

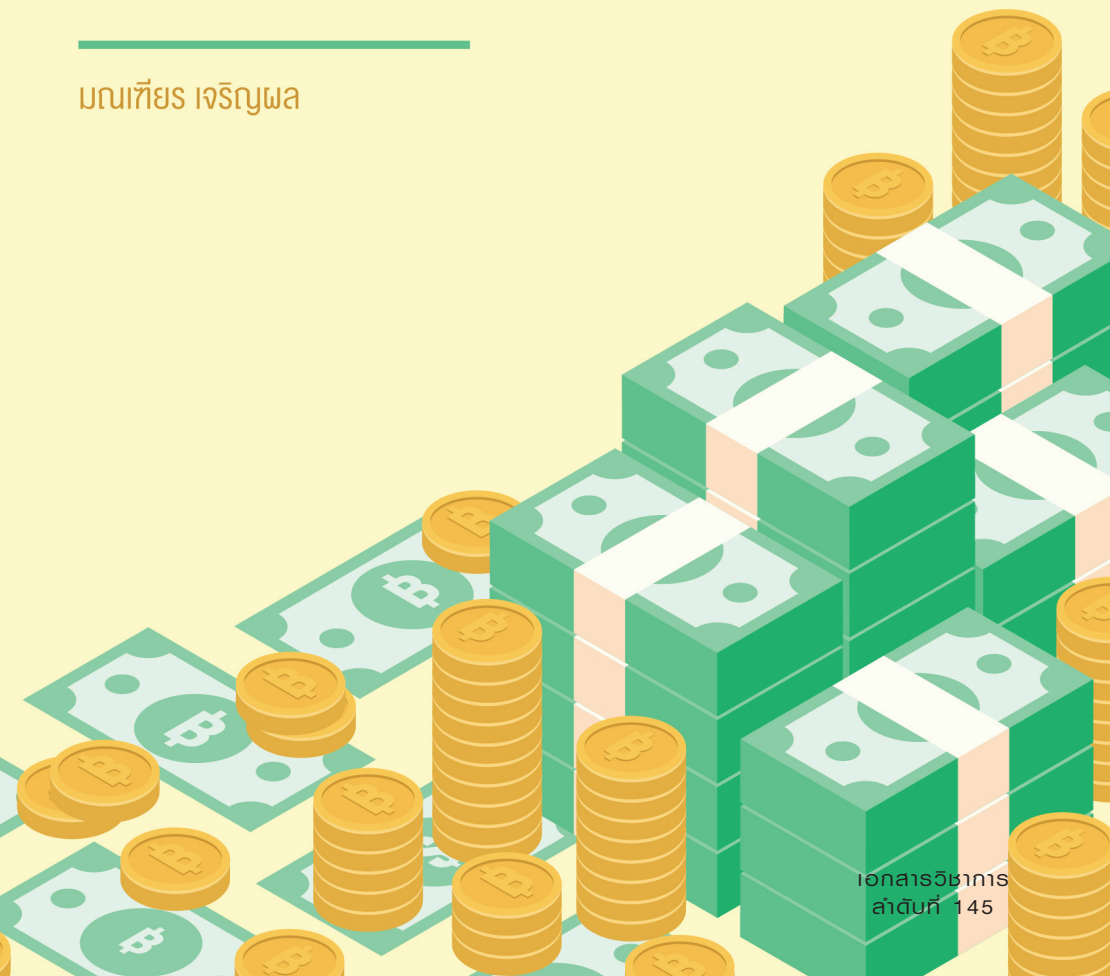


อย่าหาทำ

หากยังไม่รู้หลักการใช้จ่าย

เงินแผ่นดิน

มณฑิธร เจริญผล





อย่าหาทำ

หากยังไม่รู้หลักการใช้จ่าย

เงินแผ่นดิน

มนเทียร เจริญผล



อย่าหาทำ หากยังไม่รู้หลักการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน

มณฑิยา เจริญผล

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของหอสมุดแห่งชาติ

National Library of Thailand Cataloging in Publication Data.

มณฑิยา เจริญผล.

อย่าหาทำ หากยังไม่รู้หลักการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน.—กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า,
2565.

70 หน้า.

1. การคลัง — ไทย. I. ชื่อเรื่อง.

354.593

ISBN = 978-616-476-283-1

รหัสสิ่งพิมพ์สถาบัน : วปท.65-53-1000.100

พิมพ์ครั้งที่ 1 กันยายน 2565 จำนวนพิมพ์ 1,000 เล่ม

บรรณาธิการ รองศาสตราจารย์ ดร.อรรถัย กักพล

อดิพร แก้วเปี้ย

ลิขสิทธิ์ของสถาบันพระปกเกล้า

จัดพิมพ์โดย

สถาบันพระปกเกล้า

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา อาคารบี ชั้น 5

เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210

โทรศัพท์ 02-1419563-77 โทรสาร 02-1438175

เว็บไซต์ www.kpi.ac.th

พิมพ์ที่

บริษัท ศูนย์การพิมพ์แก่นจันทร์ จำกัด

88/5 หมู่บ้านวัฒนาวิเศษ ซอย 5 สุทธิสาร แขวงสามเสนนอก เขตห้วยขวาง กทม 10310

โทรศัพท์ 0-2276-6713 โทรสาร 0-2277-8137

คำนำสถาบันพระปกเกล้า

หนังสือ “อย่าหาทำ หากยังไม่รู้หลักการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน” จัดทำโดย นายมนเทียร เจริญผล รองผู้อำนวยการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นการดำเนินงานภายใต้โครงการผลิตบทความและเอกสารทางวิชาการ ประจำปี 2565 การสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นด้วยการผลิตเป็นหนังสือเผยแพร่ในรูปของกระบวนการและขั้นตอนการดำเนินงาน (HOW TO) และมุ่งหวังให้ผู้อ่าน ผู้ศึกษา ได้เรียนรู้และทำความเข้าใจในประเด็นที่เกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินอย่างไรให้ถูกต้องตามกรอบหน้าที่และอำนาจที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ฯลฯ

หนังสือเล่มนี้จึงมีการนำเสนอเนื้อหาสาระสำคัญไว้ชัดเจน เข้าใจง่าย ด้วยหลักการกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน รวมทั้งการวิเคราะห์ภาพรวมของหลักการ การให้ข้อสังเกต และข้อพึงระวังเกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน ตลอดจนเพื่อเป็นการป้องกันการใช้อำนาจหน้าที่ผิดพลาดหรือซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่น ซึ่งเหมาะสำหรับกลุ่มเป้าหมายที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างยิ่ง

สถาบันพระปกเกล้า ขอขอบคุณนายมนเฑียร เจริญผล รองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ที่ได้กรุณาจัดทำหนังสือเล่มนี้ขึ้น และหวังเป็นอย่างยิ่งว่า หนังสือเล่มนี้จะเป็นประโยชน์ต่อบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปศึกษาและประยุกต์ใช้เพื่อเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารงบประมาณด้วยความโปร่งใสสามารถตรวจสอบได้



(ศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย)

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

กันยายน 2565

คำนำผู้เขียน

หนังสือหนังสือ “อย่าหาทำ หากยังไม่รู้หลักการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน” จะช่วยให้ผู้อ่านได้เข้าใจในหลักของการใช้จ่าย และการบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นไปอย่างเปิดเผย โปร่งใส เป็นธรรมและตรวจสอบได้เนื่องจากงบประมาณเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นเอกสารแสดงถึงความต้องการของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งแสดงออกมาในลักษณะแผนงานทางการเงินและโครงการที่จะดำเนินการ ในปีงบประมาณหนึ่ง ๆ ว่าจะใช้เงินแผ่นดินภายใต้เงื่อนไขของกรอบหน้าที่และอำนาจตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และหนังสือสั่งการโดยคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชน ภายใต้เงื่อนไขงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่อย่างจำกัดปัจจัยที่ทำให้งบประมาณมีความสำคัญมากขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับรายได้ และการขยายของขอบเขตหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อหน้าที่อำนาจขยายออกไป ปริมาณการใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมเพิ่มขึ้นตามไปด้วยจนบางครั้งการใช้จ่ายเงินแผ่นดินจึงมุ่งทำแต่เรื่องสนองความต้องการ จนไม่สนใจกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่มี และบางครั้งกฎ ระเบียบก็ล้าสมัย ทำให้การบริการสาธารณะไม่สามารถทำได้อย่างรวดเร็ว

ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจมากมาย แต่ผู้เกี่ยวข้องหลายคนยังไม่เข้าใจหลักกฎหมายมหาชนเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจ ซึ่งต้องยึดหลักว่า การใช้อำนาจต้องมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้เท่านั้น และต้องใช้เท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ รวมทั้งต้องไม่เป็นการแสวงหากำไรเยี่ยงเอกชน โดยเฉพาะหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดินต้องมีการศึกษา กรอบหน้าที่และอำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติให้ชัดเจน เพื่อป้องกันการใช้อำนาจหน้าที่ผิดพลาดหรือซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่น

ทั้งนี้ผู้เขียนขออุทิศความดีความชอบทั้งหมดให้แก่รองศาสตราจารย์ ดร.อรทัย กิกผล ผู้มีส่วนจุดประกายการเขียนและผลักดันให้เกิดหนังสือเล่มนี้ขึ้น เพื่อเป็นประโยชน์ต่อผู้อ่าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถนำความรู้ไปใช้ให้เกิดประโยชน์และนำไปปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง

นายมนเทียร เจริญผล
รองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน
กันยายน 2565

สารบัญ

	หน้า
คํานําสถาบันพระปกเกล้า	III
คํานําผู้เขียน	V
ส่วนที่ 1 บทนํ้า	1
ส่วนที่ 2 หน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	5
ส่วนที่ 3 หลักการและข้อสังเกตในการจัดทำแผนพัฒนาของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	31
ส่วนที่ 4 หลักการและข้อสังเกตในการจัดทำงบประมาณของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	37
ส่วนที่ 5 หลักการและข้อสังเกตในการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	43
ส่วนที่ 6 วินัยการเงินการคลัง	57
เกี่ยวกับผู้เขียน	61

.....

.....

ส่วนที่

1

บทนำ



การบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นไปอย่างเปิดเผย โปร่งใส เป็นธรรมและตรวจสอบได้ เนื่องจากงบประมาณเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นเอกสารแสดงถึงความต้องการของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งแสดงออกมาในลักษณะแผนงานทางการเงินและโครงการที่จะดำเนินการในปีงบประมาณหนึ่ง ๆ ว่าจะใช้เงินแผ่นดินภายใต้เงื่อนไขของกรอบหน้าที่และอำนาจตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และหนังสือสั่งการโดยคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชน ภายใต้เงื่อนไขงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่อย่างจำกัด ปัจจัยที่ทำให้งบประมาณมีความสำคัญมากขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับรายได้ และการขยายของขอบเขตหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อหน้าที่อำนาจขยายออกไป ปริมาณการใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมเพิ่มขึ้นตามไปด้วยจนบางครั้งการใช้จ่ายเงินแผ่นดินจึงมุ่งทำแต่เรื่องสนองความต้องการ จนไม่สนใจกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่มี และบางครั้งกฎ ระเบียบก็ล้าสมัย ทำให้การบริการสาธารณะไม่สามารถทำได้อย่างรวดเร็ว

ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจมากมาย แต่ผู้เกี่ยวข้องหลายคนยังไม่เข้าใจหลักกฎหมายมหาชนเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจ ซึ่งต้องยึดหลักว่า การใช้อำนาจต้องมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้เท่านั้น และต้องใช้เท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ รวมทั้งต้องไม่เป็นการแสวงหากำไรเอียงเอกชน โดยเฉพาะหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดินต้องมีการศึกษากรอบหน้าที่และอำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติให้ชัดเจน เพื่อป้องกันการใช้อำนาจหน้าที่ผิดพลาดหรือซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่น

เงินแผ่นดิน หมายถึงตั้งแต่เงินคงคลัง เงินงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ (เงินสะสม เงินบริจาค) ในความหมายอย่างกว้าง เงินกู้และเงินช่วยเหลือ ซึ่งนำไปสู่การตรวจสอบและวินัยทางงบประมาณและการคลัง

วินัยทางการเงิน การคลัง และการงบประมาณ ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 8 คือ “กฎข้อบังคับ (มาตรการทางกฎหมาย) ซึ่งกำหนดเป็นข้อห้ามหรือข้อปฏิบัติ ที่กำหนดขึ้นเพื่อให้การบริหารจัดการเกี่ยวกับการเงินการคลังของรัฐและองค์กรของรัฐเป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมายและจะต้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ตามวัตถุประสงค์ของการรับ – จ่ายเงินแผ่นดิน” ซึ่งการกำหนดมาตรการเกี่ยวกับเรื่อง วินัยทางการเงิน การคลัง และการงบประมาณนี้ เป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายการคลังมหาชนนั้น ก็จะต้องเป็นไปตามหลักกฎหมายมหาชนที่ได้พัฒนาขึ้นมาพร้อม ๆ กับการปกครองระบอบประชาธิปไตย

หลักการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน

เป็นไปตามหลักกฎหมายมหาชนที่ว่า การจ่ายเงินแผ่นดิน จะกระทำได้เฉพาะตามที่กฎหมายอนุญาตให้จ่ายได้เท่านั้น ซึ่งเป็นไปตามหลักกฎหมายให้อำนาจ หรืออีกนัยยะหนึ่งก็คือ กฎหมายจำกัดสิทธินั่นเอง ซึ่งกฎหมายที่หมายรวมถึง ระเบียบ ข้อบังคับที่ออกตามบทบัญญัติของกฎหมายด้วย ดังนั้นผู้บริหารท้องถิ่นทุกคนจึงต้องไปศึกษาว่ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับให้อำนาจจ่ายเงินอะไรได้บ้าง หากไม่มีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับกำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษรย่อมไม่สามารถกระทำได้ ซึ่งสอดคล้องกับกฎหมายปกครองที่ว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องมีอำนาจตามกฎหมาย จึงจะสามารถกระทำได้

นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังต้องนำความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นมากำหนดเป็นแผนในการใช้จ่ายเงินงบประมาณตามหลักการของการกระจายอำนาจ

ส่วนที่ 1

หลักกฎหมายมหาชน	หลักกฎหมายเอกชน
ใช้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับการบรรจุ/ แต่งตั้งตามกฎหมาย	ใช้กับประชาชนทั่วไป
เจ้าหน้าที่ของรัฐจะกระทำสิ่งใดได้ ต้องมีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือหนังสือสั่งการ ระบุให้ทำได้ หรือหลักกฎหมายให้อำนาจ	ประชาชนสามารถกระทำสิ่งใด ได้ทุกอย่าง หากไม่มีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับของ ทางราชการห้ามไว้

สรุป การใช้จ่ายเงินแผ่นดินจึงต้องพิจารณาให้เป็นไปตามหลักดังต่อไปนี้

1. เป็นเรื่อง/โครงการ/งานที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจตามกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. ขั้นตอนและวิธีการดำเนินการต้องเป็นไปตามที่บัญญัติหรือกำหนดไว้ตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทย
3. แผนงาน งานหรือโครงการ ได้ผลตามวัตถุประสงค์ ประหยัด เกิดผลสัมฤทธิ์และเกิดประสิทธิภาพ
4. เป็นไปโดยบริสุทธิ์ สุจริต และเป็นธรรม

ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพิจารณาดำเนินการใช้จ่ายเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามหลักการข้างต้นอย่างเคร่งครัด

ส่วนที่

2

หน้าที่และอำนาจของ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

