

## “เงินแผ่นดิน”

ชัชฎาภรณ์ ประยูรวงษ์

นิติกรชำนาญการ

กลุ่มงานบริการวิชาการ 2 สำนักวิชาการ

ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติพิจารณาอภิปรายเพื่อแปรญัติติ โดยสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติได้ดำเนินการอภิปรายเสร็จสิ้นไป เมื่อวันที่อาทิตย์ที่ 26 เมษายน 2558 โดยในหมวด 5 ว่าด้วยการคลัง และการงบประมาณ เริ่มตั้งแต่มาตรา 199 ถึง 205 ซึ่งในอนุมาตราสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติอาจขอแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญบางมาตราในหมวดนี้ได้ ซึ่งผู้ศึกษาขอหยิบยก ร่างมาตรา 200 ที่มีการบัญญัติเพิ่มเติมหลักการใหม่เกี่ยวกับการบัญญัตินิยามของคำว่า “เงินแผ่นดิน” ซึ่งมีความน่าสนใจ ดังนี้

ในอดีต รัฐธรรมนูญของไทยยังไม่มีนิยามคำว่า “เงินแผ่นดิน” ตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 169 ว่าด้วยหลักเฉพาะในการจ่ายเงินแผ่นดินและ ตามกฎหมายการคลังมหาชน ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ตามลำดับ ส่งผลให้ความหมายของ “เงินแผ่นดิน” ที่เคยเป็นปัญหาถกเถียงกันอยู่ในอดีต อันมีสาเหตุมาจากการกู้เงินสองล้านล้านบาทของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ตามร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... ที่ได้ผ่านการเห็นชอบของวุฒิสภาไปแล้ว เมื่อวันที่อังคารที่ 19 พฤศจิกายน 2556 และได้มีการเสนอเรื่องนี้ไปยังศาลรัฐธรรมนูญว่าร่างกฎหมายกู้เงินที่นำมาใช้จ่ายเป็นเงินนอกงบประมาณนี้ เป็นการจ่ายเงินแผ่นดินที่ขัดหรือแย้งกรอบวินัยการคลังตามมาตรา 169 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หรือไม่ ซึ่งมาตรา 169 ได้กำหนดว่า การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมาย 4 ฉบับ ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง ซึ่งการกู้เงินนอกงบประมาณ ลักษณะนี้ ไม่ได้เพิ่งเกิดขึ้นเป็นครั้งแรก โดยก่อนหน้านี้ พ.ศ. 2552 รัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ก็ได้มีการกู้เงินมาใช้ในโครงการไทยเข้มแข็งตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. 2552 เป็นเงินประมาณ 4 แสนล้านบาท

ด้วยเหตุดังกล่าว คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญจึงบัญญัติเรื่องนี้ไว้ในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ) หมวด 5 “การคลังและการงบประมาณ” ในร่างมาตรา 200 ที่มีการเพิ่มหลักการใหม่ โดยกำหนดความหมายของคำว่า เงินแผ่นดิน ให้หมายรวมถึง เงินในงบประมาณ และเงินนอกงบประมาณที่ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน ซึ่งหมายความรวมถึงเงินรายได้แผ่นดิน เงินกู้เงินคงคลัง เงินรายได้จากทรัพย์สิน และสิทธิประโยชน์อื่นที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐถือกรรมสิทธิ์หรือครอบครอง เพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดินโดยรวม เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาซ้ำรอย กระทบต่อวินัย

การเงินการคลังพร้อมกันนี้ยังเพิ่มบทบัญญัติห้ามรัฐบาลกู้เงินโดยไม่ผ่านการตราพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี ซึ่งหมายถึงว่าไม่สามารถออกกฎหมายพิเศษเพื่อกู้เงินได้ โดยการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ต้องตราเป็นกฎหมาย และอยู่ในกรอบการรักษาวินัยการเงินการคลังที่ดี รวมไปถึงต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าของการใช้จ่ายเงินแผ่นดินและความจำเป็นในการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งสรุปให้เข้าใจได้ง่ายว่า งบประมาณสำหรับโครงการของรัฐทั้งเงินในงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ จะต้องตราเป็นกฎหมายโดยผ่านรัฐสภา

สำหรับกรณีของรายได้ที่ไม่ส่งเป็นรายได้แผ่นดินนั้น ได้กำหนดให้มีขอบเขตสำคัญคือ จะต้องตราเป็นกฎหมายและต้องอยู่ในกรอบการรักษาวินัยการเงินการคลังที่ดี และต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าของการใช้จ่ายเงินแผ่นดินและความจำเป็นในการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งคำว่ารายได้ หมายถึงเงินนอกงบประมาณ และเงินอื่นใดที่หน่วยงานของรัฐนั้นมีอยู่ด้วย ส่วนคำว่า “ความจำเป็นในการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐ” เพื่อแสดงให้เห็นว่าการกำหนดขอบเขตและกรอบวงเงินจะต้องให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการภายในหน่วยงานของรัฐด้วย

ดังนั้น การบัญญัตินิยามคำว่า “เงินแผ่นดิน” ไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ ถือเป็นครั้งแรกของประเทศไทย โดยในครั้งนี้นักคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ เพื่อเป็นการช่วยอุดช่องว่างและป้องกันไม่ให้เกิดการกู้เงินนอกงบประมาณมาใช้จ่ายโดยไม่สามารถตรวจสอบได้เหมือนในอดีต ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาการตีความคำว่า “เงินแผ่นดิน” อย่างที่เกิดขึ้นในกรณีการตรากฎหมายกู้เงินของรัฐบาลชุดต่าง ๆ ที่ผ่านมามีการตีความว่า “เงินกู้” นั้นไม่เข้าข่ายเป็นเงินแผ่นดิน จึงกู้เงินเพื่อสนองนโยบายในรัฐบาลของตน นอกจากนี้ยังเอื้อต่อการติดตามตรวจสอบ รวมทั้งให้มีการดูแลทั้งเงินงบประมาณแผ่นดินและเงินนอกงบประมาณ ทำให้ได้ภาพรวมของฐานะการคลังที่ครอบคลุมได้อย่างสมบูรณ์เป็นหลักประกันแห่งความมั่นคงของระบบการคลัง และเพื่อประโยชน์ในการสร้างมาตรฐานการควบคุมทางการเงินของประเทศที่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน

## บรรณานุกรม

- กรุงเทพธุรกิจออนไลน์. (30 มกราคม 2558). **เปิดร่างรธน.คุม'ประชานิยม'**. สืบค้น 10 มิถุนายน 2558 จาก <http://www.bangkokbiznews.com/mobile/view/news/632016>.
- ปรีชา สุวรรณทัต. (21 ธันวาคม 2556). **“ค้นหาคำว่า “เงินแผ่นดิน” จากอดีตถึงปัจจุบัน”**. สืบค้น 2 มิถุนายน 2558 จาก <http://www.naewna.com/politic/columnist/10181>.
- ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ. (ม.ป.ป.). **ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญด้านจัดทำเจตนารมณ์. (ม.ป.ป.). **ตารางสรุปเจตนารมณ์ ายมาตราของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย คณะอนุกรรมการบันทึกเจตนารมณ์ รัฐธรรมนูญและการจัดทำจดหมายเหตุเหตุการณ์ยกร่างรัฐธรรมนูญในคณะกรรมการยกร่าง รัฐธรรมนูญ เล่ม 2**. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- “พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. 2552”. (13 พฤษภาคม 2552). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 126 ตอนที่ 28 ก.
- “พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491”. (12 กุมภาพันธ์ 2491). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 65 ตอนที่ 9 ฉบับพิเศษ.
- “พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502”. (29 ตุลาคม 2502). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 76 ตอนที่ 98.