

บันทึก

เรื่อง การควบคุมงบประมาณ

งบประมาณประจำปีซึ่งสภาได้อนุมัติให้ตราเป็นพระราชบัญญัติและประกาศใช้แล้วเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐบาลทำการจ่ายและรับเงินได้ภายในวงเงินซึ่งปรากฏในงบประมาณ การควบคุมการใช้จ่ายตามงบประมาณเท่าที่ปรากฏในทุกวันนี้ มีอยู่ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พุทธศักราช ๒๔๗๖ ซึ่งกำหนดไว้ว่า ในการเบิกจ่ายงบประมาณประจำปีให้นำเงินเหลือจ่ายไปทำการเบิกจ่ายในปีต่อไป และกำหนดให้แสดงงบการรับจ่ายจริงตลอดปี ซึ่งเรียกว่า งบปีเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอต่อสภาผู้แทนเพื่อรับทราบและรับรองการรับจ่ายนั้น ๆ นอกจากนี้ ก็มีพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๙๑ กำหนดวิธีการรักษาและการจ่ายเงินคงคลัง ซึ่งเป็นเงินกองกลางซึ่งให้กระทรวงการคลังจ่ายเงินจากเงินคงคลังได้ในกรณีใดบ้าง อนึ่ง เพื่อให้การจ่ายเงินแผ่นดินได้เป็นไปโดยเรียบร้อยให้มีพระราชกฤษฎีกา ขอบังคับ มติคณะรัฐมนตรี และระเบียบต่าง ๆ ควบคุมถึงวิธีการจ่ายการใช้อยู่หลายฉบับด้วยกัน

กล่าวตามหลักวิชาการในทางการควบคุมงบประมาณแผ่นดินนั้น อาจกล่าวได้ว่าการควบคุมการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณประจำปีแยกออกได้ ดังนี้

๑. ควบคุมทางการปกครองหรือทางการบริหาร ซึ่งกระทำโดยรัฐมนตรีแต่ละกระทรวงเหนือข้าราชการในบังคับบัญชาซึ่งมีหน้าที่รับและจ่ายเงิน

๒. ควบคุมโดยทางการตรวจบัญชีซึ่งตกเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (ในฝรั่งเศสคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทำหน้าที่ศาลตรวจเงินแผ่นดิน)

๓. ควบคุมทางรัฐสภา ซึ่งได้แก่การที่สภาผู้แทนทำการควบคุมงบประมาณแต่ละข้อนี้จะได้แยกรายละเอียดพิจารณาดังต่อไปนี้

(๑) การควบคุมทางการปกครองหรือทางฝ่ายบริหารนั้น เป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีแต่ละกระทรวง และแต่ละกระทรวงต้องมีบัญชีการรับการจ่ายให้เรียบร้อย และมีการทำบัญชีให้ถูกต้อง เมื่อสิ้นปีงบประมาณแล้วรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทุกกระทรวงจะต้องทำบัญชีการจ่ายเงินของแต่ละกระทรวงตามรายการแต่ละรายการในงบประมาณตลอดจนหลักฐานการส่งจ่ายทุกฉบับให้เรียบร้อย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะต้องทำบัญชีรายรับขึ้นไว้ตามรายการที่กำหนดตั้งไว้ในงบประมาณประจำปี

การควบคุมในข้อนี้เท่าที่ปรากฏในกฎหมายและระเบียบข้อบังคับในปัจจุบันที่มีอยู่ก็เป็นการปฏิบัติในรูปที่กล่าวมานี้

(๒) การควบคุมทางการตรวจบัญชีนั้น เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่จะต้องตรวจสอบบัญชีพร้อมทั้งเอกสารหลักฐานทั้งปวงว่าการจ่ายเงินได้เป็นไปโดย

ถูกต้องตามพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีและกฎหมายอื่น ๆ ตลอดจนระเบียบข้อบังคับที่มีอยู่ในการนั้น

ในการควบคุมนี้ ตามวิธีปฏิบัติของเรา คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบแล้วเสนอผลของการตรวจให้กระทรวงการคลังปฏิบัติ ถ้าจะต้องเรียกเงินคืนหรือหลักฐานประกอบก็ให้กระทรวงการคลังดำเนินการต่อไป อันเป็นวิธีซึ่งไม่เด็ดขาด ในต่างประเทศถ้าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบแล้วต้องให้คำวินิจฉัยว่าได้มีการจ่ายเงินถูกต้องหรือไม่ และบัญชีนั้นได้ทำถูกต้องหรือไม่ ซึ่งอันที่จริงการตรวจสอบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินควรเป็นการตรวจสอบขั้นเด็ดขาดหลังจากที่กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ได้รวบรวมบัญชีและหลักฐานต่าง ๆ ไว้แล้ว

เมื่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบเรียบร้อยแล้วควรจะได้กำหนดวิธีปฏิบัติให้ทำรายงานประจำปีเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อจะได้เสนอไปยังสภาผู้แทนต่อไป

(๓) การควบคุมโดยทางสภาผู้แทนนั้นเป็นการควบคุมโดยวิธีให้รัฐสภาได้รับรองรายรับรายจ่ายตามที่กำหนดไว้ในงบประมาณประจำปี ทั้งนี้ โดยเหตุที่ว่าเมื่อสภาผู้แทนได้ผ่านพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีไปแล้วเป็นการอนุมัติให้รับและจ่ายเงินได้ภายในวงเงินที่ได้อนุมัติไว้ เมื่อรัฐบาลได้ปฏิบัติไปเป็นประการใดแล้วก็ให้รัฐสภาได้รับรู้อีกชั้นหนึ่ง การรับรู้หรือรับรองของสภาผู้แทนราษฎรนี้จะต้องทำเป็นพระราชบัญญัติให้เป็นผลอันศักดิ์สิทธิ์ กล่าวคือ ให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติผ่านพระราชบัญญัติอนุมัติการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี ซึ่งจะยังผลให้ปรากฏว่ารายรับของแผ่นดินมีเท่าใดและรายจ่ายมีเท่าใด เมื่อได้ตราพระราชบัญญัตินี้แล้วก็ถือว่าเป็นอันเด็ดขาด

การควบคุมโดยวิธีนี้ เท่าที่ปฏิบัติกันในประเทศเราในปัจจุบันมีแนวกว้างไว้ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พุทธศักราช ๒๔๗๖ แล้ว แต่ไม่ปรากฏว่าได้กระทำกันหลายปีมาแล้ว

กล่าวโดยสรุปแล้วขอเรียนว่า การควบคุมงบประมาณควรมีวิธีอันรัดกุมให้ถูกต้องตามหลักวิชาการดังได้กล่าวมาแล้วโดยแยกเป็นชั้น ๆ เพื่อความสะดวกและความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ คือ

๑. การควบคุมในทางปกครองหรือบริหารนั้น มอบให้เจ้ากระทรวงเป็นผู้ดูแลให้มีการรับและจ่ายเงินแต่ละกระทรวงโดยถูกต้อง ส่วนการปฏิบัติของกระทรวงการคลังซึ่งจะต้องตรวจสอบการเบิกจ่ายเงินนั้น เป็นวิธีธรรมดาไม่ใช่ว่าการควบคุมพิเศษอย่างใด และควรให้มีวิธีการซึ่งไม่ยุ่งยากนัก

๒. การควบคุมโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นการตรวจสอบบัญชีซึ่งไม่ผิดอะไรกับการตรวจสอบบัญชีบริษัท เมื่อตรวจสอบแล้วคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินต้องทำรายงานผลของการตรวจสอบว่า เป็นอย่างไรเสนอต่อรัฐบาลเพื่อพิจารณาต่อไป การตรวจสอบนี้ถ้าปรากฏว่า การเบิกจ่ายไม่ถูกต้องหรือหลักฐานผิดอย่างไรเป็นเรื่องซึ่งรัฐบาลโดยกระทรวงการคลังจะต้องแก้ไขให้ถูกต้องตรงกับความเป็นจริงและตามที่กฎหมายบังคับไว้

๓. การควบคุมชั้นสภาผู้แทนราษฎรนี้ ก็หมายความว่าให้สภาผู้แทนราษฎรรับรู้ โดยตราเป็นพระราชบัญญัติอนุมัติการรับการจ่ายขึ้นไว้ แต่ว่าการควบคุมทางสภาฯ นี้ อาจจะมีการขลุขลกลักกันอยู่บ้าง ถ้าไม่วางระเบียบโดยรัดกุม แต่อย่างไรก็ดีสภาฯ อาจตั้งกรรมาธิการ โดยเฉพาะสำหรับตรวจสอบการรับการจ่ายตามงบประมาณประจำปีขึ้นก็ได้

(ลงชื่อ) ส. วินิจัยกุล

(นายเสริม วินิจัยกุล)

เลขาธิการ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๔๙๕