฐบาลในกรณีที่เป็นเรื่องด่วนนั้น รัฐบาลก็ต้องหารายได้มาชดใช้เงินงบประมาณที่จ่ายไปก่อนในภายหลังตามที่กฎหมายกำหนด โดยตั้งเป็นงบประมาณรายจ่ายชดใช้ในพระราชบัญญัติตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 140 วรรคแรกตอนท้ายกำหนดไว้

เมื่อพิจารณาถึงหลักการจ่ายเงินแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 140 ได้กำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายเงินแผ่นดิน โดยมีเนื้อหาและหลักการคงเดิมตามที่เคยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 169 ดังนั้นเมื่อศึกษาถึงหลักเกณฑ์ของการจ่ายเงินแผ่นดินที่กฎหมายอนุญาตให้สามารถกระทำได้ตามที่รัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับกำหนด จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญ ปี 2560 มาตรา 140 ได้กำหนดการจ่ายเงินแผ่นดินต้องจ่ายได้โดยอาศัยอำนาจตามที่กฎหมายกำหนดทั้ง 5 ประเภทเพียงเท่านั้น ซึ่งเมื่อเทียบกับรัฐธรรมนูญ ปี 2550 มาตรา 169 กำหนดให้การจ่ายเงินแผ่นดินสามารถทำได้เพียง 4 ประเภท ทำให้หลักเกณฑ์การจ่ายเงินแผ่นดินที่กฎหมายอนุญาตให้สามารถกระทำได้ตามรัฐธรรมนูญ ปี 2560 มีการเพิ่มกฎหมายที่ให้อำนาจในการจ่ายเงินแผ่นดินขึ้นมาอีกหนึ่งฉบับ คือ “กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ” ดังนั้น สามารถสรุปหลักการและเหตุผลของ “กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ” ฉบับนี้ เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐเป็นกฎหมายที่ดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 62 ที่กำหนดให้รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืนตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และจัดระบบภาษีให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม ซึ่งกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกรอบการดำเนินการทางการเงินการคลังและงบประมาณของรัฐ การกำหนดวินัยทางการเงินการคลังด้านรายได้และรายจ่ายทั้งเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ การบริหารทรัพย์สินของรัฐและเงินคงคลัง และการบริหารหนี้สาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใสและตรวจสอบได้ และต้องรักษาวินัยการเงินการคลังตามพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด ซึ่งกรอบการดำเนินการดังกล่าวมีความสอดคล้องกับหลักสมัยใหม่ของกฎหมายทั่วไปทางงบประมาณ ที่ต้องมีความรับผิดชอบ มีความโปร่งใส ความมีเสถียรภาพ และความมีประสิทธิภาพ ทำให้มีการตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น เรียกว่า “พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีกฎหมายหลักเกี่ยวกับวินัยการเงินการคลังที่ชัดเจน และเป็นการบัญญัติให้รัฐต้องรักษาระเบียบวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดเพื่อให้เกิดเสถียรภาพและความมั่นคงอย่างยั่งยืนต่อฐานะทางการเงินและการคลังของประเทศ ดังนั้น กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ (พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561) จึงเป็นกฎหมายที่จะบังคับให้หน่วยงานของรัฐมีการรักษาวินัยการเงินการคลังและการดำเนินนโยบายทางการเงินการคลังที่ชัดเจน อีกทั้งยังเป็นการเสริมสร้างวินัยในการดำเนิน

นโยบายของรัฐที่เกี่ยวกับการเงินการคลัง ให้เกิดความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และการดำเนินการดังกล่าวจะส่งผลให้สถานะทางการเงินการคลังของประเทศมีเสถียรภาพและนำไปสู่การพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างมั่นคงและยั่งยืนตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนด

4.2 อภิปรายผล

จากการศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ว่าด้วยการจ่ายเงินแผ่นดิน พบว่า ได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่จะกระทำได้เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายที่กำหนดไว้เท่านั้น แต่เมื่อพิจารณาถึงแม่บทหลักที่กำหนด “หลักเฉพาะ” และ “ข้อยกเว้น” ในการจ่ายเงินของแผ่นดินกับความสัมพันธ์ของกฎหมายการคลังที่เป็นหลักเฉพาะในการอนุญาตให้จ่ายเงินแผ่นดิน และหลักเฉพาะของกฎหมายตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดต้องมีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และต้องกระทำด้วยความระมัดระวังเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนที่เป็นเจ้าของเงินแผ่นดิน ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเข้าใจในหลักเกณฑ์ของการจ่ายเงินแผ่นดิน ซึ่งเป็นหลักเฉพาะในการจ่ายเงินแผ่นดินที่กฎหมายอนุญาตไว้ 5 ประเภท คือ กฎหมายหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือกฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง หรือกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ อีกทั้งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดข้อยกเว้น “ในกรณีจำเป็นเร่งด่วนจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งการจ่ายเงินแผ่นดินโดยอาศัยข้อยกเว้นต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามที่พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 หรือพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 บัญญัติไว้ อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการยืมเงินคงคลังไปดำเนินการใช้จ่ายตามนโยบายของรัฐบาลในกรณีที่เป็นเร่งด่วนนั้น รัฐบาลก็ต้องหารายได้มาชดใช้เงินงบประมาณที่จ่ายไปก่อนในภายหลังตามที่กฎหมายกำหนด โดยตั้งเป็นงบประมาณรายจ่ายชดใช้ในพระราชบัญญัติตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 140 กำหนดไว้

เมื่อศึกษาถึงหลักเกณฑ์ของการจ่ายเงินแผ่นดินที่กฎหมายอนุญาตให้สามารถกระทำได้ตามที่รัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับกำหนด จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญ ปี 2560 มาตรา 140 ได้กำหนดการจ่ายเงินแผ่นดินต้องจ่ายได้โดยอาศัยอำนาจตามที่กฎหมายกำหนดทั้ง 5 ประเภทเพียงเท่านั้น ซึ่งเมื่อเทียบกับรัฐธรรมนูญ ปี 2550 มาตรา 169 กำหนดให้การจ่ายเงินแผ่นดินสามารถกระทำได้เพียง 4 ประเภท ทำให้หลักเกณฑ์การจ่ายเงินแผ่นดินที่กฎหมายอนุญาตให้สามารถกระทำได้ตามรัฐธรรมนูญ ปี 2560 มีการเพิ่มกฎหมายที่ให้อำนาจในการจ่ายเงินแผ่นดินขึ้นมาอีกหนึ่งฉบับ คือ “กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ” ซึ่งเป็นกฎหมายที่มากำหนดกรอบการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืนทั้งด้านรายได้และรายจ่ายตามหลักเกณฑ์การจ่ายเงินแผ่นดินที่รัฐธรรมนูญ ปี 2560 กำหนด จึงทำการศึกษาถึงหลักการและเหตุผลของ “กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ” ฉบับนี้ เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐเป็นกฎหมายที่ดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 62 ที่กำหนดให้รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืนตามกฎหมาย

ว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และจัดระบบภาษีให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม ซึ่งกรอบการดำเนินการดังกล่าวมีความสอดคล้องกับหลักสมัยใหม่ของกฎหมายทั่วไปทางงบประมาณ ที่ต้องมีความรับผิดชอบ มีความโปร่งใส ความมีเสถียรภาพ และความมีประสิทธิภาพ ทำให้มีการตราพระราชบัญญัติขึ้น เรียกว่า “พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีกฎหมายหลักเกี่ยวกับวินัยการเงินการคลังที่ชัดเจน และเป็นการบัญญัติให้รัฐต้องรักษาระเบียบวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดเพื่อให้เกิดเสถียรภาพและความมั่นคงอย่างยั่งยืนต่อฐานะทางการเงินและการคลังของประเทศ ดังนั้น กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ จึงเป็นกฎหมายที่จะบังคับให้หน่วยงานของรัฐมีการรักษาวินัยการเงินการคลังและการดำเนินนโยบายทางการเงินการคลังที่ชัดเจน อีกทั้งยังเป็นการเสริมสร้างวินัยในการดำเนินนโยบายของรัฐที่เกี่ยวกับการเงินการคลัง ให้เกิดความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และการดำเนินการดังกล่าวจะส่งผลให้สถานะทางการเงินการคลังของประเทศมีเสถียรภาพและนำไปสู่การพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างมั่นคงและยั่งยืนตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนด

จากปัญหาดังกล่าว ผู้เขียนขอเสนอแนะทางแก้ไขปัญหาโดยแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 4 โดยเพิ่มเติมข้อความว่า “เงินแผ่นดิน” และแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เกี่ยวกับแหล่งที่มาของเงินรายได้เพื่อลดใช้รายจ่ายที่ได้ใช้เงินคงคลังจ่ายไปก่อนแล้วด้วย และการโอนงบประมาณข้ามรายการหรือโอนข้ามแผนงานทั่วไป และการโอนข้ามรายการหรือข้ามแผนงานกรณีพิเศษไปใช้ในการแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉินได้ทันทีแล้วแจ้งให้รัฐสภาทราบ และในส่วนของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ควรมีการแสดงรายละเอียดทางด้านข้อมูลให้รัฐสภาเพื่อทราบในการดำเนินการทางการเงินการคลังและงบประมาณ ทั้งด้านรายได้และรายจ่าย การบริหารทรัพย์สินของรัฐและเงินคงคลัง การก่อหนี้และการบริหารหนี้ เพื่อให้เกิดความชัดเจน ความรับผิดชอบ ความโปร่งใส ความมีเสถียรภาพ และความมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

4.3 ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะจากการศึกษาเกี่ยวกับการพิจารณาหลักเกณฑ์การจ่ายเงินแผ่นดิน สามารถจำแนกออกเป็นรายประเด็นได้ ดังต่อไปนี้

4.3.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 169 วรรคสองและวรรคสาม ว่าด้วยเรื่อง “ในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือการรบ คณะรัฐมนตรีมีอำนาจโอนหรือนำรายจ่ายที่กำหนดไว้สำหรับหน่วยราชการหรือรัฐวิสาหกิจใดไปใช้ในรายการที่แตกต่างจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ทันที ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ และให้รายงานรัฐสภาทราบโดยไม่ชักช้า

ในกรณีที่มีการโอนหรือนำรายจ่ายตามงบประมาณที่กำหนดไว้ในรายการใดไปใช้ในรายการอื่นของหน่วยงานราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ และให้รัฐบาลรายงานรัฐสภาเพื่อทราบทุกเดือน”

ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ไม่ได้กำหนดในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือการรบ และการโอนหรือนำรายจ่ายตามงบประมาณที่กำหนดไว้

ในรายการใดไปใช้ในรายการอื่นของหน่วยงานหรือรัฐวิสาหกิจ และกำหนดให้ต้องมีการรายงานให้รัฐสภาเพื่อทราบ เนื่องจากการที่ต้องบัญญัติทั้งสองวรรคนี้ขึ้นเพื่อเป็นการควบคุมในเรื่องการโอนงบประมาณรายจ่ายเป็นหลัก และเป็นการรายงานการดำเนินงานของหน่วยงานให้ฝ่ายนิติบัญญัติรับทราบ ซึ่งหน่วยงานที่ได้รับงบประมาณต้องบริหารและจัดสรรงบประมาณที่ได้รับเพื่อกำหนดเป็นรายการหรือแผนงานตามที่กำหนดไว้ในหน่วยงานของตน ทำให้งบประมาณที่ถูกกำหนดให้หน่วยงานใดใช้ในงบประมาณนั้นจะดำเนินการโอนหรือนำไปใช้ในรายการอื่น ส่วนราชการอื่นหรือรัฐวิสาหกิจอื่นใช้ไม่ได้ เว้นแต่ในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉินหรือมีความจำเป็นในการเปลี่ยนแปลงการจัดสรรงบประมาณหรือรายการหรือแผนงานตามที่ได้กำหนดไว้ จึงสามารถที่จะดำเนินการโอนงบประมาณไปใช้ในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ทันที และต้องรายงานให้รัฐสภาทราบ ดังนั้น หลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติที่ต้องปฏิบัติ สำหรับการโอนงบประมาณรายจ่าย ต้องไปพิจารณาตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2543 ฉบับนี้ ในเรื่องของการโอนงบประมาณรายจ่ายข้ามหน่วยงาน ตามมาตรา 18 และการโอนงบประมาณรายจ่ายข้ามรายการหรือแผนงาน ตามมาตรา 19 อย่างไรก็ตาม วัตถุประสงค์หลักของการขอแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 140 นั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนในทางปฏิบัติและเข้าใจในเจตนารมณ์ของบทบัญญัตินี้มากขึ้น

4.3.2 เมื่อพิจารณาบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์หรือวิธีการดำเนินการตามกฎหมายให้มีความชัดเจนและต้องมีการตรากฎหมายลำดับรองอีกหลายฉบับออกใช้บังคับเพื่อกำหนดรายละเอียดการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งหากไม่สามารถดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองได้ย่อมส่งผลให้เกิดปัญหา

บรรณานุกรม

1) หนังสือ

- เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม. (2552), *การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย*. (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ปรีชา สุวรรณทัต. (2554), *วิชาธรรมศาสตร์ว่าด้วยการคลัง*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- ไพศาล ชัยมงคล. (2526), *งบประมาณแผ่นดิน: ทฤษฎีและปฏิบัติ*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: บริษัท สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด.
- ภูมิ โชคเหมา. (2549), *กฎหมายเกี่ยวกับสถาบันทางการคลังของรัฐ*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- สำนักงานงบประมาณ. (2560), *วิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พ.ศ.* (พิมพ์ครั้งที่ 2), สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร : สำนักการพิมพ์.
- สุปรียา แก้วละเอียด. (2560), *กฎหมายงบประมาณของประเทศไทย*. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อเนก เอียรธาวร. สมคิด แสงเพชร และ อัมรินทร์พงศ์ ฉัตราคม. (2521), *การคลังรัฐบาล*. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

2) บทความ

- ปรีชา สุวรรณทัต. (2537), *พระราชบัญญัติโอนญาติให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อน พ.ศ. 2518*. สมคิด เลิศไพฑูรย์ บรรณาธิการ รวมบทความกฎหมายการคลัง 2. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

3) เอกสารอื่นๆ

- ชาญชัย มุสิกนิศากร. (2528), *กระบวนการงบประมาณของไทย*. เอกสารการสอนชุดวิชา เศรษฐศาสตร์สาธารณะ (Public Economics) หน่วยที่ 1-7 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัด ฟีนิกซ์ปับลิชชิง.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, คณะกรรมาธิการวิสามัญบันทึกเจตนารมณ์ จดหมายเหตุและตรวจรายงานการประชุม สภาร่างรัฐธรรมนูญ. (2550), *เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550*.

4) สื่ออิเล็กทรอนิกส์

การเงิน การคลัง การธนาคาร, “งบประมาณแผ่นดิน” จาก

http://highsocialpb.blogspot.com/2015/11/blog-post_20.html, สืบค้นเมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน 2560.

การรับฟังความคิดเห็นกฎหมายไทย, “ร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ.”

<http://www.lawamendment.go.th/index.php/laws-department/item/995-17-31-2560> สืบค้นเมื่อวันที่ 7 ธันวาคม 2560.

ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับงบประมาณ, “งบประมาณและประเภทงบประมาณ”

<http://www.plan.rbru.ac.th/download/know.pdf> สืบค้นเมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2560.

ครุณนารินทร์, การเงิน การคลัง การธนาคาร, “งบประมาณแผ่นดิน”

<https://sites.google.com/site/nanarin325/kar-ngein-kar-khlang-kar-thnakhar/ngb-praman> สืบค้นเมื่อวันที่ 13 พฤศจิกายน 2560.

เงินในงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ, <http://courseware.payap.ac.th/docu/la351/answer/noum/a35.htm> สืบค้นเมื่อวันที่ 7 ธันวาคม 2560.

วิชาการ.คอม “งบประมาณแผ่นดิน” <http://www.vcharkarn.com/vblog/39018>, 24 ตุลาคม 2560.

เศรษฐศาสตร์, “งบประมาณแผ่นดิน” http://skulltongza.blogspot.com/2012/02/blog-post_212.html สืบค้นเมื่อวันที่ 24 ตุลาคม 2560.

6) กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (24 สิงหาคม 2550). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 124. ตอนที่ 47 ก, หน้า 64

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (6 เมษายน 2560). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 134. ตอนที่ 40 ก, หน้า 41

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 (27 ตุลาคม 2502). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 76. ตอนที่ 98, หน้า 455

พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 (27 กันยายน 2534). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 108. ตอน 170, ฉบับพิเศษ. หน้า 2

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 (21 กุมภาพันธ์ 2561). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 135. ตอน 10 ก, หน้า 3

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ. เรื่องพิจารณาที่ 3-4/2554. (16 กรกฎาคม 2557). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 131. ตอน 53 ก, หน้า 37



บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ สำนักกรรมการ ๑ กลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญ โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๖๘๓

ที่ วันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๖๑

เรื่อง ขอส่งรายงานการศึกษาวิชาการ.....

เรียน ผู้อำนวยการสำนักกรรมการ ๑ (ผ่านผู้บังคับบัญชาในกลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญ)

ตามที่ ข้าพเจ้านายสรเดช ธรรมสาร ตำแหน่ง นิติกรปฏิบัติการ กลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี สำนักกรรมการ ๑ ได้จัดทำรายงานการศึกษาทางวิชาการเพื่อเตรียมความพร้อมสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการ ตามแผนยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาสำนักกรรมการ ๑, ๒, ๓ พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๖๔ นั้น

บัดนี้ ข้าพเจ้าได้จัดทำรายงานการศึกษาทางวิชาการเรื่อง “การศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ว่าด้วยการจ่ายเงินแผ่นดิน” เรียบร้อยแล้ว จึงขอส่งเอกสารดังกล่าว รายละเอียดปรากฏตามเอกสารที่แนบมาพร้อมนี้

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

(นายสรเดช ธรรมสาร)

นิติกรปฏิบัติการ

(นายสุขประกิจ ชี้อภัยไพฑูรย์)

ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา
ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

เรียน ผอ. สำนักกรรมการ ๑

ด้วย ขพจนานุกรมศัพท์พจนานุกรม ๒๐๖๖ ตาม พ.ร.บ. ๒๕๖๑
ฝ่ายการพิจารณาและจัดทำเอกสาร เรื่องนี้ ๑๕ มิ.ย. ๖๑ ๑๑:๐๕
แก่ ๒๖ มิ.ย. ๖๐๖๖ หลัง เรื่องนี้ ๒๙ มิ.ย. ๖๑ ๑๑:๐๕
จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

เห็นชอบ / เผยแพร่ Intranet ต่อไป

๒๖ มิ.ย. ๖๑

(นางอารยะหญิง จอมภักดี)
ผู้อำนวยการสำนักกรรมการ ๑
๒๖ มิ.ย. ๖๑