

บันทึก

เรื่อง รายงานเงินรายได้รายจ่ายของราชอาณาจักรสยามประจำปี พ.ศ. ๒๕๗๕

คณะกรรมการกฤษฎีกา (อนุกรรมการร่างกฎหมายชุดที่ ๑) ได้ตรวจพิจารณา ปัญหาที่กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ส่งมาตามหนังสือที่ ฎ. ๑๐๑๕๔/๒๕๗๕ ลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๗๕ แล้ว ขอเสนอความเห็น ดังต่อไปนี้

๑. ปัญหาที่ส่งมาให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณานี้ ก็เนื่องจาก คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้รายงาน ว่า รายงานเงินรายได้รายจ่ายของราชอาณาจักรสยาม ประจำปีพุทธศักราช ๒๕๗๕ (ซึ่งกรมบัญชีกลางเป็นผู้รวบรวมเสนอกระทรวงการคลังและส่งไปยัง กรมกองอื่นๆ แล้ว) นั้น มิได้นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเพื่อเสนอสภาผู้แทนราษฎร ทั้งมิได้ ปราบกฏคำรับรองของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตามอำนาจและหน้าที่ดังที่บัญญัติไว้ใน มาตรา ๕ อนุมาตรา (๑) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๗๖ แต่ประการใดไม่ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงใคร่ทราบ ว่า การกระทำดังนี้จะเป็น การถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่

๒. รายงานเงินรายได้รายจ่ายประจำปีนั้น อยู่ในบังคับแห่งมาตรา ๕ อนุมาตรา (๑) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ฉบับประกาศวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๗๖ ซึ่งมีความว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจและหน้าที่คือ”ตรวจสอบงบปีเงิน รายรับรายจ่ายของแผ่นดิน หรืองบแสดงฐานะการเงินแผ่นดินประจำปี ซึ่งคณะรัฐมนตรีจะ นำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร และแสดงความเห็นว่า รายการจำนวนเงินรับและจ่ายตามงบปีนั้นได้ เป็นไปตามงบประมาณประจำปีและตามความจริงหรือไม่”

๓. การรวบรวมงบปีเงินรายได้รายจ่ายของราชอาณาจักรสยามประจำปี ก่อน พ.ศ. ๒๕๗๖ กรมบัญชีกลางได้จัดทำขึ้นโดยอาศัยความตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พุทธศักราช ๒๕๕๖ มาตรา ๑๐ ซึ่งบัญญัติว่า “เมื่อสิ้นปีและได้รวบรวมเข้ายอดบัญชีสำเร็จแล้ว ให้เสนอบัดกระทรวงพระคลังมหาสมบัติรับทำรายงานอธิบายจำนวนเงินรายได้และรายจ่ายที่ผิด จากงบประมาณทูลเกล้าฯ ถวาย ฯลฯ” ระเบียบที่ปฏิบัติในระวางนั้น ก็คือเมื่อกรมบัญชีกลางได้ รวบรวมเงินรายได้รายจ่ายประจำปีเสร็จแล้ว ก็จัดพิมพ์ขึ้นเป็นรายงานเสนอเสนอบัดกระทรวงพระ คลังมหาสมบัติ เพื่อทูลเกล้าฯ ถวายและแจกจ่ายไปยังสถานที่ต่างๆ ต่อไป

๔. ในปัจจุบันนี้ หลังจากที่ได้ตราพระราชบัญญัติฉบับลงวันที่ ๙ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๗๖ แล้ว วิธีปฏิบัติที่ใช้อยู่ตามความในหนังสือของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินลงวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๗๕ ซึ่งตอบชี้แจงมายังคณะกรรมการกฤษฎีกานั้น พอสรุปได้ดังนี้

ก) ในชั้นแรกคณะรัฐมนตรีส่งงบปีเงินรายได้รายจ่ายประจำปีให้

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบก่อน

ข) เมื่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบแล้วก็ส่งคืนไปยัง
คณะรัฐมนตรี

ค) ต่อจากนั้น คณะรัฐมนตรีจึงได้เสนอขออนุมัติไปยังสภาผู้แทนราษฎร

๕. ที่นี้ถ้าจะพยายามเพ่งเล็งดูให้แน่นอนในกรณีที่เกี่ยวงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๔๗๕ ว่าที่แท้จริงเป็นอย่างไรแล้ว จะเห็นได้ว่าข้อเท็จจริงปรากฏตามที่ปลัดกระทรวงการคลังได้แจ้งมาโดยหนังสือลงวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๔๗๕ ดังนี้

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบงบประมาณประจำปี พ.ศ. ๒๔๗๕ แล้ว โดยได้ส่งเจ้าหน้าที่ไปทำการตรวจสอบบัญชีที่กรมบัญชีกลาง การตรวจสอบได้ทำลงจนเป็นผลสำเร็จเรียบร้อย คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ประชุมลงมติเห็นพร้อมกันว่า “งบประมาณรายจ่ายแห่งพระราชอาณาจักรสยามประจำปี พ.ศ. ๒๔๗๕ นี้ เป็นอันถูกต้อง..... ฯลฯ” เพราะฉะนั้น จึงได้เสนอขออนุมัติไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

๖. ตามเรื่องปรากฏว่า การตรวจสอบรายงาน (งบปี) เงินรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๔๗๕ ได้เริ่มกระทำก่อนออกพระราชบัญญัติฉบับลงวันที่ ๙ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๗๖

ส่วนเวลาเสร็จการตรวจสอบนั้น ปรากฏตามท้องเรื่องดูเหมือนจะยังมีข้อกล่าวอ้างขัดกันอยู่ระหว่างคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (ซึ่งตามหนังสือ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ลงวันที่ ๗ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๗๙ กล่าวว่า กระทรวงการคลังทำงบปี ๒๔๗๕ เสร็จเมื่อวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๔๗๖) กระทรวงการคลัง (ตามหนังสือฉบับลงวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๔๘๔ และฉบับลงวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๔๗๙ ว่า การตรวจสอบได้ทำเสร็จก่อนวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๔๗๖)

๗. ถ้าเราจะพยายามตัดข้อไม่ตรงกันเรื่องเวลาเสร็จทำการตรวจสอบนี้เสีย และมาเพ่งเล็งดูว่าการได้เป็นไปแท้จริงอย่างไร ก็อาจจะสันนิษฐานได้ว่า การตรวจสอบซึ่งได้ทำเสร็จก่อนวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๔๗๖ นั้น ความจริงเป็นการตรวจสอบภายใน ซึ่งได้จัดพิมพ์ขึ้นและเสนอเสนอบัดกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ “เพื่อทูลเกล้าฯ ถวาย” (หนังสือของกระทรวงการคลังลงวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๔๗๘) หากเป็นดังนี้จริง อาจมีผู้เถียงได้ว่าการตรวจสอบนี้ยังไม่เป็นการตรวจสอบทางราชการ ด้วยเสนอบัดซึ่งเป็นหัวหน้ารับผิดชอบยังมิได้เห็นชอบด้วย ซึ่งเป็นข้อที่จำเป็นเพื่อให้กระทรวงการคลังเกิดความรับผิดชอบ

๘. ถ้าหากยอมรับว่า พระราชบัญญัติฉบับลงวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๔๗๖ ได้วางระเบียบปฏิบัติดังกล่าวไว้ในข้อ ๓ ข้างต้นนี้แล้ว ย่อมเห็นได้ว่าสำหรับรายงานงบปีประจำปี พ.ศ. ๒๔๗๕ นั้น กระทรวงการคลังได้ใช้หลักเกณฑ์เดิมตามพระราชบัญญัติ พ.ศ. ๒๔๕๖ หาได้ใช้หลักเกณฑ์ใหม่ไม่ แต่ก็อาจเป็นได้เช่นนั้นเนื่องจากที่กระทรวงการคลังได้ตีความในข้อที่เกี่ยวกับเวลาเสร็จการตรวจสอบแตกต่างกับคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นในข้อ ๕ คือ กระทรวงการคลังถือว่า การตรวจสอบได้ทำเสร็จก่อนวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๔๗๖ แต่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินถือว่า ได้ทำเสร็จภายหลังวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๔๗๖ ทั้งนี้ กฎหมายที่จะใช้บังคับจึงได้แตกต่างกัน

๙. อย่างไรก็ตามที่กระทรวงการคลังกล่าวไว้ในหนังสือลงวันที่ ๒๐ มีนาคม

๒๔๗๘ ถึงรายงานของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ลงวันที่ ๒๐ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๗๗ นั้น ทำให้เข้าใจว่า การตรวจสอบนั้นได้เสนอไปยังสภาผู้แทนราษฎรแล้วโดยที่กล่าวไว้ว่า “ในทำนวยางงานการตรวจสอบงบปีเงินรายได้รายจ่ายแห่งราชอาณาจักรสยามประจำปี พุทธศักราช ๒๔๗๕ ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรลงวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๔๗๗ ก็ปรากฏว่า.....”

ถ้าเป็นจริงดังนี้ และถ้าสภาผู้แทนราษฎรได้ยอมรับการตรวจสอบแล้ว การผิดระเบียบซึ่งหากจะมีก็อาจถือได้ว่าเป็นอันหมดไปในเมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติยอมรับการตรวจสอบนั้น

สมมุติว่า กรมบัญชีกลางได้ประกาศแสดงฐานะการเงินของประเทศแก่ประชาชนก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติ การแสดงฐานะการเงินเช่นนั้นก็คงเป็นแต่เรื่องที่ซึ่งทำไปก่อนเท่านั้น แต่ข้อสำคัญการกระทำเช่นนั้นหาเป็นการขัดต่อความจริงไม่ โดยที่สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติรับรองในภายหลังแล้ว

๑๐. เป็นที่เห็นได้ชัดว่า ปัญหาที่ส่งมาให้คณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยนั้น จะมีประโยชน์ก็แต่เฉพาะกาลที่ล่วงมาแล้ว ข้อที่ก่อกวนกันขึ้นนี้น่าจะมาจากเหตุที่รายงานเงินรายได้รายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นรายงานอันแรกซึ่งจะต้องพิจารณาตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติสองฉบับ ซึ่งเพิ่งตราขึ้นและเพิ่งใช้บังคับในวันที่ ๙ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๗๖ (กล่าวคือ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๔๗๖ และพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๖) เนื่องจากพฤติการณ์เป็นดังนี้ จึงแบ่งปี พ.ศ. ๒๔๗๖ ออกได้เป็นสองระยะ คือ ก่อนวันที่ ๙ ธันวาคม ซึ่งเป็นเวลาที่ยังไม่ได้ออกพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับนี้ระยะหนึ่ง และตั้งแต่วันที่ ๙ ธันวาคม ล่วงไปแล้ว ซึ่งเป็นเวลาที่ใช้พระราชบัญญัติทั้งสองฉบับนี้ระยะหนึ่ง จึงไม่เป็นการแปลกที่อาจมีข้อสงสัยในเรื่องการใช้บทกฎหมายที่ออกใหม่บังคับแก่รายงานเงินรายได้รายจ่าย ซึ่งได้ทำขึ้นสำหรับปี พ.ศ. ๒๔๗๕ แต่สถานการณ์เช่นว่านี้ไม่น่าจะเกิดขึ้นได้อีก ฉะนั้น จึงทำให้ปัญหานี้หย่อนในสำคัญในทางปฏิบัติลงไปมาก เป็นเรื่องโต้แย้งในเชิงวิชาไม่มีประโยชน์ในทางปฏิบัติอย่างใด ความยุ่งยากในการตีความว่าได้มี “การตรวจสอบ” รายงานการเงินรายได้รายจ่ายแท้จริงแล้วเพียงใดมีอยู่ดังนี้ จึงลงความเห็นในที่ที่สุดได้ว่า ในเรื่องนี้ไม่เป็นการกระทำผิดอันรุนแรงต่อกฎหมายแต่ประการใดเลย และเมื่อมีความยุ่งยากทำให้การตีความแตกต่างกันไปเช่นนี้ก็หาควรจะต้องสั่งให้แก้ไขอย่างใดไม่

(ลงชื่อ) เตือน บุนนาค

เลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๔๗๙