



เอกสารวิชาการหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
เพื่อเตรียมความพร้อมสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการการ

เรื่อง

วินัยการเงินการคลังของรัฐ
ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

จัดทำโดย
นภาพร ก่อแก้ว
นิติกรชำนาญการ
กลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ
งบประมาณรายจ่ายประจำปี
สำนักกรรมการการ ๑ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สารบัญ

หน้า

๑. ความหมายและความสำคัญของกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ	๑
๒. กรอบวินัยทางการเงินการคลังของประเทศไทย ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐	๓
๒.๑ กรอบวินัยการเงินการคลังที่เป็นบททั่วไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ	๓
๒.๑.๑ บทบัญญัติที่กำหนดให้มีกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลัง ของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ อันเป็นกรอบวินัยการเงินการคลังที่เป็นบททั่วไป	๓
๒.๑.๒ บทบังคับรัฐในการจัดทำกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ	๕
๒.๑.๓ หน่วยงานที่มีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายว่าด้วยการเงินการคลังของรัฐ	๖
๒.๒ กรอบวินัยการเงินการคลังที่เป็นบทเฉพาะตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ	๙
๒.๒.๑ หลักความยินยอมในการจ่ายเงินแผ่นดิน	๙
๒.๒.๒ หลักเกณฑ์การจ่ายเงินแผ่นดิน	๑๐
๒.๒.๓ หลักความครอบคลุมของเอกสารงบประมาณ	๑๐
๒.๒.๔ หลักการอนุมัติงบประมาณ	๑๑
๒.๒.๕ หลักการห้ามฝ่าฝืนมติบัญญัติในการริเริ่มหรือกำหนดงบประมาณ	๑๑
๓. การตรวจสอบและบทลงโทษผู้กระทำความผิดกฎหมายว่าด้วยการเงินการคลัง ของรัฐตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐	๑๒
บทสรุป	๑๔
บรรณานุกรม	

วินัยการเงินการคลังของรัฐ ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๖๒ บัญญัติให้มีกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐโดยกำหนดให้รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืนตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และจัดระบบภาษีให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม ทั้งนี้ กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐจะต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกรอบการดำเนินการทางการเงินการคลังและงบประมาณของรัฐ การกำหนดวินัยทางการเงินการคลังด้านรายได้และรายจ่ายทั้งเงินงบประมาณ และเงินนอกงบประมาณ การบริหารทรัพย์สินของรัฐและเงินคงคลัง และการบริหารหนี้สาธารณะซึ่งเป็นการนำกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับมาบัญญัติรวมไว้เป็นกฎหมายฉบับเดียวกัน เพื่อให้การบริหารการคลังของประเทศอันรวมถึงหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ยั่งยืน โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม^๑ และมาตรา ๒๗๘ กำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการให้หน่วยงานของรัฐที่คณะรัฐมนตรีกำหนดดำเนินการให้จัดทำร่างกฎหมายตามมาตรา ๖๒ ให้แล้วเสร็จและเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติภายใน ๒๔๐ วันนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ และให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้น ถ้าหน่วยงานของรัฐไม่อาจดำเนินการภายในกำหนดเวลา ให้คณะรัฐมนตรีสั่งให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐนั้นพ้นจากตำแหน่ง

๑. ความหมายและความสำคัญของกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ

วินัยการคลัง (Fiscal Discipline) เป็นหลักการสำคัญทั้งในทางเศรษฐศาสตร์และในทางกฎหมาย โดยวินัยทางการเงินการคลังเป็นหลักการสำคัญอันนำไปสู่การกำกับดูแลและการบริหารด้านการคลังที่ดีที่ส่งเสริมให้เกิดเสถียรภาพและความยั่งยืนทางการเงินการคลังในระยะยาว ดังนั้น ในการดำเนินนโยบายด้านการคลังหรือการใช้เครื่องมือทางการเงินการคลังในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของรัฐบาล จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอยู่ภายใต้กรอบวินัยทางการเงินการคลัง เพื่อสนับสนุนและส่งเสริมให้ประเทศมีการพัฒนาและเจริญเติบโตอย่างมีเสถียรภาพและยั่งยืน^๒

ทั้งนี้ นักวิชาการของประเทศไทยได้นิยามคำว่า “วินัยทางการเงินการคลัง” ไว้ดังนี้

ศาสตราจารย์ ดร. จรัส สุวรรณมาลา ได้ให้นิยามคำว่า “วินัยทางการเงินการคลัง” ว่า เป็นการดูแลให้รายจ่ายสาธารณะและข้อผูกพันทางการเงินของรัฐบาลทั้งในปัจจุบันและในอนาคตให้อยู่ในระดับที่สมดุลกับขีดความสามารถในการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาล

^๑ สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, “ร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ.” ข่าวกระทรวงการคลัง, ฉบับที่ ๑๐/๒๕๖๑ (พ.ศ.๒๕๖๑)

^๒ สุปรียา แก้วละเอียต, กฎหมายงบประมาณของประเทศไทย, พิมพ์ครั้งที่ ๑, (กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๖๐), น.๑๖๖.

รองศาสตราจารย์ ดร. วีระศักดิ์ เครือเทพ ได้ให้คำนิยามคำว่า “วินัยการคลัง” หมายถึง สภาวะการมีดุลยภาพระหว่างรายได้และรายจ่าย โดยการควบคุมดูแลให้รายจ่ายสาธารณะและภาระผูกพันทางการเงินของรัฐบาลทั้งในปัจจุบันและในอนาคตอยู่ในระดับที่สมดุล หรือไม่เกินขีดความสามารถในการจัดหารายได้ของรัฐบาล หรือเท่ากับขีดความสามารถในการรับภาระภาษีและค่าบริหารของประชาชนพลเมืองในช่วงเวลานั้นๆ^๓

จะเห็นว่า “วินัยทางการคลัง” มีความหมายครอบคลุมมุมมองในทางเศรษฐศาสตร์และในทางกฎหมาย ในมุมมองด้านเศรษฐศาสตร์ วินัยทางการคลังคือ การที่รัฐรักษาดุลยภาพระหว่างรายได้กับรายจ่ายตลอดจนการก่อหนี้สาธารณะในระดับที่มีความสามารถในการจัดหารายได้เพื่อใช้คืนได้ ในขณะที่มุมมองทางกฎหมาย วินัยทางการคลังคือ การที่รัฐดำเนินการทางการเงินการคลังไม่ว่าจะเป็นการจัดเก็บรายได้ การใช้จ่าย หรือการก่อหนี้สาธารณะตามกรอบที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือ กฎหมายเป็นเครื่องมือในการกำกับการบริหารการคลังที่ดีเพื่อให้รัฐสามารถรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจไว้ได้ ดังนั้น วินัยทางการคลังจึงอาจอยู่ในรูปของกรอบทางกฎหมาย เช่น พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ เป็นต้น หรืออาจอยู่ในรูปของตัวชี้วัดทางปริมาณที่ไม่ได้มีสถานะเป็นกฎหมายก็ได้ เช่น กรอบความยั่งยืนทางการเงินการคลังที่กำหนดโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลังที่เป็นตัวชี้วัดความยั่งยืนทางการเงินการคลังโดยใช้เกณฑ์ทางปริมาณของการใช้จ่ายและการก่อหนี้สาธารณะ เช่น ภาระหนี้ต้องงบประมาณต้องไม่เกินร้อยละ ๑๕ เป็นต้น ดังนั้น ไม่ว่าจะเป็นวินัยในทางกฎหมายหรือวินัยในทางเศรษฐศาสตร์ เป้าหมายที่สำคัญของวินัยทางการคลังคือ การควบคุมดูแลการกำหนดนโยบายหรือการดำเนินการทางการเงินการคลังเพื่อสร้างความเข้มแข็งและความยั่งยืนทางการเงินการคลังและการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ^๔

การขาดวินัยทางการเงินการคลังมีสาเหตุมาจากการที่รัฐใช้ดุลยพินิจในการกำหนดและดำเนินนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการใช้เงินงบประมาณแผ่นดินโดยปราศจากความรอบคอบ การใช้ดุลยพินิจอย่างเหมาะสมจะช่วยให้รัฐบาลซึ่งเป็นผู้วางนโยบายเศรษฐกิจหรือนโยบายทางการเงินการคลังสามารถแก้ไขความผันผวนในระบบเศรษฐกิจได้ และลดผลกระทบจากความผันผวนดังกล่าวได้ อย่างไรก็ตาม อำนาจในการใช้ดุลยพินิจในการกำหนดและดำเนินนโยบาย มักถูกนักการเมืองหรือพรรคการเมืองใช้เป็นเครื่องมือในการหาเสียงและจูงใจประชาชนผ่านการดำเนินนโยบายลดอัตราภาษี อันนำมาสู่การดำเนินนโยบายการคลังแบบขาดดุล และการดำเนินนโยบายแบบตามวัฏจักรเศรษฐกิจ (Procyclical policy) โดยรัฐมีการเพิ่มงบประมาณรายจ่ายในช่วงที่เศรษฐกิจดี แต่ลดงบประมาณรายจ่ายในช่วงที่เศรษฐกิจตกต่ำหรือชะลอตัว การดำเนินนโยบายการคลังทั้งสองลักษณะนี้ จะนำไปสู่ฐานะทางการเงินการคลังที่อ่อนแอ ระดับหนี้ที่เพิ่มสูงขึ้นและการสูญเสียความน่าเชื่อถือของนโยบายการคลังของรัฐ

ในทางตรงกันข้าม หากรัฐบาลบริหารจัดการทางการเงินการคลังโดยรักษาวินัยทางการเงินการคลังให้สอดคล้องกับการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมหภาค การรักษาการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน (Sustainable borrowing) จะทำให้รัฐบาลมีศักยภาพในการขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจหรือแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจได้ ทั้งนี้ วินัยทางการเงินการคลังเรียกร้องให้รัฐบาลต้องดำรงฐานะทางการเงินการคลังให้สอดคล้องกับเสถียรภาพและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

^๓ วีระศักดิ์ เครือเทพ, ความเสี่ยงทางการเงินการคลังและความเสี่ยงของรัฐ : กรอบวิเคราะห์เบื้องต้นพร้อมบทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญหมวดการเงิน การคลังและการงบประมาณ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๐), น.๗๕.

^๔ สุปรียา แก้วละเอียด, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๒, น.๑๖๙-๑๗๐.

ในการนี้ รัฐบาลจึงต้องหลีกเลี่ยงการกู้ยืมเงินเกินความจำเป็น (Excessive borrowing) และการสะสมหนี้ (Debt accumulation) ในขณะเดียวกันนโยบายทางการคลังที่รัฐใช้ก็จะต้องดำเนินไปด้วยความรอบคอบ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ด้านการจัดการทรัพยากรซึ่งมีอยู่อย่างจำกัดและการแบ่งสรรปันส่วนทรัพยากรดังกล่าวอย่างเหมาะสม นอกจากนี้ วินัยทางการคลังยังเปรียบเสมือนเครื่องมือช่วยบรรเทาผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจที่ผันผวนและคาดการณ์ได้ยาก รวมทั้งเป็นเครื่องช่วยรับมือกับแรงกดดันทางการคลัง (Fiscal pressures) ที่สามารถคาดการณ์ได้ อาทิ การเพิ่มจำนวนของประชากรกลุ่มผู้สูงอายุในสังคม ซึ่งจะมีผลต่อการเพิ่มขึ้นของงบประมาณรายจ่าย

การรักษาวินัยทางการคลังเป็นปัจจัยสำคัญต่อการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การลดผลกระทบจากความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจและการพัฒนาผลการดำเนินงานทางการเศรษฐกิจโดยรวม การรักษาวินัยทางการคลังยังมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อประเทศต่าง ๆ ที่เผชิญความท้าทายจากกระแสโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจและการเงินเพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์ทางเศรษฐกิจ วินัยทางการคลังยังจำเป็นต่อประเทศที่กำลังมุ่งหน้าสู่การเปิดเสรีทางการค้าและการเปิดเสรีในตลาดทุน เพื่อเสริมสร้างโอกาสขยายตัวทางเศรษฐกิจแบบระยะยาว ยิ่งไปกว่านั้น วินัยทางการคลังยังสามารถช่วยลดความเสี่ยงจากภาวะตลาดและความผันผวนในกระแสเงินทุนเคลื่อนย้าย รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงจากความเสี่ยงของวิกฤติหนี้สาธารณะอีกด้วย

ดังนั้น การรักษาวินัยทางการคลังจึงเป็นเรื่องสำคัญเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและสร้างความยั่งยืนทางการคลัง อีกทั้ง ยังทำให้กลไกและกระบวนการทางการคลังมีความน่าเชื่อถือ โปร่งใส และตรวจสอบได้^๕

๒. กรอบวินัยทางการเงินการคลังของประเทศไทย ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ แยกเป็น ๒ ส่วน ดังนี้

๒.๑ กรอบวินัยการเงินการคลังที่เป็นบททั่วไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ

๒.๑.๑ บทบัญญัติที่กำหนดให้มีกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ อันเป็นกรอบวินัยการเงินการคลังที่เป็นบททั่วไป

การเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในทางการคลังและงบประมาณของประเทศก็คือ การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือที่เรียกว่าเป็น “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” ได้กำหนดให้มี “คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน” ขึ้น โดยเป็นองค์กรอิสระที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับวินัยทางการเงิน การคลัง และการงบประมาณ นอกเหนือจากการบัญญัติหลักการเกี่ยวกับการคลังและงบประมาณต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่ประกาศใช้บังคับในระยะเวลาต่อมาก็ยังคงหลักการเดิมดังกล่าวไว้ อย่างไรก็ตามเนื่องจากปัญหาเกี่ยวกับการผูกขาดอำนาจทางการเมืองโดยพรรคการเมืองของนายทุนที่เข้ามาลงทุนทางการเมือง นโยบายประชานิยมที่ก่อให้เกิดปัญหานี้ สาธารณะและการทุจริตคอร์รัปชันเชิงนโยบายที่เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางในขณะนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงบัญญัติรายละเอียดเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดินเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก อาทิ กำหนดให้การเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายต้องมี “เอกสารประกอบ” ซึ่งรวมถึงประมาณการรายรับและวัตถุประสงค์ กิจกรรม แผนงาน โครงการในแต่ละรายการของการใช้จ่ายงบประมาณให้ชัดเจน รวมทั้งต้องแสดงฐานะการเงินการคลังของประเทศ ฯลฯ เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาด้วย และกำหนดให้หน่วยงาน

^๕ เฟื่องอ้าง, น.๑๗๔-๑๗๕.

ของรัฐที่ไม่ต้องนำส่งเงินรายได้เป็นรายได้แผ่นดินต้องจัดทำรายงานการรับและการใช้จ่ายเงินดังกล่าวต่อ คณะรัฐมนตรีเมื่อสิ้นปีงบประมาณทุกปี และให้คณะรัฐมนตรีทำรายงานเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต่อไป เป็นต้น โดยกำหนดไว้ในหมวด ๘ ว่าด้วยการเงิน การคลังและการงบประมาณ ตั้งแต่มาตรา ๑๖๖ ถึงมาตรา ๑๗๐ จึงทำให้หลักการเกี่ยวกับการคลังและงบประมาณที่เดิมมีเพียงไม่กี่มาตรากลายเป็นหมวดหนึ่งใน บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ

ในประการที่สำคัญ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ยังกำหนดให้มีการตรา “กฎหมายว่าด้วยการเงินการคลังของรัฐเพื่อกำหนดกรอบวินัยการเงินการคลัง” และยังกำหนดกรอบระยะเวลาในการจัดทำกฎหมายดังกล่าวไว้ แต่รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวไม่ได้มีการกำหนดบทลงโทษในกรณีที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำกฎหมายไม่สามารถจัดทำกฎหมายให้เสร็จทันตามกรอบระยะเวลาที่กำหนดไว้ ทำให้ไม่มีการตรากฎหมายดังกล่าวขึ้นใช้บังคับแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษาในวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ ที่ผ่านมามีความสำคัญกับการจัดทำกฎหมายดังกล่าวอันจะเห็นได้จากการบัญญัติไว้ในหมวด ๕ อันเป็นหมวดที่ว่าด้วยหน้าที่ที่รัฐต้องดำเนินการทั้งยังบัญญัติแนวทางการจัดทำ กรอบระยะเวลา การกำหนดบทลงโทษในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่สามารถจัดทำกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐให้เสร็จทันภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้

เหตุผลที่กฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายที่รัฐต้องเร่งรัดจัดทำให้มีขึ้น อาจมีผลสืบเนื่องมาจากการบริหารราชการแผ่นดินที่ผ่านมาที่มีการละเมิดวินัยทางการคลังหลายต่อหลายคราวทำให้การคลังของประเทศประสบปัญหา การพัฒนาประเทศมีความล่าช้า เพราะปัญหาการขาดวินัยทางการคลัง การบัญญัติให้ความสำคัญกับเรื่องวินัยการเงินการคลังเป็นไปเพื่อการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ลดผลกระทบจากความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจและการพัฒนาผลการดำเนินงานทางการเศรษฐกิจโดยรวม สร้างความยั่งยืนทางการคลัง เพื่อสร้างกลไกและกระบวนการทางการคลังให้มีความน่าเชื่อถือ โปร่งใสและตรวจสอบได้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๖๒ กำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐในการรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัด และเพื่อเป็นการจัดระเบียบภาษีให้เกิดความเป็นธรรมรวมถึงกำหนดกรอบของกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ โดยบัญญัติไว้ว่า

“รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืนตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และจัดระบบภาษีให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม

กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกรอบการดำเนินการทางการเงินการคลังและงบประมาณของรัฐ การกำหนดวินัยทางการคลังด้านรายได้และรายจ่ายทั้งเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ การบริหารทรัพย์สินของรัฐและเงินคงคลัง และการบริหารหนี้สาธารณะ”

บทบัญญัติดังกล่าวมีหลักการเช่นเดียวกับมาตรา ๑๖๗ วรรค ๓ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่กำหนดให้มีกฎหมายว่าด้วยการเงินการคลังของรัฐเพื่อกำหนดกรอบวินัยการเงินการคลัง ซึ่งหมายความว่ารวมถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการวางแผนการเงินระยะปานกลาง การจัดหารายได้ การกำหนดแนวทางในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน การบริหารการเงินและทรัพย์สิน การบัญชี กองทุนสาธารณะ การก่อหนี้หรือการดำเนินการที่ผูกพันทรัพย์สินหรือภาระทางการเงินของรัฐ หลักเกณฑ์การกำหนดวงเงินสำรองรายจ่ายเพื่อการผูกพันหรือจำเป็น และการอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะต้องใช้เป็นกรอบในการจัดหารายได้ กำกับการใช้จ่ายตามหลักการรักษาเสถียรภาพ พัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน และความเป็นธรรมในสังคม กฎหมายว่าด้วยการเงินการคลังเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อการควบคุมการเงินของประเทศ

๒.๑.๒ บทบังคับรัฐในการจัดทำกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ

หากพิจารณาจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๖๒ บัญญัติไว้ในหมวด ๕ ว่าด้วยหน้าที่ของรัฐอันเป็นบทบัญญัติที่มีสภาพบังคับให้รัฐต้องดำเนินการไม่เช่นนั้นอาจเป็นเหตุฟ้องร้องบังคับให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการเพื่อให้มีบทบัญญัติตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ได้ จะเห็นได้ว่าเนื้อหาในหมวดดังกล่าวมีการบัญญัติเฉพาะหลักการสำคัญและเท่าที่จำเป็นเท่านั้น ดังจะเห็นได้จากการใช้คำว่า “รัฐต้อง ...” ซึ่งมีนัยสำคัญเป็นการบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติตาม ส่วนหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐเป็นเรื่องทิศทางหรือแนวทางในการดำเนินนโยบายของรัฐ หากรัฐไม่ดำเนินการ ก็ไม่อาจเป็นเหตุแห่งการฟ้องร้องให้หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติได้^๖ โดยมีการใช้ถ้อยคำที่แตกต่างว่า “รัฐพึง ...” จะเห็นได้ว่า การจัดทำกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐจึงเป็นหน้าที่ที่รัฐต้องดำเนินการประการหนึ่ง อีกทั้ง เพื่อเป็นการเร่งรัดจัดทำกฎหมายดังกล่าวรัฐธรรมนูญได้กำหนดกรอบระยะเวลาในการจัดทำและบทลงโทษหัวหน้าส่วนราชการที่ไม่สามารถจัดทำร่างกฎหมายตามมาตรา ๖๒ ให้แล้วเสร็จทันภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้โดยการบัญญัติไว้ในบทเฉพาะกาล มาตรา ๒๗๘ โดยกำหนดให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการให้หน่วยงานของรัฐที่คณะรัฐมนตรีกำหนดดำเนินการให้จัดทำร่างกฎหมายที่จำเป็นตามมาตรา ๖๒ ให้แล้วเสร็จและเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติภายในสองร้อยสี่สิบวันนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่คณะรัฐมนตรีกำหนดให้ดำเนินการไม่อาจดำเนินการได้ภายในกำหนด ให้คณะรัฐมนตรีสั่งให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐนั้นพ้นจากตำแหน่ง ถือเป็นบังคับและเป็นบทลงโทษที่รุนแรงพอสมควรสำหรับหัวหน้าหน่วยงานของรัฐผู้ต้องดำเนินการตามที่รัฐมนตรีกำหนด

ทั้งนี้ บทบังคับรัฐในการจัดทำกฎหมายดังกล่าว จะมีความแตกต่างแนวทางการจัดทำกฎหมายการเงินการคลังของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งแม้จะมีการบัญญัติให้การจัดทำกฎหมายว่าด้วยการเงินการคลังของรัฐไว้ทั้งยังมีการกำหนดแนวทางการจัดทำกฎหมายตลอดจนกำหนดระยะเวลาในการจัดทำไว้ในบทเฉพาะกาล ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๐๕ (๔) โดยกำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องจัดทำกฎหมายว่าด้วยการเงินการคลังของรัฐ ภายใน ๒ ปีนับแต่วันที่แถลงนโยบายต่อรัฐสภา แต่ผ่านมามีการยกย่องพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. แต่ก็ไม่ได้มีการประกาศใช้บังคับกฎหมายดังกล่าวแต่อย่างใด จนกระทั่งมีการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ อันเนื่องมาจากการทำรัฐประหารเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๗^๗

ข้อสังเกตประการหนึ่งที่ทำให้การจัดทำกฎหมายตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มีความล่าช้า อาจเป็นเพราะแม้จะมีการกำหนดระยะให้จัดทำกฎหมาย แต่ไม่มีการกำหนดบทลงโทษกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่สามารถจัดทำกฎหมายดังกล่าวให้แล้วเสร็จทันกรอบระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ

^๖ บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๑๔ วันจันทร์ที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๘.

^๗ ปรีชา แก้วละเอียด, *อ้างแล้ว* เชิงอรรถที่ ๒, น.๑๗๗.

๒.๑.๓ หน่วยงานที่มีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายว่าด้วยการเงินการคลังของรัฐ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ถือเป็นรัฐธรรมนูญที่ให้ความสำคัญกับการจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบที่มีความเข้มงวด มีการวางระบบการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินไว้ดังปรากฏจากเนื้อความในย่อหน้าที่ ๒ ของคำปรารภมีใจความว่า

“...รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๕๘ จึงได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญเพื่อใช้เป็นหลักในการปกครอง และเป็นแนวทางในการจัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น โดยได้กำหนดกลไกเพื่อจัดระเบียบและสร้างความเข้มแข็งแก่การปกครองประเทศขึ้นใหม่ด้วยการจัดโครงสร้างของหน้าที่และอำนาจขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ และสัมพันธ์ภาพระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารให้เหมาะสม การให้สถาบันศาลและองค์กรอิสระอื่นซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ สุจริต เทียบธรรมและมีส่วนในการป้องกันหรือแก้ไขวิกฤติของประเทศตามความจำเป็นและความเหมาะสม การรับรอง ปกป้อง และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทยให้ชัดเจนและครอบคลุมอย่างกว้างขวางยิ่งขึ้น โดยถือว่าการมีสิทธิเสรีภาพเป็นหลักการจำกัดสิทธิเสรีภาพเป็นข้อยกเว้น แต่การใช้สิทธิเสรีภาพดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์เพื่อคุ้มครองส่วนรวม การกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต่อประชาชน เช่นเดียวกับการให้ประชาชนมีหน้าที่ต่อรัฐ การวางกลไกป้องกัน ตรวจสอบ และจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบที่เข้มงวด เด็ดขาด เพื่อมิให้ผู้บริหารที่ปราศจากคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลเข้ามามีอำนาจในการปกครองบ้านเมืองหรือใช้อำนาจตามอำเภอใจ และการกำหนดมาตรการป้องกันและบริหารจัดการวิกฤติการณ์ของประเทศให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ตลอดจนได้กำหนดกลไกอื่น ๆ ตามแนวทางที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ระบุไว้ เพื่อใช้เป็นกรอบในการพัฒนาประเทศตามแนวนโยบายแห่งรัฐและยุทธศาสตร์ชาติซึ่งผู้เข้ามาบริหารประเทศแต่ละคณะจะได้กำหนดนโยบายและวิธีดำเนินการที่เหมาะสมต่อไป ทั้งยังสร้างกลไกในการปฏิรูปประเทศในด้านต่าง ๆ ที่สำคัญและจำเป็นอย่างร่วมมือร่วมใจกัน รวมตลอดทั้งการลดเงื่อนไขความขัดแย้งเพื่อให้ประเทศมีความสงบสุขบนพื้นฐานของความรู้รักสามัคคีปรองดอง การจะดำเนินการในเรื่องเหล่านี้ให้ลุล่วงไปได้ จำต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างประชาชนทุกภาคส่วนกับหน่วยงานทั้งหลายของรัฐตามแนวทางประชารัฐภายใต้กฎเกณฑ์ตามหลักการปกครองในระบบประชาธิปไตยและประเพณีการปกครองที่เหมาะสมกับสถานการณ์และลักษณะสังคมไทย หลักความสุจริต หลักสิทธิมนุษยชน และหลักธรรมาภิบาล อันจะทำให้สามารถขับเคลื่อนประเทศให้พัฒนาไปข้างหน้าได้อย่างเป็นขั้นตอนจนเกิดความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน ทั้งในทางการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ และสังคมตามระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข...”

จากคำปรารภดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ มุ่งเน้นถึงการให้ความสำคัญกับการวางมาตรการในการจัดการทุจริต คอร์รัปชันและประพฤติมิชอบ อันเป็นปัญหาเรื้อรังของประเทศไทยที่ยังลึกลงสู่รากแก้วอันยากแก่การแก้ไขหรือจัดให้หมดไปภายในระยะเวลาอันรวดเร็วได้ ซึ่งปัญหาดังกล่าวถือเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ การทุจริตคอร์รัปชันจะมีความเกี่ยวข้องกับระบบงบประมาณของประเทศโดยงบประมาณแผ่นดินถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ในกระทำการทุจริตคอร์รัปชันรัฐธรรมนูญจึงต้องให้ความสำคัญกับการจัดทำระบบการเงินการคลังของรัฐให้มีประสิทธิภาพสูงสุด กฎหมายดังกล่าวมีความสำคัญต่อการดำเนินงานของภาครัฐ หน่วยงานหรือส่วนราชการของรัฐเป็นภาคส่วนที่มีความสำคัญกับกฎหมายว่าด้วยการเงินการคลังของรัฐ เนื่องจากงบประมาณในแต่ละปีมีการขับเคลื่อนและมีการจัดทำบริการสาธารณะผ่านทางหน่วยงานหรือส่วนราชการของรัฐ บทบัญญัติรัฐธรรมนูญกำหนดให้ภาคส่วนดังต่อไปนี้ เป็นภาคส่วนและรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายว่าด้วยการเงินการคลังของรัฐ

๒.๑.๓.๑ รัฐ

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖๒ กำหนดให้รัฐต้องรักษาวินัยทางการเงินการคลังอย่างเคร่งครัด มาตราดังกล่าวเป็นบทบัญญัติมาตราที่บัญญัติไว้ในหมวด ๕ ซึ่งเป็นหมวดที่ว่าด้วยหน้าที่ของรัฐต้องกระทำ ในส่วนคำว่า “รัฐ” ตามบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น หมายถึงหน่วยงานของรัฐซึ่งอาจมีความหมายเช่นเดียวกับบทนิยาม คำว่า “หน่วยรับตรวจ” ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑^๔ เนื่องจากการรักษาวินัยทางการเงินการคลังจะมีความเกี่ยวข้องกับหน่วยรับตรวจและการตรวจเงินแผ่นดินของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน โดยหน่วยรับตรวจตามความหมายที่บัญญัติไว้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑ หมายถึง หน่วยงานดังต่อไปนี้

- (๑) กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง กรม
- (๒) หน่วยงานของส่วนราชการ
- (๓) หน่วยงานของราชการส่วนท้องถิ่น
- (๔) รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น
- (๕) กองทุนหมุนเวียน
- (๖) หน่วยงานอื่นของรัฐ
- (๗) หน่วยงานที่รัฐมิได้จัดตั้งขึ้นแต่ได้รับเงินอุดหนุน หรือกิจการที่ได้รับเงินหรือทรัพย์สินลงทุนจาก (๑) (๒) (๓) (๔) (๕) หรือ (๖) เฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับเงินอุดหนุนหรือกิจการดังกล่าว
- (๘) หน่วยงานอื่นใดหรือกิจการใดที่มีกฎหมายกำหนดให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ตรวจ หรือที่มีกฎหมายกำหนดให้มีสิทธิร้องขอให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ตรวจ

๒.๑.๓.๒ คณะรัฐมนตรี

กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมีความเกี่ยวข้องกับคณะรัฐมนตรีในฐานะเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มีบทบัญญัติกำหนดให้กฎหมายว่าด้วยการเงินการคลังของรัฐมีความเกี่ยวข้องกับคณะรัฐมนตรี ดังนี้

- ในการบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา และต้องรักษาวินัยในกิจการที่เกี่ยวกับเงินแผ่นดินตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐอย่างเคร่งครัด (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ (๒))

- ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี (คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว) ต้องแสดงแหล่งที่มาและประมาณการรายได้ ผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการจ่ายเงินแผ่นดินและความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนาต่างๆ ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๒) ดังนี้ การเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประเภทอื่น เช่น ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย ไม่อยู่ภายใต้เงื่อนไขและหลักเกณฑ์เช่นเดียวกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

^๔ มาตรา ๔ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา, เล่มที่ ๑๓๕, ตอนที่ ๑๐ ก, (๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑), น.๒.

- การจ่ายเงินแผ่นดิน จะกระทำได้อเฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายเท่านั้น ซึ่งมีอยู่ ๕ ฉบับ โดยหนึ่งในนั้นเป็นกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๐)

- การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้แก่องค์กรอิสระของรัฐสภา ศาล องค์การอิสระ และองค์กรอัยการ รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการปฏิบัติหน้าที่ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๑ วรรค ๒)

๒.๑.๓.๓ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๐^๔ กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจ ในการวางนโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน กำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน กำกับการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามนโยบายและหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินและกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงิน การคลังของรัฐ ให้คำปรึกษา แนะนำ หรือเสนอแนะเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงิน การคลังของรัฐ รวมทั้งการให้คำแนะนำแก่หน่วยงานของรัฐในการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ตลอดจนสั่งลงโทษทางปกครองในกรณีที่มีการกระทำผิดกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ

ในการตรวจสอบการกระทำที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ เมื่อผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเสนอผลการตรวจสอบกรณีดังกล่าวให้แก่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแล้ว หากคณะกรรมการเห็นพ้องด้วยกับผลการตรวจสอบดังกล่าว ให้ปรึกษาหารือร่วมกับคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หากที่ประชุมร่วมเห็นพ้องกับผลการตรวจสอบนั้น ให้ร่วมกันมีหนังสือแจ้งสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบโดยไม่ชักช้า และให้เปิดเผยผลการตรวจสอบดังกล่าวต่อประชาชนเพื่อทราบด้วยทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๕ วรรค ๒

๒.๑.๓.๑.๔ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๒ กำหนดให้ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินปฏิบัติหน้าที่โดยเที่ยงธรรม เป็นกลาง และปราศจากอคติทั้งปวงในการใช้ดุลพินิจ ทั้งยังมีหน้าที่และอำนาจในการตรวจเงินแผ่นดินตามนโยบายการตรวจเงินแผ่นดินและหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินตามที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกำหนด และตามที่กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐกำหนดไว้ อีกทั้ง ในมาตรา ๒๔๕ กำหนดให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเสนอผลการตรวจสอบการกระทำที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐและอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่การเงินการคลังของรัฐอย่างร้ายแรงต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อประโยชน์ในการระงับหรือยับยั้งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่การเงินการคลังของรัฐ

^๔ มาตรา ๒๔๐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา , เล่มที่ ๑๓๔ , ตอนที่ ๔๐ ก, (๖ เมษายน ๒๕๖๐), น.๖๙-๗๐.

๒.๒ กรอบวินัยการเงินการคลังที่เป็นบทเฉพาะตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ

นอกจากจะมีการกำหนดกรอบวินัยทางการเงินการคลังในภาพรวมเอาไว้ในหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐแล้ว ยังมีการกำหนดกรอบวินัยทางการเงินการคลังเฉพาะเรื่องเอาไว้ด้วย ได้แก่ หลักความยินยอมในการจ่ายเงินแผ่นดิน หลักเกณฑ์การจ่ายเงินแผ่นดิน หลักความครอบคลุมของเอกสารงบประมาณ หลักการอนุมัติงบประมาณ และหลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติในการริเริ่มหรือกำหนดงบประมาณ^{๑๐} ทั้งนี้ กรอบวินัยการเงินการคลังที่เป็นบทเฉพาะดังกล่าวมีหลักการดังต่อไปนี้

๒.๒.๑ หลักความยินยอมในการจ่ายเงินแผ่นดิน เป็นหลักเฉพาะตามกรอบวินัยการเงินการคลัง โดยหลักการดังกล่าวเป็นไปเพื่อความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และต้องกระทำด้วยความระมัดระวังเพื่อให้การจ่ายเงินแผ่นดินเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนที่เป็นเจ้าของเงินแผ่นดิน^{๑๑} หลักการดังกล่าวปรากฏขึ้นเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวรฉบับแรกของไทย โดยกำหนดไว้เพียงมาตราเดียว คือ มาตรา ๓๗ ซึ่งบัญญัติว่า “งบประมาณแผ่นดินประจำปี ท่านว่าต้องตราขึ้นเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าพระราชบัญญัติออกใช้ไม่ทันปีใหม่ให้ใช้พระราชบัญญัติงบประมาณปีก่อนนั้นไปพลาง” บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการกำหนดหลักการที่สำคัญว่า “งบประมาณรายจ่ายประจำปีต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ” เท่านั้น จะตราเป็นพระราชกำหนดหรือออกเป็นกฎหมายลำดับรองไม่ได้^{๑๒}

หลักความยินยอมดังกล่าวเป็นหลักการให้ความยินยอมโดยกฎหมายมิได้เป็นการให้ความยินยอมโดยตัวบุคคลหรือการยินยอมโดยตำแหน่ง เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดให้ตัวบุคคลหรือตำแหน่งนั้นมีอำนาจจ่ายเงินแผ่นดินได้ หลักความยินยอมในการจ่ายเงินแผ่นดินเป็นกรอบวินัยทางการเงินการคลังเฉพาะด้านรายจ่ายสาธารณะและเป็นหลักกฎหมายทางงบประมาณที่สำคัญที่กำหนดให้งบประมาณรายจ่ายแผ่นดินต้องทำเป็นพระราชบัญญัติเท่านั้น เพื่อให้รัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชนเป็นผู้ให้ความเห็นชอบงบประมาณก่อนที่จะมีการใช้จ่ายเงิน หลักการดังกล่าวมีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ เพราะถือเป็นการวางหลักประชาธิปไตยทางการเงินที่ว่าภาระจะนำภาษีอากรของประชาชนไปใช้ได้จำเป็นต้องให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของเงินอนุญาตก่อนโดยผ่านกระบวนการอนุมัติในรูปแบบของพระราชบัญญัติ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้กำหนดหลักความยินยอมในการจ่ายเงินแผ่นดินไว้ในมาตรา ๑๔๑ วรรค ๑ ซึ่งกำหนดให้งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณออกไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณปีก่อนนั้นไปพลางก่อน แม้รัฐธรรมนูญจะกำหนดหลักวินัยทางงบประมาณไว้ก็ตามแต่ในทางกลับกันรัฐธรรมนูญกลับให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารในการตราพระราชกำหนดเพื่อจัดเก็บภาษีหรือเพื่อดำเนินการอย่างอื่น ในกรณีที่ฝ่ายบริหารเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๗๒ – ๑๗๔ อย่างไรก็ตาม แม้รัฐธรรมนูญจะให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารในการตราพระราชกำหนดในกรณีต่างๆ ได้

^{๑๐} ปรียา แก้วละเอียต, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๒, น.๑๗๘.

^{๑๑} ปรีชา สุวรรณทัต, วิชาธรรมศาสตร์ว่าด้วย การคลัง, พิมพ์ครั้งที่ ๒ (กรุงเทพมหานคร . วิญญูชน, ๒๕๕๔), น.๑๓๕.

^{๑๒} เพลินตา ตันรังสรรค์, “ระบบการควบคุมตรวจสอบวินัยทางการเงินการคลังและงบประมาณกับแนวทางการร่างรัฐธรรมนูญ,” จุลนิติ, น.๕๓, (มีนาคม-เมษายน ๒๕๕๙).

แต่พระราชกำหนดดังกล่าวจะมีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อเมื่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภานุมัติและประกาศในราชกิจจานุเบกษาซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาในการประชุมรัฐสภาในคราวต่อไป อันเป็นการยืนยันหลักความยินยอมในการจ่ายเงินแผ่นดินที่ต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น

๒.๒.๒ หลักเกณฑ์การจ่ายเงินแผ่นดิน

หลักการจ่ายเงินแผ่นดิน เป็นหลักเฉพาะของกฎหมายที่อนุญาตให้จ่ายได้ โดยกฎหมายที่อนุญาตให้จ่ายเงินต้องเป็นกฎหมายบางฉบับตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น ทั้งนี้ กฎหมายที่อนุญาตไว้ในกฎหมายได้แก่ กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง หรือกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ เว้นแต่กรณีจำเป็นรีบด่วนจะจ่ายเงินไปก่อนก็ได้ แต่การจ่ายเงินไปพลางก่อนต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนด ในกรณีเช่นนี้ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายชุดใช้ในพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป กฎหมายอื่นที่นอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ไม่สามารถให้อำนาจในการจ่ายเงินแผ่นดินได้^{๓๓} โดยเงินแผ่นดินนั้น ศาสตราจารย์พิเศษ ดร. ปรีชา สุวรรณทัต ได้อธิบายความหมายของเงินแผ่นดินไว้ว่า หมายถึง เงินทุกชนิดของแผ่นดิน มีความหมายรวมถึงเงินคงคลังและรวมถึงเงินแผ่นดินประเภทอื่นๆ ที่ไม่ใช่เงินคงคลังด้วย

๒.๒.๓. หลักความครอบคลุมของเอกสารงบประมาณ

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๒ กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเอกสารประกอบการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณไว้ว่า “ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ต้องแสดงแหล่งที่มาและประมาณการรายได้ ผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการจ่ายเงินและความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนาต่าง ๆ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ” การกำหนดให้เอกสารประกอบการพิจารณามีรายละเอียดดังกล่าวเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยฐานะของเอกสารประกอบการพิจารณาไม่มีฐานะเป็นกฎหมายทั้งที่เอกสารดังกล่าวมีความสำคัญในการวิเคราะห์งบประมาณทั้งในด้านเศรษฐศาสตร์ การคลัง รัฐศาสตร์การคลัง สังคมศาสตร์และการบัญชี การที่ไม่มีการนำเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายทั้งหมดประกาศในราชกิจจานุเบกษาดังนั้น เห็นว่า เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายเป็นกฎหมายที่มีลักษณะพิเศษของกฎหมายที่มีความยืดหยุ่นที่เป็นพลวัตและอาจมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขได้ในภายหลังที่เรียกว่า “การโอนงบประมาณรายจ่าย” จากที่กล่าวมาข้างต้น จึงเห็นได้ว่า หลักวินัยการเงินการคลังดังกล่าวเป็นหลักที่กำหนดให้คณะรัฐมนตรีที่เสนอร่างพระราชบัญญัติต้องดำเนินการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาเพื่อเสนอต่อรัฐสภาซึ่งเอกสารดังกล่าวต้องมีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนาต่างๆ ด้วย

^{๓๓} คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓ - ๔/๒๕๕๗, สืบค้นเมื่อวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๖๑, จาก http://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/more_news.php?cid=52&filename=index.

๒.๒.๔ หลักการอนุมัติงบประมาณ

หลักอำนาจของรัฐสภาในการอนุมัติงบประมาณนั้นเป็นผลมาจากการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่รัฐบาลมาจากการเลือกตั้งของประชาชน การใช้อำนาจจ่ายงบประมาณซึ่งเป็นเงินที่ได้จากการจัดเก็บภาษีจากประชาชนหรือการประกอบกิจการใดๆ ของรัฐต้องได้รับความยินยอมหรือเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชน

ในส่วนการพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายรัฐบาลต้องนำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเสนอต่อรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาอนุมัติให้สามารถจ่ายได้ การให้อำนาจแก่รัฐสภาในการอนุมัติร่างพระราชบัญญัติเป็นหลักประชาธิปไตยทางการเงินที่จะนำภาษีอากรของประชาชนไปใช้จ่ายได้จำเป็นต้องให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของเงินอนุญาตก่อนแสดงถึงการให้ความไว้วางใจของประชาชนที่ยินยอมให้รัฐบาลนำเงินที่มาจากภาษีของประชาชนไปใช้จ่ายได้ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดแนวทางในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณไว้ในมาตรา ๑๔๓ โดยกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยห้าวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎร ถ้าสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาไม่แล้วเสร็จถือว่าให้ความเห็นชอบ แล้วจึงเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบภายใน ๒๐ วันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป ทั้งนี้ องค์กหน้าที่ทำหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารไม่ว่าจะเป็นรัฐสภา ศาล องค์การอิสระและองค์กรอัยการ รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรเหล่านั้น ทั้งยังสามารถยื่นคำแปรญัตติต่อคณะกรรมการได้โดยตรง เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นอิสระทางงบประมาณไม่ให้ฝ่ายบริหารใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือในการแทรกแซงหรือลดศักยภาพการทำงานในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารได้

๒.๒.๕ หลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติในการริเริ่มหรือกำหนดงบประมาณ

หลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติในการริเริ่มหรือกำหนดงบประมาณเป็นหลักที่ป้องกันมิให้สมาชิกรัฐสภาเข้าไปมีส่วนไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมต่อการกำหนดงบประมาณ เพราะการจัดทำงบประมาณเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหาร แม้รัฐธรรมนูญจะกำหนดให้รัฐสภามีอำนาจในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ แต่ก็มิได้หมายความว่ารัฐสภามีอำนาจในการริเริ่มจัดทำงบประมาณได้ หลักการดังกล่าวนี้มีเหตุผล ๒ ประการ คือ ประการแรก เหตุผลทางการเมือง ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ รัฐบาลมีหน้าที่บริหารประเทศย่อมมีอำนาจในการกำหนดรายจ่ายแผ่นดินขึ้นได้ ส่วนฝ่ายนิติบัญญัตินั้นมีหน้าที่พิจารณาและอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย สมาชิกรัฐสภาจึงไม่ควรมีส่วนในการกำหนดรายจ่ายแผ่นดินขึ้นมาเอง ประการที่สอง เหตุผลทางเทคนิค เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายนั้นเป็นเอกสารทางการเงินของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับนโยบายทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมของประเทศ และร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นตัวชี้แจงข้อเท็จจริงและลักษณะแผนงานการบริหารของรัฐบาล ดังนั้น จึงควรให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้กำหนดงบประมาณแผ่นดิน นอกจากนี้งบประมาณรายจ่ายนั้นเป็นเรื่องทางเทคนิค การใช้อำนาจบริหารทำให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างความต้องการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะและ

ความต้องการรายได้จำนวนมากที่จะให้ครอบคลุมความจำเป็นดังกล่าว รัฐบาลเท่านั้นที่จะอยู่ในฐานะกำหนดหรือประมาณการจำนวนเงินที่ต้องจ่ายให้สัมพันธ์กับการบริการสาธารณะที่จะต้องจัดทำได้^{๑๔} เพราะฝ่ายบริหารจะทราบถึงงบประมาณที่ใช้ในการดำเนินการดังกล่าว

๓. การตรวจสอบและบทลงโทษผู้กระทำความผิดกฎหมายว่าด้วยการเงินการคลังของรัฐตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้สร้างมาตรการใหม่โดยใช้กลไกของการรายงานผลการตรวจสอบเป็นเครื่องมือในการปราบปรามการทุจริตและการยับยั้งความเสียหายแก่การเงินการคลังของประเทศ ดังนี้

กรณีแรก ได้แก่ การตรวจพบพฤติการณ์อันเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ จงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรืออาจทำให้การเลือกตั้งไม่สุจริต ตามมาตรา ๒๔๔ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ กรณีดังกล่าวเป็นกรณีที่มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการใช้จ่ายเงินแผ่นดินมีพฤติการณ์อันเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ จงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายหรืออาจทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม และเป็นกรณีที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไม่มีอำนาจจะดำเนินการใดได้ ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแจ้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องแล้วแต่กรณี เพื่อทราบและดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป ทั้งนี้ ในการดำเนินการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือหน่วยงานอื่นตามที่ได้รับแจ้งจากผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินให้ถือว่าเอกสารและหลักฐานที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบหรือจัดทำขึ้นเป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือของหน่วยงานอื่นนั้น แล้วแต่กรณี ในส่วนของบทลงโทษนั้นเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒^{๑๕} และที่แก้ไขเพิ่มเติม

กรณีที่สอง ได้แก่ การตรวจพบการกระทำที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลัง ซึ่งอาจเกิดความเสียหายแก่รัฐอย่างร้ายแรง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๕ เป็นการตรวจสอบที่มีลักษณะเป็นการป้องกันความเสียหายแก่รัฐอย่างหนึ่ง ทั้งนี้ ในกรณีที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตรวจพบการกระทำที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่การเงินการคลังของรัฐอย่างร้ายแรง รัฐธรรมนูญกำหนดให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต้องรายงานผลการตรวจสอบนั้นต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อพิจารณา หากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเห็นพ้องด้วยกับผลการตรวจสอบดังกล่าว กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินปรึกษาร่วมกับคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หากที่ประชุมร่วมเห็นพ้องกับผลการตรวจสอบนั้น ให้ร่วมกันทำหนังสือแจ้งต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบโดยไม่ชักช้าและให้เปิดเผยผลการตรวจสอบดังกล่าวต่อประชาชนเพื่อทราบด้วยทั้งนี้ บทบัญญัติดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อระงับหรือยับยั้งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่การเงินการคลังของรัฐจากการดำเนินนโยบายทางการเงินการคลังที่ผิดกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ

^{๑๔} ปรียา แก้วละเอียด, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๒, น.๒๐๑.

^{๑๕} มาตรา ๔ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา, เล่มที่ ๑๑๖, ตอนที่ ๑๑๔ ก, (๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๒).

ในการตรวจสอบเกี่ยวกับวินัยทางงบประมาณและการคลังเป็นการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของ “ผู้จ่าย” และ “ผู้ส่งจ่าย” ในอดีตรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๓ วรรค ๑ กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลังที่เป็นอิสระเพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยการดำเนินการที่เกี่ยวกับวินัยทางการเงิน การคลังและการงบประมาณ โดยคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังจะดำเนินการพิจารณาและกำหนดโทษปรับทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่หรือพนักงานของหน่วยรับตรวจที่ฝ่าฝืนมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการเงินของรัฐ หรืออีกนัยหนึ่งคือ จะตรวจสอบว่าหน่วยรับตรวจได้รับตรวจให้เป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการเงิน การคลังที่กำหนดไว้หรือไม่หากจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการเงินการคลังแล้วจะถูกลงโทษปรับทางปกครอง ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างหลักการควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในการบริหารการเงิน การคลังให้เป็นไปตามกฎหมาย รวมทั้งเกิดความคุ้มค่าและประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน โดยการกำหนดความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังเป็นโทษปรับทางปกครองเท่านั้น เพื่อป้องปรามหรือยับยั้งการกระทำความผิดเกี่ยวกับการบริหารการเงินการคลังและป้องกันความเสียหายที่เกิดขึ้นกับรัฐซึ่งจะแตกต่างจากการลงโทษทางอาญาที่มีเจตนารมณ์เพื่อปราบปรามหรือทำให้หลบจำ หรือโทษทางแพ่งที่ต้องการชดเชยเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น ด้วยเหตุนี้ ความเสียหายที่เกิดขึ้นอาจจะไม่เทียบเท่ากับอัตราโทษปรับทางปกครองก็ได้ ทั้งนี้ แม้ว่าจะได้รับโทษวินัยทางงบประมาณและการคลังแล้วก็ตาม ก็ไม่ตัดอำนาจผู้บังคับบัญชาในการพิจารณาโทษทางวินัยเพราะเหตุเดียวกันแต่โทษดังกล่าวนั้นต้องเป็นโทษสถานอื่นซึ่งมิใช่โทษตัดเงินเดือนหรือลดขั้นเงินเดือน ทั้งนี้ ให้คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินัยทางการเงินการคลังในเรื่องดังกล่าวเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง^{๑๖}

ในปัจจุบันการตรวจสอบการกระทำที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๕ กำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โดยบทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้ให้อำนาจคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการแต่งตั้งคณะกรรมการวินัยทางการเงินการคลังและการงบประมาณเช่นเดียวกับในอดีตที่ผ่านมาอาจมีเหตุผลมาจากคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญมีเจตนาต้องการให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินดำเนินการเองซึ่งสอดคล้องกับพระราชบัญญัติประกอบว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑ ที่ได้บทบัญญัติให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจว่าด้วยการแต่งตั้งคณะกรรมการวินัยทางการเงินการคลังและการงบประมาณ

ในส่วนการตรวจสอบการกระทำที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ เป็นไปเพื่อประโยชน์ในการระงับหรือยับยั้งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่การเงินการคลังของรัฐ ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเสนอผลการตรวจสอบการกระทำที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐและอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่การเงินการคลังของรัฐอย่างร้ายแรง ต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณา ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นพ้องด้วยกับผลการตรวจสอบตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการจัดให้มีการประชุมร่วมกับคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อปรึกษาหารือร่วมกัน ในกรณีที่ประชุมร่วมมีมติเห็นพ้องกับผลการตรวจสอบดังกล่าวด้วยคะแนนเสียง ไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการที่ลงคะแนน ให้ประธานกรรมการ ประธานกรรมการการเลือกตั้ง และประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติร่วมกันลงนามในหนังสือแจ้ง

^{๑๖} เพลินตา ตันรังสรรค์, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ ๑๓*, น.๖๒.

สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบโดยไม่ชักช้า และให้เปิดเผยผลการตรวจสอบดังกล่าวต่อประชาชนเพื่อทราบด้วย ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๕ และตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑ ในส่วนโทษเกี่ยวกับการกระทำความผิดวินัยการคลังของรัฐและการส่งลงโทษทางปกครองให้เป็นไปพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๖๑ ทั้งนี้ หากผู้ถูกส่งลงโทษทางปกครองไม่พอใจในคำสั่งดังกล่าวสามารถอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๐ วรรค ๓ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๖๑ มาตรา ๑๐๓

บทสรุป

การควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณมีความสำคัญเป็นอย่างมากที่จะช่วยให้การใช้จ่ายหรือการบริหารงบประมาณของฝ่ายบริหารเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และเป็นไปตามกรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ โดยมีความมุ่งหมายเพื่อให้บริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างโปร่งใส ตรวจสอบได้ การที่รัฐให้ความสำคัญกับการจัดทำกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และจัดระบบภาษีให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม โดยกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกรอบการดำเนินการทางการเงินการคลังและงบประมาณของรัฐ การกำหนดวินัยทางการเงินการคลังด้านรายได้และรายจ่ายทั้งเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ การบริหารทรัพย์สินของรัฐและเงินคงคลัง และการบริหารหนี้สาธารณะ มีการกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการ การกำหนดบทลงโทษกรณีที่ไม่สามารถดำเนินการจัดทำกฎหมายดังกล่าวได้ภายในเวลาที่กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลอันเป็นการรวบรวมบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับวินัยการเงินการคลังของรัฐที่มีอยู่หลายฉบับเข้ามาอยู่ในกฎหมายฉบับเดียวกันเพื่อฝ่ายควบคุมตรวจสอบมีเครื่องมือที่จะใช้ในการควบคุมตรวจสอบการเงินการคลังของรัฐ

บรรณานุกรม

หนังสือ

- ปรีชา สุวรรณทัต. วิชาธรรมศาสตร์ว่าด้วย การคลัง. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๕๔.
- สุปรียา แก้วละเอียต. กฎหมายงบประมาณของประเทศไทย. พิมพ์ครั้งที่ ๑. กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๖๐.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. ความเสี่ยงทางการคลังความเสี่ยงของรัฐ : กรอบวิเคราะห์เบื้องต้นพร้อมบทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญหมวดการเงิน การคลังและการงบประมาณ. กรุงเทพมหานคร : ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๐.

บทความ

- เพลินตา ตันรังสรรค์. ระบบการควบคุมตรวจสอบวินัยทางการคลังและงบประมาณกับแนวทางการร่างรัฐธรรมนูญ. จุลนิติ. (มีนาคม-เมษายน ๒๕๕๙) : ๕๓.
- สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. ร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ.
- ข่าวกระทรวงการคลัง. ฉบับที่ ๑๐/๒๕๖๑. (พ.ศ.๒๕๖๑) : ๑ – ๓

เอกสารการประชุม

- บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๑๔ วันจันทร์ที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๘.

เอกสารอิเล็กทรอนิกส์

- การรับฟังความคิดเห็นกฎหมายไทย. “ร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ.”.
- จาก <http://www.lawamendment.go.th/index.php/laws-department/item/995-17-31-2560>, ๒ มีนาคม ๒๕๖๑.
- คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓ – ๔/๒๕๕๗. จาก http://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/more_news.php?cid=52&filename=index, ๒ มีนาคม ๒๕๖๑

กฎหมาย

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐. (๒๕๕๐, ๒๔ สิงหาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ ๑๒๔ ตอนที่ ๔๓ ก.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐. (๒๕๖๐, ๖ เมษายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ ๑๓๔ ตอนที่ ๔๐ ก.
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒. (๒๕๔๒, ๑๗ พฤศจิกายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ ๑๑๖ ตอนที่ ๑๑๔ ก.
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑. (๒๕๖๑, ๒๑ กุมภาพันธ์). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ ๑๓๕ ตอนที่ ๑๐ ก.



บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ สำนักกรรมการ ๑ กลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญ โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๖๘๓
ที่ วันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๖๑
เรื่อง ขอส่งเอกสารวิชาการ

เรียน ผู้อำนวยการสำนักกรรมการ ๑ (ผ่านผู้บังคับบัญชากลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญ)

ตามที่ ข้าพเจ้านางสาวนภาพร ก่อแก้ว นิติกรชำนาญการกลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี สำนักกรรมการ ๑ ได้รับมอบหมายให้จัดทำ เอกสารวิชาการหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อเตรียมความพร้อมสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการ ตามแผนยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาสำนักกรรมการ ๑, ๒, ๓ พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๖๔ นั้น

บัดนี้ ข้าพเจ้าได้จัดทำเอกสารวิชาการเรื่อง “วินัยการเงินการคลังของรัฐตามบทบัญญัติ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐” เรียบร้อยแล้ว จึงขอนำส่งเอกสารดังกล่าว รายละเอียดปรากฏตามเอกสารที่แนบมาพร้อมนี้

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

(นางสาวนภาพร ก่อแก้ว)

นิติกรชำนาญการ

(นายสุขประกิจ ชีอัสัยไพบูลย์)

ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา
ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

เห็นชอบ / เผยแพร่ผ่าน Intranet ๑๕/๖

(นางอารยะหญิง จอมพลาเทศ)

ผู้อำนวยการสำนักกรรมการ ๑ ๓๑.๓.๒๕๖๑