

วินัยการเงินการคลังภายใต้บทบัญญัติว่าด้วยการจ่ายเงินแผ่นดิน  
ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

อานันท์ เกียรติสารพิภพ  
นิติกรชำนาญการพิเศษ  
กลุ่มงานบริการวิชาการ 2 สำนักวิชาการ

เป้าหมายสำคัญของรัฐบาลเมื่อได้เข้ามาบริหารประเทศ คือ ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ยั่งยืนและมีเสถียรภาพ โดยมีภาคการคลังเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ และเมื่อใดก็ตามที่ประเทศประสบปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจ ภาคการคลังจะเข้ามามีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจและฟื้นฟูประเทศให้มีการขยายตัว ดังนั้น หากรัฐบาลสามารถรักษาสถานะทางการคลังให้อยู่ในระดับที่มั่นคงและยั่งยืน ประเทศก็จะสามารถรอดพ้นจากวิกฤตเศรษฐกิจ และรัฐบาลเองก็จะสามารถผลักดันให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศเจริญเติบโตไปในทิศทางที่ต้องการได้

วินัยทางการคลัง (Fiscal Discipline) เป็นหลักการสำคัญที่จะนำไปสู่การกำกับดูแลและการบริหารด้านการคลังที่ดีที่ส่งเสริมให้เกิดเสถียรภาพและความยั่งยืนทางการคลังในระยะยาว ดังนั้น ในการดำเนินนโยบายทางการคลัง หรือการใช้เครื่องมือทางการคลังในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของรัฐบาล จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอยู่ภายใต้กรอบวินัยทางการคลัง เพื่อสนับสนุนและส่งเสริมให้ประเทศไทยมีการพัฒนาและเจริญเติบโตอย่างมีเสถียรภาพและยั่งยืน ทั้งนี้ การขับเคลื่อนการคลังของประเทศให้เกิดเสถียรภาพจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอาศัยกลไกทางกฎหมายเป็นเครื่องมือในการผลักดันการดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการสร้างกฎเกณฑ์และวินัยทางการคลัง

ที่ผ่านมาปัญหาทางการคลังของไทยเกิดจากฝ่ายการเมืองที่อาศัยช่องว่างของกฎหมายการคลังและงบประมาณที่ล้าสมัยเป็นเครื่องมือในการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน เพื่อมุ่งหวังสร้างคะแนนนิยมทางการเมืองของพรรคการเมือง ปัญหาดังกล่าวปรากฏชัดเจนยิ่งขึ้นในช่วงหลังจากมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 167 จึงได้บัญญัติให้มีกฎหมายการเงินการคลังของรัฐ ซึ่งจะถูกใช้เป็นกรอบในการจัดหารายได้กำกับการใช้จ่ายเงินตามหลักการรักษาเสถียรภาพ พัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน และสร้างความเป็นธรรมในสังคมก็ตาม แต่ก็ยังประสบปัญหาการใช้ช่องว่างทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในการตีความเรื่องการจ่ายเงินแผ่นดินกรณีเงินกู้สองล้านล้านบาท

ดังนั้น การอาศัยเครื่องมือหรือกลไกทางรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเพื่อดำรงรักษาวินัยทางการคลัง และสร้างกลไกการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน จำเป็นต้องพิจารณาบทบัญญัติว่าด้วยการจ่ายเงินแผ่นดินที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยว่ามีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากเพียงใด ทั้งนี้ เมื่อก้าวถึง “งบประมาณรายจ่าย” ในมุมมองของนักวิชาการด้านการคลังและการงบประมาณจะเน้นถึงจำนวนเงินและวิธีการที่จะใช้จ่ายเงินแผ่นดินเพื่อให้บรรลุผลตามผลผลิต ผลลัพธ์ นโยบายรัฐบาลและเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม ความมั่นคง และการบริหารจัดการประเทศ แต่ในมุมมองของนักกฎหมาย “งบประมาณรายจ่าย” เป็นกฎหมายฉบับหนึ่งที่ว่าด้วยการกำหนดจำนวนเงินแผ่นดินที่ฝ่ายนิติบัญญัติในฐานะผู้แทนของประชาชนจะอนุญาตให้ฝ่ายบริหารนำไปใช้จ่ายในแต่ละปีงบประมาณ ภายในขอบเขตเงื่อนไขและวัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายเงินแผ่นดินตามงบประมาณรายจ่ายประจำปี นั้น และหมายความถึงการตั้งเงินรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลังของปีงบประมาณก่อนด้วย ซึ่งปัจจุบัน ประเทศไทยมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แล้ว ในการนี้ จึงต้องศึกษาถึงกรอบวินัยการเงินการคลังภายใต้บทบัญญัติว่าด้วยการจ่ายเงินแผ่นดินของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

### แนวทางในการจ่ายเงินแผ่นดิน

การจ่ายเงินแผ่นดิน จะกระทำได้เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือกฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง หรือกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ เว้นแต่ในกรณีจำเป็นรีบด่วนจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีเช่นว่านี้ ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้ในพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป<sup>1</sup>

จากบทบัญญัติดังกล่าว จะพบว่าบทบัญญัติว่าด้วยการจ่ายเงินแผ่นดินตามมาตรา 140 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นั้นจะมีเนื้อหาแทบจะไม่ต่างกับบทบัญญัติว่าด้วยการจ่ายเงินแผ่นดินตามมาตรา 169 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จะต่างกัน คือ การจ่ายเงินแผ่นดินตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จะกระทำได้เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมาย 4 ฉบับ แต่การจ่ายเงินแผ่นดินตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จะกระทำได้เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมาย 5 ฉบับ ในส่วนกฎหมายที่เพิ่มขึ้นมาอีก 1 ฉบับ คือ กฎหมายว่าด้วย

<sup>1</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 140, *ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา* เล่มที่ 134 ตอนที่ 40 ก (6 เมษายน 2560): 41.

วินัยการเงินการคลังของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อกำหนดกรอบการดำเนินการทางการคลังและงบประมาณของรัฐ การกำหนดวินัยทางการคลังด้านรายได้ และรายจ่ายทั้งเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ การบริหารทรัพย์สินของรัฐ และเงินคงคลัง และการบริหารหนี้สาธารณะ<sup>2</sup> เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของมาตรา 167 วรรคสามของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่กำหนดให้มีกฎหมายการเงินการคลังภาครัฐ<sup>3</sup> โดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลังได้เสนอร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. .... ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบในหลักการ ปัจจุบันอยู่ในระหว่างการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

### ปัญหาในการจ่ายเงินแผ่นดิน

ที่ผ่านมา การจ่ายเงินแผ่นดินพบปัญหาในทางปฏิบัติ แบ่งออกเป็น 2 กรณี คือ

1. แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จะพบปัญหาการตีความของคำนิยามคำว่า “เงินแผ่นดิน” ในบทบัญญัติมาตรา 169 กรณีร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... หรือที่รู้จักกันในนามร่างพระราชบัญญัติเงินกู้สองล้านล้านบาทในสมัยรัฐบาล นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ว่าเป็นเงินนอกงบประมาณ มิใช่เงินแผ่นดิน จึงไม่เข้าหลักเกณฑ์ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่จะต้องจัดทำตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือกฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง ก็ตาม ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญชุดที่มี ศาสตราจารย์บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นประธาน จึงได้เสนอให้เพิ่มคำนิยามของคำว่า “เงินแผ่นดิน” ไว้ในรัฐธรรมนูญ

แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จะไม่มีการบัญญัติคำนิยามของคำว่า “เงินแผ่นดิน” ไว้ในรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่ในร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. .... ได้มีการบัญญัติคำนิยามของคำว่า “เงินนอกงบประมาณ” ไว้แทน โดยให้คำนิยามว่า “เงินนอกงบประมาณ” หมายความว่า “บรรดาเงินที่ปวงที่หน่วยงานของรัฐ จัดเก็บ หรือได้รับไว้เป็นกรรมสิทธิ์ตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือจาก

<sup>2</sup> สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, “สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ....,” <http://www.lawamendment.go.th/index.php/laws-department/item/995-17-31-2560> (สืบค้นวันที่ 8 มิถุนายน 2560).

<sup>3</sup> มาตรา 167 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติว่า “ให้มีกฎหมายการเงินการคลังของรัฐเพื่อกำหนดกรอบวินัยการเงินการคลัง ซึ่งรวมถึงหลักเกณฑ์การวางแผนการเงินระยะปานกลาง การจัดการรายได้ การกำหนดแนวทางในการจัดหางบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน การบริหารการเงินและทรัพย์สิน การบัญชี กองทุนสาธารณะ การก่อหนี้หรือการดำเนินการที่ผูกพันทรัพย์สินหรือภาระทางการเงินของรัฐ หลักเกณฑ์การกำหนดวงเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น และการอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะต้องใช้เป็นกรอบในการจัดการรายได้ กำกับกับการใช้จ่ายเงินตามหลักการรักษาเสถียรภาพ พัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน และความเป็นธรรมในสังคม”

นิติกรรมหรือนิติเหตุ หรือกรณีอื่นใด ที่ต้องนำส่งคลัง แต่มีกฎหมายอนุญาตให้สามารถเก็บไว้ใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องนำส่งคลัง”<sup>4</sup> ซึ่งจะสามารถแก้ไขปัญหาคกรณีที่รัฐบาลอ้างว่าเงินกู้เป็นเงินนอกงบประมาณจึงมิใช่เงินแผ่นดิน อันจะต้องออกตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายได้

2. กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ ได้แก่ พระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายมีสาระสำคัญ คือ การโอนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีในปีนั้น ๆ ที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น ๆ ไม่สามารถดำเนินการก่อนที่ผูกผันหรือใช้จ่ายได้ทันตามกำหนดระยะเวลาที่รัฐบาลวางไว้ มาตั้งเป็น "งบกลาง" หรือ รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น แม้พระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายจะมีข้อดี คือ เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพทางการคลัง ยกตัวอย่างเช่น กรณีหน่วยงานตั้งงบประมาณก่อสร้างอาคารไว้ 100 ล้านบาท แต่สุดท้ายผู้รับเหมาก่อสร้างประมูลงานไปที่ 95 ล้านบาท ทำให้มีเงินคงเหลือที่จะต้องส่งคืน 5 ล้านบาท กฎหมายดังกล่าวทำให้สามารถโยกงบประมาณในส่วนที่เหลือนี้ไปใช้ในกรณีอื่นที่จำเป็นได้ การโอนงบประมาณรายจ่ายนั้นมีความจำเป็น เนื่องจากงบประมาณรายจ่ายนั้น มีบางส่วนราชการยังไม่สามารถเบิกจ่ายหรือจัดซื้อจัดจ้างตามโครงการต่าง ๆ ได้ โดยยังไม่สามารถนำงบประมาณมาใช้ได้ จึงจำเป็นต้องโอนงบประมาณมาใช้กับหน่วยงานที่มีความจำเป็น อาจจะเป็นหน่วยงานเดิมที่ดำเนินการยังไม่แล้วเสร็จ หรือเป็นหน่วยงานอื่น โดยนำมาไว้ในงบกลาง เพื่อให้การดำเนินการสามารถปฏิบัติได้อย่างบรรลุเป้าหมาย

อย่างไรก็ตาม ยังพบข้อกั่วงลางประการ ข้อกั่วงลางประการแรก คือ การโอนเงินงบประมาณดังกล่าวไปตั้งไว้เป็น “งบกลาง” มีความสุ่มเสี่ยงต่อวินัยการเงินการคลัง เนื่องจากปัญหาของรายจ่ายงบกลางมีอยู่ 2 ลักษณะ คือ การตั้งงบกลางแบบไม่แสดงแผนการใช้จ่ายเงินในรายละเอียด และการตั้งงบกลางในรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ด้วยเหตุนี้ งบดังกล่าวจึงเปิดช่องให้ฝ่ายบริหารสามารถใช้ดุลยพินิจใช้จ่ายงบกลางได้อย่างกว้างขวาง โดยนายจรัส สุวรรณมาลา ได้ตั้งข้อสังเกตว่า การตั้งเงินงบประมาณเป็นงบกลางมีปัญหาว่า งบประมาณถูกนำมาใช้เป็นค่าใช้จ่ายที่พรรคการเมืองได้สัญญาไว้กับประชาชนในรูปของ “นโยบาย” ยกตัวอย่างเช่น รัฐบาลในชุดของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้ใช้งบกลางเพื่อขับเคลื่อนนโยบาย โดยเฉพาะนโยบายที่มุ่งสร้างคะแนนนิยมทางการเมือง เช่น การตั้งงบกลาง จำนวน 60,000 ล้านบาท สำหรับโครงการ SML เป็นต้น ซึ่งถูกนักวิชาการมองว่าเป็นการสร้างคะแนนนิยมทางการเมืองกับรากหญ้า<sup>5</sup> ข้อกั่วงลางประการที่สอง คือ เนื่องจาก

<sup>4</sup> สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, “ร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ....,” file:///C:/Users/6300/Downloads/YYYY\_Y.Y.Y.\_YYYYYYYYYYYYYYYYYYYY.pdf (สืบค้นวันที่ 8 มิถุนายน 2560).

<sup>5</sup> สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะอนุกรรมการฝ่ายวิจัย, การปฏิรูประบบงบประมาณของไทย เพื่อต่อต้านการทุจริต (กรุงเทพฯ: คณะอนุกรรมการฝ่ายวิจัย สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2555), 53.

การโอนงบประมาณดังกล่าวถูกยกไปไว้ในหมวดที่ไม่มีการกำหนดรายละเอียดการใช้เงินให้ชัดเจน ดังนั้น รัฐบาลต้องรับประกันว่าระบบการตรวจสอบจะมีประสิทธิภาพเพียงพอ<sup>6</sup>

### บทสรุปและข้อเสนอแนะของผู้ศึกษา

จากการศึกษาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ว่าด้วยการจ่ายเงินแผ่นดิน ตามมาตรา 140 พบว่า ได้ให้ความสำคัญกับวินัยการเงินการคลังมากขึ้น ทั้งนี้ เป็นผลพวงมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่กำหนดให้มีกฎหมายการเงินการคลังของรัฐ เพื่อกำหนดกรอบวินัยการเงินการคลัง โดยเริ่มเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จากบทบัญญัติตามมาตรา 140 ที่กำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายเงินแผ่นดินให้รัดกุมมากยิ่งขึ้น โดยเพิ่มกฎหมายขึ้นมาอีก 1 ฉบับ คือ กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ โดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลังได้เสนอร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. .... เข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ปัจจุบันร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวผ่านความเห็นชอบในหลักการจากคณะรัฐมนตรีแล้ว อยู่ในระหว่างการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

ผู้ศึกษาได้ดำเนินการศึกษาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประกอบร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. .... แล้ว พบว่า ปัญหาเรื่องคำนิยามของคำว่า “เงินแผ่นดิน” ที่รัฐบาล นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เคยตีความกรณีเงินกู้สองล้านล้านบาทว่าเป็นเงินนอกงบประมาณมิใช่เงินแผ่นดิน จึงไม่เข้าหลักเกณฑ์ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่จะต้องจัดทำตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือกฎหมายเกี่ยวด้วยการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง จนเป็นเหตุให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้ตกไปในที่สุด นั้น มีการแก้ไขปัญหาการตีความคำนิยามของคำว่า “เงินแผ่นดิน” โดยมีความพยายามจะนำไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ในที่สุดกลับบัญญัติคำนิยามของคำว่า “เงินนอกงบประมาณ” ไว้ในร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. .... แทน หมายความว่า “บรรดาเงินทั้งปวงที่หน่วยงานของรัฐ จัดเก็บ หรือได้รับไว้เป็นกรรมสิทธิ์ตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือจากนิติกรรมหรือนิติเหตุ หรือกรณีอื่นใด ที่ต้องนำส่งคลัง แต่มีกฎหมายอนุญาตให้สามารถเก็บไว้ใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องนำส่งคลัง” เนื่องจากเคยมีการถกเถียงกันว่าคำนิยามของคำว่า “เงินแผ่นดิน” นั้นมีความหมายชัดเจนในตัวแล้ว จึงไม่ควรบัญญัติคำนิยามให้สับสนอีก แต่ผู้ศึกษามีความเห็นว่ แม้การบัญญัติคำนิยามคำว่า “เงินนอกงบประมาณ” ไว้ในร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. .... จะสามารถแก้ไขปัญหา

<sup>6</sup> iLaw, “พ.ร.บ.โอนงบประมาณ: ของดีที่มีความเสี่ยง,” <https://ilaw.or.th/node/4142> (สืบค้นวันที่ 9 มิถุนายน 2560).

ในการตีความการจ่ายเงินแผ่นดินก็ตาม แต่เมื่อมีเจตนารมณ์ที่จะหาแนวทางแก้ไขแล้วก็น่าจะบัญญัติคำนิยามคำว่า “เงินแผ่นดิน” เพิ่มไว้ในร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. .... อีกคำนิยาม ให้ชัดเจนไปเลยน่าจะดีที่สุด

สำหรับปัญหาเรื่องการโอนงบประมาณไปเป็นงบกลางนั้น จะเป็นไปตามมาตรา 18 ของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502<sup>7</sup> นั้นหมายความว่า ภาระการตรวจสอบตกเป็นของรัฐสภา ในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่ในการพิจารณาพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย ซึ่งปัจจุบัน คือ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ นอกจากนี้ ยังมีองค์กรอิสระที่จะช่วยเข้ามาทำหน้าที่ตรวจสอบอีกทางหนึ่ง เช่น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น

นอกจากนี้ ในร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. .... ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์การตั้งงบประมาณรายจ่ายงบกลางไว้ในมาตรา 22 ว่าให้ตั้งได้เฉพาะกรณีที่มีเหตุผลและความจำเป็นที่ไม่อาจจัดสรรหรือไม่สมควรจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้แก่หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบได้โดยตรง ประกอบกับมาตรา 24 ยังได้กำหนดว่าการโอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างหน่วยงานของรัฐจะกระทำไม่ได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายอนุญาตให้กระทำได้ หมายความว่า การที่ฝ่ายบริหารจะโอนงบประมาณจะกระทำได้ยากขึ้น เนื่องจากจะต้องไปออกเป็นกฎหมาย ซึ่งจะต้องผ่านกลไกการตรวจสอบโดยฝ่ายนิติบัญญัติอีกชั้นตอนหนึ่ง ตลอดจนมาตรา 52 ยังได้กำหนดอีกว่า การกู้เงินของรัฐบาล และการค้าประกันการชำระหนี้ของหน่วยงานของรัฐโดยรัฐบาล ให้ปฏิบัติตามที่บัญญัติในกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะโดยเคร่งครัด เมื่อเป็นเช่นนี้แล้ว จะเห็นว่าการมีกรอบวินัยการเงินการคลังที่ดีจะสร้างความเชื่อมั่นได้ แต่ก็ต้องอาศัยระบบตรวจสอบถ่วงดุลของรัฐสภาซึ่งทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ และองค์กรอิสระต่าง ๆ เช่น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น

<sup>7</sup> มาตรา 18 ของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 บัญญัติว่า “รายจ่ายที่กำหนดไว้สำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจใด ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีก็ดี พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมก็ดี จะโอนหรือนำไปใช้สำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจอื่นมิได้ เว้นแต่

(1) มีพระราชบัญญัติให้ออนหรือนำไปใช้ได้

(2) ในกรณีที่มิพระราชกฤษฎีการวมหรือโอนส่วนราชการเข้าด้วยกันไม่ว่าจะมีผลเป็นการจัดตั้งส่วนราชการขึ้นใหม่หรือไม่ก็ตาม ให้โอนงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการที่ถูกโอนหรือรวมเข้าด้วยกันนั้นไปเป็นของส่วนราชการหรือหน่วยงานที่รับโอนหรือที่รวมเข้าด้วยกัน หรือส่วนราชการที่จัดตั้งขึ้นใหม่ แล้วแต่กรณีทั้งนี้ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว”

## บรรณานุกรม

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. *ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา* เล่มที่ 124 ตอนที่ 47 ก (24 สิงหาคม 2550).
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. *ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา* เล่มที่ 134 ตอนที่ 40 ก (6 เมษายน 2560).
- สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. คณะอนุกรรมการฝ่ายวิจัย. *การปฏิรูประบบงบประมาณของ ไทยเพื่อต่อต้านการทุจริต*. กรุงเทพฯ: คณะอนุกรรมการฝ่ายวิจัย สำนักงานป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ, 2555.
- สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. “ร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ....” [file:///C:/Users/6300/Downloads/YYYY\\_Y.Y.Y.\\_YYYYYYYYYYYYYYYYYYYY.pdf](file:///C:/Users/6300/Downloads/YYYY_Y.Y.Y._YYYYYYYYYYYYYYYYYYYY.pdf) (สืบค้น วันที่ 8 มิถุนายน 2560).
- สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. “สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ....” <http://www.lawamendment.go.th/index.php/laws-department/item/995-17-31-2560> (สืบค้นวันที่ 8 มิถุนายน 2560).
- iLaw. “พ.ร.บ.โอนงบประมาณ: ของดีที่มีความเสี่ยง.” <https://ilaw.or.th/node/4142> (สืบค้นวันที่ 9 มิถุนายน 2560).