



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล

(Individual Study)

ความสำคัญของวินัยการเงินการคลังต่อการปกครองระบอบ
ประชาธิปไตย

จัดทำโดย นายวิชณุ วรรณัญญ

รหัส ๖๒๐๗๓๘

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๗
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ความสำคัญของวินัยการเงินการคลังต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย

นายวิษณุ วัลญญ

ความนำ

ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรมนั้น การควบคุมตรวจสอบการกระทำของรัฐโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายข้าราชการประจำก็ดี เป็นเรื่องที่มีความสำคัญ

กิจกรรมของภาครัฐที่ดำเนินการผ่านเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกระดับอาจแบ่งคร่าว ๆ ได้ ๒ รูปแบบ

๑. การใช้อำนาจตามกฎหมายออกกฎหมายหรือออกคำสั่ง
๒. การใช้จ่ายเงินอันมีที่มาจากภาษีอากรและรายได้ต่าง ๆ รวมทั้งการบริหารดูแลทรัพย์สินของรัฐ

ในการควบคุมตรวจสอบการกระทำของรัฐโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงอาจแบ่งออกได้เป็น ๓ ประการ

๑. การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจในการออกกฎหมายหรือออกคำสั่งอันเป็นเรื่องของกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง ซึ่งหากเป็นประเทศที่มีระบบศาลคู่ (Dualism of jurisdiction) ก็คือบทบาทของศาลปกครอง

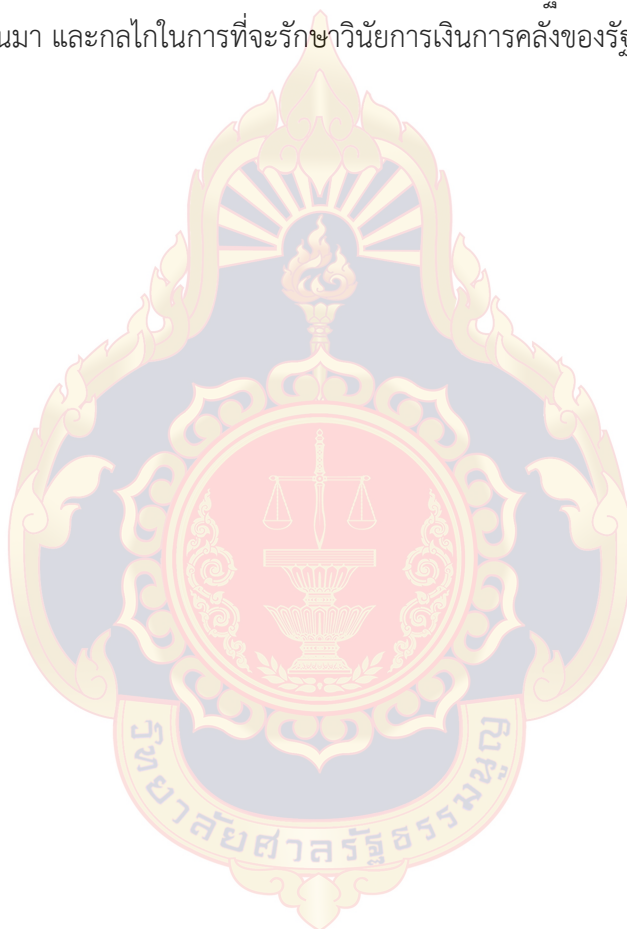
๒. การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการใช้จ่ายเงินของรัฐ อันได้แก่การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตรวจเงินแผ่นดิน หรือศาลบัญชี(เช่นในประเทศฝรั่งเศส)

๓. การควบคุมตรวจสอบพฤติกรรมของการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือการใช้เงิน ซึ่งได้แก่ การตรวจสอบว่ามีการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือมีพฤติกรรมการใช้จ่ายเงินของรัฐโดยทุจริตหรือไม่ หรือมุ่งแต่จะให้เกิดความเสียหายต่อรัฐและส่วนรวมหรือไม่ อันเป็นบทบาทหน้าที่ขององค์กรอิสระบางองค์กร เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ หรือศาลอาญา

ระบบการควบคุมตรวจสอบการกระทำของภาครัฐอย่างครบถ้วนรอบด้านจึงมีความสำคัญต่อการดำเนินการต่าง ๆ ของภาครัฐและต่อความเชื่อมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยว่าเป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์ของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยอย่างแท้จริง ดังที่มาตรา ๖๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ บัญญัติว่า “รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืนตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และจัดระบบภาษีให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม” วรรคสองของ

มาตราดังกล่าวยังบัญญัติต่อไปว่า “กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกรอบการดำเนินการทางการคลังและงบประมาณของรัฐ การกำหนดวินัยทางการคลังด้านรายได้และรายจ่ายทั้งเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ การบริหารทรัพย์สินของรัฐ และเงินคงคลัง และการบริหารหนี้สาธารณะ”

เรื่องวินัยการเงินการคลังเป็นเรื่องใหม่ที่เกิดขึ้นในสังคมไทยเมื่อไม่กี่ปีที่ผ่านมา โดยมีวัตถุประสงค์ควบคุมตรวจสอบพฤติกรรมการใช้จ่ายเงินที่กระทำไปโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐมิให้เกิดผลกระทบเป็นความเสียหายต่อการเงินการคลังและการงบประมาณของรัฐ จึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจที่จะศึกษาถึงที่มา ความเป็นมา และกลไกในการที่จะรักษาวินัยการเงินการคลังของรัฐ



เนื้อหา

๑. ความหมายและความเป็นมาของเรื่องวินัยการเงินการคลัง

ในการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐบาลจำเป็นต้องใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือทางการคลัง ในการบริหารจัดการงานต่าง ๆ เพื่อให้ภารกิจของรัฐบาลบรรลุผล เมื่อรายจ่ายของรัฐมีที่มาจากภาษีของประชาชน รัฐบาลย่อมผูกพันที่จะต้องนำเงินภาษีดังกล่าวมาใช้ให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม ภายใต้ความยินยอมของรัฐสภาในฐานะผู้แทนของประชาชนเจ้าของเงินแผ่นดิน เพื่อให้การใช้จ่ายดังกล่าวเป็นไปตามกฎหมายและระเบียบ เกิดความคุ้มค่าเหมาะสม และป้องกันมิให้เกิดการนำเงินไปใช้ตามอำเภอใจ การใช้จ่ายไปเพื่อประโยชน์ส่วนตัวหรือพวกพ้อง หรือการนำเงินดังกล่าวไปใช้เพื่อแสวงหาประโยชน์ทางการเมืองจนอาจนำมาซึ่งภาระทางการคลังหรือความเสี่ยงทางการคลังในระยะยาว จึงต้องมีกลไกในการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลให้อยู่ภายใต้กรอบวินัยทางการคลัง ในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนั้น ปัจจุบันมีกฎหมายสำคัญที่กำหนดกฎเกณฑ์ทางการคลังและงบประมาณ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๐ ซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจสั่งลงโทษทางปกครองแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐ ต่อมา มีการร่างกฎหมายแม่บทเกี่ยวกับวินัยการคลังเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญปรากฏเป็นร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ... เรื่องเสร็จที่ ๘๐๖/๒๕๖๐ และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ... ฉบับล่าสุด คือ ฉบับของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญและกฎหมายรวม ๓ ฉบับนี้ เป็นกฎหมายที่มีความสำคัญเป็นอย่างมาก และจะส่งผลเป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายเดิม คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ หลายประการ^๑

ก่อนที่จะมีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ กลไกในการควบคุมตรวจสอบวินัยการคลังและงบประมาณตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ ได้กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการวางนโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน กำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาในเรื่องวินัยการคลังและงบประมาณ และกำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการสั่งลงโทษทางปกครองกรณีมีการกระทำผิดกฎหมาย “วินัยการคลังและงบประมาณ”^๒ โดยมีคณะกรรมการ

^๑ อานันท์ กระจบวนศรี, คดีวินัยการคลังและงบประมาณในประเทศไทย : จากวันนั้นถึงวันนี้ ๑๕ ปี นิติศาสตร์ ศูนย์ลำปาง, บทความวิชาการในหนังสือครบรอบ ๑๕ ปี คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

^๒ หรือชื่อเรียกอื่น ๆ แล้วแต่กฎหมาย ตำรา ความเห็นของนักวิชาการ หรือ การจำกัดความของหน่วยงานของรัฐ ตัวอย่างเช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ ที่ใช้บังคับในปัจจุบัน มาตรา ๖๒ บัญญัติว่า รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืน ตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และจัดระบบภาษีให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม มาตรา ๖๒ วรรค

วินัยทางงบประมาณและการคลังเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาเบื้องต้น โดยมีบทลงโทษของการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกรอบวินัย

แนวความคิดเรื่อง “คดีวินัยการเงินการคลัง”^๓ เป็นแนวความคิดที่เราปรับและดัดแปลงมาจากสถาบันต้นแบบในประเทศฝรั่งเศส คือ La Cour de la Discipline Budgétaire et Financière ดังนั้นจึงเป็นประโยชน์ที่เราจะทำความรู้จักกับองค์กรต้นแบบนี้ในประเทศฝรั่งเศสเสียก่อน

๒. คดีวินัยการคลังและงบประมาณในประเทศฝรั่งเศส^๔

ในประเทศฝรั่งเศสมีระบบการควบคุมตรวจสอบวินัยการคลังและงบประมาณโดยองค์กรศาล โดยแบ่งเป็น ๓ ศาล ได้แก่ ศาลบัญชี (la Cour des comptes) ศาลบัญชีภาค (Les chambres régionales des comptes) และศาลวินัยงบประมาณและการคลัง (La Cour de discipline budgétaire et financière)^๕ ศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังมีลักษณะเป็นศาลทางการคลัง เช่นเดียวกับศาลบัญชี แต่ก็มีสถานะเป็นศาลปกครองด้วย เนื่องจากการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของศาล

สอง บัญญัติว่า กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกรอบการดำเนินการทางการคลังและงบประมาณของรัฐ การกำหนดวินัยทางการคลังด้านรายได้และรายจ่ายทั้งเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ การบริหารทรัพย์สินของรัฐและเงินคงคลัง และการบริหารหนี้สาธารณะ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖๗ วรรคสาม บัญญัติว่า ให้มีกฎหมายการเงินการคลังของรัฐเพื่อกำหนดกรอบวินัยการเงินการคลัง... คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินออกระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๕๔ และออกประกาศคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เรื่อง การแบ่งส่วนราชการและอำนาจหน้าที่ภายในของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๕ ข้อ ๔ กำหนดว่า ให้แบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ดังนี้... (๓) สำนักวินัยทางการเงินและการคลัง... ประธานศาลปกครองสูงสุดออกประกาศประธานศาลปกครองสูงสุด เรื่อง การจัดตั้งแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณ ในศาลปกครองสูงสุด ลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๕๘ ถึงแม้ว่าจะมีการใช้ชื่อเรียกต่างกัน แต่เนื้อหาสาระสำคัญไม่ได้มีความแตกต่างกันแต่ประการใด ในบทความนี้ ผู้เขียนขอใช้คำว่า “วินัยการคลังและงบประมาณ” เนื่องจากผู้เขียนเห็นว่าเป็นคำที่สะท้อนลักษณะของคดีดังกล่าวและเป็นไปตามลำดับของเรื่องได้มากที่สุด

^๓ บางทีก็ใช้คำว่า “คดีวินัยการคลังและการงบประมาณ” หรือ “วินัยการเงิน การคลังและการงบประมาณ” ขอให้เข้าใจว่าเป็นเรื่องเดียวกัน

^๔ อานันท์ กระบวนศรี อ่างแล้ว

^๕ Vincent Dussart, สถานะและบทบาทหน้าที่ของศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีทางการคลังในฝรั่งเศส (La place et le rôle des juridictions financières), การบรรยายทางวิชาการ เรื่อง La place et le rôle des juridictions financières, ๖ ตุลาคม ๒๕๕๘, ถอดความและเรียบเรียงโดยนางสาวนวรรธพร สัตยารักษ์ พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๗ ฉบับที่ ๑ (มกราคม - มีนาคม) ๒๕๖๐, หน้า ๑.

วินัยทางงบประมาณและการคลังต้องอุทธรณ์ต่อสภาแห่งรัฐ (le Conseil d'État)^๖ ในระบบกฎหมาย การคลังและงบประมาณฝรั่งเศสจะแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างผู้มีอำนาจสั่งจ่าย (ordonnateur) และเจ้าพนักงานบัญชี (comptable) ผู้มีอำนาจสั่งจ่ายเป็นผู้ที่มีอำนาจในการก่อหนี้ผูกพันและสั่งให้ จ่ายเงินชำระหนี้ มักจะอยู่ในตำแหน่งระดับสูงในแต่ละกระทรวง เช่น รัฐมนตรีหรือผู้ที่ได้รับ มอบหมาย โดยมีเจ้าพนักงานบัญชีทำหน้าที่จ่ายเงินตามคำสั่งของผู้มีอำนาจสั่งจ่าย เจ้าพนักงานบัญชีไม่ได้อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของผู้มีอำนาจสั่งจ่าย แต่จะอยู่ภายใต้การบังคับบัญชา ตรวจสอบโดยสำนักการบัญชีสาธารณะ (Direction de la Comptabilité publique) ของแต่ละ กระทรวง^๗ เพื่อทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบคำสั่งจ่ายเงินของผู้มีอำนาจสั่งจ่ายว่าถูกต้องตามกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องหรือไม่ ก่อนปฏิบัติการจ่ายเงินชำระหนี้ แต่เดิม ศาลบัญชีที่สร้างขึ้นในปี ค.ศ. ๑๘๐๗ จะมีเพียงอำนาจในการตรวจสอบความถูกต้องเหมาะสมของ “บัญชี” ที่จัดทำโดยเจ้า พนักงานบัญชีเท่านั้น ไม่มีอำนาจลงโทษเจ้าพนักงานบัญชีแต่อย่างใด ในกรณีที่ปรากฏความผิดในการ ปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานบัญชี ก็จะมีการดำเนินการทางวินัยหรือทางอาญาเพื่อให้มีการ ดำเนินการลงโทษต่อไป แต่ไม่สามารถควบคุมตรวจสอบผู้มีอำนาจสั่งจ่ายได้ ต่อมาจึงได้มีการจัดตั้ง ศาลวินัยงบประมาณและการคลังขึ้นในปี ค.ศ. ๑๙๔๘ เพื่อควบคุมตรวจสอบผู้มีอำนาจสั่งจ่ายและ ผู้ใต้บังคับบัญชาโดยตรงของผู้มีอำนาจสั่งจ่าย แต่ไม่รวมถึงบรรดาผู้มีอำนาจสั่งจ่ายที่มีสถานะเป็น ข้าราชการเมืองที่มาจากทางเลือกตั้ง เนื่องจากข้าราชการเหล่านี้ต้องรับผิดชอบทางการเมืองต่อฝ่าย นิติบัญญัติและประชาชน ตามระบอบประชาธิปไตยอยู่แล้ว

ศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีการคลัง เช่น การดำเนินการผูกพันรายจ่ายโดยไม่เคารพกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการผูกพันรายจ่าย ตามประมวลกฎหมาย ว่าด้วยศาลทางการคลัง มาตรา L. ๓๑๓ - ๑ (โดยเฉพาะเรื่องของการจัดซื้อจัดจ้างตามประมวลกฎหมาย ว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างสาธารณะ)^๘ การปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบเพื่อประโยชน์อันเป็นตัวเงินหรือ ประโยชน์ใด ๆ อันทำให้เกิดความเสียหายแก่การคลังสาธารณะ ตามมาตรา L. ๓๑๓ - ๖ เป็นต้น^๙ ผู้มี สิทธิฟ้องคดี คือ บุคคลตามมาตรา L. ๓๑๔ - ๑ ได้แก่ ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบด้านการคลังและการงบประมาณ รัฐมนตรีที่มีความผิดเกิดขึ้นใน หน่วยงานสังกัดตน ศาลบัญชีและอัยการประจำศาลบัญชีหรือศาลบัญชีภาค และเจ้าหน้าที่ตามคำ พิพากษาให้หน่วยงานชดใช้ค่าเสียหายหรือค่าปรับใด ๆ ตามมาตรา L. ๓๑๓ - ๑๒ ในการพิจารณาคดี วินัยการคลังและงบประมาณมีลักษณะเทียบได้กับการกล่าวหาและการลงโทษทางอาญา ผู้ถูกฟ้องคดี จึงต้องได้รับความคุ้มครองขั้นพื้นฐานในระดับเดียวกับการพิจารณาคดีอาญา เช่น การพิจารณาโดย

^๖ สุรียี เผ่าสุทธาวร, ศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง, ศูนย์ศึกษากฎหมายปกครองระหว่างประเทศ สำนัก วิชาการและความร่วมมือระหว่างประเทศ, หน้า ๒.

^๗ เอื้ออารีย์ อึ้งจะนิล, หลักกฎหมายการคลัง, พิมพ์ครั้งที่ ๑ (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, ๒๕๕๘), หน้า ๒๓๙.

^๘ เพิ่งอ้าง, หน้า ๒๓.

^๙ Vincent Dussart, อ้างแล้ว, หน้า ๑๘.

เปิดเผย เป็นต้น^{๑๐} ในการพิพากษาคดี ศาลจะลงโทษปรับตามความร้ายแรงของความผิด อัตราการปรับสูงสุดคือปรับเป็นจำนวนสองเท่าของรายได้สุทธิประจำปีของผู้กระทำผิด^{๑๑} การลงโทษทางวินัย การคลังและงบประมาณไม่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินคดีอาญาและการดำเนินการทางวินัย หากศาลพิพากษาลงโทษจะต้องตีพิมพ์เผยแพร่คำพิพากษาทั้งหมดหรือบางส่วนลงในราชกิจจานุเบกษาทั้งนี้ คู่กรณีสามารถโต้แย้งคำพิพากษาของศาลได้ ๒ กรณี คือ การยื่นฎีกาต่อสภาแห่งรัฐและการยื่นคำร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่^{๑๒} ตัวอย่างคดี เช่น คำพิพากษา Marchal ลงวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๑๙๗๓ ผู้อำนวยการสำนักงานเจ้าท่าประจำเมือง Strasbourg แก้ไขแบบการก่อสร้างโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด ทำให้งบประมาณก่อสร้างสูงเกินกว่าที่ได้รับอนุมัติ ศาลพิพากษาลงโทษปรับเป็นเงินจำนวน ๑๐,๐๐๐ ฟรังก์^{๑๓} เป็นต้น

๓. คดีวินัยการเงินการคลังก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

ก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มีผลบังคับใช้ คดีวินัยการเงินและการคลังเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒

มีข้อน่าสังเกตว่า ในมาตรา ๓๑๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ อันเป็นบทบัญญัติถาวรของรัฐธรรมนูญนั้น ไม่มีรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องวินัยการเงินการคลังหรือวินัยการคลังและการงบประมาณ บทบัญญัติมาตรานี้พูดถึงแต่เพียงการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อการอนุวัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเท่านั้น

รายละเอียดของเรื่องวินัยการเงินการคลังหรือวินัยการคลังและการงบประมาณไปปรากฏอยู่ในบทเฉพาะกาลมาตรา ๓๓๓ ที่บัญญัติว่า

“ มาตรา ๓๓๓ นอกจากที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(๑) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน อันได้แก่ การวางนโยบาย การให้คำปรึกษาและคำแนะนำ การเสนอแนะให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาในเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง การกำหนดโทษปรับทางปกครอง การพิจารณาวินิจฉัยความผิดทางวินัยและงบประมาณและการคลังในฐานะที่เป็นองค์กรสูงสุด และการพิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

^{๑๐} Vincent Dussart, *อ้างแล้ว*, หน้า ๒๒.

^{๑๑} *เพิ่งอ้าง*, หน้า ๑๙.

^{๑๒} Vincent Dussart, *อ้างแล้ว*, หน้า ๒๑.

^{๑๓} *เพิ่งอ้าง*, หน้า ๑๙.

(๒) การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

(๓) การจัดให้มีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การปฏิบัติงาน และการดำเนินการอื่น”

โดยผลของบทบัญญัติมาตรา ๓๓๓ ดังกล่าว จึงมีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยเฉพาะในหมวด ๑ ว่าด้วยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน นอกจากในส่วนที่ ๑ ที่ว่าด้วยการแต่งตั้งคณะกรรมการและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ แล้ว ในส่วนที่ ๒ เป็นบทบัญญัติที่ว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง (มาตรา ๑๙-มาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒) และโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕, มาตรา ๑๕(๑๔) และมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จึงออกระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับโทษปรับทางปกครอง^{๑๔} และฐานความผิดทางวินัยงบประมาณและการคลัง (ความผิดเกี่ยวกับการรับเงิน การเก็บรักษาเงิน และการนำเงินส่ง, ความผิดเกี่ยวกับการเบิกเงิน และการจ่ายเงิน, ความผิดเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณและการก่องหนผู้กัก, ความผิดเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ความผิดเกี่ยวกับเงินยืม, ความผิดเกี่ยวกับการพัสดุ, และความผิดอื่น)

ข้อสังเกตเกี่ยวกับคดีวินัยการคลังและการงบประมาณของไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เปรียบเทียบกับประเทศต้นแบบคือฝรั่งเศส^{๑๕}

เมื่อพิจารณาคดีวินัยการคลังและงบประมาณของไทยเปรียบเทียบกับประเทศต้นแบบอย่างประเทศฝรั่งเศสแล้ว จะเห็นได้ว่า มีความแตกต่างกันในเรื่องของสถานะขององค์กรผู้ใช้อำนาจในการพิจารณาตัดสินลงโทษทางวินัยการคลังและงบประมาณซึ่งส่งผลต่อสถานะทางกฎหมายของผลผลิตจากการใช้อำนาจดังกล่าว ในประเทศฝรั่งเศสองค์กรผู้ใช้อำนาจพิจารณาวินิจฉัยลงโทษทางวินัยการคลังและงบประมาณ คือ ศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง (La Cour de discipline budgétaire et financière) ซึ่งเป็นองค์กรตุลาการ ผลผลิตของการใช้อำนาจดังกล่าวจึงมีสถานะเป็น “คำพิพากษา” คู่กรณีที่ไม่พอใจผลของคำพิพากษาสามารถนำคดีไปยื่นฎีกาต่อสภาแห่งรัฐ (le Conseil d'État) ต่างจากในประเทศไทยที่องค์กรผู้ใช้อำนาจพิจารณาวินิจฉัยลงโทษทางวินัยการคลังและงบประมาณ คือ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งมีสถานะเป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรฝ่ายปกครอง ผลผลิตจากการใช้อำนาจดังกล่าวมีสถานะเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ผู้ได้รับโทษทางวินัยการคลังและงบประมาณมีสิทธินำคดีมาฟ้องขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

^{๑๔} โทษปรับทางปกครองมี ๔ ชั้น โทษชั้นที่ ๑ ปรับไม่เกินเงินเดือน ๑ เดือน, โทษชั้นที่ ๒ ปรับเท่ากับเงินเดือน ตั้งแต่ ๒ เดือน ถึง ๔ เดือน, โทษชั้นที่ ๓ ปรับเท่ากับเงินเดือนตั้งแต่ ๕ เดือน ถึง ๘ เดือน, โทษชั้นที่ ๔ ปรับเท่ากับเงินเดือนตั้งแต่ ๙ เดือน ถึง ๑๒ เดือน

^{๑๕} อานันท์ กระบวนศรี, อ้างแล้ว หน้า ๑๒

บทบาทของศาลปกครองของประเทศไทยและศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังของ ประเทศฝรั่งเศสจึงมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ ศาลปกครองไทยมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณา ตรวจสอบการกระทำของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าคำวินิจฉัยคดีวินัยการคลังและ งบประมาณชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่ กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ ตามพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) โดยศาล ปกครองมีอำนาจในการพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทั้งหมดหรือ บางส่วน ในกรณีที่ศาลปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกระทำการโดยไม่ ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าศาลปกครองจะพิจารณา แล้วเห็นว่า การใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการกำหนดโทษปรับทางปกครองมี ความบกพร่อง ไม่เหมาะสม หรือไม่ได้สัดส่วนกับความผิดที่ผู้ฟ้องคดีได้ก่อ ศาลปกครองก็ไม่สามารถ กำหนดแก้ไข ปรับลด เพิ่มเติม โทษปรับทางปกครองนั้นได้ เนื่องจากการพิจารณากำหนดลงโทษปรับ ทางปกครองของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นการใช้อำนาจดุลพินิจโดยแท้ของฝ่ายปกครอง^{๑๖} ไม่ใช่อำนาจของศาลปกครอง หากศาลปกครองเข้าไปควบคุมตรวจสอบการกำหนดโทษปรับทาง ปกครองแล้ว ย่อมเท่ากับว่าศาลปกครองก้าวล่วงเข้าไปใช้ดุลพินิจแทนฝ่ายปกครองเสียเอง อาจ ก่อให้เกิดการปกครองโดยองค์กรตุลาการอันขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ^{๑๗} ศาลปกครองจึงมี อำนาจพิจารณาพิพากษาได้เพียงเพิกถอนคำสั่งของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทั้งหมดหรือ บางส่วนเท่านั้น

ในคดีหมายเลขแดงที่ ๑๐๐/๒๕๖๐ ศาลปกครองได้หยิบยกหลักการจัดทำบริการสาธารณะ ขึ้นมาใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดี ศาลปกครองวินิจฉัยว่า การที่ผู้รับจ้างได้นำรถยนต์โดยสารคัน อื่นมาวิ่งทดแทนรถยนต์โดยสารคันที่เครื่องยนต์ขัดข้องเพื่อให้ครบจำนวน ๓๖ รอบ ตามสัญญา และผู้ ฟ้องคดีโอนอนุมัติเบิกจ่ายค่าจ้างผู้บริหารให้แก่ผู้รับจ้างเต็มจำนวน นั้น เป็นการบริหารการเดินรถให้ เป็นไปตามเจตนารมณ์ของสัญญา และการที่ผู้ฟ้องคดีได้อนุมัติให้เบิกจ่ายเงินค่าจ้างดังกล่าวภายใน วงเงินตามสัญญาจ้าง ก็ไม่ทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตมีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นจากที่กำหนดไว้ใน สัญญาแต่อย่างใด ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี ในการเบิกเงินหรือจ่ายเงินจึงไม่เป็นการจงใจ ไม่ปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บ รักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ ข้อ ๕๙ ข้อ ๖๑ และข้อ ๖๒ คำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นคำวินิจฉัยที่ไม่ได้คำนึงถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่องค์การบริหาร

^{๑๖} เทียบเคียง คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๒๕๔/๒๕๕๓ และ ที่ อ.๑๘๑/๒๕๔๘

^{๑๗} วรเจตน์ ภาคิรัตน์, กฎหมายปกครองภาคทั่วไป, (กรุงเทพฯมหานคร: สำนักพิมพ์นิติราษฎร์, ๒๕๕๔), น.๗๖.

อนุวัฒน์ บุญนันท์, “การควบคุมการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองโดยองค์กรตุลาการในระบบกฎหมายอังกฤษและระบบ กฎหมายไทย,” (วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๔), น. ๙๙.

ส่วนจังหวัดภูเก็ต และไม่ได้คำนึงถึงเจตนาของผู้ฟ้องคดีในการจัดทำโครงการเดินรถยนต์โดยสารประจำทางปรับอากาศเพื่อให้ประชาชนได้รับบริการด้านการขนส่งมวลชนได้ต่อเนื่อง อันเป็นหลักการที่สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะให้บรรลุผลสำเร็จตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าปรับทางปกครองในข้อหาดังกล่าว จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีเฉพาะในส่วนที่ให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าปรับทางปกครองเกินกว่าจำนวน ๒๗๗,๒๐๐ บาท โดยให้มีผลย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่ มีคำสั่งดังกล่าว กรณีตามตัวอย่าง เป็นการพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินบางส่วน เนื่องจากในประเด็นที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตไม่ได้จัดให้มีการศึกษาและวิเคราะห์โครงการและได้ขอคืนร่างสัญญาโดยมิได้รอผลการพิจารณาของสำนักงานอัยการจังหวัดภูเก็ต นั้น ศาลปกครองเห็นว่าคำสั่งของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าปรับทางปกครองจำนวน ๒๗๗,๒๐๐ บาท ชอบด้วยกฎหมายแล้ว เห็นได้ว่า ศาลปกครองไม่สามารถกำหนดโทษปรับทางปกครองเองได้ แต่เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ศาลปกครองทำได้เพียงควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำวินิจฉัยชี้ขาดความผิดวินัยการคลังและงบประมาณของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินอีกชั้นหนึ่งเท่านั้น ต่างจากศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังของประเทศฝรั่งเศส ที่เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษากำหนดโทษปรับทางปกครองแก่ผู้ถูกกล่าวหามาตั้งแต่แรก ทำให้ศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังในประเทศฝรั่งเศสมีดุลพินิจในการพิจารณากำหนดโทษปรับทางปกครองในคดีวินัยการคลังและงบประมาณมากกว่าศาลปกครองในประเทศไทย

๔. คดีวินัยการเงินการคลังตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ คดีวินัยการเงินและการคลังเปลี่ยนแปลงไปอย่างมีนัยสำคัญ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เป็นบทบัญญัติหลักในเรื่องนี้คือ คือ มาตรา ๖๒ ซึ่งบัญญัติว่า

“รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืนตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และจัดระบบภาษีให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม

กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกรอบการดำเนินการทางการเงินการคลังและงบประมาณของรัฐ การกำหนดวินัยทางการเงินการคลังด้านรายได้และรายจ่ายทั้งเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ การบริหารทรัพย์สินของรัฐและเงินคงคลัง และการบริหารหนี้สาธารณะ”

มาตรา ๒๔๐ ซึ่งบัญญัติว่า

“คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(๑) วางนโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน

(๒) กำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน

(๓) กำกับ การตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตาม (๑) และ (๒) และ**กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ**

(๔) ให้คำปรึกษา แนะนำ หรือเสนอแนะเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดินให้เป็นไปตาม **กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ** รวมทั้งการให้คำแนะนำแก่หน่วยงานของรัฐในการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน

(๕) **สั่งลงโทษทางปกครองกรณีมีการกระทำผิดกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ**

การดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

ผู้ถูกสั่งลงโทษตาม (๕) อาจอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รับคำสั่ง ในการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด ต้องคำนึงถึงนโยบายการตรวจเงินแผ่นดินและหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินตาม(๑) และ(๒) ประกอบด้วย”

ข้อสังเกตจากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น

๑. **สารบัญญัติ**ของเรื่องวินัยการเงินการคลังของรัฐ เป็นไปตาม**กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ** คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไม่มีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง(เดิม ออกในรูป ระเบียบ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง) อีกต่อไป

๒. **วิธีสบัญญัติ** หรือการบังคับการให้เป็นไปตามวินัยการเงินการคลังของรัฐ เป็นกลไกตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (มาตรา ๘๐ วรรคสอง วินัย)

๓. ศาลปกครองสูงสุดเป็นผู้พิจารณาพิพากษาคำสั่งอุทธรณ์**คำสั่งลงโทษทางปกครอง**ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และเป็นที่สุด

๕.สารบัญญัติของวินัยการเงินการคลังของรัฐประกอบด้วยกฎหมายอะไรบ้าง

ตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ กฎหมายวินัยการเงินการคลังเป็นกรอบให้กับรัฐในการ ดำเนินนโยบายการคลัง การจัดทำงบประมาณ การจัดทำรายได้ การใช้จ่าย การบริหารการเงินการคลัง และการก่อหนี้

ดังนั้น นอกจากรัฐ(รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐ)จะต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐแล้ว ยังต้องปฏิบัติตามกฎหมายเหล่านี้ด้วย^{๑๘}

- พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ (มาตรา ๑๗-๒๔)
- พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ (มาตรา๔๔-๔๕)
- พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ.๒๔๙๑(มาตรา ๔๖)
- พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ.๒๕๖๐ (มาตรา ๔๘)
- พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ.๒๕๔๘ (มาตรา ๔๙-๖๐)
- พระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ.๒๕๕๖ (มาตรา ๖๓)
- การคลังท้องถิ่น กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ.๒๕๔๒ (มาตรา ๖๔-๖๗)
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๖๑ (มาตรา ๘๐)

๖. วิธีบัญญัติหรือการบังคับการให้เป็นไปตามวินัยการเงินการคลังของรัฐ เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑

๖.๑ โทษทางปกครอง มีอะไรบ้าง

มาตรา ๘๘ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑กำหนดว่ามี ๓ ประการได้แก่ ภาคทัณฑ์ ตำหนิโดยเปิดเผยต่อสาธารณชน และปรับทางปกครอง ซึ่งจะปรับเป็นเงินเกินเงินเดือนสิบสองเดือนของผู้ถูกลงโทษมิได้

การลงโทษทางปกครอง จะเป็นสถานใด เป็นดุลพินิจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินโดยต้องคำนึงถึงความร้ายแรงแห่งพฤติกรรมที่กระทำผิดและความเสียหายที่เกิดจากการกระทำนั้น

๖.๒ โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มอบหมายเรื่องการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายวินัยการเงินและการคลังของรัฐไว้กับคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน การทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้เงินแผ่นดินของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จึงมี ๓ ประการ กล่าวคือ

ก. การตรวจเงินแผ่นดินโดยแท้

สรุปให้เข้าใจได้ง่าย ๆ เป็นแต่ละกรณี ดังนี้

^{๑๘} ชาญชัย แสงศักดิ์, กฎหมายเกี่ยวกับวินัยการเงินการคลังของรัฐ วิธีการงบประมาณและการตรวจเงินแผ่นดิน, สำนักพิมพ์วิญญูชน, กรุงเทพฯ, ๒๕๖๒

๑. เมื่อเกิดข้อบกพร่องเนื่องจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี หรือแบบแผนการปฏิบัติราชการ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจะมีหนังสือแจ้งข้อบกพร่องพร้อมทั้งข้อเสนอแนะให้ผู้รับตรวจทราบเพื่อดำเนินการแก้ไขและควบคุมกำกับเพื่อมิให้เกิดข้อบกพร่องขึ้นอีก^{๑๙}

๒. เกิดข้อบกพร่องเนื่องจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี หรือแบบแผนการปฏิบัติราชการ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือหน่วยรับตรวจ ที่ไม่เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจะแจ้งให้ผู้รับตรวจดำเนินการเพื่อให้มีการชดเชยค่าเสียหายแก่รัฐหรือหน่วยรับตรวจ หรือดำเนินการทางวินัย แล้วแต่กรณี เมื่อผู้รับตรวจดำเนินการอย่างไรแล้ว ให้แจ้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินทราบ^{๒๐}

๓. กรณีตรวจสอบแล้ว และพิจารณาคำชี้แจงของหน่วยรับตรวจแล้ว ปรากฏว่ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี หรือแบบแผนการปฏิบัติราชการใดไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ หรือการปฏิบัติตามจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อราชการหรือประชาชน การดำเนินการที่บกพร่องเป็นอันพับไป เว้นแต่มีทุจริต ในกรณีเช่นนี้ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจเสนอแนะให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรีหรือแบบแผนการปฏิบัติราชการให้เหมาะสม^{๒๑}

๔. หน่วยรับตรวจจัดเก็บรายได้หรือผลตอบแทนไม่เป็นไปตามกฎหมายหรือสัญญา ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจะมีหนังสือแจ้งข้อบกพร่องทั้งข้อเสนอแนะให้หน่วยรับตรวจดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมายและตามสัญญา หน่วยรับตรวจต้องแจ้งผลการดำเนินการหรือเหตุผลให้ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินทราบภายในเวลาที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินกำหนด^{๒๒}

ถ้าผู้ว่าการไม่เห็นด้วยกับคำชี้แจง หรือเห็นว่าการดำเนินการไม่เป็นไปตามข้อเสนอแนะ ให้แจ้งรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่

๕. ในกรณีที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีหลักฐานเชื่อว่าหน่วยรับตรวจมีข้อบกพร่องในการเรียกจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม หรือรายได้อื่นใด ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจเรียกให้หน่วยรับตรวจเปิดเผยข้อมูลโดยรวมที่ได้มาจากผู้เสียภาษีอากร ผู้ชำระค่าธรรมเนียม หรือรายได้อื่นใด^{๒๓}

^{๑๙} มาตรา ๘๕ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑

^{๒๐} มาตรา ๘๕ วรรคสอง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑

^{๒๑} มาตรา ๘๕ วรรคสาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑

^{๒๒} มาตรา ๘๖ วรรคหนึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑

^{๒๓} มาตรา ๘๖ วรรคสามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑

๖. ในกรณีพบว่าหน่วยรับตรวจละเว้นหรือไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ตามกฎหมายในการบริหารจัดการดูแลรักษา และติดตามทรัพย์สินของแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจะมีหนังสือแจ้งหน่วยรับตรวจพร้อมข้อเสนอแนะเพื่อดำเนินการให้ถูกต้อง โดยหน่วยรับตรวจต้องชี้แจงเหตุผลหรือแจ้งผลการดำเนินการภายในระยะเวลาที่ผู้ว่าการตรวจเงินกำหนด ถ้าหน่วยรับตรวจไม่ดำเนินการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจะแจ้งรัฐมนตรีที่ดูแลรับผิดชอบหน่วยงานเหล่านั้นเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป หรือถ้ามีกฎหมายให้อำนาจผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่จะดำเนินการใด ก็ดำเนินการตามนั้น^{๒๔}

๗. หากมีหลักฐานควรเชื่อว่าการกระทำใด ๆ ที่มีผลให้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ มีส่วนในทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย หรือพบว่า คณะรัฐมนตรีเป็นผู้กระทำการหรืออนุมัติให้กระทำการหรือรู้ว่าการกระทำแต่มิได้ยับยั้ง หรือพบว่ามีเจ้าหน้าที่หน่วยรับตรวจจัดทำโครงการหรืออนุมัติหรือจัดสรรงบประมาณโดยรู้ว่าการดำเนินการดังกล่าว ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจะมีหนังสือแจ้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป^{๒๕}

ในกรณีดังกล่าวข้างต้น ในการดำเนินการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาตินั้น ให้ถือว่ารายงานและเอกสารและหลักฐานที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจัดส่งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นส่วนหนึ่งของสำนวนไต่สวนหรือสอบสวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

๘. นอกจากที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว ในการตรวจเงินแผ่นดินนั้น กฎหมายยังกำหนดให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงิน ตรวจสอบรายงานการเงิน ตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และตรวจสอบงบราชการลับอีกด้วย

ข. การดำเนินการในเรื่องวินัยการเงินและการคลังของรัฐ

สรุปให้เข้าใจได้ง่าย ๆ เป็นแต่ละกรณี ดังนี้

๑. ในการตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ หากพบข้อบกพร่องที่ไม่มีลักษณะเป็นการทุจริตและไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือหน่วยรับตรวจ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจะแจ้งให้ผู้รับตรวจทราบเพื่อกำกับดูแลมิให้เกิดข้อบกพร่องอีก

๒. ในกรณีที่ข้อบกพร่องที่ตรวจพบมีลักษณะเป็นการทุจริต ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจะส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไปโดย

^{๒๔} มาตรา ๘๗ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑

^{๒๕} มาตรา ๘๘ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะต้องถือสำนวนของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นส่วนหนึ่งของการไต่สวนหรือสอบสวนด้วย

๓. ในกรณีที่ข้อบกพร่องที่ตรวจพบมีลักษณะก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือหน่วยรับตรวจหรือมีลักษณะเป็นการจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจะแจ้งให้ผู้รับตรวจพิจารณาดำเนินการเพื่อให้มีการชดใช้ความเสียหายต่อรัฐหรือหน่วยรับตรวจต่อไปหรือดำเนินการทางวินัยแล้วแต่กรณี และเมื่อผู้รับตรวจดำเนินการแล้วให้แจ้งให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินทราบ ในกรณีที่ผู้รับตรวจไม่ดำเนินการตามที่ได้รับแจ้งดังกล่าว ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจะแจ้งให้ดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนดก็ได้ หากผู้รับตรวจไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแจ้งโดยไม่มีเหตุอันควร ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจเสนอต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินให้ลงโทษทางปกครองแก่ผู้รับตรวจนั้น

โทษทางปกครองดังกล่าว ประกอบด้วย (๑) ภาคทัณฑ์ (๒) คำหนิโดยเปิดเผยต่อสาธารณชน และ (๓) ปรับทางปกครอง ในการลงโทษปรับทางปกครองนั้น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจปรับเป็นเงินสูงสุดไม่เกินเงินเดือน ๑๒ เดือนของผู้ถูกลงโทษ

การวินิจฉัยลงโทษทางวินัยการเงินและการคลังของรัฐไม่เป็นการตัดอำนาจของผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกลงโทษทางวินัยในฐานะที่เป็นผู้รับผิดชอบการบริหารของหน่วยรับตรวจที่จะพิจารณาลงโทษทางวินัยเพราะเหตุเดียวกันนี้อีก แต่โทษดังกล่าวจะต้องเป็นโทษสถานอื่นที่ไม่ใช่โทษตัดเงินเดือนหรือลดขั้นเงินเดือน

ผู้ถูกลงโทษทางปกครอง ไม่ว่าฐานใด อาจอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้ภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่รับคำสั่ง

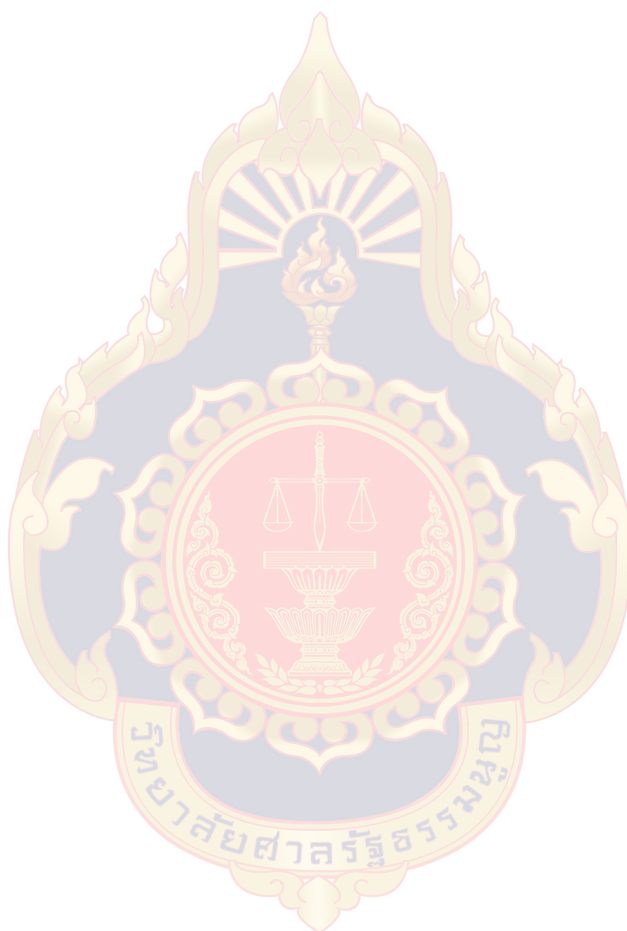
ค. การดำเนินการในเรื่องวินัยการเงินและการคลังของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการตรวจเงินแผ่นดิน

กรณีนี้สามนี้ เป็นกรณีที่กฎหมายโยงเอาเรื่องการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งไม่เกี่ยวกับเรื่องวินัยการเงินและการคลังให้มาบังคับตามกฎหมายวินัยการเงินและการคลังด้วย ซึ่งได้แก่กรณีที่ในการตรวจเงินแผ่นดินพบว่าข้อบกพร่องที่ไม่มีลักษณะเป็นการทุจริตที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือหน่วยรับตรวจที่ไม่เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินและการคลังของรัฐ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจะแจ้งให้ผู้รับตรวจพิจารณาดำเนินการให้มีการชดใช้ค่าเสียหายแก่รัฐหรือหน่วยรับตรวจหรือดำเนินการทางวินัย แล้วแต่กรณี และเมื่อผู้รับตรวจดำเนินการเป็นประการใดแล้วให้แจ้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินทราบ หากผู้รับตรวจไม่ดำเนินการภายในเวลาที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินกำหนด ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจเสนอต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินให้ลงโทษทางปกครองได้

สรุป การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการใช้จ่ายเงินของรัฐ หรือตรวจสอบพฤติกรรมการใช้จ่ายเงินของรัฐ เป็นเรื่องที่มีความสำคัญมาก เพราะโดยแท้ที่จริงแล้ว เงินของรัฐทุกบาททุกสตางค์เป็นเงินที่รัฐใช้อำนาจฝ่ายเดียวเรียกเก็บจากประชาชนเพื่อนำมาดำเนินการบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ การใช้จ่ายเงินของรัฐจึงต้องเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมายและเป็นไปเพื่อ

ประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวม ในอดีตปัญหาเรื่องการเงินของรัฐนี้เคยเป็นสาเหตุของการปฏิวัติครั้งสำคัญมาแล้ว ดังตัวอย่างการปฏิวัติของสหรัฐอเมริกาที่ทำให้เกิดการประกาศเอกราชและเกิดประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นอิสระจากประเทศอังกฤษ คำขวัญของชาวอาณานิคมที่ทำสงครามประกาศเอกราชต่ออังกฤษ ก็คือ No taxation without representation นั่นเอง

กฎหมายเรื่องวินัยการเงินการคลังจึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ แม้จะเป็นเรื่องใหม่สำหรับสังคมไทย แต่ก็พึงได้รับการศึกษาและพัฒนาให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นต่อไปในอนาคต



บรรณานุกรม

- อานันท์ กระบวนศรี, คดีวินัยการคลังและงบประมาณในประเทศไทย : จากวันนั้นถึงวันนี้ ๑๕ ปี นิติศาสตร์ ศูนย์ลำปาง, บทความวิชาการในหนังสือครบรอบ ๑๕ ปี คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- Vincent Dussart, สถานะและบทบาทหน้าที่ของศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีทางการคลังในฝรั่งเศส (La place et le rôle des juridictions financières), การบรรยายทางวิชาการ เรื่อง La place et le rôle des juridictions financières, ๖ ตุลาคม ๒๕๕๘, ถอดความและเรียบเรียงโดยนางสาวนวรรพร สัตยารักษ์ พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๗ ฉบับที่ ๑ (มกราคม - มีนาคม) ๒๕๖๐
- สุรีย์ เผ่าสุขถาวร, ศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง, ศูนย์ศึกษากฎหมายปกครองระหว่างประเทศ สำนักวิชาการและความร่วมมือระหว่างประเทศ, สำนักงานศาลปกครอง
- เอื้ออารีย์ อึ้งจะนิล, หลักกฎหมายการคลัง, พิมพ์ครั้งที่ ๑ (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, ๒๕๕๘), หน้า ๒๓๙.

