

ปัญหาทางกฎหมายวินัยการเงินการคลัง ตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561¹

กนกวรรณ คล้ายมณี²

ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ยั่งยืนและเสถียรภาพเป็นเป้าหมายหลักของรัฐบาลในการบริหารประเทศ โดยรัฐบาลต้องดำเนินนโยบายและมาตรการทางการเงินการคลังเพื่อกระตุ้นหรือบรรเทาปัญหาทางเศรษฐกิจอย่างเหมาะสมและในขณะเดียวกันก็ต้องรักษาความเข้มแข็งทางการคลังด้วย ดังนั้น การกำกับดูแล การบริหารด้านการคลังที่ดี จึงเป็นสิ่งสำคัญเพื่อให้รัฐบาลบรรลุเป้าหมายในการรักษาความเข้มแข็งทางการคลังอย่างต่อเนื่อง รัฐบาลจึงต้องกำหนดกฎเกณฑ์หรือแนวทางสำหรับการกำกับดูแลและบริหารด้านการคลังที่จะสนับสนุนให้รัฐบาลสามารถสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสร้างฐานะการคลังที่มั่นคงและยั่งยืน

วินัยทางการเงินการคลังเป็นหลักการสำคัญที่นำไปสู่การกำกับดูแลและบริหารด้านการคลังที่ดีที่ส่งเสริมให้เกิดเสถียรภาพและความยั่งยืนทางการเงินการคลังเพื่อสนับสนุนและส่งเสริมให้ประเทศมีการพัฒนาและเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ รัฐบาลต้องดำเนินนโยบายทางการเงินการคลังหรือใช้เครื่องมือทางการเงินการคลังภายใต้กรอบวินัยทางการเงินการคลัง โดยอาศัยกลไกทางกฎหมายเป็นเครื่องมือในการผลักดันการดำเนินการ ในการสร้างกฎเกณฑ์และวินัยทางการเงินการคลังอาจจะอยู่ในรูปของกรอบหรือกฎเกณฑ์เชิงปริมาณ คือ การกำหนดตัวชี้วัดหรือเป้าหมายที่เป็นตัวเลขที่ชัดเจน³ ทั้งนี้ ประเทศไทยมีการกำหนดวินัยทางการเงินการคลังทั้งในรูปของกรอบและแนวทางปฏิบัติ โดยมีทั้งส่วนที่ตราไว้ในกฎหมายวิธีการงบประมาณ เงินคงคลังและการบริหารหนี้สาธารณะ และส่วนที่กำหนดขึ้นเพื่อใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการตามนโยบายทางการเงินการคลัง ซึ่งก็ยังไม่ครอบคลุมทั้งหมด

ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลจึงให้ความสำคัญในการกำหนดวินัยทางการเงินการคลัง โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 62 ได้บัญญัติ หลักการการให้มีกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังขึ้นซึ่งต้องครอบคลุมถึงกรอบการดำเนินการทางการเงินการคลังและงบประมาณของรัฐ วินัยทางการเงินการคลังด้านรายได้และรายจ่าย ทั้งเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ การบริหารทรัพย์สินของรัฐ และเงินคงคลังและการบริหารหนี้สาธารณะ

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายวินัยการเงินการคลังตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์พัฒนา เรือนใจดี และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร. รติชัย รถทอง และ รองศาสตราจารย์ ดร. สมชัย ศิริสมบุญแนว

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

³ พงษ์พันธุ์ จุลอดุง, รายงานการศึกษา เรื่อง วินัยการเงินการคลัง : ศึกษาวิเคราะห์พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 (กรุงเทพมหานคร:สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2561), หน้า 1.

เพื่อใช้เป็นหลักในการดูแลการเงินการคลังของรัฐให้อยู่ในฐานะมั่นคงและเสี่ยงต่อการถูกนำไปใช้จ่ายในทางที่จะไม่เกิดประโยชน์อย่างยั่งยืนและไม่สร้างหนี้สินจนเกินกำลังของประเทศ และได้มีการตราพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ขึ้น เพื่อแก้ไขปัญหาหรือข้อบกพร่องในการรักษาวินัยการเงินการคลัง

การศึกษาปัญหากฎหมายวินัยการเงินการคลัง ตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความเป็นมา แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับวินัยการเงินการคลังของรัฐ ทำให้ผู้ศึกษาทราบว่า รัฐมีหน้าที่ในการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจอยู่ 4 ประการหลัก ได้แก่ การจัดสรรการใช้ทรัพยากร การกระจายรายได้และความมั่งคั่งของสังคม การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยใช้เครื่องมือทางเศรษฐกิจ ได้แก่ เครื่องมือทางการเงินหรือการใช้นโยบายทางการเงิน และเครื่องมือทางการคลังหรือการใช้นโยบายทางการคลัง เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ในทางเศรษฐกิจหรือเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจอื่น ๆ โดยในการดำเนินนโยบายทางการคลังหรือการใช้เครื่องมือทางการคลังในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของรัฐบาล จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอยู่ภายใต้กรอบวินัยทางการคลัง เพื่อสนับสนุนและส่งเสริมให้ประเทศไทยมีการพัฒนาและเจริญเติบโตอย่างมีเสถียรภาพและยั่งยืน ปัจจัยที่ทำให้เกิดการขาดวินัยทางการคลัง มีสาเหตุมาจากการที่รัฐใช้ดุลยพินิจในการกำหนดและดำเนินนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการใช้เงินงบประมาณแผ่นดินโดยปราศจากความรอบคอบ การรักษาวินัยทางการคลังจึงเป็นหลักการที่สำคัญที่นำไปสู่การกำกับดูแลและบริหารด้านการคลังที่ดี โดยวินัยทางการคลังอาจอยู่ในรูปของกรอบหรือกฎเกณฑ์เชิงปริมาณ กล่าวคือมีการกำหนดตัวชี้วัดและเป้าหมายที่เป็นตัวเลขที่ชัดเจน และจากการศึกษาหลักกฎหมายของต่างประเทศ พบว่า วินัยการเงินการคลังตามกฎหมายต่างประเทศในหลาย ๆ ประเทศ โดยเฉพาะประเทศสหรัฐอเมริกาประเทศฝรั่งเศสและประเทศอังกฤษมีการกำหนดไว้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญ กฎหมาย ข้อกำหนด หลักเกณฑ์ หรือแนวทางปฏิบัติเช่นกัน

จากการศึกษาปัญหากฎหมายวินัยการเงินการคลังตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 พบว่า มีปัญหาบางประการจากบทบัญญัติของกฎหมายที่ได้บัญญัติไว้ทำให้เกิดความไม่ชัดเจนในการตีความและในทางปฏิบัติส่งผลให้การบริหารทางด้านการคลังของรัฐขาดความรัดกุม สร้างความเสี่ยงทางการคลัง เกิดผลกระทบต่อยุทธศาสตร์วินัยการเงินการคลัง และกระทบต่อเสถียรภาพทางการคลัง ซึ่งสรุปได้ ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาการห้ามคณะรัฐมนตรีบริหารราชการแผ่นดิน โดยมุ่งสร้างความนิยมทางการเมือง

การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้นำเรื่องการรักษาวินัยการเงินการคลังของรัฐไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 62 นั้น มีสาเหตุมาจากรัฐบาลที่ผ่านมาได้ดำเนินการตามนโยบายประชานิยม ซึ่งส่งผลกระทบต่อวินัยการเงินการคลังของรัฐ ทำให้มีการใช้จ่ายเงินแผ่นดินเป็นจำนวนมากและเพื่อป้องกันปัญหาดังกล่าว จึงมีการบัญญัติหลักการไว้ในพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 9 วรรคสาม ว่า คณะรัฐมนตรีต้องไม่บริหารราชการแผ่นดินโดยมุ่งสร้างความนิยมทางการเมืองที่

อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศและประชาชนในระยะยาว จึงเห็นได้ชัดเจนว่า ความมุ่งหมายก็เพื่อไม่ต้องการให้มีการใช้นโยบายประชานิยม ประกอบกับถ้อยคำว่า “อาจก่อให้เกิดความเสียหาย” ซึ่งก็เป็นถ้อยคำที่สามารถตีความได้อย่างกว้างขวางว่า อย่างไรจึงเป็นการก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศและประชาชนในระยะยาว

ผู้ศึกษาจึงทำการศึกษาในเบื้องต้นว่า “ประชานิยม” มีความหมายอย่างไรพบว่าคำว่า “ประชานิยม” มีหลายความหมายและมีการสื่อความหมายที่แตกต่างกันทั้งในแง่บวกและแง่ลบ โดยทั่วไปแล้ว มักจะถูกมองในแง่ลบในความหมายที่สื่อถึงการใช้จ่ายเงินเพื่อซื้อคะแนนเสียงผ่านนโยบายที่มีลักษณะสัญญาว่าจะให้เงิน หรือ ทรัพย์สินเป็นการตอบแทน ต่างไปจากความหมายเดิมที่สื่อถึงแนวคิดทางเศรษฐกิจการเมืองหรือการบริหารบ้านเมืองที่ให้ความสำคัญ สนับสนุนสิทธิและอำนาจของประชาชนกับประชาชนโดยคำนึงถึงความต้องการของประชาชนเป็นสำคัญ ดังนั้น การศึกษาเรื่องประชานิยมจึงต้องพิจารณามากกว่าเรื่องของนโยบาย โดยพิจารณาว่า ประชานิยมเป็นอุดมการณ์ทางการเมืองประเภทหนึ่ง ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ประชาชนจะพิจารณาในการเลือกผู้แทนจากพรรคการเมืองและนโยบายถือเป็นสิ่งที่กำหนดอนาคตของประเทศและความเป็นอยู่ของคนในชาติ เมื่อนโยบายประชานิยมเกิดขึ้นโดยมีอุดมการณ์ทางการเมืองอยู่เบื้องหลังเพื่อการสร้างความเท่าเทียมและลดความเหลื่อมล้ำระหว่างชนชั้นผู้ปกครองและชนชั้นได้ปกครอง จึงเป็นแนวคิดที่มีประโยชน์ หากถูกนำมาใช้อย่างเหมาะสม จะสามารถจัดปัญหาความเหลื่อมล้ำเสริมสร้างคุณภาพชีวิตให้แก่ประชาชนได้ แต่การบัญญัติกฎหมายห้ามคณะรัฐมนตรีต้องไม่บริหารราชการแผ่นดินโดยมุ่งสร้างค่านิยมทางการเมืองที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศและประชาชนในระยะยาว ตามมาตรา 9 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ส่งผลต่อการบริหารราชการแผ่นดินไม่เป็นไปตามนโยบายที่ใช้ในการหาเสียงสนับสนุนจากประชาชนหรือไม่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน จะเห็นได้จากถึงแม้จะมีบทบัญญัติตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 9 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 แล้ว คณะรัฐมนตรีก็ยังบริหารราชการแผ่นดิน โดยใช้มาตรการทางเศรษฐกิจที่มีการใช้จ่ายเงินแผ่นดินจำนวนมาก จากการนำนโยบายประชานิยมในนามของประชาธิรัฐ กลับมาใช้ในการกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งมีการใช้เงินนอกงบประมาณเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายประชานิยมอย่างกว้างขวาง ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งเงินทุนหมุนเวียน การใช้นโยบายกึ่งการคลังหรือกิจกรรมกึ่งการคลังรวมถึงการใช้นอกงบประมาณในรูปแบบอื่น ๆ ซึ่งมีผลผูกพันงบประมาณในอนาคตขณะที่รัฐสภาที่ไม่สามารถควบคุมรายจ่ายดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพเช่นกัน

ดังนั้น การที่คณะรัฐมนตรีบริหารราชการแผ่นดิน โดยมุ่งสร้างค่านิยมทางการเมือง หรือนโยบายประชานิยม ไม่ใช่มีข้อเสียเพียงอย่างเดียว แต่ข้อดีก็คือ หากในสถานะที่เศรษฐกิจตกต่ำ มีความจำเป็นต้องดำเนินนโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจ เพื่อให้เกิดการใช้จ่ายเงินหมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจ ทำให้เศรษฐกิจสามารถขับเคลื่อนไปได้โดยทันที แต่อย่างไรก็ตามนโยบายประชานิยมจะต้องใช้ภายใต้ขอบเขตที่จำกัด

นำมาใช้ในเงื่อนไขและระยะเวลาที่เหมาะสมและไม่ควรนำมาใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินในระยะยาว เมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศแล้ว เห็นว่า กฎหมายงบประมาณของประเทศฝรั่งเศส มีหลักการกำหนดให้ รัฐบัญญัติงบประมาณต้องแสดงรายรับและรายจ่ายของรัฐหรือกำหนดให้ใช้ระบบงบประมาณสองขา ซึ่ง หากประเทศไทยใช้ระบบงบประมาณสองขา การนำรายจ่ายสาธารณะไปใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบาย ประชาานิยม หากรายจ่ายดังกล่าวไม่ได้อยู่ในประมาณการของงบประมาณที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณ ประจำปีแล้ว ก็จะไม่สามารถกระทำได้ เพราะอยู่นอกเหนือจากที่รัฐสภาพิจารณาอนุมัติไว้ในกฎหมายงบประมาณ หมายความว่า หากรัฐบาลต้องการดำเนินนโยบายประชานิยมหรือนโยบายอื่น ๆ ก็สามารถทำได้โดยต้อง นำเสนอรัฐสภาไว้ตั้งแต่แรก เพื่อวิเคราะห์แหล่งที่มาของรายรับของรัฐบาลว่ามีความเหมาะสมหรือไม่ และมีผลกระทบกับฐานะทางการคลังอย่างไร ทั้งนี้ ก็ควรมีการกำหนดสัดส่วนของงบประมาณในการดำเนินนโยบาย ดังกล่าวด้วยเพื่อเป็นกรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ

2. ปัญหาหน้าที่และอำนาจคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 62 วรรคหนึ่งบัญญัติว่า “รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัด เพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืนตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐและจัดระบบภาษีให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม” เป็นการกำหนดหน้าที่รัฐในการรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดตามกฎหมายว่าด้วยรักษาวินัยการเงินการคลังของรัฐ และบัญญัติไว้ในมาตรา 240 วรรคหนึ่ง (5) ว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจสั่งลงโทษทางปกครอง ในกรณีมีการกระทำความผิดกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ นอกจากนี้พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 บัญญัติเกี่ยวกับองค์การที่กำกับดูแลการดำเนินการเกี่ยวกับนโยบายการเงินการคลังไว้ในมาตรา 11 (1) ว่าคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐมีอำนาจหน้าที่กำหนดวินัยการเงินการคลังเพิ่มเติมจากที่บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้หรือในกฎหมายอื่น เพื่อให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติ โดยไม่กระทบต่อความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเท่ากับ เป็นการบัญญัติกฎหมายมอบอำนาจให้คณะกรรมการดังกล่าวซึ่งเป็นองค์กรของฝ่ายบริหารกำหนดวินัยการเงินการคลังเพิ่มเติมจากที่บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้หรือในกฎหมายอื่นได้เองโดยไม่มีการบัญญัติกรอบและกลไกในการถ่วงดุลการใช้อำนาจที่สำคัญไว้ด้วย แสดงให้เห็นว่า มีการเปิดช่องให้คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐสามารถใช้ดุลพินิจอย่างกว้างขวางในการกำหนดกรอบวินัยการเงินการคลังนอกเหนือจากกฎหมายฉบับนี้และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องได้ โดยที่ไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์หรือกรอบในการใช้ดุลพินิจ ซึ่งจะขัดกับหลักการจำกัดขอบเขตการใช้อำนาจดุลพินิจ โดยเฉพาะพระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายที่บัญญัติกฎหมายกำหนดวินัยการเงินการคลังให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติ จึงต้องมีการกำหนดให้ชัดเจนว่า คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐควรมีอำนาจทางการคลังแค่ไหน เพียงใด เพราะคณะกรรมการดังกล่าวเป็นองค์กรของฝ่ายบริหาร และจะต้องไม่บัญญัติกฎหมายให้สามารถใช้ดุลพินิจหรือกำหนดขอบเขต

อำนาจได้เองในภายหลัง หากบัญญัติอำนาจหน้าที่ในลักษณะเช่นนี้ย่อมก่อให้เกิดปัญหาการขาดวินัยการเงินการคลัง ความไม่โปร่งใส และผลประโยชน์ทับซ้อนได้โดยง่ายและไม่สอดคล้องต่อหลักวินัยทางการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 62 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

3. ปัญหาการควบคุมสัดส่วนงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น

การบริหารงบประมาณแผ่นดินประเภทงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นนั้น พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลัง พ.ศ. 2561 ซึ่งออกตามความในมาตรา 62 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 บัญญัติหลักการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นในมาตรา 11 (4) ให้อำนาจคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐกำหนดสัดส่วนงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นทั้งนี้ คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐออกประกาศในการกำหนดสัดส่วนงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ต้องตั้งไม่น้อยกว่าร้อยละสอง แต่ไม่เกินร้อยละสามจุดห้าของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งต่อมาก็มีการยกเลิกการกำหนดสัดส่วนดังกล่าวและออกประกาศกำหนดสัดส่วนงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นต้องตั้งไม่น้อยกว่าร้อยละสอง แต่ไม่เกินร้อยละเจ็ดจุดห้าของงบประมาณรายจ่ายประจำปี แทน

จากการศึกษาปัญหาการควบคุมสัดส่วนงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น พบว่า ปัญหานี้เกิดจากการบัญญัติกฎหมายที่มีความยืดหยุ่นความคล่องตัวในการใช้จ่ายเงินมากเกินไป ซึ่งพระราชบัญญัตินี้กำหนดหลักการไว้ให้อำนาจกับคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐซึ่งเป็นองค์กรของฝ่ายบริหารเป็นผู้มีอำนาจในการกำหนดสัดส่วนงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นเท่านั้น เท่ากับว่า หลักการดังกล่าวทำให้การกำหนดเพดานจำกัดกรอบวงเงินงบกลางยังคงอยู่ที่การใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร การอนุมัติให้ใช้งบกลางเป็นอำนาจของรัฐบาลหรือฝ่ายบริหาร ซึ่งส่งผลให้ขาดกระบวนการพิจารณากันกรองอย่างมีประสิทธิภาพ ในขณะที่การอนุมัติให้ใช้จ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินและจำเป็น ยังไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้จ่ายไว้ ก็ทำให้ขาดความชัดเจนในการพิจารณาอนุมัติ โดยที่ผ่านมาเป็นการใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจในการพิจารณาอนุมัติ ส่งผลเกิดความไม่คุ้มค่าและเสี่ยงต่อการขาดวินัยในการใช้จ่ายงบประมาณได้

ดังนั้น เพื่อแก้ปัญหาค่าควบคุมสัดส่วนงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น จึงควรมีการกำหนดกฎเกณฑ์เพดานจำกัดวงเงินไว้ให้ชัดเจนและเคร่งครัด กล่าวคือ ควรกำหนดเพดานหรือสัดส่วนงบกลางรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นในพระราชบัญญัตินี้ ให้มีความเหมาะสมชัดเจน และอยู่ในระดับที่เป็นมาตรฐานสากล

4. ปัญหาการควบคุมการใช้งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น

ปัญหาการควบคุมการใช้งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น มีสาเหตุมาจากการที่กฎหมายกำหนดขอบเขตของวัตถุประสงค์การใช้งบกลางรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นไว้ไม่เคร่งครัดเพียงพอทำให้ในหลาย ๆ โครงการที่ใช้งบประมาณส่วนนี้มีการจัดสรรที่ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์เฉพาะกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นอย่างแท้จริง เพราะมีการสอดแทรกโครงการที่ต้องดำเนินการตามนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลเพียงเพื่อต้องการใช้เงินได้ง่ายจนทำให้รัฐบาลมีการใช้เงินจำนวนมาก ทำให้กฎเกณฑ์การใช้จ่ายเงินแผ่นดินถูกแทนที่ด้วยความจำเป็นเร่งด่วนที่แทรกเข้ามาในการใช้งบประมาณประเภทงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นในทุก ๆ ปี เพียงเพื่อหลีกเลี่ยงวิธีการงบประมาณตามปกติ

จากการศึกษาพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี สำหรับหลักเกณฑ์ของงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายจ่ายเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ในมาตรา 20 (6) แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ว่า งบประมาณรายจ่ายงบกลางรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ให้ตั้งได้เฉพาะเพื่อวัตถุประสงค์ในการป้องกันหรือแก้ไขสถานการณ์อันกระทบต่อสถานการณ์อันกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน ความมั่นคงของรัฐ การเยียวยาหรือบรรเทาความเสียหายจากภัยพิบัติสาธารณะร้ายแรง และภารกิจที่เป็นความจำเป็นเร่งด่วนของรัฐ นอกจากนี้ได้วางหลักเกณฑ์สำหรับหลักเกณฑ์การตั้งงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นในระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น พ.ศ. 2562 ว่า การขอรับจัดสรรงบประมาณงบประมาณ รายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นให้กระทำได้ในกรณีเป็นรายจ่ายเพื่อการป้องกันหรือแก้ไขสถานการณ์อันมีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือความมั่นคงของรัฐรายจ่ายที่จำเป็นต้องจ่ายเพื่อการเยียวยาหรือบรรเทาความเสียหายจากภัยพิบัติสาธารณะร้ายแรงรายจ่ายที่ได้รับจัดสรรงบประมาณไว้แล้วแต่มีจำนวนไม่เพียงพอและมีความจำเป็นเร่งด่วนของรัฐต้องใช้จ่ายหรือก่อนนี้ผูกพันงบประมาณโดยเร็ว รายจ่ายที่ไม่ได้รับจัดสรรงบประมาณ แต่มีภารกิจจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องดำเนินการและต้องใช้จ่ายหรือก่อนนี้ผูกพันงบประมาณ โดยเร็วทั้งนี้ การตั้งงบกลางรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นให้ตั้งได้เฉพาะในกรณีที่มีเหตุผลหรือความจำเป็นที่ไม่สามารถนำงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณมาใช้จ่ายได้ หรือนำมาใช้จ่ายได้แต่มีจำนวนไม่เพียงพอ จะเห็นได้ว่า การตั้งงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นแม้จะมีข้อดีเพราะให้ความยืดหยุ่นกับฝ่ายบริหารในการดำเนินงานที่ต้องเยียวยาหรือบรรเทาความเสียหายจากภัยพิบัติสาธารณะร้ายแรงและดำเนินการในภารกิจที่มีความจำเป็นเร่งด่วนของรัฐ แต่วัตถุประสงค์ของการตั้งงบประมาณดังกล่าวก็มีข้อจำกัดและไม่ชัดเจนเพียงพอที่จะควบคุมการใช้งบกลางในส่วนนี้ได้ นอกจากนี้ การกำหนดขอบเขตของวัตถุประสงค์ที่ปรากฏใน

พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลัง พ.ศ. 2561 ก็ยังไม่เป็นที่เคร่งครัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีคำว่า “ภารกิจที่จำเป็นเร่งด่วนของรัฐ” ไว้ในวัตถุประสงค์ของการตั้งงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ซึ่งเป็นการเปิดช่องว่างที่ทำให้มีการตีความได้ว่าภารกิจที่จำเป็นเร่งด่วนของรัฐเป็นนโยบายของรัฐบาลได้ และเมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 และระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ รายจ่ายงบกลางรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น พ.ศ. 2562 ก็ไม่ปรากฏวัตถุประสงค์ในการใช้งบกลางรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นที่ชัดเจนแต่อย่างใด

ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจน เป็นรูปธรรมและอุดช่องว่างในการตีความกฎหมาย ควรมีการกำหนดวัตถุประสงค์ในการตั้งงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการตั้งงบประมาณรายจ่ายงบกลางรายการดังกล่าว

5. ปัญหาการกู้เงินนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ

จากการศึกษา พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 53 พบว่า เป็นการบัญญัติเงื่อนไขในการกู้เงินโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ตราขึ้น โดยเฉพาะและเฉพาะกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการโดยเร่งด่วนและอย่างต่อเนื่องเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤติของประเทศโดยไม่อาจตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ทัน เป็นการเปิดช่องให้รัฐบาลใช้เป็นเหตุผลในการออกกฎหมายพิเศษเพื่อทำการกู้เงินได้ เนื่องจากการกำหนดให้รัฐบาลสามารถกู้เงินได้เพิ่มเติมนอกเหนือวัตถุประสงค์รวมทั้งจำนวนวงเงินกู้เงินนอกเหนือจากเพดานที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยจากการบัญญัติคำว่า “นอกเหนือ” ซึ่งถือว่าเป็นข้อยกเว้นในทุกกรณีของหลักที่บัญญัติไว้ในมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่กำหนดให้กระทรวงการคลังกู้เงินได้เฉพาะเพื่อวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กำหนดไว้ โดยรัฐบาลสามารถกู้เงินเพิ่มนอกเหนือจากวัตถุประสงค์ในมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติมและนอกเหนือจากเพดานวงเงินที่กำหนด ซึ่งเมื่อเป็นการกู้เงินตามพระราชบัญญัตินี้ จะไม่มีเพดานวงเงินกำหนด และการกู้เงินดังกล่าว ไม่ต้องนำส่งคลังเช่นเดียวกับการกู้เงินตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ยกเว้น การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณหรือเมื่อมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ นอกจากนี้ สามารถพิจารณาได้อีกว่าเงินที่มาจากการกู้ตาม มาตรา 53 มีลักษณะเป็นเงินนอกงบประมาณ ซึ่งไม่ต้องส่งเข้าบัญชีเงินคลัง การเบิกจ่ายเงินดังกล่าวจึงไม่อยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของฝ่ายบริหารได้เท่ากับว่าการตรวจสอบความโปร่งใสของฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถตรวจสอบได้ จึงผิดหลักการถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร

ดังนั้น การบัญญัติตามมาตรา 53 ให้รัฐบาลสามารถกู้เงินนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถือว่าไม่สอดคล้องกับหลักวินัยทางการคลังและ

ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลัง พ.ศ. 2561 ที่รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัด เพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงยั่งยืน

จากการศึกษาค้นคว้าปัญหากฎหมายวินัยการเงินการคลัง ตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะคือ

1. ปัญหาการห้ามคณะรัฐมนตรีบริหารราชการแผ่นดิน โดยมุ่งสร้างความนิยมทางการเมืองที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศและประชาชนในระยะยาว

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่า การบัญญัติห้ามคณะรัฐมนตรีต้องไม่บริหารราชการแผ่นดิน โดยมุ่งสร้างความนิยมทางการเมืองที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศและประชาชนในระยะยาว ในมาตรา 9 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ส่งผลต่อการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีที่ไม่เป็นไปตามนโยบายที่ใช้ในการหาเสียงสนับสนุนจากประชาชนหรือไม่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน และการที่คณะรัฐมนตรีบริหารราชการแผ่นดินโดยใช้นโยบายประชานิยม ไม่ใช่ว่าจะมีข้อเสียเพียงอย่างเดียว แต่ข้อดีก็คือ หากในสถานะที่เศรษฐกิจตกต่ำ มีความจำเป็นต้องดำเนินนโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจ เพื่อให้เกิดการใช้จ่ายเงินหมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจ ทำให้เศรษฐกิจสามารถขับเคลื่อนไปได้โดยทันที แต่นโยบายประชานิยมจะต้องใช้ภายใต้ขอบเขตที่จำกัด นำมาใช้ในเงื่อนไขและระยะเวลาที่เหมาะสมและไม่ควรนำมาใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินในระยะยาว ซึ่งหากประเทศไทยใช้ระบบงบประมาณสองขาเช่นเดียวกับระบบงบประมาณของประเทศฝรั่งเศส โดยนำรายจ่ายสาธารณะไปใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายประชานิยม หากรายจ่ายดังกล่าวไม่ได้อยู่ในประมาณการของงบประมาณที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีแล้ว ก็จะไม่สามารถกระทำได้ เพราะอยู่นอกเหนือจากที่รัฐสภาพิจารณาอนุมัติไว้ในกฎหมายงบประมาณ หมายความว่า หากรัฐบาลต้องการดำเนินนโยบายประชานิยม หรือนโยบายอื่น ๆ ก็สามารถทำได้โดยต้องนำเสนอรัฐสภาไว้ตั้งแต่แรก เพื่อวิเคราะห์แหล่งที่มาของรายรับของรัฐบาลว่ามีความเหมาะสมหรือไม่ และมีผลกระทบกับฐานะทางการคลังอย่างไร ทั้งนี้ ก็ควรมีการกำหนดสัดส่วนของงบประมาณในการดำเนินนโยบายดังกล่าวด้วยเพื่อเป็นกรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ

ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า แนวทางการแก้ไขปัญหานี้ ควรปรับแก้ถ้อยคำในมาตรา 9 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ซึ่งควรมีเนื้อความดังนี้ “การบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี โดยการดำเนินนโยบายประชานิยม จะต้องกำหนดอยู่ในประมาณการของงบประมาณที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี” และกำหนดขอบเขตดังกล่าวไว้ในกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐก็จะช่วยป้องกันมิให้รัฐบาลดำเนินมากเกินไปจนส่งผลกระทบให้เกิดปัญหาภาระทางการคลังแก่รัฐบาลในการจัดสรรงบประมาณ เพื่อนำไปชดเชยค่าใช้จ่ายและความเสียหายที่เกิดขึ้นในอนาคต นอกจากนี้ ยังสอดคล้องกับกรอบวินัยทางการคลังในเรื่องหลักเกณฑ์การจ่ายเงินแผ่นดินตาม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 140 ที่กำหนดให้การจ่ายเงินแผ่นดินกระทำได้เฉพาะที่อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณกฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง และกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ

2. ปัญหาหน้าที่และอำนาจคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ

จากการศึกษา พบว่า การที่พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 บัญญัติในมาตรา 11 (1) ว่าคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐมีอำนาจหน้าที่กำหนดวินัยการเงินการคลังเพิ่มเติมจากที่บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้หรือในกฎหมายอื่น เพื่อให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติ โดยไม่กระทบต่อความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ ถือเป็นการบัญญัติกฎหมายมอบอำนาจให้คณะกรรมการดังกล่าวซึ่งเป็นองค์กรของฝ่ายบริหารกำหนดวินัยการเงินการคลังเพิ่มเติมจากที่บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้หรือในกฎหมายอื่นได้เอง โดยไม่มีการบัญญัติกรอบและกลไกในการถ่วงดุลการใช้อำนาจที่สำคัญไว้ด้วยขัดกับหลักการจำกัดขอบเขตการใช้อำนาจดุลพินิจ หากบัญญัติอำนาจหน้าที่ในลักษณะเช่นนี้ย่อมก่อให้เกิดปัญหาการขาดวินัยการเงินการคลัง ความไม่โปร่งใส และผลประโยชน์ทับซ้อนได้โดยง่ายและไม่สอดคล้องต่อหลักวินัยทางการเงินการคลังตามที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 62 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า แนวทางการแก้ไขปัญหาคควรยกเลิกบทบัญญัติมาตรา 11 (1) แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ที่กำหนดว่า “คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้ (1) กำหนดวินัยการเงินการคลังเพิ่มเติมจากที่บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้หรือในกฎหมายอื่นเพื่อให้หน่วยงานถือปฏิบัติ โดยไม่กระทบต่อความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ” และเพิ่มบทบัญญัติใหม่แทน ซึ่งควรมีเนื้อหาดังนี้ “มาตรา 11 (1) ให้คำปรึกษา แนะนำหรือเสนอแนะ รวมทั้งให้คำแนะนำแก่หน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้” ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการเป็นองค์กรที่กำกับดูแลการดำเนินการเกี่ยวกับนโยบายการเงินการคลังของรัฐ

3. ปัญหาการควบคุมสัดส่วนงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น

ปัญหาการควบคุมสัดส่วนงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือเกิดจากการบัญญัติกฎหมายที่มีความยืดหยุ่นความคล่องตัวในการใช้จ่ายเงินมากเกินไป ซึ่งพระราชบัญญัตินี้กำหนดหลักการไว้ให้อำนาจกับคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐซึ่งเป็นองค์กรของฝ่ายบริหารเป็นผู้มีอำนาจในการกำหนดสัดส่วนงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นเท่านั้น หลักการดังกล่าวทำให้การกำหนดเพดานจำกัดกรอบวงเงินงบกลางยังคงอยู่ที่การใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร การอนุมัติให้ใช้งบกลางเป็นอำนาจของรัฐบาลหรือฝ่ายบริหาร ซึ่งส่งผลให้ขาดกระบวนการพิจารณาถ่วงดุลอย่างมีประสิทธิภาพ ในขณะที่การอนุมัติให้ใช้จ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินและจำเป็นยังไม่มีข้อกำหนดหลักเกณฑ์การใช้จ่ายไว้ก็ทำให้ขาดความชัดเจนในการพิจารณาอนุมัติ โดยที่ผ่านมาเป็น

การใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจในการพิจารณาอนุมัติ ส่งผลเกิดความไม่คุ้มค่าและเสี่ยงต่อการขาดวินัยในการใช้จ่ายงบประมาณได้

ดังนั้น เมื่อพิจารณาผลการเบิกจ่ายงบประมาณในรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นที่ผ่านมา ประกอบกับกรอบวินัยการเงินการคลังตามที่กฎหมายกำหนด และหลักการที่ว่า เงินสำรองที่เป็นงบกลางกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นจะต้องมีสัดส่วนน้อยที่สุด ก็ควรให้ใช้จ่ายเมื่อเกิดกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นที่แท้จริงและจำนวนเงินที่กำหนดควรมีจำนวนจำกัด โดยควรให้มีการใช้จ่ายเงินผ่านกระบวนการงบประมาณก่อนเป็นลำดับแรก เพื่อเป็นการสร้างวินัยทางการคลัง กฎหมายจึงต้องกำหนดเงื่อนไขรัฐบาลต้องใช้จ่ายเงินงบประมาณงบกลางได้อย่างจำกัด หากไม่มีการกำหนดให้มีความจำกัดในการตั้งงบประมาณจะทำให้เกิดปัญหาการจัดสรรและการใช้เงินงบประมาณมีขนาดและสัดส่วนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องโดยไม่มีเหตุอันสมควร ทั้งนี้ จากการศึกษาหลักเกณฑ์การกำหนดเพดานสัดส่วนของประเทศอังกฤษ โดยที่ประเทศอังกฤษมีการกำหนดเพดานสัดส่วนวงเงินงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นไว้ในกฎหมายโดยกำหนดให้กองทุนสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินต้องไม่เกินร้อยละ 2 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ผ่านมา และข้อมูลจากรายงานการวิเคราะห์รายจ่ายงบกลางของสำนักงานงบประมาณรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ในช่วง 10 ปี พ.ศ. 2551-2560 จากข้อมูลดังกล่าวสามารถนำมาเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหา โดยสนับสนุนว่า การกำหนดเพดานสัดส่วนวงเงินงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ต้องตั้งไม่น้อยกว่าร้อยละสอง แต่ไม่เกินร้อยละสามจุดห้าของงบประมาณรายจ่ายประจำปี มีความเหมาะสมแล้ว

ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า แนวทางการแก้ไขปัญหา ควรยกเลิกบทบัญญัติมาตรา 11 (4) แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลัง พ.ศ. 2561 ที่กำหนดว่า “คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (4) กำหนดสัดส่วนงบประมาณงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น” และเพิ่มบทบัญญัติใหม่ให้มีความชัดเจน ซึ่งควรมีเนื้อความดังนี้ “ มาตรา .. งบประมาณงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ต้องตั้งไม่น้อยกว่าร้อยละสอง แต่ไม่เกินร้อยละสามจุดห้าของงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม แล้วแต่กรณี”

4.ปัญหาการควบคุมการใช้งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น

จากการศึกษาปัญหาการควบคุมการใช้งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น มีสาเหตุมาจากการที่กฎหมายกำหนดขอบเขตของวัตถุประสงค์การใช้งบกลางรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นไว้ไม่เคร่งครัดเพียงพอทำให้ในหลายๆ โครงการที่ใช้งบประมาณส่วนนี้มีการจัดสรรที่ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์เฉพาะกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นอย่างแท้จริง เพราะมีการสอดแทรกโครงการที่ต้องดำเนินการตามนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลเพียงเพื่อต้องการใช้เงินได้ง่ายจนทำให้รัฐบาลมีการใช้เงินจำนวนมาก ทำให้หลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินแผ่นดินถูกแทนที่ด้วยความจำเป็นเร่งด่วนที่แทรกเข้ามาในการใช้

เงินงบประมาณประเภทงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นในทุก ๆ ปี เพียงเพื่อหลีกเลี่ยงวิธีการงบประมาณตามปกติ

ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า เพื่อให้เกิดความชัดเจน เป็นรูปธรรมและอุดช่องว่างในการตีความกฎหมาย ควรมีการกำหนดวัตถุประสงค์ในการตั้งงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการตั้งงบประมาณรายจ่ายงบกลางรายการดังกล่าว โดยการแก้ไขปัญหานี้เป็นการกำหนดวัตถุประสงค์ให้ชัดเจนและเคร่งครัดมากขึ้นซึ่งสามารถพิจารณาได้จากแนวทางของประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีการสร้างกฎหมายที่สามารถใช้งบประมาณในกรณีฉุกเฉินไว้ โดยสำนักงานบริหารและจัดการงบประมาณ (OMB) ได้เสนอคำจำกัดความ 5 องค์ประกอบว่าเป็นค่าใช้จ่ายเฉพาะเป็นกรณีฉุกเฉินไว้ ที่ใช้ในการอ้างอิงในการอนุมัติงบประมาณ โดยพิจารณาตามคำนิยามนี้ เพื่อให้เป็นค่าใช้จ่ายกรณีฉุกเฉิน กล่าวคือ องค์ประกอบที่หนึ่ง ต้องเป็นค่าใช้จ่ายที่จำเป็น (จำเป็นหรือสำคัญไม่เพียงแต่มีประโยชน์หรือเป็นประโยชน์) องค์ประกอบที่สอง ต้องปัจจุบันทันด่วน (ฉับพลัน เข้ามาอย่างรวดเร็ว) องค์ประกอบที่สาม ต้องเร่งด่วน (ต้องดำเนินการทันที) องค์ประกอบที่สี่ ต้องคาดไม่ถึงและองค์ประกอบที่ห้า ต้องเป็นการชั่วคราว เพื่อรองรับหลักการว่ากฎหมายการคลังจะต้องมีการกำหนดขอบเขตการใช้ไว้ในกฎหมายแม่บทอย่างเหมาะสมเพียงพอที่จะให้ฝ่ายนิติบัญญัติมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีขอบเขตในการใช้เพื่อให้งบกลางส่วนนี้ใช้ได้สำหรับกรณีฉุกเฉินเท่านั้น

ดังนั้น เพื่อเป็นการอุดช่องว่างกฎหมาย แนวทางการแก้ไขปัญหานี้ ควรปรับแก้ถ้อยคำในบทบัญญัติมาตรา 20 (6) แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลัง พ.ศ. 2561 ซึ่งควรมีเนื้อความดังนี้ “ งบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ให้ตั้งได้เฉพาะค่าใช้จ่ายเพื่อวัตถุประสงค์ในการป้องกันหรือแก้ไขสถานการณ์อันกระทบต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ความมั่นคงของรัฐและการเยียวยาหรือบรรเทาความเสียหายจากภัยพิบัติสาธารณะร้ายแรง ทั้งนี้ ต้องเป็นสถานการณ์ที่ไม่สามารถคาดหมายได้ล่วงหน้า และจำเป็นต้องดำเนินการในทันทีและเป็นค่าใช้จ่ายที่เป็นการชั่วคราวเท่านั้น”

5. ปัญหาการกู้เงินนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ

ตามที่กล่าวมาแล้ว การบัญญัติตามมาตรา 53 ให้รัฐบาลสามารถกู้เงินได้เพิ่มเติมนอกเหนือวัตถุประสงค์รวมทั้งจำนวนวงเงินกู้้นอกเหนือจากเพดานที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยจากการบัญญัติคำว่า “นอกเหนือ”ซึ่งถือว่าเป็นข้อยกเว้นในทุกกรณีของหลักที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ถือว่าไม่สอดคล้องกับหลักวินัยทางการคลังและไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลัง พ.ศ. 2561 ที่รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัด เพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงยั่งยืน โดยจากการศึกษาเปรียบเทียบกับต่างประเทศแล้ว จะพบว่าในการก่อหนี้สาธารณะ

ทั้งประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศฝรั่งเศสและประเทศอังกฤษ จะกำหนดให้รัฐสภาเป็นผู้มีอำนาจในการอนุมัติให้มีการกู้ยืมเงินซึ่งมีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนทั้งในกฎหมายระดับรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกาและในกฎหมายระดับรัฐบัญญัติอย่างเช่นประเทศฝรั่งเศส หรือประเทศอังกฤษที่การก่อกำหนดและการจัดการหนี้สาธารณะของรัฐบาลอังกฤษอยู่ในความควบคุมการก่อกำหนดโดยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ กล่าวคือ รัฐบาลจะก่อกำหนดหนี้สาธารณะได้จะต้องได้รับการอนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติ โดยรัฐบาลจะต้องมีการจัดทำแผนการก่อกำหนดหนี้เสนอต่อรัฐสภาเพื่อให้ความเห็นชอบ และรัฐบาลจะต้องมีการเสนอบัญชีรัฐบาล คือ The Consolidated Fund และ The National Fund ต่อสภาเป็นประจำทุกปีรวมถึงต้องรายงานแผนการจัดการหนี้ประจำปีของรัฐบาล ซึ่งเป็นนโยบายและแผนการบริหารจัดการหนี้ทั้งในปัจจุบัน และหนี้ที่คาดว่าจะดำเนินการในอนาคต เพื่อให้รัฐสภาตรวจสอบแผนการใช้จ่ายเงินของรัฐบาล แสดงให้เห็นว่าประเทศต่าง ๆ ข้างต้น ให้ความสำคัญแก่ฝ่ายนิติบัญญัติในการควบคุมการก่อกำหนดหนี้สาธารณะของฝ่ายบริหาร นอกจากนี้จากข้อมูลสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ที่ผ่านมามีอยู่ในระดับที่ไม่สูงมากนัก แต่จากข้อมูลการกู้เงินของรัฐบาลที่ผ่านมา ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2550-2562 พบว่า รัฐบาลได้มีการออกกฎหมายพิเศษเป็นครั้งคราวให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในช่วงนั้น ๆ ให้ทันต่อสถานการณ์ โดยไม่ใช้กรอบเพดานการกู้เงินตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติมให้เต็มสัดส่วนก่อน ประกอบกับหากรัฐบาลยังมีการกู้เงินนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ ตามมาตรา 53 แล้ว ย่อมส่งผลกระทบต่อภาระหนี้ต้องงบประมาณในอนาคตที่สูงขึ้นได้

ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า แนวทางการแก้ไขปัญหา ควรยกเลิกบทบัญญัติมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

เอกสารอ้างอิง

- พงษ์พันธุ์ จุลอคง. รายงานการศึกษา เรื่อง วินัยการเงินการคลัง : ศึกษาวิเคราะห์พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 .กรุงเทพมหานคร:สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2561.
- พิมพ์เพ็ญ ถัดพลี และคณะ , โครงการวิจัย เรื่อง การพัฒนากฎหมายการชำระหนี้ของรัฐบาลเพื่อการรักษาวินัยการคลังอย่างยั่งยืน (กรุงเทพมหานคร : สำนักบริหารหนี้สาธารณะ, 2558.
- สุปรียา แก้วละเอียด.กฎหมายงบประมาณของต่างประเทศ : ข้อคิดและประสบการณ์ของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศฝรั่งเศส.กรุงเทพมหานคร:โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560.
- สุปรียา แก้วละเอียด. กฎหมายงบประมาณของแผ่นดิน.กรุงเทพมหานคร:โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,2560.