

การรักษา “วินัยการคลังและการงบประมาณ” โดยองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบจากภายนอก :
ศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังของประเทศฝรั่งเศส (la Cour de discipline
budgétaire et financière) และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินของประเทศไทย

อานันท์ กระบวนศรี*

บทคัดย่อ

“วินัยการคลังและการงบประมาณ” เป็นกรอบในทางกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมตรวจสอบพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมาตรการทางการคลังที่กฎหมายกำหนดในระบบกฎหมายไทยได้กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการพิจารณาและมีคำสั่งลงโทษทางปกครอง แนวคิดดังกล่าวเป็นแนวคิดที่ได้รับอิทธิพลมาจากการควบคุมตรวจสอบ “ผู้มีอำนาจสั่งจ่าย” ของศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังของประเทศฝรั่งเศส (la Cour de discipline budgétaire et financière) อย่างไรก็ตาม ข้อความคิดพื้นฐานในเรื่องดังกล่าวยังมีความคลุมเครือในระบบกฎหมายไทยเป็นอย่างมาก บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์ในการศึกษา วิเคราะห์ และตั้งข้อสังเกตในความหมายและพัฒนาการของข้อความคิดเรื่อง “วินัยการคลังและการงบประมาณ” ตลอดจนไปถึงบทบาทขององค์กรควบคุมตรวจสอบจากภายนอก (le contrôle externe des Finances Publiques) ได้แก่ ศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังของประเทศฝรั่งเศส และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินของประเทศไทย

คำสำคัญ : บทความวิชาการ, กฎหมายมหาชน, กฎหมายการคลัง, กฎหมายปกครอง, วินัยทางการคลัง, วินัยการเงินการคลังของรัฐ, วินัยการคลังและการงบประมาณ, การคลังสาธารณะ, การตรวจเงินแผ่นดิน, คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน, ศาลปกครอง, ศาลบัญชี, ศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง, ฝรั่งเศส

* Diplôme Supérieur de l'Université (Droit administrative) Université de Paris 2 Panthéon - Assas (Mention Assez Bien), Master 2 Droit public (Droit public des affaires) Université Paris - Saclay (Mention Bien) (ทุนรัฐบาล ก.พ.), พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ กลุ่มศึกษากฎหมายมหาชน 1 สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง



Abstract

“Budgetary and Financial Discipline” is a legal framework used to control the behavior of government officials who violate fiscal measures provided by law. Influenced by the control of “authorizing officers” of the French Budgetary and Financial Discipline Court (la Cour de discipline budgétaire et financière), the State Audit Commission is, in the Thai legal system, responsible for overseeing and ordering administrative penalties. However, the related fundamental principles of this concept are still considerably ambiguous in Thailand. Thus, this article has objectives to study, analyze and provide observations on the definition and the development of “Budgetary and Financial Discipline” as well as the role of the external audit organizations by comparing the French Budgetary and Financial Discipline Court and the State Audit Commission of Thailand.

Keywords : Academic articles, Public law, Public Finance law, Administrative law, Fiscal discipline, State Fiscal and Financial Discipline, Budgetary and Financial Discipline, Public Finance, State Audit, State Audit Commission, Administrative Courts, Court of Accounts, Budgetary and Financial Discipline Court, France

บทนำ

ภายใต้แนวคิดในการปฏิรูปประเทศตามนโยบายของสภาพัฒนาการเศรษฐกิจ (สพช.) ในช่วง พ.ศ. 2557-2558 ได้ปรากฏแนวคิดในการปฏิรูปกฎหมายการคลัง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกำหนดให้รัฐต้องรักษา “วินัยทางการคลัง”¹ เพื่อให้การนำเงินภาษีของประชาชนมาใช้จ่ายเป็นไปอย่างถูกต้อง

¹ หรือชื่อเรียกอื่น ๆ แล้วแต่กฎหมาย ตำรา ความเห็นของนักวิชาการ หรือการจำกัดความของหน่วยงานของรัฐ โดยบทความนี้จะหยิบยกตัวอย่างมานำเสนอรวมทั้งสิ้น 4 ประการ ได้แก่

(ก) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ปรากฏถ้อยคำในมาตรา 62 วรรคหนึ่งและมาตรา 62 วรรคสอง กล่าวคือ *มาตรา 62 วรรคหนึ่ง* บัญญัติว่า รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืนตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และจัดระบบภาษีให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม *มาตรา 62 วรรคสอง* บัญญัติว่า *กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ* อย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกรอบการดำเนินการทางการเงินการคลังและงบประมาณของรัฐ การกำหนดวินัยทางการคลังด้านรายได้และรายจ่ายทั้งเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ การบริหารทรัพย์สินของรัฐและเงินคงคลัง และการบริหารหนี้สาธารณะ

(ข) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 167 วรรคสาม บัญญัติว่า *ให้มีกฎหมายการเงินการคลังของรัฐเพื่อกำหนดกรอบวินัยการเงินการคลัง* ซึ่งรวมถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการวางแผนการเงินระยะปานกลาง การจัดหารายได้ การกำหนดแนวทางในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน การบริหารการเงินและทรัพย์สิน การบัญชี กองทุนสาธารณะ การก่อหนี้หรือการดำเนินการที่ผูกพันทรัพย์สินหรือภาระทางการเงินของรัฐ หลักเกณฑ์การกำหนดวงเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น และการอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะต้องใช้เป็นกรอบในการจัดหารายได้ กำกับการใช้จ่ายเงินตามหลักการรักษาเสถียรภาพ พัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน และความเป็นธรรมในสังคม

(ค) ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 ข้อ 3 กำหนดว่า ในระเบียบนี้ (...) “มาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการเงินของรัฐ” หมายความว่า ข้อกำหนดเกี่ยวกับการบริหารการเงินและการคลังที่ออกตามความในกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือข้อกำหนดอื่นใด ซึ่งการฝ่าฝืนเป็นความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง และมีโทษปรับทางปกครองตามระเบียบนี้

(ง) ประกาศคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เรื่อง การแบ่งส่วนราชการและอำนาจหน้าที่ภายในของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2555 ข้อ 4 กำหนดว่า ให้แบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินดังนี้ (...) (3) สำนักวินัยทางการเงินและการคลัง ...

(จ) ประกาศประธานศาลปกครองสูงสุด เรื่อง การจัดตั้งแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณ ในศาลปกครองสูงสุด ลงวันที่ 15 ตุลาคม 2558 ข้อ 3 วรรคหนึ่ง กำหนดว่า ให้จัดตั้งแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณในศาลปกครองสูงสุด เพื่อทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาและดำเนินการทั้งปวงในคดีวินัยการคลังและการงบประมาณภายในเขตอำนาจของศาลปกครองสูงสุด

(มีต่อหน้าถัดไป)



ตามกฎหมาย โปร่งใส และมีประสิทธิภาพ หลักการดังกล่าวปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ มาตรา 62 ที่บัญญัติให้รัฐต้องรักษาวินัยทางการคลังอย่างเคร่งครัด และจัดให้มี “กฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐ” เป็นกฎหมายหลักในการรักษาวินัยทางการคลังของประเทศไทย และปรากฏในหมวด 12 องค์การอิสระ ส่วนที่ 5 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ที่รัฐธรรมนูญมอบหมายให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรอิสระที่มีบทบาทในการควบคุมตรวจสอบ และมีอำนาจสั่งลงโทษการกระทำที่ผิดกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐตามมาตรา 240 (5) ซึ่งมีลักษณะเป็นโทษทางปกครอง ได้แก่ การภาคทัณฑ์ การดำหนิโดยเปิดเผยต่อสาธารณชน และการปรับทางปกครอง ตามมาตรา 98 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ซึ่งผู้ถูกลงโทษอาจอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้ภายใน 90 วัน นับแต่วันที่รับคำสั่งตามมาตรา 240 วรรคสาม แห่งรัฐธรรมนูญฯ จะเห็นได้ว่า “กรอบวินัยทางการคลัง” เป็นแนวคิดในทางกฎหมายมหาชนที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจ การใช้จ่ายเงิน และพฤติกรรมของฝ่ายบริหาร ซึ่งส่งผลกระทบต่อสถานะทางการคลังและความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ

บทความนี้จะการศึกษาถึงความหมายของคำว่า “วินัยทางการคลัง” โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของ “วินัยการคลังและการงบประมาณ” ของประเทศไทย โดยเริ่มตั้งแต่การรับเอาอิทธิพลทางความคิดของประเทศฝรั่งเศสในเรื่อง “วินัยทางงบประมาณและการคลัง (la discipline budgétaire et financière)” มาปรับใช้กับระบบกฎหมายไทยในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพัฒนาการที่สืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน พร้อมทั้งวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาในทางทฤษฎีที่ปรากฏผ่านบทบัญญัติของกฎหมายและปิดท้ายด้วยการเปรียบเทียบแนวคิดทางกฎหมายเรื่องการรักษา “วินัยการคลังและการงบประมาณ” ของทั้งสองประเทศ บทความนี้จะประกอบไปด้วยเนื้อหา 4 ส่วน ได้แก่ (1) ข้อความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับกรอบวินัยทางการคลัง : การรักษาวินัยการคลังและการงบประมาณ (2) ศาลทางการคลังของประเทศฝรั่งเศส : ศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง (la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF)) (3) บทบาทของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการรักษาวินัยทางงบประมาณและการคลัง และ

(ต่อจากเชิงอรรถที่ 1)

จะเห็นได้ว่า ถ้อยคำภาษาที่กฎหมายใช้มีความแตกต่างกัน สะท้อนให้เห็นถึงความไม่แน่นอนชัดเจนในการให้คำนิยามศัพท์ดังกล่าว ดังนั้น ในบทความนี้ผู้เขียนขอใช้คำว่า “วินัยทางการคลัง” ในฐานะเป็นกรอบทั่วไปที่รัฐต้องเคารพและปฏิบัติตาม และขอใช้คำว่า “วินัยการคลังและการงบประมาณ” (เช่นเดียวกับถ้อยคำที่ศาลปกครองใช้ในการตั้งชื่อแผนกฯ เมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2558) ในฐานะที่เป็นกฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับกับพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายการคลัง (ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกรอบวินัยทางการคลัง) เนื่องจากผู้เขียนเห็นว่าเป็นคำที่สะท้อนลักษณะของคดีดังกล่าวและเป็นไปตามลำดับของเรื่องได้มากที่สุด และผู้เขียนปฏิเสธไม่กล่าวถึงคำว่า “การเงิน” เนื่องจากเมื่อพิจารณาจากเนื้อหาของเรื่องแล้ว ไม่ปรากฏว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับทฤษฎีการเงิน (la théorie quantitative de la monnaie) ที่อยู่ในอำนาจของธนาคารแห่งประเทศไทยแต่อย่างใด

(4) ความเหมือนและความแตกต่างระหว่างบทบาทของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในประเทศไทยเปรียบเทียบกับศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังในประเทศฝรั่งเศส

ส่วนที่ 1 ข้อความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับกรอบวินัยทางการคลัง : การรักษาวินัยการคลังและการงบประมาณ

1.1 ที่มา ความหมาย และสภาพบังคับของกรอบวินัยทางการคลังและกรอบวินัยการคลังและการงบประมาณ

1.1.1 กรอบวินัยทางการคลัง (la discipline budgétaire)

ในการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐบาลจำเป็นต้องใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือทางการคลังในการบริหารจัดการงานต่าง ๆ เพื่อให้ภารกิจของรัฐบาลบรรลุผล อีกทั้งเมื่อรายจ่ายของรัฐมีที่มาจากเงินภาษีของประชาชน รัฐบาลจึงย่อมผูกพันที่จะต้องนำเงินภาษีดังกล่าวมาใช้ให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมภายใต้ความยินยอมของรัฐสภาในฐานะผู้แทนของประชาชนเจ้าของเงินแผ่นดิน ดังนั้น เพื่อให้การใช้งบประมาณดังกล่าวเป็นไปตามกฎหมายและระเบียบ เกิดความคุ้มค่าเหมาะสม และป้องกันมิให้เกิดการนำเงินไปใช้ตามอำเภอใจ การใช้งบประมาณไปเพื่อประโยชน์ส่วนตัวหรือพวกพ้อง หรือการนำเงินดังกล่าวไปใช้เพื่อแสวงหาประโยชน์ทางการเมืองจนอาจนำมาซึ่งภาระทางการคลังหรือความเสี่ยงทางการคลังในระยะยาว จึงต้องมีกลไกในการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลให้อยู่ภายใต้กรอบวินัยทางการคลัง

กรอบวินัยทางการคลัง (อังกฤษ : Fiscal Discipline, ฝรั่งเศส : la discipline budgétaire) เป็นคำที่เพิ่งเกิดขึ้นไม่นานมานี้และมีความหมายที่คลุมเครือ มีการใช้ในบริบทและความหมายที่แตกต่างกัน ทำให้ยากที่จะให้คำนิยามความหมายที่แท้จริง รวมถึงสถานะในทางกฎหมาย

ในอดีต กรอบวินัยทางการคลังถูกนำมาใช้เฉพาะแต่ความหมายในทางเศรษฐศาสตร์² ในฐานะที่เป็นกรอบที่รัฐพึงปฏิบัติเพื่อรักษาสมดุลทางการคลังที่ดี ตัวอย่างเช่น Richard Musgrave³ ที่อธิบายกรอบวินัยทางการคลังในแง่ของสิ่งที่รัฐควรทำ โดยนำเสนอว่ารัฐควรรวบรวมรายได้

² หรือที่นักวิชาการบางท่านเรียกว่ากรอบในทาง “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) รวมถึงการแทรกแซงจากองค์กรส่วนท้องถิ่น หน่วยงานประกันสังคม และหน่วยงานอิสระต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่ในการเข้าไปกำกับกิจการทางเศรษฐกิจ (la régulation) เช่น คณะกรรมการกำกับดูแลด้านพลังงาน (la Commission de régulation de l'énergie) ทฤษฎีดังกล่าวเป็นแนวคิดที่ได้รับการพัฒนามาจากนักเศรษฐศาสตร์ในช่วงศตวรรษที่ 18 และ 19 เช่น Adam Smith Thomas Malthus และ David Ricardo, โปรดดู Antoine Bozio et Julien Grenet, Économie des politiques publiques, La Découverte, 2010, p. 4-5.

³ Richard Musgrave (มีชีวิตอยู่ระหว่าง ค.ศ. 1910-ค.ศ. 2007) ศาสตราจารย์กิตติคุณด้านเศรษฐศาสตร์ ที่มหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด ประเทศสหรัฐอเมริกา ถือเป็นนักเศรษฐศาสตร์ชาวอเมริกันเชื้อสายเยอรมันที่มีชื่อเสียงในศตวรรษที่ 20 (มีต่อหน้าถัดไป)



ให้เพียงพอสำหรับค่าใช้จ่าย ไม่ควรยืมเงินเป็นค่าใช้จ่าย เพราะจะสร้างภาระเพิ่มเติมให้กับผู้เสียภาษีในอนาคต⁴ ต่อมา วินัยทางการคลังจึงถูกอธิบายในฐานะที่เป็นกรอบในทางกฎหมายมากขึ้นเรื่อย ๆ ดังที่พบในผลงานทางวิชาการของ John Mikesell⁵ ที่อธิบายว่า กรอบวินัยทางการคลังทำหน้าที่ในการจำกัดการใช้จ่ายสาธารณะ และตรวจสอบให้แน่ใจว่ามีการใช้งบประมาณที่อนุมัติไว้และการรายงานทางการเงินนั้นอย่างถูกต้อง และรักษา

(ต่อจากเชิงอรรถที่ 3)

และได้รับการยกย่องว่าเป็นบิดาแห่งการคลังสาธารณะสมัยใหม่ Richard Musgrave เชื่อว่าภาครัฐควรมีบทบาทที่สำคัญในทางเศรษฐกิจ และนักเศรษฐศาสตร์สามารถสนับสนุนการทำงานของรัฐบาลและมีส่วนช่วยให้สังคมดีขึ้น ผลงานที่มีชื่อเสียงได้แก่ หนังสือทฤษฎีการคลังสาธารณะ (The Theory of Public Finance (1959)), โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับประวัติของ Richard Musgrave ได้ที่ Mary Williams Walsh, “Richard A. Musgrave, 96, Theoretician of Public Finance, Dies”, (The New York Times, 2007), [online] Available from : <https://www.nytimes.com/2007/01/20/business/20musgrave.html> และ Steve Bradt, “Richard Musgrave, renowned pioneer of public finance, dies at 96”, (The Harvard Gazette, 2007), [online] Available from : <https://news.harvard.edu/gazette/story/2007/02/richard-musgrave-renowned-pioneer-of-public-finance-dies-at-96/> [12 มีนาคม 2565].

หนังสือทฤษฎีการคลังสาธารณะได้อธิบายภารกิจของรัฐบาลสมัยใหม่ว่า รัฐบาลควรมีหน้าที่ที่สำคัญขั้นพื้นฐานทางเศรษฐกิจ 3 ประการ ได้แก่ 1) หน้าที่ในการจัดสรรการใช้ทรัพยากรของสังคม เพื่อนำไปผลิตสินค้าสาธารณะ สินค้าเอกชน และบริการอื่น ๆ ให้เกิดประสิทธิภาพมากที่สุด ตรงกับความต้องการของคนส่วนใหญ่ในสังคม 2) หน้าที่ในการกระจายรายได้และความมั่งคั่งของสังคม เพื่อกระจายสินค้าและบริการต่าง ๆ ที่ผลิตขึ้นในสังคมจำแนกแจกจ่ายให้แก่ประชาชนทุกคนได้อย่างทั่วถึง โดยการจัดเก็บภาษีแบบก้าวหน้าและส่งเสริมสวัสดิการสังคม เช่น การประกันสังคม การศึกษาอบรมทางด้านวิชาชีพ และ 3) หน้าที่ในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เพื่อควบคุมการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจของสังคมให้เป็นไปอย่างราบรื่น มีเสถียรภาพ โดยรักษาระดับการจ้างงานให้อยู่ในระดับการจ้างงานเต็มที่ และรักษาระดับราคาหรือควบคุมอัตราเงินเฟ้อของประเทศให้คงที่, โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับแนวคิดของ Richard Musgrave ได้ที่ ประชุม โฉมฉาย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับหลักกฎหมายการคลังและการเงิน, (โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552), น. 79-156.

⁴ Richard A. Musgrave and Peggy Boswell Musgrave, Public Finance in Theory and Practice, (Limited Signed Edition McGraw Hill Higher Education, 5th ed., 1989), p. 101.

⁵ John Mikesell (มีชีวิตอยู่ระหว่าง ค.ศ. 1942-ค.ศ. 2019) ศาสตราจารย์กิตติคุณด้านรัฐประศาสนศาสตร์ และสิ่งแวดล้อม โรงเรียนรัฐประศาสนศาสตร์และสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยอินเดียนา เป็นผู้มีความเชี่ยวชาญหลายสาขากล่าวคือ การคลัง ภาษี การขายและทรัพย์สิน การบริหาร และระบบการจัดทำงบประมาณ ผลงานที่มีชื่อเสียงได้แก่ การบริหารการคลัง ทฤษฎีและทางปฏิบัติสำหรับภาครัฐ (Fiscal Administration, Analysis and Applications for the Public Sector, (1982)), โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับประวัติของ John Mikesell ได้ที่ Justin M Ross, “RIP, John L. Mikesell”, (Papers in Public Finance, 2019), [online] Available from : <https://pubfinpapers.blog/2019/09/16/rip-john-l-mikesell/> [20 เมษายน 2565] และโปรดดู Indiana University, “John Mikesell, (Paul H. O’Neill School of Public and Environmental Affairs, Indiana University)”, [online] Available from : <https://oneil.lindiana.edu/faculty-research/directory/profiles/faculty/full-time/mikesell-john.html> [20 เมษายน 2565].

ไว้ซึ่งความถูกต้องตามกฎหมายของการใช้จ่ายของหน่วยงานของรัฐ⁶ จะเห็นได้ว่า การกล่าวถึงกรอบวินัยทางการคลังในยุคแรกจะเป็นเรื่องในทางเศรษฐศาสตร์การเมือง ซึ่งเป็นแนวความคิดเกี่ยวกับบทบาทของรัฐหรือรัฐบาลที่ดีในการบริหารเศรษฐกิจของประเทศ โดยไม่ได้มีการให้ความสำคัญกับแนวคิดในทางกฎหมายมากนัก แต่จะมุ่งเน้นไปที่แนวคิดในทางเศรษฐศาสตร์ ต่อมา จึงมีการอธิบายกรอบวินัยทางการคลังในฐานะที่เป็นกฎเกณฑ์ในทางกฎหมายมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ดังนั้น กรอบวินัยทางการคลังในปัจจุบันจึงอาจแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ ได้แก่ (1) กรอบในทางเศรษฐศาสตร์ และ (2) กรอบในทางกฎหมาย โดยมีรายละเอียด กล่าวคือ

(1) กรอบในทางเศรษฐศาสตร์

กรอบในทางเศรษฐศาสตร์เป็นกรอบวินัยทางการคลังที่นำไปสู่การกำกับดูแลและบริหารด้านการคลังที่ดี อาจอยู่ในรูปของกรอบหรือกฎเกณฑ์เชิงปริมาณ มีการกำหนดตัวชี้วัดและเป้าหมายที่เป็นตัวเลขที่ชัดเจน (Numerical Indicators) ซึ่งเป็นตัวชี้วัดทางปริมาณที่ไม่ได้มีสถานะเป็นกฎหมาย เช่น กรอบความยั่งยืนทางการคลังที่กำหนดโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง⁷ หรืออยู่ในรูปของแนวทางการปฏิบัติของรัฐบาล⁸ กรอบในทางเศรษฐศาสตร์เป็นกรอบที่อาศัยกฎเกณฑ์ในทางเศรษฐศาสตร์การเมืองเป็นมาตรการสำคัญในการควบคุมตรวจสอบ เป็นการควบคุมตรวจสอบในเรื่องความเหมาะสมหรือความคุ้มค่าในทางเศรษฐกิจ เพื่อให้ฐานะทางการคลังมีเสถียรภาพ เกิดความยั่งยืนทางการคลัง ป้องกันไม่ให้เกิดความเสี่ยงหรือภาระในทางเศรษฐกิจ เช่น การรักษาดุลยภาพระหว่างรายได้กับรายจ่าย ตลอดจนการก่อหนี้สาธารณะในระดับที่มีความสามารถในการจัดการรายได้เพื่อใช้คืนได้⁹ เป็นการควบคุมตรวจสอบในทางการบริหารหรือในทางการเมือง เป็นเรื่องที่ฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบทางการเมืองต่อฝ่ายนิติบัญญัติและประชาชน

กรอบในทางเศรษฐศาสตร์ไม่สามารถถูกนำมาใช้เป็นมาตรวัดในการชี้ขาดว่าการกระทำของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองในการจัดสรรทรัพยากรของรัฐ (ไม่ว่าจะโดยอาศัยเครื่องมือทางการคลังประเภทใด เช่น รายได้สาธารณะ รายจ่ายสาธารณะ หรือหนี้สาธารณะ) นั้น ชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของฝ่ายตุลาการ ประชาชนหรือองค์กรใด ๆ ไม่สามารถนำคดีไปฟ้องต่อศาลได้ แต่จะต้องปล่อยให้เป็นเรื่องที่ฝ่ายการเมืองนำมาใช้ประกอบการควบคุมตรวจสอบ

⁶ John Mikesell, Fiscal Administration : Analysis and applications for the public sector, (Boston, Cengage Learning, 10th ed., 2017), p. 66.

⁷ สุปรียา แก้วละเอียด, กฎหมายงบประมาณของประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560), น. 169 และ น. 172.

⁸ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง สำนักนโยบายการคลัง, “รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัย เรื่อง การศึกษาวินัยทางการคลังของประเทศไทย (อดีตสู่ปัจจุบัน) และแนวทางในการเสริมสร้างวินัยทางการคลังตามหลักสากล”, น. 1.

⁹ สุปรียา แก้วละเอียด, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 7, น. 169.



ในทางการเมือง อย่างไรก็ตาม หากมีการนำกรอบในทางเศรษฐศาสตร์มาใช้เป็นเครื่องมือในการโต้แย้ง ขอให้ศาลวินิจฉัยว่าการกระทำของรัฐบาล หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายในระดับรัฐธรรมนูญ ระดับพระราชบัญญัติ หรือกฎหมายในลำดับรอง) โดยหลักแล้วองค์กรตุลาการจะไม่หยิบยกข้ออ้างข้อเถียงดังกล่าวขึ้นมาวินิจฉัยโดยใช้หลักกฎหมายที่แตกต่างกัน ในการปฏิเสธขึ้นอยู่กว่าวัตถุที่พิพาทนั้นมีสถานะในทางกฎหมายอย่างไร ซึ่งได้แก่ (ก) การกระทำทางรัฐบาล (ข) การกระทำทางปกครอง

(ก) การกระทำทางรัฐบาล

หากการกระทำนั้นเป็นเรื่องในทางนโยบาย การกระทำนั้นย่อมมีสถานะเป็นการกระทำทางรัฐบาล (อังกฤษ : Act of State, ฝรั่งเศส : Act de gouvernement) ที่ไม่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ แต่เป็นการควบคุมตรวจสอบในทางการเมือง ดังปรากฏจากแนวคำพิพากษาของศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ และศาลฎีกา กล่าวคือ (ก) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 178/2550 ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า การลงนามในความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจ ไทย-ญี่ปุ่น (JTEPA) เป็นการกระทำที่คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ ไม่ใช่เรื่องในทางปกครอง จึงมีคำสั่งไม่รับคดีไว้พิจารณา (ข) คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ 56/2555 ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องโครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานของรัฐ มาตรา 84 (1) และ (5)¹⁰ เนื่องจากเห็นว่าโครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาลจากเกษตรกรเป็นการผูกขาดตัดตอน ทำลายระบบการค้าข้าวของไทย และส่งผลกระทบต่อระบบการผลิตข้าวที่บิดเบือนกลไกการตลาด ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งไม่รับคดีไว้พิจารณา เนื่องจากคดีไม่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ และ (ค) คำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คดีหมายเลขแดงที่ อม. 211/2560 ในคดีรับจำนำข้าวของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ที่ได้รับรองว่าศาลไม่มีอำนาจวินิจฉัยว่านโยบายของรัฐบาลชอบด้วยกฎหมายหรือมีความเหมาะสมหรือไม่

¹⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 84 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ ดังต่อไปนี้

(1) สนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีและเป็นธรรมโดยอาศัยกลไกตลาด และสนับสนุนให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน โดยต้องยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจซึ่งมีบทบาทสำคัญที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีสาธารณูปโภค (...)

(5) กำกับให้การประกอบกิจการมีการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม ป้องกันการผูกขาดตัดตอน ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม และคุ้มครองผู้บริโภค (...)

(ข) การกระทำทางปกครอง

หากวัตถุที่พิพาทเป็นเรื่องในทางปกครอง ย่อมเป็นเรื่องที่อยู่ในแดนของ “ดุลพินิจโดยแท้” ของฝ่ายปกครองที่ศาลปกครองจะไม่เข้าไปควบคุมตรวจสอบ มิฉะนั้น ย่อมเป็นเรื่องที่ศาลปกครองก้าวล่วงเข้าไปใช้ดุลพินิจแทนฝ่ายปกครองเสียเอง¹¹ เป็นเรื่อง “ความคุ้มค่า” ในการบริหารราชการแผ่นดิน ดังปรากฏจากแนวคำพิพากษาของศาลปกครองในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 911/2560 ที่ศาลปกครองได้วางหลักว่า การที่ฝ่ายปกครองจะก่อสร้างหรือไม่ก่อสร้างคลองส่งน้ำเพิ่มเติมต่อจากคลองส่งน้ำสายใหญ่ฝั่งซ้าย สายที่ 2 เพื่อปล่อยน้ำลงสู่ทะเลสาบสงขลา เป็นดุลพินิจที่ฝ่ายปกครองต้องพิจารณาโดยรอบคอบ เนื่องจากต้องใช้งบประมาณและมีขั้นตอนในการดำเนินการต่าง ๆ ตามที่กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์กำหนดไว้ และรวมถึงการใช้ดุลพินิจในการเร่งรัดให้ความสำเร็จและความเร่งรีบของแต่ละโครงการ ซึ่งเป็นดุลพินิจโดยแท้ของฝ่ายปกครองที่ศาลไม่สามารถเข้าไปวินิจฉัยแทรกแซงเสมือนเป็นผู้บังคับบัญชาของฝ่ายปกครองได้

(2) กรอบในทางกฎหมาย

กรอบในทางกฎหมายเป็นกรอบวินัยทางการคลังที่กฎหมายกำหนดบังคับให้ต้องปฏิบัติตาม หรือเป็นกฎเกณฑ์ทางการคลังที่มีสภาพบังคับเป็นกฎหมาย การดำเนินการทางการคลังของรัฐไม่ว่าจะเป็นการจัดเก็บรายได้ การใช้จ่าย หรือการก่อหนี้สาธารณะจะต้องดำเนินการตามกรอบที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือ กฎหมายเป็นเครื่องมือในการกำกับการบริหารการคลังที่ดีเพื่อให้รัฐสามารถรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจไว้ได้¹² เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ระเบียบการเบิกจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลัง พ.ศ. 2551 เหล่านี้คือมาตรการทั้งหลายที่ใช้ในการควบคุมตรวจสอบโดยอาศัยกฎหมายในทางกฎหมาย

¹¹ วิษณุ วรรณุญ, “ความสำคัญของวินัยการเงินการคลังต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย”, (เอกสารวิชาการส่วนบุคคลหลักสูตรหลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 7 วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2562), น. 7.

¹² สุปริยา แก้วละเอียด, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 7*, น. 169 และ น. 171.



การกระทำใด ๆ ที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ดังกล่าว ย่อมถูกควบคุม ตรวจสอบโดยมาตรการในทางกฎหมาย ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับลักษณะและสถานะในทางกฎหมายของเครื่องมือทางการคลัง¹³ หรือการกระทำที่ไม่เคารพต่อกรอบวินัยทางการคลังในแต่ละกรณี ได้แก่¹⁴

(ก) หากมีลักษณะเป็น “การใช้อำนาจนิติบัญญัติ” ย่อมเป็นอำนาจของ ศาลรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย หากศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า ร่างกฎหมายของรัฐสมิทธิบัญญัติที่ขัดหรือแย้งกับกรอบวินัยทางการคลังที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ ศาลมีอำนาจพิจารณาพิพากษาให้บทบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไปตามมาตรา 148 วรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และหากข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ ก็ให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไปทั้งฉบับตามมาตรา 148 วรรคสาม¹⁵

¹³ “เครื่องมือทางการคลัง” เป็นคำศัพท์ในทางวิชาการในตำรากฎหมายการคลัง ซึ่งไม่ปรากฏในตำรา กฎหมายปกครองแต่อย่างใด ดังนั้น เพื่อทำความเข้าใจถึงความเชื่อมโยงระหว่างเนื้อหาในสองวิชานี้ จึงมีความจำเป็นที่จะ จำแนกและค้นหาสถานะในทางกฎหมายของเครื่องมือทางการคลังแล้วแต่กรณี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในเวลาที่มีการนำคดี เข้าสู่การพิจารณาของศาล, โปรดดู อานันท์ กระบวนศรี, “ปัญหาการควบคุมตรวจสอบ “ประชานิยม” ในประเทศไทย”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558), น. 36-41 น. 67-73 และ น. 110-111.

¹⁴ รศ. ดร.วิษณุ วัลญญ อธิบายว่า แบ่งลักษณะการควบคุมตรวจสอบออกเป็น 3 ประการ ได้แก่

(1) การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจในการออกกฎหมายหรือออกคำสั่ง อันเป็นเรื่องของกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง ซึ่งหากเป็นประเทศที่มีระบบศาลคู่ (Dualism of jurisdiction) ก็คือ บทบาทของศาลปกครอง

(2) การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการใช้จ่ายเงินของรัฐ อันได้แก่ การควบคุม ตรวจสอบโดยองค์กรตรวจเงินแผ่นดิน หรือศาลบัญชี (เช่น ในประเทศฝรั่งเศส) และ

(3) การควบคุมตรวจสอบพฤติกรรมของการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือการใช้จ่ายเงิน ซึ่งได้แก่ การตรวจสอบว่ามีการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือมีพฤติกรรมการใช้จ่ายเงินของรัฐโดยทุจริตหรือไม่ หรือมุ่งแต่จะให้เกิด ความเสียหายต่อรัฐและส่วนรวมหรือไม่ อันเป็นบทบาทหน้าที่ขององค์กรอิสระบางองค์กร เช่น คณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ หรือศาลอาญา, (โปรดดู วิษณุ วัลญญ, *อ้างแล้ว* เชิงบรรณที่ 11, น. 1.)

อย่างไรก็ตาม เพื่อขยายให้เห็นภาพรวมของการรักษาวินัยทางการคลังในความหมายอย่างกว้าง ในส่วนของกรอบในทางกฎหมาย ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าควรขยายความรวมไปถึงการควบคุมตรวจสอบการกระทำ ที่อาศัยฐานอำนาจมาจากกฎหมายในระดับรัฐธรรมนูญด้วย

¹⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 148 ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติใดขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อ พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามมาตรา 81

(1) หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่า หนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร (มีต่อหน้าถัดไป)

ตัวอย่างเช่น คำพิพากษาศาลรัฐธรรมนูญที่ 3-4/2557 เรื่อง ประธานรัฐสภาส่งความเห็นของสมาชิกรัฐสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 154 วรรคหนึ่ง (1) ว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. (เครื่องมือทางการคลังประเภท “รายจ่ายสาธารณะ” และ “หนี้สาธารณะ”) มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่¹⁶

(ข) หากมีลักษณะเป็น “การใช้อำนาจทางปกครอง” หรือที่เรียกว่าการกระทำทางปกครอง ศาลปกครองย่อมมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำดังกล่าว หากศาลปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่าเครื่องมือทางการคลังที่ฝ่ายปกครองใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินมีสถานะเป็นกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง และเห็นว่าการกระทำทางปกครองดังกล่าวไม่ชอบด้วยกรอบวินัยทางการคลังที่มีสถานะเป็นกฎหมายในระดับรัฐธรรมนูญหรือในระดับพระราชบัญญัติ ศาลปกครองย่อมมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาเพิกถอนกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองดังกล่าวตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ประกอบมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542¹⁷ ตัวอย่างเช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีหมายเลขแดงที่ พ. 12/2546 ในคดีฟ้อง

(ต่อจากเชิงอรรถที่ 15)

ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า

(2) หากนายกรัฐมนตรีเห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้ส่งความเห็นเช่นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาทราบโดยไม่ชักช้า

ในระหว่างการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัตินั้นมาขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยมิได้

ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป

ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แต่มิใช่กรณีตามวรรคสาม ให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป และให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการต่อไปตามมาตรา 81

¹⁶ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 131 ตอนที่ 53 ก ลงวันที่ 16 กรกฎาคม 2557, น. 43-44.

¹⁷ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 9 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากการกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ (มีต่อหน้าถัดไป)



เพิกถอนกฎกระทรวงว่าด้วยสินค้าที่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมจะขอลดหย่อนภาษีได้ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 5 และมาตรา 101 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 (เครื่องมือทางการคลังประเภท “รายได้สาธารณะ”) ที่มีลักษณะเป็นกฎตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542¹⁸

(ค) หากเครื่องมือทางการคลังไม่ได้มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจตามข้อ (ก) หรือข้อ (ข) แต่มีลักษณะเป็น “การใช้จ่ายเงิน”¹⁹ ตามกฎหมาย และเป็นการจ่ายเงินที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง นอกเหนือไปจากการควบคุมตรวจสอบภายในของฝ่ายปกครองแล้วย่อมเป็นอำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินที่จะแจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่ถูกตรวจสอบเรียกเงินคืนจากผู้ไม่มีสิทธิได้รับโดยชอบด้วยกฎหมาย ดำเนินการแก้ไขข้อบกพร่อง และปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องตามกฎหมาย²⁰ ตัวอย่างเช่น การตรวจสอบการจ่ายเงินอุดหนุนสมาคมฟุตบอลจังหวัดชุมพร (เครื่องมือทางการคลังประเภท “รายจ่ายสาธารณะ”) ที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบพบว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดชุมพร (อบจ. ชุมพร) จ่ายเงินอุดหนุนจำนวน 2,000,000 บาท ให้แก่สมาคมจังหวัดชุมพรตามโครงการส่งเสริมกีฬาฟุตบอลอาชีพ

(ต่อจากเชิงอรรถที่ 17)

หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

มาตรา 72 ในการพิพากษาคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(1) สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1)

¹⁸ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้ (...)

“กฎ” หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

¹⁹ ในคำรากฎหมายการคลังมักจะเรียกการควบคุมตรวจสอบประเภทนี้ว่าการตรวจเงิน (auditing)

²⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561

มาตรา 85 ในกรณีที่ผลการตรวจสอบปรากฏว่ามีข้อบกพร่องเนื่องจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี หรือแบบแผนการปฏิบัติราชการ ให้ผู้ว่าการมีหนังสือแจ้งข้อบกพร่องพร้อมทั้งข้อเสนอแนะให้ผู้รับตรวจทราบเพื่อดำเนินการแก้ไข และควบคุมหรือกำกับมิให้เกิดข้อบกพร่องขึ้นอีก แต่ผู้ว่าการต้องรับฟังคำชี้แจงและเหตุผลหรือความจำเป็นของหน่วยรับตรวจประกอบด้วย

ในกรณีตามวรรคหนึ่ง ถ้าก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือหน่วยรับตรวจที่ไม่เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ให้ผู้ว่าการแจ้งให้ผู้รับตรวจพิจารณาดำเนินการเพื่อให้มีการชดเชยค่าเสียหายแก่รัฐหรือหน่วยรับตรวจหรือดำเนินการทางวินัย แล้วแต่กรณี และเมื่อผู้รับตรวจดำเนินการเป็นประการใดแล้วให้แจ้งให้ผู้ว่าการทราบ

จังหวัดชุมพรโดยไม่มีอำนาจ การเบิกจ่ายเงินอุดหนุนดังกล่าวจึงเป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท. 0808.2/ว 74 ลงวันที่ 8 มกราคม 2553 เรื่อง การตั้งงบประมาณรายจ่ายและการใช้จ่ายงบประมาณหมวดเงินอุดหนุน ประกอบหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท. 0808.2/ว 2697 ลงวันที่ 15 มิถุนายน 2555 เรื่อง การเบิกจ่ายเงินงบประมาณหมวดเงินอุดหนุน เพื่อสนับสนุนการกีฬา คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงมีมติให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินแจ้งให้อบจ. ชุมพร ดำเนินการเรียกเงินคืนและหาผู้รับผิดชอบทางละเมิดชดเชยค่าเสียหายให้แก่ทางราชการ พร้อมทั้งให้แจ้งไปยังปลัดกระทรวงมหาดไทยและคณะกรรมการติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐเพื่อดำเนินการต่อไป²¹

(ง) ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีการกระทำตามข้อ (ข) (ค) หรือ การกระทำอื่น ๆ ที่อาจเห็นได้ว่ามี “พฤติกรรม”²² ที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบดังกล่าว หน่วยงานของรัฐที่บังคับใช้กฎหมายจะเข้ามาทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบพิจารณากำหนดโทษ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นมีความรับผิดชอบตามกฎหมายต่อไป ไม่ว่าจะเป็นความรับผิดชอบทางแพ่ง ทางอาญา ทางวินัย หรือทางวินัยการคลังและงบประมาณ เป็นการควบคุมตรวจสอบในทางกฎหมาย²³ ทั้งนี้ การกระทำหนึ่ง อาจเข้าลักษณะเป็นการกระทำความผิดตามกฎหมายหลายบทได้²⁴ ตัวอย่างเช่น ข้าราชการมีหน้าที่ ต้องนำเงินส่งคลังตามระเบียบการเบิกจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลัง พ.ศ. 2551 ฝ่าฝืน

²¹ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, “สดง. เร่งดำเนินการเรียกเงินคืน 2 ล้าน จาก อบจ. ชุมพร กรณีจ่ายเงินอุดหนุนให้สมาคมฟุตบอลจังหวัดชุมพร ส่งผลให้ราชการเสียหาย”, ข่าวประชาสัมพันธ์, [online] Available from : <https://www.audit.go.th/th/สดง-เร่งดำเนินการ-เรียกเงินคืน-2-ล้าน-จาก-อบจชุมพร> [4 พฤศจิกายน 2548].

²² Franck Waseran, Les finances publiques, (Documentation française, 9^e éd., 2018), p. 130.

²³ Aurélien Baudu, Droit des Finances Publiques, (Daloz, 3^e éd., 2021), pp. 569-572, Éric Oliva, Finances Publiques, (Sirey, 3^e éd., 2015), pp. 309-311, Jacques Buisson, Finances publiques, (Daloz, 16^e éd., 2015), pp. 85-86 Philippe Boucheix et al., Les finances publiques, (Dunod, 2019), pp. 224-227, Raymond Muzellec et al., Finances Publiques, (Sirey, 16^e éd., 2013), pp. 291-292, Stéphanie Damarey, Droit public financier, (Daloz, 2^e éd., 2021), pp. 707-708.

²⁴ ไม่ตกอยู่ภายใต้ข้อจำกัดความรับผิดชอบหลักการไม่พิจารณาโทษสองครั้งสำหรับการกระทำความผิดครั้งเดียว (Non bis in idem) เนื่องจากเป็นฐานความผิดพิเศษที่มีความสำคัญแยกต่างหากออกมาเป็นพิเศษ หลักการดังกล่าวได้รับการยืนยันเอาไว้ในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 712/2553 และที่ พง. 1/2563 ซึ่งสอดคล้องกับระบบกฎหมายมหาชนฝรั่งเศสที่เป็นแม่แบบของการควบคุมตรวจสอบวินัยทางงบประมาณและการคลังของประเทศไทย โดยที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญแห่งประเทศฝรั่งเศสได้รับรองหลักการดังกล่าวไว้เช่นกันว่า ความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังไม่ถือว่าเป็นการพิจารณาโทษซ้ำซ้อน แต่ศาลก็จะนำหลักความได้สัดส่วนหรือหลักความพอสมควรแก่เหตุ (le principe de proportionnalité) มาใช้ประกอบการพิจารณาเสมอ ในคดีปัญหาที่ต้องพิจารณาก่อนเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (la question prioritaire de constitutionnalité (QPC)) เลขที่ 2014-423 ลงวันที่ 24 ตุลาคม ค.ศ. 2014, โปรดดู Éric Oliva, op., cit., pp. 614-615.



ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย โดยนำเงินดังกล่าวฝากเข้าในบัญชีของตนเองหรือของบุคคลอื่นโดยทุจริต การกระทำดังกล่าวย่อมเข้าลักษณะเป็นความผิดฐานเจ้าพนักงานยักยอกทรัพย์โดยเจตนาตามมาตรา 147 แห่งประมวลกฎหมายอาญา²⁵ เป็นการกระทำความผิดวินัยข้าราชการอย่างร้ายแรงฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยทุจริตตามมาตรา 85 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551²⁶ เป็นการจงใจกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐทำให้ทางราชการเสียหายตามมาตรา 10 ประกอบมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539²⁷ และเป็นการกระทำความผิดทางวินัยทางงบประมาณและการคลังฐานไม่นำเงินส่งคลังตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดตามมาตรา 34 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561²⁸

²⁵ ประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา 147 ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน มีหน้าที่ซื้อ ทำ จัดการหรือรักษาทรัพย์ใด เบียดบังทรัพย์นั้นเป็นของตน หรือเป็นของผู้อื่นโดยทุจริต หรือโดยทุจริตยอมให้ผู้อื่นเอาทรัพย์นั้นเสีย ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึงสี่แสนบาท

²⁶ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

มาตรา 85 การกระทำความผิดวินัยในลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

(1) ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยทุจริต (...)

²⁷ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

มาตรา 8 ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดเชยค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

สิทธิเรียกให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่งจะมีได้เพียงใดให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดดังกล่าวออกด้วย

ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับและเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น

มาตรา 10 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำการปฏิบัติหน้าที่การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชอบ แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบ ให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้นมิกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชอบ แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบ ให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้นมิกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

²⁸ พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

มาตรา 34 วรรคหนึ่ง บรรดาเงินที่หน่วยงานของรัฐจัดเก็บหรือได้รับไว้เป็นกรณีสิทธิ ไม่ว่าจะได้รับ (มีต่อหน้าถัดไป)

ดังนั้น ถึงแม้ว่าเจ้าหน้าที่ที่กระทำความผิดจะโดนลงโทษทางวินัย ข้าราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาแล้ว ก็ไม่อาจอ้างเป็นเหตุ ที่จะไม่ต้องรับผิดชอบวินัยทางการคลังและงบประมาณ เนื่องจากกรอบวินัยการคลังและการงบประมาณ มีเจตนารมณ์ที่จะควบคุมการตรวจสอบการเงินของแผ่นดิน เพื่อป้องกันการทุจริตและความเสียหาย มิให้เกิดขึ้นแก่หน่วยงานของรัฐ ส่วนความผิดวินัยข้าราชการกำหนดขึ้นมาเพื่อเป็นกรอบควบคุมให้ ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่และกำหนดแบบแผนความประพฤติของข้าราชการ เพื่อให้ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่ ราชการเป็นไปด้วยความเรียบร้อยเหมาะสม เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายขององค์กรข้าราชการ หากข้าราชการ ผู้ใดประพฤติผิดวินัย ผู้มีอำนาจหน้าที่ลงโทษ คือ ผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานนั้น ๆ การดำเนินการทางวินัย การคลังและการงบประมาณจึงไม่เข้าซ้อนกับการดำเนินการทางวินัย เนื่องจากเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ ของกฎหมายต่างมีมาตรการกำกับดูแลการปฏิบัติงานของข้าราชการต่างกัน ทั้งนี้ เพื่อประสิทธิภาพ ในการปฏิบัติงานและเพื่อประโยชน์แก่ราชการเป็นสำคัญ²⁹

จากความและกรณีศึกษาที่กล่าวมาข้างต้นแสดงให้เห็นว่า ในทางทฤษฎี กรอบวินัยทางการคลังมีทั้งกรอบวินัยที่มีทั้งลักษณะที่เป็นกรอบในทางเศรษฐศาสตร์และกรอบในทางกฎหมาย ดังนั้น ประเด็นปัญหาที่ต้องพิจารณาต่อมา คือ “วินัยทางการคลัง” ซึ่งปัจจุบันถูกเรียกว่า “วินัยการเงิน การคลัง” ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีสถานะอย่างไร เป็นกรอบวินัย ทางการคลังที่มีลักษณะเป็นกรอบในทางเศรษฐศาสตร์หรือมีสภาพบังคับเป็นกรอบในทางกฎหมาย

มาตรา 62 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติว่า “รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ฐานะทางการเงิน การคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืนตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และ จัดระบบภาษีให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม” และวรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงิน การคลังของรัฐอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกรอบการดำเนินการทางการเงินการคลังและงบประมาณของรัฐ การกำหนดวินัยทางการคลังด้านรายได้และรายจ่ายทั้งเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ การบริหาร ทรัพย์สินของรัฐและเงินคงคลัง และการบริหารหนี้สาธารณะ” อีกทั้งต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติ วินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 เป็นกฎหมายกลางที่เกี่ยวข้องกับวินัยทางการคลังของประเทศไทย ซึ่งเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติต่าง ๆ ในพระราชบัญญัตินี้แล้วจะเห็นได้ว่า ในปัจจุบันระบบกฎหมาย การคลังไทยนำแนวคิดเรื่องกรอบวินัยทางการคลัง (ในนามของ “วินัยการเงินการคลังของรัฐ”) มาใช้

(ต่อจากเชิงอรรถที่ 28)

ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับ หรือได้รับชำระตามอำนาจหน้าที่หรือสัญญา หรือได้รับจากการให้ใช้ทรัพย์สินหรือ เก็บดอกผลจากทรัพย์สินของราชการ ให้納入คลังตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น

²⁹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟง. 1/2563



ทั้งในฐานะที่เป็นกรอบในทางเศรษฐศาสตร์และในฐานะที่เป็นกรอบในทางกฎหมาย³⁰ ดังที่พบในกรอบในทางเศรษฐศาสตร์ เช่น บทบัญญัติที่ปรากฏในหมวด 1 บททั่วไป มาตรา 6 ถึงมาตรา 9 (โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มาตรา 9 วรรคสาม ที่บัญญัติถึงข้อห้ามไม่ให้ดำเนินนโยบายประชานิยม)³¹ และกรอบในทางกฎหมาย เช่น บทบัญญัติที่ปรากฏในหมวด 3 วินัยการเงินการคลัง ซึ่งแบ่งออกเป็น 6 ส่วน ได้แก่ ส่วนที่ 1 รายได้ (มาตรา 31 ถึงมาตรา 36) ส่วนที่ 2 รายจ่าย (มาตรา 37 ถึงมาตรา 43) ส่วนที่ 3 การจัดให้ได้ว่า ซึ่งทรัพย์สินและการบริหารทรัพย์สินของรัฐ (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) บทกำหนดโทษในกรณีที่มีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐปรากฏในมาตรา 80 วรรคสอง³² โดยกำหนดให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการ

³⁰ สุปรียา แก้วละเอียต, “มาตรการลงโทษทางปกครองกรณีกระทำความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ,” ในหนังสือสัปดาห์ความคิด ชีวิตเอกบุญ หนังสือในโอกาสอายุครบ 60 ปี ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2563, น. 550.

³¹ พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

มาตรา 6 รัฐต้องดำเนินนโยบายการคลัง การจัดทำงบประมาณ การจัดหารายได้ การใช้จ่ายการบริหารการเงินการคลัง และการก่อหนี้ อย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใสและตรวจสอบได้ ทั้งนี้ ตามหลักการรักษาเสถียรภาพและการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน และหลักความเป็นธรรมในสังคม และต้องรักษาวินัยการเงินการคลังตามที่บัญญัติในพระราชบัญญัตินี้และตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด

มาตรา 7 การกู้เงิน การลงทุน การตรากฎหมาย การออกกฎ หรือการดำเนินการใด ๆ ของรัฐ ที่มีผลผูกพันทรัพย์สินหรือก่อให้เกิดภาระทางการเงินการคลังแก่รัฐ ต้องพิจารณาความคุ้มค่า ต้นทุน และผลประโยชน์เสถียรภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนความยั่งยืนทางการคลังของรัฐด้วย

มาตรา 8 รัฐพึงเสริมสร้างวินัยให้ประชาชนเสียภาษีอากรให้ครบถ้วนตามกฎหมาย

มาตรา 9 คณะรัฐมนตรีต้องรักษาวินัยในกิจการที่เกี่ยวกับเงินแผ่นดินตามพระราชบัญญัตินี้ อย่างเคร่งครัด

ในการพิจารณาเรื่องที่เกี่ยวกับนโยบายการคลัง การจัดทำงบประมาณ การจัดหารายได้ การใช้จ่ายการบริหารการเงินการคลัง และการก่อหนี้ คณะรัฐมนตรีต้องพิจารณาประโยชน์ที่รัฐหรือประชาชนจะได้รับ ความคุ้มค่า และภาระการเงินการคลังที่เกิดขึ้นแก่รัฐ รวมถึงความเสี่ยงและความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่การเงินการคลังของรัฐอย่างรอบคอบ

คณะรัฐมนตรีต้องไม่บริหารราชการแผ่นดินโดยมุ่งสร้างคามนิยมทางการเมืองที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศและประชาชนในระยะยาว

³² พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

มาตรา 80 การตรวจเงินแผ่นดินต้องกระทำด้วยความสุจริต รอบคอบ โปร่งใส เที่ยงธรรม กล่าวหาอุปราคาจากอคติ และเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล โดยให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

ในกรณีมีการกระทำความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ การสั่งลงโทษทางปกครองให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

ตรวจเงินแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 หมวด 7 วินัยการเงินการคลัง (มาตรา 95 ถึงมาตรา 103)³³

1.1.2 กรอบวินัยทางงบประมาณและการคลัง (la discipline budgétaire et financière)

ในส่วนของกรอบวินัยทางงบประมาณและการคลังนั้น มีทั้งลักษณะที่แตกต่างและสัมพันธ์กับกรอบวินัยทางการคลัง เนื่องจากกรอบวินัยทางการคลังเป็น*แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์และทางกฎหมาย* โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ แต่วินัยทางงบประมาณและ

³³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561

มาตรา 95 ในการตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ หากข้อบกพร่องที่ตรวจพบไม่มีลักษณะเป็นการทุจริต และไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือหน่วยรับตรวจ ผู้ว่าการจะแจ้งให้ผู้รับตรวจทราบเพื่อกำกับดูแลมิให้เกิดข้อบกพร่องอีกก็ได้

ในกรณีที่ข้อบกพร่องที่ตรวจพบมีลักษณะเป็นการทุจริต ให้ผู้ว่าการส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป และให้นำความในมาตรา 88 วรรคสอง มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม

ในกรณีที่ข้อบกพร่องที่ตรวจพบมีลักษณะก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือหน่วยรับตรวจหรือมีลักษณะเป็นการจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ให้ผู้ว่าการแจ้งให้ผู้รับตรวจพิจารณาดำเนินการเพื่อให้มีการชดเชยค่าเสียหายต่อรัฐหรือหน่วยรับตรวจต่อไป หรือดำเนินการทางวินัยแล้วแต่กรณี และเมื่อผู้รับตรวจดำเนินการแล้วให้แจ้งให้ผู้ว่าการทราบ

ในกรณีที่ผู้รับตรวจไม่ดำเนินการตามที่ได้รับแจ้งตามวรรคสามภายในเวลาอันสมควร ผู้ว่าการจะแจ้งให้ดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนดก็ได้

มาตรา 96 ผู้รับตรวจผู้ใดไม่ดำเนินการภายในเวลาที่ผู้ว่าการกำหนดตามมาตรา 85 วรรคสอง หรือมาตรา 95 วรรคสี่ โดยไม่มีเหตุอันสมควร ผู้ว่าการจะเสนอต่อคณะกรรมการให้ลงโทษทางปกครองแก่ผู้รับตรวจผู้นั้นก็ได้

ในการเสนอเพื่อให้ลงโทษตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ว่าการสรุปข้อเท็จจริง และพฤติการณ์ที่เป็นเหตุอันควรลงโทษทางปกครอง พร้อมทั้งข้อเสนอแนะเกี่ยวกับโทษที่สมควรลงด้วย

มาตรา 97 เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ จงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐและเป็นกรณีที่ไม่อาจดำเนินการตามมาตรา 95 วรรคสาม หรือมาตรา 96 ให้ผู้ว่าการเสนอต่อคณะกรรมการให้ลงโทษทางปกครองแก่ผู้นั้น โดยให้นำความในมาตรา 96 วรรคสอง มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม

มาตรา 98 โทษทางปกครอง มีดังต่อไปนี้

- (1) ภาคทัณฑ์
- (2) คำหนิโดยเปิดเผยต่อสาธารณชน
- (3) ปรับทางปกครอง

ในการลงโทษปรับทางปกครอง จะลงโทษปรับเป็นเงินเกินเงินเดือนสิบสองเดือนของผู้ถูกลงโทษมิได้

ในการพิจารณาโทษทางปกครองตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการคำนึงถึงความร้ายแรงแห่งพฤติกรรมที่กระทำผิดและความเสียหายที่เกิดจากการกระทำนั้น



การคลังนั้นเป็นแนวคิดทางกฎหมายที่ประเทศไทยนำมาจากระบบการตรวจสอบเงินแผ่นดินของประเทศฝรั่งเศส ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง (la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF)) กล่าวคือ กฎเกณฑ์หรือมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการเงินของรัฐที่กำหนดขึ้นมาให้เจ้าหน้าที่ของรัฐพึงปฏิบัติและห้ามปฏิบัติ เพื่อให้การบริหารจัดการทางการเงินของรัฐเป็นไปอย่างถูกต้องมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลตามวัตถุประสงค์ของการรับจ่ายเงินแผ่นดิน หากฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติ อาจได้รับโทษตามกฎหมาย³⁴ เป็นส่วนหนึ่งของกรอบในทางกฎหมาย (ง) ที่ได้กล่าวมาแล้วในข้างต้น และจะได้อธิบายโดยละเอียดในส่วนที่ 2 และส่วนที่ 3 ของบทความฉบับนี้

1.1.3 ความสัมพันธ์ระหว่าง “วินัยทางการคลัง” “วินัยทางงบประมาณและการคลัง” และ “วินัยการเงินการคลัง”

จากการศึกษาทั้งหมดที่ได้กล่าวมาในข้างต้นจะเห็นว่า “วินัยทางการคลัง” มีความหมายอย่างกว้างครอบคลุมรวมถึงกรอบในทางเศรษฐศาสตร์และกรอบในทางกฎหมาย ซึ่งมีขอบเขตที่กว้างกว่า “วินัยทางงบประมาณและการคลัง” ดังนั้น “วินัยทางงบประมาณและการคลัง” จึงเป็นส่วนหนึ่งของ “วินัยทางการคลัง” เฉพาะในส่วนที่มีสถานะเป็นกรอบในทางกฎหมาย ในกรณีนี้ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตาม อาจได้รับโทษทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนด

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบัน “วินัยทางการคลัง” ถูกนำมาใช้ในความหมายที่คลุมเครือ กล่าวคือ ระบบกฎหมายไทยใช้ถ้อยคำว่า “วินัยการเงินการคลัง” ตามความในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประกอบกับพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ในความหมายอย่างกว้าง กล่าวคือ

- (1) ความหมายที่ครอบคลุมรวมถึง “วินัยทางการคลัง” (la discipline budgétaire) และ “วินัยทางงบประมาณและการคลัง” (la discipline budgétaire et financière) ในเวลาเดียวกัน
- (2) ความหมายที่ครอบคลุมทั้งกรอบในทางเศรษฐศาสตร์และกรอบในทางกฎหมายในเวลาเดียวกัน และ
- (3) ความหมายที่ครอบคลุมไปถึงการใช้บังคับกับ “รัฐ”³⁵ และที่ใช้บังคับกับ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ”³⁶ ในเวลาเดียวกัน

³⁴ สุปรียา แก้วละเอียด, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 7, น. 180-181.

³⁵ ตัวอย่างเช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 62 วรรคหนึ่ง และพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 หมวด 1 บททั่วไป

³⁶ ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 หมวด 3 วินัยการเงินการคลัง

ด้วยองค์ความรู้จากการศึกษาเปรียบเทียบตามที่ได้กล่าวมาแล้วทั้งหมด จึงสรุปได้ว่า “วินัยทางการคลัง” มีความหมาย 2 นัย ได้แก่

(1) *วินัยทางการคลังในความหมายอย่างกว้าง* หมายถึง “กรอบการดำเนินการทางการเงินการคลังทั้งหมดที่ใช้ในการควบคุมเครื่องมือทางการเงินการคลังประเภทต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดนโยบายทางการเงินการคลัง การบริหารจัดการรายได้สาธารณะ รายจ่ายสาธารณะ หนี้สาธารณะ ทรัพย์สินของรัฐ เงินคงคลัง ตลอดจนภาระผูกพันทางงบประมาณอื่น ฯลฯ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายทางการเงินการคลังของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้ กรอบการดำเนินการดังกล่าวอาจปรากฏอยู่ในรูปของกรอบในทางเศรษฐศาสตร์ การเมือง หรือกรอบในทางกฎหมายก็ได้” และ

(2) *วินัยทางการคลังในความหมายอย่างแคบ* หมายถึง “วินัยทางการเงินการคลังในความหมายอย่างกว้างเฉพาะในส่วนที่มีสถานะเป็นกรอบในทางกฎหมาย ซึ่งมีลักษณะเป็นกฎเกณฑ์ที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องเคารพและปฏิบัติ หากเจ้าหน้าที่มีพฤติกรรมที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตาม จะได้รับโทษทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนด”

ดังนั้น “วินัยทางงบประมาณและการคลัง” จึงเป็น *วินัยทางการเงินการคลังในความหมายอย่างแคบ* ในความหมายดั้งเดิมที่มีต้นกำเนิดมาจากบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 333 ซึ่งได้รับอิทธิพลทางความคิดมาจากศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังของประเทศฝรั่งเศส ในแง่นี้ วินัยทางงบประมาณและการคลังจึงมีความหมายเฉพาะ “วินัย” ที่กำหนดให้ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” เคารพและปฏิบัติตามในหมวด 3 วินัยการเงินการคลัง ของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ตั้งแต่มาตรา 31 ถึงมาตรา 67 (ซึ่งมีสาระสำคัญอย่างเดียวกับระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544) ไม่ได้มีความหมายอย่างกว้างครอบคลุมรวมถึง “วินัย” ทั้งหมดที่ปรากฏในพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ที่กำหนดให้ “รัฐ” (ตัวอย่างเช่น หมวด 1 บททั่วไป ตั้งแต่มาตรา 6 ถึงมาตรา 9) และ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ต้องเคารพและปฏิบัติตามแต่ประการใด³⁷

1.2 องค์การตรวจสอบที่ทำหน้าที่ในการรักษาวินัยทางการคลัง และวินัยการคลัง และการงบประมาณ

1.2.1 องค์การตรวจสอบที่ทำหน้าที่ในการรักษาวินัยทางการคลัง

ควรกล่าวในเบื้องต้นเสียก่อนว่า องค์การที่ทำหน้าที่ในการรักษาวินัยทางการเงินการคลัง ไม่ได้มีแค่องค์กรตรวจสอบ แต่รวมถึงองค์กรตามกฎหมายอื่น ๆ ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องรักษาวินัย

³⁷ ต่อไปนี้ผู้เขียนจะใช้คำว่า “วินัยทางการเงินการคลัง” (หรือคำว่า “กรอบวินัยทางการเงินการคลัง” แล้วแต่บริบทของเรื่อง) โดยไม่มีคำคุณศัพท์ใด ๆ ต่อท้ายในบทความ เพื่อสื่อความหมายถึง *วินัยทางการเงินการคลังในความหมายอย่างกว้าง* และในส่วนของ *วินัยทางการเงินการคลังในความหมายอย่างแคบ* ผู้เขียนจะใช้คำว่า “วินัยการคลังและการงบประมาณ” หรือ “วินัยทางการเงินการคลังในความหมายอย่างแคบ”



ทางการคลัง เช่น คณะรัฐมนตรี ที่มีหน้าที่ต้องรักษาวินัยทางการคลังตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 164 (2) ประกอบพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 9 เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การรักษาวินัยทางการคลังจะบังเกิดผลสำเร็จได้ก็ต่อเมื่อมีการควบคุมตรวจสอบ โดยองค์กรตรวจสอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง องค์กรตรวจสอบจากภายนอกของหน่วยรับตรวจ (des services contrôlés) ที่มีความเป็นอิสระ เพื่อให้กรอบวินัยทางการคลังได้รับการเคารพและปฏิบัติตามอย่างแท้จริง หลักการดังกล่าวปรากฏในปฏิญญาลิม่าว่าด้วยแนวทางการปฏิบัติในการตรวจเงินแผ่นดิน ค.ศ. 1977 (la déclaration de Lima sur les lignes directrices du contrôle des finances publiques (1977)) ซึ่งเป็นหลักการในการจัดตั้งองค์กรตรวจเงินแผ่นดิน (Founding Principles) ขององค์การสถาบันการตรวจสอบสูงสุดระหว่างประเทศ (อังกฤษ : International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI), ฝรั่งเศส : l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques)³⁸ รวมถึงลักษณะของการตรวจเงินแผ่นดิน ตลอดจนรูปแบบการตรวจเงินแผ่นดินและการพิจารณาวินิจฉัย ความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง

หลักความเป็นอิสระขององค์กรตรวจสอบปรากฏในปฏิญญาลิม่าว่าด้วย แนวทางการปฏิบัติในการตรวจเงินแผ่นดิน ค.ศ. 1977 หมวดที่ 3 การตรวจสอบภายในและการตรวจสอบภายนอก (Section 3. Contrôle interne et externe) และหลักความเป็นอิสระของสถาบันตรวจเงินแผ่นดินในหมวดที่ 5 (Section 5. Indépendance des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques) ดังนี้³⁹

หมวดที่ 3 การตรวจสอบภายในและการตรวจสอบภายนอก

1. การตรวจสอบภายในเป็นบริการที่จัดให้มีขึ้นภายในองค์กร หรือหน่วยงาน แต่การตรวจสอบภายนอกดำเนินการโดยบุคคลหรือหน่วยงานที่มีได้เป็นส่วนหนึ่งของ หน่วยรับตรวจ ลักษณะงานของสถาบันตรวจเงินแผ่นดินเป็นงานตรวจสอบภายนอก

2. แม้ว่าโดยทั่วไปหน่วยตรวจสอบภายในจะอยู่ภายใต้การบังคับบัญชา ของหัวหน้าสูงสุดขององค์กร แต่หน่วยตรวจสอบภายในก็จำเป็นต้องมีความเป็นอิสระในระดับที่เหมาะสม ทั้งทางด้านหน้าที่ความรับผิดชอบและทางด้านฐานะภายในองค์กรเท่าที่จะเป็นไปได้

³⁸ องค์การสถาบันการตรวจสอบสูงสุดระหว่างประเทศเป็นกลุ่มความร่วมมือระหว่างประเทศ ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลความเห็นเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของรัฐสมาชิก โดยจะมีการประชุม ร่วมกันทุก 3 ปี หรือเมื่อปรากฏพฤติการณ์พิเศษอาจประชุมก่อนถึงกำหนดก็ได้ ซึ่งตัวแทนของรัฐสมาชิกจะร่วมลงมติ ในเรื่องที่เข้าประชุม และผลจากมติดังกล่าวถือเป็นมาตรฐานในการดำเนินงานของ INTOSAI ซึ่งมีชื่อเรียกแตกต่างกันออกไป เช่น ปฏิญญา (Declaration) แนวทางปฏิบัติ (Guideline), โปรโตคอล ภัทรวรินทร์ บุญชู, “ปัญหาการควบคุมตรวจสอบ วินัยการเงินการคลังของรัฐ ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560”, (วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตร ดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2562), น. 43.

³⁹ ถอดความเป็นภาษาไทยโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, “ปฏิญญาสากลว่าด้วยการตรวจเงิน แผ่นดิน (Lima declaration of guidelines on auditing precepts)”, น. 8-9.

3. สถาบันตรวจเงินแผ่นดินในฐานะที่เป็นหน่วยตรวจสอบภายนอก จะต้องประเมินประสิทธิภาพของหน่วยตรวจสอบภายใน เพื่อจัดแผนงานตรวจสอบของตนให้เหมาะสม โดยให้เกิดความร่วมมือระหว่างสถาบันตรวจเงินแผ่นดินและหน่วยตรวจสอบภายใน และป้องกันการดำเนินงานที่ซ้ำซ้อนกัน

หมวดที่ 5 ความเป็นอิสระของสถาบันตรวจเงินแผ่นดิน

1. สถาบันตรวจเงินแผ่นดินจะสามารถปฏิบัติงานตามหน้าที่ได้อย่างเที่ยงตรงมีประสิทธิภาพก็ต่อเมื่อเป็นอิสระจากหน่วยรับตรวจ และได้รับความคุ้มครองให้ปลอดจากอิทธิพลภายนอก

2. ถึงแม้ว่าจะไม่มีสถาบันใด ๆ ของรัฐที่เป็นอิสระอย่างสมบูรณ์ เพราะถึงอย่างไรก็ยังเป็นส่วนหนึ่งของรัฐอยู่ แต่กระนั้น สถาบันตรวจเงินแผ่นดินจะต้องมีความเป็นอิสระในระดับที่สูงพอ ทั้งในด้านหน้าที่และรูปองค์การที่จะทำให้สามารถปฏิบัติภารกิจในหน้าที่ของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3. การจัดให้มีสถาบันตรวจเงินแผ่นดินและระดับความเป็นอิสระที่สถาบันตรวจเงินแผ่นดินจำเป็นต้องมี ควรเป็นข้อกำหนดอย่างหนึ่งในรัฐธรรมนูญ ส่วนรายละเอียดอาจจะกำหนดไว้ในกฎหมาย สถาบันตรวจเงินแผ่นดินจะต้องได้รับการปกป้องทางกฎหมายจากศาลสูงอย่างเพียงพอ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการก้าวล่วงความเป็นอิสระและอำนาจการตรวจสอบของสถาบันตรวจเงินแผ่นดิน

ความตามหมวดที่ 3 และหมวดที่ 5 ของปฏิญญาลิมาวาด้วยแนวทางการปฏิบัติในการตรวจเงินแผ่นดิน ค.ศ. 1977 ดังที่กล่าวมาข้างต้น นำมาสู่การตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่รักษาวินัยทางการคลังของประเทศสมาชิกองค์การสถาบันการตรวจสอบสูงสุดระหว่างประเทศ จำนวน 194 ประเทศ อันอาจจำแนกออกได้เป็น 4 รูปแบบ ได้แก่ (1) รูปแบบบุคคลคนเดียว (Westminster System) ซึ่งมีที่มาจากประเทศอังกฤษและถูกนำไปใช้ในกลุ่มประเทศในเครือจักรภพแห่งประชาชาติ (2) รูปแบบองค์กรตุลาการ (Napoleonic System) ซึ่งมีที่มาจากประเทศฝรั่งเศสและถูกนำไปใช้ในประเทศอื่น ๆ ในทวีปยุโรป รวมถึงประเทศในแถบแอฟริกาที่ใช้ภาษาฝรั่งเศส (3) รูปแบบคณะกรรมการ (Board System) ซึ่งมักใช้ในประเทศในทวีปเอเชีย และ (4) รูปแบบผสม (Hybrid System) ซึ่งมักจะอยู่ในทวีปยุโรปและทวีปแอฟริกา⁴⁰ สำหรับประเทศไทยนั้น ด้วยประวัติศาสตร์กฎหมายไทยที่ได้รับอิทธิพลจากทั้งระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common law) และระบบกฎหมายภาคพื้นทวีป (Civil law) องค์กรตรวจเงินแผ่นดินของไทยจึงมีลักษณะรูปแบบผสม กล่าวคือ มีทั้งบุคคลคนเดียว (ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน) องค์กรตุลาการ (ศาลปกครอง) และคณะกรรมการ (คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง ในช่วงก่อนที่จะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561)

⁴⁰ ภัทรวิรินทร์ บุญชู, “การปฏิรูปองค์กรพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังของประเทศไทย”, รายงานสืบเนื่องการประชุมวิชาการระดับชาติ นิติพัฒน-ธรรมศาสตร์ ครั้งที่ 1, (มกราคม 2559), น. 38.

1.2.2 องค์การตรวจสอบที่ทำหน้าที่ในการรักษาวินัยการคลังและการงบประมาณ

ในส่วนที่เกี่ยวกับกรอบวินัยการคลังและการงบประมาณ นั้น ในประเทศฝรั่งเศสซึ่งเป็นประเทศต้นแบบของแนวคิดดังกล่าว องค์การที่มีบทบาทสำคัญในการรับผิดชอบหน้าที่นี้ได้แก่ ศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง (la Cour de discipline budgétaire et financière) เพื่อให้เป็นไปตามหลักการพื้นฐานทางการคลังมหาชนของประเทศฝรั่งเศส ซึ่งปรากฏในปณิญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมืองที่เรียกร้องให้มีการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินภาษีของประชาชนโดยฝ่ายปกครอง ทั้งนี้ ศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังเป็นหนึ่งในสามองค์กรตุลาการทางการคลังของประเทศฝรั่งเศส (les juridictions financières en France) ซึ่งมีเจตนาารมณ์ในการอุดช่องว่างของศาลบัญชีและศาลบัญชีภาคที่มีอำนาจหน้าที่หลักในการควบคุมตรวจสอบ “การจ่ายเงิน” แผ่นดินเท่านั้น แต่ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการลงโทษ “พฤติกรรม” ของเจ้าหน้าที่ที่ฝ่าฝืนต่อกรอบวินัยการคลังและการงบประมาณแต่ประการใด รูปแบบองค์กรของศาลบัญชีและศาลบัญชีภาคจึงนำมาสู่ข้อวิจารณ์ว่ายังคงไม่ก่อให้เกิดความเกรงกลัวต่อกฎหมาย และไม่เกิดความรู้สึกสำนึกว่าต้องเคารพและปฏิบัติตามกฎหมายการคลัง

ในส่วนของประเทศไทย องค์การที่มีบทบาทหน้าที่ดังกล่าว ได้แก่ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (และคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังในอดีต) เพื่อให้เป็นไปตามเจตนาารมณ์ของการปฏิรูปกฎหมายมหาชนก่อนที่จะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ต้องการอุดช่องว่างในการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของฝ่ายปกครองที่ในอดีตแล้วมักจะเป็นเรื่องของการควบคุมตรวจสอบภายในฝ่ายปกครองด้วยตนเอง ทำให้เป็นการควบคุมตรวจสอบทางการคลังที่ไม่มีประสิทธิภาพ ในขณะที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นองค์กรควบคุมตรวจสอบภายนอกฝ่ายปกครองกลับทำได้เพียงการตรวจสอบ “การจ่ายเงิน” เท่านั้น ไม่สามารถลงโทษเจ้าหน้าที่ซึ่งมี “พฤติกรรม” ที่ฝ่าฝืนตามมาตรการทางการคลังแต่ประการใด ประเทศไทยจึงรับเอาแนวคิดเรื่องความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังของประเทศฝรั่งเศสมาปรับใช้เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวเป็นการ “ป้องกัน” ไม่ให้เจ้าหน้าที่กระทำความผิดตามกฎหมายการคลัง ซึ่งเป็นอีกความรับผิดชอบหนึ่งแยกออกมาต่างหากจากความรับผิดทางวินัยข้าราชการ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ และความรับผิดทางอาญาที่เคยปรากฏอยู่แล้วแต่เดิมในอดีต

บทความนี้จะกล่าวถึงภารกิจในการรักษา “วินัยทางงบประมาณและการคลัง” โดยศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังของประเทศฝรั่งเศสกับทั้งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินของประเทศไทยโดยละเอียดใน *ส่วนที่ 2* และใน *ส่วนที่ 3*

ส่วนที่ 2 ศาลทางการคลังของประเทศฝรั่งเศส : ศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง (la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF))

ในการปฏิรูปการเมืองในช่วงทศวรรษที่ 90 นักกฎหมายมหาชนคนสำคัญที่มีบทบาทในการปฏิรูปการเมืองไทยในส่วนที่เกี่ยวกับกฎการคลังมหาชน ได้แก่ ศ. ดร.อมร จันทรมานูญ ศ. ดร.ปรีชา สุวรรณทัต รศ. ดร.วิชญ์ วรวิญญู ศ. ดร.อรพิน ผลสุวรรณย์ สบายรูป และ ศ. ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์

ขอสงวนลิขสิทธิ์ตามกฎหมาย โดยห้ามคัดลอก ทำซ้ำ ดัดแปลงหรือนำส่วนใดส่วนหนึ่งไปเผยแพร่สู่ภายนอก

โดยไม่ได้รับอนุญาต เว้นแต่เป็นการอ้างอิงในทางวิชาการ หากฝ่าฝืนมีโทษทางกฎหมาย

ต่อมา ในการปฏิรูปการเมืองไทยครั้งล่าสุดในช่วง พ.ศ. 2557-2558 นักกฎหมายมหาชนที่มีบทบาทสำคัญ ได้แก่ ศ. ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และ รศ. ดร.สุปรียา แก้วละเอียต นักกฎหมายมหาชนเหล่านี้สำเร็จการศึกษาจากประเทศฝรั่งเศส ดังนั้น จึงไม่น่าแปลกใจที่พบอิทธิพลของระบบกฎหมายการคลังของประเทศฝรั่งเศสในระบบกฎหมายการคลังของประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง แนวความคิดเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบวินัยทางงบประมาณและการคลัง (la discipline budgétaire et financière)

หลักการพื้นฐานทางการคลังมหาชนของประเทศฝรั่งเศสปรากฏในมาตรา 15 ของปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง (la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen) บัญญัติว่า “สังคมย่อมมีสิทธิเรียกให้หน่วยงานสาธารณะทุกหน่วยงานรายงานการปฏิบัติการกิจในส่วนที่ตนรับผิดชอบอยู่นั้นได้”⁴¹ หลักการนี้นอกจากจะเห็นได้ชัดว่ามีคุณค่าทางรัฐธรรมนูญแล้ว ยังมีความสำคัญทั้งในทางทฤษฎีและในเชิงสัญลักษณ์เป็นอย่างมาก ดังปรากฏจากคำจารึกนี้บนหน้าจั่วของอาคารที่ทำการของศาลบัญชี มาตรานี้เป็นหลักการพื้นฐานของการควบคุมทางการคลังสาธารณะทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นการควบคุมด้านตุลาการ (ศาลบัญชี ศาลบัญชีภาค และศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง) การจัดทำบัญชีของฝ่ายปกครอง หรือแม้แต่การควบคุมทางการเมืองผ่านทางรัฐบัญญัติปิดปีงบประมาณ (la loi de règlement)⁴²

ในส่วนของการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ นั้น ประเทศฝรั่งเศสมีระบบการควบคุมตรวจสอบวินัยการคลังและการงบประมาณโดยองค์กรศาล ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ศาล ได้แก่ ศาลบัญชี (la Cour des comptes (C.comptes)) ศาลบัญชีภาค (les chambres régionales des comptes (CRC)) และศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง (la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF))⁴³ ศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังมีลักษณะเป็นศาลทางการคลังเช่นเดียวกับศาลบัญชี แต่ก็มีสถานะเป็นศาลปกครองด้วย เนื่องจากการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังต้องอุทธรณ์ต่อสภาแห่งรัฐ (le Conseil d'État)⁴⁴

⁴¹ สำนวนแปลของรูดานันท์ นิพิฏฐกุล จากความในภาษาฝรั่งเศส la société a droit de demander compte à tout agent public de son administration, เว็บไซต์ศิลปะ-วัฒนธรรม เผยแพร่วันที่ 26 สิงหาคม 2563, [online] Available from : https://www.silpa-mag.com/this-day-in-history/article_1943 [21 สิงหาคม 2565].

⁴² Franck Waseran, *supra* note 22, p. 63.

⁴³ Vincent Dussart, “สถานะและบทบาทหน้าที่ของศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีทางการคลังในฝรั่งเศส (La place et le rôle des juridictions financières)”, การบรรยายทางวิชาการ เรื่อง La place et le rôle des juridictions financières, 6 ตุลาคม 2558, ถอดความและเรียบเรียงโดย นางสาวนรรธพร สัตยารักษ์, วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ 17 ฉบับที่ 1 (มกราคม-มีนาคม) 2560, น. 1.

⁴⁴ อานันท์ กระบวนศรี, “เหลียวหลัง แลหน้า 2 ทศวรรษ “วินัยทางการคลัง” ในประเทศไทย : พัฒนาการทางความคิดจาก “วินัยทางงบประมาณและการคลัง” สู่ “วินัยการเงินการคลังของรัฐ” (ตอนที่ 1)”, วารสารกฎหมายปกครอง, (ปีที่ 34 ตอนที่ 1, 2565), น. 112-116.



อนึ่ง เพื่อทำความเข้าใจขอบเขตอำนาจของศาลบัญชีและศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังของประเทศฝรั่งเศส จะต้องเริ่มจากการทำความเข้าใจตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้มีอำนาจสั่งจ่าย (Ordonnateur)⁴⁵ และเจ้าพนักงานบัญชี (Comptable) ซึ่งระบบกฎหมายการคลังฝรั่งเศสมีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างผู้มีอำนาจสั่งจ่ายและเจ้าพนักงานบัญชี เรียกว่า *หลักการแบ่งแยกระหว่างผู้มีอำนาจสั่งจ่ายและเจ้าพนักงานบัญชี (la séparation des ordonnateurs et des comptables)*⁴⁶ อันเป็นหลักการทั่วไปที่ใช้กับการบริหารรัฐกิจทุกกรณีของประเทศฝรั่งเศส เพื่อให้เกิดการถ่วงดุลอำนาจและควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินระหว่างกันและกัน (deux autorités indépendantes l'une de l'autre)⁴⁷ หลักการนี้กำหนดให้ *ผู้มีอำนาจสั่งจ่าย* เป็นผู้มีอำนาจในการสั่งให้รับหรือจ่ายเงิน กล่าวคือเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจสร้างรายได้และรับชำระหนี้จากลูกหนี้ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นภาษี ค่าปรับ หรือรายได้อื่นใด รวมถึงอำนาจในการก่อหนี้ผูกพันและสั่งให้จ่ายเงินชำระหนี้ ไม่ว่าจะเป็นการจ่ายเงินตามสัญญา ค่าชดเชยเยียวยาความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือรายจ่ายอื่นใด ทั้งนี้ ผู้มีอำนาจสั่งจ่ายมักจะอยู่ในตำแหน่งระดับสูงในแต่ละกระทรวง เช่น รัฐมนตรีหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายโดยมี *เจ้าพนักงานบัญชี* ทำหน้าที่จ่ายเงินตามคำสั่งของผู้มีอำนาจสั่งจ่าย⁴⁸ โดยเจ้าพนักงานบัญชีไม่ได้อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของผู้มีอำนาจสั่งจ่าย แต่จะถูกแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจ การคลัง และอธิปไตยทางอุตสาหกรรมและดิจิทัล (Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique)⁴⁹ และอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาตรวจสอบโดยสำนักการคลังสาธารณะ

⁴⁵ มีข้อสังเกตว่า นักกฎหมายไทยได้เรียก “Ordonnateur” ว่า “ผู้มีอำนาจสั่งจ่าย” และได้กลายเป็นถ้อยคำที่ใช้กันเป็นการทั่วไปแล้วในปัจจุบัน แต่พึงระมัดระวังว่า “Ordonnateur” ไม่ได้มีเพียงอำนาจในส่วนของการจ่ายสาธารณะ แต่ยังรวมถึงการรับสาธารณะด้วย ดังนั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่าควรจะแปล “Ordonnateur” ว่า “ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจทางการคลัง” น่าจะสอดคล้องกับบทบาทของ “Ordonnateur” มากกว่า

⁴⁶ การแบ่งแยกอำนาจระหว่างผู้มีอำนาจสั่งจ่ายและผู้จ่ายเงินตั้งแต่แรกมีความสำคัญเป็นอย่างมาก และเป็นหนึ่งในปัจจัยสำคัญที่ทำให้การใช้จ่ายเงินของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐของประเทศฝรั่งเศสเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมายมาตั้งแต่ต้น ปัญหาการใช้จ่ายเงินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายที่จะเข้าสู่การพิจารณาขององค์กรตรวจสอบจากภายนอก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง โดยศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังจึงมีปริมาณไม่มากนัก หากเปรียบเทียบกับคดีที่เข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินของประเทศไทยในแต่ละปี

⁴⁷ Frank Mordacq, Les finances publiques, (Presses Universitaires de France /Humensis, 5^e éd., 2018), p. 58-59.

⁴⁸ William Gilles, Les principes budgétaires et comptables publics, (LGDJ, 2009), pp. 189-204.

⁴⁹ กระทรวงการคลังของประเทศฝรั่งเศสมีการปรับเปลี่ยนชื่อและโครงสร้างของกระทรวงหลายครั้งเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลและสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองของประเทศในแต่ละยุคสมัย เช่น กระทรวงเศรษฐกิจการคลังและอุตสาหกรรม (Ministère de l'Économie des Finances et de l'Industrie, 2010-2012) กระทรวงการคลังและการบัญชีสาธารณะ (Ministère des Finances et des Comptes Publics, 2014-2016) (มีต่อหน้าถัดไป)

(la Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP))⁵⁰ เพื่อทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบคำสั่งจ่ายเงินของผู้มีอำนาจสั่งจ่ายว่าถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องหรือไม่ ก่อนปฏิบัติการจ่ายเงินชำระหนี้ อย่างอิสระปราศจากการแทรกแซงของผู้มีอำนาจสั่งจ่าย⁵¹

สำหรับความเป็นมาเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรศาล นั้น ประเทศฝรั่งเศสมีการจัดตั้งศาลบัญชีเมื่อปี ค.ศ. 1807 โดยมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบความถูกต้องของบัญชีที่จัดทำโดยเจ้าพนักงานบัญชีตามมาตรา 47-2 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งประเทศฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 และมาตรา 58-5 ของรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 2001-692 ลงวันที่ 1 สิงหาคม ค.ศ. 2001 ว่าด้วยกฎหมายการเงินการคลัง (loi organique no 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances - LOLF) ต่อมา ในปี ค.ศ. 1982 ประเทศฝรั่งเศสมีการกระจายอำนาจไปยังท้องถิ่นมากขึ้น เกิดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความอิสระในการปกครองตนเองภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความอิสระในการบริหารจัดการทางการเงินการคลังของตนเอง ดังนั้น ในการควบคุมตรวจสอบทางการเงินการคลัง จึงต้องมีการขยายไปยังท้องถิ่นด้วย จึงเกิดศาลบัญชีภาคขึ้นมามีหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณหรือการเงินของบรรดาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อแบ่งเบาภาระของศาลบัญชี

จึงอาจกล่าวได้ว่า ศาลบัญชีภาคเกิดขึ้นมาจากแนวคิดในการกระจายอำนาจจากรัฐไปยังราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ในอดีต มีการกระจายอำนาจในระดับภาคเป็น 22 ภาค จึงมีศาลบัญชีภาคจำนวน 22 แห่ง ตามการแบ่งเขตการปกครองของประเทศฝรั่งเศส ปัจจุบัน เขตการปกครองคงเหลือเพียง 13 ภาค ส่งผลให้ศาลบัญชีภาคเหลือเพียง 13 แห่ง ตามการแบ่งเขตการปกครอง ทั้งนี้ ศาลบัญชีภาคตรวจสอบเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่รวมถึงราชการบริหารส่วนภูมิภาค ศาลบัญชีภาคมีความเป็นอิสระต่อศาลบัญชี ไม่ขึ้นตรงต่อกัน เว้นแต่การใช้อำนาจตุลาการ คำวินิจฉัยของศาลบัญชีภาคจะสามารถอุทธรณ์ไปที่ศาลบัญชีได้ ซึ่งนอกเหนือจากเรื่องนี้แล้วศาลบัญชีและศาลบัญชีภาคก็มีความเป็นอิสระต่อกัน

(ต่อจากเชิงอรรถที่ 49)

กระทรวงเศรษฐกิจและการคลัง (Ministère de l'Économie et des Finances, 2016-2020) กระทรวงเศรษฐกิจและการคลังและการกระตุ้นเศรษฐกิจ (Ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance, 2020-2022) และกระทรวงเศรษฐกิจ การคลัง และอธิปไตยทางอุตสาหกรรมและดิจิทัล (Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique, 2022-ปัจจุบัน) จะเห็นได้ว่าความเปลี่ยนแปลงภารกิจของฝ่ายปกครองดังกล่าวได้สะท้อนให้เห็นถึงการปรับตัวของภารกิจของรัฐให้สอดคล้องกับสภาพสังคมได้เป็นอย่างดี

⁵⁰ Frank Mordacq, *supra* note 47, pp. 63-64.

สำนักการคลังสาธารณะ (La direction générale des Finances publiques (DGFIP)) เกิดจากการรวบรวมกิจการของสำนักการภาษี (la direction générale des Impôts) และสำนักการบัญชีสาธารณะ (la direction générale de la Comptabilité publique) ตามรัฐกฤษฎีกาที่ 2008-310 ลงวันที่ 3 เมษายน ค.ศ. 2008, (โปรดดู Jean - Luc Albert, *Finances Publiques*, (Dalloz, 11^e éd., 2019), p. 334).

⁵¹ เอื้ออารีย์ อึ้งจะนิล, หลักกฎหมายการคลัง, (วิญญูชน : พิมพ์ครั้งที่ 2, 2565), น. 333-334.



เช่น การจัดทำแผนปฏิบัติงาน แต่ละภาคก็สามารถจัดทำกันเองโดยไม่ต้องหารือกับศาลบัญชี สามารถเสนองบประมาณได้โดยตรงต่อนายกรัฐมนตรี ไม่ต้องผ่านทางศาลบัญชี ปัจจุบันอำนาจของศาลบัญชีภาคปรากฏในประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลทางการเงินคลัง (le Code des Juridictions Financières) ตั้งแต่มาตรา L. 211-1 เป็นต้นไป⁵²

ต่อมา ในปี ค.ศ. 1948 ได้มีการก่อตั้งศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง เพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบและลงโทษผู้มีอำนาจสั่งจ่ายที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายการคลัง ตามความในรัฐธรรมนูญหมายเลข 48-1484 ลงวันที่ 25 กันยายน ค.ศ. 1948⁵³ อาจกล่าวได้ว่า ศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังจัดตั้งขึ้นเพื่อเติมเต็มการปฏิบัติหน้าที่ของศาลบัญชี โดยเน้นไปที่การลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐ⁵⁴ อันเป็นการเติมเต็มภารกิจเดิมของศาลบัญชีที่มีเพียงอำนาจในการตรวจสอบความถูกต้องเหมาะสมของ “บัญชี” ที่จัดทำโดยเจ้าพนักงานบัญชีเท่านั้น แต่ไม่มีอำนาจลงโทษเจ้าพนักงานบัญชีในกรณีที่ปรากฏความผิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานบัญชี ก็จะมีการดำเนินการทางวินัยหรือทางอาญาเพื่อให้มีการดำเนินการลงโทษต่อไป ศาลบัญชีไม่สามารถควบคุมตรวจสอบพฤติกรรมผู้มีอำนาจสั่งจ่าย ถึงแม้ว่า ในความเป็นจริงจะเป็นผู้ที่มิชอบและความรับผิดชอบทางการเงินคลังมากกว่าเจ้าพนักงานบัญชี นอกจากนี้ การควบคุมตรวจสอบโดยศาลบัญชีอย่างมาก็ทำได้แต่เพียงการเรียกเงินคืนจากเจ้าพนักงานบัญชีเท่านั้น ไม่ได้มีบทลงโทษในลักษณะที่เป็นการป้องปรามไม่ให้ผู้ที่มีหน้าที่ทางการเงินคลังเกิดความระมัดระวัง ไม่กล้าที่จะกระทำความผิด ระบบการควบคุมตรวจสอบทางการเงินคลังโดยศาลบัญชีเพียงอย่างเดียวจึงไม่สามารถทำหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบทางการเงินคลังได้อย่างมีประสิทธิภาพ

เพื่ออุดช่องโหว่ที่มีอยู่ในระบบการคลังและการงบประมาณของประเทศ นักกฎหมายมหาชนของประเทศฝรั่งเศสจึงเสนอให้มีการตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรศาลที่มีอำนาจลงโทษผู้กระทำความผิดทางวินัยการคลังและการงบประมาณ มีอำนาจพิพากษาการกระทำที่ละเมิดรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการบริหารรายรับและรายจ่ายหรือทรัพย์สินของสาธารณะ⁵⁵ เนื่องจากองค์กรศาลเป็นองค์กรที่มีความอิสระและเป็นกลาง ปราศจากการแทรกแซงของฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายบริหาร อันนำมาสู่การจัดตั้งศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังเมื่อปี ค.ศ. 1948 (la Cour de Discipline Budgétaire et Financière, CDBF) ที่ประกอบด้วยผู้พิพากษาจากศาลบัญชีและสภาแห่งรัฐ โดยมีประธานศาลบัญชีเป็นประธานศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังโดยตำแหน่ง⁵⁶ ที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการบริหารจัดการ

⁵² Franck Waserman, *supra* note 22, pp. 190-193.

⁵³ Michel Lascombe et Xavier Vandendriessche, *Les finances publiques*, (Daloz, 9^e éd., 2017), pp. 36-37.

⁵⁴ Stéphanie Damarey, *supra* note 23, pp. 375-376.

⁵⁵ อรรถพร ผลสุวรรณ สบายรูป, วินัยทางงบประมาณและการคลัง, (โครงการวิจัยทางวิชาการนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545), น. 3.

⁵⁶ Franck Waserman, *supra* note 22, pp. 130-132.

งบประมาณของผู้มีอำนาจสั่งจ่าย เพื่อเสริมสร้างความรับผิดชอบทางการคลังของผู้มีอำนาจสั่งจ่าย ที่โดยปกติแล้วมักจะหลุดพ้นไปจากความรับผิดชอบทางการเมือง ทางอาญา และในทางแพ่ง⁵⁷ ทั้งนี้ ปัจจุบัน กฎหมายเกี่ยวกับศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังบัญญัติไว้ในบรรพ 3 ของประมวลกฎหมาย ว่าด้วยศาลทางการคลัง ตามรัฐบัญญัติเลขที่ 95-851 ลงวันที่ 24 กรกฎาคม ค.ศ. 1995 อย่างไรก็ตาม ศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังไม่มีอำนาจเหนือรัฐมนตรีและผู้บริหารท้องถิ่น และเมื่อพิจารณา จากสถิติคดีและแนวคำพิพากษาของศาล จะเห็นได้ว่ามีคดีขึ้นสู่ศาลน้อยมากและศาลมักจะพิพากษา ลงโทษปรับเป็นเงินจำนวนไม่มาก⁵⁸

ศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีการคลัง เช่น การดำเนินการผูกพันรายจ่ายโดยไม่เคารพกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการผูกพันรายจ่ายตามประมวลกฎหมาย ว่าด้วยศาลทางการคลัง มาตรา L. 313-1 (โดยเฉพาะเรื่องของการจัดซื้อจัดจ้างตามประมวลกฎหมาย จัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ) การปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบเพื่อประโยชน์อันเป็นส่วนตัวหรือประโยชน์ใด ๆ อันทำให้เกิดความเสียหายแก่การคลังสาธารณะตามมาตรา L. 313-6⁵⁹ ผู้มีสิทธิฟ้องคดี คือ บุคคลตามมาตรา L. 314-1 ได้แก่ ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบด้านการคลัง และการงบประมาณ รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบหน่วยงานที่ก่อให้เกิดความผิดขึ้น ศาลบัญชีและอัยการประจำ ศาลบัญชีหรือศาลบัญชีภาค และเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาให้หน่วยงานชดเชยค่าเสียหายหรือค่าปรับใด ๆ ตามมาตรา L. 313-12 ทั้งนี้ ในการพิจารณาคดีวินัยการคลังและการงบประมาณมีลักษณะเทียบได้ กับการกล่าวหาและการลงโทษทางอาญา ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องได้รับความคุ้มครองขั้นพื้นฐานในระดับเดียว กับการพิจารณาคดีอาญา เช่น การพิจารณาโดยเปิดเผย⁶⁰ ในการพิพากษาคดีศาลจะลงโทษปรับ ตามความร้ายแรงของความผิด อัตราการปรับสูงสุด คือ ปรับเป็นจำนวนสองเท่าของรายได้สุทธิประจำปี ของผู้กระทำความผิด อย่างไรก็ตาม การลงโทษทางวินัยการคลังและการงบประมาณไม่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนิน คดีอาญาและการดำเนินการทางวินัย หากศาลพิพากษาลงโทษจะต้องตีพิมพ์เผยแพร่คำพิพากษาทั้งหมด

⁵⁷ Aurélien Baudu, *supra* note 23, p. 427.

⁵⁸ Franck Waserman, *supra* note 22, p. 69.

⁵⁹ Vincent Dussart, *อ้างแล้ว* เชิงอรรถที่ 43, น. 18.

⁶⁰ หลักการสำคัญที่ศาลจะต้องเคารพ ได้แก่ หลักประกันสิทธิในการต่อสู้คดีแก่คู่กรณีในการที่จะได้รับ การพิจารณาคดีที่เป็นธรรม (Due Process) ไม่ว่าจะเป็นสิทธิในการต่อสู้คดี (les droits de la défense) สิทธิที่จะได้รับ การรับฟัง (le principe du contradictoire) และสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรม (le droit à un procès équitable) ซึ่งเป็นสิทธิที่ได้รับการรับรองและคุ้มครองในข้อ 6-1 ของปฏิญญาว่าด้วยสิทธิของมนุษย์สิทธิพลเมือง (la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (DDHC)), (โปรดดู Francis Fabre et al., *Les grands arrêts de la jurisprudence financière*, (Daloz, 7^e éd., 2019), pp. 96-104., Aurélien Baudu, *Droit des finances publiques*, (Daloz, 3^e éd., 2021), pp. 144-145, 260., Stéphanie Damarey, *Droit public financier*, (Daloz, 2^e éd., 2021), pp. 918-926, 1149-1150.)



หรือบางส่วนลงในราชกิจจานุเบกษา โดยคู่กรณีสามารถโต้แย้งคำพิพากษาของศาลได้ 2 กรณี คือ การยื่นฎีกาต่อสภาแห่งรัฐ และการยื่นคำร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่⁶¹

ตัวอย่างคดีของศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังที่น่าสนใจ ก็เช่น คำพิพากษา Marchal ลงวันที่ 14 พฤษภาคม ค.ศ. 1973 ซึ่งมีข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการที่ผู้อำนวยการสำนักงานเจ้าท่าประจำเมือง Strasbourg แก้ไขแบบการก่อสร้างโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด ทำให้งบประมาณก่อสร้างสูงเกินกว่าที่ได้รับอนุมัติ ศาลพิพากษาลงโทษปรับเป็นเงินจำนวน 10,000 ฟรังก์⁶² หรือคำพิพากษา Établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes Ehpad Saint-Luc de Castelnau - Montratier et Sainte - Marie de Montcuq ลงวันที่ 10 มกราคม ค.ศ. 2022 ซึ่งมีข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการที่ผู้อำนวยการบ้านพักคนชราของรัฐมีพฤติกรรมที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการคลังและการงบประมาณ กล่าวคือ มีการยกร่างและจัดส่งงบประมาณของหน่วยงานไปยังหน่วยงานกำกับดูแลล่าช้า การละเว้นการส่งจ่ายเงินทางสังคมที่ต้องจ่าย และการจัดการในด้านทรัพยากรบุคคลที่ล้มเหลว และละเลยระเบียบว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังจึงมีคำพิพากษาลงโทษปรับทางปกครองแก่ผู้อำนวยการบ้านพักคนชราของรัฐเป็นเงิน 1,000 ยูโร⁶³

แนวคิดเรื่องการลงโทษในคดีวินัยทางการคลังและการงบประมาณของประเทศฝรั่งเศส ได้รับการยอมรับและนำไปปฏิบัติใช้ในหลายประเทศ เช่น ประเทศสเปน ประเทศอิตาลี ประเทศโปรตุเกส ประเทศกรีซ ประเทศโมร็อกโก ประเทศแอลจีเรีย ประเทศโตโก รวมถึงประเทศไทย⁶⁴ ซึ่งเป็นบทบาทของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่จะได้กล่าวถึงต่อไปโดยละเอียดในส่วนของ 3 ของบทความฉบับนี้

ส่วนที่ 3 บทบาทของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการรักษาวินัยทางงบประมาณและการคลัง

ในส่วนที่ 3 ของบทความนี้จะแบ่งออกเป็น 3 ส่วนย่อย โดยในส่วนแรกนั้นจะเป็นการอธิบายเหตุผลและความจำเป็นในการรับเอาแนวความคิดในการควบคุมตรวจสอบพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังของประเทศฝรั่งเศสที่ได้อธิบายมาแล้วในส่วนที่ 2 ของบทความนี้ มาปรับใช้กับระบบกฎหมายการคลังในประเทศไทย รวมไปถึงจนถึงการสถาปนาอำนาจในการควบคุมตรวจสอบทางวินัยทางงบประมาณและการคลังของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในฐานะที่เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่อดีตมาจนถึงปัจจุบัน หลังจากนั้น จะทำการอธิบายถึงกฎหมายที่กำหนดการกระทำที่เป็นความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณ และที่กำหนดวิธีพิจารณาคดีวินัยทางการคลัง

⁶¹ Vincent Dussart, *อ้างแล้ว* เจริญรถที่ 43, น. 21.

⁶² *เพิ่งอ้าง*, น. 19.

⁶³ คำพิพากษาศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง คดี Établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) Saint - Luc de Castelnau-Montratier et Sainte - Marie de Montcuq ลงวันที่ 10 มกราคม ค.ศ. 2022

⁶⁴ Stéphanie Damarey, *supra* note 23, p. 376.

และงบประมาณของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และปิดท้ายด้วยข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

3.1 เหตุผลและความจำเป็นในการรับเอาแนวความคิดเรื่องศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังของประเทศฝรั่งเศสมาปรับใช้กับระบบกฎหมายการคลังในประเทศไทย

มาตรา 62 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน กำหนดให้รัฐต้องรักษา “วินัยการเงินการคลัง” เพื่อให้ฐานะทางการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืน อีกทั้งกำหนดให้มีกฎหมายว่าด้วย “วินัยการเงินการคลังของรัฐ” เป็นกฎหมายแม่บททางการคลังของไทยเป็นกรอบในการดำเนินการทางการคลังและงบประมาณของรัฐ

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวไม่ใช่กฎหมายฉบับแรกของไทยที่มีการกล่าวถึง “วินัย” ที่เกี่ยวข้องกับ “การคลัง” เนื่องจากก่อนที่จะมีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นั้น ในระบบกฎหมายไทย และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในด้านกฎหมายการคลังมีการกล่าวถึง “วินัย” หลายครั้งด้วยชื่อเรียกที่แตกต่างกัน ไม่ว่าจะเป็น “วินัยทางการเงินและการคลัง” หรือ “วินัยการคลังและการงบประมาณ” อย่างไรก็ตาม ต้นกำเนิดของคำว่า “วินัย” ในเรื่องกฎหมายการคลังในประเทศไทย ปรากฏขึ้นครั้งแรกภายใต้ชื่อ “วินัยทางงบประมาณและการคลัง” ในช่วงการปฏิรูปกฎหมายมหาชนของประเทศไทยในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2535 ถึง พ.ศ. 2540 ในช่วงเวลาดังกล่าวระบบกฎหมายการคลังมีการเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างมาก ผลผลิตของการปฏิรูปดังกล่าวปรากฏเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งได้กล่าวถึง “วินัยทางงบประมาณและการคลัง” อย่างเป็นทางการเป็นครั้งแรกในบทเฉพาะกาล มาตรา 333 ซึ่งบัญญัติว่า “นอกจากที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้ (1) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน อันได้แก่ การวางนโยบาย การให้คำปรึกษาและคำแนะนำ การเสนอแนะให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาในเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง การกำหนดโทษปรับทางปกครอง การพิจารณาวินิจฉัยความผิดทางวินัยและงบประมาณและการคลังในฐานะที่เป็นองค์กรสูงสุด และการพิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ...”

การปฏิรูประบบกฎหมายการคลังมีสาเหตุมาจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินในอดีตยังไม่ได้มีหลักประกันความเป็นอิสระในฐานะที่เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเหมือนอย่างในปัจจุบัน จึงไม่สามารถทำงานได้อย่างอิสระและมีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังไม่มีอำนาจที่จะลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ละเมิดกฎหมายและระเบียบการคลัง หากสำนักงานตรวจพบข้อบกพร่องใด ๆ ก็มีเพียงอำนาจตามพระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522 ในการ (1) รายงานให้หน่วยรับตรวจทราบเพื่อกำหนดโทษทางวินัยข้าราชการหรือความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ซึ่งเป็นการควบคุมตรวจสอบภายในของฝ่ายปกครอง หรือ (2) รายงานให้หน่วยรับตรวจทราบเพื่อดำเนินการร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนในกรณีที่ตรวจพบว่ามีกระทำความผิดกฎหมายอาญา ซึ่งในทางปฏิบัติพบว่า เมื่อเป็นการควบคุมตรวจสอบภายในฝ่ายปกครอง

ด้วยวัฒนธรรมของข้าราชการไทยที่มีลักษณะการทำงานแบบพึ่งพาอาศัยกันภายในองค์กร ทำให้กฎหมายการคลังไม่ได้รับการเคารพและมีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามอยู่เนือง ๆ⁶⁵ ในส่วนของความรับผิดชอบวินัยข้าราชการ นั้น ผู้บังคับบัญชามีแนวโน้มที่จะให้ความสำคัญมากกว่าการลงโทษผู้ใต้บังคับบัญชา ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดหลุดพ้นจากความรับผิดชอบวินัยข้าราชการอยู่บ่อยครั้ง ในส่วนของความรับผิดชอบละเมิดหรือความรับผิดชอบแพ่ง ซึ่งเป็นการเรียกร้องค่าเสียหายที่เกิดจากการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ นั้น ในความเป็นจริงแล้วแทบจะเป็นไปไม่ได้ที่ผู้กระทำความผิดจะสามารถหาทรัพย์สินมาชดเชยความเสียหายที่ตนได้ก่อให้เกิดแก่รัฐได้เพียงพอ และใน**ความรับผิดชอบอาญา** นั้น ผู้บังคับบัญชามักจะปฏิเสธที่จะรายงานข้อกล่าวหาต่อพนักงานสอบสวน เพราะกลัวว่าตนต้องกลายมาเป็นผู้รับผิดชอบในข้อหาปล่อยปละละเลย ไม่ควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงาน ทั้งยังเป็นเพียงการลงโทษที่ตัวบุคคลเท่านั้น ไม่สามารถเยียวยาความเสียหายที่รัฐได้รับแต่อย่างใด อีกทั้งกระบวนการพิจารณาคดีอาญาจะต้องหาพยานหลักฐานมาแสดงให้ศาลเห็นว่าจำเลยมีความผิดจริงโดยปราศจากข้อสงสัย ซึ่งเป็นการยากยิ่งที่จะลงโทษผู้กระทำความผิดในทางอาญาได้ ทำให้เกิดการละเมิดกฎเกณฑ์ทางการคลังและงบประมาณอยู่เป็นประจำ⁶⁶

เพื่อแก้ปัญหานี้ บรรดาสถาบันการควบคุมตรวจสอบทางการคลังระดับสูงของประเทศไทย ซึ่งเป็นการควบคุมตรวจสอบภายนอกฝ่ายปกครองจะต้องมีความเข้มแข็งมากขึ้น สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างอิสระ เพื่อที่จะสามารถกำหนดบทลงโทษแก่เจ้าหน้าที่ที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายการคลังได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประเทศไทยจึงมีความพยายามที่จะนำแนวคิดของระบบกฎหมายของฝรั่งเศส มาปรับใช้ในระบบกฎหมายของไทย ดังที่ปรากฏในช่วงปฏิรูปการเมืองการปกครองในช่วง พ.ศ. 2534-2540 นักกฎหมายมหาชนไทยได้เสนอแนวคิดที่จะปฏิรูประบบตุลาการให้มีความเข้มแข็งมากขึ้น เพื่อควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ เกิดแนวคิดในการจัดตั้งองค์กรศาลในทางมหาชนที่แตกต่างจากระบบตุลาการแบบเก่า กล่าวคือ มีการเสนอให้มี**ศาลปกครอง**เพื่อทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครอง เสนอให้มี**ศาลบัญชี**เพื่อทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบรายจ่ายของฝ่ายบริหาร และเสนอให้มี**ศาลวินัยการคลังและการงบประมาณ**ลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อควบคุมตรวจสอบพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการคลัง

อย่างไรก็ตาม ด้วยองค์ความรู้และทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ประเทศไทยจึงยังไม่ได้มีการก่อตั้งศาลบัญชีและศาลวินัยการคลังและการงบประมาณ แต่มีเพียง**ศาลปกครอง**เพื่อควบคุม

⁶⁵ จารุวรรณ เมณฑกา, “ความเป็นไปได้ในการจัดตั้งศาลวินัยทางบัญชี งบประมาณ การเงินและการคลังของประเทศไทย The Possibility of the establishment of Court for Accounting, Budgeting and Finance in Thailand”, วารสารสถาบันพระปกเกล้า, ปีที่ 11 ฉบับที่ 3 (กันยายน-ธันวาคม 2556), สถาบันพระปกเกล้า, น. 22.

⁶⁶ วิรัตน์ สุนทรวินิจ, “วินัยทางงบประมาณและการคลังตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542”, (วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), น. 23.

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, “รู้จักวินัยทางงบประมาณและการคลัง”, [online] Available from : <http://dfmo.oag.go.th/dis-to-know>, [22 มกราคม 2565].

ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองเท่านั้น ทั้งนี้ ตามความในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งเมื่อเทียบกับระบบศาลทางการคลังในประเทศฝรั่งเศสแล้ว การดำเนินการในส่วนของการศาลบัญชีและศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง จึงเทียบเคียงได้กับการกิจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่มีบทบาทสำคัญในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีสถานะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ⁶⁷ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายปกครองที่ตกอยู่ภายใต้หลักการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง คำวินิจฉัยของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงมีสถานะเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 ผู้ถูกวินิจฉัยลงโทษมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ทั้งนี้ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการออกระเบียบกำหนดฐานความผิดทางวินัยทางงบประมาณและการคลัง เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ตกอยู่ภายใต้ระเบียบ และโทษปรับทางปกครองในความผิดดังกล่าวตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 15 (14) ประกอบมาตรา 19 วรรคสอง และมีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง ซึ่งมีอำนาจหน้าที่พิจารณาถ้อยคำและกำหนดโทษปรับทางปกครองเบื้องต้นแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ฝ่าฝืนวินัยทางงบประมาณและการคลังตามที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกำหนดตามมาตรา 19 วรรคสอง (1) ประกอบมาตรา 19 วรรคหนึ่ง และมีอำนาจในฐานะกำกับและเป็นองค์กรชี้ขาดสูงสุดในกระบวนการทางวินัยทางงบประมาณและการคลังตามมาตรา 15 (5)⁶⁸ ต่อมา คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ออกระเบียบคณะกรรมการตรวจเงิน

⁶⁷ วิษณุ วัลญญู, องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ (INDEPENDENT ADMINISTRATIVE BODY), (รายงานวิจัยเพื่อจัดทำข้อเสนอการปฏิรูปการเมืองไทย เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คปป.), 2538), น. 13 และ น. 47.

⁶⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542

หมวด 1 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ส่วนที่ 1 การแต่งตั้งคณะกรรมการและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

มาตรา 15 ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการวางนโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาในเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง การให้คำปรึกษาและคำแนะนำ การเสนอแนะให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดโทษปรับทางปกครอง การพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังในฐานะที่เป็นองค์กรสูงสุด การพิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และการดำเนินการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ในเรื่องดังต่อไปนี้ (...)

(5) กำกับและเป็นองค์กรชี้ขาดสูงสุดในกระบวนการทางวินัยทางงบประมาณและการคลังตามบทบัญญัติในส่วนที่ 2 ของหมวดนี้ (...)

(11) แต่งตั้งกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังตามมาตรา 20 (...)

(มีต่อหน้าถัดไป)



แผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 ซึ่งเป็นกฎหมายสารบัญญัติที่กำหนดฐานความผิดทางวินัยทางงบประมาณและการคลัง เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ตกอยู่ภายใต้บังคับของระเบียบนี้และโทษปรับทางปกครอง⁶⁹ และระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวิธีพิจารณาความผิดทางวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 ซึ่งเป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติที่กำหนดรูปแบบ กระบวนการ และขั้นตอนต่าง ๆ ในวิธีพิจารณาความผิดทางวินัยทางงบประมาณและการคลัง⁷⁰

ถึงแม้ว่าต่อมาจะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยกำหนดให้คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยลงโทษทางปกครองโดยตรง จากเดิมที่มีหน้าที่เพียงเสนอความเห็นในเบื้องต้นต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน อย่างไรก็ตาม เมื่อร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน เรื่องเสร็จที่

(ต่อจากเชิงอรรถที่ 68)

(14) ออกระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศตามอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ (...)

ส่วนที่ 2 วินัยทางงบประมาณและการคลัง

มาตรา 19 เพื่อให้ระบบการควบคุมการตรวจสอบการเงินแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีวินัยให้มีคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังคณะหนึ่ง ซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้งขึ้นตามมาตรา 20 มีอำนาจหน้าที่พิจารณาและกำหนดโทษปรับทางปกครองเบื้องต้นแก่เจ้าหน้าที่หรือพนักงานของหน่วยรับตรวจที่ฝ่าฝืนมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการเงินของรัฐที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการเงินของรัฐตามวรรคหนึ่ง อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) ข้อกำหนดใดที่การฝ่าฝืนจะมีโทษทางวินัยทางงบประมาณและการคลังต้องระบุไว้โดยชัดแจ้ง

(2) เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการเงินตำแหน่งใดหรือเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในเรื่องใด ๆ ที่จะต้องเป็นผู้ที่ต้องรับผิดชอบวินัยทางงบประมาณและการคลังเมื่อมีการฝ่าฝืนข้อกำหนดดังกล่าว จะต้องระบุไว้โดยชัดแจ้ง

(3) อัตราโทษปรับทางปกครอง

ในการกำหนดโทษปรับทางปกครองเบื้องต้นนั้น ให้คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังคำนึงถึงระดับความรับผิดชอบของตำแหน่งของผู้กระทำผิดวินัย ความสำคัญของมาตรการควบคุมการเงินของรัฐที่มีการละเมิด ความเสียหายที่เกิดขึ้นกับราชการ เจตนของผู้กระทำผิดวินัยและหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา 20 คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังประกอบด้วย กรรมการตรวจเงินแผ่นดินคนหนึ่ง ซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้งให้เป็นประธานกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังและกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่น้อยกว่าสี่คน แต่ไม่เกินเจ็ดคนซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้งจากผู้ที่มีความเชี่ยวชาญด้านบัญชีด้านการตรวจสอบภายใน ด้านการเงินการคลัง ด้านนิติศาสตร์ หรือด้านการบริหาร (...)

มาตรา 25 การวินิจฉัยลงโทษทางวินัยทางงบประมาณและการคลังไม่เป็นการตัดอำนาจของผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกลงโทษทางวินัยในฐานะที่เป็นผู้รับผิดชอบการบริหารของหน่วยรับตรวจที่จะพิจารณาลงโทษทางวินัยเพราะเหตุเดียวกันนี้อีก แต่โทษดังกล่าว จะต้องเป็นโทษสถานอื่นซึ่งมิใช่เป็นโทษตัดเงินเดือนหรือลดขั้นเงินเดือน

⁶⁹ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 118 ตอนที่ 67 ก ลงวันที่ 21 สิงหาคม 2544, น. 14.

⁷⁰ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 119 ตอนที่ 4 ก ลงวันที่ 8 มกราคม 2545, น. 3.

828/2550 ของคณะกรรมการกฤษฎีกา (เสนอโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน) ไม่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาตลอดช่วงระยะเวลาดังกล่าว คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงยังคงใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 และระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวิธีพิจารณาความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 เป็นกฎหมายหลักในการพิจารณาคติวินัยทางงบประมาณและการคลัง จนกระทั่งมีการยกเลิกกฎหมายดังกล่าวโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561

ถึงแม้ว่าปัจจุบันพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 และกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้องจะไม่ผลใช้บังคับแล้วนับแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ก็ตาม แต่ในปัจจุบันคดีที่อยู่ในระหว่างพิจารณาของศาลปกครองหลายคดียังคงเป็นคดีที่มีฐานที่มาจากการใช้อำนาจตามกฎหมายดังกล่าว⁷¹ อีกทั้งยังคงไม่มีคำวินิจฉัยคดีวินัยการคลังและการงบประมาณ (หรือในชื่อคดีวินัยการเงินการคลังของรัฐ) ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตามกฎหมายที่ใช้บังคับในปัจจุบัน ประกอบกับระบบกฎหมายดังกล่าวยังเป็นรากฐานสำคัญในการพัฒนากฎหมายวินัยการคลังและการงบประมาณตามกฎหมายปัจจุบัน จึงจำเป็นต้องศึกษาและทำความเข้าใจระบบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวินัยการคลังและการงบประมาณตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 และกฎหมายลำดับรองของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่ออกตามความในพระราชบัญญัติดังกล่าว เพื่อทำความเข้าใจอย่างถ่องแท้ในภาพรวม

⁷¹ ปัจจุบัน ตั้งแต่เปิดทำการในวันที่ 1 ธันวาคม 2558 จนถึงวันที่ 30 กันยายน 2564 มีคดีรับเข้าจำนวน 91 คดี (พิจารณาแล้วเสร็จ จำนวน 62 คดี) แบ่งเป็นคดีในศาลปกครองชั้นต้น จำนวน 42 คดี (พิจารณาแล้วเสร็จจำนวน 47 คดี) คดีในศาลปกครองสูงสุด จำนวน 49 คดี (พิจารณาแล้วเสร็จ จำนวน 15 คดี) ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นคดีฟ้องเพิกถอนคำวินิจฉัยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในคดีวินัยการคลังและการงบประมาณตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ประกอบกับระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 (กฎหมายสารบัญญัติ) และระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวิธีพิจารณาความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 (กฎหมายวิธีสบัญญัติ), โปรดดู สำนักงานศาลปกครอง, สถิติคดีปกครอง ประจำเดือนกันยายน 2564, สำนักบริหารยุทธศาสตร์ สำนักงานศาลปกครอง, น. 2.

ในส่วนของการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจลงโทษทางวินัยการคลังและการงบประมาณ โดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 (กฎหมายวิธีสบัญญัติ) ประกอบพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 (กฎหมายสารบัญญัติ) ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในปัจจุบันนั้น จากการตรวจสอบข้อมูลในปัจจุบัน (ตุลาคม 2565) พบว่ายังไม่มีคดีฟ้องคดีเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินออกมโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติดังกล่าวในศาลปกครอง แต่ประการใด เนื่องจากยังไม่มีการออกคำสั่งลงโทษทางปกครองตามกฎหมายปัจจุบันโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน, โปรดดู สำนักวินัยทางการเงินและการคลัง สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, “ยอคำวินิจฉัยชี้ขาด”, [online] Available from : <http://dfmo.audit.go.th/class1>, [6 ตุลาคม 2565].



ของระบบกฎหมายการคลัง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในส่วนของการรักษาวินัยทางการคลังและการงบประมาณ โดยองค์กรควบคุมตรวจสอบภายนอกฝ่ายปกครองในประเทศไทย

3.2 การกระทำที่เป็นฐานความผิดและวิธีพิจารณาคดีวินัยการคลังและการงบประมาณของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้อาศัยอำนาจตามมาตรา 5 มาตรา 15 (14) และมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ประกาศใช้ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 ซึ่งเป็นกฎหมายสารบัญญัติกำหนดความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณ กับทั้งโทษปรับทางปกครอง โดยวางหลักการพิจารณาความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณในข้อ 5 กำหนดว่า “เจ้าหน้าที่ผู้ใดจงใจฝ่าฝืนมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการเงินของรัฐตามที่กำหนดในหมวด 2 นี้ ถือว่ากระทำความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง ต้องรับโทษปรับทางปกครองตามระเบียบนี้”

ทั้งนี้ ความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณตามระเบียบนี้ ประกอบด้วย 7 ส่วนความผิด ได้แก่ 1) ความผิดเกี่ยวกับการรับเงิน การเก็บรักษาเงิน และการนำส่งเงินตามระเบียบฯ ข้อ 19 ถึงข้อ 23 เช่น เจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลรับเงินแล้วมิได้บันทึกบัญชี ไม่นำเงินส่งหรือฝากธนาคารและจ่ายเงินโดยไม่มีหลักฐานการจ่ายเงิน⁷² 2) ความผิดเกี่ยวกับการเบิกเงินและการจ่ายเงินตามระเบียบฯ ข้อ 24 ถึงข้อ 27 เช่น การเบิกจ่ายเงินค่าจ้างแรงงานแก่ลูกจ้างชั่วคราวรายวันเป็นเท็จ⁷³ 3) ความผิดเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณและการก่อหนี้ผูกพันตามระเบียบฯ ข้อ 28 ถึงข้อ 30 เช่น ผู้บริหารเทศบาลเบิกจ่ายเงินโดยไม่มีงบประมาณกำหนดไว้ และคณะกรรมการตรวจการจ้างตรวจรับงานโดยไม่เป็นไปตามสัญญา⁷⁴ 4) ความผิดเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ตามระเบียบฯ ข้อ 31 ถึงข้อ 34 เช่น การจัดเก็บรายได้ของสำนักงานที่ดินไม่ถูกต้องตามระเบียบของทางราชการ⁷⁵ 5) ความผิดเกี่ยวกับเงินยืมตามระเบียบฯ ข้อ 35 ถึงข้อ 36 เช่น การไม่เร่งรัดติดตามทวงคืนเงินยืมขององค์การบริหารส่วนตำบล⁷⁶ 6) ความผิดเกี่ยวกับการพัสดุดตามระเบียบฯ ข้อ 37 ถึงข้อ 49 เช่น การสมยอมในการจัดซื้อเก้าอี้พลาสติกแบบมีพนักพิงของสำนักงานเขต⁷⁷ และ 7) ความผิดอื่น ๆ ตามระเบียบฯ ข้อ 50 ถึงข้อ 52 หมายถึงความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณลักษณะอื่น ๆ ที่ไม่เข้าลักษณะ 6 ประการที่กล่าวมาข้างต้น เช่น นายกเทศมนตรีใช้ดุลพินิจสั่งการแตกต่างจากคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคา และใช้อำนาจบริหารกระทำการในฐานะหัวหน้าหน่วยงานในการลงมาเจรจาต่อรองราคาคด้วยตนเอง โดยอาศัย

⁷² คำวินิจฉัยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่ วค 9/2547

⁷³ คำวินิจฉัยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่ วค 2/2556

⁷⁴ คำวินิจฉัยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่ วค 3/2547

⁷⁵ คำวินิจฉัยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่ วค 8/2556

⁷⁶ คำวินิจฉัยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่ วค 1/2558

⁷⁷ คำวินิจฉัยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่ วค 4/2548

ข้ออ้างเรื่องระยะเวลาของหนังสือรับรองการจดทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทมาเป็นสาระสำคัญและตัดสิทธิผู้เสนอราคาต่ำสุด ทั้งที่เรื่องดังกล่าวไม่ใช่เรื่องที่มีสาระสำคัญและมีผลกระทบต่องานและคุณภาพของงานโดยตรงแต่ประการใด⁷⁸

หากมีการฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ดังกล่าว คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจที่จะกำหนดโทษปรับทางปกครองตามข้อ 9 ซึ่งมีอัตราโทษปรับทางปกครอง 4 ชั้น ดังต่อไปนี้ 1) โทษชั้นที่ 1 โทษปรับไม่เกินเงินเดือน 1 เดือน 2) โทษชั้นที่ 2 โทษปรับเท่ากับเงินเดือนตั้งแต่ 2 เดือน ถึง 4 เดือน 3) โทษชั้นที่ 3 โทษปรับเท่ากับเงินเดือนตั้งแต่ 5 เดือน ถึง 8 เดือน และ 4) โทษชั้นที่ 4 โทษปรับเท่ากับเงินเดือนตั้งแต่ 9 เดือน ถึง 12 เดือน⁷⁹

ในส่วนของกฎหมายวิธีสบัญญัตินั้น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินอาศัยอำนาจตามมาตรา 5 มาตรา 15 และมาตรา 20 วรรคสาม ออกระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวิธีพิจารณาความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 กำหนดกระบวนการพิจารณาความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณ โดยการเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง ผู้มีสิทธิเสนอเรื่อง ได้แก่ 1) ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน 2) เจ้าหน้าที่ตรวจสอบโดยอนุมัติผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เมื่อเลขานุการฯ หรือคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังสั่งรับเรื่องแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนจะรวบรวมข้อเท็จจริงทั้งหมดในลักษณะการไต่สวน โดยทำหนังสือแจ้งผู้ถูกกล่าวหาให้ชี้แจงข้อเท็จจริงตามที่เจ้าหน้าที่ตรวจสอบตรวจพบ จากนั้น เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนจะจัดทำบันทึกสรุปเรื่องเบื้องต้นและแสดงความเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดจริงหรือไม่ ตามระเบียบข้อใด โดยเสนอเรื่องให้ประธานกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังพิจารณาแจ้งข้อกล่าวหา ถ้าประธานกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังเห็นพ้องกับความเห็นของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน ก็จะมีหนังสือแจ้งข้อกล่าวหาไปยังผู้ถูกกล่าวหา โดยเปิดโอกาสให้คู่กรณีชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาภายใน 15 วัน และ

⁷⁸ คำวินิจฉัยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่ วค 1/2547

⁷⁹ ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ผู้ใดต้องรับโทษปรับทางปกครองในชั้นใด ให้ปรับเป็นเงินเท่ากับเงินเดือนที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดจะพึงได้รับในเวลาที่กระทำความผิดเป็นจำนวนเดือนตามที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกำหนดตามระเบียบฯ ข้อ 10 เช่น ในขณะที่นาย ก. กระทำความผิด นาย ก. มีเงินเดือน 10,000 บาท คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินวินิจฉัยลงโทษนาย ก. เป็นโทษชั้นที่ 2 ปรับเท่ากับเงินเดือน 4 เดือน ย่อมเท่ากับ 40,000 บาท โดยคณะกรรมการฯ มีดุลพินิจที่จะกำหนดให้ชำระค่าปรับเป็นระยะเวลากี่เดือนและเดือนละจำนวนเท่าใด หรือเรียกให้ชำระเงินอย่างไรตามข้อ 10 วรรคสอง เช่น กำหนดให้นาย ก. จ่ายเป็นรายเดือน เดือนละ 10,000 บาท เป็นเวลา 4 เดือน ก็ได้ โดยหน่วยงานต้นสังกัดมีหน้าที่ดำเนินการหักเงินเดือนให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการฯ ตามระเบียบฯ ข้อ 10 วรรคสาม ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ผู้ใดกระทำความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณตามระเบียบฯ นี้ และเป็นความผิดตามกฎหมายอื่นด้วย แม้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะได้รับโทษตามกฎหมายอื่นแล้ว ก็ยังคงต้องรับโทษในการกระทำนั้นตามระเบียบฯ นี้ด้วยตามระเบียบฯ ข้อ 8 อย่างไรก็ตาม ถ้ามิได้ดำเนินการกระบวนการพิจารณาตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวิธีพิจารณาความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 กับผู้กระทำความผิดภายในกำหนดระยะเวลา 5 ปี นับแต่วันกระทำความผิดคดีเป็นอันขาดอายุความตามระเบียบฯ ข้อ 18



เสนอแนะได้ส่วนเพื่อให้โอกาสคู่กรณีชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาต่อหน้ากรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง ที่ได้รับมอบหมายจากประธานกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง 2 ท่าน เป็นกรรมการได้ส่วน กรรมการได้ส่วนมีสิทธิซักถามคู่กรณีได้ โดยในการได้ส่วนจะมีการจดบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษรไว้เป็นหลักฐาน จากนั้น กรรมการได้ส่วนเจ้าของเรื่องนำเสนอและให้ความเห็นต่อที่ประชุมคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังเพื่อพิจารณา เมื่อคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังมีความเห็นอย่างไรแล้ว ก็จะจัดทำรายงานการพิจารณาของคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง แล้วเสนอรายงานพร้อมสำนวนให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาด⁸⁰

3.3 ข้อพิจารณาบางประการเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561⁸¹ และพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 แล้ว จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้รับรองแนวคิดเรื่อง “วินัยทางงบประมาณและการคลัง” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพุทธศักราช 2550 และได้นำมาปรับใช้ร่วมกับแนวความคิดเรื่อง “วินัยทางการคลัง” ตามความในหมวด 8 การเงิน การคลัง และงบประมาณของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550⁸² ดังปรากฏได้จากการใช้ถ้อยคำว่า “วินัยการเงินการคลัง” ทั้งในส่วนที่เป็นกรอบในทางเศรษฐศาสตร์ในหมวด 1 บททั่วไป มาตรา 6 ถึงมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 และในส่วนที่เป็นกรอบในทางกฎหมายที่กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจลงโทษทางปกครองแก่เจ้าหน้าที่ที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกรอบวินัยการคลังและการงบประมาณที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ในหมวด 3 วินัยการเงินการคลัง มาตรา 31 ถึงมาตรา 67 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน⁸³ ทำให้เกิดความสับสนว่าแท้จริงแล้วบทบาทของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการลงโทษทางวินัยการคลังและการงบประมาณจะจำกัดอยู่แค่เพียงกรอบในทางกฎหมาย ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ดั้งเดิมที่เคยมีอยู่มาก่อนแล้วในอดีต หรือขยายรวมไปถึงกรอบในทางเศรษฐศาสตร์ที่อยู่ในพรมแดนของเศรษฐศาสตร์การเมือง

⁸⁰ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, “ขั้นตอนกระบวนการพิจารณา”, [online] Available from : <http://dfmo.oag.go.th/pronouncement> [20 มกราคม 2565].

⁸¹ ปัจจุบัน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้มีการประกาศใช้ระเบียบ 2 ฉบับ เกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีวินัยการเงินการคลังของรัฐ ได้แก่ ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562 และระเบียบสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการตรวจสอบกรณีพิเศษและการเสนอเรื่องความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562

⁸² สุปรียา แก้วละเอียด, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 26*, น. 555-556.

⁸³ ที่แบ่งออกเป็น 6 ส่วน ซึ่งมีสาระสำคัญอย่างเดียวกับระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544

ถึงแม้ว่าความคลุมเครือดังกล่าวจะนำมาซึ่งปัญหาความไม่แน่นอนชัดเจนในทางปฏิบัติก็ตาม แต่สาระสำคัญประการหนึ่งที่ไม่ได้เปลี่ยนแปลงไป คือ สถานะทางกฎหมายของคำสั่งลงโทษทางปกครองของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 240 วรรคหนึ่ง (5) ยังคงมีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครอง เพียงแต่ปัจจุบันมาตรา 240 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ กำหนดให้ผู้ที่ถูกสั่งลงโทษมีสิทธิอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง⁸⁴ จากแต่เดิมที่เป็นอำนาจของศาลปกครองชั้นต้น

ดังนั้น บทบาทของศาลปกครองไม่ว่าจะเป็นคดีประเภทที่เข้ามาสู่ศาลก่อนหรือหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ล้วนแล้วแต่มีสาระสำคัญอย่างเดียวกัน คือ เป็นการใช้อำนาจตุลาการในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งลงโทษทางวินัยการคลังและงบประมาณ ซึ่งมีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครองตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง (contrôle de légalité des actes administratifs par le juge administratif) ตัวอย่างเช่น การขาดความรอบคอบในการตรวจรับงานจ้างจนเป็นเหตุให้ราชการได้รับความเสียหาย โดยต้องจ่ายเงินสูงเกินกว่าวัสดุที่ได้รับตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535⁸⁵ การลงลายมือชื่อรับรองผลการตรวจงานจ้างทั้งที่ผู้รับจ้างยังดำเนินการก่อสร้างไม่แล้วเสร็จตามสัญญาตามระเบียบเดียวกัน⁸⁶ หรือการไม่ออกใบเสร็จรับเงิน ไม่นำเงินส่งและไม่ลงรับเข้าบัญชีขององค์การบริหารส่วนตำบลตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547⁸⁷ เป็นต้น

⁸⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 240 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(1) วางนโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน

(2) กำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน

(3) กำกับการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตาม (1) และ (2) และกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ

(4) ให้คำปรึกษา แนะนำ หรือเสนอแนะเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ รวมทั้งการให้คำแนะนำแก่หน่วยงานของรัฐในการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน

(5) สั่งลงโทษทางปกครองกรณีมีการกระทำผิดกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ

การดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

ผู้ถูกสั่งลงโทษตาม (5) อาจอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งในการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดต้องคำนึงถึงนโยบายการตรวจเงินแผ่นดินและหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินตาม (1) และ (2) ประกอบด้วย

⁸⁵ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อง. 1/2561

⁸⁶ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พง. 4/2564

⁸⁷ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อง. 1/2563



เปรียบเทียบอำนาจของ คตง. ก่อน/หลัง รธน. 2560	อำนาจของ คตง. ก่อน รธน. 2560	อำนาจของ คตง. หลัง รธน. 2560
ในเชิงองค์กร	- คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้รับการสนับสนุนจากคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง (ควง.) ในการสอบสวนและให้ความเห็นทางกฎหมายเบื้องต้น - การใช้อำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตกอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองชั้นต้น	- กฎหมายยกเลิกบทบาทของคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง (ควง.) - การใช้อำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตกอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองสูงสุด
ในเชิงเนื้อหา	- กฎเกณฑ์ที่ใช้เป็นฐานในการกำหนดความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณปรากฏอยู่ในกฎหมายระดับระเบียบภายในของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน - กฎเกณฑ์ที่ใช้เป็นฐานในการกำหนดความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณมีเนื้อหาที่ชัดเจนจำกัดขอบเขตเฉพาะเรื่องในทางกฎหมาย - การใช้อำนาจในการลงโทษวินัยการคลังและการงบประมาณมีสถานะทางกฎหมายเป็นคำสั่งทางปกครอง	- กฎเกณฑ์ที่ใช้เป็นฐานในการกำหนดความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณปรากฏอยู่ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ - กฎเกณฑ์ที่ใช้เป็นฐานในการกำหนดความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณมีเนื้อหาที่ไม่ชัดเจนทำให้เกิดการตีความกฎหมายว่าครอบคลุมรวมไปถึงเรื่องในทางนโยบายหรือไม่ - การใช้อำนาจในการลงโทษวินัยการคลังและการงบประมาณมีสถานะทางกฎหมายเป็นคำสั่งทางปกครอง แต่เพิ่มบทลงโทษได้แก่ การภาคทัณฑ์ และดำหนิโดยเปิดเผยต่อสาธารณชน

ส่วนที่ 4 ความเหมือนและความแตกต่างระหว่างบทบาทของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในประเทศไทยเปรียบเทียบกับศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังในประเทศฝรั่งเศส

เมื่อพิจารณาบทบาทในการพิทักษ์รักษาวินัยการคลังและการงบประมาณโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินของประเทศไทยเปรียบเทียบกับศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังในประเทศต้นแบบอย่างประเทศฝรั่งเศสแล้ว จะเห็นได้ว่ามีลักษณะที่คล้ายคลึงบางประการ กล่าวคือ

(1) ในเชิงองค์กร ศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังของประเทศฝรั่งเศสและคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินของประเทศไทย เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบจากภายนอก จึงเป็นองค์กรที่ไม่ตกอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของฝ่ายบริหาร สอดคล้องกับหลักความอิสระของสถาบันตรวจสอบทางการคลังชั้นสูงของปฏิญญาสากลว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน (la Déclaration de Lima) หมวดที่ 3 การตรวจสอบภายในและภายนอก (Section 3. Contrôle interne et externe) และหลักความเป็นอิสระของสถาบันตรวจเงินแผ่นดินในหมวดที่ 5 (Section 5. Indépendance des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques)

(2) ในเชิงเนื้อหา กฎหมายสารบัญญัติที่ใช้เป็นฐานในการพิจารณาลงโทษทางปกครองแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ มีลักษณะเป็นกฎหมายที่ควบคุม “พฤติกรรม” (Comportement) ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ กล่าวคือ บรรพ 3 ของประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลทางการคลัง ตามรัฐบัญญัติเลขที่ 95-851 ลงวันที่ 24 กรกฎาคม ค.ศ. 1995 ของประเทศฝรั่งเศส และหมวด 3 วินัยการเงินการคลัง ของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 (รวมถึงระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 ซึ่งเป็นกฎหมายสารบัญญัติที่ใช้บังคับก่อนวันที่จะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐฯ) มิใช่การควบคุม “บัญชี” (Comptes) หรือการควบคุมการจ่ายเงินแผ่นดินโดยตรง และเป็นการควบคุมตรวจสอบภายหลัง (Contrôles a posteriori) การจ่ายเงินแผ่นดินเหมือนกัน⁸⁸

⁸⁸ มีข้อสังเกตที่สำคัญอีกประการที่ยังไม่ค่อยมีการศึกษาและวิเคราะห์ในวรรณกรรมทางกฎหมายของไทย คือ นอกจากระบบการควบคุมตรวจสอบ “หลัง” การรับจ่ายเงินแผ่นดินโดยองค์กรตุลาการแล้ว ประเทศฝรั่งเศสมีระบบการควบคุมตรวจสอบทางการคลังที่เคร่งครัดมาตั้งแต่ในชั้น “ก่อน” การรับจ่ายเงินแผ่นดิน ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจระหว่างผู้มีอำนาจสั่งจ่ายและเจ้าพนักงานบัญชี ทำให้ปัญหาการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายการคลังและงบประมาณมีจำนวนไม่มากที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลบัญชีและ/หรือศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังที่มีบทบาทหลักในการตรวจสอบหลังการรับจ่ายเงินแผ่นดินอีกครั้งหนึ่ง เป็นระบบที่ช่วยลดโอกาสที่จะเกิดความเสียหายอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายการคลังและงบประมาณเป็นอย่างยิ่ง ต่างจากประเทศไทยที่ไม่ได้มีการแบ่งแยกอำนาจดังกล่าวมาตั้งแต่แรก ทำให้มีคดีเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นจำนวนมาก สะท้อนผ่านคดีวินัยข้าราชการ คดีความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ และคดีวินัยทางงบประมาณและการคลังที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองจำนวนมากในปัจจุบัน



ความเหมือน	คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง
ในเชิงองค์กร	- เป็นองค์กรควบคุมตรวจสอบภายนอกฝ่ายปกครองที่มีความเป็นอิสระจากหน่วยรับตรวจ ตามหลักความเป็นอิสระของสถาบันตรวจสอบทางการคลังชั้นสูงของปัญญาสากล่าวด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน (INTOSAI)
ในเชิงเนื้อหา	- เป็นองค์กรควบคุมตรวจสอบ “พฤติกรรม” ของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ทางการคลังที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ - เป็นองค์กรควบคุมตรวจสอบ “ภายหลัง” จากที่มีการรับจ่ายเงินแล้ว

อย่างไรก็ตาม สถานะขององค์กรผู้ใช้อำนาจในการพิจารณาตัดสินลงโทษทางวินัยการคลังและการงบประมาณของประเทศไทยและประเทศฝรั่งเศสมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งส่งผลต่อสถานะทางกฎหมายของผลผลิตจากการใช้อำนาจดังกล่าว กล่าวคือ

(1) ในเชิงองค์กร ในประเทศฝรั่งเศสองค์กรผู้ใช้อำนาจพิจารณาวินิจฉัยลงโทษทางวินัยการคลังและการงบประมาณ คือ ศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง ซึ่งเป็นองค์กรตุลาการ ผลผลิตจากการใช้อำนาจดังกล่าวจึงมีสถานะเป็น “คำพิพากษา” คู่กรณีที่ไม่พอใจผลของคำพิพากษาสามารถนำคดีไปยื่นฎีกาต่อสภาแห่งรัฐ (le Conseil d'État) ซึ่งเป็นการควบคุมตรวจสอบทางการคลังรูปแบบองค์กรตุลาการทั้งหมด (Napoleonic System) ต่างจากในประเทศไทยที่ใช้รูปแบบผสม กล่าวคือ องค์กรผู้ใช้อำนาจพิจารณาวินิจฉัยลงโทษทางวินัยการคลังและการงบประมาณ คือ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งมีสถานะเป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรฝ่ายปกครอง ผลผลิตจากการใช้อำนาจดังกล่าวมีสถานะเป็น “คำสั่งทางปกครอง” โดยมีศาลปกครองเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งลงโทษทางวินัยการคลังและการงบประมาณอีกชั้นหนึ่ง ศาลปกครองไทยจึงไม่สามารถกำหนดโทษปรับได้เองเหมือนศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังของประเทศฝรั่งเศส⁸⁹

(2) ในเชิงเนื้อหา กฎหมายวินัยทางงบประมาณและการคลังของประเทศฝรั่งเศสมีวัตถุประสงค์ในการควบคุมตรวจสอบเฉพาะพฤติกรรมของ “ผู้มีอำนาจสั่งจ่าย (Ordonnateur)” ซึ่งโดยหลักแล้วเป็นหัวหน้าส่วนราชการ ในขณะที่กฎหมายไทยมุ่งใช้บังคับกับ “เจ้าหน้าที่ทุกคนที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายการคลัง” ซึ่งในทางปฏิบัติมักจะเป็นเจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติที่ถูกลงโทษทางปกครอง นอกจากนี้ นับตั้งแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 โทษทางปกครองของประเทศไทยก็ไม่ได้มีแต่เฉพาะโทษปรับทางปกครองเหมือนอย่างในประเทศฝรั่งเศสเท่านั้น แต่ยังมีโทษสถานอื่น ๆ ด้วยตามมาตรา 98 ได้แก่ การภาคทัณฑ์ และดำเนินโดยเปิดเผยต่อสาธารณชน

⁸⁹ วิษณุ วรรณุญ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 10, น. 7.

ความแตกต่าง	คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน	ศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง
ในเชิงองค์กร	- เป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรฝ่ายปกครอง ผลผลิตจากการใช้อำนาจดังกล่าวมีสถานะเป็น “คำสั่งทางปกครอง” - คู่กรณีที่ไม่พอใจผลของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการฯ สามารถนำคดีไปยื่น “ฟ้อง” ต่อศาลปกครองสูงสุด (หรือศาลปกครองชั้นต้นก่อนที่จะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฯ 2560)	- เป็นองค์กรตุลาการ ผลผลิตจากการใช้อำนาจดังกล่าวจึงมีสถานะเป็น “คำพิพากษา” - คู่กรณีที่ไม่พอใจผลของคำพิพากษาศาลสามารถนำคดีไปยื่น “ฎีกา” ต่อสภาแห่งรัฐ
ในเชิงเนื้อหา	- เป็นการควบคุมตรวจสอบพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ทุกคนที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายการคลัง - มีบทกำหนดโทษ 3 ประการ ได้แก่ โทษปรับทางปกครอง การภาคทัณฑ์ และตำหนิโดยเปิดเผยต่อสาธารณชน (ก่อนที่จะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฯ 2560 มีเพียงโทษปรับทางปกครอง)	- เป็นการควบคุมตรวจสอบเฉพาะพฤติกรรมของ “ผู้มีอำนาจสั่งจ่าย (Ordonnateur)” ซึ่งโดยหลักแล้วเป็นหัวหน้าส่วนราชการ - มีบทกำหนดโทษเพียงประการเดียว ได้แก่ โทษปรับทางปกครอง

บทสรุป

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า กรอบวินัยการคลังและการงบประมาณเป็นส่วนหนึ่งของกรอบวินัยทางการคลังในฐานะที่เป็นมาตรการป้องปรามไม่ให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายการคลังกระทำการอันฝ่าฝืนต่อกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่บุคลากรภาครัฐต้องปฏิบัติ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างโปร่งใส มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

จากที่ได้ทำการศึกษาคำอธิบายทางทฤษฎีทั้งในทางเศรษฐศาสตร์และในทางกฎหมาย การศึกษาบทบัญญัติกฎหมายลายลักษณ์อักษร ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ กฎหมายลำดับรอง และแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และแนวคำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง จะเห็นได้ว่า “วินัยการคลังและการงบประมาณ” โดยแท้จริงแล้วไม่ใช่กฎหมายที่กำหนดหน้าที่ให้ต้องปฏิบัติหรือข้อห้ามในการปฏิบัติราชการขึ้นใหม่



เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในเรื่องที่เกี่ยวกับการคลังและการงบประมาณ นั้น ปกติจะมีกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องอยู่แล้ว เช่น พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 หรือระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงิน และการนำเงินส่งคลัง พ.ศ. 2550 เป็นต้น หากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ และเกิดความเสียหาย เจ้าหน้าที่ผู้นั้นก็ต้องรับผิดชอบทางแพ่ง มีกระบวนการเรียกให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หากเข้าลักษณะเป็นความผิดทางวินัย เจ้าหน้าที่ผู้นั้นก็ต้องรับผิดชอบทางวินัย มีกระบวนการพิจารณาโทษทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 หรือกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง และหากเข้าองค์ประกอบความผิดตามกฎหมายอาญา ก็ต้องรับโทษตามกฎหมายอาญา มีกระบวนการสืบสวนสอบสวน สืบพ้อง พิเคราะห์คดีในศาลยุติธรรมต่อไป ดังนั้น วินัยการคลังและการงบประมาณจึงเป็นมาตรการที่กำหนด “เพิ่มเติม” นอกเหนือจากการลงโทษที่กล่าวมา กล่าวคือ หากจงใจฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวกับการคลังและการงบประมาณแล้ว ก็จะถูกลงโทษตามกฎหมายวินัยการคลังและการงบประมาณในรูปของคำสั่งกำหนดโทษปรับทางปกครองด้วย อันเป็นมาตรการป้องปรามที่อุดช่องว่างในทางกฎหมายจากปัญหาที่เคยเกิดขึ้นมาแล้วในอดีต

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากข้อความคิดในเรื่องของวินัยทางการคลังยังไม่มี ความมั่นคงแน่นอน อีกทั้งนักเศรษฐศาสตร์ นักรัฐศาสตร์ และนักนิติศาสตร์แต่ละท่านก็มีมุมมองถึงกรอบวินัยทางการคลังในความหมายที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ช่วงหลังรัฐประหารในปี พ.ศ. 2557 มีความพยายามที่จะแสวงหา “เครื่องมือ” บางประการมาใช้เป็นเกราะป้องกันและปราบปรามภัยอันตรายจากนโยบาย “ประชานิยม” ที่อาจนำมาซึ่งความเสียหายในทางการคลังในระยะยาว ด้วยภาพลักษณ์ที่ดีของคำว่า “วินัยทางการคลัง” จึงทำให้สังคมคาดหวังว่าจะกลายเป็น “ยาวิเศษ” ที่นำพาประเทศไทยให้รอดพ้นจากการทุจริตในเชิงนโยบาย จนท้ายที่สุด “วินัยทางงบประมาณและการคลัง” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ก็ได้กลายมาเป็น “วินัยการเงินการคลัง” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน ดังนั้น ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะนำอิทธิพลทางความคิดในการลงโทษปรับทางปกครองเข้ามาจากประเทศฝรั่งเศสก็ตาม แต่ลักษณะของคดีวินัยการคลังและการงบประมาณของประเทศไทยกลับมีความแตกต่างจากประเทศฝรั่งเศสเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในส่วนของบทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์กรตุลาการที่เกี่ยวกับการรักษาวินัยทางการคลัง กล่าวคือ องค์กรผู้ใช้อำนาจพิจารณาวินิจฉัยลงโทษทางวินัยการคลังและการงบประมาณในประเทศฝรั่งเศส คือ ศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง ซึ่งเป็นองค์กรตุลาการ และมีดุลพินิจในการพิจารณาพิพากษากำหนดโทษปรับทางปกครองโดยตรงตามที่ศาลพิจารณาเห็นสมควร ในขณะที่ประเทศไทยที่องค์กรผู้ใช้อำนาจพิจารณาวินิจฉัยลงโทษทางวินัยการคลังและการงบประมาณ ยังคงเป็นคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งไม่ได้มีสถานะเป็นองค์กรตุลาการ การใช้อำนาจในการวินิจฉัยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินฯ ประกอบกับระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัย



ทางงบประมาณและการคลังฯ จึงมีสถานะทางกฎหมายเป็นคำสั่งทางปกครอง ศาลปกครองจึงทำได้เพียง
ควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำวินิจฉัยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินอีกชั้นหนึ่งเท่านั้น
ไม่สามารถกำหนดโทษปรับทางปกครองเองได้แต่ประการใด

วารสารวิชาการศาลปกครอง