ปัญหาในการควบคุมตรวจสอบวินัยทางการคลัง (วินัยการเงินการคลังของรัฐ) ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 : ความไม่แน่นอนชัดเจนของกฎหมายที่ใช้เป็นฐานในการพิจารณาความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณ *

Problems in Regulating Fiscal Discipline (State Fiscal and Financial Discipline) under the Organic Act on State Audit B.E. 2561 (2018) : The Ambiguity of the Legal Basis for Evaluating Violations of Budgetary and Financial Discipline

อานันท์ กระบวนศรี**

รับบทความเมื่อ 7 ธันวาคม 2566
แก้ไขบทความเมื่อ 3 มีนาคม 2569
ตอบรับบทความเมื่อ 5 มีนาคม 2569

บทคัดย่อ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 เป็นเครื่องมือสำคัญอย่างหนึ่งที่มอบอำนาจให้แก่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการรักษาวินัยทางการคลัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจในการควบคุมตรวจสอบพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐว่ามีการฝ่าฝืนวินัยการคลังและการงบประมาณที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ หลักการสำคัญนี้ปรากฏในมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ที่วางหลักว่า ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดซึ่งมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ จงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

---

* บทความเรื่อง “ปัญหาในการควบคุมตรวจสอบวินัยทางการคลัง (วินัยการเงินการคลังของรัฐ) ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561” แบ่งเป็น 2 ตอน ได้แก่ (1) ปัญหาในการควบคุมตรวจสอบวินัยทางการคลัง (วินัยการเงินการคลังของรัฐ) ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 : ความไม่แน่นอนชัดเจนของกฎหมายที่ใช้เป็นฐานในการพิจารณาความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณ ซึ่งเผยแพร่ในวารสารวิชาการศาลปกครองฉบับนี้ และ (2) ปัญหาในการควบคุมตรวจสอบวินัยทางการคลัง (วินัยการเงินการคลังของรัฐ) ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 : ความไม่แน่นอนชัดเจนของพฤติกรรมที่ใช้เป็นฐานในการพิจารณาความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณ ซึ่งเผยแพร่แล้วในวารสารวิชาการศาลปกครอง, ปีที่ 25 ฉบับที่ 1, 2568, น. 64-113.

** น.บ., น.ม. (กฎหมายมหาชน), มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ประกาศนียบัตรชั้นสูงทางกฎหมายปกครอง (เกียรตินิยม) มหาวิทยาลัย Paris II Panthéon - Assas, นิติศาสตรมหาบัณฑิตทางกฎหมายมหาชน สาขากฎหมายมหาชน ภาคธุรกิจ มหาวิทยาลัย Paris - Saclay (เกียรตินิยม), นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต (กฎหมายมหาชน) มหาวิทยาลัย Toulouse Capitole ประเทศฝรั่งเศส, พนักงานคดีปกครองชำนาญการ กลุ่มสนับสนุนวิชาการคดีปกครอง สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

เสนอต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินให้ลงโทษทางปกครองแก่ผู้นั้น อย่างไรก็ตาม กรณีนำมาสู่การตั้งคำถามถึงกฎเกณฑ์ที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะนำมาใช้ในการพิจารณาความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณ เนื่องจากคำว่า “กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ” มีความหมายไม่ชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพิจารณาประกอบกับพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ที่มีการใช้คำว่า “วินัยการเงินการคลังของรัฐ” ทั้งในส่วนที่เป็นชื่อของกฎหมายทั้งฉบับและในส่วนที่เป็นชื่อหมวดหนึ่งภายในกฎหมายนั้น ซึ่งทั้งสองส่วนที่ได้กล่าวมานี้มีลักษณะเป็น “วินัยทางการคลัง” ที่แตกต่างกัน ทำให้เกิดความไม่แน่นอนชัดเจนในการใช้บังคับมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 บทความนี้จึงทำการศึกษาความหมายของคำว่า “กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ” ที่ปรากฏในบทบัญญัติดังกล่าว เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างสอดคล้องกับหลักกฎหมายมหาชน

คำสำคัญ : กฎหมายมหาชน, กฎหมายการคลัง, วินัยทางการคลัง, วินัยการเงินการคลังของรัฐ, วินัยการคลังและการงบประมาณ, คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ, คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน, ศาลปกครอง

Abstract

The Organic Act on State Audit B.E. 2561 (2018) plays a pivotal role in empowering the State Audit Commission to uphold fiscal discipline, especially in regulating the conduct of government officials to ensure compliance with laws related to budgetary and financial discipline as stipulated by legislation. This fundamental principle is clearly articulated in Section 97 of the aforementioned law, which states that in instances where any government official, obligated to adhere to law on state fiscal and financial discipline, deliberately violates such law, the Auditor-General is required to present the case to the Commission for the imposition of administrative penalties on the implicated official. However, concerns have been raised regarding the criteria employed by the State Audit Commission to evaluate violations of budgetary and financial discipline. The ambiguity arises from the term "law on state fiscal and financial discipline," particularly when considered in conjunction with the State Fiscal and Financial Discipline Act B.E. 2561 (2018), which consistently uses the phrase "State Fiscal and Financial Discipline" both as the name of the entire law and as the name of a chapter within the law. Despite this, the two parts mentioned above exhibit different characteristics of "fiscal discipline." The discrepancy in terminology introduces uncertainty in the application of Section 97 of the Organic Act on State Audit B.E. 2561 (2018). To address this issue, this article seeks to examine the meaning of the term "law on state fiscal and financial discipline" as it appears in the aforementioned provisions. The aim is to ensure that the enforcement of the law aligns with the principles of public law.

Keywords : Public law, Public finance law, Fiscal discipline, State fiscal and financial disciplines, Budgetary and financial discipline, State Fiscal and Financial Policy Commission, State Audit Commission, Administrative Court

บทนำ

"วินัยทางการคลัง" เป็นเครื่องมือสำคัญในการควบคุมตรวจสอบให้การนำเงินภาษีของประชาชนมาใช้จ่ายเป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมาย โปร่งใส และมีประสิทธิภาพ ดังปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ มาตรา 62 ที่บัญญัติให้รัฐต้องรักษาวินัยทางการคลัง (ในชื่อวินัยการเงินการคลังของรัฐ) อย่างเคร่งครัด และจัดให้มี "กฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐ" เป็นกฎหมายหลักในการรักษาวินัยทางการคลังของประเทศไทย[1] และปรากฏในหมวด 12 องค์กรอิสระ ส่วนที่ 5 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ที่รัฐธรรมนูญมอบหมายให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรอิสระที่มีบทบาทในการควบคุมตรวจสอบ และมีอำนาจสั่งลงโทษการกระทำที่ผิดกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐตามมาตรา 240 วรรคหนึ่ง (5)[2] อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาเนื้อหาของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 แล้วจะพบได้ว่า ถึงแม้ว่าข้อความคิดว่าด้วย "วินัยทางการคลัง" จะปรากฏในระบบกฎหมายไทยเป็นเวลากว่า 20 ปี เนื้อหาสาระของแนวคิดดังกล่าวก็ยังคงมีความไม่ชัดเจนแน่นอนเป็นอย่างมาก ดังนั้นในการทำความเข้าใจความหมายของวินัยทางการคลังอย่างแท้จริงจึงอาจศึกษาผ่านทางการวิเคราะห์บทบัญญัติของกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษร[3] ประกอบกับแนวคำพิพากษาขององค์กรตุลาการ ไม่ว่าจะเป็นศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง รวมถึงแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และความเห็นในทางวิชาการของนักกฎหมายมหาชน

---

[1] **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560**

มาตรา 62 *"รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืนตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และจัดระบบภาษีให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม*

กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกรอบการดำเนินการทางการคลังและงบประมาณของรัฐ การกำหนดวินัยทางการคลังด้านรายได้และรายจ่ายทั้งเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ การบริหารทรัพย์สินของรัฐและเงินคงคลัง และการบริหารหนี้สาธารณะ"

[2] **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560**

มาตรา 240 *"คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้*

ฯลฯ ฯลฯ

(5) สั่งลงโทษทางปกครองกรณีมีการกระทำผิดกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ

ฯลฯ ฯลฯ"

[3] ผู้เขียนทำการศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติของกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อทำความเข้าใจประวัติศาสตร์ข้อความคิดดังกล่าวตั้งแต่มีการบัญญัติคำว่า "วินัยทางงบประมาณและการคลัง" ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 คำว่า "วินัยการเงินการคลัง" ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และคำว่า "วินัยการเงินการคลังของรัฐ" ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ตลอดรวมไปจนถึงกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ ได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 และ พ.ศ. 2561 และกฎหมายลำดับรอง ได้แก่ ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562

การศึกษาวินัยทางการคลังสามารถแบ่งประเภทโดยอาศัยเกณฑ์จำแนก 2 เกณฑ์ ได้แก่ (1) สภาพบังคับของวินัยทางการคลัง และ (2) ขอบเขตการใช้บังคับของวินัยทางการคลัง โดยมีรายละเอียด ดังนี้[4]

(1) สภาพบังคับของวินัยทางการคลัง

การศึกษาสภาพบังคับของวินัยทางการคลัง สามารถพิจารณาได้ใน 2 ลักษณะ ได้แก่ (1.1) วินัยทางการคลังที่เป็นกรอบในทางการเมือง และ (1.2) วินัยทางการคลังที่เป็นกรอบในทางกฎหมาย โดยมีรายละเอียด ดังนี้

(1.1) วินัยทางการคลังที่เป็นกรอบในทางการเมือง

กรอบในทางการเมือง[5] เป็นกรอบวินัยทางการคลังที่นำไปสู่การกำกับดูแลและบริหารด้านการคลังที่ดี เช่น การจัดสรรและใช้จ่ายงบประมาณอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ การหารายได้ที่เพียงพอกับรายจ่าย การรักษาเงินคงคลังให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม และการบริหารหนี้สาธารณะให้อยู่ในระดับที่สามารถใช้คืนได้ และไม่เป็นภาระต่องบประมาณในอนาคต อาจอยู่ในรูปของกรอบหรือกฎเกณฑ์เชิงปริมาณ มีการกำหนดตัวชี้วัดและเป้าหมายที่เป็นตัวเลขที่ชัดเจน (Numerical Indicators) ซึ่งเป็นตัวชี้วัดทางปริมาณที่ไม่ได้มีสถานะเป็นกฎหมาย[6] เช่น กรอบความยั่งยืนทางการคลังที่กำหนดโดยคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ (หรือโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง ในอดีต) หรืออยู่ในรูปของแนวทางการปฏิบัติของรัฐบาล โดยมีเป้าหมายหลักในการควบคุมดูแลและการสร้างความแข็งแกร่งทางการคลัง ความยั่งยืนทางการคลังและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจทั้งในระยะปานกลางและระยะยาว[7] ทั้งนี้ ในภาษาอังกฤษจะตรงกับคำว่า fiscal discipline ส่วนในภาษาฝรั่งเศส จะเรียกว่า la discipline budgétaire ที่รับรองโดยสนธิสัญญามาสทริชต์ (le Traité de Maastricht) ของสหภาพยุโรป

---

[4] อานันท์ กระบวนศรี, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมายการคลัง, 2566, กรุงเทพฯ : วิญญูชน, น. 62-66.

[5] นักวิชาการบางท่านเรียกว่า กรอบในทาง “เศรษฐศาสตร์การเมือง” (อังกฤษ : Political Economy, ฝรั่งเศส : l’économie publique) ซึ่งหมายถึง กรอบวินัยทั่วไปในความหมายอย่างกว้าง (discipline universitaire) ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทั้งหมดของรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐที่เข้ามาแทรกแซงในทางเศรษฐกิจ (l’ensemble des actions par lesquelles un gouvernement ou une autorité publique intervient dans la sphere économique) รวมถึงการแทรกแซงจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานประกันสังคม และหน่วยงานอิสระต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่ในการเข้าไปกำกับกิจการทางเศรษฐกิจ (la régulation) เช่น คณะกรรมการกำกับดูแลด้านพลังงาน (la Commission de régulation de l’énergie) ทฤษฎีดังกล่าวเป็นแนวคิดที่ได้รับการพัฒนามาจากนักเศรษฐศาสตร์ ในช่วงศตวรรษที่ 18 และศตวรรษที่ 19 เช่น Adam Smith Thomas Malthus และ David Ricardo, โปรดดู Antoine Bozio et al., Économie des politiques publiques, 2010, Paris : La Découverte, pp. 4-5.

[6] สุปรียา แก้วละเอียด, กฎหมายงบประมาณของประเทศไทย, 2560, ปทุมธานี : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, น. 169 และ 172.

[7] สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง สำนักนโยบายการคลัง, “การศึกษาวินัยทางการคลังของประเทศไทย (อดีตสู่ปัจจุบัน) และแนวทางในการเสริมสร้างวินัยทางการคลังตามหลักสากล” (รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2551), น. 1 และปัทมา เธียรวิศิษฎ์สกุล “การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหาภาคภายใต้บริบทกฎหมายการเงินการคลังใหม่ : กรณีศึกษาช่วงวัฏจักรเศรษฐกิจขาลงและภาวะวิกฤตเศรษฐกิจของไทย” (เอกสารวิชาการส่วนบุคคล, วิทยาลัยยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม, 2552), น. 68.

วัตถุประสงค์ของการรักษาวินัยทางการคลังในแง่นี้ คือ การรักษาเสถียรภาพและความยั่งยืนทางการคลัง รวมไปถึงการจัดทำและบริหารงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้เกิดความโปร่งใส และความรับผิดชอบทางการคลังของผู้ใช้อำนาจรัฐ วินัยทางการคลังเป็นกรอบในการป้องกันและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดจากการดำเนินการทางการคลังโดยใช้ดุลพินิจของรัฐบาล อันประกอบไปด้วย 1) ปัญหาความโน้มเอียงไปสู่การขาดดุลงบประมาณ (deficit bias) 2) ปัญหาความไม่ต่อเนื่องของการดำเนินนโยบายทางการคลัง และ 3) ปัญหาความไม่สมมาตรของข้อมูล (asymmetric information) จะเห็นได้ว่าการรักษาวินัยทางการคลังดังกล่าว เป็นมุมมองทางด้านเศรษฐศาสตร์เป็นสำคัญ วินัยทางการคลังจึงไม่ใช่กฎเกณฑ์ที่มีลักษณะบังคับที่แน่นอนตายตัว แต่อาจเปลี่ยนแปลงแก้ไของค์ประกอบของวินัยทางการคลังได้ตามความเหมาะสมตามสถานการณ์เศรษฐกิจของประเทศ และตามแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ของสำนักคิดที่รัฐบาลยึดถือ[8]

(1.2) วินัยทางการคลังที่เป็นกรอบในทางกฎหมาย

กรอบในทางกฎหมายเป็นกรอบวินัยทางการคลังที่กฎหมายกำหนดบังคับให้ต้องปฏิบัติตาม หรือเป็นกฎเกณฑ์ทางการคลังที่มีสภาพบังคับเป็นกฎหมาย การดำเนินการทางการคลังของรัฐไม่ว่าจะเป็นการจัดเก็บรายได้ การใช้จ่าย หรือการก่อหนี้สาธารณะจะต้องดำเนินการตามกรอบที่กฎหมายกำหนด โดยจะมีสภาพบังคับในฐานะที่เป็นกฎหมายในระดับรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ กฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหารก็ได้

วินัยทางการคลังที่เป็นกรอบในทางกฎหมายจะมีสภาพบังคับที่เป็นกิจจะลักษณะหากรัฐหรือหน่วยงานเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจหรือดำเนินการไม่เป็นไปตามกรอบวินัยทางการคลังก็จะได้รับโทษตามที่กฎหมายกำหนด ไม่ว่าจะเป็นการถูกศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างกฎหมายไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ[9] หรือถูกศาลปกครองพิพากษาว่าเป็นการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือถูกองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เช่น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ออกคำสั่งลงโทษปรับทางปกครองแก่เจ้าหน้าที่ที่มีพฤติกรรมฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกรอบวินัยการคลังและการงบประมาณที่กฎหมายกำหนด

(2) ขอบเขตการใช้บังคับของวินัยทางการคลัง

การศึกษาวินัยทางการคลังโดยพิจารณาจากขอบเขตการใช้บังคับอาจแบ่งออกเป็น 2 กรณี ได้แก่ (2.1) วินัยทางการคลังในความหมายอย่างกว้าง และ (2.2) วินัยทางการคลังในความหมายอย่างแคบ โดยมีรายละเอียดดังนี้

---

[8] เขมภัทร ทฤษฎิคุณ, “การศึกษาความแตกต่างด้านสภาพบังคับของวินัยทางการคลังและวินัยทางงบประมาณและการคลัง,” ใน รายงานสืบเนื่องการประชุมวิชาการระดับชาติ (PROCEEDINGS) นิติพัฒน์-ธรรมศาตร์ ครั้งที่ 7, น. 22-23.

[9] อานันท์ กระบวนศรี, “เหลียวหลัง แลหน้า 2 ทศวรรษ “วินัยทางการคลัง” ในประเทศไทย : พัฒนาการทางความคิดจาก “วินัยทางงบประมาณและการคลัง” สู่ “วินัยการเงินการคลังของรัฐ” (ตอนที่ 1),” วารสารกฎหมายปกครอง ปีที่ 34 ตอนที่ 1, 2565, น. 106 (143-144 และ 166-168).

(2.1) วินัยทางการคลังในความหมายอย่างกว้าง

วินัยทางการคลังในความหมายอย่างกว้าง หมายถึง “กรอบการดำเนินการทางการคลังทั้งหมด ที่ใช้ในการควบคุมตรวจสอบเครื่องมือทางการคลังประเภทต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดนโยบายทางการคลัง การบริหารจัดการรายได้สาธารณะ รายจ่ายสาธารณะ หนี้สาธารณะ ทรัพย์สินของรัฐ เงินคงคลัง ตลอดจนภาระผูกพันทางงบประมาณอื่น เพื่อให้บรรลุเป้าหมายทางการคลังของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ โดยกรอบการดำเนินการดังกล่าวอาจปรากฏอยู่ในรูปของกรอบในทางเศรษฐศาสตร์การเมือง หรือกรอบในทางกฎหมายก็ได้” วินัยทางการคลังในความหมายนี้จึงเป็นความหมายที่ครอบคลุมทั้งวินัยทางการคลังในลักษณะอย่างเดียวกับวินัยทางการคลัง (la discipline budgétaire) ที่มีสภาพบังคับทางการเมือง และวินัยการคลังและการงบประมาณที่มีลักษณะอย่างเดียวกับแนวคิดเรื่องศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังของประเทศฝรั่งเศส (la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF)) ในอดีต

(2.2) วินัยทางการคลังในความหมายอย่างแคบ

วินัยทางการคลังในความหมายอย่างแคบ หรืออาจเรียกได้ว่า “วินัยการคลังและการงบประมาณ” นั้น หมายถึง “วินัยทางการคลังในความหมายอย่างกว้างเฉพาะในส่วนที่มีสถานะเป็นกรอบในทางกฎหมายซึ่งมีลักษณะเป็นกฎเกณฑ์ที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องเคารพและปฏิบัติ หากเจ้าหน้าที่มีพฤติกรรมที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตาม จะได้รับโทษทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนด” วินัยทางการคลังในความหมายนี้มีต้นแบบมาจากศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังของประเทศฝรั่งเศสในอดีต[10] หรืออาจเรียกวินัยทางการคลังในความหมายนี้ได้ว่า “วินัยการคลังและการงบประมาณ”[11]

---

[10] อรพิน ผลสุวรรณ์ สบายรูป, “โครงการวิจัยเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง” (รายงานการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, 2549), น. 74.

[11] ความเห็นในทางวิชาการส่วนหนึ่งจะเรียกวินัยทางการคลังประเภทหลังนี้ว่า “วินัยทางงบประมาณและการคลัง” เพื่อให้สอดคล้องกับชื่อของศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังของประเทศฝรั่งเศส (ซึ่งเคยมีอิทธิพลต่อการเกิดขึ้นของวินัยทางงบประมาณและการคลังของประเทศไทยในอดีต ถึงแม้ว่าในปัจจุบันจะได้ถูกยกเลิกไปแล้ว) และระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 โปรดดู สุปรียา แก้วละเอียด, กฎหมายการคลัง : ภาคงบประมาณแผ่นดิน, 2563, กรุงเทพฯ : วิญญูชน, น. 180-181; เอื้ออารีย์ อิ้งจะนิล, หลักกฎหมายการคลัง, พิมพ์ครั้งที่ 2 : 2565, กรุงเทพฯ : วิญญูชน, น. 251-252 และภัทรวรินทร์ บุญชู, “ปัญหาการควบคุมตรวจสอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560” (วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2562), น. 60-61; แต่ก็จะมีอีกส่วนหนึ่งที่เรียกว่า “วินัยการคลังและการงบประมาณ” เพื่อให้สอดคล้องกับเหตุผลของเรื่องที่งบประมาณถือเป็นส่วนหนึ่งของการคลัง และสอดคล้องกับชื่อของแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณในศาลปกครอง โปรดดู วิษณุ วรัญญู, “ความสำคัญของวินัยการเงินการคลังต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย” (เอกสารวิชาการส่วนบุคคล หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 7, วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ,

(มีต่อหน้าถัดไป)

การศึกษาการจำแนกประเภทตามแนวทางดังกล่าวทำให้สามารถเข้าใจข้อความคิดว่าด้วยวินัยทางการคลังของประเทศไทยได้อย่างชัดเจนมากยิ่งขึ้น และมีส่วนสำคัญในการสะท้อนให้เห็นถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจริงในการบังคับใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ที่จะได้กล่าวถึงในบทความนี้เป็นอย่างดี

ประเด็นปัญหาที่จะได้ทำการศึกษาในบทความนี้มีที่มาจากบทบัญญัติสำคัญในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 97 ซึ่งบัญญัติว่า *"เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ****จงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ****และเป็นกรณีที่ไม่อาจดำเนินการตามมาตรา 95 วรรคสาม หรือมาตรา 96 ให้ผู้ว่าการเสนอต่อคณะกรรมการให้ลงโทษทางปกครองแก่ผู้นั้น โดยให้นำความในมาตรา 96 วรรคสอง มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม"* ถึงแม้จะเป็นที่เข้าใจได้ว่า "กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ" ตามมาตรา 97 โดยหลักแล้วย่อมหมายถึงพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาเนื้อหาของพระราชบัญญัติดังกล่าว แล้ว ย่อมเกิดคำถามตามมาว่าแท้ที่จริงแล้ว *พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มีสภาพบังคับอย่างไร สามารถนำมาใช้เป็นฐานในการกำหนดความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณตามมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ได้หรือไม่ เพียงใด* เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้มีบทบัญญัติจำนวนมากถึง 87 มาตรา และมีเนื้อหาหลายส่วนที่ไม่แน่นอนชัดเจน อีกทั้งในปัจจุบันยังไม่มีตัวอย่างในทางปฏิบัติอันเกิดจากการใช้และการตีความกฎหมายดังกล่าว บทความนี้จึงทำการศึกษากฎหมายที่ใช้เป็นฐานในการพิจารณาความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณใน*ส่วนที่ 1* จากนั้นจะทำการค้นหาเจตนารมณ์และสภาพบังคับในทางกฎหมายของบทบัญญัติในพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ใน*ส่วนที่ 2* และสุดท้ายจะทำการวิเคราะห์สภาพปัญหาและความเห็นในทางวิชาการใน*ส่วนที่ 3* ของบทความนี้

ส่วนที่ 1 กฎหมายที่ใช้เป็นฐานในการพิจารณาความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณ

ปัญหาที่จะต้องพิจารณาประการแรก คือ การกระทำใดที่อาจถือได้ว่าเป็นความผิดที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจลงโทษทางปกครองตามมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ซึ่งบัญญัติว่า *"เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตาม****กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ*** *จงใจไม่ปฏิบัติตาม****กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ****ให้ผู้ว่าการเสนอต่อคณะกรรมการให้ลงโทษทางปกครองแก่ผู้นั้น โดยให้นำความในมาตรา 96 วรรคสอง มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม"*

(ต่อจากเชิงอรรถที่ 11)

2562), น. 3-4. และอานันท์ กระบวนศรี, "การรักษา "วินัยการคลังและการงบประมาณ" โดยองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบจากภายนอก : ศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังของประเทศฝรั่งเศส (la Cour de discipline budgétaire et financière) และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินของประเทศไทย," วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ 22 ฉบับที่ 3, 2565, น. 1-4.

จะเห็นได้ว่า กฎหมายไม่ได้ระบุไว้อย่างชัดเจนในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ว่า การกระทำใดบ้างที่เข้าลักษณะเป็นการกระทำความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ โดยหลักแล้วก็จะเป็นเพียงกฎหมายวิธีสบัญญัติที่กำหนดอำนาจและขั้นตอนในการใช้อำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน แต่ในส่วนที่เป็นกฎหมายสารบัญญัตินั้นจะต้องพิจารณาประกอบกับพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ว่า ได้กำหนดหน้าที่ใดบ้างให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตาม และเมื่อมีข้อเท็จจริงปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ดังกล่าว ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด เจ้าหน้าที่นั้นก็อาจได้รับโทษทางปกครองโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 แล้ว จะเห็นได้ว่า กฎหมายฉบับนี้ประกอบไปด้วย 5 หมวด ได้แก่ หมวด 1 บททั่วไป หมวด 2 นโยบายการเงินการคลัง หมวด 3 วินัยการเงินการคลัง หมวด 4 การบัญชี การรายงาน และการตรวจสอบ หมวด 5 การตรวจเงินแผ่นดิน ทั้งนี้ ในส่วนที่มีลักษณะเป็นการกำหนดหน้าที่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติจะมีอยู่ด้วยกัน 3 หมวด ได้แก่ หมวด 1 หมวด 2 และหมวด 3 ส่วนในหมวดอื่นจะมีลักษณะเป็นเรื่องทั่วไปทางบัญชีตามหมวด 4 และสุดท้ายในหมวด 5 เป็นบททั่วไปที่เชื่อมโยงกลับไปหาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561

1.1 หมวด 1 บททั่วไป และหมวด 2 นโยบายการเงินการคลัง

1.1.1 สาระสำคัญของหมวด 1 บททั่วไป

หมวด 1 บททั่วไป ประกอบไปด้วยบทบัญญัติจำนวน 4 มาตรา ได้แก่ มาตรา 6 ถึงมาตรา 9 ความโดยหลักแล้วมีลักษณะเป็นกรอบวินัยทางการคลังในความหมายอย่างกว้าง เนื่องจากเป็นกรอบการดำเนินการทางการคลังทั้งหมด ทั้งที่ปรากฏอยู่ในรูปของกรอบในทางเศรษฐศาสตร์การเมือง หรือกรอบในทางกฎหมาย เพื่อใช้ในการควบคุมเครื่องมือทางการคลังประเภทต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินนโยบายการคลัง การจัดทำงบประมาณ การจัดหารายได้ การใช้จ่าย การบริหารการเงินการคลัง และการก่อหนี้ตามมาตรา 6[12] การกู้เงิน การลงทุน การตรากฎหมาย การออกกฎ หรือการดำเนินการใด ๆ ของรัฐที่มีผลผูกพันทรัพย์สินหรือก่อให้เกิดภาระทางการเงินการคลังแก่รัฐตามมาตรา 7[13] การเสริมสร้างวินัยให้ประชาชนเสียภาษีอากร

---

[12] **พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561**

มาตรา 6 *"รัฐต้องดำเนินนโยบายการคลัง การจัดทำงบประมาณ การจัดหารายได้ การใช้จ่าย การบริหารการเงินการคลัง และการก่อหนี้ อย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใสและตรวจสอบได้ ทั้งนี้ ตามหลักการรักษาเสถียรภาพและการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน และหลักความเป็นธรรมในสังคม และต้องรักษาวินัยการเงินการคลังตามที่บัญญัติในพระราชบัญญัตินี้และตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด"*

[13] **พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561**

มาตรา 7 *"การกู้เงิน การลงทุน การตรากฎหมาย การออกกฎ หรือการดำเนินการใด ๆ ของรัฐที่มีผลผูกพันทรัพย์สินหรือก่อให้เกิดภาระทางการเงินการคลังแก่รัฐ ต้องพิจารณาความคุ้มค่า ต้นทุน และผลประโยชน์ เสถียรภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนความยั่งยืนทางการคลังของรัฐด้วย"*

ตามมาตรา 8[14] และหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีในการรักษาวินัยทางการคลังตามมาตรา 9[15] ซึ่งมีลักษณะที่ค่อนไปทางเศรษฐศาสตร์การเมืองเป็นส่วนใหญ่ เป็นการควบคุมตรวจสอบในเรื่องความเหมาะสมหรือความคุ้มค่าในทางเศรษฐกิจ เพื่อให้ฐานะทางการคลังมีเสถียรภาพ เกิดความยั่งยืนทางการคลัง ป้องกันไม่ให้เกิดความเสี่ยงหรือภาระในทางเศรษฐกิจ เช่น การรักษาดุลยภาพระหว่างรายได้กับรายจ่าย ตลอดจนการก่อหนี้สาธารณะในระดับที่มีความสามารถในการจัดหารายได้เพื่อใช้คืนได้[16] สังเกตจากการใช้ถ้อยคำที่ว่า “อย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใสและตรวจสอบได้” และ “การรักษาเสถียรภาพและการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน และหลักความเป็นธรรมในสังคม” ในมาตรา 6 การใช้ถ้อยคำว่า “ต้องพิจารณาความคุ้มค่าต้นทุน และผลประโยชน์ เสถียรภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนความยั่งยืนทางการคลังของรัฐด้วย” ในมาตรา 7 การใช้ถ้อยคำว่า “ต้องพิจารณาประโยชน์ที่รัฐหรือประชาชนจะได้รับ ความคุ้มค่าและภาระการเงินการคลังที่เกิดขึ้นแก่รัฐ รวมถึงความเสี่ยงและความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่การเงินการคลังของรัฐอย่างรอบคอบ” ในมาตรา 9 วรรคสอง และคำว่า “บริหารราชการแผ่นดินโดยมุ่งสร้างความนิยมทางการเมือง” และ “อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศและประชาชนในระยะยาว” หรือที่เรียกว่า “นโยบายประชานิยม”[17] ในมาตรา 9 วรรคสาม ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นบทกฎหมายที่มีลักษณะเป็นนามธรรม ซึ่งเปิดช่องให้องค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐทั้งในทางการเมือง เช่น รัฐสภา และในทางกฎหมาย เช่น ศาลรัฐธรรมนูญ ใช้และตีความบทบัญญัติดังกล่าวตามสมควรแก่กรณี และเมื่อพิจารณาประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 จะเห็นได้ว่า เป็นกรณีเดียวกันกับบทบัญญัติในมาตรา 8 ที่ให้อำนาจแก่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญในการดำเนินการไต่สวนเพื่อระงับหรือยับยั้งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่การเงินการคลังของรัฐในกรณีที่มีการกระทำที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐและอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่การเงินการคลังของรัฐอย่างร้ายแรง แต่ก็เป็นเพียงเรื่องการควบคุมตรวจสอบในทางการเมืองที่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญทำได้เพียงการรายงาน

---

[14] **พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561**

มาตรา 8 *“รัฐพึงเสริมสร้างวินัยให้ประชาชนเสียภาษีอากรให้ครบถ้วนตามกฎหมาย”*

[15] **พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561**

มาตรา 9 *“คณะรัฐมนตรีต้องรักษาวินัยในกิจการที่เกี่ยวกับเงินแผ่นดินตามพระราชบัญญัตินี้อย่างเคร่งครัด*

ในการพิจารณาเรื่องที่เกี่ยวกับนโยบายการคลัง การจัดทำงบประมาณ การจัดหารายได้ การใช้จ่ายการบริหารการเงินการคลัง และการก่อหนี้ คณะรัฐมนตรีต้องพิจารณาประโยชน์ที่รัฐหรือประชาชนจะได้รับ ความคุ้มค่าและภาระการเงินการคลังที่เกิดขึ้นแก่รัฐ รวมถึงความเสี่ยงและความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่การเงินการคลังของรัฐอย่างรอบคอบ

คณะรัฐมนตรีต้องไม่บริหารราชการแผ่นดินโดยมุ่งสร้างความนิยมทางการเมืองที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศและประชาชนในระยะยาว”

[16] สุปรียา แก้วละเอียด, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 11*, น. 169.

[17] ชาญชัย แสวงศักดิ์, กฎหมายเกี่ยวกับวินัยการเงินการคลังของรัฐ : วิธีการงบประมาณและการตรวจเงินแผ่นดิน, 2562, กรุงเทพฯ : วิญญูชน, น. 48.

ผลการสอบสวนเสนอไปยังสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา คณะรัฐมนตรี และให้เปิดเผยผลการตรวจสอบดังกล่าวต่อประชาชนเพื่อทราบ[18]

เมื่อพิจารณาคุณค่าต่าง ๆ ที่พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 รับรอง ไม่ว่าจะเป็นหลักความมีประสิทธิภาพ หลักความโปร่งใส หลักการตรวจสอบได้ หลักความมีเสถียรภาพ และหลักความยั่งยืน เป็นต้น ล้วนแล้วแต่เป็นกรอบที่ไม่มีสภาพบังคับในทางกฎหมายอย่างแท้จริงแต่อย่างใด กล่าวคือ ในกรณีที่มีการนำคดีขึ้นสู่ศาล หากเป็นข้อพิพาทต่อศาลรัฐธรรมนูญ กรณีย่อมถือเป็นเรื่องของ “การกระทำในทางรัฐบาล” ที่โดยหลักแล้ว องค์กรตุลาการจะไม่เข้าไปก้าวล่วงเรื่องในทางนโยบายของฝ่ายบริหาร และปฏิเสธไม่รับคดีไว้พิจารณาแต่อย่างใด และหากเป็นข้อพิพาทต่อศาลปกครอง กรณีย่อมเป็นเรื่องของ “ดุลพินิจโดยแท้” ของฝ่ายปกครอง ที่โดยหลักแล้ว องค์กรตุลาการจะไม่เข้าไปก้าวล่วงเช่นเดียวกัน[19]

1.1.2 สาระสำคัญของหมวด 2 นโยบายการเงินการคลัง

หมวด 2 นโยบายการเงินการคลัง แบ่งออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ ส่วนที่ 1 คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ (มาตรา 10 ถึงมาตรา 12) และส่วนที่ 2 การดำเนินการทางการคลังและงบประมาณ (มาตรา 13 ถึงมาตรา 30)

---

[18] **พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561**

มาตรา 8 *“เพื่อประโยชน์ในการระงับหรือยับยั้งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่การเงินการคลังของรัฐ ให้ผู้ว่าการเสนอผลการตรวจสอบการกระทำที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐและอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่การเงินการคลังของรัฐอย่างร้ายแรง ต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณา*

ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นพ้องด้วยกับผลการตรวจสอบตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการจัดให้มีการประชุมร่วมกับคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อปรึกษาหารือร่วมกัน ในกรณีที่ประชุมร่วมมีมติเห็นพ้องกับผลการตรวจสอบดังกล่าวด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการที่ลงคะแนน ให้ประธานกรรมการ ประธานกรรมการการเลือกตั้ง และประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติร่วมกันลงนามในหนังสือแจ้งสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบโดยไม่ชักช้า และให้เปิดเผยผลการตรวจสอบดังกล่าวต่อประชาชนเพื่อทราบด้วย

ให้กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน กรรมการการเลือกตั้ง และกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทุกคน มีหน้าที่ต้องเข้าร่วมประชุมตามวรรคสอง ในกรณีที่กรรมการผู้ใดไม่มาประชุมโดยไม่มีเหตุอันสมควรหรือมาประชุมแล้วไม่ลงคะแนนเสียงหรืองดออกเสียง ให้ถือว่าเป็นการจงใจฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง แต่ไม่ตัดสิทธิที่จะลาออกจากตำแหน่งก่อนวันประชุม หรือก่อนลงมติ แล้วแต่กรณี

ในการประชุมตามวรรคสอง ให้ผู้ว่าการมีสิทธิเข้าร่วมประชุมและแสดงความคิดเห็นได้ด้วย แต่ไม่มีสิทธิลงคะแนน

การประชุมของที่ประชุมร่วมตามวรรคสอง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ที่ประชุมร่วมกำหนด”

[19] อานันท์ กระบวนศรี, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 4*, น. 8-9.

ในส่วนที่ 1 คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ นั้น มาตรา 10 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐเป็นองค์กรกลางที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายทางการคลังของประเทศ ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เป็นรองประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการคลัง เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ และผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นกรรมการ ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง เป็นเลขานุการ และให้สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ปฏิบัติหน้าที่เป็นหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการ โดยมาตรา 11 กำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดวินัยการเงินการคลังเพิ่มเติมจากที่บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้หรือในกฎหมายอื่นเพื่อให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติ โดยไม่กระทบต่อความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ การจัดทำและทบทวนแผนการคลังระยะปานกลางตามความที่กำหนดในส่วนที่ 2 ของหมวดเดียวกัน และการดำเนินการอย่างอื่นเพื่อรักษาวินัยทางการคลังของประเทศ

ในส่วนที่ 2 การดำเนินการทางการคลังและงบประมาณ มาตรา 13 ได้กำหนดให้มีแผนการคลังระยะปานกลาง เพื่อใช้เป็นแผนแม่บทหลักสำหรับการวางแผนการดำเนินการทางการเงินการคลังและงบประมาณของรัฐ รวมทั้งแผนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีและแผนการบริหารหนี้สาธารณะด้วย โดยคณะกรรมการมีหน้าที่จัดทำแผนการคลังระยะปานกลางดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายใน 3 เดือน นับแต่วันสิ้นปีงบประมาณทุกปี ทั้งนี้ แผนการคลังระยะปานกลางดังกล่าวจะต้องมีระยะเวลาไม่น้อยกว่า 3 ปี และอย่างน้อยต้องประกอบด้วย (1) เป้าหมายและนโยบายการคลัง (2) สถานะและประมาณการเศรษฐกิจ (3) สถานะและประมาณการการคลัง ซึ่งรวมถึงประมาณการรายได้ ประมาณการรายจ่าย ดุลการคลัง และการจัดการกับดุลการคลังนั้น (4) สถานะหนี้สาธารณะของรัฐบาล (5) ภาระผูกพันทางการเงินการคลังของรัฐบาล

ตัวอย่างของการใช้อำนาจของคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ ได้แก่

1) การออกประกาศกำหนดสัดส่วนต่าง ๆ เพื่อเป็นกรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ

คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐออกประกาศคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ เรื่อง กำหนดสัดส่วนต่าง ๆ เพื่อเป็นกรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561[20] โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 11 (4) แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 และมติคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐในการประชุม ครั้งที่ 1/2561 เมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม พ.ศ. 2561 ที่กำหนดสัดส่วนต่าง ๆ เพื่อเป็นกรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ ได้แก่

(1) สัดส่วนงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ต้องตั้งไม่น้อยกว่าร้อยละ 2 แต่ไม่เกินร้อยละ 3.5 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี

[20] ประกาศคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ เรื่อง กำหนดสัดส่วนต่าง ๆ เพื่อเป็นกรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561, (2561, 21 มิถุนายน), ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 135 ตอนพิเศษ 144 ง., น. 9.

(2) สัดส่วนงบประมาณเพื่อการชำระคืนต้นเงินกู้ของรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐซึ่งรัฐบาลรับภาระ ต้องตั้งไม่น้อยกว่าร้อยละ 2.5 แต่ไม่เกินร้อยละ 3.5 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี

(3) สัดส่วนงบประมาณเพื่อการชำระดอกเบี้ยและค่าใช้จ่ายในการกู้เงินของรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐซึ่งรัฐบาลรับภาระ ต้องตั้งตามภาระที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในปีงบประมาณนั้น

(4) สัดส่วนการก่อหนี้ผูกพันงบประมาณรายจ่ายข้ามปีงบประมาณ ต้องไม่เกินร้อยละ 10 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี

(5) สัดส่วนการก่อหนี้ผูกพันเกินกว่าหรือนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย ต้องไม่เกินร้อยละ 5 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี

และต่อมาคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐได้มีมติในการประชุมครั้งที่ 1/2562 เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2562 ออกประกาศในเรื่องเดียวกันเป็นฉบับที่ 2[21] เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมสัดส่วนการก่อหนี้ผูกพันเกินกว่าหรือนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายจากเดิมที่เคยกำหนดเอาไว้ว่า ต้องไม่เกินร้อยละ 5 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ขยายเพิ่มเป็นไม่เกินร้อยละ 8 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี สะท้อนให้เห็นว่า ในช่วงเวลาดังกล่าวรัฐบาลมีความจำเป็นในการก่อหนี้สาธารณะเพิ่มขึ้นเพื่อนำเงินมาใช้ในการบริหารประเทศ

จะเห็นได้ว่าสัดส่วนต่าง ๆ ที่คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐกำหนดไว้ไม่ได้เป็นกรอบวินัยทางการคลังที่มีสภาพบังคับอย่างเข้มงวดแต่อย่างใด เมื่อใดที่ฝ่ายบริหารมีความจำเป็นที่จะต้องใช้เงินเพิ่มเติม สำนักงานเศรษฐกิจการคลังสามารถเสนอให้คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐขยายกรอบวินัยทางการคลังเพิ่มขึ้นจากเดิมได้ จึงเป็นมาตรการบังคับที่มีลักษณะเป็นกรอบในทางการเมืองเท่านั้น เป็นเพียงการกำหนดนโยบายทางการคลังของประเทศที่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ตามสถานการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศ

2) การออกประกาศอัตราชดเชยค่าใช้จ่ายหรือการสูญเสียรายได้ของหน่วยงานของรัฐในการดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการที่รัฐบาลต้องรับภาระชดเชยค่าใช้จ่ายหรือการสูญเสียรายได้ในการดำเนินการนั้น

คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐออกประกาศคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ เรื่อง กำหนดอัตราชดเชยค่าใช้จ่ายหรือการสูญเสียรายได้ของหน่วยงานของรัฐในการดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 28 พ.ศ. 2561[22] โดยอาศัยอำนาจ

---

[21] ประกาศคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ เรื่อง กำหนดสัดส่วนต่าง ๆ เพื่อเป็นกรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562, (2562, 27 พฤษภาคม), ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 136 ตอนพิเศษ 135 ง., น. 149.

[22] ประกาศคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ เรื่อง กำหนดอัตราชดเชยค่าใช้จ่ายหรือการสูญเสียรายได้ของหน่วยงานของรัฐในการดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 28 พ.ศ. 2561, (2561, 21 มิถุนายน), ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 135 ตอนพิเศษ 144 ง., น. 11.

ตามความในมาตรา 11 (6) ประกอบกับมาตรา 28 วรรคสาม[23] แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินและการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 และมติคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ ในการประชุม ครั้งที่ 1/2561 เมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม พ.ศ. 2561 โดยกำหนดอัตรายอดคงค้างรวมทั้งหมดของภาระที่รัฐต้องรับชดเชยค่าใช้จ่ายหรือการสูญเสียรายได้ในการดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 28 ต้องมียอดคงค้างทั้งหมดรวมกันไม่เกินร้อยละ 30 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ก่อนที่จะมีการประกาศเรื่องเดียวกันนี้ฉบับที่ 2[24] ปรับเพิ่มกรอบอัตรายอดคงค้างเป็นร้อยละ 35 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี และประกาศฉบับที่ 3[25] ปรับลดกรอบอัตรายอดคงค้างลงมาเป็นร้อยละ 32 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี

จะเห็นได้ว่า กรอบอัตรายอดคงค้างที่คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐกำหนดไว้ไม่ได้เป็นกรอบวินัยทางการคลังที่มีสภาพบังคับอย่างเข้มงวดแต่อย่างใด เมื่อใดที่ฝ่ายบริหารมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการที่รัฐบาลต้องรับภาระชดเชยค่าใช้จ่ายหรือการสูญเสียรายได้ในการดำเนินการนั้น สำนักงานเศรษฐกิจการคลังสามารถเสนอให้คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐขยายกรอบวินัยทางการคลังเพิ่มขึ้นจากเดิมได้ ในทางกลับกัน หากฝ่ายบริหารเห็นว่าในเวลานั้นรัฐมีภาระทางการคลังเกินสมควรแล้ว สำนักงานเศรษฐกิจการคลังก็สามารถเสนอให้คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐปรับลดกรอบวินัยทางการคลังลงมาจากเดิมได้เช่นเดียวกัน จึงเป็นมาตรการบังคับที่มีลักษณะเป็นกรอบในทางการเมืองเท่านั้น เป็นเรื่องของฝ่ายบริหารที่จะพิจารณาและตัดสินใจว่ามีความจำเป็น

---

[23] **พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561**

มาตรา 28 *"การมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการโดยรัฐบาลรับภาระจะชดเชยค่าใช้จ่ายหรือการสูญเสียรายได้ในการดำเนินการนั้น ให้กระทำได้เฉพาะกรณีที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายและอยู่ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ของหน่วยงานของรัฐนั้น เพื่อฟื้นฟูหรือกระตุ้นเศรษฐกิจ หรือเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการประกอบอาชีพหรือยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน หรือเพื่อช่วยเหลือฟื้นฟูผู้ได้รับผลกระทบจากสาธารณภัยหรือการก่อวินาศกรรม*

ในการมอบหมายตามวรรคหนึ่ง คณะรัฐมนตรีต้องพิจารณาภาระทางการคลังของรัฐที่อาจเกิดขึ้นทั้งในปัจจุบันและในอนาคต ผลกระทบต่อการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐซึ่งได้รับมอบหมายนั้น และแนวทางการบริหารจัดการภาระทางการคลังของรัฐและผลกระทบจากการดำเนินการดังกล่าว

ภาระที่รัฐต้องรับชดเชยค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ต้องมียอดคงค้างทั้งหมดรวมกันไม่เกินอัตราที่คณะกรรมการกำหนด

ฯลฯ ฯลฯ"

[24] ประกาศคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ เรื่อง กำหนดอัตราชดเชยค่าใช้จ่ายหรือการสูญเสียรายได้ของหน่วยงานของรัฐในการดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 28 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2564, (2564, 25 พฤศจิกายน), ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 138 ตอนพิเศษ 290 ง., น. 10.

[25] ประกาศคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ เรื่อง กำหนดอัตราชดเชยค่าใช้จ่ายหรือการสูญเสียรายได้ของหน่วยงานของรัฐในการดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 28 พ.ศ. 2565, (2565, 30 กันยายน), ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 139 ตอนพิเศษ 233 ง., น. 45.

ในการดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการที่รัฐบาลต้องรับภาระชดเชยค่าใช้จ่ายหรือการสูญเสียรายได้ในการดำเนินการนั้นมากน้อยเพียงใด โดยประเมินภาระทางการคลัง สถานการณ์ทางเศรษฐกิจการคลังของประเทศในช่วงเวลานั้น ประกอบกับแผนการคลังระยะปานกลาง จึงเป็นเพียงการกำหนดนโยบายทางการคลังของประเทศที่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ตามสถานการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศเช่นเดียวกับการออกประกาศกำหนดสัดส่วนต่าง ๆ เพื่อเป็นกรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

1.2 หมวด 3 วินัยการเงินการคลัง

1.2.1 สาระสำคัญของหมวด 3 วินัยการเงินการคลัง

หมวด 3 วินัยการเงินการคลัง ประกอบไปด้วยบทบัญญัติจำนวน 37 มาตรา ได้แก่ มาตรา 31 ถึงมาตรา 67 โดยแบ่งออกเป็น 6 ส่วน ได้แก่ ส่วนที่ 1 รายได้ (มาตรา 31 ถึงมาตรา 36) ส่วนที่ 2 รายจ่าย (มาตรา 37 ถึงมาตรา 43) ส่วนที่ 3 การจัดให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินและการบริหารทรัพย์สินของรัฐ (มาตรา 44 ถึงมาตรา 48) ส่วนที่ 4 การก่อหนี้และการบริหารหนี้ (มาตรา 49 ถึงมาตรา 60) ส่วนที่ 5 เงินนอกงบประมาณและทุนหมุนเวียน (มาตรา 61 ถึงมาตรา 63) และส่วนที่ 6 การคลังท้องถิ่น (มาตรา 64 ถึงมาตรา 67) จะเห็นได้ว่า หมวด 3 ได้จำแนกประเภทของเครื่องมือทางการคลังที่แตกต่างกัน รวมเข้าไว้ในกฎหมายเดียวกัน และในบางกรณีเป็นเรื่องที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้อยู่แล้ว หมวด 3 จึงเป็นการอ้างอิงกฎหมายอื่นอย่างกว้าง ๆ เพื่อเชื่อมโยงกฎเกณฑ์ทางกฎหมายการคลังต่าง ๆ ให้มีความเป็นระบบชัดเจนยิ่งขึ้น และกำหนดสภาพบังคับเป็นโทษทางปกครองในกรณีที่มีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐในมาตรา 80 วรรคสอง[26] ที่กำหนดให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 หมวด 7 วินัยการเงินการคลัง (มาตรา 95 ถึงมาตรา 103)[27] โดยมีรายละเอียดตามที่จะกล่าวดังต่อไปนี้

(1) รายได้สาธารณะ

รายได้สาธารณะปรากฏในส่วนที่ 1 รายได้ (มาตรา 31 ถึงมาตรา 36) โดยหลักแล้วการจัดเก็บรายได้แผ่นดินจะต้องได้รับความยินยอมจากประชาชนในฐานะเจ้าของเงินภาษีซึ่งเป็นรายได้หลักของประเทศ การให้ความยินยอมดังกล่าวแสดงออกผ่านการพิจารณาอนุมัติพระราชบัญญัติโดยรัฐสภา

---

[26] **พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561**

มาตรา 80 *“การตรวจเงินแผ่นดินต้องกระทำด้วยความสุจริต รอบคอบ โปร่งใส เที่ยงธรรม กล้าหาญ ปราศจากอคติ และเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล โดยให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน*

ในกรณีมีการกระทำผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ การสั่งลงโทษทางปกครองให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน”

[27] ผู้เขียนหยิบยกบทบัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ไปอธิบายใน*ส่วนที่ 2* ของบทความนี้

ในฐานะผู้แทนของประชาชนตามหลักความยินยอมทางการคลัง (le principe d'autorisation budgétaire)[28] หลักการดังกล่าวได้รับการรับรองไว้ในมาตรา 32 ประกอบมาตรา 33[29] เมื่อทำการจัดเก็บรายได้ดังกล่าวแล้ว ตามมาตรา 31 ประกอบมาตรา 34[30] เรียกร้องให้บรรดาเงินที่หน่วยงานของรัฐจัดเก็บหรือได้รับไว้เป็นกรรมสิทธิ์

---

[28] อรพิน ผลสุวรรณ์ สบายรูป, กฎหมายการคลัง, พิมพ์ครั้งที่ 3 : 2560, กรุงเทพฯ : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, น. 147.

[29] **พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561**

มาตรา 32 *"การจัดเก็บรายได้แผ่นดินที่เป็นภาษีอากรจะกระทำได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายและการยกเว้นหรือการลดภาษีอากรใด จะกระทำได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ให้อำนาจจัดเก็บภาษีอากรนั้น ทั้งนี้ ให้พิจารณาถึงความเป็นธรรม ความเสมอภาคและการไม่เลือกปฏิบัติ รวมทั้งการพัฒนาและสนับสนุนเสถียรภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมด้วย*

ในการเสนอยกเว้นหรือลดภาษีอากรตามวรรคหนึ่งต่อผู้มีอำนาจอนุมัติ ให้หน่วยงานของรัฐผู้เสนอจัดทำประมาณการการสูญเสียรายได้และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการยกเว้นหรือลดภาษีอากรด้วย"

มาตรา 33 *"การจัดเก็บ ลด และยกเว้นรายได้แผ่นดินที่เป็นค่าธรรมเนียมอันมิใช่ค่าตอบแทนการให้บริการจะกระทำได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย"*

[30] **พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561**

มาตรา 31 *"รายได้ ได้แก่ รายได้แผ่นดิน และให้หมายความรวมถึงเงินที่หน่วยงานของรัฐจัดเก็บหรือได้รับไว้เป็นกรรมสิทธิ์ แต่มีกฎหมายบัญญัติให้นำไปใช้จ่ายเพื่อการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐได้*

รายได้แผ่นดิน ได้แก่ เงินทั้งปวงที่หน่วยงานของรัฐจัดเก็บหรือได้รับไว้เป็นกรรมสิทธิ์ และต้องนำส่งคลังตามมาตรา 34"

มาตรา 34 *"บรรดาเงินที่หน่วยงานของรัฐจัดเก็บหรือได้รับไว้เป็นกรรมสิทธิ์ ไม่ว่าจะได้รับตามกฎหมายระเบียบ หรือข้อบังคับ หรือได้รับชำระตามอำนาจหน้าที่หรือสัญญา หรือได้รับจากการให้ใช้ทรัพย์สินหรือเก็บดอกผลจากทรัพย์สินของราชการ ให้นำส่งคลังตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น*

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐตามวรรคหนึ่งได้รับเงินที่มีผู้มอบให้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ใช้จ่ายในกิจการของหน่วยงานของรัฐนั้นก็ดี หรือได้รับเงินที่เกิดจากทรัพย์สินซึ่งมีผู้มอบให้เพื่อหาดอกผลใช้จ่ายในกิจการของหน่วยงานของรัฐนั้นก็ดี ให้หน่วยงานของรัฐนั้นจ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพันภายในวงเงินที่ได้รับนั้นได้ และไม่ต้องนำส่งคลัง

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐตามวรรคหนึ่งได้รับเงินตามโครงการช่วยเหลือ หรือร่วมมือกับรัฐบาลต่างประเทศ องค์การสหประชาชาติ ทบวงการชำนัญพิเศษแห่งสหประชาชาติ องค์การระหว่างประเทศอื่นใด หรือบุคคลใด ไม่ว่าจะเป็นเงินให้กู้หรือให้เปล่า รวมทั้งเงินที่ได้รับสืบเนื่องจากโครงการช่วยเหลือหรือร่วมมือเช่นว่านั้น รัฐมนตรีจะกำหนดเป็นอย่างอื่นโดยไม่ต้องนำส่งคลังก็ได้

เมื่อมีเหตุผลอันสมควร รัฐมนตรีจะอนุญาตให้หน่วยงานของรัฐตามวรรคหนึ่งที่ได้รับเงินในกรณีต่อไปนี้นำเงินนั้นไปใช้จ่ายโดยไม่ต้องนำส่งคลังก็ได้

(1) เงินที่ได้รับในลักษณะค่าชดใช้ความเสียหายหรือสิ้นเปลืองแห่งทรัพย์สินและจำเป็นต้องจ่ายเพื่อบูรณะทรัพย์สินหรือจัดให้ได้ทรัพย์สินคืนมา

(2) เงินรายรับของหน่วยงานของรัฐ ที่เป็นสถานพยาบาล สถานศึกษา หรือสถานอื่นใดที่อำนวยบริการอันเป็นสาธารณประโยชน์ หรือประชาสงเคราะห์

(มีต่อหน้าถัดไป)

ไม่ว่าจะได้รับตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับ หรือได้รับชำระตามอำนาจหน้าที่หรือสัญญา หรือได้รับจากการให้ใช้ทรัพย์สินหรือเก็บดอกผลจากทรัพย์สินของราชการ หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน[31] ความดังกล่าวเป็นการรับรองหลักรายได้ต้องมีลักษณะทั่วไป (le principe d'universalité budgétaire) หรือที่เรียกอีกชื่อหนึ่งว่า หลักรายได้ต้องไม่มีความผูกพันกับรายจ่ายของหน่วยงาน[32] หากฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามจะถือว่าเป็นการกระทำที่ผิดวินัยการคลังและการงบประมาณซึ่งจะต้องได้รับโทษทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนด ตัวอย่างเช่น เรื่อง การรับเงินและการนำเงินส่งของกรม ศ. ไม่ชอบด้วยระเบียบของทางราชการ[33]

(2) รายจ่ายสาธารณะ

รายจ่ายสาธารณะ แบ่งเป็น 2 ส่วน ได้แก่

(2.1) เงินในงบประมาณ

เงินในงบประมาณปรากฏในส่วนที่ 2 รายจ่าย โดยหลักแล้ว หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะสามารถจ่ายเงินได้ก็แต่โดยมีกฎหมายให้อำนาจเท่านั้นตามมาตรา 37 โดยเป็นหน้าที่ของผู้มีอำนาจอนุมัติการจ่ายเงินที่จะต้องตรวจสอบการใช้จ่ายเงินดังกล่าวว่าเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ตามมาตรา 38 และเมื่อมีการสั่งจ่ายเงินแล้ว ในการเบิกเงินดังกล่าวก็จะต้องเป็นตามระเบียบที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี (ปัจจุบันได้แก่ ระเบียบกระทรวงการคลัง

(ต่อจากเชิงอรรถที่ 30)

(3) เงินที่ได้รับในลักษณะผลพลอยได้จากการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่

(4) เงินที่ได้รับจากการจำหน่ายหุ้นในนิติบุคคลเพื่อนำไปซื้อหุ้นในนิติบุคคลอื่น

การจ่ายเงินตาม (2) และ (3) ต้องเป็นไปตามระเบียบที่ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีและผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ส่วนการจำหน่ายหุ้นและการซื้อหุ้นตาม (4) ต้องเป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด โดยได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี"

[31] หลักการเดียวกันนี้ได้รับการรับรองในพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 มาตรา 4 (ในอดีตพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 24 ก็ได้รับรองหลักการดังกล่าวเช่นเดียวกัน แต่ไม่ปรากฏความดังกล่าวในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นกฎหมายวิธีการงบประมาณที่ใช้บังคับในปัจจุบัน)

[32] อรพิน ผลสุวรรณ์ สบายรูป, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 28*, น. 177.

[33] เทียบเคียงคำวินิจฉัยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่ วค 25/2560

ปัจจุบันยังไม่มีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในคดีวินัยทางการคลังและการงบประมาณตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ประกอบกับพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 แต่อย่างใด จึงจำเป็นที่จะต้องศึกษาโดยเทียบเคียงกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ประกอบกับระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 และระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวิธีพิจารณาความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 ซึ่งเป็นการออกคำสั่งลงโทษทางปกครองโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในเวลานั้น

ว่าด้วยการเบิกเงินจากคลัง การรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน และการนำเงินส่งคลัง พ.ศ. 2562) ตามมาตรา 39 และหากไม่ได้จ่ายเงินหรือใช้จ่ายไม่หมดตามที่เบิกก็จะต้องดำเนินการนำเงินส่งคืนคลังโดยไม่ชักช้าตามมาตรา 40[34] หากฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามก็จะถือว่าเป็นการกระทำที่ผิดวินัยการคลังและการงบประมาณ ซึ่งจะต้องได้รับโทษทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนด ตัวอย่างเช่น การเบิกจ่ายเงินค่าจัดซื้อและค่าจ้างซ่อมแซมรถยนต์กู้ชีพพยาบาลฉุกเฉินขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่ถูกต้องตามระเบียบ[35] และ

(2.2) เงินนอกงบประมาณ

เงินนอกงบประมาณปรากฏในส่วนที่ 5 เงินนอกงบประมาณและทุนหมุนเวียน เป็นกรณีที่กฎหมายยอมรับว่ามีความจำเป็นที่จะต้องยินยอมให้หน่วยงานนำเงินรายได้บางส่วนหักเก็บไว้ใช้จ่ายเองตามภารกิจของหน่วยงานตามหลักความเป็นอิสระของหน่วยงานของรัฐที่มีภารกิจพิเศษแตกต่างไปจากหน่วยงานของรัฐทั่วไป อย่างไรก็ตาม ความเป็นอิสระดังกล่าวจะต้องอยู่ภายใต้กรอบวินัยทางการคลังเพื่อให้การใช้จ่ายเงินดังกล่าวเป็นไปอย่างโปร่งใสและมีประสิทธิภาพ โดยจะต้องเป็นไปเท่าที่จำเป็นและเพื่อวัตถุประสงค์ของการมีเงินนอกงบประมาณหรือทุนหมุนเวียนนั้นเท่านั้นตามมาตรา 61 ประกอบมาตรา 63 และจะต้องนำมาฝากไว้ที่กระทรวงการคลัง และเมื่อได้ใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณไปในการปฏิบัติหน้าที่จนบรรลุวัตถุประสงค์พิเศษนั้นแล้ว หากมีเงินคงเหลือก็ให้นำส่งคลังโดยมิชักช้า เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นตามมาตรา 61 และหากกระทรวงการคลังเห็นว่าหน่วยงานของรัฐ (ที่ไม่ใช่รัฐวิสาหกิจหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) มีเงินนอกงบประมาณมากเกินสมควร กระทรวงการคลังสามารถเรียกให้หน่วยงานของรัฐนำเงินดังกล่าวส่งคลังก็ได้ตามมาตรา 62[36] หากฝ่าฝืน

---

[34] **พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561**

มาตรา 37 *"หน่วยงานของรัฐจะก่อหนี้ผูกพันหรือจ่ายเงินได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมาย การก่อหนี้ผูกพันและการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่หรือการดำเนินงานต้องเป็นไปอย่างโปร่งใส คุ้มค่าและประหยัด โดยพิจารณาเป้าหมาย ประโยชน์ที่ได้รับ ผลสัมฤทธิ์ และประสิทธิภาพของหน่วยงานของรัฐ และต้องเป็นไปตามรายการและวงเงินงบประมาณรายจ่ายของหน่วยงานของรัฐนั้นด้วย"*

มาตรา 38 *"ให้ผู้มีอำนาจอนุมัติการจ่ายเงินมีหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายหรือกฎ หรือตามที่ได้รับอนุญาตให้จ่าย"*

มาตรา 39 *"การเบิกเงินจากคลัง การรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน และการนำเงินส่งคลังให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี"*

มาตรา 40 *"เงินที่ขอเบิกจากคลัง ถ้าไม่ได้จ่ายหรือจ่ายไม่หมด ให้หน่วยงานของรัฐผู้เบิกนำส่งคืนคลังโดยไม่ชักช้า"*

[35] เทียบเคียงคำวินิจฉัยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่ วค 9/2561

[36] **พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561**

มาตรา 61 *"เงินนอกงบประมาณให้มีเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ หรือการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของการมีเงินนอกงบประมาณนั้น ทั้งนี้ ให้นำความในมาตรา 37 วรรคสอง มาใช้บังคับกับการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณด้วยโดยอนุโลม*

(มีต่อหน้าถัดไป)

ไม่ปฏิบัติตามจะถือว่าเป็นการกระทำที่ผิดวินัยการคลังและการงบประมาณซึ่งจะต้องได้รับโทษทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนด ตัวอย่างเช่น การจ่ายเงินบำเหน็จของสำนักงานกองทุนไม่เป็นไปตามระเบียบของทางราชการ[37]

(3) หนี้สาธารณะ

หนี้สาธารณะ ปรากฏในส่วนที่ 4 การก่อหนี้และการบริหารหนี้ โดยหลักแล้วหนี้สาธารณะเป็นรายรับของรัฐประเภทหนึ่งแต่มีลักษณะที่แตกต่างจากรายได้เนื่องจากเป็นรายรับที่ต้องเสียไปให้แก่เจ้าหนี้พร้อมทั้งดอกเบี้ยภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญา เมื่อรัฐมีหน้าที่ผูกพันที่ต้องชดใช้เงินคืนและเงินที่รัฐจะต้องส่งคืนนั้นโดยหลักแล้วมีที่มาจากเงินภาษีของประชาชน กฎหมายจึงต้องเข้ามาควบคุมตรวจสอบการก่อหนี้และการบริหารหนี้ให้มีความโปร่งใสและเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพเช่นเดียวกันกับรายรับประเภทเงินรายได้ และรายจ่ายสาธารณะตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น[38] ดังนั้นหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องก่อหนี้และการบริหารหนี้สาธารณะให้เป็นไปตามกฎหมายและอยู่ภายใต้ขอบวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐผู้กู้ด้วยความรอบคอบ และคำนึงถึงความคุ้มค่า ความสามารถในการชำระหนี้ การกระจายภาระการชำระหนี้ เสถียรภาพและความยั่งยืนทางการเงินการคลัง ตลอดจนความน่าเชื่อถือของประเทศและของหน่วยงานของรัฐผู้กู้ตามมาตรา 49[39] และจะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ

(ต่อจากเชิงอรรถที่ 36)

เงินนอกงบประมาณของหน่วยงานของรัฐ ให้นำมาฝากไว้ที่กระทรวงการคลัง เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นหรือได้ทำความตกลงกับกระทรวงการคลังเป็นอย่างอื่น

เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น เงินนอกงบประมาณนั้นเมื่อได้ใช้จ่ายในการปฏิบัติหน้าที่หรือการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์จนบรรลุวัตถุประสงค์แห่งการนั้นแล้ว มีเงินคงเหลือให้นำส่งคลังโดยมิชักช้า ทั้งนี้ การนำเงินส่งคลังให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี”

มาตรา 62 *“ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่รัฐวิสาหกิจและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณหรือมีเงินนอกงบประมาณมากเกินสมควร ให้กระทรวงการคลังเรียกให้หน่วยงานของรัฐนำเงินดังกล่าวส่งคลัง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี”*

มาตรา 63 *“การจัดตั้งทุนหมุนเวียนให้กระทำได้แต่โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเท่านั้น โดยต้องมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งที่ชัดเจนและเป็นกรณีที่เป็นกิจกรรมที่หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตามหน้าที่เพื่อสาธารณประโยชน์หรือเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคม และเหมาะสมที่จะอนุญาตให้นำรายรับจากการดำเนินกิจกรรมนั้นสมทบทุนไว้ใช้จ่ายได้ รวมถึงไม่ซ้ำซ้อนกับทุนหมุนเวียนที่จัดตั้งไว้แล้ว*

การขอจัดตั้ง การบริหาร การประเมินผล การรวมหรือยุบเลิกทุนหมุนเวียน ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารทุนหมุนเวียน เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น”

[37] เทียบเคียงคำวินิจฉัยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่ วค 28/2560

[38] เอื้ออารีย์ อิ้งจะนิล, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 11*, น. 83-84.

[39] **พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561**

มาตรา 49 *“การก่อหนี้และการบริหารหนี้สาธารณะและหนี้ของหน่วยงานของรัฐต้องเป็นไปตามกฎหมายและอยู่ภายใต้ขอบวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐผู้กู้ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของประเทศและของหน่วยงานของรัฐ โดยต้องกระทำด้วยความรอบคอบ และคำนึงถึงความคุ้มค่า ความสามารถในการชำระหนี้ การกระจายภาระการชำระหนี้ เสถียรภาพและความยั่งยืนทางการเงินการคลัง ตลอดจนความน่าเชื่อถือของประเทศและของหน่วยงานของรัฐผู้กู้”*

พ.ศ. 2548 อย่างเคร่งครัดตามมาตรา 52 และมาตรา 53[40] และจะต้องมีการติดตาม ประเมินผล และการรายงานผลการใช้จ่ายเงินกู้ตามมาตรา 58 และหากการใช้จ่ายเงินตามแผนงานหรือโครงการจนเสร็จสิ้น ถ้ามีเงินเหลือหรือไม่มีการดำเนินการหรือไม่มีความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่ายเงินตามแผนงานหรือโครงการนั้นอีก ให้นำเงินส่งคลังตามมาตรา 59[41] หากฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามก็จะถือว่าเป็นการกระทำที่ผิดวินัยการคลังและการงบประมาณ ซึ่งจะต้องได้รับโทษทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนด[42]

(4) ทรัพย์สินของรัฐ

ทรัพย์สินของรัฐ ปรากฏในส่วนที่ 3 การจัดให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินและการบริหารทรัพย์สินของรัฐ โดยหลักแล้ว หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ต้องบริหารจัดการทรัพย์สินที่อยู่ในความครอบครองหรือการกำกับดูแลของตนให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย โดยต้องพิจารณาประโยชน์ของรัฐและประชาชน ความคุ้มค่า และความประหยัด ซึ่งต้องกระทำด้วยความรอบคอบ ระมัดระวัง และมีการบริหารความเสี่ยงอย่างเหมาะสม และต้องไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินนั้นตามมาตรา 44

---

[40] **พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561**

มาตรา 52 *"การกู้เงินของรัฐบาล และการค้ำประกันการชำระหนี้ของหน่วยงานของรัฐโดยรัฐบาล ให้ปฏิบัติตามที่บัญญัติในกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะโดยเคร่งครัด*

การก่อหนี้ของหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นไปตามมาตรา 49 รัฐบาลจะค้ำประกันการชำระหนี้นั้นไม่ได้"

มาตรา 53 *"การกู้เงินของรัฐบาลนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ ให้กระทรวงการคลังกระทำได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ตราขึ้นเป็นการเฉพาะ และเฉพาะกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการโดยเร่งด่วนและอย่างต่อเนื่องเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤติของประเทศ โดยไม่อาจตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ทัน*

กฎหมายที่ตราขึ้นตามวรรคหนึ่ง ต้องระบุวัตถุประสงค์ของการกู้เงิน ระยะเวลาในการกู้เงิน แผนงานหรือโครงการที่ใช้จ่ายเงินกู้ วงเงินที่อนุญาตให้ใช้จ่ายเงินกู้ และหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบการดำเนินแผนงานหรือโครงการที่ใช้จ่ายเงินกู้นั้น

เงินที่ได้รับจากการกู้เงินตามวรรคหนึ่ง ให้กระทรวงการคลังเก็บรักษาไว้เพื่อให้หน่วยงานของรัฐเบิกไปใช้จ่ายตามแผนงานหรือโครงการตามที่กฎหมายกำหนดได้โดยไม่ต้องนำส่งคลัง เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น"

[41] **พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561**

มาตรา 58 *"เมื่อได้มีการใช้จ่ายเงินกู้ตามมาตรา 53 และมาตรา 56 แล้ว ให้มีการติดตาม ประเมินผลและการรายงานผลการใช้จ่ายเงินกู้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี"*

มาตรา 59 *"เงินที่กระทรวงการคลังกู้ตามมาตรา 53 และมาตรา 56 ให้หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบการใช้จ่ายเงินกู้นำไปใช้จ่ายตามแผนงานหรือโครงการจนเสร็จสิ้น และถ้ามีเงินเหลือหรือไม่มีการดำเนินการหรือไม่มีความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่ายเงินตามแผนงานหรือโครงการนั้นอีก ให้นำส่งคลัง*

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ได้เบิกเงินกู้ไปใช้จ่าย เนื่องจากแผนงานหรือโครงการเสร็จสิ้น หรือไม่มีการดำเนินการ หรือไม่มีความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่ายเงินตามแผนงานหรือโครงการนั้นอีก ให้กระทรวงการคลังนำเงินกู้ที่เหลืออยู่ส่งคลัง แต่ในกรณีที่กระทรวงการคลังยังไม่ได้เบิกเงินจากผู้ให้กู้ ให้ยกเลิกวงเงินกู้ที่ยังไม่ได้เบิกนั้น"

[42] ไม่ปรากฏคำวินิจฉัยของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในกรณีการก่อหนี้และการบริหารหนี้

โดยมีกระทรวงการคลังเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการดูแลรักษาและบริหารทรัพย์สินนั้นตามมาตรา 45[43] นอกจากนี้ ส่วนที่ 3 ยังได้เน้นย้ำให้หน่วยงานเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องเคารพต่อกฎหมายที่สำคัญอีก 2 เรื่อง ได้แก่ เงินคงคลังตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 ตามมาตรา 46[44] และการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ตามมาตรา 48[45] หากฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามก็จะถือว่าเป็นการกระทำที่ผิดวินัยการคลังและการงบประมาณซึ่งจะต้องได้รับโทษทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนด เช่น การจัดซื้อครุภัณฑ์เครื่องกรองน้ำและเครื่องกรองอากาศของโรงพยาบาลโดยมิชอบ[46]

(5) การคลังท้องถิ่น

การคลังท้องถิ่น ปรากฏในส่วนที่ 6 การคลังท้องถิ่น ภายใต้หลักการกระจายอำนาจ โดยหลักแล้วกฎหมายได้รับรองความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น[47] ทั้งในด้านการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารการคลังและการงบประมาณของท้องถิ่น (le principe de l'autonomie financière des collectivités locales) ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนตามสภาวการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคม[48] โดยมาตรา 64

---

[43] **พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561**

มาตรา 44 *"การบริหารจัดการทรัพย์สินที่อยู่ในความครอบครองหรือการกำกับดูแลของหน่วยงานของรัฐให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายและกฎที่เกี่ยวข้อง โดยต้องพิจารณาประโยชน์ของรัฐและประชาชน ความคุ้มค่าและความประหยัด ซึ่งต้องกระทำด้วยความรอบคอบ ระมัดระวัง และมีการบริหารความเสี่ยงอย่างเหมาะสม และต้องไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินนั้น"*

มาตรา 45 *"ทรัพย์สินของแผ่นดินและทรัพย์สินที่ตกเป็นของแผ่นดิน ไม่ว่าด้วยเหตุใด ๆ ให้กระทรวงการคลังมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการดูแลรักษาและบริหารทรัพย์สินนั้น เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น*

ให้กระทรวงการคลังมีหน้าที่จัดทำบัญชีทรัพย์สินของแผ่นดินตามประเภทและลักษณะแห่งทรัพย์สินนั้น"

[44] **พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561**

มาตรา 46 *"การบริหารเงินคงคลังให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง โดยต้องรักษาไว้ในระดับที่จำเป็น เพื่อให้มีสภาพคล่องเพียงพอสำหรับการเบิกจ่ายเพื่อการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ โดยคำนึงถึงค่าใช้จ่ายและต้นทุนในการบริหารสภาพคล่องด้วย"*

[45] **พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561**

มาตรา 48 *"การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุของหน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ หรือตามกฎระเบียบของหน่วยงานของรัฐโดยเคร่งครัด โดยต้องดำเนินการด้วยความสุจริต คุ้มค่า โปร่งใส มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และตรวจสอบได้"*

[46] เทียบเคียงคำวินิจฉัยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่ วค 7/2561

[47] ความเป็นอิสระ (l'autonomie) เป็นองค์ประกอบสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วยองค์ประกอบย่อย 5 ประการ ได้แก่ (1) ต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคล (2) มีพื้นที่รับผิดชอบที่แน่นอน (3) มีองค์กรที่มีที่มาจากการเลือกตั้งเป็นของตนเอง (4) มีภารกิจหน้าที่ชัดเจนแยกต่างหากจากภารกิจหน้าที่ของรัฐ (5) มีระบบการเงินและงบประมาณเป็นของตัวเอง โปรดดู สมคิด เลิศไพฑูรย์, "การคลังท้องถิ่น : ทัศนะในทางกฎหมายมหาชน," วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปีที่ 28 ฉบับที่ 1, 2541, น. 77 (78).

[48] พรชัย ลิขิตธรรมโรจน์, "การคลังท้องถิ่น," รัฐสภาสาร ปีที่ 51 ฉบับที่ 2, 2546, น. 62 (63-64).

ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดเก็บรายได้ให้เพียงพอในการจัดทำบริการสาธารณะ และในกรณีที่ยังไม่สามารถจัดเก็บรายได้ให้เพียงพอกับการดำเนินการดังกล่าว ให้รัฐจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นและเหมาะสมไปพลางก่อน[49] อย่างไรก็ตาม ความเป็นอิสระดังกล่าวก็ยังคงต้องเคารพต่อกรอบวินัยทางการคลัง แต่กฎหมายในปัจจุบันกำหนดไว้แต่เพียงเป็นกรอบอย่างกว้างเท่านั้น กล่าวคือ มาตรา 65 กำหนดให้การจัดทำงบประมาณ การใช้จ่าย การก่อหนี้ผูกพัน และการบริหารทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องทำอย่างโปร่งใสและตรวจสอบได้ โดยต้องพิจารณาผลสัมฤทธิ์ ความคุ้มค่า ความประหยัด และภาระทางการคลังที่จะเกิดขึ้นในอนาคต โดยเฉพาะการจัดทำงบประมาณที่จะต้องพิจารณาฐานะการคลัง ความจำเป็นที่ต้องใช้จ่ายเงินงบประมาณ การจัดเก็บรายได้ในปีงบประมาณนั้น ตามมาตรา 66[50] นอกจากนี้ ยังต้องปฏิบัติตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นอย่างเคร่งครัด หากฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามจะถือว่าเป็นการกระทำที่ผิดวินัยการคลังและการงบประมาณซึ่งจะต้องได้รับโทษทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนด ตัวอย่างเช่น องค์การบริหารส่วนตำบลเงินขาดบัญชี[51]

ส่วนที่ 2 การค้นหาเจตนารมณ์และสภาพบังคับในทางกฎหมายของบทบัญญัติในพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

2.1 ที่มาและสภาพบังคับของหมวด 1 และหมวด 2

จะเห็นได้ว่า หมวด 1 บททั่วไป และหมวด 2 นโยบายการเงินการคลัง แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ถือเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติฉบับแรกที่มีการรับรองถึงความทั่วไปในการรักษาวินัยทางคลัง (la discipline budgétaire) หลังจากที่มีความพยายามมาเป็นระยะเวลากว่าสิบปีนับแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ทั้งนี้ เพื่อให้เข้าใจประวัติความเป็นมาโดยละเอียดของความในหมวด 1 และหมวด 2 มากยิ่งขึ้น ใน*ส่วนที่ 2.1* ของบทความนี้จะทำการอธิบายตามลำดับเวลา ดังนี้

---

[49] **พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561**

มาตรา 64 *"องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดเก็บรายได้ให้เพียงพอในการจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะ*

ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่สามารถจัดเก็บรายได้ให้เพียงพอกับการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้รัฐจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นและเหมาะสมไปพลางก่อน"

[50] **พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561**

มาตรา 65 *"การจัดทำงบประมาณ การใช้จ่าย การก่อหนี้ผูกพัน และการบริหารทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำอย่างโปร่งใสและตรวจสอบได้ โดยต้องพิจารณาผลสัมฤทธิ์ ความคุ้มค่า ความประหยัด และภาระทางการคลังที่จะเกิดขึ้นในอนาคตด้วย"*

มาตรา 66 *"การจัดทำงบประมาณประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้พิจารณาฐานะการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความจำเป็นที่ต้องใช้จ่ายเงินงบประมาณ การจัดเก็บรายได้ในปีงบประมาณนั้น โดยให้ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและพระราชบัญญัตินี้"*

[51] เทียบเคียงคำวินิจฉัยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่ วค 3/2561

(1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีบทบัญญัติมาตรา 167 วรรคสาม[52] ที่กำหนดให้มี “กฎหมายการเงินการคลังของรัฐ” เพื่อกำหนดกรอบ “วินัยการเงินการคลัง” ของประเทศ ในแง่นี้จะเห็นได้ว่า ถ้อยคำว่า “กฎหมายการเงินการคลังของรัฐ” ตามความในวรรคสามของบทบัญญัติดังกล่าวเป็นจุดเริ่มต้นของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 เพราะฉะนั้น การย้อนกลับไปศึกษาบทบัญญัติดังกล่าวจึงช่วยส่งเสริมให้เกิดความรู้ความเข้าใจในเจตนารมณ์ของหมวด 1 บททั่วไป และหมวด 2 นโยบายการเงินการคลัง แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มากยิ่งขึ้น

มาตรา 167 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ปรากฏอยู่ในหมวด 8 การเงิน การคลัง และงบประมาณ ซึ่งถือเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ไทยที่ได้มีการนำแนวคิดเรื่องกฎหมายการเงินการคลังของรัฐมาจัดไว้เป็นหมวดหนึ่งในรัฐธรรมนูญแยกต่างหากจากหมวดอื่นต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ที่กฎหมายดังกล่าวเป็นเพียงส่วนหนึ่งของบทบัญญัติที่เกี่ยวกับอำนาจของรัฐสภา ศาสตราภิชาน ดร.พิสิฐ ลี้อาธรรม อธิบายว่า หมวด 8 มีเจตนารมณ์เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาจากการดำเนินนโยบายประชานิยมที่นำไปสู่วิกฤติทางการคลังอย่างที่เคยเกิดขึ้นมาแล้วในต่างประเทศหลายประเทศ จึงได้มีการเสนอให้มีการบัญญัติเรื่องการรักษาวินัยทางการคลังไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550[53] ซึ่งสอดคล้องกับที่ศาลรัฐธรรมนูญเคยได้ตีความถึงเจตนารมณ์ของหมวดดังกล่าวในคำวินิจฉัยที่ 3-4/2557 ว่าเป็น *“หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการวางแผนการเงิน การจัดหารายได้ การกำหนดแนวทางในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน การบริหารการเงินและทรัพย์สิน การก่อหนี้ ภาระทางการเงินของรัฐ และการอื่นที่เกี่ยวข้องซึ่งจะต้องใช้เป็นกรอบในการจัดหารายได้ กำกับการใช้จ่ายเงินตามหลักการรักษาเสถียรภาพ การพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน และความเป็นธรรมในสังคม”*[54]

---

[52] **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550**

มาตรา 167 วรรคสาม *“ให้มีกฎหมายการเงินการคลังของรัฐเพื่อกำหนดกรอบวินัยการเงินการคลัง ซึ่งรวมถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการวางแผนการเงินระยะปานกลาง การจัดหารายได้ การกำหนดแนวทางในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน การบริหารการเงินและทรัพย์สิน การบัญชี กองทุนสาธารณะ การก่อหนี้หรือการดำเนินการที่ผูกพันทรัพย์สินหรือภาระทางการเงินของรัฐ หลักเกณฑ์การกำหนดวงเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น และการอื่นที่เกี่ยวข้องซึ่งจะต้องใช้เป็นกรอบในการจัดหารายได้ กำกับการใช้จ่ายเงินตามหลักการรักษาเสถียรภาพ พัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนและความเป็นธรรมในสังคม”*

[53] ชาญชัย แสวงศักดิ์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 17*, น. 48.

[54] คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 3-4/2557 เรื่อง ประธานรัฐสภาส่งความเห็นของสมาชิกรัฐสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 154 วรรคหนึ่ง (1) ว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่, (2557, 16 กรกฎาคม), ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 131 ตอนที่ 53 ก., น. 43.

ในการจัดทำร่างกฎหมายการเงินการคลังของรัฐตามเจตนารมณ์ของมาตรา 167 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้น กระทรวงการคลังเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการผลักดันร่างกฎหมายดังกล่าว และสำเร็จเป็นร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลัง พ.ศ. .... ที่กระทรวงการคลังเสนอต่อคณะรัฐมนตรีและผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสร็จที่ 292/2557 อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าร่างพระราชบัญญัตินี้จะไม่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภา แต่เมื่อพิจารณาจากเนื้อหาของร่างกฎหมายนี้ โดยหลักแล้วจะมีบทบาทเป็นกรอบวินัยทางการคลังในความหมายอย่างกว้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในส่วนที่มีสภาพบังคับทางเศรษฐศาสตร์การเมืองที่ “แนะนำ” ให้รัฐดำเนินการเพื่อความมีเสถียรภาพทางการคลัง หากรัฐสภาหรือรัฐบาลฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตาม ก็เป็นเพียงความรับผิดชอบในทางการเมือง ไม่ใช่ความรับผิดที่อาจนำมาฟ้องร้องขอให้ศาลพิพากษาลงโทษหรือพิพากษาบังคับการให้เป็นไปตามกรอบวินัยการเงินการคลังแต่ประการใด เช่น การควบคุมตรวจสอบโครงการตามนโยบายของรัฐบาลว่ามีลักษณะที่เป็นนโยบาย “ประชานิยม” ที่อาจนำมาซึ่งความเสียหายทางการคลังของประเทศในระยะยาวหรือไม่ ที่ปรากฏตามความในร่างมาตรา 9[55] และร่างมาตรา 10[56] ซึ่งมีเนื้อหาสาระสำคัญอย่างเดียวกันกับบทบัญญัติมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ในปัจจุบัน บทบัญญัติเหล่านี้สะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ความในหมวด 1 บททั่วไป แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 โดยแท้จริงแล้ว เป็นการกำหนดให้รัฐต้องทำการศึกษาและดำเนินการทางการคลังอย่างรอบคอบ เพื่อป้องกันมิให้เกิดภาระทางการคลังที่อาจจะเกิดขึ้นในระยะยาว และจะต้องรายงานผลการดำเนินการต่าง ๆ ต่อสาธารณะ ซึ่งเป็นเพียงการให้ “คำแนะนำ” แก่รัฐและหน่วยงานของรัฐ แม้ว่าจะมีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตาม ก็ไม่มีบทลงโทษใด ๆ

---

[55] **ร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลัง พ.ศ. .... (เรื่องเสร็จที่ 292/2557)**

มาตรา 9 *“การดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการตามนโยบายของรัฐบาลที่ก่อให้เกิดภาระทางการคลังในอนาคตหรือผูกพันการตั้งงบประมาณรายจ่ายมากกว่าหนึ่งปีงบประมาณ ให้หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการจัดทำแผนการบริหารจัดการกิจกรรม มาตรการหรือโครงการ และประมาณการรายจ่าย พร้อมแหล่งเงินที่ใช้ตลอดระยะเวลาดำเนินการต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาอนุมัติ*

ในการพิจารณาอนุมัติกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการตามวรรคหนึ่ง ให้คณะรัฐมนตรีคำนึงถึงความจำเป็นเร่งด่วน ประโยชน์ที่ได้รับ และภาระทางการคลังที่จะเกิดขึ้นในอนาคตด้วย”

[56] **ร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลัง พ.ศ. .... (เรื่องเสร็จที่ 292/2557)**

มาตรา 10 *“ในการมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการตามนโยบายของรัฐบาลเป็นพิเศษนอกเหนือจากภารกิจตามปกติของหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจนั้น รัฐต้องพิจารณาโดยคำนึงถึงภาระทางการคลังที่อาจเกิดขึ้นทั้งในปัจจุบันและในอนาคต ผลกระทบต่อการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจนั้น และแนวทางการบริหารจัดการภาระทางการคลังและผลกระทบจากการดำเนินการดังกล่าว*

ให้หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจที่ได้รับมอบหมายตามวรรคหนึ่ง จัดทำบัญชีสำหรับการดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการที่ได้รับมอบหมายเป็นพิเศษแยกต่างหากจากบัญชีการดำเนินงานทั่วไป พร้อมทั้งเสนอรายงานผลการดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมายและผลสัมฤทธิ์ต่อรัฐมนตรี เพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี และเปิดเผยให้สาธารณชนทราบ ทั้งนี้ ในกรณีที่การดำเนินการดังกล่าวก่อให้เกิดภาระทางการเงินแก่หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจที่ได้รับมอบหมายให้รัฐตั้งงบประมาณรายจ่ายให้แก่หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจนั้นตามภาระทางการเงินที่เกิดขึ้น”

ในทางทางกฎหมาย เป็นความรับผิดชอบในทางการเมืองตามระบอบเสรีประชาธิปไตย เป็นเรื่องของการจัดสรรสภาวะการมีดุลยภาพระหว่างรายได้และรายจ่าย โดยการควบคุมดูแลให้รายจ่ายสาธารณะ และภาระผูกพันทางการเงินของรัฐบาลทั้งในปัจจุบันและอนาคตให้อยู่ในระดับที่สมดุล หรือไม่เกินขีดความสามารถในการจัดหารายได้ของรัฐบาล หรือเท่ากับขีดความสามารถในการรับภาระภาษี และค่าบริหารของประชาชนพลเมืองในช่วงเวลานั้น ๆ[57] จึงมีลักษณะเป็นวินัยทางการคลังในความหมายอย่างกว้างที่สอดคล้องกับวินัยทางการคลัง (la discipline budgétaire) ของสหภาพยุโรป และข้อเสนอแนะขององค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)) ที่เป็นกรอบในการจัดสรรทรัพยากรของรัฐอย่างมีประสิทธิภาพ การรักษาเงินคงคลังให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม และการบริหารหนี้สาธารณะไม่ให้เป็นภาระต่องบประมาณในอนาคต[58]

(2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557

เจตนารมณ์ในการรักษาวินัยทางการคลังยังคงดำรงอยู่อย่างต่อเนื่องสืบมาจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 ซึ่งกำหนดให้มีการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่มีกลไกในการรักษาวินัยทางการคลังอย่างมีประสิทธิภาพ ดังปรากฏในมาตรา 35 (7) (8)[59] และได้มีการเสนอให้มีการเพิ่มบทบาทขององค์กรตุลาการ ซึ่งได้แก่ ศาลปกครอง และโดยความร่วมมือขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ในการเข้ามามีส่วนร่วมในการควบคุมตรวจสอบเพื่อให้กฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติรับรองมีผลใช้บังคับได้อย่างแท้จริง เนื่องจากการควบคุมตรวจสอบในทางการเมืองอย่างในอดีตมีข้อบกพร่องและข้อจำกัด

---

[57] จรัส สุวรรณมาลา, ระบบงบประมาณและการจัดการแบบมุ่งผลสำเร็จในภาครัฐ : ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับพลเมืองยุคใหม่, 2546, กรุงเทพฯ : ธนธัชการพิมพ์, น. 30.

[58] Teresa Ter - Minassian, “Fiscal Rules for Subnational Governments : Can They Promote Fiscal Discipline?,” OECD Journal on Budgeting vol. 6 n° 3, 2007, p. 1 (2); Amélie Barbier - Gauchard, “La discipline budgétaire dans la zone euro : enjeux et perspectives,” Bulletin de l’Observatoire des politiques économiques en Europe n° 39, 2018, pp. 9 (11-13).

[59] **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557**

มาตรา 35 *“คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญต้องจัดทำร่างรัฐธรรมนูญให้ครอบคลุมเรื่องดังต่อไปนี้ด้วย*

ฯลฯ ฯลฯ

(7) กลไกที่มีประสิทธิภาพในการปรับโครงสร้างและขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจและสังคมเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมอย่างยั่งยืน และป้องกันการบริหารราชการแผ่นดินที่มุ่งสร้างความนิยมทางการเมืองที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศและประชาชนในระยะยาว

(8) กลไกที่มีประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินของรัฐให้เป็นไปอย่างคุ้มค่าและตอบสนองต่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนโดยสอดคล้องกับสถานะทางการเงินการคลังของประเทศ และกลไกการตรวจสอบและเปิดเผยการใช้จ่ายเงินของรัฐที่มีประสิทธิภาพ

ฯลฯ ฯลฯ”

หลายประการ[60] ดังปรากฏในมาตรา 195[61] และมาตรา 229[62] ของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช .... (ฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติลงมติ) จึงเห็นได้ว่า ในช่วงเวลาดังกล่าว ผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีแนวความคิดที่จะเสริมกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลทางการคลังให้เข้มแข็ง และสามารถป้องกันและยับยั้งกรณีการกระทำที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ หรือกรณีที่มีการกระทำที่เสี่ยงต่อการขาดวินัยทางการคลัง โดยยกระดับให้มีสภาพบังคับในทางกฎหมายมากกว่าที่เคยปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนที่มีเพียงสภาพบังคับในทางเศรษฐศาสตร์การเมือง

(3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันไม่ได้กำหนดให้ศาลปกครองมีบทบาทในการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารว่าได้มีการดำเนินนโยบายหรือการดำเนินการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจหรือในทางการคลังของประเทศเอาไว้แต่ประการใด จะมีก็แต่เพียงการวางกรอบคร่าว ๆ ที่ให้รัฐพึงปฏิบัติในพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 6 ถึงมาตรา 8 และกำหนดเป็นข้อห้ามไม่ให้คณะรัฐมนตรีบริหารราชการแผ่นดินโดยมุ่งสร้างความนิยมทางการเมืองที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศและประชาชนในระยะยาวในมาตรา 9 แต่ไม่ได้กำหนดเอาไว้อย่างชัดเจนว่าเป็นบทบาทของหน่วยงานใดในการใช้บทบัญญัติดังกล่าวในการควบคุมตรวจสอบกิจกรรมทางการคลังดังกล่าว

จึงสรุปได้ว่า ความในหมวด 1 บททั่วไป และหมวด 2 นโยบายการเงินการคลัง เป็นผลผลิตทางความคิดที่สามารถสืบสาวย้อนกลับไปถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 8 การเงิน การคลัง และงบประมาณ ที่มีเจตนารมณ์ในการป้องกันและปราบปรามนโยบาย โครงการ หรือกิจกรรมทางการคลังที่อาจนำมาซึ่งความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศและประชาชนในระยะยาว พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 หมวด 1 บททั่วไป และหมวด 2 นโยบายการเงินการคลัง ที่เป็นผลผลิตมาจากแนวความคิดดังกล่าวก็ย่อมมีเจตนารมณ์อย่างเดียวกัน จึงมีสถานะเป็นกรอบ

---

[60] อานันท์ กระบวนศรี, “บทบาทของศาลปกครองแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณในการรักษาวินัยทางการคลัง,” วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ 22 ฉบับที่ 3, 2565, น. 44 (50-53).

[61] **ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช .... (ฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติลงมติ)**

มาตรา 195 *“ในกรณีที่มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใด ก่อให้เกิดการใช้จ่ายเงินแผ่นดินอันวิญญูชนพึงเห็นได้ว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติอาจไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนยื่นฟ้องต่อศาลปกครองแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณ และให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการนั้น”*

[62] **ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช .... (ฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติลงมติ)**

มาตรา 229 *“ให้มีแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณในศาลปกครองกลางและศาลปกครองสูงสุด องค์คณะ อำนาจหน้าที่ การฟ้องคดีและวิธีพิจารณาคดีของศาลแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง”*

ในทางเศรษฐศาสตร์การเมืองที่ใช้ในการควบคุมนโยบายทางการคลังและเครื่องมือทางการคลังของฝ่ายบริหาร ตามหลักความมีประสิทธิภาพ หลักความโปร่งใส หลักการตรวจสอบได้ หลักการรักษาเสถียรภาพ และการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน

ทั้งนี้ อาจพิจารณาเปรียบเทียบพัฒนาการของวินัยทางการคลังในส่วนนี้ตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันตามตารางที่ปรากฏด้านล่างนี้

ตารางที่ 1[63]

ตารางเปรียบเทียบพัฒนาการของวินัยทางการคลังในส่วนที่เกี่ยวข้องกับที่มาและสภาพบังคับในหมวด 1 และหมวด 2 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน			
รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557	ร่างรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช .... (ฉบับเสนอ สปช.)	รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
มาตรา 167 วรรคหนึ่ง ในการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณต้องมีเอกสารประกอบซึ่งรวมถึงประมาณการรายรับและวัตถุประสงค์ กิจกรรม แผนงาน โครงการในแต่ละรายการของการใช้จ่ายงบประมาณให้ชัดเจน **รวมทั้งต้องแสดงฐานะการเงินการคลังของประเทศเกี่ยวกับภาพรวมของภาวะเศรษฐกิจที่เกิดจากการใช้จ่ายและการจัดหารายได้** ประโยชน์และการขาดรายได้จากการยกเว้นภาษีเฉพาะรายในรูปแบบต่าง ๆ ความจำเป็นในการตั้งงบประมาณผูกพันข้ามปี ภาระหนี้และการก่อหนี้ของรัฐและฐานะการเงินของรัฐวิสาหกิจ ในปีที่ขออนุมัติ	**มาตรา 35** คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญต้องจัดทำร่างรัฐธรรมนูญให้ครอบคลุมเรื่องดังต่อไปนี้ด้วย... (8) **กลไกที่มีประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินของรัฐให้เป็นไปอย่างคุ้มค่าและตอบสนองต่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนโดยสอดคล้องกับสถานะทางการเงินการคลังของประเทศ** และกลไกการตรวจสอบและเปิดเผยการใช้จ่ายเงินของรัฐที่มีประสิทธิภาพ	**มาตรา 89** รัฐต้องดำเนินนโยบายการเงิน การคลัง และงบประมาณภาครัฐ **โดยยึดหลักการรักษาวินัยและความยั่งยืนทางการคลังและการใช้จ่ายเงินแผ่นดินอย่างคุ้มค่า** จัดให้มีระบบการเงินการคลังเพื่อสังคมมีระบบภาษีอากรที่มีความเป็นธรรม มีประสิทธิภาพ เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน และสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม จัดสรรงบประมาณโดยคำนึงถึงความเสมอภาคทางเพศและความเสมอภาคด้านอื่น มีกลไกป้องกันการบริหารราชการแผ่นดินที่มุ่งสร้างความนิยมทางการเมืองที่อาจก่อให้เกิดความเสียหาย	**มาตรา 62 วรรคหนึ่ง รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัด** เพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืน **ตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ** และจัดระบบภาษีให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม **มาตรา 62 วรรคสอง กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกรอบการดำเนินการทางการคลังและงบประมาณ**ของรัฐ การกำหนดวินัยทางการคลังด้านรายได้และรายจ่าย ทั้งเงินงบประมาณและเงิน

[63] ตารางที่ 1 จัดทำโดยนายอานันท์ กระบวนศรี เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2565

ตารางเปรียบเทียบพัฒนาการของวินัยทางการคลังในส่วนที่เกี่ยวข้องกับที่มาและสภาพบังคับในหมวด 1 และหมวด 2 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน			
รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557	ร่างรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช .... (ฉบับเสนอ สปช.)	รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
งบประมาณนั้นและปีงบประมาณที่ผ่านมาเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาด้วย **มาตรา 167 วรรคสอง** หากรายจ่ายใดไม่สามารถจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐได้โดยตรง ให้จัดไว้ในรายการรายจ่ายงบกลาง โดยต้องแสดงเหตุผลและความจำเป็นในการกำหนดงบประมาณรายจ่ายงบกลางนั้นด้วย **มาตรา 167 วรรคสาม ให้มีกฎหมายการเงินการคลังของรัฐเพื่อกำหนดกรอบวินัยการเงินการคลัง** ซึ่งรวมถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการวางแผนการเงินระยะปานกลาง การจัดหารายได้ การกำหนดแนวทางในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน การบริหารการเงินและทรัพย์สิน การบัญชี กองทุนสาธารณะ การก่อหนี้หรือการดำเนินการที่ผูกพันทรัพย์สินหรือภาระทางการเงินของรัฐ หลักเกณฑ์การกำหนดวงเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณี		ต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศและประชาชนในระยะยาว และมีกลไกตรวจสอบและเปิดเผยการใช้จ่ายเงินของรัฐที่มีประสิทธิภาพ **มาตรา 189 วรรคหนึ่ง** การดำเนินนโยบายการคลังและงบประมาณของรัฐต้องเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล หลักประกันสิทธิเสรีภาพและความคุ้มค่า หลักการรักษาวินัยทางการคลัง และหลักความเป็นธรรมในสังคม ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการคลังและการงบประมาณภาครัฐ **มาตรา 189 วรรคสอง** เพื่อป้องกันการดำเนินนโยบายที่มุ่งสร้างความนิยมทางการเมืองที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจของประเทศและประชาชนในระยะยาว การอนุมัตินโยบาย มาตรการ หรือโครงการใด ๆ ให้มีการวิเคราะห์ภาระงบประมาณและภาระทางการคลัง ทั้งในระยะสั้น	นอกงบประมาณ การบริหารทรัพย์สินของรัฐและเงินคงคลัง และการบริหารหนี้สาธารณะ **มาตรา 142** ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ต้องแสดงแหล่งที่มาและประมาณการรายได้ ผลสัมฤทธิ์ หรือประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการจ่ายเงินและความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ และแผนพัฒนาต่าง ๆ **ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ** **มาตรา 164** ในการบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ด้วย... (2) **รักษาวินัยในกิจการที่เกี่ยวกับเงินแผ่นดินตามกฎหมายว่าด้วยวินัย**

ตารางเปรียบเทียบพัฒนาการของวินัยทางการคลังในส่วนที่เกี่ยวข้องกับที่มาและสภาพบังคับในหมวด 1 และหมวด 2 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน			
รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557	ร่างรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช .... (ฉบับเสนอ สปช.)	รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
ฉุกเฉินหรือจำเป็น และการอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะต้องใช้เป็นกรอบในการจัดหารายได้ กำกับการใช้จ่ายเงินตามหลักการรักษาเสถียรภาพ พัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน และความเป็นธรรมในสังคม		และระยะยาว ผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและสังคม และให้ระบุปริมาณและแหล่งที่มาของเงินในการสนับสนุนการดำเนินนโยบายดังกล่าว **มาตรา 195** ในกรณีที่มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดก่อให้เกิดการใช้จ่ายเงินแผ่นดินอันวิญญูชนพึงเห็นได้ว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ อาจไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนยื่นฟ้องต่อศาลปกครองแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณ และให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการนั้น	**การเงินการคลังของรัฐอย่างเคร่งครัด** **มาตรา 240** คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้ (1) วางนโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน (2) กำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน **(3) กำกับการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตาม (1) และ (2) และกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ** **(4) ให้คำปรึกษา แนะนำหรือเสนอแนะเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ** รวมทั้งการให้คำแนะนำแก่หน่วยงานของรัฐในการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน

จะเห็นได้ว่า แนวความคิดเรื่อง “วินัยทางการคลัง” ได้รับการรับรองเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก่อนที่จะพัฒนาและส่งต่อแนวความคิดดังกล่าวมายังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญในแต่ละฉบับก็ไม่ได้กำหนดรายละเอียดของ “วินัยทางการคลัง” เอาไว้อย่างชัดเจน หากแต่เพียงกำหนดให้องค์กรของรัฐต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารจะต้องเคารพต่อ “วินัยทางการคลัง” ในการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญของตน แล้วแต่ละกรณี แต่จะต้องดำเนินการอย่างไรในรายละเอียดนั้นจะต้องไปพิจารณาจากความในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่รัฐธรรมนูญเปิดช่องเอาไว้อีกต่อหนึ่ง

ในช่วงที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีผลใช้บังคับได้มีความพยายามในการตรา “กฎหมายการเงินการคลังของรัฐ” ตามความในมาตรา 167 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญดังกล่าว ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลัง พ.ศ. .... ที่กระทรวงการคลังเสนอต่อคณะรัฐมนตรีและผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสร็จที่ 292/2557 อย่างไรก็ตาม ร่างกฎหมายดังกล่าวไม่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาจึงไม่มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมาย ต่อมา ภายหลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีการตราพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ตามความในมาตรา 62 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ซึ่งจะเห็นได้ว่า แนวคิดในการรักษาวินัยทางการคลังตามกฎหมายฉบับปัจจุบันได้รับอิทธิพลทางความคิดมาจากร่างกฎหมายในปี พ.ศ. 2557 อย่างมีนัยสำคัญ ดังตารางที่ปรากฏด้านล่างนี้

ตารางที่ 2[64]

ตารางเปรียบเทียบร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลัง พ.ศ. .... ที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา ในปี พ.ศ. 2557 และพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 (หมวด 1 และหมวด 2) ที่มีผลบังคับใช้ในปัจจุบัน	
ร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลัง พ.ศ. .... (เรื่องเสร็จที่ 292/2557)	พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 (หมวด 1 และหมวด 2)
มาตรา 9 วรรคหนึ่ง การดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการตามนโยบายของรัฐบาลที่ก่อให้เกิดภาระทางการคลังในอนาคตหรือผูกพันการตั้งงบประมาณรายจ่ายมากกว่าหนึ่งปีงบประมาณ ให้หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการจัดทำแผนการบริหารจัดการกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการ และประมาณการรายจ่าย พร้อมแหล่งเงินที่ใช้ตลอดระยะเวลาดำเนินการต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ	**มาตรา 9 วรรคหนึ่ง** คณะรัฐมนตรีต้องรักษาวินัยในกิจการที่เกี่ยวกับเงินแผ่นดินตามพระราชบัญญัตินี้อย่างเคร่งครัด **มาตรา 9 วรรคสอง** ในการพิจารณาเรื่องที่เกี่ยวกับนโยบายการคลัง การจัดทำงบประมาณ การจัดหารายได้ การใช้จ่าย การบริหารการเงินการคลัง และการก่อหนี้ คณะรัฐมนตรีต้องพิจารณาประโยชน์ที่รัฐหรือประชาชนจะได้รับ ความคุ้มค่า และภาระการเงินการคลังที่เกิดขึ้นแก่รัฐ รวมถึงความเสี่ยง

[64] ตารางที่ 2 จัดทำโดยนายอานันท์ กระบวนศรี เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2565

ตารางเปรียบเทียบร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลัง พ.ศ. .... ที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา ในปี พ.ศ. 2557 และพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 (หมวด 1 และหมวด 2) ที่มีผลบังคับใช้ในปัจจุบัน	
ร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลัง พ.ศ. .... (เรื่องเสร็จที่ 292/2557)	พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 (หมวด 1 และหมวด 2)
มาตรา 9 วรรคสอง ในการพิจารณาอนุมัติกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการตามวรรคหนึ่ง ให้คณะรัฐมนตรีคำนึงถึงความจำเป็นเร่งด่วน ประโยชน์ที่ได้รับ และภาระทางการคลังที่จะเกิดขึ้นในอนาคตด้วย **มาตรา 10 วรรคหนึ่ง** ในการมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการตามนโยบายของรัฐบาลเป็นพิเศษนอกเหนือจากภารกิจตามปกติของหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจนั้น รัฐต้องพิจารณาโดยคำนึงถึงภาระทางการคลังที่อาจเกิดขึ้นทั้งในปัจจุบันและในอนาคต ผลกระทบต่อการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจนั้น และแนวทางการบริหารจัดการภาระทางการคลังและผลกระทบจากการดำเนินการดังกล่าว **มาตรา 10 วรรคสอง** ให้หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจที่ได้รับมอบหมายตามวรรคหนึ่ง จัดทำบัญชีสำหรับการดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการที่ได้รับมอบหมายเป็นพิเศษแยกต่างหากจากบัญชีการดำเนินงานทั่วไป พร้อมทั้งเสนอรายงานผลการดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมายและผลสัมฤทธิ์ต่อรัฐมนตรี เพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีและเปิดเผยให้สาธารณชนทราบ ทั้งนี้ ในกรณีที่การดำเนินการดังกล่าวก่อให้เกิดภาระทางการเงินแก่หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจที่ได้รับมอบหมาย ให้รัฐตั้งงบประมาณรายจ่ายให้แก่หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจนั้นตามภาระทางการเงินที่เกิดขึ้น	และความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่การเงินการคลังของรัฐอย่างรอบคอบ **มาตรา 9 วรรคสาม** คณะรัฐมนตรีต้องไม่บริหารราชการแผ่นดินโดยมุ่งสร้างความนิยมทางการเมืองที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศและประชาชนในระยะยาว **มาตรา 27 วรรคหนึ่ง** การดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการที่ก่อให้เกิดภาระต่องบประมาณ หรือภาระทางการคลังในอนาคตตามที่คณะกรรมการกำหนด ให้หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบการดำเนินการนั้นจัดทำแผนบริหารจัดการกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการ ประมาณการรายจ่าย แหล่งเงินที่ใช้ตลอดระยะเวลาดำเนินการ และประโยชน์ที่จะได้รับ โดยต้องเสนอพร้อมกับการขออนุมัติกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการต่อคณะรัฐมนตรี และในกรณีที่การดำเนินการก่อให้เกิดการสูญเสียรายได้ของรัฐหรือของหน่วยงานของรัฐ ให้จัดทำประมาณการการสูญเสียรายได้และประโยชน์ที่จะได้รับ เสนอในการขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรีด้วย **มาตรา 27 วรรคสอง** ในการพิจารณาอนุมัติกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการตามวรรคหนึ่ง ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาความจำเป็นเร่งด่วน ประโยชน์ที่ได้รับ และภาระทางการคลังหรือการสูญเสียรายได้ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตด้วย **มาตรา 27 วรรคสาม** ให้หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการ จัดทำรายงานเปรียบเทียบประโยชน์ที่ได้รับกับการสูญเสียรายได้ที่เกิดขึ้นจริงกับประมาณการที่ได้จัดทำตามวรรคหนึ่ง เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบเป็นประจำทุกสิ้นปีงบประมาณ จนกว่าการดำเนินการดังกล่าวจะแล้วเสร็จ

ตารางดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า วินัยทางการคลังตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 (หมวด 1 และหมวด 2) มีรากฐานทางความคิดมาจากวินัยทางการคลังตามร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลัง พ.ศ. .... ที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (เรื่องเสร็จที่ 292/2557) ซึ่งจะมีลักษณะค่อนไปทางที่เป็นกรอบในทางเศรษฐกิจการเมืองซึ่งมุ่งเน้นการรักษาเสถียรภาพทางการคลังและการใช้จ่ายเงินแผ่นดินอย่างมีประสิทธิภาพ มากกว่ากรอบในทางกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ศาลและองค์กรอิสระในการรักษาวินัยทางการคลังในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายและระเบียบทางการคลัง

2.2 ที่มาและสภาพบังคับของหมวด 3

ก่อนหน้าที่จะมีการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 วินัยทางงบประมาณและการคลังได้รับการรับรองโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 333 ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 และมีผลใช้บังคับอย่างแท้จริงนับแต่มีการประกาศใช้ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 และระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวิธีพิจารณาความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 โดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้มีการวินิจฉัยและออกคำสั่งลงโทษทางปกครองเป็นครั้งแรกในคำวินิจฉัยที่ วค 1/2546 เรื่อง การตรวจสอบงานจ้างเหมาปรับปรุงโรงเรียนชุมชน สำนักงานเขต กรณีคณะกรรมการตรวจการจ้างตรวจรับงานจ้างไม่ถูกต้อง (ความผิดเกี่ยวกับการพัสดุ)

กรณีตามปัญหาอาจพิจารณาได้ใน 2 ลักษณะ ได้แก่ (1) การพิจารณาในเชิงองค์กร และ (2) การพิจารณาในเชิงเนื้อหาของกฎหมาย

เมื่อพิจารณา*ในเชิงองค์กร*แล้ว จะเห็นได้ว่า บทบาทในการรักษาวินัยทางการคลังและงบประมาณของประเทศไทยได้รับอิทธิพลทางความคิดมาจากการควบคุมตรวจสอบวินัยทางการคลังและการงบประมาณโดยศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังของประเทศฝรั่งเศส (la Cour de discipline budgétaire et financière) เพียงแต่องค์กรที่ทำหน้าที่ดังกล่าวของประเทศไทยไม่ได้มีสถานะเป็นองค์กรตุลาการ แต่เป็นคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่มีสถานะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ[65] และยังคงเป็นอำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่ดำรงอยู่มาอย่างสืบเนื่องยาวนานไม่ขาดตอนนับแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ทั้งนี้ เพื่อความเข้าใจในขอบเขตของกฎหมายดังกล่าวในเชิงองค์กร อาจพิจารณาได้จากการเปรียบเทียบที่ปรากฏในตารางด้านล่างนี้

---

[65] ผลผลิตของการใช้อำนาจดังกล่าวจึงไม่ใช่ “คำพิพากษา” หากแต่มีสถานะทางกฎหมายเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ที่อาจถูกฟ้องโต้แย้งต่อศาลปกครองเพื่อให้ศาลพิจารณาตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งลงโทษทางปกครองอีกชั้นหนึ่ง โปรดดู วิษณุ วรัญญู, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 11*, น. 8.

ตารางที่ 3[66]

ตารางเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จนถึง พุทธศักราช 2560 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาและวินิจฉัยกำหนดโทษทางปกครอง ในความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณ		
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
มาตรา 333 นอกจากที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้ (1) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน อันได้แก่ การวางนโยบาย การให้คำปรึกษาและคำแนะนำ การเสนอแนะให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาในเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง การกำหนดโทษปรับทางปกครอง **การพิจารณาวินิจฉัยความผิดทางวินัยและงบประมาณและการคลังในฐานะที่เป็นองค์กรสูงสุด** และการพิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน	**มาตรา 253** คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน ให้คำปรึกษา แนะนำ และเสนอแนะให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน และ**มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลังที่เป็นอิสระเพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยการดำเนินการที่เกี่ยวกับวินัยทางการเงิน การคลัง และการงบประมาณ** และให้คดีที่พิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลังในเรื่องดังกล่าวเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง	**มาตรา 240** คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้... (5) **สั่งลงโทษทางปกครองกรณีมีการกระทำผิดกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ**

มีข้อสังเกตว่า แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จะมีความแตกต่าง คือ กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินัยทางการเงินการคลัง (ที่มาจากการแต่งตั้งของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน) เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยลงโทษทางปกครองในกรณีที่มีการฝ่าฝืนวินัยการคลังและการงบประมาณ แต่เมื่อในช่วงเวลาดังกล่าวไม่ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... เพื่อให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ทำให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินยังคงใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

[66] ตารางที่ 3 จัดทำโดยนายอานันท์ กระบวนศรี เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2565

พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการวินิจฉัยความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณ เพราะฉะนั้น ในเชิงโครงสร้าง นับตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่รับรองข้อความคิดว่าด้วยวินัยการคลังและการงบประมาณ อำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดความผิดดังกล่าวก็เป็นบทบาทของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตั้งแต่อดีตมาจนถึงปัจจุบัน ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงในเชิงองค์กรแต่อย่างใด หากจะมีก็แต่เพียงรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ได้ยกเลิกบทบาทของคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง (ควง.) ในฐานะองค์กรกลั่นกรองเบื้องต้นเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตามความในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณากฎหมายวินัยทางการคลังและงบประมาณ*ในเชิงเนื้อหา*แล้ว ประกอบกับพิจารณาเปรียบเทียบความในหมวด 2 ความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง ของระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 กับหมวด 3 วินัยการเงินการคลังแห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 แล้ว จะเห็นได้ว่า โดยหลักแล้วมีเนื้อหาไม่แตกต่างไปจากเดิมในสาระสำคัญแต่อย่างใด กล่าวคือ เป็นกฎหมายที่วางกรอบพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการคลังของหน่วยงานของรัฐว่าจะต้องปฏิบัติหรือห้ามไม่ให้ปฏิบัติอย่างไร ทั้งที่เป็นกฎเกณฑ์ที่เขียนเอาไว้อย่างชัดแจ้งและที่เป็นกรอบเบื้องต้นโดยจะต้องพิจารณาประกอบกับกฎหมายและระเบียบอื่น ๆ ที่มีอยู่แล้ว แต่ไม่ได้มีสภาพบังคับทางกฎหมายที่ชัดเจน เช่น กฎหมายเกี่ยวกับเงินคงคลัง หรือระเบียบเกี่ยวกับการรับเงินและการนำเงินส่งคลัง เพื่อความเข้าใจในขอบเขตของกฎหมายดังกล่าวในเชิงเนื้อหาอาจพิจารณาได้จากการเปรียบเทียบตามที่ปรากฏในตารางด้านล่างนี้

ตารางที่ 4[67]

ตารางเปรียบเทียบฐานความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณที่ปรากฏในระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 หมวด 2 และพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 หมวด 3		
ฐานความผิดตามกฎหมายและระเบียบ	ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินฯ	พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังฯ
รายได้สาธารณะ	- ความผิดเกี่ยวกับการรับเงิน การเก็บรักษาเงิน และการนำเงินส่ง (ส่วนที่ 1) - ความผิดเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ (ส่วนที่ 4)	รายได้ (ส่วนที่ 1)

[67] ตารางที่ 4 จัดทำโดยนายอานันท์ กระบวนศรี เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2565

ตารางเปรียบเทียบฐานความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณที่ปรากฏในระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 หมวด 2 และพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 หมวด 3		
ฐานความผิดตามกฎหมายและระเบียบ	ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินฯ	พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังฯ
รายจ่ายสาธารณะ	- ความผิดเกี่ยวกับการเบิกเงินและการจ่ายเงิน (ส่วนที่ 2) - ความผิดเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณและการก่อหนี้ผูกพัน (ส่วนที่ 3) - ความผิดเกี่ยวกับเงินยืม (ส่วนที่ 5)	- รายจ่าย (เงินในงบประมาณ) (ส่วนที่ 2) - เงินนอกงบประมาณและทุนหมุนเวียน (ส่วนที่ 5)
หนี้สาธารณะ	ความผิดเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณและการก่อหนี้ผูกพัน (ส่วนที่ 3)	การก่อหนี้และการบริหารหนี้ (ส่วนที่ 4)
ทรัพย์สินของรัฐ	ความผิดเกี่ยวกับการพัสดุ (ส่วนที่ 6)	การจัดให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินและการบริหารทรัพย์สินของรัฐ (ส่วนที่ 3)
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	ไม่ปรากฏ	การคลังท้องถิ่น (ส่วนที่ 6)
ความผิดอื่น	ความผิดอื่น (ส่วนที่ 7)	ไม่ปรากฏ

โดยหลักแล้วพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 หมวด 3 วินัยการเงินการคลัง จะมีเนื้อหาในสาระสำคัญอย่างเดียวกันกับระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 หมวด 2 ความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง อย่างไรก็ตาม กฎหมายและระเบียบดังกล่าวมีเนื้อหาในบางส่วนที่มีความแตกต่างกัน แต่จะเป็นเพียงความเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อย รวมทั้งสิ้น 3 ประการ ได้แก่

(1) หนี้สาธารณะ

การก่อหนี้และการบริหารหนี้ปัจจุบันปรากฏในพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 หมวด 3 ส่วนที่ 4 การก่อหนี้และการบริหารหนี้ ความในส่วนนี้ถึงแม้ว่าจะมีส่วนว่าด้วยการก่อหนี้สาธารณะเช่นเดียวกันกับระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 หมวด 2 ส่วนที่ 3 ความผิดเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณและการก่อหนี้ผูกพัน แต่จะมีเนื้อหาค่อนไปในเรื่องของการกู้ยืมเงินและการค้ำประกันการกู้ยืมเงินโดยรัฐบาลที่มีลักษณะเป็นการอ้างอิงถึงพระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 ในขณะที่ส่วนที่ 3 ของระเบียบดังกล่าว จะเน้นไปที่การวางกรอบให้เจ้าหน้าที่ต้องก่อหนี้ผูกพันภายใต้กรอบรายการและวงเงินงบประมาณ ภายหลังจากที่ได้รับเงินประจำงวด และมีกฎหมายหรือระเบียบให้อำนาจ

(2) เงินยืมและความผิดอื่น

พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 หมวด 3 ไม่ได้แยกเรื่องเงินยืมไว้เป็นส่วนหนึ่งต่างหากออกมาจากเรื่องรายจ่ายสาธารณะ และไม่ได้แยกเรื่องความผิดอื่น ออกมาต่างหากเช่นกัน เหมือนอย่างในระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 ที่ความปรากฏในส่วนที่ 5 และส่วนที่ 7 ตามลำดับ

(3) การคลังท้องถิ่น

พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 หมวด 3 ได้เพิ่มเติมความผิดเกี่ยวกับการคลังท้องถิ่นแยกออกมาเป็นหนึ่งส่วนโดยเฉพาะดังปรากฏในส่วนที่ 6 การคลังท้องถิ่น

จะเห็นได้ว่า ความในหมวด 3 วินัยการเงินการคลัง แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มีเจตนารมณ์ที่จะวางกรอบควบคุมพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่รับผิดชอบด้านการคลังให้เคารพและรักษาวินัยทางการคลังที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างเคร่งครัด มิฉะนั้นแล้วจะได้รับการลงโทษ เช่นเดียวกันกับแนวคิดในเรื่องของศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังของประเทศฝรั่งเศสในอดีต ซึ่งเป็นกรอบวินัยทางการคลังที่มีสภาพบังคับเป็นกรอบในทางกฎหมาย

ส่วนที่ 3 สภาพปัญหาและความเห็นในทางวิชาการ

3.1 สภาพปัญหา

มาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 บัญญัติว่า *“เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตาม**กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ** จงใจไม่ปฏิบัติตาม**กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ**...ให้ผู้ว่าการเสนอต่อคณะกรรมการให้ลงโทษทางปกครองแก่ผู้นั้น โดยให้นำความในมาตรา 96 วรรคสอง มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม”* ประเด็นสำคัญที่ต้องหยิบยกขึ้นมาวิเคราะห์กรณีปัญหาตามมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 จึงได้แก่ ความไม่แน่นอนชัดเจนของกฎหมายที่ใช้เป็นฐานในการพิจารณาความผิดวินัยทางการคลังและการงบประมาณ อันเป็นประเด็นในทางเนื้อหาที่ว่า กฎเกณฑ์ทางกฎหมาย (norm) ใด ที่ถูกนำมาใช้เป็นฐานในการวินิจฉัยพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ประเด็นปัญหาที่ว่า คำว่า “**กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ**” จะมีความหมายอย่างกว้างหรืออย่างแคบเพียงใด จะหมายถึงความในหมวด 1 บททั่วไป และหมวด 2 นโยบายการเงินการคลังดังที่ได้อธิบายมาแล้วใน*ส่วนที่ 1.1* ของบทความนี้ หรือหมายถึงหมวด 3 วินัยการเงินการคลัง ดังที่ได้อธิบายมาแล้วใน*ส่วนที่ 1.2* ของบทความนี้

ทั้งนี้ เนื่องจากจะถือว่าฐานกฎหมายใดจะนำมาใช้เป็นฐานในการวินิจฉัยพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมมีลักษณะที่แตกต่างกัน กล่าวคือ หมวด 1 บททั่วไป และหมวด 2 นโยบายการเงินการคลัง มีลักษณะเป็นวินัยทางการคลังในความหมายอย่างเดียวกันกับ วินัยทางการคลัง (fiscal discipline หรือ la discipline budgétaire) ที่ได้รับการรับรองโดยสนธิสัญญามาสทริชต์ของสหภาพยุโรป ซึ่งโดยหลักแล้ว

จะมีสภาพบังคับในทางการเมือง ในขณะที่หมวด 3 วินัยการเงินการคลัง มีลักษณะเป็นวินัยทางการคลังในความหมายอย่างเดียวกันกับศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังของประเทศฝรั่งเศส (la Cour de discipline budgétaire et financière) ในอดีต[68] หรือมีขอบเขตใช้บังคับอย่างกว้างขวางครอบคลุมรวมถึงกฎหมายทั้งฉบับ ไม่ว่าจะเป็นหมวด 1 บททั่วไป หมวด 2 นโยบายการเงินการคลัง และหมวด 3 วินัยการเงินการคลัง

อนึ่ง เมื่อพิจารณาจากเหตุผลของเรื่องตามความเป็นมาในทางประวัติศาสตร์แล้ว ย่อมเป็นที่แน่นอนชัดเจนว่า กรณีตามหมวด 3 วินัยการเงินการคลัง แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 (*ส่วนที่ 1.2* ของบทความนี้) เป็นฐานความผิดวินัยทางการคลังและการงบประมาณที่เป็นอำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินอย่างเดียวกันกับกรณีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 และระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 ที่รับอิทธิพลทางความคิดมาจากการควบคุมตรวจสอบพฤติกรรมของผู้สั่งจ่ายโดยศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังในประเทศฝรั่งเศส เพราะฉะนั้น ประเด็นคำถามที่แท้จริงจึงเป็นปัญหาที่ว่า *ความในหมวด 1 บททั่วไป และหมวด 2 นโยบายการเงินการคลัง แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 (ส่วนที่ 1.1 ของบทความนี้) จะถือว่าเป็นฐานความผิดตามมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ด้วยหรือไม่ เพราะเหตุใด*

เพื่อทำความเข้าใจสภาพปัญหาที่ได้กล่าวมานี้มากขึ้น อาจพิจารณาจากตารางด้านล่างที่อธิบายถึงพัฒนาการทางกฎหมายในเรื่องของวินัยทางการคลังและการงบประมาณของประเทศตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน และสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจริงในขณะนี้

---

[68] ศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง (la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF)) ของประเทศฝรั่งเศสได้ถูกยกเลิกและปรับเปลี่ยนรูปแบบไปแล้วในปัจจุบัน โปรดดู อานันท์ กระบวนศรี, “การตรวจเงินแผ่นดินในประเทศฝรั่งเศสและในประเทศไทย,” วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ 23 ฉบับที่ 2, 2566, น. 1 (16-27) อย่างไรก็ดี บทความนี้มีความจำเป็นต้องหยิบยกแนวคิดทางกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสในอดีตมาเป็นกรอบในการเทียบเคียงศึกษา เนื่องจากในห้วงเวลาที่มีการก่อรูปและตรากฎหมายเกี่ยวกับวินัยการคลังและการงบประมาณของประเทศไทยตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน นั้น ระบบกฎหมายไทยได้รับอิทธิพลและมีจุดเกาะเกี่ยวโดยตรงกับแนวคิดการใช้อำนาจ “ลงโทษ” ทางปกครองแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ฝ่าฝืนวินัยทางการคลังที่กฎหมายกำหนดตามรูปแบบของศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังของประเทศฝรั่งเศสในอดีต

ตารางที่ 5[69]

ตารางเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.) ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน		
ข้อเปรียบเทียบอำนาจของ คตง.	อำนาจของ คตง. ก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560	อำนาจของ คตง. หลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
ในเชิงองค์กร	- คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้รับการสนับสนุนจากคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง (ควง.) ในการสอบสวนและให้ความเห็นทางกฎหมายเบื้องต้น - การใช้อำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตกอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองชั้นต้น	- กฎหมายยกเลิกบทบาทของคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง - การใช้อำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตกอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองสูงสุด
ในเชิงเนื้อหา	- กฎเกณฑ์ที่ใช้เป็นฐานในการกำหนดความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณปรากฏอยู่ในกฎหมายระดับระเบียบภายในของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน - กฎเกณฑ์ที่ใช้เป็นฐานในการกำหนดความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณมีเนื้อหาที่ชัดเจน จำกัดขอบเขตเฉพาะเรื่องในทางกฎหมาย - การใช้อำนาจในการลงโทษวินัยการคลังและการงบประมาณมีสถานะทางกฎหมายเป็นคำสั่งทางปกครอง	- กฎเกณฑ์ที่ใช้เป็นฐานในการกำหนดความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณปรากฏอยู่ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ **- กฎเกณฑ์ที่ใช้เป็นฐานในการกำหนดความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณมีเนื้อหาที่ไม่ชัดเจน ทำให้เกิดการตีความกฎหมายว่าครอบคลุมรวมไปถึงเรื่องในทางนโยบายหรือไม่** - การใช้อำนาจในการลงโทษวินัยการคลังและการงบประมาณมีสถานะทางกฎหมายเป็นคำสั่งทางปกครอง แต่เพิ่มบทลงโทษได้แก่ การภาคทัณฑ์และตำหนิโดยเปิดเผยต่อสาธารณชน - กฎหมายไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณากำหนดโทษทางปกครองทั้ง 3 ลักษณะ เอาไว้ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน แต่อย่างใด

[69] ตารางที่ 5 จัดทำโดยนายอานันท์ กระบวนศรี เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2565

3.2 ความเห็นในทางวิชาการ

ในประเด็นปัญหาดังกล่าว มีความเห็นในทางวิชาการ แบ่งออกเป็น 2 ความเห็น ได้แก่

(1) “กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ” ตามมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มีความหมายอย่างกว้างครอบคลุมรวมไปถึงพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ทั้งฉบับ

ความเห็นแรก เป็นความเห็นของกระทรวงการคลังในฐานะผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 โดยเป็นการตอบข้อหารือของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน โดยกระทรวงการคลังได้ชี้แจงว่า วินัยการเงินการคลังของรัฐครอบคลุมทุกหมวดในพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ไม่ใช่แต่เฉพาะหมวด 3 ว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐเท่านั้น[70] ความเห็นดังกล่าวสนับสนุนว่า “กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ” ตามมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มีความหมายอย่างกว้างครอบคลุมรวมไปถึงหมวด 1 บททั่วไป และหมวด 2 นโยบายการเงินการคลัง แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ที่เป็นเรื่องการดำเนินนโยบายทางการคลังของรัฐด้วย

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาแนวทางปฏิบัติของคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐแล้วจะเห็นได้ว่า คณะกรรมการไม่ได้จำกัดอำนาจในทางนโยบายของตนแต่เพียงความในหมวด 1 บททั่วไป และหมวด 2 นโยบายการเงินการคลัง ในการประกาศกฎเกณฑ์ที่มีลักษณะเป็นตัวชี้วัดที่เป็นตัวเลข (Numerical Indicators) เพื่อใช้เป็นกรอบในการดำเนินการทางการคลังที่รัฐพึงปฏิบัติ (Best practice) สำหรับหน่วยงานเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น แต่ยังสามารถนำบทบัญญัติในหมวด 3 วินัยการเงินการคลังมาใช้เป็นฐานในการกำหนดนโยบายทางการคลังของประเทศได้เช่นเดียวกัน ตัวอย่างในกรณีประกาศคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ เรื่อง กำหนดกรอบในการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2561[71] โดยคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 11 (4) ประกอบมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 และมติคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐในการประชุม ครั้งที่ 1/2561 เมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม พ.ศ. 2561 ออกประกาศกำหนดสัดส่วนในการบริหารหนี้สาธารณะเป็นกรอบวินัยทางการคลัง ดังนี้ (1) สัดส่วนหนี้สาธารณะ ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ต้องไม่เกินร้อยละ 60 (2) สัดส่วนภาระหนี้ของรัฐบาล ต่อประมาณการรายได้ประจำปีงบประมาณ ต้องไม่เกินร้อยละ 35 (3) สัดส่วนหนี้สาธารณะที่เป็นเงินตราต่างประเทศ ต่อหนี้สาธารณะทั้งหมด ต้องไม่เกินร้อยละ 10 และ (4) สัดส่วนภาระหนี้สาธารณะที่เป็นเงินตราต่างประเทศ ต่อรายได้จากการส่งออกสินค้าและบริการ

---

[70] ข้อมูลจากการสัมภาษณ์นายมณเฑียร เจริญผล รองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน อ้างถึงใน สุปรียา แก้วละเอียด “มาตรการลงโทษทางปกครองกรณีกระทำความผิดวินัยการเงินการคลัง,” ใน ผลึกความคิด ชีวิตเอกบุญ หนังสือในโอกาสอายุครบ 60 ปี ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, (ปทุมธานี : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2563), น. 557.

[71] ประกาศคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ เรื่อง กำหนดกรอบในการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2561, (2561, 21 มิถุนายน), ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 135 ตอนพิเศษ 144 ง., น. 13.

ต้องไม่เกินร้อยละ 5 ต่อมา คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐได้มีมติในการประชุม ครั้งที่ 1/2564 เมื่อวันที่ 20 กันยายน 2564 ออกประกาศเช่นเดียวกันเป็นฉบับที่ 2[72] เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมสัดส่วนหนี้สาธารณะจากเดิมที่เคยกำหนดเอาไว้ว่า ต้องไม่เกินร้อยละ 60 ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ เพิ่มเติมเป็น ต้องไม่เกินร้อยละ 70 ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ สะท้อนให้เห็นว่า ในช่วงเวลาดังกล่าวรัฐบาลมีความจำเป็นในการก่อหนี้สาธารณะเพิ่มขึ้นเพื่อนำเงินมาใช้ในการบริหารประเทศ จะเห็นได้ว่า สัดส่วนหนี้สาธารณะเป็นกรอบวินัยทางการคลังที่ไม่ได้มีสภาพบังคับที่เข้มงวดแต่อย่างใด เมื่อใดที่ฝ่ายบริหารมีความจำเป็นที่จะต้องใช้เงินเพิ่มเติม ก็สามารถเสนอให้คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐขยายกรอบวินัยทางการคลังเพิ่มขึ้นจากเดิมได้ จึงเป็นเพียงมาตรการบังคับที่มีลักษณะเป็นกรอบในทางการเมืองเท่านั้น ในแง่นี้จึง*ไม่อาจสรุปได้ว่า*บทบัญญัติในหมวด 3 วินัยการเงินการคลัง เป็นกรอบในทางกฎหมายที่มีสภาพบังคับอย่างเดียวกันกับการควบคุมตรวจสอบพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังในประเทศฝรั่งเศส แต่มีขอบเขตการบังคับใช้ที่กว้างเกินไปกว่าจะเป็นเพียงแค่กรอบในทางกฎหมายที่เป็นเครื่องมือของศาลในการรักษาวินัยทางการคลังของประเทศ

จากการตีความกฎหมายดังกล่าวย่อมทำให้เห็นว่า กระทรวงการคลังและคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐไม่ได้แบ่งแยกสถานะทางกฎหมายและสภาพบังคับในทางกฎหมายของหมวด 1 บททั่วไป หมวด 2 นโยบายการเงินการคลัง และหมวด 3 วินัยการเงินการคลัง ว่ามีความแตกต่างกันบทบัญญัติใด ๆ ในพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ล้วนแล้วแต่มีสภาพบังคับในทางกฎหมายที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินสามารถใช้เป็นฐานในการพิจารณาและกำหนดโทษทางปกครองแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ฝ่าฝืนไม่กระทำการตามมาตรการที่กฎหมายกำหนดได้เสมอ เช่นเดียวกันกับที่คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐสามารถนำความในหมวด 3 วินัยการเงินการคลัง มาใช้เป็นฐานในการกำหนดนโยบายทางการคลังเพื่อให้เป็นกฎเกณฑ์ที่มีสภาพบังคับในทางการเมืองได้เช่นเดียวกัน

การตีความกฎหมายในลักษณะนี้มีข้อดี 2 ประการ ได้แก่

1) ทำให้อำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีเพิ่มมากขึ้น

แต่เดิมคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมักจะถูกมองว่าเป็นเพียง “เสือกระดาษ” ที่มีอำนาจแค่เพียงตรวจสอบและรายงานซึ่งมีลักษณะเป็นการให้ความเห็นเท่านั้น เช่น ในอดีตที่เคยมีการตรวจสอบคดีรับจำนำข้าว รายงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีบทบาทแต่เพียงเป็นเอกสารที่ฝ่ายค้านใช้ในการอภิปรายไม่ไว้วางใจในรัฐสภาเท่านั้น แต่เมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 บัญญัติให้อำนาจแก่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินโดยยึดโยงกับพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ทั้งฉบับ อำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินย่อมครอบคลุมทั้งที่เป็นกรอบในทางเศรษฐศาสตร์การเมืองและกรอบในทางกฎหมาย ส่งผลให้การควบคุม

[72] ประกาศคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ เรื่อง กำหนดกรอบในการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2564, (2564, 28 กันยายน), ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 138 ตอนพิเศษ 232 ง., น. 1.

ตรวจสอบนโยบาย (ตัวอย่างเช่น ในกรณีตามมาตรา 6 และมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ซึ่งโดยหลักแล้วจะเป็นเพียงแค่ความรับผิดในทางการเมือง) มีสภาพบังคับในทางกฎหมายอย่างเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น กรณีที่คณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี หรือข้าราชการทางการเมืองอื่นไม่เคารพและรักษาวินัยทางการคลังตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 เพียงมาตราหนึ่งมาตราใดแล้ว คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินย่อมมีอำนาจเข้ามาควบคุมตรวจสอบและมีอำนาจลงโทษทางกฎหมายได้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 97 ประกอบมาตรา 98 อย่างไรก็ดี หากผู้ถูกลงโทษไม่พอใจการออกคำสั่งลงโทษทางปกครองของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้นั้นก็มีสิทธิที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดได้อีกชั้นหนึ่ง

2) ทำให้กรอบวินัยทางการคลังมีผลบังคับใช้ได้จริง

วินัยทางการคลังของประเทศไทยมักถูกวิจารณ์อยู่เสมอว่า ไม่มีสภาพบังคับใช้ในความเป็นจริง รัฐบาลแทบจะทุกรัฐบาลล้วนแล้วแต่สร้างภาระทางการคลังให้แก่ประเทศ มีการกู้เงินจำนวนมหาศาลเพื่อดำเนินโครงการต่าง ๆ ปัจจุบันหนี้สาธารณะของประเทศไทยมีการขยายตัวมากขึ้นเรื่อย ๆ จนนำมาสู่การเปลี่ยนแปลงกรอบเพดานหนี้สาธารณะของประเทศไทยเมื่อวันที่ 20 กันยายน 2564[73] จะเห็นได้ว่า กรอบวินัยทางการคลังแทบจะไม่มีสภาพบังคับใช้ในทางปฏิบัติเนื่องจากเป็นเรื่องทางการเมือง ซึ่งรัฐบาลที่มีเสียงข้างมากในสภาสามารถกำหนดนโยบายทางการคลังของประเทศได้ตามดุลพินิจ และมักจะใช้ดุลพินิจในการกำหนดนโยบายและดำเนินนโยบายเพื่อหาเสียงและจูงใจประชาชนเกินความจำเป็น อันนำมาสู่การดำเนินนโยบายทางการคลังแบบขาดดุลและการสะสมหนี้[74] และสุดท้ายรัฐบาลจะต้องกู้เงินเพิ่มเติมมาเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณอยู่เสมอ ดังนั้นการเพิ่มบทบาทของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการพิจารณาและกำหนดโทษปรับทางปกครองอย่างกว้างขวางย่อมมีส่วนช่วยให้รัฐบาลเกิดความยับยั้งชั่งใจในการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน ไม่ก่อหนี้สาธารณะเกินความจำเป็น มิฉะนั้นแล้วก็อาจจะถูกลงโทษทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนดได้ ทำให้วินัยทางการคลังมีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม การตีความกฎหมายในความหมายอย่างกว้างก็มีข้อเสีย 2 ประการเช่นเดียวกัน ได้แก่

1) เป็นการเปิดช่องให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจมากจนเกินไป

การให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองโดยหลักแล้วย่อมจะต้องสอดคล้องกับความรับผิดชอบและความชอบธรรมของฝ่ายปกครอง เมื่อนโยบายทางการคลังเป็นเรื่องที่มีลักษณะทางเศรษฐกิจการเมืองโดยแท้ จึงเป็นความรับผิดชอบของรัฐบาลต่อประชาชนในทางการเมืองโดยตรง ไม่ใช่เรื่องที่จะให้องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยน้อยกว่ารัฐบาลเข้ามาแทรกแซงทางการตัดสิน

---

[73] หนี้สาธารณะไทย ใกล้แตะ 10 ล้านล้านบาท, เวิร์คพอยท์ทูเดย์ [ออนไลน์], 22 เมษายน 2565, เข้าถึงจาก https://www.workpointtoday.com/หนี้สาธารณะไทย-ใกล้แตะ-10 เมื่อ 6 ธันวาคม 2566.

[74] สุปรียา แก้วละเอียด, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 11*, น. 186-187.

ทางการเมืองผ่านการใช้วินัยทางการคลังเป็นเครื่องมือในทางกฎหมาย ดังนั้นเมื่อกรอบวินัยทางการคลังในส่วนที่เป็นกรอบในการดำเนินนโยบายทางการคลังมีสภาพบังคับในทางการเมืองโดยแท้ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญจะมีก็แต่เพียงอำนาจในการควบคุมตรวจสอบประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน (l'audit de la performance) ซึ่งไม่มีสภาพบังคับในทางกฎหมายเท่านั้น หน่วยรับตรวจไม่มีภาระผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามแต่อย่างใด เนื่องจากไม่ใช่การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย (l'audit de conformité)

2) เป็นการสร้างความไม่แน่นอนชัดเจนให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่

หากพิจารณาถ้อยคำที่ปรากฏในบทบัญญัติของกฎหมายในหมวด 1 บททั่วไป และหมวด 2 นโยบายการเงินการคลัง แล้วจะพบว่า เป็นถ้อยคำที่มีความหมายกว้างและคลุมเครือ ทำให้เกิดความไม่แน่นอนชัดเจนในการใช้และการตีความกฎหมาย ตัวอย่างเช่น มาตรา 9 วรรคสาม ที่บัญญัติห้ามไม่ให้คณะรัฐมนตรีบริหารราชการแผ่นดินโดยมุ่งสร้างความนิยมทางการเมืองที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศและประชาชนในระยะยาว ทำให้ผู้ใช้กฎหมายต้องตีความว่า (1) กิจกรรม มาตรการ หรือโครงการที่พิพาทนั้นเป็นการกระทำที่มุ่งสร้างความนิยมทางการเมืองหรือไม่ อย่างไร และ (2) การนั้นอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศและประชาชนในระยะยาวหรือไม่ อย่างไร ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นเรื่องในทางเศรษฐศาสตร์การเมืองโดยแท้ที่หลุดพ้นไปจากแดนนิติศาสตร์อย่างสิ้นเชิง

นอกจากนี้ การควบคุมตรวจสอบวินัยทางการคลังและการงบประมาณมีลักษณะเป็นการควบคุมตรวจสอบพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่และมีบทลงโทษเป็นโทษทางปกครองที่กระทบต่อสิทธิของประชาชน โดยหลักแล้วกฎเกณฑ์ที่ใช้เป็นฐานในการพิจารณาความผิดจะต้องกำหนดเอาไว้อย่างชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อที่เจ้าหน้าที่จะทราบได้ว่าพฤติกรรมใดพึงหรือไม่พึงปฏิบัติ แต่เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติมาตรา 6 ที่กำหนดว่า รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังตามที่บัญญัติในพระราชบัญญัตินี้และตาม*กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง*อย่างเคร่งครัด แล้วจะเห็นได้ว่า วินัยทางการคลังยังขยายความหมายรวมไปถึงกฎหมายอื่น ๆ นอกเหนือจากบทบัญญัติในพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ทำให้เกิดความไม่ชัดเจนแน่นอนว่ากฎเกณฑ์ใดบ้างที่อาจใช้เป็นฐานในการพิจารณาและกำหนดโทษทางปกครองได้

(2) "กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ" ตามมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มีความหมายอย่างแคบเฉพาะเพียงวินัยทางการคลังที่บัญญัติไว้ในหมวด 3 วินัยการเงินการคลัง แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

ความเห็นที่สอง เป็นความเห็นของนายพิมล ธรรมพิทักษ์พงษ์ กรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่ให้ความเห็นในการสัมมนาทางวิชาการระหว่างสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินกับศาลปกครอง ในโครงการสัมมนาเรื่อง ศาลปกครองกับการอำนวยความยุติธรรมทางปกครองและการเสริมสร้างธรรมาภิบาลในสังคม ครั้งที่ 14

หัวข้อ “ปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน” เมื่อวันที่ 4 สิงหาคม 2565[75] ว่า “กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ” ตามมาตรา 97 มีความหมายอย่างแคบเฉพาะวินัยทางการคลังที่บัญญัติไว้ในหมวด 3 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 เท่านั้น[76] สอดคล้องกับความเห็นของสุปรียา แก้วละเอียด และภัทรวรินทร์ บุญชู ที่เห็นว่า พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ไม่ได้ถูกออกแบบให้เป็นกฎหมายที่ใช้ในการตรวจเงินแผ่นดินและไม่ได้ถูกออกแบบให้เป็นกฎหมายกำหนดฐานความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐทั้งฉบับ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บทบัญญัติที่วางกรอบในการดำเนินนโยบายทางการคลังของรัฐบาลซึ่งมีลักษณะเป็นการกระทำทางรัฐบาลโดยแท้ กล่าวคือ มีลักษณะเป็นการกำหนดนโยบายทางการคลังหรือการกำหนดเป้าหมายหรือตัวชี้วัดทางเศรษฐกิจซึ่งเป็นการบริหารการคลังตามนโยบายด้านเศรษฐกิจ เช่น มาตรา 13 ถึงมาตรา 16 ที่กำหนดให้ต้องมีการจัดทำแผนการคลังระยะปานกลางขึ้นเพื่อเป็นกรอบในการดำเนินการด้านการคลังและงบประมาณโดยจะต้องมีการวิเคราะห์และประมาณการด้านเศรษฐกิจเพื่อใช้เป็นแผนการดำเนินการทางการเงินการคลังและงบประมาณของรัฐ การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีและแผนการบริหารหนี้สาธารณะ[77]

การตีความกฎหมายอย่างแคบเป็นการแก้ไขจุดอ่อนของการตีความวินัยทางการคลังในความหมายอย่างกว้างตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นและเป็นการแสดงให้เห็นว่า ความในหมวด 1 บททั่วไป และหมวด 2 นโยบายการเงินการคลัง เป็นวินัยทางการคลังที่เป็นกรอบในทางเศรษฐกิจการเมืองซึ่งไม่สามารถนำมาใช้เป็นฐานในการพิจารณาและกำหนดความผิดวินัยทางการคลังและการงบประมาณโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ เป็นเรื่องของคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐที่จะนำไปใช้เป็นฐานในการออกประกาศกำหนดกรอบนโยบายทางการคลังในเรื่องต่าง ๆ เพื่อกำกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดินตามหลักการรักษาเสถียรภาพ การพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน และความเป็นธรรมในสังคม

3.3 ความเห็นของผู้เขียน

ในส่วนที่ 3.3 ของบทความนี้ผู้เขียนได้แสดงความคิดเห็นในทางกฎหมาย โดยแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ *ส่วนที่ 3.3.1* ความเห็นต่อขอบเขตการใช้บังคับกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐในส่วนของการลงโทษทางปกครอง และ*ส่วนที่ 3.3.2* ข้อเสนอแนะ

---

[75] ศาลปกครอง, การสัมมนาทวิภาคีระหว่างศาลปกครอง กับคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หัวข้อ ปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน, [ออนไลน์], เข้าถึงจาก https://admincourt.go.th/admincourt/site/08mp3_detail.php?ids=23061 เมื่อ 16 มกราคม 2566.

[76] สำนักงานศาลปกครอง, “ปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน,” ใน การสัมมนาทางวิชาการระหว่างสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินและสำนักงานศาลปกครอง, วันที่ 4 สิงหาคม 2565 ณ สำนักงานศาลปกครอง เผยแพร่ในวารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ 23 ฉบับที่ 1, 2566, น. 209 (221).

[77] สุปรียา แก้วละเอียด, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 70*, น. 557-558 และภัทรวรินทร์ บุญชู, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 11*, น. 223-224.

3.3.1 ความเห็นต่อขอบเขตการใช้บังคับกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐในส่วนของการลงโทษทางปกครอง

ผู้เขียนเห็นพ้องด้วยกับการตีความกฎหมายอย่างแคบใน*แนวทางที่ 2* โดยมีเหตุผล 4 ประการ ดังต่อไปนี้

1) ความเป็นมาของกฎหมายและวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่มุ่งควบคุมตรวจสอบ “พฤติกรรม” ของ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามกฎหมายและระเบียบทางการคลัง

ในการตีความกฎหมายลายลักษณ์อักษร ผู้ตีความจะต้องพยายามค้นหาความหมายของบทกฎหมายโดยอาศัยเครื่องมือในทางนิติวิธีซึ่งโดยปกติแล้ว ได้แก่ ถ้อยคำในกฎหมาย ความเป็นมาของกฎหมาย ระบบกฎหมายทั้งระบบ ตลอดจนวัตถุประสงค์ของกฎหมาย[78] กรณีตามปัญหานี้เมื่อพิจารณาจากถ้อยคำตัวอักษรแล้วจะพบว่า บทบัญญัติของกฎหมายใช้คำว่า “กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ” ซึ่งไม่สามารถค้นหาขอบเขตของกฎหมายได้อย่างแน่นอนชัดเจนในตัวเอง ดังนั้นการตีความกฎหมายจึงต้องพิจารณาประกอบกับความเป็นมาของกฎหมาย ระบบกฎหมายทั้งระบบ ตลอดจนวัตถุประสงค์ของกฎหมาย และเมื่อพิจารณาในเชิงองค์กร (*ส่วนที่ 2.1 และ 2.2*) แล้วจะเห็นได้ว่า พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของกฎหมายดังกล่าวมีลักษณะเป็นการให้อำนาจทางกฎหมายแก่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินอย่างต่อเนื่องกันมาไม่ขาดสาย กฎหมายได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการควบคุมตรวจสอบพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีความรับผิดชอบทางการคลังตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องมาตั้งแต่สมัยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และยังคงมีอำนาจหน้าที่ดังกล่าวสืบเนื่องยาวนานมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งเมื่อพิจารณาระบบกฎหมายทั้งระบบ ตลอดจนวัตถุประสงค์ของกฎหมายแล้วย่อมค้นพบเจตนารมณ์ของกฎหมายโดยพิจารณาเปรียบเทียบได้กับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ประกอบกับระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 ที่ได้รับอิทธิพลทางความคิดมาจากระบบการควบคุมตรวจสอบพฤติกรรมของ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” โดยศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังของประเทศฝรั่งเศส ซึ่งเป็นกรอบวินัยทางการคลังที่มีสภาพบังคับในฐานะที่เป็นกรอบในทางกฎหมายโดยแท้ ไม่ใช่เรื่องเดียวกันกับวินัยทางการคลังในความหมายของสหภาพยุโรปที่กำหนดให้ “รัฐ” สมาชิกต้องเคารพและปฏิบัติตามเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและทางการคลังของประเทศในระยะยาวแต่อย่างใด หากกฎหมายมีเจตนารมณ์ให้คำว่า *“จงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ”* ในมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มีความหมายครอบคลุมรวมไปถึงพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ทั้งฉบับ ซึ่งจะส่งผลทำให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินสามารถนำกรอบวินัยทางการคลังในฐานะที่เป็นกรอบในทางเศรษฐศาสตร์การเมือง

[78] วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “การใช้และการตีความกฎหมายมหาชน,” จุลนิติ ปีที่ 7 ฉบับที่ 4, 2553, น. 53 (53-54 และ 68-70).

เข้ามาควบคุมตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองแล้ว จะต้องเขียนไว้อย่างชัดเจนมาตั้งแต่แรกในลักษณะอย่างเดียวกันกับบทบัญญัติในมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ที่กำหนดเอาไว้อย่างชัดเจนว่า เป็นการให้อำนาจแก่องค์กรตรวจเงินแผ่นดินในการควบคุมตรวจสอบในทางการเมืองผ่านการไต่สวนสาธารณะร่วมกับคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ดังนั้นเมื่อความในหมวด 1 และหมวด 2 ซึ่งมีลักษณะเป็นกรอบวินัยทางการคลังที่มีสภาพบังคับในทางการเมืองแล้ว ขอบเขตการใช้บังคับของบทบัญญัติมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ย่อมไม่อาจมีความหมายรวมไปถึงบทบัญญัติในหมวดดังกล่าวได้โดยสภาพ ตัวอย่างที่เห็นได้อย่างชัดเจน ได้แก่ บทบัญญัติในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ที่กำหนดให้ “รัฐ” ต้องดำเนินนโยบายการคลัง การจัดทำงบประมาณ การจัดหารายได้ การใช้จ่าย การบริหารการเงินการคลัง และการก่อหนี้ อย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใสและตรวจสอบได้ ทั้งนี้ ตามหลักการรักษาเสถียรภาพและการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน และหลักความเป็นธรรมในสังคม ความในหมวด 1 และหมวด 2 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงมีสถานะเป็นเพียงการขยายความรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 62 ที่แสดงภาพของหลักการพื้นฐานทางเศรษฐกิจการคลังของประเทศซึ่งมีสถานะเป็นเพียงการประกาศเจตนารมณ์ทางการเมืองเท่านั้น ไม่มีสภาพบังคับในทางกฎหมายอย่างแท้จริง จึงไม่ใช่เรื่องที่อาจนำไปใช้เป็นวัตถุแห่งคดีในการโต้แย้งเข้าสู่การพิจารณาขององค์กรตุลาการได้แต่อย่างใด[79]

2) การตีความกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการกระทบต่อสิทธิของบุคคล ซึ่งจะต้องตีความกฎหมายอย่างแคบ เคร่งครัด และไม่ขยายความ

โดยหลักแล้ว ในกรณีที่ปัญหาความไม่แน่นอนชัดเจนของบทบัญญัติกฎหมายลายลักษณ์อักษร หากเป็นบทกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการจำกัดหรือตัดสิทธิเสรีภาพของบุคคล จะต้องตีความกฎหมายอย่างเคร่งครัด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กฎหมายอาญาที่มีวัตถุประสงค์เป็นการลงโทษ

---

[79] เทียบเคียงกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 37/2542 ที่ 3-4/2545 ที่ 48/2545 และที่ 52-53/2547 ซึ่งศาลได้วินิจฉัยไปในแนวทางเดียวกันว่า แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน ไม่ได้เป็นการจำกัดอำนาจของรัฐในการที่จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ศาลรัฐธรรมนูญจะสามารถตรวจสอบได้เพียงแต่เมื่อแนวนโยบายนั้นได้ถูกนำมากำหนดเป็นกฎหมายแล้วเท่านั้น แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐจึงเป็นหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการควบคุมตรวจสอบในทางการเมืองและไม่อาจนำคดีไปฟ้องต่อศาลเพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลหรือรัฐสภากระทำการหรือละเว้นกระทำการใด ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

ผู้กระทำความผิด ซึ่งมีผลเป็นการกระทบต่อสิทธิของบุคคลตามหลัก “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีความผิด ไม่มีโทษ”[80] ในส่วนของกฎหมายปกครองนั้น จะต้องพิจารณาจำแนกเป็น 2 กรณี กล่าวคือ (1) ในกรณีที่กฎหมายให้อำนาจแก่หน่วยงานเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองในอันที่อาจจะกระทบต่อสิทธิเสรีภาพประชาชน การตีความกฎหมายจะต้องตีความอย่างแคบตามหลัก “ไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ” และ (2) ในทางตรงกันข้าม กรณีที่กฎหมายนั้นมีเจตนารมณ์มุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพประชาชนและเพื่อเป็นการคุ้มครองในหลักความมั่นคงในนิติฐานะของประชาชน[81] การตีความกฎหมายก็ย่อมที่จะตีความอย่างกว้างตามเจตนารมณ์ดังกล่าว แล้วแต่กรณี

จากหลักการดังกล่าว การตีความกฎหมายในเรื่องของโทษทางปกครองของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินย่อมมีลักษณะเป็นการตีความกฎหมายที่กระทบต่อสิทธิของบุคคลเช่นเดียวกันกับโทษในทางอาญาที่จะต้องตีความอย่างเคร่งครัดและตกอยู่ภายใต้หลักการคุ้มครองสิทธิของคู่กรณีที่จะได้รับการพิจารณาอย่างเป็นธรรม (le droit à un procès équitable) ซึ่งได้รับการรับรองไว้ในมาตรา 6 อนุมาตรา 1 ของอนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน (la Convention européenne de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales)[82] ด้วยเหตุผลดังกล่าว หากการพิจารณาและกำหนดโทษทางปกครองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการตีความพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ทั้งฉบับแล้ว คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินย่อมมีอำนาจที่มากจนเกินไปและสร้างความไม่แน่นอนชัดเจนแก่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายและระเบียบเป็นอย่างมาก ขัดกับหลักนิติรัฐที่เรียกร้องให้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนเป็นไปอย่างมั่นคงแน่นอนเพื่อที่ประชาชนจะคาดหมายได้ว่ากฎหมายต้องการให้ตนประพฤติปฏิบัติอย่างไร[83] เพราะฉะนั้น คำว่า “กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ” ตามมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว จึงต้องตีความอย่างเคร่งครัดโดยจำกัดขอบเขตเฉพาะบทบัญญัติในหมวด 3 วินัยการเงินการคลัง ตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 เท่านั้น

---

[80] ชาญชัย แสวงศักดิ์, หลักการตีความกฎหมายกับกรณีศึกษา : ปัญหาแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดครั้งแรก และปัญหาลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภากรณี “เจ้าหน้าที่ของรัฐ”, 2543, กรุงเทพฯ : นิติธรรม, น. 42 และอริยพร โพธิสัย, “หลักทั่วไปในการตีความกฎหมายแพ่งและอาญา,” จุลนิติ ปีที่ 7 ฉบับที่ 4, 2553, น. 163 (165-168).

[81] ชาญชัย แสวงศักดิ์, *เพิ่งอ้าง*, น. 44. และวรเจตน์ ภาคีรัตน์, “การใช้และการตีความกฎหมายมหาชน,” ใน เอกสารเสนอในงานรำลึก 100 ปี ชาตกาลศาสตราจารย์จิตติ ติงศภัทิย์, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วันอาทิตย์ที่ 30 มีนาคม 2551, น. 26-27.

[82] Jean Waline, Droit administratif, 26e éd. : 2016, Paris : Dalloz, pp. 368 et 535-536., et Éric Oliva, Finances Publiques, 3e éd. : 2015, Paris : Sirey, pp. 586 et 625.

[83] วรเจตน์ ภาคีรัตน์, กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 1 : 2554, กรุงเทพฯ : นิติราษฎร์, น. 50-52.

3) ความสอดคล้องกับบทบาทของศาลปกครองแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณในการรักษาวินัยทางการคลัง

การตีความกฎหมายในเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่มีลักษณะเป็นการกำหนดโทษทางปกครองจะต้องใช้ความระมัดระวังเป็นอย่างมาก เนื่องจากประชาชนและแม้แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐเองย่อมประสบกับปัญหาความไม่เข้าใจกฎหมาย โดยเหตุที่ถ้อยคำในบทบัญญัติของกฎหมายเป็นถ้อยคำที่เปิด ดังนั้นหากมีข้อพิพาทเกี่ยวกับการปรับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นกับถ้อยคำตามกฎหมายแล้วก็ย่อมคาดหมายได้ว่าจะมีการต่อสู้คดีและข้อพิพาทจะไปจบลงที่การตีความของศาลปกครองสูงสุด[84] เพราะฉะนั้น หากตีความกฎหมายไปในทางที่ให้อำนาจแก่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นอย่างมาก อำนาจของศาลปกครองในการควบคุมตรวจสอบคำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินก็ยิ่งเพิ่มมากขึ้นไปด้วย อำนาจของศาลปกครองและคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดอย่างมีนัยสำคัญ

เมื่อพิจารณาประกาศจัดตั้งแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณของศาลปกครองประกอบกับแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดแล้วจะเห็นว่า แผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณของศาลปกครองได้ตีความกฎหมายโดยจำกัดอำนาจของตนเฉพาะการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งลงโทษทางวินัยการคลังและการงบประมาณของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินอีกชั้นหนึ่ง ไม่รวมถึงการควบคุมตรวจสอบรายงานการตรวจสอบเงินแผ่นดินและการตรวจสอบอื่น ๆ ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่ไม่ได้มีลักษณะเป็นการกระทำทางปกครอง และปฏิเสธไม่รับรองแนวคิดเรื่องการ “ป้องกัน” การกระทำใด ๆ ที่ “ก่อให้เกิดการใช้จ่ายเงินแผ่นดินอันวิญญูชนพึงเห็นได้ว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ” ตามแนวทางที่วางเอาไว้ในร่างมาตรา 195 ของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช .... (ฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติลงมติ) ซึ่งเป็นที่มาของการปฏิรูปกฎหมายว่าด้วยคดีวินัยทางการคลังในศาลปกครอง เนื่องจากเป็นกรอบวินัยทางการคลังที่มีสถานะเป็นกรอบในทางเศรษฐกิจโดยแท้ที่จะต้องปล่อยให้เป็นเรื่องของการควบคุมตรวจสอบในทางการเมืองตามวิถีทางในระบอบประชาธิปไตย[85]

4) การตีความกฎหมายภายใต้หลักประชาธิปไตยและหลักนิติรัฐ

เหตุผลประการที่ 4 เป็นเหตุผลที่มีความสำคัญมากที่สุด จากการศึกษาพบว่า การตีความกฎหมายอย่างกว้างเป็นผลสืบเนื่องมาจากความกังวลว่าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะเป็นองค์กร “เสือกระดาษ” เนื่องจากรายงานการตรวจสอบประสิทธิภาพและความชอบด้วยกฎหมายในการจ่ายเงินของหน่วยรับตรวจที่จัดทำโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินไม่มีสภาพบังคับในทางกฎหมายโดยตรง แต่เป็นเรื่องของหน่วยรับตรวจที่จะต้องนำรายงานดังกล่าวไปพิจารณาและดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยเรื่องวินัยข้าราชการและว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ จึงทำให้มีการเรียกร้อง

---

[84] วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 81*, น. 8.

[85] อานันท์ กระบวนศรี, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 60*, น. 20-21.

ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจบังคับการให้เป็นไปตามการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน โดยการนำหลักการที่ปรากฏในร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลัง พ.ศ. .... ที่กระทรวงการคลังเสนอต่อคณะรัฐมนตรีและผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสร็จที่ 292/2557 มาบรรจุรวมไว้ในพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 และนำไปเชื่อมโยงกับอำนาจในการพิจารณาและกำหนดโทษทางปกครองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดสภาพบังคับวินัยทางการคลังอย่างแท้จริงที่ได้เกิดขึ้นมาแล้วในสมัยที่ใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ถึงแม้ว่าการตีความกฎหมายอย่างกว้างจะเป็นการทำให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจเพิ่มมากขึ้นและทำให้วินัยทางการคลังที่มีลักษณะเป็นกรอบในทางเศรษฐกิจการเมืองมีสภาพบังคับในทางกฎหมายผ่านการกำหนดโทษทางปกครองของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินก็ตาม แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการตีความกฎหมายดังกล่าวได้สร้างความเสียหายต่อภาพรวมของระบบกฎหมายมหาชนยิ่งไปกว่าประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ กล่าวคือ หากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินสามารถควบคุมตรวจสอบนโยบายทางการคลังของฝ่ายบริหารและกำหนดโทษทางปกครองในกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่านโยบาย โครงการ หรือมาตรการของรัฐบาล รวมถึงการดำเนินการตามแนวทางของรัฐบาลโดยองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง เป็นการกระทำที่ไม่รักษาวินัยทางการคลังและสุ่มเสี่ยงต่อการขาดเสถียรภาพทางการคลังของประเทศ ศาลปกครองย่อมมีอำนาจเข้ามาควบคุมตรวจสอบการดำเนินนโยบายทางการคลังดังกล่าวของรัฐบาลได้เช่นเดียวกัน การใช้อำนาจดังกล่าวย่อมเป็นการขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจที่เป็นส่วนหนึ่งของหลักนิติรัฐและขัดต่อหลักประชาธิปไตย เนื่องจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและศาลปกครองไม่ได้มีความชอบธรรมทางการเมืองในระดับเดียวกับรัฐสภาหรือรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ทำให้องค์กรตรวจสอบกลับกลายเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจบริหารไปเสียเอง

นอกจากนี้ การร่างกฎหมายดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า ผู้มีอำนาจในการตรากฎหมายขาดความเชื่อมั่นในการตัดสินใจทางการเมืองของประชาชน จึงให้อำนาจแก่ศาลและองค์กรอิสระเป็นอย่างมากในนามของหลักนิติรัฐที่ฝ่ายการเมืองจะต้องตกอยู่ภายใต้กฎหมายซึ่งในที่นี้ก็หมายรวมถึงวินัยทางการคลังซึ่งถูกรับรองว่ามีสถานะและสภาพบังคับในทางกฎหมายด้วย แต่ทั้งนี้ต้องพึงระลึกเสมอว่าการออกแบบกลไกการใช้อำนาจและการตรวจสอบการใช้อำนาจจะต้องรักษาสัมพันธภาพระหว่างหลักประชาธิปไตยและหลักนิติรัฐให้มีความสมดุล หากให้ความสำคัญกับหลักนิติรัฐมากจนสูญเสียความเป็นประชาธิปไตย การปกครองนั้นก็ไม่อาจเรียกได้ว่าเป็นการปกครองโดยประชาชน และยิ่งไปกว่านั้น การให้อำนาจแก่ศาลและองค์กรอิสระมากจนเกินไปย่อมขัดหรือแย้งต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของหลักนิติรัฐเช่นเดียวกัน

อย่างไรก็ดี ปัญหาดังกล่าวยังไม่เป็นที่ยุติในปัจจุบัน จึงต้องรอให้มีการออกกฎหมายลำดับรองหรือการออกคำสั่งลงโทษวินัยทางการคลังและการงบประมาณโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อวินิจฉัยชี้ขาดกรณีตามปัญหาอย่างเป็นรูปธรรมต่อไป

3.3.2 ข้อเสนอแนะ

ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขปัญหาที่ได้กล่าวมาข้างต้น ดังนี้

3.3.2.1 เสนอให้ฝ่ายนิติบัญญัติแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

ปัญหาที่ได้กล่าวมาสามารถแก้ไขได้โดยการแก้ไขกฎหมาย ดังนี้

1) แก้ไขความในมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561

ฝ่ายนิติบัญญัติอาจแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวจากเดิมที่บัญญัติว่า “กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ” โดยแก้ไขเป็น “หมวด 3 วินัยการเงินการคลัง แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561” เพื่อให้เป็นไปตามหลักกฎหมายทั่วไปที่ว่ากฎหมายที่มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิหรือกระทบต่อสิทธิของประชาชนจะต้องมีความแน่นอนชัดเจน เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายการคลังและการงบประมาณพึงทราบได้ว่าพฤติกรรมใดที่พึงหรือไม่พึงปฏิบัติ

2) แก้ไขเนื้อหาของหมวด 3 วินัยการเงินการคลัง แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ให้คงเหลือเฉพาะแต่กรอบวินัยทางการคลังที่มีสถานะเป็นกรอบในทางกฎหมาย

ฝ่ายนิติบัญญัติอาจแก้ไขพระราชบัญญัติดังกล่าว หมวด 3 โดยยกเลิกบทบัญญัติในส่วนที่มีลักษณะเป็นกรอบในทางเศรษฐศาสตร์การเมือง และนำไปบัญญัติใหม่ในหมวด 1 หรือหมวด 2 แล้วแต่ธรรมชาติของเรื่อง ตัวอย่างเช่น ส่วนที่ 4 การก่อหนี้และการบริหารหนี้ ที่มีลักษณะค่อนไปในทางที่เป็นกรอบในทางเศรษฐกิจมากกว่า และคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐก็เคยมีการใช้อำนาจตามความในส่วนดังกล่าวในการกำหนดนโยบายทางการคลังในเรื่องหนี้สาธารณะของประเทศหรือในเรื่องอื่น ๆ เช่น มาตรา 43 ที่กำหนดให้การก่อหนี้ที่ผูกพันการใช้จ่ายเงินงบประมาณหรือเงินอื่นของหน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาภาระทางการเงินที่เกิดขึ้นและข้อผูกพันในการชำระเงินตามสัญญาและประโยชน์ที่รัฐจะได้รับด้วย มาตรา 46 ที่กำหนดให้รักษาระดับเงินคงคลังเท่าที่จำเป็นเพื่อให้มีสภาพคล่องเพียงพอสำหรับการเบิกจ่ายเพื่อการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ โดยคำนึงถึงค่าใช้จ่ายและต้นทุนในการบริหารสภาพคล่องด้วย หรือมาตรา 64 ที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดเก็บรายได้ให้เพียงพอในการจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะ

อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นกรอบวินัยทางเศรษฐกิจการเมืองปรากฏตัวอย่างปะปนไปกับบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นกรอบวินัยทางกฎหมายและมีอยู่เป็นจำนวนไม่น้อย การทยอยแก้ไขทีละมาตราอาจทำให้เสียเวลาและเป็นการแก้ไขกฎหมายที่ไม่เป็นระบบเนื่องจากมีการร่างกฎหมายอย่างผิดฝาผิดตัวมาตั้งแต่แรก จึงมีข้อเสนอทางวิชาการให้นำรูปแบบการบัญญัติฐานความผิดตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง

พ.ศ. 2544 กลับมาใช้เหมือนเดิม โดยกำหนดให้เฉพาะการดำเนินการด้านการเงินการคลังที่มีลักษณะเป็นการกระทำทางปกครองเท่านั้นที่อาจเป็นความผิดได้ ไม่รวมการกระทำที่เป็นการกำหนดนโยบายทางการคลัง อีกทั้งไม่ควรกำหนดให้การฝ่าฝืนกฎหมายการเงินการคลังทุกเรื่องทุกฉบับเป็นความผิดวินัยการเงินการคลัง[86] กล่าวคือ แก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 โดยกำหนดมาตรฐานที่กฎหมายกำหนดว่าเป็นความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณในกฎหมายฉบับเดียวกัน โดยไม่จำเป็นต้องไปยึดโยงกับพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 อีก หากดำเนินการในลักษณะดังกล่าวก็ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 โดยปล่อยให้เป็นดุลพินิจของคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐที่จะพิจารณาว่าจะใช้บังคับบทบัญญัติในหมวด 3 วินัยการเงินการคลัง อย่างไร ซึ่งอาจจะใช้เป็นฐานในการกำหนดนโยบายทางการคลังของประเทศกับส่วนอื่น ๆ เหมือนอย่างที่เคยดำเนินการมาแล้วในส่วน 4 การก่อหนี้และการบริหารหนี้ นอกจากนี้ การกำหนดพรมแดนระหว่างวินัยทางการคลังที่มีลักษณะเป็นกรอบในทางกฎหมายไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 แยกต่างหากจากวินัยทางการคลังที่มีลักษณะเป็นกรอบในทางเศรษฐกิจการเมืองซึ่งกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ย่อมทำให้เกิดความชัดเจนแน่นอนในการบังคับใช้กฎหมาย และไม่ทำให้เกิดปัญหาการตีความกฎหมายเนื่องจากผู้รักษาการตามกฎหมายทั้ง 2 ฉบับ เป็นองค์กรของรัฐคนละองค์กรซึ่งอาจมีความเห็นในทางกฎหมายที่แตกต่างกัน

3) เสนอให้ฝ่ายตุลาการตรวจสอบและเพิกถอนการใช้อำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในกรณีที่ใช้อำนาจนอกเหนือไปจากความในหมวด 3 วินัยการเงินการคลังแห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 เป็นฐานในการพิจารณาและกำหนดโทษทางปกครอง

เพื่อป้องกันไม่ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจแทรกแซงการกำหนดนโยบายทางการคลังของฝ่ายบริหารผ่านการใช้และการตีความกฎหมายวินัยการคลังและการงบประมาณ ศาลปกครองสูงสุดจะต้องควบคุมตรวจสอบและเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางปกครองของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่ออกโดยอาศัยฐานอำนาจที่นอกเหนือไปจากความในหมวด 3 วินัยการเงินการคลัง แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 เนื่องจากเป็นเรื่องในทางนโยบายการคลังที่มีสถานะเป็นกรอบในทางเศรษฐกิจการเมือง ดังนั้นคำสั่งลงโทษทางปกครองที่ไม่อยู่ภายใต้กรอบในหมวด 3 จึงเป็นนิติกรรมทางปกครองที่ออกโดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจ เป็นนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาเพิกถอนได้ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ประกอบมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1)

---

[86] สุปรียา แก้วละเอียด, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 11*, น. 559.

บทสรุป

การกำหนดมาตรการทางการคลังและการงบประมาณ และบทลงโทษทางปกครองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ประกอบพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มีเจตนารมณ์เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งในการรักษาวินัยทางการคลังของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ที่ถือเป็นความสำเร็จครั้งสำคัญในการปฏิรูปกฎหมายการคลัง ทำให้ประเทศไทยมีกฎหมายกลางซึ่งมีเนื้อหาครอบคลุมแทบจะทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการคลังและการงบประมาณของประเทศ อย่างไรก็ตาม การตรากฎหมาย 2 ฉบับ ในลักษณะที่เป็นการผูกโยงแบบแผนทางกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐให้มีสภาพบังคับในทางกฎหมายผ่านการใช้อำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการพิจารณาและกำหนดโทษทางปกครองในคดีวินัยทางการคลังและการงบประมาณได้สร้างปัญหาความไม่แน่นอนชัดเจนของกฎหมายเป็นอย่างมาก เนื่องจากพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 เป็นกฎหมายที่มีเนื้อหากว้างครอบคลุมทั้งวินัยทางการคลังที่มีลักษณะเป็นกรอบในทางเศรษฐกิจการเมือง (อย่างเดียวกันกับร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลัง พ.ศ. .... ที่กระทรวงการคลังเสนอต่อคณะรัฐมนตรีและผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสร็จที่ 292/2557) และวินัยทางการคลังที่มีลักษณะเป็นกรอบในทางกฎหมาย (อย่างเดียวกันกับระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544) และเมื่อพิจารณาจากถ้อยคำว่า “กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ” ที่ปรากฏในบทบัญญัติมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 แล้ว ย่อมทำให้เกิดคำถามได้ว่า อำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในคดีวินัยทางการคลังและการงบประมาณมีฐานที่มาเฉพาะจากบทบัญญัติในหมวด 3 วินัยการเงินการคลัง แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 หรือมีความหมายอย่างกว้างครอบคลุมรวมถึงพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ทั้งฉบับ

ปัญหาดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า ตลอดระยะเวลากว่าสองทศวรรษที่ผ่านมา ถึงแม้จะเป็นที่ยุติแล้วว่า “วินัยทางการคลัง” เป็นหลักการสำคัญที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อให้รัฐ รัฐสภา รัฐบาล และองค์กรของรัฐประเภทอื่นต้องเคารพและปฏิบัติตาม เพื่อให้การใช้จ่ายเงินภาษีของประชาชนเป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมาย โปร่งใส ตรวจสอบได้ และมีประสิทธิภาพ เพื่อให้ฐานะทางการคลังมีเสถียรภาพ เกิดความยั่งยืนทางการคลัง ป้องกันไม่ให้เกิดความเสี่ยงหรือภาระทางเศรษฐกิจในระยะยาว และเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน รวมถึงความเป็นธรรมในสังคม แต่ก็ยังคงเป็นข้อความคิดที่มีความคลุมเครือทั้งในประเด็นสถานะทางกฎหมายและสภาพบังคับของวินัยทางการคลัง อันสะท้อนให้เห็นถึงการปะทะกันระหว่างข้อความคิดว่าด้วยวินัยทางการคลัง และความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร ที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญไม่ไว้วางใจให้นักการเมืองตัดสินใจทางการคลังของประเทศได้อย่างอิสระ แต่จะต้องตกอยู่ภายใต้กรอบบางอย่างที่ผู้เชี่ยวชาญทางเศรษฐกิจการคลังในคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐกำหนด ยิ่งไปกว่านั้นผู้ร่างรัฐธรรมนูญยังได้ตรากฎหมายเชื่อมโยงให้อำนาจแก่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการนำวินัย

ทางการคลังตามกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐมาใช้เป็นเครื่องมือเพื่อพิจารณาและกำหนดโทษทางปกครอง ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่า มีพฤติกรรมที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมาตรการทางการคลังและการงบประมาณที่กฎหมายและระเบียบกำหนด ดังนั้นเพื่อให้วินัยทางการคลังมีสภาพบังคับในทางกฎหมายอย่างแท้จริง และดำรงอยู่อย่างสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานทางกฎหมายมหาชน ซึ่งก็คือหลักนิติรัฐและหลักประชาธิปไตย การใช้และการตีความบทบัญญัติแห่งกฎหมายมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 จึงควรต้องตีความว่า “กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ” ให้มี*ความหมายอย่างแคบ*หมายเฉพาะเจาะจงถึงหมวด 3 วินัยการเงินการคลัง แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ที่เป็นกรอบวินัยทางการคลังที่มีลักษณะเป็นกรอบในทางกฎหมายเท่านั้น เพราะหากตีความกฎหมายอย่างกว้างครอบคลุมไปถึงกรอบในทางเศรษฐกิจการเมืองแล้ว ย่อมทำให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจมากจนเกินไปและก้าวล่วงเข้าไปในแดนของฝ่ายบริหารโดยแท้ อันเป็นการใช้อำนาจที่ขัดต่อหลักการพื้นฐานในทางกฎหมายมหาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หลักการแบ่งแยกอำนาจที่การใช้อำนาจในทางการเมืองของฝ่ายบริหารจะต้องรับผิดชอบทางการเมืองต่อประชาชนโดยตรง

บรรณานุกรม

<u>เอกสารภาษาไทย</u>

หนังสือ

จรัส สุวรรณมาลา, ระบบงบประมาณและการจัดการแบบมุ่งผลสำเร็จในภาครัฐ : ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับพลเมืองยุคใหม่, 2546, กรุงเทพฯ : ธนธัชการพิมพ์.

ชาญชัย แสวงศักดิ์, กฎหมายเกี่ยวกับวินัยการเงินการคลังของรัฐ : วิธีการงบประมาณและการตรวจเงินแผ่นดิน, 2562, กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

_____, หลักการตีความกฎหมายกับกรณีศึกษา : ปัญหาแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดครั้งแรก และปัญหาลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภากรณี “เจ้าหน้าที่ของรัฐ”, 2543, กรุงเทพฯ : นิติธรรม.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์, กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 1 : 2554, กรุงเทพฯ : นิติราษฎร์.

สุปรียา แก้วละเอียด, กฎหมายการคลัง : ภาคงบประมาณแผ่นดิน, 2563, กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

_____, กฎหมายงบประมาณของประเทศไทย, 2560, ปทุมธานี : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

อรพิน ผลสุวรรณ์ สบายรูป, กฎหมายการคลัง, พิมพ์ครั้งที่ 3 : 2560, กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

อานันท์ กระบวนศรี, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมายการคลัง, 2566, กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

เอื้ออารีย์ อิ้งจะนิล, หลักกฎหมายการคลัง, พิมพ์ครั้งที่ 2 : 2565, กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

วิทยานิพนธ์ บทความวิชาการ และงานวิชาการอื่น

พรชัย ลิขิตธรรมโรจน์, “การคลังท้องถิ่น,” รัฐสภาสาร ปีที่ 51 ฉบับที่ 2, 2546.

ภัทรวรินทร์ บุญชู, “ปัญหาการควบคุมตรวจสอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560” (วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2562).

วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “การใช้และการตีความกฎหมายมหาชน,” จุลนิติ ปีที่ 7 ฉบับที่ 4, 2553.

_____, “การใช้และการตีความกฎหมายมหาชน,” ใน เอกสารเสนอในงานรำลึก 100 ปี ชาตกาลศาสตราจารย์จิตติ ติงศภัทิย์, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วันอาทิตย์ที่ 30 มีนาคม 2551.

วิษณุ วรัญญู, “ความสำคัญของวินัยการเงินการคลังต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย” (เอกสารวิชาการส่วนบุคคล หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 7, วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2562).

ศาลปกครอง, การสัมมนาทวิภาคีระหว่างศาลปกครอง กับคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หัวข้อ ปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน, [ออนไลน์], เข้าถึงจาก https://admincourt.go.th/admincourt/site/08mp3_detail.php?ids=23061 เมื่อ 16 มกราคม 2566.

สมคิด เลิศไพฑูรย์, “การคลังท้องถิ่น : ทัศนะในทางกฎหมายมหาชน,” วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปีที่ 28 ฉบับที่ 1, 2541.

สุปรียา แก้วละเอียด “มาตรการลงโทษทางปกครองกรณีกระทำความผิดวินัยการเงินการคลัง,” ใน ผลึกความคิด ชีวิตเอกบุญ หนังสือในโอกาสอายุครบ 60 ปี ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, (ปทุมธานี : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2563).

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง สำนักนโยบายการคลัง, “การศึกษาวินัยทางการคลังของประเทศไทย (อดีตสู่ปัจจุบัน) และแนวทางในการเสริมสร้างวินัยทางการคลังตามหลักสากล ” (รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัย สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2551).

สำนักงานศาลปกครอง, “ปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน,” ใน การสัมมนาทางวิชาการระหว่างสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินและสำนักงานศาลปกครอง, วันที่ 4 สิงหาคม 2565 ณ สำนักงานศาลปกครอง เผยแพร่ในวารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ 23 ฉบับที่ 1, 2566.

หนี้สาธารณะไทย ใกล้แตะ 10 ล้านล้านบาท, เวิร์คพอยท์ทูเดย์ [ออนไลน์], 22 เมษายน 2565, เข้าถึงจาก https://www.workpointtoday.com/หนี้สาธารณะไทย-ใกล้แตะ-10 เมื่อ 6 ธันวาคม 2566.

อรพิน ผลสุวรรณ์ สบายรูป, “โครงการวิจัยเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง” (รายงานการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, 2549).

อริยพร โพธิสัย, “หลักทั่วไปในการตีความกฎหมายแพ่งและอาญา,” จุลนิติ ปีที่ 7 ฉบับที่ 4, 2553.

อานันท์ กระบวนศรี, “บทบาทของศาลปกครองแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณในการรักษาวินัยทางการคลัง,” วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ 22 ฉบับที่ 3, 2565.

_____, “เหลียวหลัง แลหน้า 2 ทศวรรษ “วินัยทางการคลัง” ในประเทศไทย : พัฒนาการทางความคิดจาก “วินัยทางงบประมาณและการคลัง” สู่ “วินัยการเงินการคลังของรัฐ” (ตอนที่ 1),” วารสารกฎหมายปกครอง ปีที่ 34 ตอนที่ 1, 2565.

_____, “การรักษา “วินัยการคลังและการงบประมาณ” โดยองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบจากภายนอก : ศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังของประเทศฝรั่งเศส (la Cour de discipline budgétaire et financière) และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินของประเทศไทย,” วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ 22 ฉบับที่ 3, 2565.

<u>เอกสารภาษาต่างประเทศ</u>

Amélie Barbier - Gauchard, “La discipline budgétaire dans la zone euro : enjeux et perspectives,” Bulletin de l’Observatoire des politiques économiques en Europe n° 39, 2018.

Éric Oliva, Finances Publiques, 3e éd. : 2015, Paris : Sirey.

Jean Waline, Droit administratif, 26e éd. : 2016, Paris : Dalloz.

Teresa Ter - Minassian, “Fiscal Rules for Subnational Governments : Can They Promote Fiscal Discipline?,” OECD Journal on Budgeting vol. 6 n° 3, 2007.

Vie – publique, Ordonnance du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics, [Online], retrieved from https://www.vie-publique.fr/loi/284550-ordonnance-23-mars-2022-responsabilite-financiere-gestionnaires-publics เมื่อ 6 ธันวาคม 2566.

<u>รัฐธรรมนูญ กฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้อง</u>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502

พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548

ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562

ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวิธีพิจารณาความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544

ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544

ประกาศคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ เรื่อง กำหนดกรอบในการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2564

ประกาศคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ เรื่อง กำหนดกรอบในการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2561

ประกาศคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ เรื่อง กำหนดสัดส่วนต่าง ๆ เพื่อเป็นกรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562

ประกาศคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ เรื่อง กำหนดสัดส่วนต่าง ๆ เพื่อเป็นกรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

ประกาศคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ เรื่อง กำหนดอัตราชดเชยค่าใช้จ่ายหรือการสูญเสียรายได้ของหน่วยงานของรัฐในการดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 28 พ.ศ. 2565

ประกาศคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ เรื่อง กำหนดอัตราชดเชยค่าใช้จ่ายหรือการสูญเสียรายได้ของหน่วยงานของรัฐในการดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 28 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2564

ประกาศคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ เรื่อง กำหนดอัตราชดเชยค่าใช้จ่ายหรือการสูญเสียรายได้ของหน่วยงานของรัฐในการดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 28 พ.ศ. 2561

ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช .... (ฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติลงมติ)

ร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลัง พ.ศ. .... ที่กระทรวงการคลังเสนอต่อคณะรัฐมนตรีและผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสร็จที่ 292/2557

<u>คำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญและคำวินิจฉัยของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน</u>

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 3-4/2557

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 52-53/2547

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 48/2545

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 3-4/2545

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 37/2542

คำวินิจฉัยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่ วค 9/2561

คำวินิจฉัยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่ วค 7/2561

คำวินิจฉัยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่ วค 3/2561

คำวินิจฉัยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่ วค 28/2560

คำวินิจฉัยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่ วค 25/2560

คำวินิจฉัยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่ วค 1/2546