

วิเคราะห์กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารเงินนอกงบประมาณของประเทศไทย

ANALYSING THE LAW REGARDING TO THE MANAGEMENT OF THE EXTRABUDGETARY FUND IN THAILAND

นนทกร เกรียงศิริ

Nontagon Kriangsiri

นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ : nontagon.ntg@gmail.com

Graduate student of Master of Laws Program in Public Law, Faculty of Law, Thammasat University.

Email address : nontagon.ntg@gmail.com

Received : July 15, 2018

Revised : March 9, 2019

Accepted : March 28, 2019

บทคัดย่อ

เงินนอกงบประมาณนั้นมีความสำคัญอย่างยิ่งในการบริหารประเทศด้านต่าง ๆ โดยมีข้อดีคือมีความยืดหยุ่นยิ่งกว่าเงินงบประมาณ ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องเหมาะสมกับสถานการณ์และภารกิจและหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐบางหน่วยงาน แต่ด้วยนโยบายการบริหารประเทศของประเทศไทยในปัจจุบันที่เน้นความโปร่งใส ต่อต้านการทุจริตจนมากเกินไป ทำให้มีการตรากฎหมายเพื่อจำกัดการบริหารเงินนอกงบประมาณมากขึ้นตามไปด้วย นอกจากนี้ในบางกรณียังมีการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย อาจเป็นเพราะขาดความรู้ความเข้าใจอย่างถ่องแท้ในกฎหมายที่เกี่ยวกับเงินนอกงบประมาณ ด้วยเหตุนี้การศึกษาวินิจฉัยกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารเงินนอกงบประมาณนั้นจึงมีประโยชน์อย่างยิ่งเพื่อที่จะได้ทราบถึงปัญหาและข้อจำกัดในบางกรณี ตลอดจนสามารถหาแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าวได้อย่างถูกต้องตามหลักกฎหมายการคลังต่อไป

คำสำคัญ

กฎหมาย, เงินแผ่นดิน, เงินนอกงบประมาณ, การคลัง

ABSTRACT

The extrabudgetary fund is of importance for the administration of the state affairs. It is more flexible, compared with the budgetary fund, which allows the public sectors to be able to provide their public service tasks in an appropriate way. However, due to the Anti-corruption Policy granted by the government, the laws that prevent the use and management of the extrabudgetary fund have been enacted. Furthermore, the misapplication of the law governing the management of the extrabudgetary may arise from the lack of comprehension in the laws. The analyzing of the laws on the management of the extrabudgetary fund would, therefore, bring the convergence of understanding among the problems, the limitations and the resolutions, which aims to tackle the problems based on the principles of public finance.

Keywords

Law, Public Fund, Extrabudgetary Fund, Public Finance

บทนำ

เงินนอกงบประมาณมีความสำคัญอย่างยิ่งในการพัฒนาประเทศ แต่กลับไม่ได้รับความสำคัญเท่าที่ควร โดยมีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 3-4/2557 วินิจฉัยโดยสรุปสาระสำคัญที่เกี่ยวกับเงินนอกงบประมาณได้ว่า เงินนอกงบประมาณเป็นเงินแผ่นดิน เมื่อไม่ได้ใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังแล้ว ย่อมขัดต่อรัฐธรรมนูญ ทำให้หน่วยงานของรัฐบางหน่วยงานสามารถมีเงินนอกงบประมาณได้ตามกฎหมาย แต่ไม่สามารถนำเงินนอกงบประมาณที่มีอยู่นั้นมาใช้จ่ายได้โดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จะเห็นได้ว่าการบริหารเงินนอกงบประมาณของประเทศไทยในบางกรณีนั้น ไม่ต้องตรงตามวัตถุประสงค์แห่งการมีเงินนอกงบประมาณขึ้นในระบบกฎหมายการคลัง ซึ่งน่าจะเกิดจากการที่ผู้ร่างกฎหมายขาดความรู้ความเข้าใจอย่างถ่องแท้ในกฎหมายการคลัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือ กฎหมายที่เกี่ยวกับเงินนอกงบประมาณนั่นเอง ซึ่งการศึกษาหลักกฎหมายการคลังที่เกี่ยวข้องกับเงินนอกงบประมาณ ตลอดจนกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารเงินนอกงบประมาณนั้นจะสามารถทำให้ทราบถึงปัญหาที่เกิดขึ้น ตลอดจนแนวทางและวิธีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไป

1. หลักการพื้นฐานทางการคลังและกระบวนการนิติบัญญัติที่ใช้กับเงินนอกงบประมาณ

1.1 ความหมายของเงินนอกงบประมาณ

พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 4 และพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 มาตรา 4 ได้นิยามความหมายของเงินนอกงบประมาณไว้เหมือนกันทุกประการ คือ เงินนอกงบประมาณหมายความว่า บรรดาเงินทั้งปวงที่หน่วยงานของรัฐจัดเก็บ หรือได้รับไว้เป็นกรณีพิเศษตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือจากนิติกรรมหรือนิติเหตุ หรือกรณีอื่นใด ที่ต้องนำส่งคลัง แต่มีกฎหมายอนุญาตให้สามารถเก็บไว้ใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องนำส่งคลัง ซึ่งเมื่อพิจารณาความนิยามดังกล่าวแล้วจะเห็นได้ว่าความนิยามของเงินนอกงบประมาณดังกล่าว นั้น ยังมีได้ครอบคลุมความหมายที่แท้จริงของเงินนอกงบประมาณทั้งหมด หากแต่ความนิยามดังกล่าวนั้นครอบคลุมความหมายเฉพาะเงินนอกงบประมาณที่มีได้เป็นเงินคงคลัง อันเป็นเงินนอกงบประมาณประเภทหนึ่งเท่านั้น มิได้ครอบคลุมไปถึงเงินนอกงบประมาณที่เป็นเงินคงคลังแต่อย่างใด

แต่ที่จริงแล้ว เงินนอกงบประมาณ หมายความว่า บรรดาเงินที่หน่วยงานของรัฐได้รับไว้เป็นกรณีพิเศษนอกเหนือจากที่ได้รับจัดสรรจากเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรืออาจกล่าวได้ว่า เงินนอกงบประมาณนั้นก็คือเงินที่มีใช้เงินงบประมาณนั่นเอง โดยสามารถแบ่งประเภทของเงินนอกงบประมาณได้ ซึ่งหากใช้เกณฑ์เงินคงคลังในการแบ่งจะสามารถแบ่งเงินนอกงบประมาณออกเป็น เงินนอกงบประมาณที่เป็นเงินคงคลัง และเงินนอกงบประมาณที่มีได้เป็นเงินคงคลัง แต่หากใช้เกณฑ์หน่วยงานของรัฐเป็นเกณฑ์ในการแบ่ง จะสามารถแบ่งออกได้เป็น เงินนอกงบประมาณของหน่วยงานของรัฐบาล หรือส่วนกลาง และเงินนอกงบประมาณของหน่วยงานของรัฐที่อยู่ในกำกับดูแลของรัฐนั่นเอง

1.2 หลักกฎหมายทั่วไปทางการคลังที่ใช้กับเงินนอกงบประมาณ

องค์การเพื่อความร่วมมือและพัฒนาทางเศรษฐกิจ ได้แบ่งหลักการพื้นฐานทางการคลังที่เกี่ยวกับการงบประมาณออกเป็น 10 ประการ¹ โดยหลักการพื้นฐานดังกล่าวที่สามารถนำมาใช้กับเงินนอกงบประมาณได้มีดังนี้

(1) หลักอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในการอนุมัติกฎหมายที่เกี่ยวกับงบประมาณและการคลัง หรือที่เดิมเรียกว่าหลักความยินยอม โดยการที่จะตรากฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารเงินนอกงบประมาณได้นั้น เป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน อย่างไรก็ตามหลักการดังกล่าวนี้ได้รับการผ่อนคลายนลงไปในบางกรณี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน

¹ อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป และคณะ, รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง “การศึกษากฎหมายเกี่ยวกับมาตรฐานกลางทางการเงินการคลังและการงบประมาณ.” (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัดอุดมศึกษา, 2552), น.61-87.

(2) ข้อยกเว้นของหลักรายได้ต้องมีลักษณะทั่วไป กล่าวคือ ในการบริหารเงินนอกงบประมาณนั้น หน่วยงานของรัฐบางหน่วยงานสามารถจัดเก็บรายได้ เพื่อนำมาใช้ในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตนได้โดยมิต้องนำส่งคลังเข้าเป็นรายได้แผ่นดิน ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับกฎหมายที่จัดตั้งหน่วยงานของรัฐนั้นได้บัญญัติไว้ด้วย

(3) หลักการตรวจสอบได้ กำหนดให้การบริหารเงินนอกงบประมาณต้องได้รับการตรวจสอบจากองค์กรภายนอกฝ่ายบริหาร ทั้งยังต้องรายงานการบริหารเงินนอกงบประมาณดังกล่าวเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติอย่างน้อยปีละครั้ง

(4) หลักความโปร่งใส เรียกร้องให้การดำเนินการกิจการทางการคลังของฝ่ายบริหารต้องเป็นไปอย่างโปร่งใส โดยต้องมีการเปิดเผยข้อมูลทางการคลังต่อสาธารณชนภายในเวลาที่กำหนดไว้

(5) หลักเสถียรภาพ การดำเนินการกิจการทางการคลังของรัฐต้องมีความเสี่ยงหรือได้รับผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของรัฐน้อยที่สุด เพื่อป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต

(6) หลักประสิทธิภาพ การบริหารเงินนอกงบประมาณนั้นต้องเป็นไปโดยมีความคุ้มค่าในทางเศรษฐกิจ และสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายเงินดังกล่าวได้อย่างแท้จริง

นอกจากนี้ยังเริ่มมีการนำหลักความเป็นเอกภาพมาใช้กับเงินนอกงบประมาณด้วย เพื่อให้การบริหารเงินแผ่นดินมีความสอดคล้องเป็นไปในแนวทางเดียวกันทั้งเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ ทั้งยังจะช่วยลดความเสี่ยงทางการคลังที่อาจเกิดขึ้นได้อีกด้วย

1.3 เปรียบเทียบกระบวนการนิติบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารเงินนอกงบประมาณ และกฎหมายว่าด้วยงบประมาณ

จากการศึกษากฎหมายของต่างประเทศที่มีรูปของรัฐและระบบกฎหมายแตกต่างกัน คือประเทศฝรั่งเศส ซึ่งมีการปกครองในรูปแบบของรัฐเดี่ยว ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร ประเทศนิวซีแลนด์ ซึ่งมีการปกครองในรูปแบบของรัฐเดี่ยว ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี และประเทศเยอรมนี ซึ่งมีการปกครองในรูปแบบของสหพันธรัฐ ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร เปรียบเทียบกับประเทศไทยแล้ว พบว่ากระบวนการนิติบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารเงินนอกงบประมาณมีความสอดคล้องเป็นไปในแนวทางเดียวกัน โดยมีข้อแตกต่างจากกฎหมายว่าด้วยงบประมาณดังนี้

(1) การเสนอร่างกฎหมาย กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารเงินนอกงบประมาณเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการเงินอย่างหนึ่ง การเสนอร่างกฎหมายจึงทำได้เฉพาะคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ หรือนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ให้การรับรองเท่านั้น ส่วนการเสนอร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณนั้นเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีเท่านั้น และยังมีเอกสารประกอบการพิจารณางบประมาณตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ เสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติไปพร้อมกับร่างกฎหมายงบประมาณด้วย

(2) การพิจารณาอนุมัติกฎหมาย การพิจารณาอนุมัติกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารเงินนอกงบประมาณนั้น ใช้กระบวนการเดียวกันกับการพิจารณาอนุมัติร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินทั่วไป ในขณะที่การพิจารณาอนุมัติกฎหมายว่าด้วยงบประมาณนั้นมีการขั้นตอนแยกต่างหากเป็นการเฉพาะ ซึ่งมีกระบวนการและขั้นตอนที่ยุงยากมากกว่าการพิจารณาอนุมัติกฎหมายเกี่ยวกับการเงินตามปกติ

(3) การให้อำนาจรัฐส่วนกลางในการจ่ายเงินประจำงวด กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารเงินนอกงบประมาณนั้น ไม่มีกฎหมายกลางที่บัญญัติให้มีการจัดสรรเงินประจำงวด ทำให้โดยหลักการบริหารเงินนอกงบประมาณนั้นสามารถนำเงินนอกงบประมาณที่มีอยู่มาใช้จ่ายได้ทันที ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับกฎหมายที่อนุญาตให้มีการบริหารเงินนอกงบประมาณได้บัญญัติไว้ ซึ่งอาจแตกต่างกันออกไปในแต่ละฉบับด้วย ในขณะที่กฎหมายว่าด้วยงบประมาณนั้น จะมีกฎหมายกลางที่บัญญัติให้การบริหารเงินงบประมาณนั้น หน่วยงานของรัฐจะไม่ได้รับเงินที่ได้รับการจัดสรรมาทั้งหมดในคราวเดียว แต่จะได้รับมาเป็นงวด ๆ ซึ่งเรียกว่าเงินประจำงวด เพื่อป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากการบริหารงบประมาณที่ผิดพลาด

(4) บทกำหนดโทษ ความแตกต่างประการนี้พบเฉพาะในประเทศไทย หลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560² ซึ่งมีการกำหนดห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และกรรมการมี ส่วนร่วมในทางตรง หรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย โดยได้มีการกำหนดโทษคณะรัฐมนตรีที่เป็นผู้กระทำการ หรืออนุมัติให้กระทำการหรือรู้ว่ามีกระทำการดังกล่าวแต่มิได้สั่งยับยั้ง โดยต้องรับผิดชอบด้วยการที่ คณะรัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ และเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ตลอดจนรับผิดชอบใช้เงินนั้นคืนพร้อม ดอกเบี้ย ซึ่งโทษดังกล่าวไม่ปรากฏอยู่ในกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารเงินนอกงบประมาณ ทั้งที่เงินนอกงบประมาณ ถือว่าเป็นเงินแผ่นดินประเภทหนึ่ง และมีความสำคัญที่มีได้ยิ่งหย่อนไปกว่าเงินงบประมาณแต่อย่างใด

2. กฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารเงินนอกงบประมาณของประเทศไทย

2.1 พัฒนาการการบริหารเงินนอกงบประมาณ

จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารเงินนอกงบประมาณของประเทศไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน นั้น พบว่ามีการบัพัญญัติของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติไว้อย่างคลาดเคลื่อนจนทำให้ไม่สามารถนำเงินนอกงบประมาณมาใช้จ่ายได้อย่างถูกต้องโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แต่ในทางความเป็นจริงต้องยอมรับว่ามีการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณมาโดยตลอด เห็นได้จากการตรากฎหมายที่ให้อำนาจในการบริหารเงินนอกงบประมาณอย่างต่อเนื่องแม้ว่าจะมี เนื้อหาที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญก็ตาม การแบ่งพัฒนาการของกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารเงินนอกงบประมาณนั้น จึงใช้ การบริหารงบประมาณในส่วนหนึ่งของเงินนอกงบประมาณที่เป็นรายได้มาเป็นเกณฑ์ในการแบ่ง ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 3 ยุค³ ดังนี้

(1) ยุคที่ห้ามการบริหารเงินนอกงบประมาณ เป็นยุคหลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 ทำให้คณะราษฎรจำเป็นต้องรวมอำนาจทุกอย่างไว้ที่สภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจในการ พิจารณานุมัติงบประมาณ และมีอำนาจบริหารประเทศอย่างแท้จริง ในทางข้อเท็จจริงก็ไม่ปรากฏว่ามีการตรา กฎหมายให้อำนาจบริหารเงินนอกงบประมาณขึ้นแต่อย่างใด

(2) ยุคที่อนุญาตให้มีการบริหารเงินนอกงบประมาณ โดยเริ่มต้นขึ้นจากการตราพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย วิชาธรรมศาสตร์และการเมือง พุทธศักราช 2476⁴ ซึ่งนับว่าเป็นกฎหมายฉบับแรกที่ให้หน่วยงานของรัฐมีการบริหาร เงินนอกงบประมาณเป็นของตนเอง และหลังจากนั้นก็มีการตรากฎหมายที่มีบทบัญญัติเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติ ดังกล่าวมาโดยตลอด โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะมีการบัญญัติให้เงินรายได้เหล่านั้นมีต้องนำส่งเข้าเป็นเงินคงคลังอีกด้วย ใน ยุคนี้ไม่ปรากฏว่ารัฐธรรมนูญได้มีบทบัญญัติจำกัดการบริหารเงินนอกงบประมาณในส่วนที่เป็นรายได้ของหน่วยงาน ของรัฐแต่อย่างใด

(3) ยุคที่ควบคุมการบริหารเงินนอกงบประมาณ ยุคนี้เริ่มจากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้มีบทบัญญัติให้หน่วยงานของรัฐที่มีเงินรายได้ที่ไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน หรือก็คือเงินนอก งบประมาณที่มีได้เป็นเงินคงคลังนั่นเอง ต้องทำรายงานการรับและการใช้จ่ายเงินดังกล่าว เสนอต่อคณะรัฐมนตรี เมื่อสิ้นปีงบประมาณทุกปี เพื่อให้คณะรัฐมนตรีทำรายงานเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาต่อไป⁵ อันเป็น รัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีแนวคิดในการควบคุมการบริหารเงินนอกงบประมาณ และส่งผลมาจนถึงปัจจุบันที่มีการควบคุม การบริหารเงินนอกงบประมาณโดยพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ.2561 ตามที่รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560⁶ ได้บัญญัติไว้นั่นเอง

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 144

³ นนทกร เกรียงศิริ, “วิเคราะห์กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารเงินนอกงบประมาณของประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์ มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2561), น. 29.

⁴ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง พุทธศักราช 2476 มาตรา 7

⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 170

⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 140

2.2 กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารเงินนอกงบประมาณ

เมื่อพิจารณากฎหมายตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันแล้ว จะพบว่าสามารถแบ่งกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารเงินนอกงบประมาณในประเทศไทยออกได้เป็น 7 ประเภท⁷ คือ

(1) กฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งสถาบันการศึกษา เป็นกฎหมายที่จัดตั้งสถาบันการศึกษาของรัฐ โดยมีบทบัญญัติให้สถาบันการศึกษาต่าง ๆ โดยเฉพาะมหาวิทยาลัย มีรายได้เป็นของตนเองเพื่อให้สามารถดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในด้านการจัดการศึกษาเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งเงินจำนวนดังกล่าวนี้ก็คือเงินนอกงบประมาณนั่นเอง

(2) กฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งนิติบุคคลมหาชน ซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชน โดยให้อำนาจในการจัดหารายได้เป็นของตนเอง นอกจากนี้ยังมีการจ่ายทุนประเดิมในการจัดตั้งให้อีกด้วย

(3) กฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งสภาวิชาชีพ เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจแก่สภาวิชาชีพในการออกข้อบังคับต่าง ๆ แก่สมาชิกที่ประกอบวิชาชีพเดียวกัน โดยให้อำนาจในการเรียกเก็บเงินค่าธรรมเนียม ตลอดจนจัดหารายได้ต่าง ๆ เพื่อใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของตนตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้

(4) กฎหมายเกี่ยวกับองค์กรของรัฐส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจหน่วยงานต่าง ๆ เหล่านี้ สามารถมีการบริหารเงินนอกงบประมาณของตนเองได้นั่นเอง

(5) กฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งกองทุนหรือทุนหมุนเวียน เป็นกฎหมายที่บัญญัติให้จัดตั้งกองทุนหรือทุนหมุนเวียนขึ้น เพื่อใช้จ่ายและดำเนินการตามวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งเป็นการเฉพาะแห่งการจัดตั้งกองทุนนั้น โดยกองทุนดังกล่าวสามารถนำไปแสวงหาประโยชน์ให้เพิ่มพูนขึ้นได้ และรายได้ที่ได้รับมานั้นไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

(6) กฎหมายเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินเพื่อใช้จ่าย โดยมีวัตถุประสงค์ในการใช้จ่ายเป็นการเฉพาะ โดยกฎหมายในประเภทนี้ส่วนมากจะตราขึ้นในภาวะที่มีเหตุจำเป็นเร่งด่วน หรืออาจตราขึ้นเพื่อใช้ในโครงการที่จะต้องใช้ระยะเวลาในระยะยาวจนอาจต้องมีการเปลี่ยนรัฐบาลจึงจะเสร็จสิ้น ซึ่งกฎหมายในประเภทนี้ส่วนมากจะให้อำนาจกระทรวงการคลังในการกู้เงิน เพื่อนำมาใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ที่ได้บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ โดยเงินที่ได้รับมาจากการกู้ยืมนี้ ไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินเช่นกัน

(7) กฎหมายอื่น ๆ เป็นกฎหมายที่ไม่สามารถจัดเข้าประเภทใดประเภทหนึ่งได้ใน 6 ประเภทข้างต้น แต่มีบทบัญญัติให้อำนาจในการบริหารเงินนอกงบประมาณได้นั่นเอง

กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารเงินนอกงบประมาณทั้ง 7 ประเภทนั้น มีลักษณะสำคัญคือ มีบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจหน่วยงานของรัฐสามารถบริหารเงินแผ่นดินได้โดยไม่ต้องอาศัยอำนาจจากพระราชบัญญัติว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปี ไม่ว่าจะเป็นการให้อำนาจหน่วยงานของรัฐในการจัดหารายได้โดยไม่ต้องนำส่งคลังเพื่อเป็นรายได้แผ่นดิน แต่ให้หน่วยงานของรัฐนั้นสามารถนำรายได้ดังกล่าวไปใช้จ่ายได้ตามวัตถุประสงค์แห่งการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐนั้น ๆ หรือเป็นการที่รัฐจัดตั้งกองทุน โดยให้กองทุนมีอำนาจบริหารจัดการรายได้ของกองทุนโดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน หรือการที่รัฐตรากฎหมายให้อำนาจหน่วยงานของรัฐกู้ยืมเงิน และให้หน่วยงานของรัฐสามารถนำเงินที่กู้ยืมมานั้นไปบริหารจัดการได้ตามวัตถุประสงค์แห่งการกู้ยืมได้ โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน ซึ่งการที่รัฐจะตรากฎหมายเกี่ยวกับการบริหารเงินนอกงบประมาณนั้นขึ้นอยู่กับความจำเป็นเร่งด่วนของสถานการณ์ที่รัฐเผชิญ หรือขึ้นอยู่กับภารกิจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะ ว่าต้องการความยืดหยุ่น และความคล่องตัวในการบริหารเงินแผ่นดิน ซึ่งเป็นเงินรายได้ของหน่วยงานของรัฐนั้นมากเพียงใดนั่นเอง

3. ปัญหาของการบริหารเงินนอกงบประมาณในประเทศไทย

จากการศึกษาพบว่ากฎหมายเกี่ยวกับการบริหารเงินนอกงบประมาณของประเทศไทยนั้น ยังคงมีปัญหาเกิดขึ้นบางประการ ดังนี้

⁷ นนทกร เกรียงศิริ, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 3*, น. 29-54.

3.1 ปัญหาของกฎหมายในระดับรัฐธรรมนูญ

(1) ปัญหาการบริหารเงินนอกงบประมาณโดยอาศัยอำนาจของพระราชกำหนด โดยการใช้จ่ายเงินแผ่นดินต้องเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง หรือกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ เว้นแต่กรณีจำเป็นรีบด่วนจะจ่ายไปก่อนก็ได้ ทั้งนี้ ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 140 ได้บัญญัติไว้ ด้วยเหตุนี้การตราพระราชบัญญัติจะมีเนื้อหาขัด หรือแย้งกับบรรดากฎหมายดังกล่าวไม่ได้ ในขณะที่พระราชกำหนด สามารถจ่ายเงินแผ่นดินไปก่อนได้ โดยอาศัยเหตุจำเป็นรีบด่วน และมีต้องอยู่ภายใต้บรรดากฎหมายดังกล่าวแต่อย่างใด ซึ่งทำให้ดูเหมือนว่าพระราชกำหนดจะมีค่าบังคับสูงกว่าพระราชบัญญัติเสียอีก และหากพระราชกำหนดดังกล่าวได้รับอนุมัติเป็นพระราชบัญญัติแล้ว และถูกตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก็จะกลายเป็นพระราชบัญญัติที่ขัด หรือแย้งกับรัฐธรรมนูญโดยทันที อันเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในระบบกฎหมายของประเทศไทย

(2) ปัญหาช่องว่างของการนำเงินนอกงบประมาณเข้าสู่กระบวนการงบประมาณ ในตอนท้ายของมาตรา 140 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้บัญญัติในกรณีจำเป็นรีบด่วนจะจ่ายเงินแผ่นดินไปก่อนก็ได้ แต่ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้ในพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป ซึ่งมีวัตถุประสงค์ให้มีการนำเงินนอกงบประมาณที่ได้ใช้จ่ายไป เข้าสู่การพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติโดยกระบวนการงบประมาณทั้งหมด ซึ่งเป็นสิ่งที่ดี แต่บทบัญญัติดังกล่าวไม่ครอบคลุมกรณีที่เป็นการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณในกรณีที่เป็นการกู้ยืมเงินโดยเงินกู้ดังกล่าวไม่ต้องนำส่งคลัง เมื่อเป็นเช่นนั้นก็ได้้นำเงินแผ่นดินจากส่วนใดออกมาใช้ จึงมิได้มีสิ่งใดให้ชัดใช้ กรณีดังกล่าวจึงมีต้องนำเข้าสู่กระบวนการงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัตินั่นเอง

3.2 ปัญหาของกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ

เดิมก่อนการมีผลใช้บังคับของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 นั้น การใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่มีได้เป็นเงินคงคลังนั้นล้วนขัดต่อรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น เนื่องจากเป็นการใช้จ่ายที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ และกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง แต่ภายหลังจากที่พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มีผลใช้บังคับ การใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่มีได้เป็นเงินคงคลัง จะชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ทั้งนี้ เนื่องจากการใช้จ่ายเงินแผ่นดินตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ที่มาตรา 140 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้บัญญัติไว้ แต่ก็ยังคงมีปัญหาเกิดขึ้นในบางประการอยู่

(1) ปัญหาความไม่เป็นเอกภาพของกฎหมาย เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการคลังของประเทศไทยได้บัญญัติไว้อย่างกระจัดกระจายอยู่ในหลายกฎหมาย มิได้มีกฎหมายกลางเหมือนดังเช่นในต่างประเทศ ทำให้มีการบัญญัติกฎหมายที่ซ้ำซ้อนกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีบทบัญญัติที่กำหนดให้ต้องนำเงินรายได้ของหน่วยงานของรัฐส่งเข้าคลังอยู่ในกฎหมายถึงสองฉบับคือ พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491⁸ และพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561⁹ จึงทำให้เกิดปัญหากับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ก่อนหน้า ดังเช่นพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 ซึ่งได้บัญญัติให้เงินที่ได้รับจากการกู้ไปใช้ตามวัตถุประสงค์ โดยไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง¹⁰ แต่เมื่อพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มีผลใช้บังคับ เงินกู้ดังกล่าวจึงต้องนำส่งคลังตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐนั่นเอง ซึ่งเป็นการผิดวัตถุประสงค์ของการกู้เงิน อันแสดงให้เห็นถึงความไม่เป็นเอกภาพของกฎหมายการคลังในประเทศไทย

⁸ พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 มาตรา 4

⁹ พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 34

¹⁰ พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 มาตรา 20

ทั้งนี้ แต่เดิมยังมีพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502¹¹ ที่มีบทบัญญัติกำหนดให้ต้องนำเงินรายได้ของหน่วยงานของรัฐส่งเข้าคลังด้วย แต่ปัจจุบันพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวถูกยกเลิก โดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ซึ่งแม้พระราชบัญญัติฉบับใหม่นี้จะมีได้มีบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวอีกแล้วก็ตาม แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าวก็ยังคงมีผลจนถึงปัจจุบันอยู่นั่นเอง

(2) ปัญหาการบริหารเงินนอกงบประมาณบางกรณี เมื่อได้พิจารณาพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 ประกอบกันแล้ว จะพบว่ามีปัญหาที่เกิดขึ้นหลายประการ ที่สำคัญคือ การกู้เงินในกรณีที่ต้องการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยมีได้มุ่งเสริมสร้างความมั่นคงทางการเงินของประเทศ แต่มุ่งเสริมสร้างความมั่นคงด้านอื่น เช่น ความมั่นคงทางการสาธารณสุข ความมั่นคงทางด้านเทคโนโลยี หรือความมั่นคงทางด้านสังคมในกรณีอื่น และภาวะเศรษฐกิจโลกในขณะนั้นมีความเหมาะสมอย่างยิ่งในการใช้เงินตราต่างประเทศนั้น ไม่สามารถทำได้เนื่องจากข้อจำกัดของกฎหมาย ปัญหาในลักษณะเดียวกันยังเกิดกับการกู้เงิน เพื่อปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ หากเป็นการกู้เงินรายใหม่ เพื่อปรับโครงสร้างหนี้เงินกู้ที่เป็นเงินบาท ให้กู้เป็นเงินบาทเท่านั้น อันเป็นการตรากฎหมายที่ขาดความยืดหยุ่น จึงทำให้เกิดปัญหาดังกล่าวขึ้นนั่นเอง

3.3 ปัญหาของกฎหมายในระดับกฎหมายลำดับรอง

กรณีศึกษา คือ กรณีการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณของสำนักงานอัยการสูงสุด ตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีแพ่งของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2560 ที่ให้เงินค่าทนายความตกเป็นของพนักงานอัยการผู้ว่าคดี¹² ซึ่งในการดำเนินคดีแพ่งนั้น เมื่อศาลมีคำพิพากษาแล้วศาลจะมีคำสั่งเกี่ยวกับเงินค่าทนายความไว้ในคำพิพากษาดัง ซึ่งเมื่อพนักงานอัยการเป็นทนายความในคดีแพ่งแทนหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการ และพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 ในฐานะที่เป็นพนักงานอัยการ จึงเป็นการทำในนามสำนักงานอัยการสูงสุด ดังนั้นเงินค่าทนายความที่ศาลสั่งจ่ายมานั้น จึงย่อมตกเป็นของสำนักงานอัยการสูงสุด อันเป็นหน่วยงานของรัฐ ซึ่งจัดอยู่ในประเภทเงินนอกงบประมาณ ด้วยเหตุนี้การที่จะนำเงินดังกล่าวออกมาใช้จ่ายได้นั้นต้องมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งกฎหมายในที่นี้ก็คือ กฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ อันเป็นไปตามหลักอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในการอนุมัติกฎหมายที่เกี่ยวกับงบประมาณและการคลัง แต่เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติองค์กรอัยการ และพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 อันเป็นกฎหมายแม่บทในการตราระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดดังกล่าวแล้ว กลับไม่มีบทบัญญัติใดในพระราชบัญญัตินี้ให้อำนาจในการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณแต่อย่างใด การใช้จ่ายเงินในกรณีดังกล่าว ตลอดจนระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดฉบับดังกล่าวนี้ จึงขัดกับรัฐธรรมนูญอย่างเห็นได้ชัด

บทสรุป และข้อเสนอแนะ

การบริหารเงินนอกงบประมาณนั้นเกิดขึ้น เพื่อแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการบริหารประเทศโดยการใช้กระบวนการงบประมาณตามปกติ ที่อาจมีข้อจำกัดบางประการ และกระบวนการที่ยุ่งยากมากเป็นพิเศษ ทำให้ในบางกรณีไม่สามารถนำเงินงบประมาณอันเป็นเงินแผ่นดินไปใช้จ่าย เพื่อแก้ไขได้อย่างตรงตามวัตถุประสงค์เท่าที่ควร ทั้งในบางกรณีเป็นกรณีที่เกิดเหตุการณ์ ซึ่งต้องมีการแก้ไขปัญหาบางอย่างที่เกิดขึ้นเป็นการเร่งด่วน และปัญหาดังกล่าวก็เกิดขึ้น โดยมีอาจคาดการณ์ได้ ทำให้ไม่สามารถนำกระบวนการงบประมาณตามปกติมาใช้ในการบริหารเงินแผ่นดิน เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างทันท่วงที และหากจะนำกระบวนการงบประมาณตามปกติมาใช้ในการแก้ไขปัญหาสถานการณ์ที่เกิดขึ้นดังกล่าวก็ยิ่งจะทำให้เกิดความเสียหายมากขึ้นจนอาจเกินเยียวยาได้ในบางกรณี ทั้งนี้ก็เพราะความรัดกุมที่มากเกินไปของการควบคุมการบริหารเงินงบประมาณ อีกทั้งข้อจำกัด และกระบวนการที่มีความยุ่งยากมากเป็นพิเศษ นอกจากนี้ บางกรณีรัฐต้องการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐเพื่อให้มีภารกิจและหน้าที่เป็นการเฉพาะแตกต่างหากจากรัฐ โดยให้หน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งขึ้นนั้นมีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะในเรื่องนั้น ๆ โดยตรง และ

¹¹ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 24

¹² ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีแพ่งของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2560 ข้อ 69

ต้องการให้หน่วยงานของรัฐนั้นจัดหารายได้เป็นของตนเองได้ เพื่อที่จะได้ลดการพึ่งพารัฐ อันเป็นการลดภาระการใช้
จ่ายเงินงบประมาณของรัฐนั่นเอง จึงเป็นเหตุให้เกิดระบบการบริหารเงินนอกงบประมาณขึ้น

เมื่อพิจารณาจากกฎหมายในต่างประเทศ ซึ่งในที่นี้ก็คือ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศนิวซีแลนด์ และประเทศ
เยอรมนีนั้น จะเห็นได้ว่าทุกประเทศล้วนมีระบบเงินนอกงบประมาณทั้งสิ้น แม้จะมีบทบัญญัติที่พยายามควบคุมให้มี
การนำการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ได้ใช้จ่ายไปนั้น เข้าสู่กระบวนการงบประมาณตามปกติให้ได้มากที่สุดก็ตาม
แต่ก็ไม่สามารถปฏิเสธได้ว่าระบบเงินนอกงบประมาณนั้น เป็นแนวทางในการบริหารเงินแผ่นดินอย่างหนึ่งที่มี
ความสำคัญอย่างยิ่งยวดในการบริหารประเทศในทุกประเทศ

ดังได้กล่าวมาแล้วในเรื่องของหลักกฎหมายทั่วไปทางการคลังที่นำมาใช้กับเงินนอกงบประมาณ จะเห็นได้ว่า
หลักกฎหมายทั่วไปทางการคลังในปัจจุบันแม้มีหลายหลักกฎหมายที่นำมาใช้กับเงินงบประมาณ แต่ก็มีหลายหลัก
กฎหมายที่ได้รับการยกเว้นไม่นำมาใช้กับเรื่องของเงินนอกงบประมาณ แสดงให้เห็นถึงความยืดหยุ่นของการบริหาร
เงินนอกงบประมาณที่มีมากกว่าระบบเงินงบประมาณตามปกติอย่างเห็นได้ชัด

ยิ่งกว่านั้น เมื่อได้ศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการงบประมาณ และกระบวนการเงินนอกงบประมาณทั้งของ
ประเทศไทย และของต่างประเทศแล้ว จะเห็นได้ว่ากระบวนการงบประมาณของทุกประเทศนั้น มีกระบวนการ
ขั้นตอนที่มีความยุ่งยาก และสลับซับซ้อนยิ่งกว่ากระบวนการตามกฎหมายตามปกติ มีบทบัญญัติของกฎหมายบังคับ
ในทุกขั้นตอนไม่ว่าจะเป็นการเตรียมการจัดทำร่างงบประมาณ การพิจารณาอนุมัติงบประมาณ การบริหาร
งบประมาณ และการรายงานประจำปี ซึ่งในแทบทุกประเทศจะมีกฎหมายกลางที่ใช้กับกระบวนการงบประมาณ โดย
กรณีของประเทศไทยก็คือ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 นั้นเอง โดยกระบวนการต่าง ๆ เหล่านี้จะมี
บทบัญญัติที่เกี่ยวกับกระบวนการงบประมาณเป็นการเฉพาะแยกต่างหากจากกฎหมายตามปกติ

ในขณะที่การบริหารเงินนอกงบประมาณนั้น กฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารเงินนอกงบประมาณนั้น ถือว่า
เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการเงินอย่างหนึ่ง ซึ่งการเสนอกฎหมายนั้นต้องให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้เสนอ หรืออย่างน้อยต้องมี
คำรับรองจากนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นหลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติริเริ่มกำหนดรายจ่ายแผ่นดิน โดยทุกประเทศต่างใช้
หลักการดังกล่าวทั้งสิ้น เนื่องจากเหตุผลที่ว่าฝ่ายบริหารเท่านั้นที่จะทราบถึงฐานะทางการเงินของประเทศได้ดีที่สุด
อย่างไรก็ตามในการพิจารณาอนุมัติกฎหมายดังกล่าวนี้มีกระบวนการที่ไม่แตกต่างจากการพิจารณาอนุมัติกฎหมาย
ทั่วไปในสาระสำคัญแต่อย่างใด ในส่วนของการบริหารเงินนอกงบประมาณนั้น ย่อมเป็นไปตามที่ได้บัญญัติไว้ใน
กฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารเงินนอกงบประมาณฉบับนั้น ๆ ไว้โดยเฉพาะ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความยืดหยุ่นของ
กระบวนการเงินนอกงบประมาณที่มีมากกว่ากระบวนการงบประมาณตามปกติอย่างเห็นได้ชัด

ประเทศไทยก็มีการนำกระบวนการเงินนอกงบประมาณมาใช้ในการบริหารประเทศมาตั้งแต่อดีตจวบจน
ปัจจุบัน ก็มีการตรากฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารเงินนอกงบประมาณขึ้นใช้บังคับในประเทศไทยมาโดยตลอด โดย
สามารถแบ่งยุคของการบริหารเงินนอกงบประมาณในประเทศไทยออกเป็นสามยุค คือ ยุคที่ห้ามการบริหารเงิน
นอกงบประมาณ ยุคที่อนุญาตให้มีการบริหารเงินนอกงบประมาณ และยุคที่ควบคุมการบริหารเงินนอกงบประมาณ
โดยกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารเงินนอกงบประมาณนั้น มีการนำมาใช้ในหลากหลายรูปแบบให้สอดคล้องเหมาะสม
กับหน่วยงานของรัฐในแต่ละประเภทที่ได้รับอนุญาตให้มีการบริหารเงินนอกงบประมาณเป็นของตนเองได้ ซึ่งหาก
พิจารณาบรรดากฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารเงินนอกงบประมาณที่ใช้บังคับมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันแล้ว จะเห็น
ได้ว่ากฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารเงินนอกงบประมาณนั้น สามารถแบ่งออกได้เป็นเจ็ดประเภท ดังนี้

ประเภทแรก กฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งสถาบันการศึกษา

ประเภทที่สอง กฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งนิติบุคคลมหาชน

ประเภทที่สาม กฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งสภาวิชาชีพ

ประเภทที่สี่ กฎหมายเกี่ยวกับองค์กรของรัฐส่วนภูมิภาค องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรอิสระตาม
รัฐธรรมนูญ

ประเภทที่ห้า กฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งกองทุน หรือทุนหมุนเวียน

ประเภทที่หก กฎหมายเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินเพื่อใช้จ่าย โดยมีวัตถุประสงค์ในการใช้จ่ายเป็นการเฉพาะ

ประเภทที่เจ็ด กฎหมายอื่น ๆ

หากพิจารณาจากรัฐธรรมนูญแล้วจะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญนั้นมีการบัญญัติในเรื่องของเงินนอกงบประมาณน้อยมาก บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการบริหารเงินนอกงบประมาณนั้น สามารถแบ่งออกได้เป็นสามช่วงดังนี้

ช่วงแรก รัฐธรรมนูญเริ่มต้นด้วยการบัญญัติให้กฎหมายงบประมาณแผ่นดินต้องตราขึ้นเป็นพระราชบัญญัติเท่านั้น ไม่ได้มีการห้ามการบริหารเงินนอกงบประมาณแต่อย่างใด

ช่วงที่สอง รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติให้การจ่ายเงินแผ่นดินนั้น สามารถกระทำได้เฉพาะที่ได้รับอนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณเท่านั้น ทำให้การจ่ายเงินนอกงบประมาณนั้นเป็นการกระทำที่มีชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และกฎหมายที่อนุญาตให้มีการจ่ายเงินนอกงบประมาณนั้น ย่อมถือว่ามีเนื้อหาที่ขัด หรือแย้งกับรัฐธรรมนูญด้วย

ช่วงที่สาม รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้การจ่ายเงินแผ่นดิน สามารถกระทำได้เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง ทำให้การจ่ายเงินนอกงบประมาณเฉพาะ กรณีที่เป็นเงินนอกงบประมาณที่มีได้เป็นเงินคงคลังนั้นเป็นการกระทำที่มีชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และกฎหมายที่มีบทบัญญัติอนุญาตให้มีการจ่ายดังกล่าวนี้ ย่อมถือว่าเป็นกฎหมายที่มีเนื้อหาขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญด้วยนั่นเอง

ในปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้บัญญัติให้การจ่ายเงินแผ่นดินสามารถทำได้ตามที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐเพิ่มอีกฉบับหนึ่งด้วย ทำให้การจ่ายเงินนอกงบประมาณนั้นสามารถทำได้โดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญนับแต่บัดนี้ แต่ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติที่พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ได้บัญญัติไว้ แล้วแต่กรณีด้วย จึงจะถือว่าเป็นการกระทำที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง

จะเห็นได้ว่าการบริหารเงินนอกงบประมาณนั้นมีปัญหาหลายประการตั้งแต่ปัญหาในระดับรัฐธรรมนูญ ระดับพระราชบัญญัติ และระดับกฎหมายลำดับรอง และมีปัญหาอย่างหลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นปัญหาการบริหารเงินนอกงบประมาณโดยอาศัยอำนาจของพระราชกำหนด ที่ทำให้พระราชกำหนดมีสิทธิพิเศษเหนือกว่าพระราชบัญญัติ จึงทำให้ดูเหมือนพระราชกำหนดจะมีลำดับศักดิ์ที่สูงกว่าพระราชบัญญัติเสียด้วยซ้ำ ซึ่งไม่เป็นไปตามหลักอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในการอนุมัติกฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณ และการคลัง อันเป็นหลักกฎหมายพื้นฐานทางการคลังที่สำคัญที่สุดประการหนึ่ง หรือปัญหาช่องว่างของการนำเงินนอกงบประมาณเข้าสู่กระบวนการงบประมาณ ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการบริหารเงินนอกงบประมาณ และการจ่ายเงินนอกงบประมาณที่อาศัยอำนาจตามกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ปัญหาความไม่เป็นเอกภาพของกฎหมาย และปัญหาการบริหารเงินนอกงบประมาณบางกรณีซึ่งได้กล่าวไปโดยละเอียดแล้วข้างต้น ผู้เขียนจึงขอเสนอแนวทางการแก้ปัญหาต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ดังนี้

1. ให้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเงินการคลัง ด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 130 โดยเพิ่ม (11) ไปเป็น “ให้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ดังต่อไปนี้... (11) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเงินการคลัง” โดยให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีเนื้อหาครอบคลุมรายรับ รายจ่าย และการก่อหนี้สาธารณะของรัฐ และให้เป็นกฎหมายกลางของกระบวนการงบประมาณ และกระบวนการเงินนอกงบประมาณทั้งหมด เพื่อแก้ปัญหาความไม่เป็นเอกภาพของกฎหมาย นอกจากนี้ยังให้บัญญัติหลักเกณฑ์ และวิธีการให้อำนาจการจ่ายเงินในกรณีจำเป็นรีบด่วนด้วย เพื่อให้การจ่ายเงินแผ่นดิน โดยอาศัยอำนาจของพระราชกำหนดในกรณีดังกล่าว อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้

นอกเหนือจากนี้ ยังให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว มีเนื้อหาว่า “หลังการจ่ายเงินแผ่นดินในกรณีจำเป็นรีบด่วนนั้น ต้องนำเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาในทุกกรณี โดยทำในรูปแบบของพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไปด้วย ไม่ว่าเงินที่นำมาใช้จ่ายนั้นจะนำมาจากเงินคงคลัง หรือเงินทุนอื่นใดหรือไม่ก็ตาม” เพื่อเป็นการนำเงินนอกงบประมาณเข้าสู่กระบวนการงบประมาณให้ได้มากที่สุด อันจะเป็นประโยชน์แก่การตรวจสอบ ซึ่งเป็นไปตามหลักความโปร่งใส และหลักการตรวจสอบได้นั่นเอง

ยิ่งกว่านั้น ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ให้มีเนื้อหาเกี่ยวกับการบริหารหนี้สาธารณะของประเทศเพื่อให้เป็นกฎหมายกลางในการบริหารหนี้สาธารณะอีกด้วย โดยให้มีบทบัญญัติที่มีเนื้อหาว่า “ในการก่อหนี้สาธารณะนั้น จะกระทำโดยวัตถุประสงค์ใด ภายในวงเงินไม่เกินจำนวนเท่าใด ตลอดจนวิธีการก่อหนี้นั้นให้กระทำโดยสกุลเงินบาท หรือเงินตราต่างประเทศ และกำหนดระยะเวลา รวมถึงวิธีการใช้เงินจำนวนดังกล่าวคืน ให้สามารถทำได้โดยไม่ขัดหรือแย้งต่อแผนการคลังระยะปานกลางที่ได้ประกาศใช้ในขณะนั้น” เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาการบริหารเงินนอกงบประมาณบางกรณีที่มีความจำเป็นต้องกู้เงิน อันจะทำให้ประเทศไม่เสียโอกาสในการกู้เงินเป็นเงินตราต่างประเทศในบางกรณีและบางช่วงเวลาที่เหมาะสม ซึ่งเป็นปัญหาตามที่ได้กล่าวไปแล้วโดยละเอียดข้างต้นนั่นเอง

2. แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 140 จากเดิมที่บัญญัติว่า “การจ่ายเงินแผ่นดิน จะกระทำได้เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือกฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง หรือกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ เว้นแต่ในกรณีจำเป็นรีบด่วนจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีเช่นว่านี้ ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้ในพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป” เป็น “การบริหารเงินแผ่นดิน ต้องกระทำตามที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเงินการคลัง” เพื่อให้การจ่ายเงินโดยอาศัยอำนาจตามพระราชกำหนดที่ตราขึ้นในกรณีจำเป็นรีบด่วนนั้นเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ทำให้พระราชกำหนดนั้นมีเนื้อหาอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญมาตรา 140 นี้ด้วย และยังมิผลทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถตรากฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารเงินนอกงบประมาณได้อย่างยืดหยุ่นและคล่องตัวมากขึ้น เพื่อตอบสนองความจำเป็นในการบริหารเงินนอกงบประมาณในบางกรณี โดยไม่อยู่ภายใต้กฎหมายอื่นใดที่มีลำดับศักดิ์เดียวกันอีก เพียงแต่อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว อันเป็นกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่าอยู่แล้วเท่านั้น

3. ให้มีการเพิ่มเติมบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในบทเฉพาะกาล โดยเพิ่มข้อความดังต่อไปนี้ “มาตรา 280 ให้บรรดากฎหมาย หรือการกระทำใดที่ได้กระทำโดยอาศัยอำนาจของกฎหมายที่มีเนื้อหาขัด หรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญในเรื่องของการจ่ายเงินแผ่นดินในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ก่อนที่กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐจะมีผลใช้บังคับ หรือขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้าที่มีเนื้อหาทำนองเดียวกันกับ มาตรา 140 ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ถือเป็นกฎหมายหรือการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญฉบับนี้” เพื่อแก้ไขปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการบริหารเงินนอกงบประมาณและการกระทำโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายดังกล่าวที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มิให้ขัด หรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญอีกต่อไป อันเป็นไปตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมายที่ต้องการให้มีการบริหารเงินนอกงบประมาณได้โดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพียงแต่ต้องการควบคุมให้อยู่ในปริมาณที่เหมาะสมเท่านั้น

กล่าวโดยสรุป แนวทางการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นสมควรที่จะให้มีกฎหมายกลางเกี่ยวกับการคลังเหมือนเช่นในประเทศฝรั่งเศส ซึ่งก็คือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเงินการคลัง โดยให้มีเนื้อหาครอบคลุมทั้งรายได้ รายจ่าย และการก่อหนี้สาธารณะ ตลอดจนเป็นกฎหมายกลางของกระบวนการงบประมาณ และกระบวนการเงินนอกงบประมาณทั้งหมด เพื่อให้มีความเป็นเอกภาพเกิดขึ้นในระบบกฎหมายการคลังของประเทศ ทั้งยังสามารถแก้ปัญหาทำให้การบริหารเงินนอกงบประมาณโดยอาศัยอำนาจของพระราชกำหนดนั้น ไม่สามารถขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ ตลอดจนสามารถแก้ไขบทบัญญัติต่าง ๆ ที่มีปัญหา อย่างเช่นในเรื่องของการก่อหนี้สาธารณะในบางกรณี ให้มีความอ่อนคลาวยิ่งขึ้น เพื่อให้มีความเหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน และสอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติของหลายประเทศที่มีความเจริญทางด้านกฎหมายแล้วต่อไป

บรรณานุกรม

หนังสือ

- ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. ลัทธิเศรษฐกิจการเมือง. กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2519.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายมหาชน เล่ม 1. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2544.
- บุญศรี มีวงศ์โอชะ. กฎหมายมหาชนเบื้องต้น. กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555.
- ปรีชา สุวรรณทัต. วิชาธรรมศาสตร์ว่าด้วยการคลังภาครัฐ. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559.
- ปรีดี เกษมทรัพย์. นิติปรัชญา. พิมพ์ครั้งที่ 14. กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559.
- เพ็ชรี สุมิตร และคณะ. อารยธรรมตะวันตก. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. คำอธิบายกฎหมายการคลัง. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด บี.เจ.เพลทโปรเซสเซอร์, 2539.
- สมยศ เชื้อไทย. กฎหมายมหาชนเบื้องต้น. พิมพ์ครั้งที่ 11. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2559.
- อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป และคณะ. โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง “การศึกษากฎหมายเกี่ยวกับมาตรฐานกลางทางการเงินการคลังและการงบประมาณ”. กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด อุดมศึกษา, 2552.
- _____. กฎหมายการคลัง. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557.
- เอื้ออารีย์ อังจะนิล. หลักกฎหมายการคลัง. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2558.

วิทยานิพนธ์

- นนทกร เกรียงศิริ. “วิเคราะห์กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารเงินนอกงบประมาณของประเทศไทย.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2561.
- ยงยุทธ ภู่ประดับกฤต. “การเสนอและการพิจารณาร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายและร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินในระบบกฎหมายไทย.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555.
- รัชนิวรรณ แสงสาคร. “การบริหารจัดการเงินคลังตามระบบกฎหมายไทย.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558.

วรุณยุพา จินาวงศ์. “การจัดการความเสี่ยงทางการคลังในระบบกฎหมายไทย.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558.

อภิขญา นันทราทิพย์. “ปัญหาวินัยทางการเงินการคลังในการก่อหนี้สาธารณะ : กรณีตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 3-4/2557.” วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558.

บทความ

อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป. “กฎหมายเกี่ยวกับมาตรฐานกลางทางการเงินการคลังและการงบประมาณของประเทศ ไทยตามหลักการบริหารการคลังสมัยใหม่.” วารสารนิติศาสตร์. ฉบับที่ 4. ปีที่ 39. น.700-740 (ธันวาคม2553).

เอกสารอื่น ๆ

พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2490

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495

ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511

ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2519

ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521

ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548

พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561

พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีแพ่งของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547

ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีแพ่งของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2560

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 3-4/2557

ร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.

OTHER DOCUMENT

Act on the Principles of Federation and Länder Budgetary Law

Basic Law for the Federal Republic of Germany

Code of Good Practices on Fiscal Transparency

Constitution Act 1986 (nz)

Constitution de la République française

German Federal Budget Code

Loi organique no 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances – LOLF

OECD's Best Practices for Budget Transparency

Public Audit Act 2001 (nz)

Public Finance Act 1989 (nz)

Standing Orders of the House of Representatives