

ปัญหาการกำหนดและพิจารณาโทษในกฎหมาย
วินัยทางการคลัง

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สัจจวัฒน์ เรืองกาญจน์กุล

ปัญหาการกำหนดและพิจารณาโทษในกฎหมายวินัยทางการคลัง*
Problems in Determining and Considering Punishment
in the Fiscal Discipline Law

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สัจจวัฒน์ เรืองกาญจน์กุล**
Assistant Professor Dr.Satchawat Ruengkakun

บทคัดย่อ

พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ซึ่งมีลักษณะเป็นประมวลกรอบวินัยทางการเงินการคลังของภาครัฐมีปัญหาของแนวคิดการกำหนดและพิจารณาโทษตามกฎหมายวินัยทางการคลังและวินัยทางงบประมาณและการคลัง โดยการนำแนวคิดด้านการตรวจเงินแผ่นดินมาใช้กับวินัยการเงินการคลัง ทำให้การกำหนดและพิจารณาโทษ ตลอดจนการบังคับใช้กฎหมายวินัยทางการคลังดังกล่าวไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการรักษาวินัยการคลังของรัฐได้ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องศึกษามาตรการการกำหนดและพิจารณาโทษในพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 เพื่อให้เกิดความถูกต้องชัดเจนและบรรลุวัตถุประสงค์ของบทบัญญัติกฎหมายต่อไป

*บทความนี้เรียบเรียงจากโครงการวิจัย เรื่อง “ปัญหาการกำหนดและพิจารณาโทษในกฎหมายวินัยทางการคลัง” โดยได้รับทุนอุดหนุนการวิจัย จากคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง ประจำปี พ.ศ. 2567.

This research article is part of the research entitled “Problems in Determining and Considering Punishment in the Fiscal Discipline Law.” This research is funded by Faculty of Law, Ramkhamhaeng University, 2024.

**นักวิชาการอิสระ; น.บ. มหาวิทยาลัยรามคำแหง; น.ม. มหาวิทยาลัยรามคำแหง; น.ด. (กฎหมายมหาชน) สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. E-mail: satchawat_r@rumail.ru.ac.th

Independent Academic; LL.B. Ramkhamhaeng University; LL.M. Ramkhamhaeng University; LL.D. in Public Law National Institute of Development Administration.

วันที่รับบทความ (received) 18 มีนาคม 2568, วันที่แก้ไขบทความ (revised) 1 กรกฎาคม 2568, วันที่ตอบรับบทความ (accepted) 3 กรกฎาคม 2568.

จากการศึกษาพบว่า ด้วยความแตกต่างของแนวคิดระหว่างวินัยทางการคลังและวินัยทางงบประมาณและการคลัง โดยเนื่องจากแนวคิดทั้งสองเรื่องนั้นมีความแตกต่างกันทั้งในเชิงความหมาย วัตถุประสงค์ ขอบเขตการบังคับใช้ การนำไปใช้ รวมถึงการกำหนดและพิจารณาบทลงโทษ ทำให้บทบัญญัติในบางมาตรามีความไม่เหมาะสมในการกำหนดเป็นกรอบวินัยทางการคลัง และมีความไม่ชัดเจนในการจะนำไปใช้เป็นฐานหรือลักษณะความผิดในการตรวจสอบการกระทำความผิดในกรณีที่มีการฝ่าฝืนกรอบวินัยทางการคลัง จึงจำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายใน 2 ระดับ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 เพื่อให้การใช้บังคับการกำหนดและพิจารณาบทลงโทษมีประสิทธิภาพ

คำสำคัญ: วินัยการคลัง, ฐานความผิด, โทษทางการคลัง

Abstract

The National Finance and Fiscal Discipline Act B.E. 2561 (2018) is part of the framework for government finance and fiscal discipline, and there are issues with determining and considering the concept of punishment based on the Fiscal Discipline Law and Budget and Fiscal Discipline. Applying the concept of national audit to finance and fiscal discipline, determining and considering penalties, and enforcing such fiscal discipline laws cannot achieve the goal of maintaining national fiscal discipline. Therefore, it is necessary to study the measures for determining and considering penalties in the National Finance and Fiscal Discipline Act B.E. 2561 (2018) to ensure the accuracy, clarity, and objectives of legal provisions.

Research has found that due to the conceptual differences between fiscal discipline and budget discipline, there are differences in their meanings, objectives, scope of implementation, applicability, and determination and consideration of penalties. Therefore, certain provisions are not suitable for defining fiscal discipline. It is unclear how to use it as a basis or nature for investigating crimes in violation of fiscal discipline. For this reason, requisite to amend the law at two levels, namely the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 (2017) and the National Finance and Fiscal Discipline Law B.E. 2561 (2018), to correctly and effectively enforce and consider penalties.

Keywords: fiscal discipline, guilt base, fiscal punishment

1. บทนำ

จากการประกาศใช้พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นกฎหมายวินัยการเงินการคลังของประเทศไทย ซึ่งสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 62 ที่บัญญัติว่า “รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัด เพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืนตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และจัดระบบภาษี ให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม” ซึ่งกฎหมายการเงินการคลังดังกล่าว มีลักษณะเป็นประมวลกรอบวินัยทางการเงินการคลังที่ในอดีตกระจัดกระจายหรือแทรกอยู่ในมาตรการทางกฎหมายอื่น ๆ มาไว้เป็นกฎหมายฉบับเดียว แต่อย่างไรก็ดี พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐได้กำหนดมาตรการการลงโทษเอาไว้โดยนำกลไกของการตรวจเงินแผ่นดินโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมาใช้ซึ่งเป็นการลงโทษทางปกครองกับการกระทำที่ฝ่าฝืนวินัยทางการเงินการคลัง โดยปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 80 กรณีการกำหนดโทษทางปกครองนี้นำไปสู่ปัญหาหลายประการ คือ 1) ปัญหาด้านความไม่สอดคล้องกันในบริบทความหมายของวินัยทางการเงินการคลังกับวินัยทางงบประมาณและการคลัง 2) การบัญญัติกฎหมายวินัยทางการเงินการคลังที่ไม่สอดคล้องกับบริบทและแนวคิดของวินัยทางงบประมาณและการคลัง 3) ปัญหาเรื่องผู้ที่ต้องรับผิดชอบตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 และ 4) ปัญหาความไม่เหมาะสมของการกำหนดและพิจารณาโทษทางปกครอง ซึ่งท้ายที่สุดนำไปสู่ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายที่ขาดประสิทธิภาพและขาดความเหมาะสม

การศึกษานี้ ผู้วิจัยใช้วิธีการศึกษาวิจัยแบบนิเวศศาสตร์ โดยการศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร ตำรา หนังสือ วิทยานิพนธ์ และบทความทางวิชาการต่าง ๆ รวมถึงการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) เพื่อทำความเข้าใจบริบทความหมายของวินัยทางการเงินการคลัง และศึกษาพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของประเทศไทย เฉพาะส่วนวินัยทางการเงินการคลังเปรียบเทียบกับบริบทและกฎหมายการคลังในต่างประเทศ เช่น ประเทศรัฐบราซิล ประเทศนิวซีแลนด์ และประเทศออสเตรเลีย โดยทั้งสามประเทศที่นำข้อมูลมาเปรียบเทียบศึกษามีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวินัยการเงินการคลังที่ทันสมัย เพื่อนำผลมาศึกษาและวิเคราะห์ลักษณะของกฎหมายวินัยทางการเงินการคลังที่มีบริบทและความหมายที่สมบูรณ์ โดยเฉพาะเพื่อนำไปสู่การศึกษาประเด็นเกี่ยวกับปัญหาในการกำหนดและพิจารณาโทษในกฎหมายว่า มีประเด็นใดบ้างและการเสนอแนะแนวทางเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาค่ากำหนดและพิจารณาโทษตามกฎหมายดังกล่าวให้ถูกต้อง เหมาะสมและมีประสิทธิภาพต่อไป

2. หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับวินัยทางการคลัง

เพื่อให้การศึกษาในส่วนนี้ทำให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับความหมาย วัตถุประสงค์และกรอบวินัยทางการคลังมากขึ้น ผู้วิจัยขอแบ่งเป็นประเด็น ดังนี้

2.1 ความหมายและวัตถุประสงค์ของวินัยทางการคลัง

การศึกษาเกี่ยวกับวินัยทางการคลัง เบื้องต้นต้องเข้าใจความหมายของคำว่า “วินัยทางการคลัง” อย่างชัดเจนและเพียงพอเพื่อจะได้วิเคราะห์ถึงที่มาและการนำคำดังกล่าวไปใช้ได้อย่างถูกต้อง

คำว่า “วินัยทางการคลัง” มาจากภาษาอังกฤษ คือ “fiscal discipline” ซึ่งเป็นถ้อยคำทางเทคนิคของเศรษฐศาสตร์มหภาค เพื่ออธิบายพฤติกรรมของรัฐบาลที่ควบคุมการดำเนินการทางงบประมาณหรือการใช้จ่ายงบประมาณโดยการรักษาสอดคล้องระหว่างรายรับกับรายจ่าย และไม่ก่อหนี้สาธารณะโดยไม่จำเป็นและเกินความสามารถของรัฐบาล อย่างไรก็ตาม ในอดีตที่ผ่านมาการให้ความหมายของวินัยทางการคลังในประเทศไทยยังขาดความชัดเจน ประกอบกับบริบทที่ผ่านมาวินัยทางการคลังถูกนำมาใช้ในทางการเมือง ในช่วงเวลาที่มีการวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของรัฐบาล¹

จากการศึกษาหนังสือและเอกสารที่เกี่ยวข้องในการให้ความหมายของคำว่า วินัยทางการคลัง พบว่า การให้ความหมายของคำว่า วินัยทางการคลัง ไม่ได้มีการให้นิยามที่ชัดเจน แต่ขึ้นอยู่กับแหล่งที่มาและแนวคิดของนักวิชาการ โดยมีปัจจัยพื้นฐานมาจากแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ทางการคลัง² โดยนิยามของคำว่า วินัยทางการคลัง ที่ดั้งเดิมที่สุด คือ การรักษาสมดุลระหว่างรายได้กับรายจ่าย หรือการใช้งบประมาณแบบสมดุล (balanced budget)³ ซึ่งนิยามของวินัยทางการคลังนี้ได้รับอิทธิพลจากสำนักเศรษฐศาสตร์แบบเสรีนิยมที่รัฐมีบทบาทจำกัดในการใช้เงิน⁴ โดยปรากฏในหนังสือความมั่งคั่งของประชาชาติ (The Wealth of Nation) ของ อדם สมิท ซึ่งมีนิยามว่า รายได้ที่รัฐจัดเก็บจากประชาชนนั้น ควรจะใช้เฉพาะในสถานการณ์ที่พิเศษเท่านั้น ในสถานการณ์ปกติการใช้จ่ายจึงเป็นสิ่งที่รัฐไม่พึงประสงค์และควรหลีกเลี่ยง ซึ่งจะมีผลให้รัฐมีสถานะทางการคลังที่มั่นคงในช่วงสงคราม

¹รังสรรค์ ณะพรพันธุ์, เศรษฐกิจไทยหลังวิกฤติการณ์ ปี 2540 (กรุงเทพมหานคร: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2545), หน้า 145.

²เขมภัทร ทฤษฎีคุณ, “สภาพบังคับของกฎหมายวินัยทางการคลังของไทย,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2565), หน้า 7.

³รังสรรค์ ณะพรพันธุ์, ฉันทามติของขิงตัน (กรุงเทพมหานคร: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2548), หน้า 31.

⁴อรพิน ผลสุวรรณย์ สบายรูป, กฎหมายการคลัง, พิมพ์ครั้งที่ 3 (โครงการตำรากฎหมายและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), หน้า 32-34.

อันเป็นสถานะที่รัฐนั้นอาจมีปัญหาในการกู้ยืมเงินมาเพื่อใช้จ่ายในการทำสงคราม ซึ่งทำให้รัฐเกิดความเสี่ยงที่จะสูญเสีย และในขณะเดียวกันการกู้ยืมเงินที่ค่อย ๆ ขยายขึ้นอาจส่งผลให้เกิดการขาดดุลทางการคลังอย่างเรื้อรัง⁵ ดังนั้น หากพิจารณาจากความหมายของวินัยทางการคลังของนักวิชาการทางกฎหมาย เศรษฐศาสตร์และรัฐศาสตร์ อาจจำแนกความหมายของคำว่า วินัยทางการคลัง ออกเป็น 2 ประเภท คือ วินัยทางการคลังตามความหมายของสำนักเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมของ อัดัม สมิธ และวินัยทางการคลังในความหมายสมัยใหม่ ซึ่งขยายขอบเขตความหมายกว้างกว่าแนวคิดดั้งเดิม⁶

ซึ่งอาจสรุปได้ว่า วินัยทางการคลังในความหมายดั้งเดิมนั้นมีลักษณะเป็นการอธิบายที่มุ่งกล่าวถึงว่าวินัยทางการคลังเป็นกรอบในการรักษาดุลยภาพทางการคลังระหว่างการใช้จ่ายกับรายได้เป็นสำคัญ และควบคุมการขาดดุลทางการคลังโดยกำหนดระดับของการเป็นหนี้สาธารณะในระดับที่รัฐบาลสามารถใช้คืนได้โดยไม่ก่อให้เกิดภาระแก่ประชาชนผู้เสียภาษีเกินสมควร และรวมถึงการใช้จ่ายเงินงบประมาณอย่างซื่อสัตย์และไม่ขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมาย ส่วนความหมายของคำว่า วินัยทางการคลังแบบดั้งเดิมและสมัยใหม่ พอสรุปได้ว่า วินัยทางการคลัง คือ กรอบหลักการในการบริหารการคลัง เพื่อรักษาดุลยภาพระหว่างรายได้ ใช้จ่ายและหนี้ที่รัฐบาลต้องดำเนินการควบคุมดูแลให้เหมาะสมและไม่เกินขีดความสามารถของรัฐบาลจนก่อให้เกิดภาระแก่ประชาชน

2.2 การกำหนดกรอบวินัยทางการคลัง

จากความหมาย วัตถุประสงค์และลักษณะของการรักษาวินัยทางการคลังแล้ว ในส่วนนี้ผู้วิจัยจะนำเสนอเพื่อให้ทราบถึงการกำหนดกรอบวินัยทางการคลัง เพื่อใช้ในการสร้างกรอบการใช้ดุลพินิจของผู้ชำนาญการในทางการคลัง และเครื่องมือที่นำมาใช้ในการกำหนดกรอบวินัยทางการคลังว่าสามารถใช้เครื่องมือแบบใดได้บ้างเพื่อกำหนดกรอบวินัยทางการคลัง

2.2.1 กรอบวินัยทางการคลังในทางเศรษฐกิจ

กรอบวินัยทางการคลังในทางเศรษฐกิจ คือ การกำหนดกรอบในการกำหนดนโยบายหรือการดำเนินการทางการคลังในรูปการกำหนดเป้าหมายหรือตัวชี้วัดทางเศรษฐกิจ เช่น GDP รายจ่าย ดุลของงบประมาณ และการก่อหนี้สาธารณะ เป็นต้น โดยเป้าหมายหรือตัวชี้วัดเหล่านี้มีลักษณะเป็นกฎเกณฑ์ทางการคลังเชิงตัวเลข เช่น การกำหนดสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ไม่เกิน

⁵Adam Smith, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations* (Edwin Cannan ed: University of Chicago Press, 1977), pp. 1222-1237.

⁶Yilin Hou, *Fiscal Discipline as a Capacity Measure of Financial Management by Sub-national Governments* (Public Administration: Challenge of inequality and Exclusion, Miami, 14-18 September 2003), pp. 6-7.

ร้อยละ 70⁷ หรือการกำหนดภาระหนี้สาธารณะต้องงบประมาณไม่เกินร้อยละ 15 ซึ่งรัฐบาลอาจกำหนดระยะเวลาในการบรรลุเป้าหมายเป็นรายปี หรือระยะปานกลางหรือระยะยาว ซึ่งอาจเป็นไปได้ตามสถานะเศรษฐกิจในขณะนั้น

2.2.2 กรอบวินัยทางการคลังในเชิงแบบแผนและกระบวนการ

กรอบวินัยทางการคลังในเชิงแบบแผนและกระบวนการ เป็นความพยายามในการกำหนดกฎเกณฑ์ในรูปแบบกระบวนการ ระเบียบวิธีหรือแนวทางการปฏิบัติที่เป็นมาตรฐานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการคลัง เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและความรับผิดชอบในการบริหารงานคลัง โดยไม่ได้กำหนดเป็นตัวเลขเอาไว้ชัดเจน⁸ จากการศึกษาพบว่า วินัยทางการคลังในเชิงแบบแผนและกระบวนการสามารถแบ่งได้เป็น 2 กลุ่ม คือ แบบแผนและกระบวนการเชิงรูปแบบการจัดทำงบประมาณ และแบบแผนและกระบวนการในเชิงความโปร่งใสและความรับผิดชอบ โดยผู้วิจัยสรุปประเด็นรายละเอียดดังนี้

1) แบบแผนและกระบวนการในเชิงรูปแบบของการจัดทำงบประมาณ

เกิดขึ้นจากการพัฒนาจารีตหรือกฎเกณฑ์ทางเทคนิคของการจัดทำงบประมาณภาครัฐในยุโรปช่วงต้นของสมัยยุคคลาสสิกในศตวรรษที่ 19⁹ ซึ่งกรอบวินัยทางการคลังในบริบทนี้กลายมาเป็นหลักกฎหมายทั่วไปของการจัดทำงบประมาณในหลายประเทศ ซึ่งประกอบด้วยสาระสำคัญ 5 หลักการ คือ

(1) หลักความยินยอมในทางงบประมาณ คือ การกำหนดให้การจัดเก็บภาษีและการใช้จ่ายงบประมาณจะต้องกระทำเป็นรัฐบัญญัติหรือพระราชบัญญัติ เพื่อให้การจัดเก็บภาษีทุกประเภทและการใช้จ่ายงบประมาณต้องผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนและทำให้รัฐสภาสามารถตรวจสอบอำนาจรัฐในทางการคลังได้อย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย¹⁰

⁷ประกาศคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ เรื่อง กำหนดกรอบในการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2564.

⁸สุปรียา แก้วละเอียด, กฎหมายงบประมาณของประเทศไทย (โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560), หน้า 171.

⁹เอื้ออารีย์ อึ้งจะนิล, หลักกฎหมายการคลัง (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2558), หน้า 95.

¹⁰สุปรียา แก้วละเอียด, เรื่องเดิม, หน้า 179.

(2) หลักเกณฑ์การจ่ายเงินแผ่นดิน คือ กำหนดให้การจ่ายเงินแผ่นดินต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย และเฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่างบประมาณรายจ่ายประจำปี ฉะนั้นหากฝ่ายนิติบัญญัติไม่ยินยอมฝ่ายบริหารก็ไม่สามารถใช้จ่ายเงินแผ่นดินได้¹¹

(3) หลักความครอบคลุมของเอกสารงบประมาณ คือ การกำหนดให้การเสนองบประมาณรายจ่ายประจำปีต้องประกอบไปด้วยเอกสารทางงบประมาณสำคัญ ๆ เพื่อประกอบการให้ข้อมูลประกอบการตัดสินใจของฝ่ายนิติบัญญัติ

(4) หลักการอำนาจของรัฐสภาในการอนุมัติงบประมาณ คือ หลักการควบคู่กันกับหลักความยินยอม โดยการกำหนดให้รัฐสภาเป็นผู้อนุมัติงบประมาณซึ่งเป็นผลมาจากแนวคิดที่ว่าในระบบประชาธิปไตยรัฐบาลมาจากการเลือกตั้งของประชาชน การใช้จ่ายหรือกิจกรรมเกี่ยวกับการใช้จ่ายต้องผ่านความเห็นชอบจากประชาชน โดยผู้แทนของประชาชน คือ รัฐสภา

(5) หลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติในการริเริ่มกำหนดรายจ่ายแผ่นดิน คือ การกำหนดห้ามฝ่ายนิติบัญญัติเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องไม่ว่าทั้งทางตรงหรือทางอ้อมต่อการกำหนดงบประมาณรายจ่ายประจำปี เนื่องจากการกำหนดรายจ่ายเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารและฝ่ายบริหารจะทราบถึงความจำเป็นต่อการใช้จ่ายเงินงบประมาณในการบริหารประเทศ โดยฝ่ายนิติบัญญัติจะทำหน้าที่ในการอนุมัติหรือเห็นชอบในการใช้จ่ายเท่านั้น

2) แบบแผนและกระบวนการในเชิงความโปร่งใสและความรับผิดชอบ

แบบแผนและกระบวนการในเชิงความโปร่งใสและความรับผิดชอบ โดยองค์การเพื่อความร่วมมือและพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Organization for Economic Co—operation and Development: OECD) และสถาบันวิชาการทางการคลัง เช่น Institute for Fiscal Studies: FIS ได้กำหนดกรอบแบบแผนในเชิงความโปร่งใสและความรับผิดชอบ โดยมีสาระสำคัญ 5 ประการ พอสรุปได้ดังนี้

(1) หลักความรับผิดชอบ คือ การกำหนดให้รัฐบาลดำเนินนโยบายทางการคลังอย่างรอบคอบ และบริหารจัดการทรัพย์สินของรัฐโดยมีการประเมินความเสี่ยงทางการคลังเพื่อมั่นใจได้ว่าจะเกิดความยั่งยืนทางการคลังในระยะยาว ซึ่งหลักความรับผิดชอบนี้จะมีผลต่อการสร้างเกณฑ์ทางการคลัง โดยการระบุไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายทั้งในรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ และกฎหมายลำดับรองอื่น ๆ¹²

(2) หลักความโปร่งใส คือ การกำหนดให้รัฐบาลต้องเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่เพียงพอให้แก่ประชาชนได้ทราบเพื่อการตัดสินใจและสามารถดำเนินการตรวจสอบนโยบายทางการคลังและสถานะทางการคลังของรัฐบาลได้¹³ และทำให้การดำเนินงานของรัฐบาลมีความน่าเชื่อถือ ครบถ้วน เข้าใจ และเทียบกับต่างประเทศ

¹¹อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป, เรื่องเดิม, หน้า 147.

¹²สุปรียา แก้วละเอียด, เรื่องเดิม, หน้า 246.

¹³เรื่องเดียวกัน.

(3) หลักความมีเสถียรภาพ คือ การกำหนดให้รัฐบาลดำเนินนโยบายทางการคลังอย่างมีเหตุมีผลในลักษณะที่คาดการณ์ได้ และสอดคล้องกับเป้าหมายทางเศรษฐกิจ

(4) หลักความมีประสิทธิภาพ คือ การกำหนดให้รัฐบาลสามารถใช้จ่ายเงินได้อย่างเหมาะสม คุ่มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุด

(5) หลักความยุติธรรม คือ การกำหนดให้รัฐบาลต้องดำเนินนโยบายทางการคลังที่มีลักษณะคำนึงถึงผลกระทบทางการเงินการคลังที่จะส่งผลกระทบต่อคนรุ่นหลังอย่างสมเหตุสมผล

3) กฎหมายวินัยทางการคลังในฐานะเครื่องมือในการวางกรอบวินัยทางการคลัง

กฎหมายวินัยทางการคลัง หรือกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางการคลัง หมายถึง กรอบกฎหมายที่มีการระบุข้อบังคับ กระบวนการหรือข้อตกลงระหว่างสถาบัน โดยมีจุดประสงค์เพื่อยกระดับผลการดำเนินนโยบายทางการคลัง วินัยทางการคลัง และกลยุทธ์ทางการคลังซึ่งจะต้องได้รับการติดตามประเมินผล¹⁴

กฎหมายวินัยทางการคลังเป็นการจัดตั้งกลไกเชิงสถาบัน โดยมีเป้าหมายที่จะพัฒนาการมีวินัยทางการคลังโดยการกำหนดให้รัฐบาลต้องทำประกาศเป้าหมายและยุทธศาสตร์ของนโยบายทางการคลังที่สามารถกำกับดูแลได้ ในแง่ความสำคัญของการจัดทำกฎหมายวินัยทางการคลังนั้นเป็นการกำหนดกรอบทางกฎหมายให้ครอบคลุมความสัมพันธ์เชิงระบบของกระบวนการทางการคลังซึ่งมีลักษณะสำคัญของความสัมพันธ์ดังกล่าวเป็นกระบวนการกำหนดนโยบายทางการคลัง การเปลี่ยนแปลงทางการคลังไปสู่การปฏิบัติ และการติดตามผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการนำนโยบายไปบังคับใช้¹⁵ ซึ่งกระบวนการดังกล่าวจะช่วยให้การดำเนินนโยบายของรัฐบาลมีทิศทางที่สามารถคาดการณ์ได้ มีความน่าเชื่อถือ และเป็นกรอบในการควบคุม กำกับดูแลการใช้ดุลพินิจของรัฐบาลและผู้มีอำนาจได้

3. ความแตกต่างระหว่างวินัยทางงบประมาณและการคลังกับวินัยทางการคลัง

จากการศึกษาความหมายและบริบทของวินัยทางการคลัง พบว่า มีความแตกต่างกันในหลายประเด็น ดังนี้

¹⁴วิมล ชะตามีนา, “ร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ.,” ใน งานสัมมนาโครงการเตรียมความพร้อมเพื่อรับรองการประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. (กรุงเทพมหานคร: โรงแรมรามาร์คาร์เดนส์ 2558), หน้า 11.

¹⁵ศิริสน์ เหลืองสมบูรณ์, “กรอบวินัยทางการคลังและร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ.,” ใน 50 ปี 50 บทความ นำไทยก้าวไกล (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2554), หน้า 75.

3.1 ด้านความหมาย

จากการพิจารณาด้านความหมายจะเห็นได้ว่า วินัยทางคลังมีความหมายสื่อไปในลักษณะของหลักการซึ่งกำหนดแนวทางในการบริหารการคลัง เพื่อรักษาดุลยภาพระหว่างรายได้และรายจ่ายของรัฐบาล และรวมไปถึงการควบคุมการก่อหนี้สาธารณะในระดับที่รัฐบาลมีความสามารถที่จะสามารถบริหารจัดการได้อย่างเหมาะสมโดยไม่ก่อให้เกิดภาระทางการคลังต้องบประมาณในอนาคตและไม่เป็นภาระให้แก่คนรุ่นหลังจนเกินไป รวมทั้งการใช้จ่ายงบประมาณให้เป็นไปอย่างเหมาะสม มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมายการคลังต่าง ๆ¹⁶ ซึ่งสะท้อนนัยทั้งในทางเศรษฐศาสตร์และทางกฎหมาย ซึ่งแตกต่างจากความหมายของวินัยทางงบประมาณและการคลังที่มีความหมายสื่อไปลักษณะของกฎเกณฑ์ทางกฎหมาย ที่ว่าด้วยข้อกำหนดที่ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ใดที่เกี่ยวข้องกับการรับ การเบิก การจ่าย การใช้ประโยชน์ การเก็บรักษา การจัดการซึ่งเงินทองทรัพย์สินตลอดจนผลประโยชน์อื่น ๆ เกี่ยวกับการคลังสาธารณะ และการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารงานพัสดุภาครัฐ ซึ่งหากฝ่าฝืนจะมีบทลงโทษทางปกครองอันเป็นความหมายและบริบททางกฎหมายเท่านั้นและไม่สื่อให้เห็นถึงความหมายทางเศรษฐศาสตร์เหมือนกับวินัยทางการคลัง

3.2 ด้านวัตถุประสงค์

วินัยทางการคลังมีวัตถุประสงค์ในทางเศรษฐศาสตร์และกฎหมายเพื่อรักษาเสถียรภาพและความยั่งยืนทางการคลังและเศรษฐกิจ โดยขยายไปถึงกระบวนการจัดทำและบริหารงบประมาณของรัฐบาลอย่างมีประสิทธิภาพ¹⁷ เพื่อนำมาซึ่งความโปร่งใสและความรับผิดชอบทางการคลังของผู้ใช้อำนาจรัฐ แต่วินัยทางงบประมาณและการคลังมีบริบทที่มาจากฝรั่งเศสซึ่งมีวัตถุประสงค์แคบกว่า เพราะมีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐในเรื่องการบริหารงานคลังเพื่อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันโดยบัญญัติฐานความผิดทางปกครองเอาไว้¹⁸

¹⁶ภัทรวรินทร์ บุญชู, “ปัญหาการควบคุมตรวจสอบวินัยการเงินการคลังของรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560,” (ดุสิตนิพนธ์นิติศาสตร์ดุสิตบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2562), หน้า 273.

¹⁷สุปรียา แก้วละเอียด, มาตรการลงโทษทางปกครองกรณีการกระทำความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ, ใน สมคิด เลิศไพฑูรย์ (บรรณาธิการ), **ผลึกความคิด ชีวิตเอกบุญ** (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2563), หน้า 552.

¹⁸ภัทรวรินทร์ บุญชู, เรื่องเดิม, หน้า 66.

3.3 ด้านขอบเขตการบังคับใช้

จากการพิจารณาขอบเขตของการบังคับใช้เห็นว่า วินัยทางการคลัง มีขอบเขตกว้าง ครอบคลุมการดำเนินงานทางการคลังหมด ตั้งแต่ระดับนโยบายทางการคลังในเรื่องรายได้สาธารณะ รายจ่ายสาธารณะ และการก่อหนี้สาธารณะ นอกจากนี้ วินัยทางการคลังยังครอบคลุมถึงการบริหาร ทางการคลัง อันได้แก่ การนำส่งรายได้เข้าคลัง การก่อหนี้ การผูกพันหรือการเบิกจ่าย และการจัดซื้อ จัดจ้างและการบริหารงานพัสดุ และด้วยขอบเขตดังกล่าว วินัยทางการคลังจึงครอบคลุมการใช้อำนาจ ของรัฐบาล ที่มีผลผลิตของการใช้อำนาจเป็น “การกระทำทางรัฐบาล (L’acte de gouvernement)” ซึ่งเป็นการกระทำในทางการเมืองและการใช้อำนาจรัฐในการปกครองที่มีผลผลิตของการใช้อำนาจเป็น “การกระทำของฝ่ายปกครอง (Les acte de l’administration)” แต่วินัยทางงบประมาณและการคลังมีขอบเขตแคบกว่า เพราะมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเงินการคลัง โดยไม่รวมถึงระดับนโยบายทางการคลัง¹⁹

3.4 ลักษณะของการนำไปใช้

วินัยการคลังประกอบด้วยแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์และกฎหมาย การนำกรอบแนวคิด วินัยทางการคลังไปใช้จึงสามารถทำได้หลายลักษณะ ได้แก่ การกำหนดเป็นกฎเกณฑ์ทางการคลัง การจัดการด้านสถาบัน การใช้กฎหมายวินัยทางการคลังจึงขึ้นอยู่กับบริบทและความเหมาะสมของ ประเทศนั้น ๆ กับสถานะเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น ซึ่งหากประเทศใดมีปัญหาด้านเศรษฐกิจมากหรือ มีความกังวลว่าจะเกิดการละเมิดต่อวินัยการคลังมาก และโดยสภาพของกฎเกณฑ์ทางการคลังและการจัดการด้านสถาบันอาจไม่เพียงพอก็อาจจำเป็นต้องตรากฎหมายวินัยทางการคลังเพื่อใช้บังคับได้ ซึ่งแตกต่างจากวินัยทางงบประมาณและการคลังซึ่งเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจทางการคลัง ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเท่านั้น ซึ่งหากพบว่ามีกรณีฝ่าฝืนก็จะมีบทลงโทษทางปกครอง

3.5 ด้านสภาพการบังคับใช้

ด้วยวินัยทางการคลังประกอบด้วยแนวทางเศรษฐศาสตร์และกฎหมาย และครอบคลุม การกระทำทางรัฐบาลและการกระทำทางปกครอง ดังนั้น หากนำกรอบวินัยทางการคลังมาบัญญัติ เป็นกฎหมายวินัยทางการคลัง การกำหนดสภาพบังคับใช้กับกฎหมายวินัยทางการคลังจึงไม่มีสภาพ บังคับใช้ทางกฎหมายได้ในทุกกรณีโดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของ การตัดสินใจทางนโยบายทางการคลัง ซึ่งเป็นการกระทำทางรัฐบาล ซึ่งจะไม่สามารถตรวจสอบด้วยความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำ ได้ด้วยเหตุผลสองประการ คือ 1) เนื่องจากการกระทำในลักษณะนี้ไม่มีผลเป็นการก้าวล่วงแดนแห่งสิทธิ

¹⁹สุปรียา แก้วละเอียต, เรื่องเดิม, หน้า 552.

ของปัจเจกบุคคลได้โดยตรง อันทำให้ปัจเจกบุคคลผู้นั้นสามารถนำเอาการกระทำทางรัฐบาลไปดำเนินการตรวจสอบโดยใช้เกณฑ์ทางกฎหมายได้²⁰ และ 2) การกระทำในทางการเมืองมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางการเมืองซึ่งดำเนินการเพื่อดำรงรักษาไว้ซึ่งการดำรงอยู่ของรัฐ การวางนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน ตลอดจนการกระทำที่เกี่ยวข้องระหว่างคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา²¹ ซึ่งการกระทำทางการเมืองนี้ รัฐบาลได้รับความไว้วางใจจากประชาชนและฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชน หากมีการกำหนดนโยบายผิดพลาดในการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐบาลก็มีความรับผิดชอบในทางการเมืองต่าง ๆ อยู่ เช่น การตั้งกระทู้ถาม การอภิปรายไม่ไว้วางใจ การตรวจสอบโดยสื่อมวลชนและการตรวจสอบโดยองค์กรอิสระต่าง ๆ ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าการกระทำทางรัฐบาลหรือการกระทำในทางการเมืองนั้น โดยสภาพแล้วอยู่ในดุลพินิจขององค์กรทางการเมืองที่กฎหมายละเว้นไม่เข้าไปกำหนดกฎเกณฑ์ควบคุม²² สภาพบังคับของวินัยทางการคลังที่เกี่ยวกับการกระทำทางรัฐบาลจึงควรว่ากล่าวกันในทางการเมือง และในบางกรณีพบว่ารัฐบาลละเมิดกรอบวินัยทางการคลัง อาจมีการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้เกิดการอภิปรายเกี่ยวกับความโปร่งใสหรือความรับผิดชอบต่อรัฐสภาได้ แต่วินัยทางงบประมาณและการคลังเป็นบริบทการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายและการลงโทษจึงสามารถทำได้

ดังนั้นแล้ว จะเห็นได้ว่า วินัยทางการคลังกับวินัยทางงบประมาณและการคลังมีบริบทที่มาจากความหมาย วัตถุประสงค์ ขอบเขตการบังคับใช้ ตลอดจนสภาพการบังคับใช้ก็มีความแตกต่างกัน

4. แนวคิดเกี่ยวกับความรับผิดชอบและโทษวินัยทางการคลัง

มาตรการควบคุมการเงินการคลังของรัฐ หรือ วินัยทางงบประมาณและการคลัง มีหลักสำคัญว่าเจ้าหน้าที่หรือบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการเงินการคลัง เมื่อเข้ามาทำงานให้กับราชการหรือหน่วยงานแล้วสิ่งที่จะต้องถูกผูกพันไปโดยตลอดก็คือ “หน้าที่และอำนาจ” เพราะเป็นสิ่งที่ถูกกำหนดขึ้นมาเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงาน ซึ่งจะส่งผลสำเร็จต่องานราชการหรืองานของหน่วยงานเมื่อดำรงตำแหน่งหน้าที่ใดแล้วก็จำเป็นที่จะต้องปฏิบัติตามหรือมาตรการสำหรับประพฤติปฏิบัติตัวตามตำแหน่งหน้าที่นั้น ๆ โดยที่ลักษณะทั่วไปของความผิดที่เกี่ยวข้องกับวินัยทางงบประมาณและการคลังนั้น ผู้วิจัยขอเสนอแนวคิดที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

²⁰วรเจตน์ ภาคีรัตน์, คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน, พิมพ์ครั้งที่ 2 (โครงการตำรากฎหมายและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), หน้า 243.

²¹เรื่องเดียวกัน, หน้า 243.

²²บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, คำอธิบายกฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538), หน้า 188-189.

4.1 ลักษณะความรับผิดทางวินัยงบประมาณการคลัง

โดยที่ลักษณะทั่วไปของความผิดวินัยทางงบประมาณ และการคลังนั้น ประกอบด้วย บุคคลที่ต้องรับผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง ฐานความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง องค์ประกอบความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง โทษวินัยทางงบประมาณและการคลัง ตลอดจน การบังคับโทษวินัยทางงบประมาณและการคลัง ดังรายละเอียดต่อไปนี้

4.1.1 บุคคลที่ต้องรับผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง

ด้วยเหตุที่ความรับผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังมีที่มาจากประเทศฝรั่งเศส ซึ่งผู้มีอำนาจสั่งจ่ายและสมุห์บัญชี (หรือผู้จ่าย) มีอำนาจหน้าที่แยกกันอย่างเด็ดขาด โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ คือ ไม่ให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจ (ในการสั่งจ่ายเงินงบประมาณหรือการเก็บรายได้) เป็นผู้ที่ “สัมผัส” เงินนั้นโดยตรง และในทางตรงข้าม ผู้ที่ “สัมผัส” เงินจะไม่มีอำนาจตัดสินใจเกี่ยวกับการใช้เงินนั้น ทั้งนี้ เพื่อสองฝ่ายจะได้ทำการตรวจสอบจะได้ทำการตรวจสอบซึ่งกันและกัน²³ โดยศาลบัญชี มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและพิพากษาบัญชีของสมุห์บัญชีเท่านั้น ไม่มีอำนาจในการตรวจสอบและพิพากษาลงโทษผู้สั่งจ่ายจึงนำมาสู่การจัดตั้งศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังในเวลาต่อมา เพื่ออุดช่องว่างเรื่องความรับผิดของผู้สั่งจ่าย ซึ่งบุคคลที่ต้องรับผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง ก็คือ ผู้มีอำนาจสั่งจ่ายของหน่วยงานต่าง ๆ ที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลบัญชี ซึ่งรวมไปถึงผู้ที่กระทำการแทนผู้มีอำนาจสั่งจ่ายด้วย²⁴

ทั้งนี้ ตามมาตรา L.312-1 แห่งประมวลกฎหมายศาลตรวจเงินแผ่นดินนั้นได้ กำหนดให้บุคคลที่ต้องรับผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังประกอบไปด้วย

1) บุคคลในสังกัดของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือน หรือฝ่ายทหารของรัฐ ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การมหาชน รวมทั้ง องค์กรร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ

2) ผู้แทน ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ขององค์กรที่อยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลบัญชี หรือศาลบัญชีภาค

นอกจากนี้ มาตรา L.312-1 วรรคสอง ยังได้กำหนดให้ข้าราชการการเมืองระดับชาติ และระดับท้องถิ่นที่มาจาก การเลือกตั้งไม่อยู่ในเขตอำนาจศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง อันได้แก่ คณะรัฐมนตรี และผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ประธานสภาภาค ประธาน

²³อนัญ ยศสุนทร, “บทบาทในปัจจุบันของศาลตรวจเงินแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส,” วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 36, 2 (มิถุนายน 2550): 340-366.

²⁴สุปรียา แก้วละเอียด, กฎหมายงบประมาณของต่างประเทศ: ข้อคิดและประสบการณ์ของประเทศ สหรัฐอเมริกาและประเทศฝรั่งเศส, (โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560), หน้า 186.

สภาจังหวัด ประธานสภาบริหารของดินแดนโพ้นทะเล นายกเทศมนตรี ประธานองค์กรร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง²⁵ แต่อย่างไรก็ดี รัฐบัญญัติลงวันที่ 29 มกราคม ค.ศ. 1993 ว่าด้วยการป้องกันปราบปรามการทุจริตได้กำหนดให้ผู้มีอำนาจสั่งจ่ายเงินที่ได้รับการเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจถูกฟ้องคดีได้เพียงความผิดบางประเภท คือ

1) กรณีทำให้หน่วยงานของรัฐถูกตัดสินว่ามีความผิด อันเนื่องมาจากที่ไม่ปฏิบัติตามคำตัดสินของศาลทั้งหมดหรือบางส่วน หรือปฏิบัติตามคำตัดสินของศาลล่าช้า

2) กรณีที่ไม่ชำระเงินตามคำพิพากษาของศาล

3) กรณีที่ผู้สั่งจ่ายมีความรับผิดชอบในการสั่งจ่ายเป็นการเฉพาะ เนื่องจากได้ใช้อำนาจสั่งให้ผู้สั่งจ่ายหรือสมุหบัญชีจ่ายเงิน และ

4) การเอื้อให้ผู้อื่นได้รับประโยชน์ทั้งในรูปของเงินหรือในรูปสิ่งของโดยสมควร ก่อให้เกิดความเสียหายต่อคลังของรัฐและต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐ

อีกทั้งในหลาย ๆ ประเทศที่มีการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง ก็มีบทบัญญัติเกี่ยวกับบุคคลที่ต้องรับผิดชอบวินัยทางงบประมาณและการคลังไว้ในลักษณะเดียวกับประเทศฝรั่งเศส เช่นในประเทศโมร็อกโก²⁶ และประเทศตูนิเซีย²⁷ ที่กำหนดให้บุคคลที่อยู่ภายใต้การพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังนั้น ได้แก่ เจ้าหน้าที่รัฐ เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารการเงินการคลัง และผู้ที่ได้รับมอบหมายให้กระทำการเกี่ยวกับการบริหารการเงินการคลัง แต่ไม่รวมถึงข้าราชการการเมือง และข้าราชการที่มาจากการเลือกตั้ง เนื่องจากบุคคลดังกล่าวต้องรับผิดชอบต่อฝ่ายนิติบัญญัติโดยตรงอยู่แล้ว

ส่วนของประเทศไทยนั้น วินัยทางงบประมาณและการคลัง เป็นมาตรการในการควบคุมการเงินการคลังของรัฐ เพื่อให้ระบบการควบคุมตรวจสอบการเงินแผ่นดิน เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีวินัย จึงใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่รัฐที่กระทำการเกี่ยวกับการเงินการคลังของรัฐ โดยบุคคลที่ต้องรับผิดชอบวินัยทางงบประมาณและการคลังตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการพิจารณา วินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562 คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้แก่ ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น แต่ไม่รวมถึงข้าราชการการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง ซึ่งมีบทบัญญัติไว้เป็นกรณีเฉพาะว่า เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรอิสระอื่นและฝ่ายการเมือง ซึ่งเป็นไปในแนวทางเดียวกับประเทศฝรั่งเศสเช่นเดียวกัน

²⁵เรื่องเดียวกัน, หน้า 204.

²⁶มาตรา 51 และ มาตรา 52 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยการคลัง (Dahir n° 1-02-124 du 1er rabii II 1423 portant promulgation de la loi n° 62-99 formant code des juridictions financières.)

²⁷La Cour des comptes, **Des justiciables de la cour de discipline financière** [Online], available URL: http://www.courdescomptes.nat.tn/Fr/des-justiciables-de-la-cour-de-discipline-financiere_11_98, 2024 (January, 5).

จากบริบทดังกล่าว แสดงให้เห็นได้ว่าบุคคลที่ต้องรับผิดชอบวินัยทางงบประมาณและการคลังต้องเป็นเจ้าหน้าที่รัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารการเงินการคลัง ทั้งที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารการเงินการคลังโดยตรงและได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารการเงินการคลัง รวมไปถึงข้าราชการการเมืองท้องถิ่นที่มีหน้าที่ดังกล่าวด้วย แต่ไม่รวมถึงข้าราชการการเมืองระดับชาติ ด้วยเหตุที่โดยทั่วไปแล้วข้าราชการการเมืองระดับชาติ มักไม่ค่อยมีอำนาจหน้าที่ด้านการบริหารการเงินการคลัง รวมทั้งต้องถูกควบคุมตรวจสอบโดยฝ่ายนิติบัญญัติผ่านกลไกของการตั้งกระทู้ถาม หรือการลงมติไม่ไว้วางใจอยู่แล้ว

อย่างไรก็ดี การกำหนดบุคคลที่ต้องรับโทษวินัยทางงบประมาณและการคลังนี้ ก็ขึ้นอยู่กับบริบทการเมืองการปกครองของแต่ละประเทศเป็นสำคัญด้วย กล่าวคือ บางประเทศอาจมีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างผู้มีอำนาจสั่งจ่ายและสมุห์บัญชีอย่างชัดเจนในขณะที่บางประเทศไม่ได้มีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ดังกล่าวไว้ ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติในหลายประเทศกำหนดให้บุคคลที่ต้องรับผิดชอบวินัยทางงบประมาณและการคลังเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารการเงินการคลังโดยไม่ได้แบ่งแยกเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติสั่งจ่ายหรือสมุห์บัญชี ตัวอย่างเช่น ในประเทศโมร็อกโก ประมวลกฎหมายว่าด้วยการคลัง มาตรา 54-56²⁸ ได้กำหนดบุคคลที่ต้องรับโทษวินัยทางงบประมาณและการคลังออกเป็น 3 กรณี คือ บุคคลที่มีหน้าที่อนุมัติ สั่งจ่าย (Ordonnateur) บุคคลที่มีหน้าที่ตรวจสอบการกระทำที่ผูกพันทางการเงิน (The Financial Controller) และสมุห์บัญชี (Comptable) เป็นต้น

4.1.2 ฐานความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง

เมื่อศึกษาฐานความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังจากต่างประเทศแล้ว พบว่าแทบทุกประเทศล้วนมีการบัญญัติฐานความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังไว้ ในลักษณะกว้าง ๆ ไม่ได้ครอบคลุมการบริหารการเงินการคลังทุกเรื่อง ดังตัวอย่างเช่น ความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังในประเทศฝรั่งเศส ตามประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลทางการคลัง สามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

1) ความผิดในการดำเนินการเกี่ยวกับรายรับ รายจ่าย และการจัดการทรัพย์สิน เช่น การฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ที่ใช้บังคับในเรื่องของการควบคุมทางการคลัง การกำหนดประเภทรายจ่ายไม่ถูกต้อง การผูกพันงบประมาณรายจ่ายโดยไม่มีอำนาจ การฝ่าฝืนระเบียบเกี่ยวกับการรับจ่ายเงิน

2) ความผิดในการดำเนินการตามกฎหมายเกณฑ์อื่น ซึ่งไม่เกี่ยวกับการรับ การจ่าย หรือการจัดการทรัพย์สิน เช่น การจงใจละเว้นไม่ส่งเอกสารเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษี การเอื้อประโยชน์ให้

²⁸La Cour des comptes, **Code des juridictions financières** [Online], available URL: <https://www.courdescomptes.ma/publication/code-des-juridictions-financieres/>, 2024 (January, 20).

ผู้อื่นได้รับประโยชน์ทั้งในรูปของเงินหรือสิ่งของ การกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง เนื่องด้วยละเลยในการควบคุมตรวจสอบ ละเว้น หรือประมาทเลินเล่อเป็นประจำในการกำกับดูแล และการไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษา โดยที่ประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลทางการคลังไม่ได้กำหนดฐานความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังครอบคลุมการดำเนินการของผู้สั่งจ่ายทุกเรื่อง ในขณะที่ฐานความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังของประเทศโมร็อกโกตามประมวลกฎหมายว่าด้วยการคลัง (Dahir n° 1-02-124 du 1er rabii II 1423 portant promulgation de la loi n° 62-99 formant code des juridictions financières.)²⁹ นั้น ก็กำหนดไว้อย่างกว้าง ๆ ในลักษณะเดียวกับประเทศฝรั่งเศส โดยแบ่งออกเป็น 2 ประเภท เช่นเดียวกันกล่าวคือ

(1) ความผิดในการดำเนินการเกี่ยวกับรายรับ รายจ่าย และการจัดการทรัพย์สิน เช่น การฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ที่ใช้บังคับในเรื่องของการใช้จ่ายเงิน การจัดซื้อจัดจ้างพัสดุภาครัฐ ตลอดจนการก่อหนี้และการบริหารหนี้สาธารณะด้วย

(2) ความผิดในการดำเนินการตามกฎหมายเกณฑ์อื่น ซึ่งไม่เกี่ยวกับการรับ การจ่าย หรือการจัดการทรัพย์สิน เช่น การปกปิดหรือปลอมแปลงข้อมูลเกี่ยวกับเอกสารทางการคลัง การละเลยไม่ส่งเอกสารเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษี การเอื้อประโยชน์ให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์และการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง

ส่วนของประเทศไทย การกำหนดฐานความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562 เกิดขึ้นจากผลการตรวจสอบขององค์กรตรวจเงินแผ่นดิน ที่พบการกระทำความผิดนั้นซ้ำ ๆ จึงกำหนดเป็นฐานความผิดขึ้นเพื่อป้องปรามมิให้เจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารการเงินการคลังกระทำความผิดซ้ำอีก โดยสามารถจำแนกตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 หมวดที่ 3 วินัยการเงินการคลัง คือ รายได้ รายจ่าย การได้มาซึ่งทรัพย์สินและการบริหารทรัพย์สิน การก่อหนี้และบริหารหนี้ เงินนอกงบประมาณและทุนหมุนเวียน และ การคลังท้องถิ่น

ดังนั้น ฐานความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังจึงไม่ได้ครอบคลุมการดำเนินการในการบริหารการเงินการคลังทุกเรื่อง แต่ความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังนั้นต้องอยู่ภายใต้เขตอำนาจในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของแต่ละประเทศนั้น ๆ อีกทั้งโดยส่วนใหญ่เพียงการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ข้อบังคับก็ถือเป็นความผิดวินัยทางการคลังแล้ว (fautes de gestion)

²⁹La Cour des comptes, Code des juridictions financières, ibid.

4.1.3 องค์ประกอบความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง

จากที่ได้ศึกษาลักษณะความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง ในหลาย ๆ ประเทศ พบว่า แทบทุกประเทศมีการกำหนดความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง ในลักษณะที่ว่าหากเจ้าหน้าที่รัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารการเงินการคลังปฏิบัติฝ่าฝืนหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารการเงินการคลังแล้ว ย่อมเป็นความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง โดยไม่ได้นำองค์ประกอบ “จงใจ” มาเป็นหลักในการพิจารณากำหนดโทษวินัยทางงบประมาณและการคลังแต่อย่างใด เว้นแต่เป็นกรณีที่มีความสำคัญ กฎหมายก็จะกำหนดว่าการกระทำนั้นต้องกระทำโดยจงใจ จึงจะถือเป็นความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง ดังตัวอย่างเช่น ประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลทางการคลังของประเทศฝรั่งเศส มาตรา L.313-5 ที่กำหนดให้บุคคลตามมาตรา L.312-1 ต้องรับผิดชอบวินัยทางงบประมาณและการคลัง หากจงใจละเว้นการยื่นแบบแสดงรายการหรือการส่งเอกสาร หรือยื่นแบบแสดงรายการหรือการส่งเอกสารที่ไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนให้แก่หน่วยงานที่จัดเก็บภาษี เป็นต้น ในขณะที่ประเทศไทยได้กำหนดให้ “จงใจ” เป็นองค์ประกอบความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังในทุกกรณี ดังจะเห็นได้จากระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 ข้อ 5 กำหนดว่า “เจ้าหน้าที่ผู้ใดจงใจฝ่าฝืน มาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการเงินการคลังของรัฐตามที่กำหนดในหมวด 2 นี้ ถือว่ากระทำผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง”³⁰ และระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562 ข้อ 21(2)(ข) กำหนดว่า “มีลักษณะเป็นการจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ....”

แต่อย่างไรก็ดี ผู้วิจัยเห็นว่าด้วยเจตนารมณ์ของการควบคุมตรวจสอบด้านวินัยทางงบประมาณและการคลังที่ต้องการควบคุมการเงินการคลังของรัฐให้มีประสิทธิภาพและมีวินัยสามารถป้องปรามไม่ให้เจ้าหน้าที่รัฐกระทำผิดเกี่ยวกับการบริหารการเงินการคลังของรัฐ หากกำหนดให้ “จงใจ” เป็นองค์ประกอบหนึ่งของความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังแล้ว ย่อมก่อให้เกิดปัญหาในการพิสูจน์ความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง และไม่สามารถป้องปรามการกระทำผิดได้ตามเจตนารมณ์ของการควบคุมตรวจสอบด้านวินัยทางงบประมาณและการคลัง

4.1.4 โทษวินัยทางงบประมาณและการคลัง

ด้วยการตรวจสอบด้านวินัยทางงบประมาณและการคลัง เป็นการควบคุมตรวจสอบหลังการบริหารงบประมาณ อันถือเป็น “การกระทำทางปกครอง” ประเภทหนึ่ง ซึ่งเป็นกลไกในการป้องปรามไม่ให้เจ้าหน้าที่รัฐกระทำผิดกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ด้านการบริหาร

³⁰ปัจจุบันถูกยกเลิกโดยระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562.

การเงินการคลัง โดยมีได้มุ่งเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นดังเช่นการลงโทษทางแพ่ง ดังนั้น โทษวินัยทางงบประมาณและการคลัง จึงถือเป็น “โทษทางปกครอง” (sanction administrative) ที่องค์กรปกครองฝ่ายปกครองเป็นผู้กำหนดซึ่งเป็นผลร้ายแก่ผู้ที่กระทำความผิด เป็นการลงโทษที่ละเมิดต่อบทบัญญัติของกฎหมายหรือคำสั่งขององค์กรฝ่ายปกครอง และวิธีการลงโทษทางปกครองในแต่ละกรณีเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย และอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครอง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้กระทำความผิดระลึกถึงหน้าที่ที่จะต้องกระทำตามบรรทัดฐานของกฎหมาย ซึ่งต่างจากโทษทางอาญาที่ผู้กระทำความผิดจะไม่ได้รับการตำหนิในแง่จริยศาสตร์สังคม³¹

4.2 ความหมายและวัตถุประสงค์ของโทษทางปกครอง

เพื่อให้เข้าใจในเรื่องการกำหนดและการลงโทษทางปกครองในเรื่องการกระทำผิดหรือการฝ่าฝืนวินัยทางงบประมาณและการคลัง ผู้วิจัยขอเสนอความหมายและวัตถุประสงค์ของโทษทางปกครอง ดังนี้

ศาสตราจารย์เรอเน่ ชาปัส (René Chapus) และศาสตราจารย์ฌ็อง ริเวโร (Jean Rivero) อธิบายความหมายของ “โทษทางปกครอง” ไว้ว่าโทษทางปกครองเป็นวิธีการหนึ่งในการทำให้ประชาชนปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง โดยนอกเหนือจากการดำเนินการทางอาญาแล้ว ฝ่ายปกครองอาจกำหนดโทษทางปกครองและใช้การบังคับทางปกครอง³² เพื่อให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองได้จากความเห็นดังกล่าว สามารถสรุปลักษณะของโทษทางปกครอง³³ ได้ดังนี้

1) โทษทางปกครองเป็นมาตรการลงโทษ เนื่องจากการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งทางปกครอง

2) ความผิดที่จะกำหนดให้มีโทษทางปกครองส่วนใหญ่จะเป็นกรณีที่มีการละเมิดหน้าที่ตามกฎหมายที่บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำเพื่อประโยชน์แห่งการจัดทำบริการสาธารณะ โดยลักษณะของความผิดดังกล่าวจะไม่มีลักษณะเป็นความชั่วร้ายหรือกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี

³¹ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ, รายงานการศึกษาวิจัยสมบูรณ์ เรื่อง การบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2552), หน้า 10.

³²กฤษณ์ วสินนท์, ร่างรายงานการวิจัย เรื่อง มาตรการบังคับทางปกครอง: ศึกษากรณีการแยกการปรับทางปกครองออกจากโทษปรับทางอาญาของประเทศฝรั่งเศส (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2547), หน้า 20.

³³องคภาสณ เจริญสุข, “เกณฑ์การแบ่งแยกความผิดทางอาญาและความผิดทางปกครอง,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553), หน้า 33.

3) เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาและกำหนดโทษทางปกครองซึ่งจะอยู่ในรูปแบบของการออกคำสั่งทางปกครอง

4) การกำหนดโทษทางปกครองมีวัตถุประสงค์ เพื่อประโยชน์แห่งการบริการสาธารณะซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครอง

นอกจากนี้ หากพิจารณาถึงรูปแบบการลงโทษทางปกครองของประเทศต่าง ๆ แล้วสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 รูปแบบ ด้วยกัน คือ

1) โทษเป็นตัวเงิน เช่น โทษปรับทางปกครอง เนื่องจากมีวัตถุประสงค์ให้การลงโทษเป็นการป้องปรามกับผู้กระทำความผิดเองและต่อบุคคลอื่นในสังคมมิให้กระทำความผิดหรือฝ่าฝืนต่อกฎหมายโดยการกำหนดโทษปรับ มิได้มีหลายลักษณะด้วยกัน เช่น การปรับตามจำนวนอัตราขั้นต่ำสุด-ขั้นสูงสุดตามที่กฎหมายกำหนด (Ordinary Fine) การปรับตามจำนวนเท่าของผลประโยชน์ที่ได้รับจากการกระทำความผิด การปรับตลอดระยะเวลาที่กระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย (ความผิดต่อเนื่อง) หรือ การปรับตามวันและรายได้ของผู้กระทำความผิด (Day Fine) เป็นต้น

2) โทษที่มีผลกระทบต่อชื่อเสียง เช่น การประกาศชื่อของผู้กระทำความผิด หรือการตำหนิโดยเปิดเผยต่อสาธารณชน

3) การพักใช้หรือเพิกถอนสิทธิหรือใบอนุญาตขององค์กรฝ่ายปกครอง เช่น การพักใช้ใบอนุญาตต่าง ๆ

โดยจากการศึกษาโทษวินัยทางงบประมาณและการคลังในนานาประเทศ พบว่าทุกประเทศล้วนกำหนดโทษอยู่ในลักษณะของ “โทษปรับทางปกครอง” ทั้งสิ้น โดยสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ลักษณะด้วยกันคือ

1) กรณีที่ไม่ได้กำหนดโทษขั้นต่ำสุดและสูงสุดไว้ ได้แก่ ประเทศแคนาดา

2) กรณีที่กำหนดโทษขั้นสูงอย่างเดียวโดยไม่ได้กำหนดโทษขั้นต่ำไว้ ได้แก่ ประเทศคองโก และประเทศแอลจีเรีย โดยในส่วนของประเทศคองโกกำหนดให้โทษปรับต้องไม่เกินกว่า 2 เท่าของจำนวนเงินเดือนที่บุคคลที่กระทำความผิดได้รับแต่ละเดือน ส่วนในประเทศแอลจีเรียกำหนดให้โทษปรับต้องไม่เกินกว่าเงินเดือนที่ได้รับทั้งปี และหากเป็นกรณีเอื้อประโยชน์ให้ตนเองหรือผู้อื่นต้องได้รับโทษไม่เกินกว่า 2 เท่าของเงินเดือนที่ได้รับทั้งปี

3) กรณีที่กำหนดโทษขั้นต่ำสุดและโทษสูงสุดไว้ ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศตูนีเซีย ประเทศโมร็อกโก และประเทศมาดากัสการ์ โดยแบ่งออกได้เป็น 3 ลักษณะ คือ

(1) กรณีที่กำหนดโทษขั้นต่ำสุดเป็นจำนวนเงินและกำหนดโทษขั้นสูงสุดด้วยอัตราเงินเดือน ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส และประเทศโมร็อกโก กล่าวคือ ในประเทศฝรั่งเศสกำหนดโทษปรับเป็น 2 กรณี คือ กรณีทั่วไป ค่าปรับไม่ต่ำกว่า 150 ยูโร แต่จำนวนสูงสุด ต้องไม่เกินจำนวนเงินได้หรือเงินเดือนรวมทั้งปีก่อนหักค่าใช้จ่าย ณ วันที่มีการกระทำความผิด และกรณีเฉพาะค่าปรับ

ไม่ต่ำกว่า 300 ยูโร แต่จำนวนสูงสุดต้องไม่เกินจำนวนเงินได้หรือเงินเดือนรวมสองปี ก่อนหักค่าใช้จ่าย ณ วันที่มีการกระทำความผิด³⁴ และในประเทศโมร็อกโกได้กำหนดให้ต้องรับโทษปรับแต่ละฐานความผิด โทษปรับต้องไม่น้อยกว่า 1,000 เดียร์แฮม แต่ต้องไม่เกินกว่าจำนวนเงินได้รวมทั้งปี ณ วันที่กระทำความผิด อีกทั้ง โทษปรับรวมทุกฐานความผิดแล้วต้องไม่เกินกว่า 4 เท่าของจำนวนเงินได้รวมทั้งปี ณ วันที่กระทำความผิด

(2) กรณีที่กำหนดโทษขั้นต่ำสุดและโทษสูงสุดด้วยอัตราเงินเดือน ได้แก่ ประเทศ ตูนิเซีย โดยกำหนดให้ต้องรับโทษปรับเป็นจำนวนเงินเดือนขณะกระทำความผิด จำนวน 1-12 เดือน

(3) กรณีที่กำหนดโทษขั้นต่ำสุดและโทษสูงสุดเป็นจำนวนเงิน ได้แก่ ประเทศ มาดากัสการ์ที่กำหนดโทษปรับไว้เป็นจำนวน 300,000 – 30,000,000 อาเรียรีมาดากัสการ์

ขณะที่ประเทศไทยได้กำหนดให้โทษทางวินัยทางงบประมาณและการคลัง เป็นโทษปรับทางปกครองเช่นกัน ตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการพิจารณา วินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562 ข้อ 42 วรรคสอง กำหนดว่า ในการลงโทษปรับทางปกครอง จะลงโทษปรับเป็นเงินเกินเงินเดือนสิบสองเดือนของผู้ถูกลงโทษมิได้

จากแนวคิดดังกล่าว จะเห็นได้ว่า การกำหนดโทษทางวินัยทางงบประมาณและการคลังโดยส่วนใหญ่จะอยู่ในรูปแบบ “โทษปรับทางปกครอง” ที่อิงกับเงินได้ หรือเงินเดือนขณะกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่และการลงโทษปรับทางปกครองนั้นไม่ถือเป็นการตัดอำนาจในการดำเนินความผิดอื่นอีก ซึ่งเหตุที่เป็นเช่นนี้ ผู้วิจัยเห็นว่าน่าจะเป็นเพราะเงินได้หรือเงินเดือนที่ได้รับนั้น สะท้อนถึงตำแหน่งความรับผิดชอบที่มี ดังนั้น หากมีตำแหน่งสูงก็ย่อมต้องมีหน้าที่และความรับผิดชอบมากกว่าบุคคลที่ตำแหน่งเล็กกว่า

4) การบังคับโทษวินัยทางงบประมาณและการคลัง

ด้วยเหตุที่การพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังส่วนใหญ่อยู่ในรูปแบบขององค์กรตุลาการ ทั้งที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังและศาลบัญชี จึงส่งผลให้การควบคุมตรวจสอบวินัยทางงบประมาณและการคลังเป็นการกระทำทางตุลาการ และผลการพิจารณาวินิจฉัยอยู่ในสถานะของ “คำพิพากษา” อันมีลักษณะเด็ดขาดเป็นที่สุด (res judicata) องค์กรอื่นจะมาแก้ไขเปลี่ยนแปลงไม่ได้ เว้นแต่องค์กรตุลาการ ซึ่งอยู่ในลำดับสูงขึ้นไป รวมถึงหากเกิดกรณีไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาก็จะเข้าสู่กระบวนการบังคับตามคำพิพากษาตามที่กฎหมายแต่ละประเทศกำหนดไว้

อย่างไรก็ตาม ในบางประเทศ เช่น ประเทศแคนาดาและประเทศไทย การพิจารณา วินิจฉัยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังกลับกระทำโดยองค์กรฝ่ายปกครอง ซึ่งคำวินิจฉัยชี้ขาดอยู่ในลักษณะของ “คำสั่งทางปกครอง” เท่านั้น หากเกิดกรณีไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัย จึงต้อง

³⁴สุปรียา แก้วละเอียด, เรื่องเดิม, หน้า 206-207.

ใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองหรือคำวินิจฉัยต่อไป ดังนั้น ด้วยเหตุที่การพิจารณาความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง มีทั้งกรณีที่เป็น “คำพิพากษา” และกรณีที่เป็น “คำสั่งทางปกครอง” จึงอาจกล่าวได้ว่า การบังคับโทษวินัยทางงบประมาณและการคลังนั้น มีทั้งส่วนที่เป็นการใช้อำนาจทางตุลาการในการบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษา และส่วนที่เป็นการใช้อำนาจทางปกครองในการบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง แต่หากหน่วยงานทางปกครองใช้มาตรการบังคับทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว องค์กรตุลาการก็สามารถควบคุมตรวจสอบการกระทำดังกล่าวได้อีกชั้นหนึ่ง

5. เปรียบเทียบหลักการของกฎหมายไทยกับกฎหมายต่างประเทศ เกี่ยวกับการกำหนดและพิจารณาโทษในกฎหมายการคลัง

จากการศึกษาข้อมูลและบริบททั้งทางด้านกฎหมายและแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดและพิจารณาโทษในกฎหมายคลังของบริบทต่างประเทศและประเทศไทย ผู้วิจัยได้เปรียบเทียบและนำเสนอรายละเอียด ดังนี้

5.1 ประเทศไทย

5.1.1 การใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีในการตรวจสอบและติดตามการปฏิบัติตามกฎหมาย สภาพบังคับโทษจะใช้กลไกทางบริหารราชการแผ่นดิน เช่น การใช้อำนาจในบังคับบัญชา มอบหมายสั่งการ เป็นต้น

5.1.2 การใช้อำนาจในการตรวจสอบ การรายงานต่าง ๆ ของฝ่ายการเมือง สภาพบังคับโทษจะเป็นไปโดยการสร้างกลไกความรับผิดชอบทางการเมือง เช่น การตั้งกระทู้ถาม การอภิปรายไม่ไว้วางใจ เป็นต้น

5.1.3 การกระทำทางปกครองที่ฝ่าฝืนคำสั่งทางปกครอง กฎ หรือความชอบด้วยกฎหมาย สภาพบังคับโดยการตรวจสอบขององค์กรตุลาการ เช่น ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองแล้วแต่กรณี

5.1.4 การกระทำของเจ้าหน้าที่ที่ฝ่าฝืนกฎหมาย ซึ่งหากกรณีเป็นการกระทำผิดต่อประมวลกฎหมายอาญา 157 ก็จะใช้ประมวลกฎหมายอาญาในการพิจารณาลงโทษ หรือหากเป็นกรณีวินัยราชการก็ใช้เกณฑ์การลงโทษทางวินัยมาพิจารณา เป็นต้น

5.1.5 การฝ่าฝืนพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ สภาพบังคับโทษจะเป็นการนำเรื่องโทษทางปกครองมาพิจารณา ซึ่งประเด็นนี้จะมีปัญหาในการพิจารณาและการบังคับโทษ

5.2 ประเทศบราซิล

ประเทศบราซิล ได้กำหนดกลไกของการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายวินัยทางการคลัง โดยการกำหนดเป็นความผิดทางอาญาประเภทหนึ่งเรียกว่า ความผิดทางอาชญากรรมการคลัง โดยเป็นการกำหนดและพิจารณาลงโทษทางอาญา และหากมีฝ่ายการเมืองเข้าไปเกี่ยวข้องกับ การกระทำความผิดจะต้องถูกลงโทษให้พ้นจากตำแหน่งอีกด้วย

5.3 ประเทศนิวซีแลนด์

ประเทศนิวซีแลนด์ ไม่ได้กำหนดลักษณะของการลงโทษเอาไว้ในกรณีที่กระทำผิดหรือ ฝ่าฝืนกฎหมายวินัยทางการคลัง แต่จะกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ยื่นรายงานต่าง ๆ ต่อสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าเป็นการใช้มาตรการหรือกลไกทางการเมืองในการ พิจารณาและลงโทษ

5.4 ประเทศออสเตรเลีย

ประเทศออสเตรเลีย ไม่ได้กำหนดให้การกระทำที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย วินัยทางการคลังสามารถใช้สิทธิฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลหรือนำไปสู่กระบวนการใด ๆ ซึ่งออสเตรเลีย เพียงกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรายงานประสิทธิภาพและประสิทธิผล ต่อสภาผู้แทนราษฎร เพื่อใช้กลไกของสภาผู้แทนราษฎรตรวจสอบและพิจารณาความเหมาะสม ตามหลักความโปร่งใสและความรับผิดชอบทางการเมือง

โดยสรุป เมื่อเปรียบเทียบกฎหมายวินัยทางการคลังของประเทศนิวซีแลนด์ ออสเตรเลีย บราซิลและไทย จะเห็นได้ว่า ขอบเขตกรอบวินัยทางการคลังตามกฎหมายและการบัญญัติหลักเกณฑ์ ตามกฎหมาย โดยเมื่อพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายวินัยทางการคลังของทั้งประเทศ จะเห็นได้ว่า กรอบวินัยทางการคลังของประเทศนิวซีแลนด์นั้นให้ความสำคัญกับกรอบวินัยทางการคลัง ที่เป็น แนวปฏิบัติโดยกรอบวินัยทางการคลังประเภทนี้จะเน้นกระบวนการด้านความโปร่งใสผ่านการจัดทำ รายงานและคำแถลงต่าง ๆ เพื่อเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับสถานะทางการคลัง ในขณะที่กฎหมายวินัย ทางการคลังของประเทศออสเตรเลียและบราซิลนั้นมีการกำหนดบทบัญญัติที่ประกอบด้วยกรอบวินัย ทางการคลังที่เป็นแนวปฏิบัติและกรอบวินัยทางการคลังในทางเศรษฐศาสตร์ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณา ในรายละเอียดของกรอบวินัยทางการคลังในทางเศรษฐศาสตร์ของประเทศออสเตรเลีย และบราซิลนั้น มีความแตกต่างกันกรณีของประเทศบราซิลนั้นมีการกำหนดสัดส่วนที่ชัดเจนตามกฎหมาย ในขณะที่ ประเทศออสเตรเลียเพียงแต่กำหนดหลักการและมีการพัฒนากรอบวินัยทางการคลังในส่วนนี้ ผ่านการพัฒนาแนวปฏิบัติ เมื่อพิจารณาในเชิงขอบเขตของกรอบวินัยทางการคลัง ของทั้ง 3 ประเทศ จะเห็นได้ว่า กรอบวินัยทางการคลังโดยส่วนใหญ่นั้นมีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางการคลังในระดับ

มหภาค และในส่วนประเทศไทยจะให้ความสำคัญในการกำหนดกรอบวินัยทางคลังตั้งแต่ระดับนโยบาย และการกำหนดเป็นการเฉพาะเรื่องไว้เป็นรายละเอียดย่อยอีก เพื่อสร้างความโปร่งใสและการมีประสิทธิภาพ และเน้นกิจกรรมทางการคลังในระดับรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น

ด้านของสภาพบังคับการกำหนดและพิจารณาโทษของกฎหมายวินัยทางการคลัง เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายวินัยทางการคลังของทั้ง 4 ประเทศ จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติของกฎหมายวินัยทางการคลังของประเทศนิวซีแลนด์และออสเตรเลียนั้น ไม่ได้มีการกำหนดสภาพของโทษของกฎหมายวินัยทางการคลังเอาไว้เป็นการเฉพาะ แต่ในการบังคับใช้กฎหมายอาจจะใช้กระบวนการสร้างความรับผิดชอบ และการตรวจสอบในทางการเมือง ในขณะที่กฎหมายวินัยทางการคลังของประเทศบราซิลกำหนดสภาพบังคับโทษของกรอบวินัยทางการคลังเอาไว้ 2 ลักษณะ คือ สภาพบังคับในระดับหน่วยงานของรัฐ ผ่านการใช้กลไกอัตโนมัติในการเข้าไปจัดการทางการคลัง และสภาพบังคับในระดับบุคคล โดยกำหนดให้ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเมิดกฎหมายวินัยทางการคลังที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญา และกฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตจะต้องถูกลงโทษทางอาญา และในส่วนของประเทศไทยในพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ได้ใช้กลไกของการลงโทษทางปกครองและการใช้กลไกของการตรวจเงินแผ่นดินมาใช้ในการกำหนดและพิจารณาลงโทษผู้กระทำการฝ่าฝืนหรือกระทำผิดต่อกฎหมายดังกล่าว

6. บทสรุป

ด้วยความความแตกต่างของแนวคิดระหว่างวินัยทางการคลังและวินัยทางงบประมาณ และการคลัง เนื่องจากแนวคิดทั้งสองเรื่องนั้นมีความแตกต่างกันทั้งในเชิงความหมาย วัตถุประสงค์ ขอบเขตการบังคับใช้ การนำไปใช้ รวมถึงการกำหนดและพิจารณาบทลงโทษ ทำให้บทบัญญัติในบางมาตรามีความไม่เหมาะสมในการกำหนดเป็นกรอบวินัยทางการคลัง และมีความไม่ชัดเจนในการจะนำไปใช้เป็นฐานหรือลักษณะความผิดในการตรวจสอบการกระทำผิดในกรณีที่มีการฝ่าฝืนกรอบวินัยทางการคลัง โดยผู้วิจัยสรุปประเด็นปัญหาได้ ดังนี้

1) ปัญหาด้านความแตกต่างของแนวคิดระหว่างวินัยทางการคลังและวินัยทางงบประมาณ และการคลัง โดยขอบเขตของวินัยทางการคลังนั้น พบว่ามีขอบเขตกว้างกว่าวินัยทางงบประมาณและการคลัง ซึ่งวินัยทางการคลังนั้นอธิบายได้ว่าเป็นเรื่องของการคลังในระดับมหภาคซึ่งเป็นหลักการที่กำหนดกรอบเพื่อใช้ในการดำเนินการทางนโยบายการคลังภายในรัฐ ซึ่งโดยทั่วไปแล้วเรื่องดังกล่าวจะเกี่ยวข้องกับบทบาทการทำงานของฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นรัฐบาลและเป็นการกระทำทางรัฐบาล แต่ในส่วนของวินัยทางงบประมาณและการคลังที่มีความหมายแคบกว่าซึ่งเป็นเรื่องของการคลังในระดับจุลภาค ที่เป็นเรื่องเกี่ยวกับการบริหารจัดการทางการคลังภายใน

ของหน่วยงานของรัฐ (อยู่ในส่วนระดับปฏิบัติการ) โดยให้ความสำคัญ กับการนำรายได้ส่งคลัง การก่องหนผู้กผันหรือการเบิกจ่ายเงิน การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ ซึ่งบรรดาเรื่องต่าง ๆ เหล่านี้ ล้วนเป็นเรื่องการดำเนินการหรือการปฏิบัติการด้านการเงินการคลัง ดังนั้น ในประเทศไทยมีการนำเอาแนวคิดทั้งสองเรื่องมาปะปนกัน ซึ่งที่เห็นได้ชัดคือ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจในการสั่งลงโทษทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 80 ที่กำหนดเรื่องการใช้โทษทางปกครองมากับเรื่องที่เป็นการกระทำของฝ่ายบริหารที่เกี่ยวข้องกับนโยบายทางการเงินการคลัง จึงเห็นได้ว่าแนวคิดของวินัยทางการเงินการคลังและวินัยทางงบประมาณและการคลัง มีความแตกต่างกันและเมื่อนำมาใช้ปะปนกันจึงนำไปสู่ปัญหาในเรื่องของการบังคับใช้กฎหมายที่ขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผล

2) ปัญหาการกำหนดฐานความผิดเพื่อพิจารณาลงโทษไม่สอดคล้องกับแนวคิดในด้านวินัยทางการเงินการคลัง ในส่วนปัญหาการกำหนดฐานความผิดเพื่อพิจารณาลงโทษไม่สอดคล้องกับแนวคิดในด้านวินัยทางการเงินการคลัง ซึ่งมีผลทำให้การกำหนดและพิจารณาโทษตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ในมาตรา 80 ที่ต้องการให้มีการลงโทษทางปกครองเมื่อมีการฝ่าฝืนกรอบวินัยทางการเงินการคลังตามกฎหมายไม่สามารถกำหนดและพิจารณาหรือบังคับใช้ได้ เนื่องจากบทบัญญัติที่กำหนดกรอบวินัยทางการเงินการคลังตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ไม่ได้มีองค์ประกอบที่ชัดเจนว่า พฤติกรรมในลักษณะใดที่จะเป็นฐานความผิดอันจะกำหนดหรือพิจารณาเรื่องโทษให้สอดคล้องกับกฎหมายได้ ซึ่งกรณีการกำหนดฐานความผิดวินัยการเงินการคลัง มีสิ่งที่ควรพิจารณาอย่างยิ่งคือ “การกระทำใดบ้างที่ควรนำมากำหนดเป็นฐานความผิด” ซึ่งในบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 นั้น มีทั้งส่วนที่ไม่สามารถนำมากำหนดเป็นฐานความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ และส่วนที่สามารถนำมากำหนดเป็นฐานความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ ได้โดยสภาพ เช่น คำนิยาม บทเฉพาะกาล บทบัญญัติที่แสดงเจตนารมณ์ของกฎหมาย รวมถึงบทบัญญัติที่เป็นการวางกรอบในการดำเนินนโยบายทางการเงินการคลังของรัฐบาล อันมีลักษณะเป็นการกระทำทางรัฐบาลโดยแท้ เช่น มาตรา 16 ที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐนำแผนการคลังระยะกลางที่รัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้วมาใช้ประกอบการพิจารณาในการจัดเก็บหรือหารายได้ การจัดทำงบประมาณและการก่องหนของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งบทบัญญัติเหล่านี้จะทำให้เกิดปัญหาว่าจะต้องลงโทษผู้ใด องค์ประกอบความผิดเป็นเช่นไร โทษทางปกครองที่จะลงโทษคืออะไร อีกทั้ง การกำหนดฐานความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐที่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินนั้น จะเป็นมาตรการในการควบคุมการเงินการคลังของรัฐที่อยู่ภายใต้ขอบเขตของการตรวจเงินแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ซึ่งครอบคลุมเฉพาะการบริหารการเงินการคลังที่เกิดขึ้นหลังจากมีการใช้จ่ายงบประมาณแล้วเท่านั้น (Post Audit)

จึงควรเป็นข้อกำหนดเกี่ยวกับการบริหารการเงินการคลังในเรื่องที่มีผลสำคัญและกระทบต่อเงินหรือทรัพย์สินของแผ่นดินอันจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ โดยในสาธารณรัฐฝรั่งเศสก็มีแนวทางในการกำหนดมาตรการการควบคุมการเงินการคลังของรัฐที่ถือเป็นความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังที่องค์กรตรวจเงินแผ่นดินสามารถลงโทษได้ในลักษณะกว้าง ๆ และเป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อการบริหารการเงินการคลังของรัฐ ตามมาตรา L 313-1 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลทางการคลัง

3) ปัญหาเรื่องผู้ที่ต้องรับผิดชอบตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 โดยปัญหาเรื่องผู้ที่ต้องรับผิดชอบตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ที่ยังไม่ได้มีการบัญญัติหรือกำหนดให้ครอบคลุมถึงว่าเป็นผู้ใดบ้าง เพราะในบางกรณีไม่ใช่เพียงเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น แต่หากมีบุคคลเอกชนหรือนิติบุคคลเอกชนหรือข้าราชการฝ่ายการเมืองกระทำผิดจะมีการกำหนดและพิจารณาบทลงโทษอย่างไร เพราะจากปัญหาข้างต้นดังกล่าว ข้าราชการฝ่ายการเมืองมักกำหนดนโยบายที่มีการใช้จ่ายจำนวนมากเพื่อตอบสนองต่อการดำรงอยู่ในวาระหรืออำนาจจึงมักกระทำผิดต่อกรอบวินัยการคลัง ดังนั้น การกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับบุคคลที่ต้องรับโทษวินัยการเงินการคลังที่รวมทั้งข้าราชการประจำ (ระดับปฏิบัติ) ข้าราชการฝ่ายการเมือง (ระดับนโยบาย) ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 และระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562 มีผลให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินสามารถควบคุม ตรวจสอบข้าราชการการเมืองระดับชาติได้ด้วย และในขณะที่มีการควบคุมตรวจสอบวินัยการเงินการคลังของรัฐที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินสามารถลงโทษทางปกครองได้นั้น ถือเป็นคำสั่งทางปกครองประเภทหนึ่ง ซึ่งต้องอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แต่เมื่อพิจารณาการปฏิบัติราชการทางปกครองตามพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวกลับพบว่าไม่ครอบคลุมถึงการดำเนินการของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอันเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ และการพิจารณาของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ในงานทางนโยบายโดยตรง อันแสดงให้เห็นได้ว่า การควบคุมตรวจสอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ ที่อยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินนั้น ไม่รวมถึงการดำเนินการของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับชาติที่มีลักษณะเป็นการกระทำทางรัฐบาล

4) ปัญหาเรื่องความไม่เหมาะสมในการกำหนดหรือนำเอาโทษทางปกครองมาใช้กับการกระทำผิดต่อกฎหมายวินัยทางการคลัง ซึ่งมีประเด็นคาบเกี่ยวกับโทษทางวินัยหรือทางอาญา อันนำไปสู่ข้อยุ่งยากในการปฏิบัติและทำให้เกิดปัญหาและข้อก้ำกวลแก่ผู้ปฏิบัติงานด้านการคลังของรัฐ จะเห็นได้ว่าโทษทางวินัยและโทษความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐมีกระบวนการพิจารณาต่างกัน ซึ่งแต่เดิมโทษความผิดวินัยการเงินการคลังมุ่งจะให้ผู้กระทำความผิดชดใช้โดยการหักเงินเดือน เป็นการลงโทษที่เน้นตัวผู้กระทำความผิดเพื่อให้ผู้กระทำความผิดรู้สึกสำนึกและเข็ดหลาบในการกระทำนั้น และเกิดความระมัดระวังในการปฏิบัติงานมากขึ้น รวมถึงให้ความสำคัญกับการปฏิบัติตามระเบียบที่กำหนดขึ้น

มาเพื่อควบคุมให้มีวินัยมากยิ่งขึ้นเท่านั้น แต่ในปัจจุบันโทษทางปกครองตามมาตรา 98 แห่ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ได้เพิ่มโทษภาคทัณฑ์ และดำเนิน โดยเปิดเผยต่อสาธารณชนเข้ามา ซึ่งอาจมีได้มีลักษณะเป็นไปตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์เดิม ของการลงโทษวินัยการเงินการคลังของรัฐ และนำไปสู่ปัญหาในการลงโทษ กล่าวคือ การลงโทษ โดยการเปิดเผยต่อหน้าสาธารณชน จะเป็นการเปิดเผยเรื่องใดได้บ้าง และสามารถระบุชื่อบุคคล หน่วยงาน หรือพฤติกรรมของบุคคลได้มากน้อยเพียงใด ซึ่งอาจนำไปสู่การขัดแย้งกับหลักการ คุ่มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลอันจะทำให้เกิดปัญหาเรื่องการละเมิดสิทธิโดยไม่มีกำหนด ขอบเขตไว้ได้ นอกจากนี้ การลงโทษภาคทัณฑ์ซึ่งอาจมีระดับที่ไม่เหมาะสมหากเปรียบเทียบกับระดับ ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำความผิด ดังนี้ ผู้วิจัยเห็นว่า การกำหนดโทษภาคทัณฑ์ และ ดำเนินโดยเปิดเผยต่อสาธารณชนอาจขาดประสิทธิผล

7. ข้อเสนอแนะ

จากข้อมูลและบริบทต่าง ๆ ได้วิเคราะห์ไปแล้วนั้น เพื่อให้การแก้ไขปัญหาเพื่อนำไปสู่การบังคับ ใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

7.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติ ควรมีการปฏิรูปหรือทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวินัย ทางการเงินการคลัง ในทุก ๆ 3-4 ปี ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและเศรษฐกิจ และยังเป็น การทบทวนและสำรวจพฤติกรรมที่มีการฝ่าฝืนกฎหมายการเงินการคลังเพื่อนำมา กำหนด เป็นบทลงโทษ เพื่อจะทำให้มาตรการทางกฎหมายมีบทลงโทษหรือการกำกับดำเนินงานของ เจ้าหน้าที่รัฐไม่ให้ล่าสมัยและทันต่อรูปแบบของการทุจริตคอร์รัปชัน

7.2 ข้อเสนอแนะด้านกฎหมาย

7.2.1 จากการศึกษากฎหมายวินัยทางการคลังของต่างประเทศนั้น พบว่า กฎหมายวินัย ทางการคลังของต่างประเทศนั้นไม่ได้มีลักษณะเป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับเรื่องในทางการคลัง ระดับมหภาคด้วยกันทั้งหมด ซึ่งทำให้บทบัญญัติของกฎหมายนั้นไม่ได้มีลักษณะเป็นการกำหนดฐาน หรือลักษณะความผิดแต่อย่างใด หากแต่กฎหมายเพียงกำหนดกรอบในการใช้ดุลพินิจทางการคลัง ของรัฐบาลเท่านั้น สถานะของกฎหมายวินัยทางการคลังจึงมีลักษณะเป็นเพียงแนวทางปฏิบัติที่ดี (best practice) ซึ่งกำหนดกรอบหรือวิธีการใช้ดุลพินิจทางการคลังของรัฐบาล ดังนั้น สภาพบังคับ ของกฎหมายวินัยทางการคลังจึงไม่ได้มีลักษณะเป็นวิธีการบังคับโดยใช้การลงโทษ หรือใช้วิธีการบังคับ

ให้ต้องปฏิบัติตามในลักษณะของการกระทำที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพ เช่น การลงโทษทางอาญา หรือโทษทางปกครอง เป็นต้น แต่จะใช้กลไกหรือกระบวนการบังคับโดยการสร้างระบบที่เรียกร่องให้รัฐบาลจะต้องดำเนินการตามกรอบวินัยทางการคลัง ในฐานะที่ต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎร หรือสาธารณชน ซึ่งเป็นการใช้กลไกในทางการเมืองมาบังคับกฎหมาย ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติของ Charter of Budget Honesty Act และ Public Finance Act ซึ่งกำหนดไว้ในกฎหมายว่า บรรดากรอบวินัยทางการคลังที่กำหนดไว้ในกฎหมายนี้ไม่ให้นำไปสู่การฟ้องร้อง หรือบังคับโดยองค์กรตุลาการ หรือในกรณีของประเทศบราซิลจะมีการกำหนดสภาพบังคับในลักษณะอื่น ๆ โดยใช้กลไกอัตโนมัติเพื่อปรับเปลี่ยนการใช้งบประมาณเพื่อควบคุมให้หน่วยงานของรัฐใช้งบประมาณให้สอดคล้องกับกรอบวินัยทางการคลัง นอกจากสภาพบังคับโดยการสร้างความรับผิดชอบทางการเมืองและสภาพบังคับโดยกลไกอัตโนมัติเพื่อปรับเปลี่ยนการใช้งบประมาณแล้ว กรณีของประเทศบราซิลมีการกำหนดสภาพบังคับสำหรับบุคคลโดยกำหนดความผิดอาญากรรมทางการคลังซึ่งจะต้องพิจารณาฐานและลักษณะความผิดที่กำหนดไว้ในกฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ลักษณะดังกล่าวนี้แตกต่างกันกับกฎหมายวินัยทางการคลังของประเทศไทยที่มีบทบัญญัติที่กำหนดกรอบวินัยทางการคลังไว้กว้าง โดยครอบคลุมทั้งเรื่องการคลังระดับมหภาคในเรื่องการดำเนินนโยบายทางการคลังและการคลังจุลภาคในเรื่องการดำเนินการทางการคลัง และได้มีการกำหนดสภาพบังคับของกรอบวินัยทางการคลังโดยยึดโยงอยู่กับกระบวนการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้มีการลงโทษวินัยการเงินการคลังของรัฐตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ซึ่งให้อำนาจคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินลงโทษทางปกครอง ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนกรอบวินัยทางการคลังตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นผลมาจากการนำแนวคิดทั้งสองเรื่องมารวมกันในชั้นการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างแนวคิดว่าด้วยวินัยทางการคลัง และวินัยทางงบประมาณและการคลังนั้น จำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายใน 2 ระดับ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

กรณีแรก การแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เนื่องจากปัญหาเรื่องความแตกต่างของแนวคิดวินัยทางการคลัง และวินัยทางงบประมาณและการคลังนั้น เป็นผลสืบเนื่องมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจในการสั่งลงโทษทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ดังนั้น จึงต้องมีการแก้ไขบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญในเรื่องอำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อแยกแนวคิดของวินัยทางการคลังออกจากวินัยทางงบประมาณและการคลัง โดยแก้ไขบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ดังนี้

เดิม “มาตรา 240 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้
 (5) ส่งลงโทษทางปกครองกรณีมีการกระทำผิดกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลัง
 ของรัฐวินัยทางงบประมาณและการคลังตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน”

เป็น “มาตรา 240 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้
 (5) ส่งลงโทษทางปกครองกรณีมีการกระทำผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง
 ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน” โดยเป็นการตัดคำว่า “กฎหมายว่า
 ด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ” ออก

กรณีที่สอง การแก้ไขบทบัญญัติของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561
 ซึ่งการแก้ไขบทบัญญัติของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 เพื่อให้บทบัญญัติ
 ของกฎหมายสอดคล้องกับแนวคิดที่ควรจะเป็นและสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญที่เสนอแนะแก้ไข โดย
 ข้อเสนอแนะและเสนอแนะ คือ ไม่ควรกำหนดความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐไว้ในพระราชบัญญัติ
 วินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 แต่ควรจะไปกำหนดความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง
 ทั้งกระบวนการไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 แทน
 โดยเสนอให้แก้ไขบทบัญญัติของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 เพื่อยกเลิกบทบัญญัติ
 ในมาตรา 80 วรรคสอง ดังนี้

“มาตรา 80 การตรวจเงินแผ่นดินต้องกระทำด้วยความสุจริต รอบคอบ โปร่งใส เที่ยงธรรม
 กล่าวหาญ ปราศจากอคติ และเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล โดยให้เป็นไปตามกฎหมาย ประกอบ
 รัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

(ยกเลิก)”

การแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติ
 วินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 นี้ เป็นการแก้ไขเพื่อเกิดความชัดเจนและเป็นการแยกแนวคิด
 ระหว่างวินัยทางการคลังออกจากวินัยทางงบประมาณและการคลัง ทั้งนี้ จะเกิดประสิทธิภาพและ
 ความเหมาะสมในการบังคับใช้กฎหมายอย่างแท้จริง

ส่วนสภาพบังคับของกฎหมายวินัยทางการคลังนั้น แม้ว่าพระราชบัญญัติวินัยการเงิน
 การคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 จะไม่มีบทบัญญัติในมาตรา 80 วรรคสองแล้ว พระราชบัญญัติดังกล่าว
 ยังคงมีกลไกอื่นในการบังคับการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561
 อยู่ ทั้งกรณีของสภาพบังคับทางบริหารราชการแผ่นดิน การตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ และกลไก
 การสร้างความรับผิดชอบทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของกลไกการสร้างความรับผิดชอบ
 ทางการเมือง โดยกระบวนการตรวจสอบผ่านกลไกของรัฐสภา และสามารถตรวจสอบได้ทั้งประเด็น
 ความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสมของการดำเนินนโยบายในทางการเมือง

7.2.2 ข้อเสนอแนะกรณีการกำหนดฐานความผิดไม่สอดคล้องกับแนวคิดวินัยทางการคลัง

จากการศึกษาแนวคิดวินัยทางการคลังนั้น พบว่า วินัยทางการคลังไม่ได้มีลักษณะเป็นกฎเกณฑ์ทางการคลังในลักษณะเป็นข้อห้ามที่ชัดเจน ซึ่งเมื่อฝ่าฝืนจะต้องได้รับการลงโทษในลักษณะเดียวกันกับวินัยทางงบประมาณและการคลัง แต่มีลักษณะเป็นกรอบในการกำกับดูแลการใช้ดุลพินิจของรัฐบาลในการดำเนินนโยบายทางการคลังทำให้กรอบวินัยทางการคลัง ไม่ได้มีลักษณะเป็นการกำหนดฐานหรือลักษณะความผิด ซึ่งทำให้สภาพบังคับตามมาตรา 80 ของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 จึงไม่เหมาะสมจะนำมาใช้เป็นสภาพบังคับของพระราชบัญญัตินี้ ดังจะเห็นได้จากในกรณีที่จะต้องลงโทษทางปกครองตามมาตรา 80 ของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 นั้น ขาดความชัดเจนของบทบัญญัติในการกำหนดฐานหรือลักษณะความผิด และขาดความชัดเจนของบทบัญญัติเกี่ยวกับบุคคลที่จะถูกลงโทษ

เมื่อพยายามเทียบเคียงกับกฎหมายวินัยทางการคลังของประเทศบราซิล ซึ่งมีการนำสภาพบังคับโดยการลงโทษทางอาญากับผู้กระทำความผิดอาชญากรรมทางการคลัง โดยกฎหมายกำหนดให้พิจารณาบทลงโทษตามประมวลกฎหมายอาญาที่กำหนดฐานและลักษณะความผิดอาชญากรรมทางการคลังเอาไว้ ซึ่งจะทำให้องค์ประกอบการกระทำความผิดอาชญากรรมทางการคลังมีความชัดเจนทั้งในแง่ของฐานและลักษณะความผิดและผู้กระทำความผิด

ดังนั้น ในกรณีของการใช้อำนาจลงโทษวินัยทางงบประมาณและการคลังของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จึงควรกำหนดองค์ประกอบและฐานความผิดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง โดยกำหนดฐานและลักษณะความผิดเช่นเดียวกันกับที่ตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562 โดยกำหนดไว้แทนที่หมวด 7 วินัยทางการคลังเดิม โดยกำหนดเป็นหมวด 7 วินัยทางงบประมาณและการคลัง (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561) โดยกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับบุคคลที่ต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบฐานความผิดและลักษณะความผิดโทษ และวิธีพิจารณาความผิด รวมทั้งการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางปกครอง

ในส่วนของเหตุผลที่ต้องกำหนดบทบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 นั้น เนื่องจากโทษทางปกครองมีลักษณะเป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งจะต้องกระทำโดยกฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือเป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเท่านั้น ดังนั้น จึงไม่ควรใช้วิธีการตราบทบัญญัติด้วยการออกระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในลักษณะเดียวกันกับระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562 ดังนี้ แนวทางในการแก้ไขที่ดีที่สุดจึงควร

กำหนดฐานหรือลักษณะความผิดเพิ่มเติมโดยพิจารณาจากสถิติของการกระทำความผิดในเรื่องนั้น ๆ หากมีการกระทำความผิดใดเกิดขึ้นจำนวนมากบ่อยครั้งและส่งผลให้เกิดความเสียหายแก่รัฐก็ควรจะต้องมีการกำหนดให้เป็นความผิดเพื่อป้องปรามเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ให้มีการกระทำความผิดและควรหลีกเลี่ยงที่จะกำหนดฐานความผิดในเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดความผิดไว้แล้วเป็นการเฉพาะ

7.2.3 ข้อเสนอแนะกรณีการกำหนดผู้ต้องรับผิดตามกฎหมายวินัยการคลัง

1) ปัญหาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อแยกแยะให้เห็นถึงความชัดเจนของบุคคลที่จะต้องอยู่ภายใต้หลักการของวินัยทางงบประมาณและการคลังในสถานะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ขอแบ่งกลุ่มผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกเป็น 2 กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่ 1 กรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีสถานะเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติสั่งจ่ายเงิน หรือมีอำนาจหน้าที่ก่อนนี้ผูกพัน หรืออนุมัติสั่งซื้อสั่งจ้างได้ หรือกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่มีสถานะเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติสั่งจ่ายเงิน ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการก่อนนี้ผูกพัน หรือไม่มีอำนาจอนุมัติสั่งซื้อสั่งจ้าง แต่มีส่วนร่วมในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการสั่งจ่ายเงินหรือทรัพย์สินของหน่วยรับตรวจเกี่ยวข้องหรือแทรกแซงการก่อนนี้ผูกพันหรือการอนุมัติสั่งซื้อสั่งจ้าง ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม

เนื่องจากที่กล่าวมาแล้วว่า ประมวลกฎหมายศาลตรวจเงินแผ่นดินของประเทศฝรั่งเศสได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรี และผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ประธานสภา ประธานสภาภาค ประธานสภาจังหวัด ประธานสภาบริหารของดินแดนโพ้นทะเล นายกเทศมนตรี ประธานองค์การร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง ไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับของศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง ด้วยเหตุผลว่า คณะรัฐมนตรีมีความรับผิดชอบซึ่งถูกกำหนดไว้โดยรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐ โดยหากรัฐมนตรีกระทำความผิดจะต้องถูกพิจารณาคดีโดยศาลคดีนักการเมืองแห่งสาธารณรัฐอยู่แล้ว ส่วนผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งไม่มีหน้าที่โดยตรงเกี่ยวกับการอนุมัติสั่งจ่าย ก็จำกัดเฉพาะการกระทำบางกรณีเท่านั้น ที่จะต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบจากศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง

กลุ่มที่ 2 กรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่มีสถานะเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติสั่งจ่ายเงิน หรือไม่มีอำนาจหน้าที่ในการก่อนนี้ผูกพัน หรือไม่มีอำนาจอนุมัติสั่งซื้อสั่งจ้าง และมีได้เกี่ยวข้องใด ๆ กับการเงิน การคลัง การงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง หรือการบริหารพัสดุภาครัฐเนื่องจากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในกลุ่มนี้ ไม่มีหน้าที่ หรือไม่มีส่วนเกี่ยวข้องใด ๆ ที่จะมีการกระทำซึ่งกระทบต่อมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการเงินของรัฐตามที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกำหนด หรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อการคลังสาธารณะได้ ผู้วิจัยจึงเห็นว่า การที่บุคคลดังกล่าวไม่อยู่ภายใต้ระบบวินัยทางงบประมาณและการคลัง ย่อมมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ โดยหากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้มีการกระทำทางรัฐบาล ก็ย่อมจะถูกควบคุมตรวจสอบโดยรัฐสภา หรือฝ่ายนิติบัญญัติอยู่แล้ว

กรณีปัญหาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้วิจัยขอเสนอแนะว่า โดยภาพรวมของการกำหนดตัวบุคคลที่ต้องอยู่ภายใต้ระบบวินัยทางงบประมาณและการคลังของประเทศไทย นอกจากบุคคลที่อยู่ในนิยามคำว่า “เจ้าหน้าที่รัฐ” ตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562 ข้อ 4 แล้ว เห็นควรกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งมีอำนาจหน้าที่อนุมัติสั่งจ่ายเงิน ก่อหนี้ผูกพัน อนุมัติสั่งซื้อสั่งจ้าง หรือมีส่วนร่วมในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการสั่งจ่ายเงินหรือทรัพย์สินของหน่วยรับตรวจ หรือมีการกระทำทางปกครอง โดยใช้อำนาจจากองค์กรฝ่ายบริหารหรือในฐานะฝ่ายปกครอง หรือหากข้อเท็จจริงพิสูจน์ได้ว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้มีการแทรกแซงในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเงิน การคลัง การงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง หรือการบริหารพัสดุภาครัฐ ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม อยู่ในนิยามคำว่า “เจ้าหน้าที่รัฐ” ในระเบียบดังกล่าวด้วย ซึ่งจะทำให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจลงโทษปรับทางปกครองกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในกรณีที่ได้กระทำการฝ่าฝืนมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการเงินของรัฐได้

นอกจากนี้ ผู้วิจัยขอเสนอแนะให้มีการเพิ่มเติมคำนิยาม “เจ้าหน้าที่รัฐ” ไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ให้ครอบคลุมถึงข้าราชการการเมืองซึ่งใช้อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางการคลังซึ่งมีลักษณะเป็นการกระทำทางปกครองที่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบขององค์กรตรวจเงินแผ่นดิน และให้หมายความรวมถึงการกระทำของบุคคลที่ได้รับมอบหมายให้กระทำการเกี่ยวกับการบริหารการเงินการคลังด้วย

2) กรณีส่วนบุคคลที่ไม่ได้สังกัดหน่วยรับตรวจ และไม่ได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้างจากหน่วยรับตรวจ ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ทำหน้าที่ซึ่งมีส่วนร่วมหรือเกี่ยวข้องกับการสั่งจ่ายเงินหรือทรัพย์สินของหน่วยรับตรวจ หรือต้องปฏิบัติตามมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการเงินของรัฐ เช่น คณะกรรมการตรวจการจ้าง หรือคณะกรรมการตรวจรับพัสดุ ได้ฝ่าฝืนมาตรการดังกล่าว โดยหลักการวินัยทางงบประมาณและการคลัง หากเป็นเจ้าหน้าที่หรือพนักงานของหน่วยรับตรวจ ย่อมเป็นความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังและต้องรับโทษปรับทางปกครอง แต่การที่บุคคลซึ่งมิได้สังกัดหน่วยรับตรวจ ไม่มีเงินเดือนอันเป็นฐานในการคำนวณค่าปรับทางปกครอง ทำให้เกิดปัญหาในการกำหนดโทษทางปกครองและดำเนินการตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562 เรื่อยมา ดังนั้น เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว ผู้วิจัยเห็นว่าควรกำหนดให้บุคคลที่ไม่ได้สังกัดหน่วยรับตรวจ และไม่ได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้างจากหน่วยรับตรวจ หรือบุคคลใดก็ตาม เช่น ผู้ทรงคุณวุฒิ ตามพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 ซึ่งมีหน้าที่ หรือมีส่วนร่วมในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการก่อหนี้ผูกพัน สั่งจ่ายเงินหรือทรัพย์สินของหน่วยรับตรวจหรือหากข้อเท็จจริงพิสูจน์พฤติการณ์ได้ว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับการเงิน การคลัง การงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง หรือการบริหารพัสดุภาครัฐ ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม

และก่อให้เกิดความเสียหายแก่การเงินการคลังสาธารณะ ให้บุคคลดังกล่าวอยู่ในนิยามคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ในระเบียบดังกล่าวด้วย นอกจากนี้ให้มีการกำหนดโทษปรับทางปกครองในแต่ละฐานความผิดเป็นจำนวนเงินในอัตราคงที่ในทำนองเดียวกับค่าปรับในคดีอาญา ซึ่งจะทำให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน สามารถกำหนดโทษปรับทางปกครองกับผู้ที่ไม่มีเงินเดือนประจำซึ่งเป็นผู้กระทำความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังได้โดยง่าย

7.2.4 ข้อเสนอแนะกรณีการกำหนดโทษที่มีความซ้ำซ้อนกัน

จากที่ได้วิเคราะห์ปัญหามาแล้วว่าถ้อยคำในตอนท้ายของมาตรา 102 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ที่กำหนดว่า หากผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ที่ถูกลงโทษวินัยการเงินการคลังจะพิจารณาลงโทษวินัยข้าราชการเพราะเหตุนั้นอีก โทษนั้นจะต้องมีใช้โทษตัดเงินเดือนหรือลดขั้นเงินเดือน มีปัญหาในการตีความว่ากรณีที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้วินิจฉัยให้ลงโทษภาคทัณฑ์หรือตำหนิโดยเปิดเผยต่อสาธารณชนแก่เจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจ หากผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้ดำเนินการทางวินัยและเห็นควรลงโทษวินัยข้าราชการแก่เจ้าหน้าที่ผู้นั้น ผู้บังคับบัญชาจะสามารถลงโทษตัดเงินเดือนหรือลดขั้นเงินเดือนได้หรือไม่ เนื่องจากโทษทางปกครองตามกฎหมายดังกล่าวมีถึง 3 ประเภทด้วยกัน ได้แก่ ภาคทัณฑ์ ตำหนิโดยเปิดเผยต่อสาธารณชน และปรับทางปกครองซึ่งไม่เป็นการแน่ชัดว่าหมายถึงโทษประเภทใดก็ได้หรือหมายถึงเฉพาะโทษปรับทางปกครองเท่านั้น อาจทำให้เกิดการตีความบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวไปละคนทางได้และหากเป็นเช่นนั้นกรณีการกระทำความผิดอย่างเดียวกันอาจได้รับการลงโทษแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับการตีความของผู้บังคับบัญชาในแต่ละหน่วยรับตรวจหรือแม้กระทั่งหน่วยรับตรวจเดียวกัน แต่ผู้บังคับบัญชานละคนกัน เกิดความไม่เป็นธรรมและไม่มีมาตรฐานการลงโทษทางวินัยข้าราชการในภาพรวม

ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ผู้วิจัยเห็นว่า ควรแก้ไขปรับปรุงถ้อยคำในมาตรา 102 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 โดยการตัดถ้อยคำในตอนท้ายของมาตราออก ทั้งนี้ เพราะเมื่อวัตถุประสงค์ของมาตรการความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐกับมาตรการความผิดวินัยข้าราชการมีความแตกต่างกัน การลงโทษที่มีลักษณะเป็นตัวเงินหรือกระทบต่อทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดย่อมไม่ขัดต่อหลักการกระทำเดียวไม่อาจถูกลงโทษสองครั้ง (Non bis in idem หรือ Double Jeopardy) จึงไม่มีความจำเป็นที่ต้องจำกัดดุลพินิจในการลงโทษของผู้บังคับบัญชาแต่อย่างใด โดยคงเหลือถ้อยคำ ดังนี้ “มาตรา 102 การวินิจฉัยลงโทษทางวินัยการเงินการคลังของรัฐไม่เป็นการตัดอำนาจของผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกลงโทษทางวินัยในฐานะที่เป็นผู้รับผิดชอบการบริหารของหน่วยรับตรวจที่จะพิจารณาลงโทษทางวินัยเพราะเหตุเดียวกันนี้อีก”

บรรณานุกรม

- กฤษณ์ วสีนนท์. ร่างรายงานการวิจัย เรื่อง มาตรการบังคับทางปกครอง: ศึกษากรณีการแยก การปรับทางปกครองออกจากโทษปรับทางอาญาของประเทศฝรั่งเศส. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2547.
- เชมภัทร ทฤษฎีคุณ. “สภาพบังคับของกฎหมายวินัยทางการคลังของไทย.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2565.
- บวรศักดิ์ อูวรรโณ. คำอธิบายกฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538.
- ภัทรวรินทร์ บุญชู. “ปัญหาการควบคุมตรวจสอบวินัยการเงินการคลังของรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.” ดุษฎีนิพนธ์นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2562.
- รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. ฉันทามติวอชิงตัน. กรุงเทพมหานคร: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2548.
- _____. เศรษฐกิจไทยหลังวิกฤติการณ์ ปี 2540. กรุงเทพมหานคร: โครงการจัดพิมพ์ คบไฟ, 2545.
- วิมล ชะตามีนาน. “ร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ.” ใน งานสัมมนาโครงการเตรียมความพร้อมเพื่อรับรองการประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ., หน้า 11. กรุงเทพมหานคร: โรงแรมรามการ์เด้นส์, 2558.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน. พิมพ์ครั้งที่ 2. โครงการตำรากฎหมายและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557.
- ศุภวัฒน์ สิงห์สุวงษ์. รายงานการศึกษาวิจัยสมบูรณ์ เรื่อง การบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2552.
- ศิวิสัน เหลืองสมบูรณ์. “กรอบวินัยทางการคลังและร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ.” ใน 50 ปี 50 บทความ นำไทยก้าวไกล, หน้า 75. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2554.
- สุปรียา แก้วละเอียด. กฎหมายการคลัง: ภาควิชาประมาณแผ่นดิน. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2563.
- _____. กฎหมายงบประมาณของต่างประเทศ: ข้อคิดและประสบการณ์ของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศฝรั่งเศส. โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560.
- _____. กฎหมายงบประมาณของประเทศไทย. โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560.

- _____. **มาตรการลงโทษทางปกครองกรณีการกระทำความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ**, ใน **ผลึกความคิด ซีวิตเอกบุญ**. สมคิด เลิศไพฑูรย์ (บรรณาธิการ), หน้า 52. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2563.
- องคอาสน เจริญสุข. “เกณฑ์การแบ่งแยกความผิดทางอาญาและความผิดทางปกครอง.” **วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์**, 2553.
- อนัญ ยศสุนทร. “บทบาทในปัจจุบันของศาลตรวจเงินแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส.” **วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์** 36, 2 (มิถุนายน 2550): 340-366.
- อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป. **กฎหมายการคลัง**. พิมพ์ครั้งที่ 3. โครงการตำรากฎหมายและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557.
- เอื้ออารีย์ อัจจะนิล. **หลักกฎหมายการคลัง**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2558.
- Hou, Yilin. **Fiscal Discipline as a Capacity Measure of Financial Management by Sub-national Governments**. Public Administration: Challenge of inequality and Exclusion, Miami, 14-18 September 2003.
- La Cour des comptes. **Code des juridictions financières** [Online]. Available URL: <https://www.courdescomptes.ma/publication/code-des-juridictions-financieres/>, 2024 (January, 20).
- _____. **Des justuciables de la cour de discipline financiere** [Online]. Available URL: http://www.courdescomptes.nat.tn/Fr/des-justuciables-de-la-cour-de-discipline-financiere_11_98, 2024 (January, 5).
- Smith, Adam. **An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations**. Edwin Cannan ed: University of Chicago Press, 1977.