

ปัญหาทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561¹

ชำมรงค์ ประสพสุข²

การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมถือเป็นบทบาทและภารกิจที่สำคัญของรัฐในปัจจุบัน เนื่องจากสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่มีลักษณะเป็นพลวัต ก่อให้เกิดการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทำให้รัฐพัฒนาบทบาทและหน้าที่ของตนเข้ามามีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจ และการจัดสรรทรัพยากร และสร้างความเป็นธรรมให้กับประชาชนในสังคมมากยิ่งขึ้น โดยปัจจัยที่ทำให้รัฐสามารถดำเนินการต่าง ๆ ให้สำเร็จลุล่วงได้นั้น ก็ย่อมต้องอาศัยงบประมาณในการดำเนินการ รวมทั้งการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการเงินการคลังของรัฐ ซึ่งลักษณะดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของบทบาทการเงินการคลังภาครัฐ ในฐานะที่เป็นตัวขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ และเป็นปัจจัยที่แสดงความมั่นคงและความมีเสถียรภาพของแต่ละประเทศ ซึ่งรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศจำเป็นต้องบริหารประเทศโดยการดำเนินนโยบายทางการเงินการคลังให้เป็นไปอย่างเหมาะสม และเกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศมากที่สุด ซึ่งส่วนหนึ่งต้องอาศัยการรักษาวินัยทางการเงินการคลังของรัฐ เพื่อมิให้เกิดวิกฤติทางเศรษฐกิจหรือวิกฤติทางการเงินการคลังกับประเทศ สำหรับประเทศไทยพัฒนาการที่แสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญต่อการรักษาวินัยการเงินการคลังของรัฐปรากฏชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยกำหนดให้รัฐต้องมีการบัญญัติกฎหมายการเงินการคลังของรัฐเพื่อกำหนดกรอบวินัยการเงินการคลัง ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความพยายามในการสร้างหลักการและกลไกทางการเงินการคลัง เพื่อให้เกิดการรักษาวินัยการเงินการคลัง แต่อย่างไรก็ตามก็ยังมีได้มีการบัญญัติกฎหมายดังกล่าวขึ้นใช้บังคับ จนกระทั่งมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ด้วยการกำหนดบทบาทและหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ในการรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืน จนนำไปสู่การตราพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 และมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 20 เมษายน 2561 ด้วยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้รัฐดำเนินนโยบายการเงินการคลัง การจัดทำงบประมาณ การจัดหารายได้ การใช้จ่าย การบริหารการเงินการคลัง และการก่อหนี้ อย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใสและตรวจสอบได้

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ณฐ สันตาสว่าง และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.มัลลิกา พินิจจันทร์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สลิล สิริพิทุร

²นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

แต่อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 พบว่ามีบทบัญญัติบางประการที่ไม่สอดคล้องกับหลักการแนวคิดในการรักษาวินัยการเงินการคลัง และเป็นบทบัญญัติที่ไม่สนับสนุนให้มีการรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างแท้จริง รวมทั้งมีบทบัญญัติบางมาตราที่อาจก่อให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งสามารถสรุปได้ 4 ประเด็น ดังนี้

ประเด็นปัญหาที่หนึ่งคือ ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายงบกลาง ซึ่งจากการศึกษา มาตรา 22 ของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ได้บัญญัติเกี่ยวกับลักษณะและ ขอบเขตบางประการของงบประมาณรายจ่ายงบกลาง โดยกำหนดให้การตั้งงบประมาณรายจ่ายงบกลาง จะสามารถตั้งได้เฉพาะในกรณีที่มีเหตุผลและความจำเป็นที่ไม่อาจจัดสรรหรือไม่สมควรจัดสรรงบประมาณ รายจ่ายให้แก่หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบได้โดยตรง โดยงบประมาณรายจ่ายงบกลางนั้น ตั้งขึ้นโดยมี วัตถุประสงค์สำคัญเพื่อให้ฝ่ายบริหารมีความคล่องตัวและความยืดหยุ่นในการบริหารราชการจ่ายแผ่นดิน เนื่องจากการใช้จ่ายงบประมาณในบางกรณี เป็นเหตุการณ์หรือภาวะที่ไม่อาจคาดหมายได้ว่าจะต้องใช้จ่าย งบประมาณมากน้อยเพียงไร รวมทั้งไม่อาจคาดหมายหน่วยงานที่จะเป็นผู้ใช้งบประมาณดังกล่าว งบประมาณรายจ่ายงบกลางจึงเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างต่อเนื่อง และมีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งจากการศึกษาพบว่าบทบัญญัตินี้ดังกล่าวมีลักษณะบางประการที่ไม่สอดคล้อง กับหลักการพื้นฐานทั่วไปทางงบประมาณและบทบัญญัตินี้ดังกล่าวขาดความรัดกุมซึ่งนำไปสู่ความเสี่ยง ด้านการรักษาวินัยการเงินการคลังของรัฐ เนื่องจากกฎหมายมิได้กำหนดกรอบที่ชัดเจนเพียงพอในการตั้ง งบประมาณรายจ่ายงบกลาง โดยการตั้งงบประมาณรายจ่ายงบกลางในปัจจุบันไม่มีการแสดงรายละเอียด ตัวชี้วัด แผนการดำเนินงานและแผนการใช้จ่ายที่ชัดเจนเพียงพอ รวมทั้งมีการนำโครงการตามนโยบาย ของรัฐบาลมากำหนดไว้ในรายการงบประมาณรายจ่ายงบกลาง และมีการกำหนดวงเงินงบประมาณในรายการ เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นไว้เป็นจำนวนมาก ซึ่งไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ที่แท้จริง ของงบประมาณรายจ่ายงบกลาง อันสะท้อนให้เห็นถึงการขัดต่อหลักรายจ่ายที่ต้องมีความเฉพาะเจาะจง

ประกอบกับบทบัญญัติมาตรา มาตรา 20 (6) ของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ซึ่งกำหนดหลักการเกี่ยวกับการตั้งงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น โดยงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวจะตั้งได้เฉพาะเพื่อวัตถุประสงค์ในการป้องกันหรือแก้ไขสถานการณ์ อันกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน ความมั่นคงของรัฐ การเยียวยาหรือบรรเทาความเสียหาย จากภัยพิบัติสาธารณะร้ายแรง และภารกิจที่เป็นความจำเป็นเร่งด่วนของรัฐ จากหลักการดังกล่าวก่อให้เกิด ปัญหาในประเด็นการขยายขอบเขตการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณี ฉุกเฉินหรือจำเป็นให้กว้างขวางมากยิ่งขึ้น หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งการบัญญัติกฎหมายในลักษณะดังกล่าว ยังเป็นการหลีกเลี่ยงการแสดงรายละเอียดของการใช้จ่ายในการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติ

ประเด็นปัญหาที่สอง เป็นกรณีปัญหาการกู้เงินของรัฐบาลนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ โดยมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 บัญญัติเกี่ยวกับการกู้เงินของรัฐบาลนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ โดยให้กระทรวงการคลังกระทำได้อีกแต่โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ตราขึ้นเป็นการเฉพาะ และเฉพาะกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการโดยเร่งด่วนและอย่างต่อเนื่องเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤติของประเทศ โดยไม่อาจตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ทันและสำหรับเงินที่ได้รับจากการกู้เงินดังกล่าว กระทรวงการคลังจะเป็นผู้เก็บรักษาไว้เพื่อให้หน่วยงานของรัฐเบิกไปใช้จ่ายตามแผนงานหรือโครงการตามที่กฎหมายกำหนดได้โดยไม่ต้องนำส่งคลัง โดยลักษณะของบทบัญญัติดังกล่าวเป็นการกำหนดให้รัฐบาลมีอำนาจในการกู้เงิน อันเป็นการก่อกำหนดหนี้สาธารณะรูปแบบหนึ่ง แต่กำหนดยกเว้นไม่ต้องเป็นไปตามหลักการและวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับความเสี่ยงในการรักษาวินัยการเงินการคลังของรัฐเป็นอย่างมาก เพราะกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อให้การก่อกำหนดหนี้สาธารณะ และการบริหารหนี้สาธารณะมีประสิทธิภาพ และสามารถควบคุมภาพรวมของการก่อกำหนดหนี้สาธารณะจนไม่นำไปสู่วิกฤติทางเศรษฐกิจ รวมทั้งการบัญญัติกฎหมายในลักษณะดังกล่าว ฝ่ายบริหารสามารถใช้เครื่องมือทางการคลังในการกู้เงินดังกล่าวโดยไม่มีกำหนดเพดานการกู้เงินไว้อย่างชัดเจน รวมทั้งเป็นขยายขอบเขตวัตถุประสงค์ในการกู้เงินออกไปอย่างกว้างขวางมากยิ่งขึ้น โดยกำหนดไว้เพียงเงื่อนไขความจำเป็นเร่งด่วนเท่านั้น รวมทั้งบทบัญญัตินี้ไม่ได้กำหนดรายละเอียดที่ชัดเจน เพื่อกำหนดให้ฝ่ายบริหารจะต้องวางแผนงาน โครงการที่จะมีการกู้เงินให้ละเอียดและมีความชัดเจนเพียงพอ เพราะหากพิจารณาจากการตรากฎหมายกู้เงินในอดีตที่ผ่านมา ฝ่ายบริหารจะกำหนดรายละเอียดแผนงาน โครงการที่เกี่ยวข้องอย่างผิวเผิน ทั้งที่การกู้เงินดังกล่าวเป็นการก่อกำหนดหนี้สาธารณะที่ประเทศจะต้องรับภาระผูกพันเป็นระยะเวลานาน การไม่กำหนดรายละเอียดแผนงาน โครงการให้ชัดเจนย่อมส่งผลโดยตรงต่อประสิทธิภาพในการพิจารณากฎหมายเกี่ยวกับการกู้เงินของฝ่ายนิติบัญญัติ

ประกอบกับการกำหนดให้สามารถนำเงินกู้ตามบทบัญญัติดังกล่าวไปใช้จ่ายตามแผนงาน โครงการได้เลยโดยไม่ต้องนำส่งคลัง จะมีผลสำคัญ คือ การเบิกจ่ายเงินดังกล่าวจะไม่อยู่ภายใต้กฎหมายงบประมาณ และส่งผลให้ฝ่ายนิติบัญญัติไม่อาจตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของฝ่ายบริหารได้ แม้ในขั้นตอนการกู้เงินจะได้รับความยินยอมจากรัฐสภาแล้วก็ตาม แต่หากพิจารณาถึงหลักความยินยอมในการใช้จ่ายงบประมาณ อันเป็นหลักการสำคัญทางการคลัง ก็ควรที่จะให้ฝ่ายนิติบัญญัติให้ความยินยอมในการใช้จ่ายเงินดังกล่าวผ่านระบบประมาณอีกครั้งหนึ่ง เพื่อให้มีการควบคุมและรักษาวินัยการเงินการคลังที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับแนวความเห็นของคณะกรรมการบางส่วนของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ประเด็นปัญหาที่สาม เป็นกรณีปัญหาเกี่ยวกับข้อจำกัดในการพิจารณางบประมาณของรัฐสภา โดยจากศึกษาพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับการเสนอกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีไว้ในบทบัญญัติมาตรา 18 และมาตรา 19 ซึ่งกำหนดให้การดำเนินการเกี่ยวกับการตรากฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จก่อนวันเริ่มปีงบประมาณ เว้นแต่จะมีเหตุจำเป็นหรือเหตุฉุกเฉินอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ประกอบกับกำหนดให้การเสนอกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะต้องแสดงแหล่งที่มาและประมาณการรายได้ผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่จะได้รับจากการจ่ายเงิน และความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนาต่างๆ ด้วย ซึ่งหลักการดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการทางงบประมาณแผ่นดิน โดยในการศึกษามุ่งเน้นศึกษาปัญหากระบวนการทางงบประมาณในขั้นตอนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งหลักการเกี่ยวกับการพิจารณาให้ความเห็นชอบการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยบทบาทสำคัญของฝ่ายนิติบัญญัติในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย ปรากฏอยู่ในกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญ ที่ทำหน้าที่พิจารณาในรายละเอียดของร่างกฎหมายดังกล่าว รวมทั้งการให้ข้อสังเกตเพื่อนำเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งจากการศึกษาแสดงให้เห็นถึงปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณางบประมาณในหลายประการ กล่าวคือ ปัญหาเกี่ยวกับองค์ประกอบและความเชี่ยวชาญของคณะกรรมการวิสามัญซึ่งทำหน้าที่พิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าว เนื่องจากลักษณะพื้นฐานของการแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวที่มีลักษณะเป็นการชั่วคราว ทำให้กรรมการซึ่งมาทำหน้าที่ดังกล่าวขาดการสั่งสมประสบการณ์และความเชี่ยวชาญในการพิจารณางบประมาณ โดยพิจารณาในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการเงิน การคลัง และการงบประมาณจำเป็นต้องอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเพื่อที่จะสามารถวิเคราะห์ภาพรวมเกี่ยวกับสถานการณ์ทางการเงินการคลังของประเทศได้อย่างรอบด้าน รวมทั้งฝ่ายนิติบัญญัติไม่มีเครื่องมือหรือกลไกที่มีส่วนสนับสนุนการพิจารณางบประมาณ แม้กฎหมายจะได้กำหนดให้ฝ่ายบริหารมีหน้าที่ต้องเสนอเอกสารทางงบประมาณที่เกี่ยวข้องเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาก็ตาม แต่ข้อมูลดังกล่าวล้วนมาจากหน่วยงานของฝ่ายบริหารทั้งสิ้น ทำให้คณะกรรมการวิสามัญและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไม่ได้รับข้อมูลอย่างรอบด้าน ซึ่งจากสภาพปัญหาดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงปัญหาและข้อจำกัดในการวิเคราะห์ข้อมูลและเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ ทำให้คณะกรรมการวิสามัญไม่สามารถพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวได้อย่างรอบคอบ และไม่สามารถถ่วงถ่วงงบประมาณแผ่นดินได้อย่างมีประสิทธิภาพ ฝ่ายนิติบัญญัติไม่อาจถ่วงดุลการเสนองบประมาณของฝ่ายบริหารได้อย่างแท้จริง และคู่สมเสี่ยงต่อการขาดวินัยการเงินการคลังของรัฐ

สำหรับประเด็นปัญหาสุดท้าย คือ ปัญหาเกี่ยวกับการลงโทษผู้กระทำความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ ซึ่งจากการศึกษามาตรา 80 ของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 พบว่าพระราชบัญญัติ

ดังกล่าวมิได้กำหนดการลงโทษทางปกครองกรณีการกระทำผิดวินัยการเงินการคลังไว้โดยเฉพาะ เนื่องจากอำนาจในการดำเนินการเรื่องดังกล่าวเป็นของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งถูกกำหนดไว้เป็นการเฉพาะในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ซึ่งจากการศึกษาแสดงให้เห็นถึงปัญหาเกี่ยวกับการลงโทษผู้กระทำความผิดวินัยการเงินการคลังในหลายประการ ประการแรกคือ ปัญหาความซ้ำซ้อนในการลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำความผิดวินัยการเงินการคลัง เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ได้กำหนดให้การวินิจฉัยลงโทษทางวินัยการเงินการคลังของรัฐไม่เป็นการตัดอำนาจของผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกลงโทษทางวินัยในฐานะที่เป็นผู้รับผิดชอบการบริหารของหน่วยรับตรวจที่จะพิจารณาลงโทษทางวินัย เพราะเหตุเดียวกันนี้อีก ซึ่งการบทบัญญัติกฎหมายในลักษณะดังกล่าวย่อมไม่สอดคล้องกับหลักการทั่วไปทางกฎหมาย กล่าวคือ หลักบุคคลไม่อาจถูกลงโทษหลายครั้งสำหรับการกระทำความผิดครั้งเดียว และ ไม่สอดคล้องกับแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่วางหลักไว้ว่า การลงโทษบุคคลไม่ว่าโทษนั้น จะเป็นโทษทางอาญา ทางปกครอง หรือ ทางวินัย ถือได้ว่าเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพในชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินของบุคคลผู้ถูกลงโทษ การลงโทษบุคคลมากกว่าหนึ่งครั้งสำหรับการกระทำความผิดที่บุคคลนั้น ได้กระทำความผิดเพียงครั้งเดียว จึงเท่ากับเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยชัดแจ้ง หรือโดยปริยายเกินความจำเป็นแก่การรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะ รวมทั้งปัญหาทางกฎหมายในลักษณะ ที่คำวินิจฉัยของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเกี่ยวกับการกระทำความผิดดังกล่าวเข้าไปแทรกแซงดุลพินิจ การลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาในอันที่จะลงโทษทางวินัยกับผู้กระทำความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ

จากการศึกษาปัญหาทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ในประเด็น ต่างๆ นั้น เห็นสมควรที่จะมีการปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวในส่วนที่เกี่ยวข้อง กับประเด็นปัญหาเพื่อให้เกิดการรักษาวินัยการเงินการคลังของรัฐอย่างแท้จริง โดยผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายงบกลาง จากปัญหาดังกล่าวเห็นควรแก้ไขปรับปรุง บทบัญญัติของกฎหมายโดยการกำหนดขอบเขตที่ชัดเจนขึ้นในการตั้งงบประมาณรายจ่ายงบกลาง ซึ่งอาจ กำหนดในลักษณะห้ามมิให้ตั้งงบประมาณรายจ่ายงบกลางในรายจ่ายตามนโยบายของรัฐบาล เพราะการตั้ง งบประมาณในลักษณะดังกล่าวไม่มีการชี้แจงรายละเอียดโครงการที่เพียงพอ อันเป็นการหลีกเลี่ยงการตรวจสอบ และการพิจารณาของรัฐสภา และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการตั้งงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่าย เพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ควรแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายให้จำกัดไว้เฉพาะการใช้จ่ายที่จำเป็นและไม่มี มาตรการรองรับกรณีดังกล่าวไว้ และห้ามมิให้นำเงินงบประมาณในรายการดังกล่าวไปใช้ในทางที่ผิดวัตถุประสงค์ รวมทั้งสร้างมาตรการให้รัฐสภามีส่วนในการรับรู้ข้อมูลการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายงบกลางเพื่อนำมาใช้ ประกอบการพิจารณางบประมาณในปีถัดไป โดยควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 22 จากที่บัญญัติไว้ว่า “งบประมาณ

รายจ่ายงบกลาง ให้ตั้งได้เฉพาะในกรณีที่มีเหตุผลและความจำเป็นที่ไม่อาจจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้แก่หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบได้โดยตรง”

เป็น “งบประมาณรายจ่ายงบกลาง ให้ตั้งได้เฉพาะในกรณีที่มีเหตุผลและความจำเป็นที่ไม่อาจจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้แก่หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบได้โดยตรง และต้องมีใช้รายจ่ายตามนโยบายของรัฐบาลเว้นแต่เป็นการตั้งงบประมาณบูรณาการที่ได้มีการศึกษาความเหมาะสมของโครงการแล้ว

ให้กระทรวงการคลังรายงานการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายงบกลางของหน่วยงานของรัฐต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อรายงานต่อรัฐสภา โดยจำแนกตามรายการที่กำหนดไว้ในงบกลางภายในสามสิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ”

รวมทั้งแก้ไขมาตรา 20 (6) จาก “งบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ให้ตั้งได้เฉพาะวัตถุประสงค์ในการป้องกันหรือแก้ไขสถานการณ์อันกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน ความมั่นคงของรัฐ การเยียวยาหรือบรรเทาความเสียหายจากภัยพิบัติสาธารณะร้ายแรง และภารกิจที่เป็นความจำเป็นเร่งด่วนของรัฐ”

เป็น “งบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ให้ตั้งได้เฉพาะวัตถุประสงค์ในการป้องกันหรือแก้ไขสถานการณ์อันกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน การเยียวยาหรือบรรเทาความเสียหายจากภัยพิบัติสาธารณะร้ายแรง และภารกิจที่เป็นความจำเป็นเร่งด่วนของรัฐ”

2. ปัญหาการกู้เงินของรัฐบาลนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ จากปัญหาดังกล่าวควรแก้ไขบทบัญญัติมาตรา 53 ให้ชัดเจนและมีความรัดกุมมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งควรกำหนดให้การใช้จ่ายเงินกู้ดังกล่าวต้องนำไปใช้จ่ายผ่านระบบงบประมาณปกติ เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถตรวจสอบและกลั่นกรองการจ่ายเงินแผ่นดินให้สอดคล้องกับการรักษาวินัยการเงินการคลังของรัฐ และเพื่อให้การก่อหนี้สาธารณะดังกล่าวอยู่ภายใต้กรอบวินัยการเงินการคลังจึงควรกำหนดเพดานการกู้เงินตามบทบัญญัติดังกล่าวให้เหมาะสมกับสถานะเศรษฐกิจต่อไป โดยแก้ไขบทบัญญัติในมาตรา 53 ดังนี้

“การกู้เงินของรัฐบาลนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ ให้กระทรวงการคลังกระทำได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ตราขึ้นเป็นการเฉพาะ และเฉพาะกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการ โดยเร่งด่วนและอย่างต่อเนื่องเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤติของประเทศ ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศตามที่คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐกำหนด

กฎหมายที่ตราขึ้นตามวรรคหนึ่ง ต้องระบุวัตถุประสงค์ของการกู้เงิน ระยะเวลาในการกู้เงินแผนงานหรือโครงการที่ใช้จ่ายเงินกู้ วงเงินที่อนุญาตให้ใช้จ่ายเงินกู้ และหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบการดำเนินแผนงานหรือโครงการที่ใช้จ่ายเงินกู้”

3. ปัญหาเกี่ยวกับข้อจำกัดในการพิจารณางบประมาณของรัฐสภา ควรมีการนำแนวคิดเกี่ยวกับการเสริมสร้างการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นองค์ประกอบหนึ่งในการพัฒนา

ระบบการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของรัฐสภา กล่าวคือ ในกระบวนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ มีกฎหมายกำหนดให้มีการจัดตั้งสำนักงานงบประมาณรัฐสภา (Congressional Budget Office) เพื่อทำหน้าที่ จัดเตรียมข้อมูลตลอดจนวิเคราะห์งบประมาณให้กับรัฐสภา และพิจารณาถึงการกำหนดงบประมาณรายจ่าย และอัตราภาษี ตลอดจนเป็นกลไกของรัฐสภาในการควบคุมการใช้อำนาจของประธานาธิบดี โดยเห็นควร ให้มีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นภายในรัฐสภา เพื่อทำหน้าที่สนับสนุนข้อมูลในการพิจารณางบประมาณให้กับ คณะกรรมาธิการวิสามัญ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา โดยหน่วยงานดังกล่าวจะต้องมีลักษณะ เป็นกลางทางการเมืองและปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง เพื่อให้การนำเสนอข้อมูลการวิเคราะห์ งบประมาณเป็นไปอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการ เพื่อมิให้ฝ่ายบริหารบิดเบือนข้อมูลทางการคลังจนนำไปสู่ การไม่รักษาวินัยการเงินการคลังของรัฐ โดยดำเนินการผ่านการนำเสนอข้อมูลต่อรัฐสภาเป็นสำคัญ ซึ่งการกำหนดในลักษณะดังกล่าวจะยังเป็นการส่งเสริมบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติในการพิจารณาอนุมัติ งบประมาณให้เกิดประสิทธิภาพอย่างแท้จริง รวมทั้งมุ่งเน้นการสร้างบุคลากรทางงบประมาณการคลัง ที่มีความเชี่ยวชาญทัดเทียมกับบุคลากรทางด้านการเงินการคลังของฝ่ายบริหาร และมุ่งเน้นการนำเสนอข้อมูล ทางวิชาการเกี่ยวกับการวิเคราะห์งบประมาณ การวิเคราะห์สภาพเศรษฐกิจต่างๆ ที่เกี่ยวข้องให้ประชาชน ได้รับทราบเป็นการทั่วไป รวมทั้งหน่วยงานดังกล่าวจะต้องเข้าถึงข้อมูลด้านการเงินการคลังได้เช่นเดียวกับ หน่วยงานอื่นๆของฝ่ายบริหาร

4. ปัญหาเกี่ยวกับการลงโทษผู้กระทำความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ จากปัญหาดังกล่าวควรนำ หลักบุคคลไม่อาจถูกลงโทษหลายครั้งสำหรับการกระทำความผิดครั้งเดียว มาเป็นหลักการพื้นฐานสำคัญ ในการกำหนดการลงโทษดังกล่าว เพื่อมิให้มีการละเมิดหลักกฎหมายทั่วไป โดยควรแก้ไขมาตรา 80 ของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ดังนี้

“การตรวจเงินแผ่นดินต้องกระทำด้วยความสุจริต รอบคอบ โปร่งใส เทียบธรรม กล่าวหาญ ปราศจากอคติ และเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล โดยให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

ในกรณีมีการกระทำความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ การสั่งลงโทษ ทางปกครองให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ทั้งนี้ ผู้บังคับบัญชา ของผู้ถูกลงโทษทางวินัยการเงินการคลังของรัฐ จะอาศัยเหตุเดียวกันนั้นมาลงโทษทางวินัยแก่ผู้นั้นอีกมิได้”

และเห็นควรแก้ไขมาตรา 102 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 โดยแก้ไขเป็น “เมื่อได้มีการวินิจฉัยลงโทษทางวินัยการเงินการคลังของรัฐแล้ว ห้ามมิให้ ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกลงโทษในฐานะที่เป็นผู้รับผิดชอบการบริหารของหน่วยรับตรวจลงโทษทางวินัย เพราะเหตุเดียวกันนี้อีก”

ดังนั้น จากการศึกษาปัญหาทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 พบว่ามีประเด็นปัญหาในหลายประการที่สมควรที่จะศึกษาเพื่อมีการปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติ

ในพระราชบัญญัติดังกล่าวในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาเพื่อให้เกิดการรักษาวินัยการเงินการคลัง
ของรัฐอย่างแท้จริง สมดังเจตนารมณ์ในการตราพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

เอกสารอ้างอิง

ปรีชา สุวรรณทัต. วิชาธรรมศาสตร์ว่าด้วยการคลังภาครัฐ. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559.

สุปรียา แก้วละเอียด. กฎหมายงบประมาณของประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560.

สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง
การศึกษาวินัยทางการคลังของประเทศไทย (อดีตสู่ปัจจุบัน) และแนวทางในการเสริมสร้างวินัย
ทางการคลังจามหลักสากล. กันยายน, 2551.

อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป. กฎหมายการคลัง. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสาร
ประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557.

เอื้ออารีย์ อึ้งจะนิล. กฎหมายการคลัง. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2558.