

รวมเอกสารวิชาการ กฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐ



เอกสารวิชาการ

สนับสนุนงานนิติบัญญัติให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ข้อคำนี้เกี่ยวกับ

การใช้ “อำนาจของรัฐ” ตามกฎหมาย

“นำเงินแผ่นดิน” ไปใช้จ่ายในกิจการของฝ่ายปกครอง



เอกสารวิชาการ

สนับสนุนงานนิติบัญญัติให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

วินัยการเงินการคลังของรัฐ
(ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย)



เอกสารวิชาการ

สนับสนุนงานนิติบัญญัติให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

กรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ
ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย
ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๕



อติวิชัย แสงสุวรรณ
วิทยากรเชี่ยวชาญ สำนักกฎหมาย
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
๒๕๖๕

หน้าว่าง



รวมเอกสารวิชาการ

สนับสนุนงานนิติบัญญัติให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

เรื่อง

กฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐ

จัดทำโดย

นายอติวิชัย แสงสุวรรณ
ตำแหน่ง วิทยากร ระดับ เชี่ยวชาญ

กลุ่มงานกฎหมาย ๓ สำนักกฎหมาย
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

มีนาคม ๒๕๖๙

“วินัยการเงินการคลังของรัฐ”

“กรอบวินัยการเงินการคลัง” จึงเป็น “วินัยการเงินการคลังของรัฐ” และ “กฎเกณฑ์ทางการคลัง” สำหรับให้สมาชิกรัฐสภาใช้ประกอบการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้มีความเหมาะสมสอดคล้องตามวัฏจักรเศรษฐกิจ โดยเปลี่ยนแปลงแก้ไของค์ประกอบของวินัยทางการคลังได้ตามความเหมาะสม ตามสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศหรือข้อเรียกร้องทางเศรษฐศาสตร์ ทั้งนี้ เพื่อบรรลุเป้าหมายตามคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่เสนอต่อรัฐสภาและเป้าหมายทางเศรษฐกิจที่สำคัญใน ๔ ประการ คือ การจัดสรรทรัพยากรที่เป็นธรรม การกระจายรายได้อย่างทั่วถึง การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่ทั้งนี้ ต้องอยู่ภายใต้ “กรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ” ตามที่กฎหมายกำหนด

งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๙

หากรัฐดำเนินนโยบายการคลังในลักษณะการใช้จ่ายเงินเกินตัวอย่างต่อเนื่อง ย่อมก่อให้เกิดแรงกดดันต่อภาวะเงินเฟ้อ (inflation) ในทันทีและหากรัฐก่อหนี้ เพื่อเพิ่มการใช้จ่ายและใช้วิธีการชำระหนี้ โดยพิมพ์ธนบัตรเพิ่ม ยิ่งสร้างแรงกดดันต่อภาวะเงินเฟ้อที่รุนแรงมากยิ่งขึ้น (hyperinflation) และจะส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือของระบบเศรษฐกิจและระบบเงินตราของประเทศ แน่แน่นอนว่า ผลร้ายดังกล่าวย่อมกระทบต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและโอกาสของประชาชน

ข้อคำนึงในการใช้อำนาจของรัฐนำเงินแผ่นดินไปใช้จ่ายในกิจการของฝ่ายปกครอง

ในการใช้อำนาจของรัฐนำเงินแผ่นดินไปใช้จ่ายในกิจการของฝ่ายปกครองนั้น ฝ่ายปกครองควร “คำนึงถึง” หรือ “เพิ่มน้ำหนัก” “ภารกิจของฝ่ายปกครอง” ตามที่กฎหมายให้อำนาจจัดทำบริการสาธารณะบรรลุผล” โดยใช้จ่ายเงินแผ่นดิน “เท่าที่จำเป็น” พิจารณาภารกิจหลักขององค์กรฝ่ายปกครอง ตามกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติให้อำนาจ “ลดน้ำหนัก” หรือ “ลดกิจกรรม” การดำเนินงานตาม “แนวปฏิบัติเดิม” (ภารกิจสนับสนุน) ที่ฝ่ายปกครองได้ยึดถือปฏิบัติมาอย่างต่อเนื่องยาวนาน อันอาจเบี่ยงเบนไกลจาก “ขอบอำนาจ” ซึ่งกฎหมายกำหนดให้เป็นภารกิจหลักขององค์กรฝ่ายปกครอง แม้จะกระทำโดยสุจริต ไม่ขัดต่อกฎหมาย แต่ก็ไม่เกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ หรืออาจซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่น โดยไม่จำเป็น

คำนำ

เอกสารวิชาการฉบับนี้จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา วิเคราะห์ และเผยแพร่ องค์ความรู้เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและกฎหมายตามหน้าที่และอำนาจของสำนักกฎหมายที่กำหนดให้สำนักกฎหมาย เป็นส่วนราชการสังกัดสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับการศึกษาและวิเคราะห์ กฎหมายสนับสนุนงานของฝ่ายนิติบัญญัติ (ประกาศรัฐสภา เรื่อง การแบ่งส่วนราชการภายในและการกำหนดหน้าที่ ความรับผิดชอบของส่วนราชการในสังกัดสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๓ สำนักกฎหมาย (๑๕) ของข้อ ๓ ประกอบข้อ ๒, ข้อ ๓, ข้อ ๕, ข้อ ๑๐, ข้อ ๑๑, ของข้อ ๑๙)

ผู้ศึกษาได้ดำเนินการศึกษา ค้นคว้า กฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐและหลักในการบริหาร ราชการแผ่นดิน โดยเผยแพร่ผ่านทางเว็บไซต์ของสำนักกฎหมายและคลังสารสนเทศรัฐสภา (Parliament Repository of Thailand: PRT) อย่างไรก็ดี ด้วยผลการศึกษาและวิเคราะห์เกี่ยวกับกฎหมายวินัยการเงิน การคลังของรัฐ จำนวน ๓ เรื่องในเอกสารฉบับนี้ น่าจะเป็นประโยชน์ประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เป็นแหล่งความรู้ และอ้างอิงให้กับบุคคลในวงงานของรัฐสภาสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ด้านนิติบัญญัติของสมาชิกรัฐสภา รวมถึง เป็นแหล่งความรู้และอ้างอิงของนิสิต นักศึกษาและประชาชนผู้สนใจ จึงได้รวบรวมและจัดทำเป็นรูปเล่ม เพื่อให้ หอสมุดรัฐสภาจัดเก็บและเผยแพร่ อนึ่ง หากเอกสารฉบับนี้มีข้อผิดพลาดประการใด ผู้ศึกษาขอน้อมรับและ จะนำไปแก้ไขปรับปรุงในโอกาสต่อไป

อติวิชัย แสงสุวรรณ

มีนาคม ๒๕๖๙

อาร์มภท

เงินแผ่นดินเป็น “เงินสาธารณะ” (public money) ที่มีอยู่อย่างจำกัด เพื่อตอบสนองความต้องการของสังคมที่อยู่อย่างไม่จำกัด ประกอบ “หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง” การใช้ “อำนาจของรัฐ” นำเงินแผ่นดินไปใช้จ่ายในกิจการของฝ่ายปกครองเพื่อจัดทำบริการสาธารณะในสาขาต่าง ๆ นั้น ฝ่ายปกครองจำเป็นต้องพิจารณา “ชอบอำนาจ” ตามกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติให้อำนาจกระทำ โดยคำนึงถึง “ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ” ตามมาตรฐานของแต่ละสาขาวิชาชีพของฝ่ายปกครอง โดยหลักการพื้นฐานดังกล่าว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติรับรองไว้ มีสาระสำคัญประกอบด้วย “รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัด” “การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้เฉพาะตามที่กฎหมายอนุญาต” “การบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” “การใช้จ่ายเงินแผ่นดินให้มีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนและคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ”

เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติรับรองไว้และการใช้อำนาจของรัฐนำเงินแผ่นดินไปใช้จ่ายในกิจการของฝ่ายปกครองนั้น รัฐและฝ่ายปกครองต้องพิจารณาดำเนินการให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด โดยคำว่า “กฎหมายกำหนด” นี้ ฝ่ายปกครองต้องพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายสารบัญญัติและกฎหมายวิธีสบัญญัติ ประกอบรูปแบบ ขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญของกฎหมายลายลักษณ์อักษรและแบบแผนการปฏิบัติงานตามมาตรฐานวิชาชีพหรือแนวปฏิบัติที่ฝ่ายปกครองกำหนดขึ้น โดยแบบแผนการปฏิบัติงานตามมาตรฐานวิชาชีพหรือแนวปฏิบัติที่ฝ่ายปกครองกำหนดขึ้น และยึดถือปฏิบัตินี้ จำเป็นต้องพิจารณาข้อเท็จจริงเป็นรายกรณีไป อนึ่ง หากฝ่ายปกครองได้ใช้เงินแผ่นดินไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ “ความคุ้มค่าทางการเงิน” และ “ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจ” หรือไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติให้อำนาจหรือที่ฝ่ายปกครองกำหนด ประกอบการใช้ “ดุลพินิจ” นำเงินแผ่นดินไปใช้จ่ายในกิจการของฝ่ายปกครอง ไม่อยู่บนรากฐานของความสมเหตุสมผล เกินล้าออกนอกเขต “หลักความชอบด้วยกฎหมาย” เข้าลักษณะการใช้อำนาจตามอำเภอใจ จะกลายเป็นข้อกฎหมายที่ศาลย่อมมีอำนาจเข้าไปพิจารณาพิพากษาว่า “การกระทำทางปกครอง” นั้น ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เอกสารวิชาการทั้ง ๓ ฉบับ จึงมุ่งศึกษา วิเคราะห์ และอธิบายในประเด็นสำคัญดังกล่าว อันจะเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมายต่อไป

สารบัญ

	หน้า
คำนำ	ก
อาร์มภบท	ข
สารบัญ	ค
ก. วินัยการเงินการคลังของรัฐ (ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย)	๑
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	๓
๑. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	๕
๒. คำจำกัดความเกี่ยวกับวินัยการเงินการคลังของรัฐ	๗
๓. วินัยการเงินการคลังของรัฐและกรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย	๑๒
๔. คดีพิพาทเกี่ยวกับวินัยการเงินการคลังของรัฐ	๓๕
๕. สรุป วิเคราะห์และความเห็น บรรณานุกรม	๔๔
ข. กรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๙	๕๓
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	๕๕
๑. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	๕๗
๒. “กรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ” ตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลัง ของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑	๖๐
๓. ภาพรวมงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ๒๕๖๙ ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๙	๖๒
๔. ข้อเสนอแนะคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ รายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๙	๗๔
๕. ความเห็นและข้อสังเกตเกี่ยวกับ “วินัยการเงินการคลังของรัฐ” ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๙	๗๘
๖. สรุป วิเคราะห์และความเห็น บรรณานุกรม	๘๙

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
ค. ข้อค้ำนึ่งเกี่ยวกับการใช้ “อำนาจของรัฐ” ตามกฎหมาย “นำเงินแผ่นดิน” ไปใช้จ่ายในกิจการของฝ่ายปกครอง	๙๙
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	๑๐๑
๑. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	๑๐๓
๒. หลักในการจัดทำค้ำของงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณ	๑๐๕
๓. หลักในการบริหารงบประมาณรายจ่ายของฝ่ายปกครอง	๑๑๘
๔. การประเมินผลการดำเนินงานและการควบคุมภายใน ของหน่วยรับงบประมาณ	๑๓๒
๕. ฝ่ายปกครองและข้อค้ำนึ่งเกี่ยวกับ : การใช้ “อำนาจของรัฐ” กฎหมาย “นำเงินแผ่นดิน” ไปใช้จ่ายในกิจการของฝ่ายปกครอง	๑๔๒
๖. สรุป วิเคราะห์และความเห็น บรรณานุกรม	๑๕๐



เอกสารวิชาการ

สนับสนุนงานนิติบัญญัติให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

วินัยการเงินการคลังของรัฐ (ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย)



ECONOMIC

SUSTAINABILITY

ร้านนี้รับ



อติวิชญ์ แสงสุวรรณ

สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

พฤศจิกายน ๒๕๖๘

หน้าว่าง

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖๒ บัญญัติให้ “รัฐต้องรักษา วินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคง ยั่งยืน กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ” ประกอบพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลัง พ.ศ. ๒๕๖๑ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นตามนัยของรัฐธรรมนูญดังกล่าว มาตรา ๔ ประกอบมาตรา ๑๑ (๑) และ (๗) กำหนดให้มี “คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ” โดยมีอำนาจ กำหนด วินัยการเงินการคลังเพิ่มเติมจากที่บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้หรือในกฎหมายหมายอื่น เพื่อให้ หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติและมีอำนาจ “กำหนดนโยบายและกำกับดูแลการบริหารจัดการความเสี่ยง ทางการเงินการคลัง” ในกรณีมีการกระทำความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐตามที่กำหนด ไว้ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ ในการส่งลงโทษ มาตรา ๘๐ วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน กำหนดให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน อนึ่ง ตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๘๗ กำหนดให้ “คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน” มีอำนาจส่งลงโทษทางปกครองตามมาตรา ๘๘ วรรคหนึ่ง โดย คำนึงถึงความร้ายแรงแห่งพฤติกรรมที่กระทำผิดและความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำนั้น

อย่างไรก็ดี ด้วย “กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ” ดังกล่าว ให้หมายความรวมถึง วินัยการเงินการคลังของรัฐในการกำหนดวงเงินงบประมาณของรัฐบาลและ หน่วยงานรับงบประมาณตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ และการพิจารณา ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของฝ่ายนิติบัญญัติโดยรัฐสภา ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ การดำเนินนโยบายของรัฐซึ่งเป็น “การกระทำของรัฐบาล” การบริหารงบประมาณและการใช้อำนาจรัฐตามกฎหมายของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ ของรัฐซึ่งเป็น “การกระทำทางปกครอง” อีกทั้ง ในกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติ หน้าที่ที่กฎหมายให้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมายเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น หรือปฏิบัติหน้าที่ โดยทุจริต เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นต้องรับผิดชอบตามประมวลกฎหมายอาญา ดังนั้น ในการพิจารณาให้ อำนาจศาลพิจารณาวินิจฉัยหรือพิพากษาคดีนั้น ยกตัวอย่างเช่น ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบ ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยมีวัตถุประสงค์ คือ “ร่างกฎหมาย” ก่อนประกาศใช้บังคับ กฎหมาย “หลังประกาศใช้บังคับ” หรือกฎหมายที่มีผลใช้บังคับแล้ว หนังสือสัญญาที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ ระหว่างประเทศ และปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรอิสระ ส่วนศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาท หรือ ข้อพิพาท “ระหว่างรัฐ กับเอกชน” ข้อพิพาท “ระหว่างองค์กรของรัฐ” ข้อพิพาทระหว่าง “องค์กรของรัฐกับเจ้าหน้าที่” โดยมี “วัตถุประสงค์” คือ “กฎ” “คำสั่ง” “การกระทำหรือละเว้นการกระทำของเจ้าหน้าที่” ที่ทำให้รัฐ หรือประชาชนได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจได้รับความเดือดร้อนเสียหายและรัฐควรต้องรับผิดชอบ

ต่อการกระทำนั้นด้วย และ “สัญญาทางปกครอง” ส่วนศาลยุติธรรมจะมีอำนาจพิจารณาคดีได้ทั่วทั้งปวง ยกเว้น คดีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจของศาลอื่น โดยมีวัตถุประสงค์ คือ บุคคลผู้ถูกฟ้องและการกระทำที่ถูกฟ้อง โดยจะเป็นไปตามขอบเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาล

อย่างไรก็ตาม แม้พระราชบัญญัติจะเป็นกฎหมายกลางที่กำหนดหลักเกณฑ์ “วินัยการเงินการคลังของรัฐ” ให้ต้องปฏิบัติ แต่พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ ยังมีความไม่ชัดเจนในหลายเรื่อง อาทิ การกำหนดให้อำนาจ “คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน” ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ มีอำนาจพิจารณาลงโทษทางปกครองความผิดเกี่ยวกับ “วินัยการเงินการคลังของรัฐ” การกำหนดให้คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐมีอำนาจกำหนดวินัยการเงินการคลังเพิ่มเติมจากที่บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้หรือในกฎหมายอื่น โดยไม่มีการบัญญัติขอบเขตและกลไกการถ่วงดุลการใช้อำนาจที่สำคัญนี้ไว้ด้วย อีกทั้ง การบังคับใช้กฎหมาย “วินัยการเงินการคลังของรัฐ” มีข้ออยู่ที่เรื่องของกฎหมายเอกเทศอย่างเดียวกันนั้น ยังขึ้นอยู่กับวิชาการทางด้านเศรษฐศาสตร์ที่มีความเป็นศาสตร์ ประกอบปัญหาทางเศรษฐกิจและการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจและนโยบายทางการคลังของรัฐเป็นการดำเนินนโยบายทางการเมืองและการบริหารนโยบายทางเศรษฐกิจที่มีสภาพการณ์เปลี่ยนแปลงไปตามความต้องการทางเศรษฐกิจและข้อเรียกร้องของสังคมให้รัฐใช้อำนาจจัดบริการสาธารณะให้บรรลุผลที่มีความเป็นพลวัตตามวัฏจักรเศรษฐกิจและอภิวินัยไปเร็วกว่าด้วยบทกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษร คดีพิพาทเกี่ยวกับ “กฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐ” จึงไม่สามารถศึกษาแต่เพียงพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ เท่านั้น แต่จำเป็นต้องศึกษากฎหมายอื่น ๆ และจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องอาศัยความรู้จากศาสตร์ในสาขาต่าง ๆ โดยเฉพาะวิชาการทางด้านเศรษฐศาสตร์ การบริหารรัฐกิจ ที่ต้องใช้องค์ความรู้ มาตรฐานทางวิชาการและทักษะความเป็นศาสตร์เฉพาะสาขา ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมายและบรรลุมารกิจและเป้าหมายทางเศรษฐกิจของรัฐ คือ การรักษาการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจควบคู่กับการธำรงรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจให้มั่นคงและยั่งยืน โดยคำนึงถึงความสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) กับประโยชน์ของเอกชน (Private Interest) ในการใช้อำนาจรัฐก้าวล่วงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามหลักกฎหมายมหาชนต่อไป

วินัยการเงินการคลังของรัฐ (ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย)*

อติวิชญ์ แสงสุวรรณ

กลุ่มงานกฎหมาย สำนักกฎหมาย

๑. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ภายหลังวิกฤตการณ์ราคาน้ำมัน (ครั้งแรกในปี พ.ศ.๒๕๑๖ – ๒๕๑๗ และครั้งที่สองในปี พ.ศ. ๒๕๒๒) เศรษฐกิจโลกอยู่ในภาวะถดถอย รัฐบาลประเทศต่าง ๆ จำเป็นต้องดำเนินนโยบายลดรายจ่าย และปรับนโยบายทางเศรษฐกิจเพื่อฟื้นฟูฐานะทางการเงินและฐานะการคลังของรัฐ โดยต้องระมัดระวังและดำรงรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจให้ประเทศอยู่รอดและผ่านพ้นวิกฤติเศรษฐกิจไปได้^๑ อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจดังกล่าว นับตั้งแต่ปลายทศวรรษ ๒๕๓๐ เป็นต้นมา มิติด้านเสถียรภาพทางเศรษฐกิจได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมีนัยสำคัญโดยมีสาเหตุจากการปรับเปลี่ยนระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศตามกระบวนการสากลาณวัตรของทุนและทรัพยากรทางการเงิน (internationalization of finance) ยังผลให้เงินและทุนการเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญมากยิ่งขึ้น อีกทั้ง ด้วยเงินและทุนสามารถเคลื่อนย้ายได้อย่างรวดเร็ว เงินและทุนจึงสร้างความผันผวนทางเศรษฐกิจได้มากยิ่งขึ้น ดังนั้น การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจจึงกลายเป็นปัญหาสำคัญยิ่ง^๒ ประกอบกับยุคหลังวิกฤติทางเศรษฐกิจ รัฐบาลในประเทศต่าง ๆ มีแนวโน้มจะดำเนินนโยบายทางการคลังเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจเพื่อสร้างคະแนนนิยมทางการเมือง โดยเห็นว่าการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจจะสามารถสร้างความเชื่อมั่นทางการเมืองและได้รับความไว้วางใจจากประชาชนเพิ่มมากขึ้น ดังที่ฮาร์โลด วิลสัน (Harold Wilson) ได้กล่าวไว้อย่างน่าสนใจว่า^๓ “ประวัติศาสตร์การเมืองแสดงให้เห็นเป็นที่ประจักษ์ว่า รัฐบาลจะยืนหยัดอยู่ได้และได้รับความไว้วางใจจากประชาชนหรือไม่ขึ้นอยู่กับความสำเร็จในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจเป็นสำคัญ” ดังนั้น นโยบายทางการคลังของแต่ละประเทศในยุคหลังจึงมีความเกี่ยวข้องกับนโยบายทางเศรษฐกิจอย่างแนบแน่น ไม่อาจแยกออกจากกันได้ นโยบายทางเศรษฐกิจและนโยบายทางการคลังจึงเปรียบเสมือนสองเครื่องยนต์หลักที่ทำหน้าที่ในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ คำจุนเศรษฐกิจ ส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ รวมถึงการดำรงรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจให้มั่นคงอย่างยั่งยืน ข้อสรุปดังกล่าวจึงสอดคล้องกับคำกล่าวของฌ็อง โบดีน (Jean Bodin) ที่กล่าวว่า^๔ “การคลังสาธารณะเปรียบเสมือนกับเส้นประสาทของรัฐ” โดยการคลังสาธารณะเป็นทั้งกระดูกสันหลังของนโยบายของรัฐและเป็นเครื่องยนต์ที่ใช้ในการขับเคลื่อนและผลักดันนโยบายทางเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมของรัฐให้เกิดมรรคผล

สำหรับประเทศไทยเพื่อกำหนดทิศทางการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจและนโยบายการคลังให้มีความสมดุลและมีเสถียรภาพ อารังไว้ซึ่งเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ควบคู่กับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมั่นคง

*ความเห็นในรายงานฉบับนี้เป็นความเห็นส่วนตัว สำนักกฎหมายและสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป

^๑เอ็ดมุนด์ พิชัยสนธิ, *การคลังประยุกต์กับการเศรษฐกิจไทยที่เปลี่ยนแปลงไป* (โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๕๕๗) ๑๓.

^๒รังสรรค์ ณะพรพันธุ์, *การบริหารนโยบายเสถียรภาพเศรษฐกิจในอนาคต* (พิมพ์ครั้งที่ ๒, สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๕๕๖) ๓.

^๓จรัส สุวรรณมาลา, *ประชาธิปไตยทางการคลังไทย* (สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๕๘) ๒๘.

^๔เอ็ออาร์ยี่ อังจะนิล, *หลักกฎหมายการคลัง* (พิมพ์ครั้งที่ ๒, วิญญูชน ๒๕๖๕) ๒๑-๒๒.

ทั้งในปัจจุบันและอนาคต อีกทั้ง เพื่อรักษาสมดุลของนโยบายทางเมืองและป้องกันปัญหาผลกระทบทางเศรษฐกิจจากนโยบายประชานิยมที่รัฐบาลแต่ละยุคแต่ละสมัยได้ดำเนินนโยบายเพื่อมุ่งหวังผลทางการเมืองและดำเนินนโยบายทางการคลังที่มุ่งเน้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ละเลยหรือขาดความระมัดระวังและไม่ให้ความสำคัญในการชำระไว้ซึ่งเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในระยะยาว และอาจเป็นความเสี่ยงทางการคลังในอนาคตได้ ด้วยเหตุผลและความจำเป็นดังกล่าว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงได้บัญญัติหลักการควบคุมและตรวจสอบ “วินัยทางงบประมาณและการคลัง” ขึ้นครั้งแรก^๕ กำหนดให้องค์กรตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน โดยมีอำนาจพิจารณาและกำหนดโทษกับผู้ฝ่าฝืนมาตรการควบคุมการเงินการคลังของรัฐซึ่งต่างไปจากเดิมที่องค์กรตรวจเงินแผ่นดินทำได้เพียงรายงานผลการตรวจสอบและชี้มูลความผิดเท่านั้น จนกระทั่งมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ วินัยทางงบประมาณและการคลังจึงได้ถูกเปลี่ยนเป็น “วินัยการเงินการคลังของรัฐ” โดยหลักสำคัญของ “วินัยการเงินการคลังของรัฐ” ตามที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖๒^๖ มีสาระสำคัญใน ๒ ประการ คือ (๑) กำหนดให้ “รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัด” ทั้งนี้ เพื่อให้ “ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืน” และ (๒) กำหนดให้ตรากฎหมายโดย “กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ” อย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับ (ก) “กรอบการดำเนินการทางการคลังและงบประมาณของรัฐ” (ข) “กรอบวินัยการเงินการคลังด้านรายได้และรายจ่ายทั้งเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ (ค) การบริหารทรัพย์สินของรัฐและเงินคงคลัง และ (ง) การบริหารหนี้สาธารณะ

ด้วยความสำคัญของการคลังสาธารณะจะเป็นทั้งกระจกสะท้อนบทบาทและนโยบายของรัฐ และเป็นเครื่องยนต์ที่ใช้ในการขับเคลื่อนและผลักดันนโยบายทางเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมของรัฐให้เกิดมรรคผล ประกอบความไม่แน่นอนของสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและความเป็นพลวัตทางเศรษฐกิจที่มีความผูกพันกับเศรษฐกิจภายนอกประเทศ การเมืองระหว่างประเทศ อีกทั้ง ด้วยนโยบายประชานิยมอื่น ๆ ของ “รัฐบาลเฉพาะกิจ” ที่มีอายุ ๔ เดือน^๗ ในช่วงก่อนการเลือกตั้งในปี ๒๕๖๙ โดยมีนายอนุทิน ชาญวีรกูล ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีที่ได้แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ ๒๙ - ๓๐ กันยายน ๒๕๖๘ ประกาศในคำแถลงนโยบายต่อรัฐสภาตามหนังสือ ที่ นร ๐๕๐๗/๒๕๖๘ ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๖๘ และมีมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง รัฐบาลได้กำหนดนโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจเร่งด่วนภายใต้กรอบวงเงินงบประมาณตามพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๙ อาทิ^๘ โครงการพักชำระหนี้ให้ประชาชน โดยมุ่งเป้าผู้มีหนี้ไม่เกินรายละ ๑๐๐,๐๐๐ บาท รวม ๑ - ๒ ล้านสิทธิ โครงการ “คนละครึ่งพลัส” ภายใต้กรอบวงเงินประมาณ ๔๐,๐๐๐ ล้านบาทใน ๒ กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มผู้อยู่ในระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ๑๑ ล้านคน ที่ยื่นแบบภาษีจะได้รับสิทธิเพิ่มจากเดิม ๕๐:๕๐ เป็น ๖๐:๔๐ โดยจะสมทบ ๒,๔๐๐ บาท และประชาชนเติมเงินอีก ๒,๐๐๐ บาท ใช้จ่ายวันละไม่เกิน ๒๐๐ บาท โดยเป็นกลุ่มได้วงเงินใช้จ่ายสูงสุดเพื่อเป็นแรงจูงใจ และกลุ่มผู้อยู่นอกระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ๙ ล้านคน

^๕ภัทรวรินทร์ บุญชู, ‘ปัญหาการควบคุมตรวจสอบวินัยการเงินการคลังของรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๕๖๒) ๑.

^๖“มาตรา ๖๒ รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืนตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และจัดระบบภาษีให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม”

^๗BBC News ไทย, ‘๙ คำถามน่ารู้ก่อน “รัฐบาล ๔ เดือน” เปิดให้กัปตร ๔ ไบ เลือกลง สส. พ่วง ๒ ประชาชาติ’, (๔ ตุลาคม ๒๕๖๘) <<https://www.bbc.com/thai/articles/cpq๕๘jydp๒๐๐/>> สืบค้นเมื่อ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๖๘.

^๘“อนุทิน ‘อัด ๖ หมื่นล้านฟื้นฟูเศรษฐกิจ ชง ‘क्रम.’ เคาะโอนงบ ทำคนละครึ่ง - พักหนี้’ กรุงเทพฯธุรกิจ (๓ กันยายน ๒๕๖๘) <<https://www.bangkokbiznews.com/business/economic/๑๒๐๐๙๗๙>> สืบค้นเมื่อ ๔ ตุลาคม ๒๕๖๘

ได้รับการเติมเงิน ๒,๐๐๐ บาท ประกอบโครงการที่ใช้งบประมาณงบกลางรายการสำรองจ่ายกรณีฉุกเฉินและจำเป็นเร่งด่วน ประจำปีงบประมาณ ๒๕๖๘ ภายใต้กรอบวงเงิน ๖๒,๐๐๐ ล้านบาท ได้แก่ โครงการ “คนละครึ่งพลัส” จะจัดสรรงบประมาณ ๒๒,๐๐๐ ล้านบาท เพื่อโอนเงินเข้ากองทุนสวัสดิการแห่งรัฐเพื่อเศรษฐกิจและสังคม สำหรับโครงการคนละครึ่งให้ผู้ถือบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ๑๓ ล้านคน และโครงการชำระหนี้รัฐบาลให้ธนาคารเฉพาะกิจของรัฐ ๓๕,๐๐๐ ล้านบาท โดยรัฐบาลชำระหนี้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ จากโครงการในอดีต เช่น จำนำข้าว และชดเชยมันสำปะหลัง รวมทั้งใช้หนี้ธนาคารเฉพาะกิจของรัฐแห่งอื่น เป็นต้น ประกอบกับการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจและนโยบายทางการคลังของรัฐจะมีความแตกต่างจากการบริหารการเงินภาคเอกชนในหลายบริบทไม่ว่าจะเป็นเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ แหล่งที่มาและข้อจำกัดด้านทรัพยากร การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ ความเป็นเจ้าของ ตัวแสดงและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง^๙

เมื่อการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจและนโยบายทางการคลังเป็นการใช้อำนาจของรัฐตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ตามภารกิจของรัฐ คือ การจัดทำบริการสาธารณะบรรลุผล^{๑๐} ประกอบกับการใช้อำนาจของรัฐในการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจและนโยบายทางการคลังดังที่กล่าวมานั้น จำเป็นต้องพิจารณารัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ “วินัยการเงินการคลังของรัฐ” และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐตามหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากการกระทำทางปกครองไม่ว่าจะเป็นกระทำทางกายภาพ (acte matériel) และนิติกรรมทางปกครอง (acte administratif) ต่างเป็น “การใช้อำนาจ” ที่มีอยู่ตามกฎหมายทั้งสิ้น^{๑๑} ดังนั้นเพื่อให้เป็นไปตามบทบาทหน้าที่และอำนาจของสำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ในการสนับสนุนงานวิชาการด้านนิติบัญญัติให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงจำเป็นต้องศึกษา “วินัยการเงินการคลังของรัฐ (ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย)” เพื่อสนับสนุนงานนิติบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร ตามหน้าที่และอำนาจของสำนักกฎหมาย ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อไป

๒. คำจำกัดความเกี่ยวกับวินัยการเงินการคลังของรัฐ

คำว่า “การคลัง” ตรงกับภาษาอังกฤษว่า “public finance” และภาษาฝรั่งเศสใช้คำที่เกือบเหมือนกันว่า “LES FINANCES PUBLIQUES” มีข้อสังเกตคือ^{๑๒} คำว่า “สาธารณะ” หรือ “PUBLIC” และ “PUBLIQUES” ในภาษาอังกฤษและภาษาฝรั่งเศสนั้น มีรากเหง้ามาจากหลักกฎหมายโรมันในเรื่อง “RES PUBLICA” อันมีนัยความหมายเหมือนกันคือ ความเป็น “ส่วนกลาง” หรือ “กองกลาง” หรือ “เพื่อประโยชน์ของประชาชนเป็นใหญ่” ขณะที่คำว่า “finance” คำเดียวแปลว่า “การเงิน” ดังนั้นคำว่า “public finance” จึงมักจะถูกแปลเป็นภาษาไทยว่า “การเงินสาธารณะ” ซึ่งก็มีความหมายเดียวกันกับคำว่า “การคลัง” อย่างไรก็ตาม

^๙ศีกานต์ อัสระชัยยศ, *หลักงบประมาณและการคลังสาธารณะ* (โรงพิมพ์ธรรมศาสตร์ ๒๕๖๖) ๑๒.

^{๑๐}คำว่า บริการสาธารณะ ศ.ดร.ประยูร กาญจนดุล ได้ให้ความหมายการสาธารณะไว้ว่า “การสาธารณะ (service public) หมายถึงกิจการที่อยู่ในความอำนาจหรือในความควบคุมของฝ่ายปกครอง อันจัดให้มีขึ้นเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน” ใน ประยูร กาญจนดุล, *กฎหมายปกครอง* (มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง ๒๕๕๕) ๖๗.

^{๑๑}บรรศักดิ์ อูวรรณโณ, ‘แนวความคิดเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง’ ใน คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (บรรณาธิการ) *รวมบทความเนื่องในโอกาสครบรอบ ๘๔ ปี ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนดุล* (นิติธรรม ๒๕๕๐) ๔ (๓-๕๗).

^{๑๒}ปรีชา สุวรรณทัต, *วิชาธรรมศาสตร์ว่าด้วยการคลัง* (พิมพ์ครั้งที่ ๒, วิญญูชน ๒๕๕๔) ๑.

คำว่า “public finance” ยังมักจะถูกแปลว่า “การคลังสาธารณะ” ซึ่งจริง ๆ คำว่า “การคลัง” คำเดียวก็มีความหมายหรือนัยของ “ความเป็นสาธารณะ” เป็นเรื่อง “การเงินของสาธารณะ” หรือ “การเงินของแผ่นดิน” อยู่แล้ว ฉะนั้นจึงไม่จำเป็นต้องใส่คำว่า “สาธารณะ” ซ้ำเข้าไปต่อท้ายคำว่า “การคลัง” ที่มีความหมายสมบูรณ์ในตัวเองอยู่แล้ว

โดยวิชาการคลังเป็นวิชาที่มีลักษณะเป็นสหวิทยาการซึ่งมีความเกี่ยวพันกันระหว่างศาสตร์ด้านต่าง ๆ อย่างน้อยสามศาสตร์^{๓๓} ได้แก่ (๑) การบริหารรัฐกิจ หรือ รัฐประศาสนศาสตร์ โดยเป็นวิชาที่ศึกษาเรื่องการบริหารการคลัง (fiscal administration) การบริหารงบประมาณ (public expenditure management) เพื่อนำไปสู่การมีวินัยทางการคลัง (fiscal discipline) การบริหารความเสี่ยงทางการคลัง (fiscal risk management) ไปจนถึงเรื่องความโปร่งใสทางการคลัง (fiscal transparency) (๒) เศรษฐศาสตร์ โดยเป็นวิชาที่ศึกษาถึงรายได้ รายจ่ายและการก่อหนี้สาธารณะของรัฐบาลเพื่อเป็นเครื่องมือในการทำให้ระบบเศรษฐกิจบรรลุเป้าหมายที่สำคัญ ๔ ประการคือ การจัดสรรทรัพยากรที่เป็นธรรม การกระจายรายได้อย่างทั่วถึง การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (๓) นิติศาสตร์ โดยเป็นวิชาที่ศึกษาหลักกฎหมายเกี่ยวกับการคลัง วิธีการงบประมาณ การภาษีอากร โดย ฮิว ดาลตัน (Hugh Dalton) ได้ให้คำนิยามของคำว่า “การคลัง” ไว้ในหนังสือ “The Principles of Public Finance” ค.ศ. ๒๐๐๓ (พ.ศ. ๒๕๔๖) ว่า “วิชาการคลังเป็นหนึ่งในบรรดาหลาย ๆ วิชาที่มีพรมแดนเนื้อหาอยู่ระหว่างเศรษฐกิจและการเมืองเป็นการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องรายได้และรายจ่ายของรัฐบาล และการปรับตัวซึ่งกันและกันระหว่างรายได้กับรายจ่าย และหลักวิชาการคลังก็คือ หลักการโดยทั่วไปที่วางอยู่บนเรื่องดังกล่าว” ความเป็นสหวิทยาการของวิชาการคลังจึงทำให้การศึกษาวินัยการคลังด้านใดด้านหนึ่ง (approach) ไม่อาจทำได้อย่างสมบูรณ์ ดังนั้นผู้ศึกษาที่จะศึกษาวินัยการคลังไม่ว่าจะเป็นนักนิติศาสตร์ นักรัฐศาสตร์ หรือนักเศรษฐศาสตร์ จึงควรศึกษาวินัยการคลังในมิติอื่น ๆ เช่นเดียวกับการศึกษาเศรษฐศาสตร์การคลัง รัฐศาสตร์การคลัง^{๓๔}

แต่เดิมคำว่า “วินัยทางการคลัง” มาจากคำเต็มในรัฐธรรมนูญว่า “กรอบวินัยการเงินการคลังและงบประมาณ” ไม่อาจกำหนดคำนิยามได้จากกฎหมายการเงินและการคลังได้ แต่มักจะได้ยินการกล่าวถึงคำว่า “การรักษาวินัยการเงินและการคลัง” อยู่เสมอ โดยคำว่า “วินัยการเงินและการคลัง” หรือ คำว่า “วินัยที่เกี่ยวกับการเงินและการคลัง” นี้ไม่มีนิยาม คำจำกัดความที่ชัดเจนแต่จะได้ยินคำพูดนี้อยู่เสมอ ๆ ในลักษณะการวิพากษ์วิจารณ์นโยบายของรัฐบาลที่เกี่ยวกับการเงินการคลัง แต่ปัจจุบัน คำว่า “วินัยการเงินและการคลัง” ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดแล้ว ส่วน “วินัยการเงินและการคลัง” จะสมบูรณ์หรือไม่เป็นอีกปัญหาหนึ่งที่จะต้องวิเคราะห์กันต่อไป อย่างไรก็ตาม มิใช่หมายความว่า “วินัยการเงินและการคลัง” ไม่เคยมีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับ “กรอบวินัยการเงินการคลัง” ในหลักกฎหมายการคลังในรัฐธรรมนูญในอดีตมาก่อน เพราะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๕ ที่เรียกกันว่าฉบับถาวร ๑๐ ธันวาคม ๒๔๗๕ ก็ได้มีปฐมบทหลักประชาธิปไตยในการจ่ายเงินแผ่นดินที่เป็นของปวงชนชาวสยามตามอุดมคติในความเป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ว่าเงินภาษีอากรของประชาชนนั้นคือ “เงินของประชาชน โดยประชาชนและ

^{๓๓}ชาญชัย แสวงศักดิ์, *กฎหมายเกี่ยวกับวินัยการเงินการคลังของรัฐ วิธีการงบประมาณและการตรวจเงินแผ่นดิน* (พิมพ์ครั้งที่ ๒, วิญญูชน ๒๕๖๓) ๒๕.

^{๓๔}ปรีชา สุวรรณทัต, *วิชาธรรมศาสตร์ว่าด้วยการคลัง* (พิมพ์ครั้งที่ ๒, วิญญูชน ๒๕๕๔) ๒๔.

เพื่อประชาชน”^{๑๕} โดยมีมาตรา ๓๗ ได้กำหนดเรื่องการจัดทำงบประมาณแผ่นดินประจำปีไว้เป็นหลักนิติรัฐในการตราพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายแผ่นดินอันเป็นปฐมบทนี้ เป็นการยืนยันว่า การปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น รัฐสภาในฐานะเป็นผู้แทนของราษฎรจะต้องเป็นผู้อนุญาตและควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของรัฐ อย่างไรก็ตาม ต้องทำความเข้าใจก่อนว่า หลักกฎหมายการคลังมหาชนนั้น จะมีลักษณะพิเศษต่างจากกฎหมายเอกชน กฎหมายอาญา^{๑๖} คือ กฎหมายการคลังมหาชนเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการพัฒนา กฎหมายการคลังมหาชนจึงมีความเป็นพลวัตที่เคลื่อนไหวอยู่ตลอดเวลา มีสภาพหยุดบังคับกับที่ (statics) และผันแปรซับซ้อน (dynamics) ที่ไม่เป็นทบบังคับตายตัวแต่มีความยืดหยุ่นในตัว โดยทั่วไปจำเป็นต้องพิจารณาในสองส่วนคือ กฎหมายการคลังมหาชนที่เป็นส่วนบังคับซึ่งได้แก่ “หลักเฉพาะ” ในการจ่ายเงินแผ่นดิน เงินคงคลัง^{๑๗} และการจ่ายเงินหรือก่อนนี้ผูกพันงบประมาณรายจ่าย ในการกู้เงินก็มีเพดานอย่างสูงกำหนดไว้ในกฎหมายวิธีงบประมาณและกฎหมายบริหารหนี้สาธารณะที่ถือว่าเป็น “วินัยการคลังที่สำคัญอย่างหนึ่ง” ที่เป็นรูปธรรมตามกฎหมาย

ในทางเศรษฐศาสตร์ คำว่า “วินัยทางการคลัง” เป็นถ้อยคำทางเทคนิคสำหรับใช้อธิบายพฤติกรรมของรัฐที่จะควบคุมการดำเนินการทางงบประมาณหรือการใช้จ่ายงบประมาณ โดยเพื่อรักษาดุลยภาพระหว่างรายได้กับค่าใช้จ่ายและหนี้สาธารณะเท่าที่จำเป็นและตามความสามารถในการชำระหนี้สาธารณะเท่าที่จำเป็นและตามความสามารถในการชำระหนี้ซึ่งมีอิทธิพลมาจากแนวคิดเศรษฐศาสตร์สำนักคลาสสิก (classic economic) ที่เน้นให้ความสำคัญเรื่องความสมดุลระหว่างรายได้กับรายจ่าย หรือการใช้งบประมาณแบบสมดุล (balanced budget) และการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ทางกฎหมายการคลังอย่างเคร่งครัด^{๑๘} อย่างไรก็ตาม การให้ความหมายของวินัยทางการคลังสัมพันธ์กับสำนักคิดทางเศรษฐศาสตร์ และสถานการณ์ทางเศรษฐกิจในเวลานั้น ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่ ๑ - ๒ รัฐมีบทบาทเพิ่มขึ้นจากอิทธิพลแนวคิดแบบเคนส์ (Keynesian)^{๑๙}

^{๑๕}ปรีชา สุวรรณทัต, คำอธิบายกรอบวินัยกฎหมายการเงินการคลังมหาชนที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ (วิญญูชน ๒๕๕๓) ๙๔.

^{๑๖}ปรีชา สุวรรณทัต, วิชาเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการคลัง (พิมพ์ครั้งที่ ๒, วิญญูชน ๒๕๕๔) ๑๑๔-๑๑๕.

^{๑๗}เงินคงคลัง พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๙๑ มีได้บัญญัตินิยามไว้อย่างชัดเจน เงินคงคลังจึงเป็นศัพท์ทางวิชาการ โดยศุภชัย พิเศษวานิช ได้เสนอคำนิยามว่า “เงินคงคลังหมายความถึงเงินที่รัฐมีไว้เพื่อการใช้จ่ายในการดำเนินงานของรัฐ” ส่วนวันทนา เสงสกุล อธิบายว่า เงินคงคลัง หมายถึง “ปริมาณเงินที่รัฐบาลมีอยู่ในคลัง ณ ขณะใดขณะหนึ่ง” และ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ อธิบายว่า “เงินคงคลัง หมายถึง รายรับเหลือจ่ายสะสมของรัฐบาลในขณะใดขณะหนึ่ง รายรับรายจ่ายตามคำนิยามนี้ครอบคลุมทั้งรายรับเงินในงบประมาณและรายรับเงินนอกงบประมาณ เงินคงคลังจึงเป็นตัวแปรค่าไร้กระแส (stock variable) ซึ่งปราศจากมิติเวลา (time dimension) และอ้างอิงทางสถิติ เงินคงคลังจึงต้องระบุว่าเป็นสถิติเมื่อวันใด” , ใน รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, เงินคงคลังในระบบเศรษฐกิจไทย พร้อมด้วยภาคผนวกว่าด้วยกฎหมายการคลังที่สำคัญ (สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๕๒๘) ๖-๗, ๑๖๙.

^{๑๘}เขมภัทร ทฤษฎีกุณ, ‘สภาพบังคับของกฎหมายวินัยทางการคลังของประเทศไทย THE LEGAL ENFORCEMENT OF FISCAL RESPONSIBILITY LAW IN THAILAND’(เมษายน - มิถุนายน ๒๕๖๖), บัณฑิตศึกษานิติศาสตร์ ๑๒๓-๑๒๔.

^{๑๙}แนวคิดของสำนัก Keynes เริ่มหมดความสามารถในการอธิบายและเสนอแนวนโยบายในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจแนวคิดที่เรียกว่า “ฉันทามติแห่งวอชิงตัน” (Washington Consensus) ซึ่งเป็นคำที่คิดขึ้นโดย จอห์น วิลเลียมสัน (John Williamson) จึงได้เข้ามามีบทบาทในการนำเสนอแนวนโยบาย (policy menu) ในการปฏิรูปเศรษฐกิจและแก้ปัญหาหนี้สาธารณะ ซึ่งแนวนโยบายดังกล่าวประกอบไปด้วยชุดของนโยบาย ๑๐ ชุด โดยนโยบายชุดหนึ่งที่วิลเลียมสันได้เสนอ คือ การรักษา “วินัยทางการคลัง” ซึ่งหมายถึงการลดการขาดดุลงบประมาณ (fiscal deficit) ตามความหมายกว้างของการรักษาวินัยทางการคลัง ซึ่งไม่เจาะจงให้หมายถึง การใช้งบประมาณแบบสมดุล (balanced budget) ต่อมาในภายหลังธนาคารโลกและ IMF ได้แนะนำให้ประเทศกำลังพัฒนาและประเทศต่างๆ ที่มีการใช้จ่ายเกินตัวและมีการขาดดุลงบประมาณในระดับสูง ให้ยึดถือวินัยทางการคลังตามความหมายแคบ โดยการกำหนดให้ใช้งบประมาณสมดุล เนื่องจากการใช้งบประมาณขาดดุลอาจจะสร้างแรงกดดันของเงินเฟ้อและทำให้ดุลบัญชีเดินสะพัดขาดดุล ใน สมชัย สัจจพงษ์ และคณะ, ‘รายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report) โครงการวิจัย เรื่อง การศึกษาวินัยทางการคลังของประเทศไทย (อดีตสู่ปัจจุบัน) และแนวทางในการเสริมสร้างวินัยทางการคลังตามหลักสากล’ (สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กันยายน ๒๕๕๑) ๒-๔.

ที่สนับสนุนให้รัฐเข้ามามีบทบาททางเศรษฐกิจผ่านการใช้จ่ายงบประมาณ ซึ่งอาจทำให้รัฐบาลเกิดการขาดดุลทางงบประมาณจากการก่อหนี้สาธารณะเพื่อนำเงินมาใช้จ่าย ทำให้ในบริบทนี้งบประมาณแผ่นดินมีอาจต้องอยู่ในภาวะสมดุลเสมอ แต่ขึ้นอยู่กับสภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจในขณะนั้น ลักษณะดังกล่าวสะท้อนภาพของวินัยทางการคลังที่ไม่ใช่หลักการที่รัฐบาลต้องยึดถืออย่างเคร่งครัดตลอดเวลา แต่ขึ้นอยู่กับสภาวะการณ์และเป้าหมายทางเศรษฐกิจที่ต้องการจะบรรลุในช่วงเวลานั้น

ปัจจุบันความหมายของวินัยทางการคลังได้ขยายขอบเขตออกไปกว้างกว่าความหมายแบบดั้งเดิมที่เน้นการควบคุมดุลยภาพของงบประมาณในปีงบประมาณปัจจุบัน มาสู่การจัดทำแผนการใช้งบประมาณระยะยาว (multi-year perspective on budgeting) และการใช้กลไกต่าง ๆ เพื่อรักษาเสถียรภาพและความมั่นคงยั่งยืนทางการคลังตามวัฏจักรเศรษฐกิจ วินัยทางการคลังในปัจจุบันจึงมุ่งไปที่เรื่องของความสามารถของรัฐบาลที่จะรักษาเสถียรภาพทางการคลังและชำระไว้ซึ่งความแข็งแกร่งทางการคลังในระยะยาว โดยมีองค์ประกอบ ๒ ด้าน คือ ด้านผลสัมฤทธิ์ของงบประมาณระยะปานกลาง และด้านกลไกการรักษาความเข้มแข็งทางการคลังและการรักษาเสถียรภาพตามวัฏจักรเศรษฐกิจ ที่รวมถึงการบริหารจัดการทางการคลังในเชิงกระบวนการให้เป็นไปโดยโปร่งใสและมีเหตุผล “วินัยทางการคลัง” ในความหมายนี้จึงหมายถึง หลักการซึ่งกำหนดแนวทางการบริหารการคลังเพื่อรักษาดุลยภาพระหว่างรายได้และรายจ่ายของรัฐบาลและควบคุมการก่อหนี้สาธารณะ โดยไม่ก่อให้เกิดภาระทางการคลังต่องบประมาณในอนาคต รวมถึงไปถึงการใช้จ่ายงบประมาณให้เป็นไปอย่างเหมาะสมมีประสิทธิภาพโดยคำนึงถึงความมั่นคงและเสถียรภาพทางการคลังและสอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมายการคลังต่าง ๆ^{๒๐} กล่าวคือ โดยกฎหมายการคลังเป็นกฎหมายที่ว่าด้วยแนวนโยบายและวิธีปฏิบัติทั้งหลาย อันได้แก่ วิธีการได้มาซึ่งรายได้และวิธีการใช้จ่ายหรือการบริหารการคลัง โดยศึกษาทั้งทางด้านทฤษฎีและวิธีปฏิบัติที่มีความสัมพันธ์หรือเกี่ยวเนื่องด้านเงินสาธารณะโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อบรรลุภารกิจที่เป็นประโยชน์สาธารณะ กฎหมายการคลังจึงเป็นกฎเกณฑ์ทางการคลังที่จำเป็นและสำคัญเพื่อให้รัฐใช้เป็นกลไกในการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจและนโยบายทางการคลังบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายดังกล่าว โดยพิจารณาจากกรอบทางการคลังใน ๓ ลักษณะ คือ รายจ่ายสาธารณะ รายได้สาธารณะ และหนี้สาธารณะ อย่างไรก็ตาม การกำหนดกฎเกณฑ์ทางการคลังนั้นเป็นเพียงเงื่อนไขที่จำเป็นในการสร้างความยั่งยืนทางการคลังและเสถียรภาพทางการคลัง การมีกฎเกณฑ์ทางการคลังนั้นไม่ได้ประกันว่ารัฐบาลจะสามารถรักษา “วินัยทางการคลัง” ได้ โดยรัฐบาลใดที่สามารถปฏิบัติตามกฎเกณฑ์หรือเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้ในระยะปานกลางและระยะยาวเท่านั้น จึงจะนับได้ว่ารัฐบาลนั้นสามารถรักษาวินัยทางการคลังได้สำเร็จ^{๒๑}

^{๒๐}สมชัย สัจจพงษ์ และคณะ, ‘รายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report) โครงการวิจัย เรื่อง การศึกษาวินัยทางการคลังของประเทศไทย (อดีตสู่ปัจจุบัน) และแนวทางในการเสริมสร้างวินัยทางการคลังตามหลักสากล’ (สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กันยายน ๒๕๕๑) ๑๒๔-๑๒๕.

^{๒๑}โดยทั่วไปแล้วกฎเกณฑ์ทางการคลัง (fiscal rule) หรือ กฎนโยบายการคลัง (fiscal policy rule) เป็นเป้าหมายในการดำเนินนโยบายการคลัง ซึ่งใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมดูแลและสร้างความยั่งยืนทางการคลัง เสถียรภาพทางการคลัง และใช้เพื่อรองรับหรือป้องกันผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงในระบบเศรษฐกิจทั้งในประเทศและต่างประเทศ เช่นเดียวกับกฎนโยบายการเงิน (monetary policy rule) หรือกฎเกณฑ์ทางการเงิน (monetary rule) เช่น การกำหนดเงินเพื่อของธนาคารกลางเป็นเป้าหมายในการดำเนินนโยบายการเงิน ในสมชัย สัจจพงษ์ และคณะ, ‘รายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report) โครงการวิจัย เรื่อง การศึกษาวินัยทางการคลังของประเทศไทย (อดีตสู่ปัจจุบัน) และแนวทางในการเสริมสร้างวินัยทางการคลังตามหลักสากล’ (สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กันยายน ๒๕๕๑) ๒-๔.

เมื่อพิจารณาตามหลักการดังกล่าว วิชาการคลังและกฎหมายการคลังจึงเป็นวิชาหนึ่งในบรรดาหลาย ๆ วิชา ที่มีพรมแดนเนื้อหาอยู่ระหว่างเศรษฐกิจและการเมือง โดยเป็นการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องรายได้และรายจ่ายของรัฐบาล และการปรับตัวกันระหว่างรายได้กับรายจ่าย โดยเป็นเรื่องการเงินของแผ่นดิน โดยการคลังมีวัตถุประสงค์ที่จะอธิบายและวิเคราะห์กฎเกณฑ์ที่เป็นพื้นฐานขององค์กรและวิธีการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐในอันที่จะปฏิบัติการกิจด้านบริการสาธารณะต่าง ๆ ของตนโดยใช้กลไกทางการเงินในการดำเนินการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ในหน้าที่และอำนาจของตน โดยการคลังสาธารณะจะเป็นทั้งกระจกสะท้อนบทบาทและนโยบายของรัฐและเป็นเครื่องยนต์ที่ใช้ในการขับเคลื่อนและผลักดันนโยบายทางเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมของรัฐให้เกิดมรรคผล^{๒๒} วินัยทางการคลัง (fiscal discipline) จึงเป็น “การรักษาสภาพของการมีดุลยภาพระหว่างรายได้และรายจ่ายของรัฐบาล”^{๒๓} ทั้งในปัจจุบันและในอนาคตให้อยู่ในระดับที่สมดุลกับขีดความสามารถในการจัดหารายได้ของรัฐบาล อีกทั้ง หากรัฐบาลใช้จ่ายเงินอย่างโดยมุ่งหวังผลคะแนนนิยมทางการเมืองเพียงด้านเดียวในลักษณะ “เจ้าบุญทุ่ม” ในระยะยาวอาจจะก่อให้เกิดภาระหนี้สินล้นพ้นตัว รัฐบาลที่จะเข้ามาดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจและนโยบายทางการคลังเพื่อจัดทำ การจัดบริการสาธารณะหรือแก้ไขปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจที่มีลักษณะเป็นวงรอบตามวัฏจักรเศรษฐกิจรัฐบาลจะมีความสามารถในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจได้ลดน้อยลงและรัฐจะมีความเสี่ยงทางการคลังเพิ่มมากขึ้น

อย่างไรก็ดี หากรัฐบาลสามารถหารายได้เพื่อนำมาชดเชยรายจ่ายที่เพิ่มได้แล้วนั้น ฐานะทางการคลังของรัฐก็คงมิได้รับผลกระทบมากนัก แต่เมื่อใดที่รัฐบาลประสบปัญหาในการจัดหารายได้และยังคงใช้จ่ายอย่างสิ้นเปลืองโดยมิได้คำนึงถึงรายรับ ประกอบสถานการณ์ทางเศรษฐกิจที่มีผลกระทบต่อการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาล ปัญหาการขาดวินัยทางการคลังย่อมทวีความรุนแรง ภาระหนี้สาธารณะเพิ่มสูงขึ้น ท้ายที่สุดประชาชนจะได้รับผลร้ายทางเศรษฐกิจโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ดังตัวอย่างของประเทศไทยในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจปี ๒๕๔๐ และในอีกหลายประเทศดังที่กล่าวในลำดับถัดไป ดังนั้น การรักษาวินัยทางการคลังจึงเป็นปัจจัยสำคัญในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ลดความเปราะบางทางเศรษฐกิจ อันเกิดจากปัญหาการขาดวินัยการเงินการคลังเพื่อหวังผลสัมฤทธิ์ของนโยบายทางการเมืองในระยะสั้น โดยมิได้คำนึงถึงผลกระทบของนโยบายจากการใช้อำนาจดุลพินิจดำเนินนโยบายการคลังแบบขาดดุลอย่างต่อเนื่อง อาจก่อให้เกิดปัญหาหนี้สาธารณะสูงขึ้น ฐานะทางการคลังแยลง สุดท้ายรัฐบาลไม่อาจแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจที่มีความผันผวนหรือไม่สามารถขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจหรือแก้ไขปัญหาความผันผวนทางเศรษฐกิจไปในทิศทางที่ต้องการนั้นได้ ความเชื่อมั่นของรัฐบาลก็จะลดลงตามไปด้วย ดังนั้น หลักการสำคัญในการรักษาวินัยทางการเงินการคลังของรัฐ การดำเนินนโยบายการคลังแบบต่อต้านวัฏจักรเศรษฐกิจ^{๒๔} โดยรัฐบาลควรดำเนินนโยบายการคลังแบบหดตัวในช่วงที่เศรษฐกิจเฟื่องฟู และดำเนินนโยบายการคลังแบบขยายตัวในช่วงที่เศรษฐกิจตกต่ำ เพื่อสนับสนุนให้ภาคการคลังมีสถานะทางการคลังที่แข็งแกร่งและมีเสถียรภาพ สามารถเป็นเสาหลักในการพัฒนาประเทศและลดความผันผวนทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้การดำเนินนโยบายการคลังที่ดีควรยึดหลักธรรมาภิบาล

^{๒๒} เอื้ออารีย์ อังจะนิล, *หลักกฎหมายการคลัง* (พิมพ์ครั้งที่ ๒, วิญญูชน ๒๕๖๕) ๒๑-๒๒.

^{๒๓} วีระศักดิ์ เครือเทพ, *ความเสี่ยงทางการคลังของรัฐ กรอบวิเคราะห์เบื้องต้น พร้อมวิเคราะห์ร่างรัฐธรรมนูญ หมวดการเงิน การคลังและการงบประมาณ* (ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๕๐) ๕๒.

^{๒๔} สมชัย สัจจพงษ์ และคณะ, ‘รายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report) โครงการวิจัย เรื่อง การศึกษาวินัยทางการคลังของประเทศไทย (อดีตสู่ปัจจุบัน) และแนวทางในการเสริมสร้างวินัยทางการคลังตามหลักสากล’ (สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กันยายน ๒๕๕๑) ๖-๒.

มีการบริหารจัดการเพื่อลดความเสี่ยงทางการคลัง ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว และรัฐบาลต้องดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายที่ได้ประกาศไว้ หากไม่สามารถดำเนินการได้ต้องแจ้งเหตุผลและความจำเป็นแก่สาธารณชน

ผู้ศึกษาเห็นว่า วินัยทางการคลังของรัฐและกรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐจะเป็นกฎเกณฑ์ทางการคลังในการกำกับ ควบคุมและตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของแผ่นดินเพื่อการธำรงไว้ซึ่งเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ โดยคำนึงถึงความสมดุลของรายได้ รายจ่าย และหนี้สาธารณะของแผ่นดิน ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารการคลังของประเทศบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจที่สำคัญ ๔ ประการคือ การจัดสรรทรัพยากรที่เป็นธรรม การกระจายรายได้อย่างทั่วถึง การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ อันจะเป็นการบรรลุภารกิจหรือเป้าหมายของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะให้บรรลุผลนั่นเอง นอกจากนี้ กรอบวินัยการเงินการคลังยังจะเป็นข้อเรียกร้องหนึ่งจากทุกภาคส่วนให้รัฐบาลบริหารนโยบายเศรษฐกิจแทรกแซงระบบเศรษฐกิจ โดยพยายามรักษาความสมดุลของอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจควบคู่กับการรักษาเสถียรภาพตามวัฏจักรเศรษฐกิจ โดยดำเนินนโยบายอย่างระมัดระวังมิให้ประเทศเกิดปัญหาวิกฤตทางการคลัง เพื่อสนับสนุนให้ภาคการคลังมีสถานะทางการคลังที่แข็งแกร่งและมีเสถียรภาพ สามารถเป็นเสาหลักในการพัฒนาประเทศและลดความผันผวนทางเศรษฐกิจ โดยการดำเนินนโยบายการคลังที่ดีควรยึดหลักธรรมาภิบาล มีการบริหารจัดการเพื่อลดความเสี่ยงทางการคลัง ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว กรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐจึงต้องมีความเป็นพลวัต ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงไปตามวัฏจักรเศรษฐกิจที่มีลักษณะผันผวนซึ่งเกิดขึ้นได้อยู่เสมอ ดังนั้น เพื่อสร้างความเจริญเติบโตควบคู่กับการธำรงรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจได้อย่างสมดุลและเหมาะสม จึงเป็นอำนาจและหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายในการดำเนินนโยบายสาธารณะและจัดทำบริการสาธารณะให้มีความต่อเนื่อง เสมอภาค และปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน โดยกรอบวินัยการเงินการคลังจะมีตัวชี้วัดทางการคลังประกอบด้วย ๔ ตัวชี้วัด ได้แก่ ด้านรายได้ ด้านรายจ่ายและงบประมาณ ด้านดุลการคลัง และด้านการก่อหนี้และหนี้คงค้าง

๓. วินัยการเงินการคลังของรัฐและกรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

วินัยทางการเงินการคลังและงบประมาณของรัฐได้นำมาบัญญัติเป็น “หมวด” ครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยกำหนดไว้ในหมวด ๘ “หมวด ๘ ว่าด้วยการเงินการคลังและงบประมาณ” โดยบัญญัติหลักการสำคัญไว้ในมาตรา ๘๔ วรรคหนึ่ง (๓)^{๒๕} ประกอบมาตรา ๑๖๗ วรรคสาม^{๒๖} ในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของรัฐให้รัฐควบคุมให้มีการรักษาวินัยการเงินการคลังเพื่อสนับสนุน

^{๒๕}มาตรา ๘๔ รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ ดังต่อไปนี้

...

“(๓) ควบคุมให้มีการรักษาวินัยการเงินการคลังเพื่อสนับสนุนเสถียรภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ปรับปรุงระบบการจัดเก็บภาษีอากรให้มีความเป็นธรรมและสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจและสังคม”

...

^{๒๖}มาตรา ๑๖๗ วรรคสาม ความว่า

ให้มีกฎหมายการเงินการคลังของรัฐเพื่อกำหนดกรอบวินัยการเงินการคลัง ซึ่งรวมถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการวางแผนการเงินระยะปานกลาง การจัดทำรายได้ การกำหนดแนวทางในการจัดหางบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน การบริหารการเงินและ

เสถียรภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดย “ให้มีกฎหมายการเงินการคลังของรัฐ เพื่อกำหนดกรอบวินัยการเงินการคลัง” ทั้งนี้ การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้นำเรื่องการรักษาวินัยการเงินการคลังของรัฐไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นมีสาเหตุมาจากรัฐที่ผ่านมาได้ดำเนินนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินโดยมุ่งสร้างความนิยมทางการเมือง หรือ “นโยบายประชานิยม” และมีผลกระทบต่อวินัยการเงินการคลัง โดยไม่คำนึงถึงความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศในระยะยาว^{๒๗} อันจะนำไปวิกฤตทางการคลังดังเช่นที่เคยเกิดขึ้นแล้วในหลายประเทศ จึงได้มีการเสนอให้มีการบัญญัติเรื่องการรักษาวินัยการเงินการคลังของรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญ

สำหรับประเทศไทย นโยบายประชานิยมได้มีเกิดขึ้นมานานแล้วตั้งแต่รัฐบาลพลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ ที่แก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของประเทศด้วยวิธีการจัดตั้ง “องค์การสรรพอาหาร” ขึ้นเพื่อซื้อสินค้าที่จำเป็นแก่การดำรงชีพของประชาชน แม้การจัดตั้ง “องค์การสรรพอาหาร” จะสร้างความพึงพอใจแก่ประชาชนเป็นอย่างมาก แต่โครงการดังกล่าวประสบปัญหาการขาดทุนอย่างต่อเนื่อง ในสมัยรัฐบาลหม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้นำนโยบายประชานิยมมาใช้อีกครั้ง เช่น การรักษาพยาบาลไม่เสียค่าใช้จ่าย การใช้จ่ายเงินเพื่อพัฒนาสภาพตำบล ๒,๕๐๐ ล้านบาท โครงการสร้างงานในชนบทตามนโยบายที่ถูกขนานนามว่า “นโยบายเงินผัน” เป็นต้น ต่อมารัฐบาลในอีกหลายรัฐบาลได้นำนโยบายประชานิยมมาใช้ตลอดมาจนกระทั่งรัฐบาลของพรรคไทยรักไทยได้มีการนำเสนอนโยบายประชานิยมในช่วงการรณรงค์หาเสียงและได้รับชัยชนะจากประชาชนอย่างท่วมท้น จึงเกิดข้อถกเถียงและนโยบายประชานิยมได้ถูกนำมาใช้โจมตีนโยบายทางการเมืองของฝ่ายตรงข้าม^{๒๘} ทั้ง ๆ ที่ นโยบายดังกล่าวอาจจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนและไม่ขัดต่อกรอบวินัยทางการคลังแต่อย่างใด แต่ “ประชานิยม” กลายเป็นวาทกรรมที่ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการแสวงหาประโยชน์ทางการเมืองตลอดมา วาทกรรมดังกล่าวจึงอาจเป็นอุปสรรคในการลดความเหลื่อมล้ำของคนในสังคม และทำให้การปฏิรูประบบสวัสดิการภาครัฐไม่สำเร็จ^{๒๙}

ทรัพย์สิน การบัญชี กองทุนสาธารณะการกอบกู้หรือการดำเนินการที่ผูกพันทรัพย์สินหรือภาระทางการเงินของรัฐ หลักเกณฑ์การกำหนดวงเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น และการอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะต้องใช้เป็นกรอบในการจัดหารายได้ กำกับการใช้จ่ายเงินตามหลักการรักษาเสถียรภาพ พัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน และความเป็นธรรมในสังคม

^{๒๗}ชาญชัย แสวงศักดิ์, กฎหมายเกี่ยวกับวินัยการเงินการคลังของรัฐ วิธีการงบประมาณและการตรวจเงินแผ่นดิน (พิมพ์ครั้งที่ ๒, วิทยุชน ๒๕๖๓) ๔๓-๔๕.

^{๒๘}นโยบายประชานิยมในแต่ละรัฐบาล อาทิ รัฐบาลพลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ ได้นำนโยบายประชานิยมมาใช้ครั้งแรกโดยการจัดตั้ง “องค์การสรรพอาหาร” เพื่อ ซื้อสินค้าที่จำเป็นแก่การดำรงชีพในราคาสูงมาขายให้กับประชาชนในราคาที่เหมาะสม รัฐบาลหม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช เช่น นโยบายเงินผัน การรักษาพยาบาลไม่เสียค่าใช้จ่าย โครงการพัฒนาสภาพตำบล ๒,๕๐๐ ล้านบาท เป็นต้น รัฐบาลทักษิณ ชินวัตร เช่น โครงการประกันราคาพืชผล โครงการกองทุนหมู่บ้าน โครงการเอื้ออาทรต่าง ๆ หรือการจัดสรรเงินรายได้จากการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลโดยมิได้มีหลักเกณฑ์การใช้เงินที่เข้มงวด เป็นต้น รัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เช่น โครงการประกันราคาสินค้าเกษตร โครงการเช็คช่วยชาติ โครงการเรียนฟรี โครงการเบี้ยผู้สูงอายุ เป็นต้น รัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เช่น โครงการพักหนี้เกษตรกร ค่าแรงขั้นต่ำ เงินเดือนปริญญาตรี ๑๕,๐๐๐ รถคันแรก เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เป็นต้น รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เช่น การแจกเงินชานาไร่ละ ๑,๐๐๐ บาท การแก้ไขหนี้สินเกษตรกร โครงการตำบลละ ๕ ล้าน มาตรการข้อช่วยชาติ เป็นต้น อ้างในชาญชัย แสวงศักดิ์, กฎหมายเกี่ยวกับวินัยการเงินการคลังของรัฐ วิธีการงบประมาณและการตรวจเงินแผ่นดิน (พิมพ์ครั้งที่ ๒ วิทยุชน ๒๕๖๓) ๔๖-๔๘.

^{๒๙}ชาญชัย แสวงศักดิ์, กฎหมายเกี่ยวกับวินัยการเงินการคลังของรัฐ วิธีการงบประมาณและการตรวจเงินแผ่นดิน (พิมพ์ครั้งที่ ๒ วิทยุชน ๒๕๖๓) ๔๕.

ผลการศึกษาในต่างประเทศ^{๓๐} ทฤษฎีการเมืองประชานิยมได้ตั้งข้อสังเกตว่า ประชาชนในระดับ “รากหญ้า” (blue collar and unskilled workers) จะให้ความสำคัญต่อผลงานของรัฐบาลในทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะการสร้างรายได้และการจ้างงานมากกว่าคนชั้นกลางที่มีการศึกษาดี และมีความมั่นคงในการจ้างงานสูงและมีรายได้สูงกว่า รัฐบาลประชาธิปไตยส่วนใหญ่ขับเคลื่อนนโยบายประชานิยม ด้วยการใช้จ่ายเงินเกินตัว ขาดดุลทางการคลัง โดย เฟรย์และชไนเดอร์ (Frey and Schneider) สรุปข้อค้นพบจากการศึกษา วิธีการสร้างความนิยมทางการเมืองของรัฐบาลสหรัฐอเมริกาไว้ว่า มีหลายครั้งในประวัติศาสตร์การเมืองอเมริกันที่รัฐบาลใช้วิธีสร้างคะแนนนิยมด้วย “โครงการแจกเงิน (transfer payment)” ก่อนการเลือกตั้ง เช่นเดียวกับที่ เบลสและนาดาว (Blais and Nadeau) ยืนยันว่ารัฐบาลสหรัฐอเมริกามีแนวโน้มจะเพิ่มงบประมาณใช้จ่ายงบประมาณขาดดุล และลดภาษีเพื่อสร้างคะแนนนิยมในปีที่มีการเลือกตั้งมากกว่าปีอื่น ๆ อนึ่ง นักวิชาการคนอื่นก็พบปรากฏการณ์ลักษณะนี้ในประเทศอื่น ๆ เช่นเดียวกัน เช่น ประเทศในกลุ่ม OECD ญี่ปุ่น และสหราชอาณาจักร การเมืองประชานิยมในประเทศอาร์เจนตินาในยุคประธานาธิบดีเปรอง (Juan Peron) นั้น เป็นกรณีตัวอย่างที่รู้จักกันแพร่หลายไปทั่วโลก รัฐบาลเปรองใช้จ่ายเงินเพื่อสร้างคะแนนนิยมทางการเมืองโดยไม่สนใจเรื่องการรักษาวินัยทางการคลัง จนทำให้ประเทศอาร์เจนตินามีหนี้สินจำนวนมหาศาล^{๓๑} นโยบายประชานิยมทางการคลังสามารถดำรงอยู่ได้นานตราบเท่าที่ประชาชนยังไม่ตระหนักถึงสภาวะภาพลวงตา (Illusion) ของนโยบายประชานิยม ประสบการณ์ในบางประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นพบว่านโยบายนี้ดำรงอยู่ถึงประมาณ ๒๐ - ๓๐ ปี กว่าประชาชนจะรู้เท่าทันและเลิกนิยมนโยบายดังกล่าวไปในที่สุด

อย่างไรก็ตาม ด้วยการใช้จ่ายในนโยบายประชานิยมต่าง ๆ ที่เหมาะสมในระดับหนึ่งไม่ได้เป็นสิ่งที่เสียหาย^{๓๒} เนื่องจากการใช้จ่ายในนโยบายประชานิยมจะช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจและแก้ไขปัญหาทางสังคมได้ได้ในบางขณะ โดยเฉพาะกลุ่มประชาชนที่มีรายได้น้อยที่ความเป็นอยู่ที่แร้นแค้น ไม่ได้ได้รับความยุติธรรมทางสังคมเท่าที่ควร และสมควรจะได้รับการดูแลเป็นพิเศษ อีกทั้งการจ่ายเงินหรือโอนเงินให้แก่ประชาชนผู้มีรายได้น้อยจะมีผลต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจสูง^{๓๓} แต่หากการเพิ่มการใช้จ่ายในด้านนี้โดยขาดความ

^{๓๐}จรัส สุวรรณมาลา, *ประชาธิปไตยทางการคลังไทย* (สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๕๘) ๒๘-๓๑.

^{๓๑}โดยหลังสิ้นยุครัฐบาลของประธานาธิบดีเปรอง (Juan Peron) ประธานาธิบดีเปรองได้ให้คำแนะนำแก่ประธานาธิบดีชิลี สหราชอาณาจักรเมืองของท่าน ให้ทดลองดำเนินนโยบายประชานิยมไว้อย่างน่าสนใจ และสะท้อนแนวความคิดของนักการเมืองประชานิยมได้อย่างชัดเจน ดังนี้

My dear friend: give to the people, especially the workers all that are possible. When it seems to you that already you are giving too much, give them more. You will see the results.

Everyone will try to scare you with the specter of an economic collapse. But all of this is a lie.

There is nothing more elastic than the economy which everyone fears so much because no one understands it.

ใน จรัส สุวรรณมาลา, *ประชาธิปไตยทางการคลังไทย* (สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๕๘) ๓๐.

^{๓๒}อรัญ ธรรมโน, *ความรู้ทั่วไปทางการคลัง (ฉบับปรับปรุง)* (อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง ๒๕๕๘) ๓๕.

^{๓๓}ในปี ๒๕๕๑ ช่วงวิกฤตแฮมเบอร์เกอร์ เศรษฐกิจไทยติดลบ นโยบายการคลังต้องตอบโจทก์วิกฤตเพื่อเข้าไปช่วยดูแลประชาชน เริ่มต้นจากการออก “เช็คช่วยชาติ” สมัยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรี แจกเงินคนละ ๒,๐๐๐ บาท เป็นเม็ดเงินรวม ๑.๙ หมื่นล้านบาท ซึ่งเป็นนโยบายดูแลเศรษฐกิจระยะสั้น ต่อมาได้มีการออกเงินกู้ “ไทยเข้มแข็ง” ๔ แสนล้านบาท และใช้เงินงบประมาณ และรัฐวิสาหกิจ ในวงเงิน ๑.๙ ล้านล้านบาท เกิดเป็นโครงการ “ไทยเข้มแข็ง” ทำให้โครงสร้างพื้นฐานไทยดีขึ้นมา ถือว่าการบรรเทาภาระระยะสั้น และฟื้นฟูระยะปานกลาง ทำให้จีดีพีฟื้นตัว ในปี ๒๕๕๒ เติบโตร้อยละ ๗.๕” หรือ ช่วงวิกฤตโควิด ๑๙ รัฐบาลได้แจกเงินช่วยเหลือเยียวยาประชาชนกว่า ๒.๒ แสนล้านบาท โดยเป็นการเยียวยาประชาชนกลุ่มคนตกงาน อาชีพอิสระ รายละ ๕,๐๐๐ บาท นาน ๓ เดือน แม้ในระยะเวลานั้น แต่เป็นการช่วยเหลือประชาชนที่สมควรจะได้รับการดูแลเป็นพิเศษในช่วงวิกฤตโควิด ๑๙ เป็นต้น เพิ่มเติมใน ‘๔ ปลัดคลัง ย้อนอดีต ฝ่าวิกฤตเศรษฐกิจไทย รับโจทก์เก็บรายได้โต ๑๘%’ มติชน (๓ พฤษภาคม ๒๕๖๘) <https://www.matichon.co.th/economy/news_5167178> สืบค้นเมื่อ ๔ ตุลาคม ๒๕๖๘.

ระมัดระวัง อาจจะมีผลเสียมากมายในระยะยาวได้ เพราะทรัพยากรของประเทศมีจำกัดและจะก่อให้เกิดความเคยชินในหมู่ประชาชน และจะยุติยาก จนทำให้ความสามารถในการแข่งขันของประเทศในระยะยาวลดลง ประกอบกับพรรคการเมืองต่าง ๆ ก็พยายามแข่งขันนโยบายประชานิยมมากกว่าการคาดหวังจะเข้ามาบริหารประเทศเพื่อความเติบโตอย่างยั่งยืนทางเศรษฐกิจ ในที่สุดแล้วนโยบายประชานิยมจะเป็นอันตรายหรือเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมในระยะยาว

ในทางเศรษฐศาสตร์ที่ศึกษาเกี่ยวกับบทบาทของรัฐหรือการคลังสาธารณะ แต่เดิมแนวความคิดสมัยคลาสสิกมีแนวโน้มไปในทางปฏิเสธรายจ่ายสาธารณะเพราะไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ในทางเศรษฐกิจแต่ประการใด กล่าวคือ รัฐต่าง ๆ จะมีภาระหน้าที่ไม่มากนัก โดยปกติจะมีอำนาจหน้าที่ ๔ ประการ คือ^{๓๔} การป้องกันประเทศ การรักษาความสงบภายใน การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และการรักษาความยุติธรรมด้วยการจัดมีศาล^{๓๕} อย่างไรก็ตาม แนวความคิดสมัยใหม่ซึ่งเกิดขึ้นภายหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ ที่สงครามโลกได้สร้างความหายนะต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของมนุษย์ ระบบสาธารณูปโภคต่าง ๆ ถูกทำลายลง แนวความคิดสมัยคลาสสิกที่แต่เดิมรัฐจำกัดบทบาทของตนเองเปลี่ยนแปลงไป เนื่องจากรัฐจำเป็นต้องเข้ามาจัดการระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการภายหลังสงครามใหม่ทั้งหมด ทั้งนี้ เพื่อให้ประเทศกลับสู่ภาวะปกติโดยเร็ว ปรากฏการณ์ดังกล่าวนับเป็นจุดเริ่มต้นที่รัฐเข้ามาแทรกแซงในระบบเศรษฐกิจ แนวความคิดสมัยใหม่นี้จึงแตกต่างจากแนวคิดในสมัยคลาสสิกเป็นอย่างมาก อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติในการพิจารณาถึงหน้าที่หรือบทบาททางเศรษฐกิจของรัฐบาลนั้นจำเป็นต้องพิจารณาหน้าที่ต่าง ๆ ควบคู่กันไปด้วย ทั้งนี้เพื่อที่จะหามาตรการที่เหมาะสมที่สุดในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยทำหน้าที่กระจายสินค้าและบริการสาธารณะ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม โดยอย่างน้อยที่สุดประชาชนทุกคนควรจะได้รับหลักประกันขั้นต่ำในการดำรงชีพ คือ ความพออยู่พอกิน ด้วยวิธีการจัดสรรและการกระจาย รัฐบาลจึงจำเป็นต้องใช้มาตรการทางคลังเพื่อช่วยให้มีการกระจายการถือครองทรัพย์สิน หรือปัจจัยการผลิตได้^{๓๖} อาทิเช่น รัฐบาลจะเก็บภาษีมรดกเพื่อลดความได้เปรียบของบุคคลบางกลุ่ม หรือ รัฐบาลอาจจะใช้ระบบภาษีที่ดินหรือสินทรัพย์ที่ก้าวหน้าเพื่อป้องกันมิให้มีการรวบรวมกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินมากเกินไป หรือรัฐบาลอาจจะใช้มาตรการทางด้านรายจ่าย เช่น การปฏิรูปที่ดิน เป็นต้น อนึ่ง ศาสตราจารย์ริชาร์ด เอ. มัสกราฟ (Richard A. Musgrave) ซึ่งเป็นนักเศรษฐศาสตร์ที่มีชื่อเสียงในทางวิชาการการคลังสาธารณะได้ให้ความเห็นว่า รัฐบาลควรจะทำหน้าที่ในทางเศรษฐกิจที่สำคัญ ๓ ประการ ดังนี้^{๓๗}

^{๓๔}สมคิด เลิศไพฑูรย์, *คำอธิบายกฎหมายการคลัง* (สำนักพิมพ์นิติธรรม ๒๕๔๑) ๙-๑๒.

^{๓๕}อาดัม สมิธ (Adam Smith) ผู้เสนอแนวความคิดเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม (laissez-faire) ได้กล่าวไว้ในหนังสือ *The Wealth of Nations* ในปี ๑๗๗๖ ว่า ตามหลักของเสรีภาพตามธรรมชาติแล้ว รัฐบาลมีหน้าที่สำคัญที่จะต้องทำ ๓ ประการเท่านั้น คือ ๑) หน้าที่ในการปกป้องคุ้มครองสังคมจากการรุกรานและการทำลายจากสังคมอื่น ๒) หน้าที่ในการคุ้มครองสมาชิกทุกคนในสังคมจากความอยุติธรรมและการกดขี่ข่มเหงจากสมาชิกคนอื่นในสังคมหรือกล่าวได้ว่าเป็นหน้าที่ในการรักษาความยุติธรรมในสังคม ๓) หน้าที่ในการก่อตั้งและดำรงไว้ซึ่งงานและสถาบันที่เกี่ยวกับสาธารณะซึ่งเอกชนหรือกลุ่มบุคคลไม่สนใจที่จะกระทำเพราะว่ากำไรที่ได้รับไม่คุ้มกับรายจ่ายแม้ว่าจะเป็นประโยชน์ต่อคนส่วนรวมก็ตาม ใน สมคิด เลิศไพฑูรย์, *คำอธิบายกฎหมายการคลัง* (สำนักพิมพ์นิติธรรม ๒๕๔๑) ๑๐.

^{๓๖}เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, *การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย* (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๕๕๒) ๓๓.

^{๓๗}เรื่องเดียวกัน, ๘.

๑. หน้าที่ในการจัดสรรการใช้ทรัพยากรของสังคม (allocation function) รัฐบาลจะต้องทำหน้าที่จัดสรรการใช้ทรัพยากรของสังคมเพื่อผลิตสินค้าหรือบริการสาธารณะ สินค้าเอกชน และบริการ อื่น ๆ ในลักษณะที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด

๒. หน้าที่ในการกระจายรายได้และความมั่งคั่งของสังคม (distribution function) เพื่อที่จะให้สินค้าและบริการต่าง ๆ ที่ผลิตขึ้นในสังคมได้แจกจ่ายให้ประชาชนทุกคนได้ใช้กันอย่างทั่วถึง รัฐบาลจำเป็นต้องเข้ามาทำหน้าที่จัดระบบการกระจายรายได้และความมั่งคั่งของสังคม เพื่อให้ประชาชนทุกคนได้รับประโยชน์อย่างทั่วถึงและสามารถอยู่ร่วมกันด้วยความสงบสุข

๓. หน้าที่ในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (stabilization function) เพื่อให้การจัดสรรการใช้ทรัพยากรได้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และการกระจายรายได้ของสังคมได้เป็นไปอย่างยุติธรรมนั้น รัฐบาลจำเป็นต้องพยายามจัดให้การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจของสังคมได้เป็นไปด้วยความราบรื่นหรืออย่างมีเสถียรภาพ กล่าวคือรัฐบาลจะต้องพยายามทำให้ระดับการจ้างงานของสังคมอยู่ในอัตราที่สูง พร้อมทั้งทำให้ระดับราคาของสินค้าและบริการโดยทั่วไปมีเสถียรภาพตามสมควร และสร้างสรรค์ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศให้อยู่ในระดับที่น่าพอใจ

โดยหน้าที่ทางเศรษฐกิจทั้งสามประการดังกล่าว ถือว่าเป็นหน้าที่จำเป็นขั้นพื้นฐานที่รัฐจะต้องรับผิดชอบและดำเนินการ อย่างไรก็ตาม การที่รัฐจะต้องทำหน้าที่ดังกล่าวมาน้อยเพียงใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับปัญหาเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น และระบบเศรษฐกิจที่ใช้ในแต่ละประเทศเป็นสำคัญ ประกอบกับภารกิจของรัฐในปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงไปมาก มีความหลากหลายและซับซ้อน โดยบริการสาธารณะที่เป็นภารกิจของรัฐอาจแบ่งออกเป็น ๓ ประเภทที่สำคัญ^{๓๘} ได้แก่ (๑) บริการสาธารณะด้านการปกครอง (การป้องกันประเทศ การรักษาความสงบภายในประเทศ การเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การรักษาความยุติธรรม) (๒) บริการสาธารณะทางด้านการค้าและอุตสาหกรรม (บริการสาธารณะที่เน้นทางการผลิต การจำหน่าย และการแบ่งปันผลประโยชน์ดังกล่าวเช่นกิจการของเอกชนหรือวิสาหกิจเอกชนและ (๓) บริการสาธารณะทางด้านการศึกษาและวัฒนธรรม (บริการสาธารณะที่เป็นการให้บริการทางสังคมและวัฒนธรรมที่ต้องการความคล่องตัวในการปฏิบัติงานโดยไม่มุ่งผลกำไร เช่น กีฬา ท่องเที่ยว ศิลปวัฒนธรรม)

เมื่อภารกิจของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะมาก มีความหลากหลายและซับซ้อน อีกทั้งในการบริหารนโยบายทางด้านเศรษฐกิจของรัฐจำเป็นต้องคำนึงถึงสภาพเศรษฐกิจหรือบริบททางเศรษฐกิจ รัฐธรรมนูญและกฎหมายที่กำหนดกรอบวินัยการเงินและการคลัง ประกอบกับการใช้กฎหมายการคลังมีใช้อยู่ที่เรื่องของกฎหมายเอกเทศอย่างเดียวนั้น ยังขึ้นอยู่กับวิชาการทางด้านเศรษฐศาสตร์ ปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม ข้อเรียกร้องของประชาชนในทุกภาคส่วนเกี่ยวกับสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจ เมื่อสภาพการณ์ในการบริหารนโยบายทางเศรษฐกิจและนโยบายทางการคลังมีความเป็นศาสตร์และอภิวินัยไปเร็วกว่าตัวบทกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษร ดังนั้น เพื่อรักษาการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนควบคู่กับการธำรงไว้ซึ่งเสถียรภาพทางเศรษฐกิจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมาย โดยรัฐบาลสามารถดำเนินนโยบาย

^{๓๘}สมคิด เลิศไพฑูรย์, 'บริการสาธารณะ' (การบรรยายหลักสูตรกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ที่ได้รับการรับรองจาก ก.ศป. แล้ว) รุ่นที่ ๑๕ มูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครองและวิทยาลัยการยุติธรรมทางปกครอง, ๒๕๖๘ วันเสาร์ที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๖๘) ๕๗.

ทางเศรษฐกิจและดำเนินนโยบายทางคลังเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีประสิทธิผล มีความยืดหยุ่นเป็นพลวัต ตามวิสัยทัศน์เศรษฐกิจที่มีความผันผวนอยู่เสมอ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ จึงได้บัญญัติหลักการเกี่ยวกับวินัยการเงินการคลัง สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

๑. การรักษาวินัยการเงินการคลังของรัฐ บัญญัติไว้ใน “หมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ” มาตรา ๖๒^{๓๔} กำหนดให้ “รัฐต้องรักษาการเงินการคลังอย่างเคร่งครัด” “ตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ” โดย “หลักการของกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ” อย่างน้อยจะต้องมี (๑) “กรอบการดำเนินการทางการเงินการคลังและงบประมาณของรัฐ” (๒) “กรอบวินัยการเงินการคลังด้านรายได้และรายจ่ายทั้งเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ (๓) การบริหารทรัพย์สินของรัฐและเงินคงคลัง และ (๔) การบริหารหนี้สาธารณะ

๒. หลักเกณฑ์การจ่ายเงินแผ่นดิน บัญญัติหลักการไว้ในมาตรา ๑๔๐ โดยกำหนดให้ การต้องจ่ายเงินจะต้องดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยงบรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือกฎหมายการโอนงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง หรือกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ประกอบมาตรา ๑๔๑ กำหนดให้งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ และมาตรา ๘๑ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติ จะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา

๓. การกำกับและตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน มาตรา ๒๔๐ ประกอบมาตรา ๒๔๒ กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกำหนดหลักเกณฑ์ให้คำปรึกษา แนะนำ หรือเสนอแนะเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน รวมถึงการให้คำแนะนำแก่หน่วยงานของรัฐในการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน และมีหน้าที่และอำนาจสั่งลงโทษทางปกครองกรณีมีการกระทำผิดกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐและผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจตรวจเงินแผ่นดินตามหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ

เพื่อรักษาวินัยการเงินการคลังของรัฐเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ประกอบการกำหนดกฎเกณฑ์ทางการคลังโดยให้สามารถป้องกันปัญหาการดำเนินนโยบายประชานิยม มีให้นำไปสู่ปัญหาวิกฤตทางการคลังดังที่เคยเกิดขึ้นแล้วในต่างประเทศ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บัญญัติเกี่ยวกับการรักษาวินัยการเงินการคลัง จนกระทั่งต่อมาได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และประกาศใช้พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลัง พ.ศ. ๒๕๖๑ พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวจึงมีความสำคัญเหมือนกับกฎหมายวิธีการงบประมาณและกฎหมายเงินคงคลัง โดยเป็นกฎหมายที่กำหนดกรอบวินัยการเงินการคลังและการกำกับนโยบายงบประมาณภาครัฐ หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการวางแผนการเงินระยะปานกลาง การจัดการรายได้ การกำหนดแนวทางในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายแผ่นดิน การบริหารการเงินและทรัพย์สิน การบัญชี กองทุนสาธารณะ การก่อหนี้หรือการดำเนินการที่ผูกพันทรัพย์สินหรือภาระทางการเงิน หลักเกณฑ์กำหนดวงสำรองรายจ่ายฉุกเฉินหรือกรณี

^{๓๔} มาตรา ๖๒ รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคง อย่างยั่งยืนตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และจัดระบบภาษีให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม

กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกรอบการดำเนินการทางการเงินการคลังและงบประมาณของรัฐ การกำหนดวินัยทางการเงินการคลังด้านรายได้และรายจ่ายทั้งเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ การบริหารทรัพย์สินของรัฐและเงินคงคลัง และการบริหารหนี้สาธารณะ

จำเป็นและการอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การบริหารการคลังของประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ยั่งยืน โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้

อย่างไรก็ดี ด้วยสาระสำคัญของ “หลักการของกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ” ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัตินั้น อย่างน้อยจะต้องมี (๑) กรอบการดำเนินการทางการคลังและงบประมาณของรัฐ (๒) กรอบวินัยการเงินการคลังด้านรายได้และรายจ่ายทั้งเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ (๓) การบริหารทรัพย์สินของรัฐและเงินคงคลัง และ (๔) การบริหารหนี้สาธารณะ ประกอบหลักดังกล่าว เป็นหลักการพื้นฐานของงบประมาณภาครัฐที่ครอบคลุม “กรอบวินัย” ทางการเงิน การคลังและงบประมาณ ทั้งยัง เป็นการ “ควบคุม” การใช้จ่ายเงินแผ่นดินที่เป็นของประชาชนโดยส่วนรวม และ “เพื่อประโยชน์ของประชาชนเป็นส่วนใหญ่” ในการศึกษา “กรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมาย” ครั้งนี้ จะศึกษา วินัยการเงินการคลังของรัฐใน ๒ ส่วน คือ (๑) หลักกฎหมายการคลังและกรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ ตามที่เกี่ยวกับการเงิน การคลัง และการงบประมาณ^{๔๐} ประกอบด้วย กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยการโอนงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง (๒) กรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ โดยมี ผลการศึกษา ดังนี้

๑. หลักกฎหมายการคลังและกรอบวินัยการเงินการคลัง ของรัฐตามที่เกี่ยวข้องกับการเงิน การคลังและการงบประมาณ

เนื่องจากรายได้ของรัฐบาลและการใช้จ่ายของภาครัฐถือว่าเป็น “เงินสาธารณะ” (public money) หมายความว่าไม่ใช่เป็นของปัจเจกแต่เป็นทรัพยากรทางการเงินการคลังของประเทศอันระดมจาก ภาษีอากรที่จัดเก็บจากประชาชนเป็นหลักและจากกำไรของรัฐวิสาหกิจ ตามหลักอุดมคติการจัดสรรรายจ่าย ของภาครัฐนั้น มีเป้าประสงค์เพื่อก่อรรถประโยชน์ต่อประชาชนโดยส่วนรวมเป็นสำคัญ^{๔๑} จึงได้ตรากฎหมาย ระเบียบและกติกาดำเนินการงบประมาณแผ่นดิน การรักษาเงินคงคลังการควบคุมหนี้สาธารณะให้อยู่ภายใน กรอบวินัยทางการคลัง ระเบียบว่าด้วยการบริหารและเบิกจ่ายของส่วนราชการตั้งแต่ระดับจนถึงระดับ ปฏิบัติการ สร้างภูมิตึกาที่รัดกุม โดยคำนึงถึงความรอบคอบ ประหยัด ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล โปร่งใส ตรวจสอบได้ ฯลฯ ประกอบในรัฐธรรมนูญเสรีนิยมประชาธิปไตยหรือรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นตามรัฐธรรมนูญ นิยมจะวางหลักพื้นฐานของการปกครองสำคัญไว้สองหลักการ ได้แก่^{๔๒} หลักนิติรัฐ (legal state principle) หรือ หลักนิติธรรม (the rule law) ซึ่งแท้ที่จริงแล้วหลักดังกล่าวก็คือ หลักการปกครองโดยกฎหมาย ไม่ใช่โดย มนุษย์ (government of laws, not of men) กับ การปกครองระบอบประชาธิปไตย (democratic principle) หลักพื้นฐานของรัฐธรรมนูญเสรีประชาธิปไตยทั้งสองหลักดังกล่าวมีความสัมพันธ์กันอย่างแนบแน่น กล่าวคือ การปกครองระบอบประชาธิปไตยมีสาระสำคัญ คือ กฎหมายที่จำกัดหรือให้อำนาจองค์กรต่าง ๆ

^{๔๐}ปรีชา สุวรรณทัต, คำอธิบายกรอบวินัยกฎหมายการเงินการคลังมหาชนที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ (วิญญูชน ๒๕๕๓) ๙๖.

^{๔๑}พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓ ได้บัญญัติคำนิยาม ประโยชน์ แก่ส่วนรวม” หมายความว่า “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” หมายความว่า ประโยชน์ต่อสาธารณะหรือประโยชน์อันเกิดแก่การจัดทำบริการสาธารณะหรือ การจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือประโยชน์อื่นใดที่เกิดจากการดำเนินการหรือการกระทำที่มีลักษณะเป็นการส่งเสริม หรือสนับสนุนแก่ประชาชน เป็นส่วนรวม หรือประชาชนส่วนรวมจะได้รับประโยชน์จากการดำเนินการหรือการกระทำนั้น

^{๔๒}วรพจน์ วิศวพิชญ์, รวมข้อเขียนเกี่ยวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายปกครอง (วิญญูชน ๒๕๖๕) ๓๓.

ของรัฐจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนต้องตรารัฐขึ้นโดยความยินยอมของประชาชนหรือตัวแทนของประชาชน ส่วนหลักนิติรัฐสนธิกับหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยแล้วแสดงให้เห็นได้ว่ารัฐเสรีประชาธิปไตยเป็นรัฐที่ปกครองโดยกฎหมายที่ตรารัฐขึ้นโดยความยินยอมของประชาชนหรือด้วยความยินยอมของตัวแทนที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนผู้ซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยของรัฐ

สำหรับประเทศไทยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติหลักการดังกล่าวไว้ในมาตรา ๕ ความว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับ หรือการกระทำใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติหรือการกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้” มาตรา ๓ วรรคหนึ่ง “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย” วรรคสอง “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม” ประกอบในการใช้อำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายจัดทำบริการสาธารณะของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๗๖^๓ กำหนดให้การบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามหลักบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ส่วนการใช้จ่ายเงินแผ่นดินซึ่งถือว่าเป็น “เงินสาธารณะ” (public money) นั้น รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้อเฉพาะที่ได้อนุญาต โดยได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๔๐ กำหนดให้การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้อเฉพาะที่ได้อนุญาต ความว่า

มาตรา ๑๔๐ การจ่ายเงินแผ่นดิน จะกระทำได้อเฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือกฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยเงินคลัง หรือกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ เว้นแต่ในกรณีจำเป็นรีบด่วนจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีเช่นว่านี้ ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้ในพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป

ด้วยบัญญัติของรัฐธรรมนูญอันเป็นแม่บทตามหลักนิติรัฐ สร้างกฎกติกาควบคุมการใช้อำนาจและการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ประกอบด้วยหลักอุดมคติการจัดสรรรายจ่ายของภาครัฐนั้น มีเป้าประสงค์เพื่อก่อรรถประโยชน์ต่อประชาชนโดยส่วนรวมเป็นสำคัญ กฎหมายจึงได้กำหนด “หลักเฉพาะ” ที่เป็นรายจ่ายของแผ่นดินที่ได้กำหนดความสัมพันธ์กับกฎหมายการคลังที่เป็น “หลักเฉพาะ” ในการอนุญาตให้จ่ายเงินแผ่นดินต้องมีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ ต้องกระทำด้วยความระมัดระวังเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนที่เป็นเจ้าของแผ่นดินโดยมีองค์ประกอบร่วมกัน คือ^{๔๔}

^๓มาตรา ๗๖ วรรคหนึ่ง รัฐพึงพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดินทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และงานของรัฐอย่างอื่น ให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยหน่วยงานของรัฐ ต้องร่วมมือและช่วยเหลือกันในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำบริการสาธารณะ และการใช้จ่ายเงินงบประมาณมีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน รวมตลอดทั้งพัฒนา เจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีความซื่อสัตย์สุจริต และมีทัศนคติเป็นผู้ให้บริการประชาชนให้เกิดความสะดวก รวดเร็ว ไม่เลือกปฏิบัติ และปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ

^{๔๔}ปรีชา สุวรรณทัต, คำอธิบายกรอวินัยกฎหมายการเงินการคลังมหาชนที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ (วิญญูชน ๒๕๕๓) ๙๑-๙๓.

(๑) หลักในการอนุญาต (canon of sanction) ได้แก่ เงินแผ่นดินจะจ่ายได้เฉพาะที่กฎหมายอนุญาตไว้เท่านั้น เป็นการอนุญาตโดยกฎหมายมิใช่อนุญาตโดยตัวบุคคลหรือตำแหน่งแต่อย่างใด เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติให้ตัวบุคคลหรือตำแหน่งนั้นมีอำนาจจ่ายเงินแผ่นดินได้

(๒) หลักเฉพาะของกฎหมายที่อนุญาตตามที่รัฐบัญญัติ คือ “กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือกฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง หรือกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ”

(๓) หลักเฉพาะตามวัตถุประสงค์ที่พิจารณาได้จากการจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยของรัฐโดยตรงที่เรียกว่า “งบประจำ” หรือที่แยกต่างหากในรายการรายจ่าย “งบกลาง” ซึ่งเป็นกิจกรรมทางงบประมาณที่ต่อเนื่องกันอย่างไม่ขาดสาย คือ สายจัดทำ สายอนุมัติ สายการบริหารงบประมาณและสายการติดตามตรวจสอบงบประมาณ ทั้งนี้ เป็นไปตามแผนการปฏิบัติงานที่กำหนดวัตถุประสงค์ไว้แต่แรกในการตั้งงบประมาณ โดยอาจเปลี่ยนแปลงรายการได้ด้วยวิธีการโอนงบประมาณรายจ่าย

(๔) หลัก “เฉพาะระยะเวลา” หรือ “เงื่อนไขเริ่มต้นและสิ้นสุด” ของงบประมาณรายจ่าย และข้อยกเว้นภายในระยะเวลาที่กำหนดของ “ปีงบประมาณ” ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยให้เริ่มปีงบประมาณตั้งแต่ ๑ ตุลาคม ถึง ๓๐ กันยายนของปีถัดไปและให้ใช้ปี พ.ศ. ถัดไปเป็นชื่อสำหรับปีงบประมาณนั้น

(๕) หลักเมื่อเหลือเผื่อขาด (canon of surplus) จะอยู่ในส่วนข้อยกเว้นที่มีพฤติการณ์เกิดขึ้นทำให้งบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้ไม่พอจ่าย กล่าวคือ เนื่องจากในกระบวนการจัดร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต้องใช้เวลาประมาณ ๒ ปีงบประมาณ ประกอบภาวะทางเศรษฐกิจทั้งในประเทศหรือต่างประเทศมีการเปลี่ยนแปลงอย่างฉับพลันดังเช่นกรณีการแพร่ระบาดของโรคโควิด ๑๙ ดังที่ได้ยกตัวอย่างไปแล้ว หรือเปลี่ยนแปลงตาม “วัฏจักร” เศรษฐกิจโลก ย่อมมีผลกระทบต่อการบริหารงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรล่วงหน้า อีกทั้ง ด้วยปัญหาความผันผวนทางเศรษฐกิจอาจก่อตัวจากบางประเทศและหรือมีโอกาสขยายตัวเป็นคลื่นเศรษฐกิจขนาดใหญ่เป็นทวีคูณ ผ่านการเก็งกำไร (speculation) ในตลาดทุน การเก็งกำไรในตลาดเงิน และตลาดสินค้าและบริการระหว่างประเทศ เช่น ตลาดซื้อขายล่วงหน้าราคา น้ำมันดิบ ตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้าและโภคภัณฑ์ เป็นต้น

ด้วยหลัก “เฉพาะกฎหมายอนุญาต” เกี่ยวกับการเงินการคลังและการงบประมาณของรัฐที่เป็นแก่นแท้ของ “กฎหมายการคลังมหาชน” ที่สำคัญจะประกอบไปด้วย

(๑) กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย โดยพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายจะเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยวิธีบัญญัติ มีลักษณะพิเศษยิ่งกว่ากฎหมายการเงินธรรมดาและมีลักษณะเป็นกฎหมาย แม้จะเป็น “พระราชบัญญัติ” ก็เพื่อวัตถุประสงค์ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ให้ได้รับความยินยอมและเห็นชอบจากรัฐสภาตามแบบพิธีเท่านั้น จึงไม่มีลักษณะเป็นกฎหมายตามเนื้อความที่เป็นกฎหมายแต่แต่ประการใด^{๔๔} เพราะมิใช่กฎ ข้อบังคับของรัฐที่กำหนดความประพฤติของบุคคลตามกฎหมาย หรือ จำกัดสิทธิเสรีภาพ

^{๔๔}เรื่องเดียวกัน, ๙๕.

ประชาชน กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายจะประกอบด้วย พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

(๒) กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ได้แก่ กฎหมายที่วางระบบให้มีแผนการเงินประจำปีของรัฐ อันสมบูรณ์สำหรับหน่วยงานของรัฐทั้งหมด^{๔๖} ให้มีการควบคุมงบประมาณอย่างรัดกุม ให้การจ่ายเงินหรือก่อนนี้ผูกพันเป็นไปตามกำลังเงินแผ่นดินตามมาตรการของเงินประจำงวดและให้มีการประมวลบัญชีและรายงานเกี่ยวกับรายรับรายจ่ายของแผ่นดิน^{๔๗} ปัจจุบันคือ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑

(๓) กฎหมายว่าด้วยการโอนงบประมาณ เป็นกฎหมายที่กำหนดการโอนรายจ่ายที่กำหนดไว้สำหรับหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณเพื่อไปใช้สำหรับอีกส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่น ในกรณีเช่นนี้จะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติให้โอนหรือนำไปใช้ได้ เนื่องจากถือเป็นการแก้ไขพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้นเอง^{๔๘} เช่น พระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. ๒๕๖๓ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นสำหรับใช้จ่ายเงินงบประมาณเพื่อใช้แก้ไขปัญหาการแพร่ระบาดของโรคโควิด ๑๙ เป็นต้น

(๔) กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เป็นกฎหมายที่จัดระบบควบคุมเงินแผ่นดินว่าด้วยเงินคงคลังให้รัดกุม โดยวินทนา เสงสกุล ได้อธิบายความหมายไว้อย่างรัดกุมว่า^{๔๙} “เงินคงคลัง หมายถึง ปริมาณเงินที่รัฐบาลมีอยู่ในคลัง ณ ขณะใดขณะหนึ่ง” โดยเงินคงคลังนี้เป็นตัวแปรค่าไร้กระแส (stock variable) ซึ่งปราศจากมิติด้านเวลา (time dimension) ดังนั้น การกล่าวถึงสถิติเงินคงคลังจะต้องระบุว่าเป็นสถิติเมื่อวันเวลาใดหรือเป็นสถิติ “ณ ขณะใดขณะหนึ่ง” และเงินคงคลังนี้จะหมายเฉพาะเงินในคลังแผ่นดินเท่านั้น ตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๕๙๑ กำหนดให้เงินคงคลังประกอบด้วยเงิน ๒ ประเภทใหญ่ ๆ ดังนี้^{๕๐}

(๔.๑) เงินรายได้แผ่นดิน คือ เงินที่รัฐบาลได้รับชำระไว้โดยไม่มีข้อผูกพันที่ต้องชำระคืนซึ่งทางราชการได้จำแนกเงินรายได้แผ่นดิน ออกเป็น ๔ ประเภท คือ รายได้จากภาษีอากร รายได้จากการขายสิ่งบริการ รายได้จากรัฐพาณิชย์ รายได้อื่น ๆ เช่น ค่าแสตมป์ผู้ขาย ค่าปรับในคดีอาญา และค่าปรับในคดีแพ่ง เป็นต้น

^{๔๖}พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑

มาตรา ๔ “หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า

(๑) ส่วนราชการ

(๒) รัฐวิสาหกิจ

(๓) หน่วยงานของรัฐสภาศาลยุติธรรมศาลปกครองศาลรัฐธรรมนูญองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและองค์กรอัยการ

(๔) องค์การมหาชน

(๕) ทูตหมุนเวียนที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล

(๖) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๗) หน่วยงานอื่นของรัฐตามที่กฎหมายกำหนด

^{๔๗}ปรีชา สุวรรณทัต, คำอธิบายกรอบวินัยกฎหมายการเงินการคลังมหาชนที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ (วิญญูชน ๒๕๕๓) ๙๕.

^{๔๘}เรื่องเดียวกัน, ๙๕-๙๖.

^{๔๙}รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์, เงินคงคลังในระบบเศรษฐกิจไทย พร้อมด้วยภาคผนวกว่าด้วยกฎหมายการคลังที่สำคัญ

(มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๕๒๘) ๗.

^{๕๐}ชาญชัย แสวงศักดิ์, กฎหมายเกี่ยวกับวินัยการเงินการคลังของรัฐ วิธีการงบประมาณและการตรวจเงินแผ่นดิน (พิมพ์ครั้งที่ ๒, วิญญูชน ๒๕๖๓) ๙๔-๙๖.

(๔.๒) เงินที่รัฐบาลได้รับชำระโดยมีข้อผูกพันต้องจ่าย ได้แก่ เงินกู้ เงินฝาก เงินขายบิล และเงินหมุนเวียน

เงินคงคลังจึงเป็นเงินผูกพันที่รัฐบาลจะต้องจ่าย อีกทั้ง ข้อผูกพันดังกล่าวจะมีผลให้ ตัวเลขเงินคงคลังผันแปรไปได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้อผูกพันที่จะต้องจ่ายเงินขายบิลและจ่ายคืนเงินฝากในบางกรณี นอกจากนี้ การจ่ายเงินของรัฐบาลทั้งในและนอกงบประมาณ ก็จะทำให้เงินคงคลังผันแปรไปได้ ซึ่งจะเร็วหรือช้าขึ้นอยู่กับความสามารถในการจ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ด้วยเหตุนี้ การที่จะพิจารณาฐานะทางการเงินของประเทศนั้น จะพิจารณาตัวเลขเงินคงคลังอย่างเดียวไม่ได้ แต่จะต้องพิจารณาถึงข้อผูกพันในการจ่ายเงินรัฐบาลด้วย

๒. กรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑

เนื่องจาก “วินัยการเงินการคลัง” จะเป็นเครื่องมือในการควบคุม ตรวจสอบให้การนำเงินภาษีของประชาชนมาใช้จ่ายอย่างคุ้มค่า ถูกต้องตามกฎหมาย โปร่งใส และมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ดังปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖๒ วรรคหนึ่ง ความว่า “รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัด...” วรรคสอง “กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกรอบการดำเนินการทางการเงินการคลังและงบประมาณของรัฐ การกำหนดวินัยทางการเงินการคลัง...” ประกอบคำปรารภที่เป็นเหตุผลในประกาศใช้พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลัง พ.ศ. ๒๕๖๑ ความว่า

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืนตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกรอบการดำเนินการทางการเงินการคลังและงบประมาณของรัฐ การกำหนดวินัยทางการเงินการคลังด้านรายได้และรายจ่ายทั้งเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ การบริหารทรัพย์สินของรัฐและเงินคงคลังและการบริหารหนี้สาธารณะ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

เมื่อพิจารณาถึงเนื้อหาของรัฐธรรมนูญประกอบพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว อาจจำแนกกรอบวินัยการเงินการคลังในกรอบกว้างได้ใน ๒ ลักษณะ^{๕๑} ได้แก่ ลักษณะที่หนึ่ง กฎเกณฑ์ที่มีลักษณะเป็นรูปแบบ ขั้นตอน หรือ แนวทางปฏิบัติในการสร้างความโปร่งใสและความรับผิดชอบทางการเงินการคลังและลักษณะที่สอง เป็นกฎเกณฑ์ที่มีลักษณะเป็นตัวชี้วัดที่เป็นตัวเลขของกรอบวินัยการเงินการคลัง สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

๒.๑ กฎหมายได้กำหนดกฎเกณฑ์ที่มีลักษณะเป็นรูปแบบ ขั้นตอน หรือ แนวทางปฏิบัติในการสร้างความโปร่งใสและความรับผิดชอบทางการเงินการคลัง โดยกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐจะเป็นกรอบในการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจและนโยบายทางการเงินการคลังของรัฐ เป็นกฎเกณฑ์ทางการเงินการคลังสำหรับให้หน่วยงานทางปกครองยึดถือและปฏิบัติ^{๕๒} ใช้เป็นกฎเกณฑ์ทางกฎหมายสำหรับให้องค์กรของรัฐ

^{๕๑}อานันท์ กระจวนศรี, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมายการคลัง (วิญญูชน ๒๕๖๖) ๙๗.

^{๕๒}มาตรา ๖ รัฐต้องดำเนินนโยบายการคลัง การจัดหางบประมาณ การจัดการรายได้การใช้จ่าย การบริหารการเงินการคลัง และการก่อหนี้ อย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใสและตรวจสอบได้ ทั้งนี้ ตามหลักการรักษาเสถียรภาพและการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน และหลักความเป็นธรรมในสังคมและต้องรักษาวินัยการเงินการคลังตามที่บัญญัติในพระราชบัญญัตินี้และตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด

ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายตามหลักนิติรัฐ นิติธรรม โดยกฎหมายกำหนดหลักทั่วไปของพระราชบัญญัติไว้ในหมวด ๑ บททั่วไป มีสาระสำคัญดังนี้

๒.๑.๑ หลักทั่วไปรัฐต้องดำเนินการ ดังนี้^{๕๓}

(๑) หลักการในการดำเนินนโยบายการคลัง การจัดทำงบประมาณ การจัดหารายได้ การใช้จ่าย การบริหารการเงินการคลัง และการก่อหนี้ของรัฐ โดยรัฐต้องดำเนินนโยบายการคลัง การจัดทำงบประมาณ การจัดหารายได้ การใช้จ่าย การบริหารการเงินการคลัง และการก่อหนี้ โดยยึดหลักการมีประสิทธิภาพ หลักความโปร่งใสและตรวจสอบได้ หลักการรักษาเสถียรภาพและการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน หลักความเป็นธรรมในสังคม หลักการรักษาวินัยการเงินการคลังตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด (มาตรา ๖)

(๒) หลักการในการกู้เงิน การลงทุน การตรากฎหมาย การออกกฎหรือการดำเนินการใด ๆ ของรัฐที่มีผลผูกพันทรัพย์สินหรือก่อให้เกิดภาระทางการเงินการคลังแก่รัฐ โดยรัฐต้องพิจารณาหลักการในการกู้เงิน การลงทุน การตรากฎหมาย การออกกฎ หรือการดำเนินการใด ๆ ของรัฐที่มีผลผูกพันทรัพย์สินหรือก่อให้เกิดภาระทางการเงินการคลังแก่รัฐ ดังนี้ หลักความคุ้มค่า ต้นทุน และผลประโยชน์ หลักเสถียรภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม หลักความยั่งยืนทางการคลังของรัฐ (มาตรา ๗)

(๓) หลักการเสริมสร้างวินัยให้ประชาชนเสียภาษีอากรให้ครบถ้วน รัฐพึงเสริมสร้างวินัยให้ประชาชนเสียภาษีอากรให้ครบถ้วนตามกฎหมาย (มาตรา ๘)

(๔) การตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ ตามที่กฎหมายกำหนด ดังนี้ (มาตรา ๒๐)

(๔.๑) งบประมาณรายจ่ายลงทุน ต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละสิบ (ต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒๐ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี) ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีและต้องไม่น้อยกว่าวงเงินส่วนที่ขาดดุลของงบประมาณประจำปีนั้น

(๔.๒) งบประมาณรายจ่ายเกี่ยวกับบุคลากรของรัฐและสวัสดิการของบุคลากรของรัฐ ต้องตั้งไว้อย่างพอเพียง

(๔.๓) งบประมาณรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ภาครัฐซึ่งเป็นหนี้สาธารณะที่กระทรวงการคลังกู้หรือค้ำประกันต้องตั้งเพื่อการชำระคืนต้นเงินกู้ ดอกเบี้ย และค่าใช้จ่ายในการกู้เงินอย่างพอเพียง

(๔.๔) ภาระทางการเงินที่มีกฎหมายบัญญัติให้รัฐบาลต้องส่งเงินเข้าสมทบหรือชดเชยเพื่อการใด ๆ ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายให้ตามเวลาที่กฎหมายกำหนด

^{๕๓} “มาตรา ๗ การกู้เงิน การลงทุน การตรากฎหมาย การออกกฎ หรือการดำเนินการใด ๆ ของรัฐที่มีผลผูกพันทรัพย์สินหรือก่อให้เกิดภาระทางการเงินการคลังแก่รัฐ ต้องพิจารณาความคุ้มค่า ต้นทุน และผลประโยชน์ เสถียรภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนความยั่งยืนทางการคลังของรัฐด้วย”

มาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง “ให้มีแผนการคลังระยะปานกลาง เพื่อใช้เป็นแผนแม่บทหลักสำหรับการวางแผนการดำเนินการทางการเงินการคลังและงบประมาณของรัฐ รวมทั้งแผนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีและแผนการบริหารหนี้สาธารณะด้วย”

^{๕๓}ชาญชัย แสวงศักดิ์, *กฎหมายเกี่ยวกับวินัยการเงินการคลังของรัฐ วิธีการงบประมาณและการตรวจเงินแผ่นดิน* (พิมพ์ครั้งที่ ๒, วิญญูชน ๒๕๖๓) ๕๘-๖๐.

(๔.๕) ภาระทางการเงินเพื่อชดเชยต้นทุนทางการเงินและการบริหารจัดการ รวมทั้งความเสียหายจากการดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการตามมาตรา ๒๘^{๕๔} ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายไว้ในโอกาสแรกที่กระทำได้

(๔.๖) งบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ให้ตั้งได้เฉพาะเพื่อวัตถุประสงค์ในการป้องกันหรือแก้ไขสถานการณ์อันกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนความมั่นคงของรัฐ การเยียวยาหรือบรรเทาความเสียหายจากภัยพิบัติสาธารณะร้ายแรง และภารกิจที่เป็นความจำเป็นเร่งด่วนของรัฐ

(๕) งบประมาณรายจ่ายงบกลาง ให้ตั้งได้เฉพาะในกรณีที่มีเหตุผลและความจำเป็นที่ไม่อาจจัดสรรหรือไม่สมควรจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้แก่หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบได้โดยตรง (มาตรา ๒๒)

๒.๑.๒ หลักการทั่วไปที่คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการ ดังนี้

(๑) คณะรัฐมนตรีต้องรักษาวินัยในกิจการที่เกี่ยวกับการเงินแผ่นดิน ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้อย่างเคร่งครัด (มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง)

(๒) ในการพิจารณาเรื่องเกี่ยวกับนโยบายการคลัง การจัดทำงบประมาณ การ จัดหารายได้ การใช้จ่าย การบริหารการเงินการคลังและการก่อหนี้ คณะรัฐมนตรีต้องพิจารณาหลักการ ดังต่อไปนี้อย่างรอบคอบ ได้แก่ (๑) ประโยชน์ที่รัฐหรือประชาชนจะได้รับ ความคุ้มค่า และภาระการเงิน การคลังที่เกิดขึ้นแก่รัฐ (๒) ความเสี่ยงและความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่การเงินการคลังของรัฐ (มาตรา ๙ วรรคสอง)

(๓) คณะรัฐมนตรีต้องไม่บริหารราชการแผ่นดินโดยมุ่งสร้างความนิยมทางการเมืองที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศและประชาชนในระยะยาว (มาตรา ๙ วรรคสาม)

อย่างไรก็ดี เพื่อเป็นการบริหารความเสี่ยงทางการคลังในสถานการณ์ที่รัฐบาลอาจจะต้องเผชิญกับภาวะวิกฤตการคลังในอนาคต ซึ่งส่งผลต่อการเพิ่มภาระทางการคลังและผลเสียต่อระบบเศรษฐกิจ จนเกิดผลกระทบต่อสถานะทางการเงินหรือสภาพคล่องของรัฐบาล อันจะนำไปสู่การก่อหนี้สาธารณะที่สูงขึ้น และจะส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางด้านการคลังและเศรษฐกิจของประเทศในระยะยาว ดังนั้น หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องการบริหารนโยบาย คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐจึงอาศัยอำนาจตามมาตรา

^{๕๔}มาตรา ๒๘ การมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการโดยรัฐบาลรับภาระ จะชดเชยค่าใช้จ่ายหรือการสูญเสียรายได้ในการดำเนินการนั้น ให้กระทำได้เฉพาะกรณีที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายและ อยู่ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ของหน่วยงานของรัฐนั้น เพื่อฟื้นฟูหรือกระตุ้นเศรษฐกิจ หรือเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการประกอบ อาชีพหรือยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน หรือเพื่อช่วยเหลือฟื้นฟูผู้ได้รับผลกระทบจากสาธารณภัยหรือการก่อวินาศกรรม

ในการมอบหมายตามวรรคหนึ่ง คณะรัฐมนตรีต้องพิจารณาภาระทางการคลังของรัฐที่อาจเกิดขึ้นทั้งในปัจจุบันและ ในอนาคต ผลกระทบต่อการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐซึ่งได้รับมอบหมายนั้น และแนวทางการบริหารจัดการภาระทางการคลัง ของรัฐและผลกระทบจากการดำเนินการดังกล่าว

ภาระที่รัฐต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ต้องมียอดคงค้างทั้งหมดรวมกันไม่เกินอัตรา ที่คณะกรรมการกำหนด

ให้หน่วยงานของรัฐซึ่งได้รับมอบหมายตามมาตรา นี้ ไม่ว่าจะการมอบหมายนั้นจะเกิดขึ้นก่อนพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ หรือไม่ จัดทำประมาณการต้นทุนทางการเงินและการบริหารจัดการที่รัฐจะต้องรับภาระทั้งหมดสำหรับกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการ นั้น ๆ และแจ้งให้คณะกรรมการและกระทรวงการคลังทราบ

๓๐ กำหนดให้กระทรวงการคลังและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องบริหารจัดการความเสี่ยงทางการคลังให้เป็นไปตามนโยบายการบริหารจัดการความเสี่ยงทางการคลังตามที่คณะกรรมการกำหนด ทั้งนี้ ก็จะช่วยให้รัฐบาลสามารถบริหารจัดการความเสี่ยงทางการคลังได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น มีสาระสำคัญได้ดังนี้

(๑) นโยบายการบริหารจัดการความเสี่ยงทางการคลัง

(๑.๑) นิยามความเสี่ยงทางการคลัง^{๕๕}

ความเสี่ยงทางการคลัง หมายถึง ความคลาดเคลื่อนของผลการดำเนินงานของรัฐบาล (รายจ่าย รายได้สินทรัพย์ และหนี้สิน) จากค่าที่ได้การคาดการณ์ไว้ก่อนหน้าซึ่งเกิดจากผลกระทบด้านต่าง ๆ ต่อสถานะทางการคลัง (Fiscal Impact) ได้แก่ ๑) การเปลี่ยนแปลงของตัวแปรทางเศรษฐกิจมหภาค (Macroeconomic variables) ๒) ภาระโดยตรงของรัฐบาล (Direct government liabilities) ที่รัฐบาลต้องชำระแน่นอนเมื่อถึงกำหนด ๓) ภาระแบบชัดเจนของรัฐบาล (Explicit government liabilities) ที่เป็นไปตามกฎหมายและสัญญา เช่น ภาระงบประมาณที่ต้องชำระตามมติคณะรัฐมนตรี ภาระหนี้ที่ต้องชำระตามสัญญาเงินกู้ เป็นต้น ๔) ภาระแบบโดยนัยของรัฐบาล (Implicit government liabilities) ซึ่งเป็นภาระที่ไม่ได้เป็นกฎหมายหรือสัญญา แต่รัฐบาลอาจต้องเข้ารับภาระตามหลักจริยธรรม คุณธรรมหรือแรงกดดันทางการเมือง เช่น การเข้าไปช่วยเหลือธนาคารพาณิชย์ และรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น และ ๕) ภาระผูกพันของรัฐบาล (Contingent government liabilities) ซึ่งเป็นภาระที่รัฐบาลอาจต้องชำระหากเกิดเหตุการณ์บางอย่างขึ้น

(๑.๒) แหล่งที่มาของความเสี่ยงทางการคลัง เพื่อควบคุมและลดผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากรiskความเสี่ยงทางการคลัง จำเป็นต้องคำนึงถึงแหล่งที่มาของความเสี่ยง รวมถึงปัจจัยต่าง ๆ ของความเสี่ยงดังต่อไปนี้^{๕๖}

๓.๑ รายได้ของหน่วยงานต่ำกว่าที่ประมาณการไว้

๓.๒ รายจ่ายของหน่วยงานสูงกว่าที่ประมาณการไว้หรือการเบิกจ่ายของหน่วยงานไม่เป็นไปตามเป้าหมาย

๓.๓ การก่อหนี้หรือภาระผูกพันขององค์กร ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายหรือภาระต่องบประมาณในอนาคต

๓.๔ การบริหารสินทรัพย์ของหน่วยงานที่ผิดพลาด ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อสถานะการเงินของหน่วยงาน

๓.๕ ความผันผวนของเศรษฐกิจมหภาคในระยะสั้น (Macroeconomic fluctuation) ซึ่งมีหลายสาเหตุ เช่น ปัจจัยภายนอกที่รัฐบาลควบคุมไม่ได้ ภาวะเศรษฐกิจในประเทศและต่างประเทศ สถานการณ์ทางการเมือง และผลกระทบจากวิกฤตในภาคการเงิน เป็นต้น

^{๕๕}ประกาศคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ เรื่อง นโยบายการบริหารจัดการความเสี่ยงทางการคลัง พ.ศ. ๒๕๖๑ ลงวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๖๑

^{๕๖}เรื่องเดียวกัน

(๑.๓) นโยบายบริหารจัดการความเสี่ยงทางการคลัง^{๕๗} หน่วยงานควรพิจารณาการประมาณการจําได้และการบริหารรายจ่ายให้เป็นไปตามแผน โดยควรจัดทำ (๑) การวิเคราะห์สถานการณ์จําลอง (scenario analysis) และ (๒) การทดสอบภาวะวิกฤต (stress test) เพื่อให้ทราบถึงแนวโน้มของผลการดำเนินงานทั้งด้านรายได้และรายจ่ายในอนาคต การก่อกำหนดและบริหารหนี้ให้อยู่ภายใต้กฎหมาย วัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน การบริหารสินทรัพย์ด้วยความระมัดระวัง หลีกเลี่ยงการลงทุนในสินทรัพย์ที่มีความเสี่ยงที่อาจส่งผลกระทบต่อฐานะทางการเงินของหน่วยงาน ในกรณีที่ประสบผลขาดทุน หน่วยงานควรเผยแพร่นโยบายการลงทุนและรายละเอียดการลงทุนให้ประชาชนทราบ การบริหารงบประมาณ หน่วยงานควรบริหารเงินสดและเงินคงคลังให้มีเพียงพอต่อการเบิกจ่ายของส่วนราชการโดยต้องรักษาไว้ในระดับที่จำเป็นและคำนึงถึงค่าใช้จ่ายและต้นทุนในการบริหารสภาพคล่องด้วย

(๒) หลักเกณฑ์การดำเนินการในโครงการที่ก่อให้เกิดภาระต่องบประมาณหรือภาระทางการคลังในอนาคต โดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่ดำเนินโครงการ ดังต่อไปนี้^{๕๘}

(๑) การดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการที่หน่วยงานของรัฐมีความจำเป็นต้องดำเนินการระหว่างปีงบประมาณ ที่มีกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือหลักเกณฑ์กำหนดให้ต้องขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรีโดยมีผลให้เกิดภาระต่อประมาณไม่ว่าในปีงบประมาณใด หรือก่อกำหนดผู้ผูกพันมากกว่าหนึ่งปีงบประมาณหรือ

(๒) การดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการของหน่วยงานของรัฐที่ก่อให้เกิดการสูญเสียรายได้ของรัฐหรือของหน่วยงานของรัฐ

จะต้องแสดงรายละเอียดรายการที่เสนอขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๗ ประกอบด้วย โครงการ แผนงาน กิจกรรม แหล่งงบประมาณและงบประมาณผูกพัน ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ อีกทั้ง หากโครงการดังกล่าวก่อให้เกิดการสูญเสียรายได้ให้จัดทำประมาณการการสูญเสียรายได้และประโยชน์ที่จะได้รับด้วย ทั้งนี้ โดยให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ประกาศกำหนด

๒.๒ กฎหมายได้กำหนดกฎเกณฑ์ที่มีลักษณะเป็นตัวชี้วัดที่เป็นตัวเลขของกรอบวินัยการเงินการคลัง (numerical indicators) โดยเป็นกรอบวินัยทางการคลังที่กฎหมายกำหนดบังคับให้ต้องปฏิบัติตามหรือเป็นกฎเกณฑ์ทางการคลังที่มีสภาพบังคับเป็นกฎหมาย การดำเนินการทางการคลังของรัฐไม่ว่าจะเป็นการจําได้ การใช้จ่าย หรือการก่อกำหนดหนี้สาธารณะจะต้องดำเนินการตามกรอบที่กฎหมายกำหนดโดยจะมีสภาพบังคับในฐานะที่เป็นกฎหมายในระดับรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ กฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหารก็ได้ โดยในส่วนขององค์กรหลักในการกำกับดูแลการดำเนินการเกี่ยวกับนโยบายการเงินการคลังตามพระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติให้อำนาจ “คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ” มีอำนาจกำหนดวินัยการเงินการคลังเพิ่มเติมจากที่บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัติฉบับนี้หรือในกฎหมายอื่นเพื่อให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติ^{๕๙} ปัจจุบัน “คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ” ได้อาศัยอำนาจ

^{๕๗}ประกาศคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ เรื่อง นโยบายการบริหารจัดการความเสี่ยงทางการคลัง พ.ศ. ๒๕๖๑ ลงวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๖๑

^{๕๘}ประกาศคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ เรื่อง การดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการที่ก่อให้เกิดภาระต่องบประมาณหรือภาระทางการคลังในอนาคต พ.ศ. ๒๕๖๑ ลงวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๖๑

^{๕๙}มาตรา ๑๑ ให้คณะกรรมการมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

ตามพระราชบัญญัตินี้มีมติให้ออก “ประกาศคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ” เพื่อเป็นกรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐในด้านที่สำคัญ ดังนี้

(๑) กรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ ได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๑(๑๔) แห่งพระราชบัญญัตินี้ ออกประกาศกำหนดสัดส่วนต่าง ๆ เพื่อเป็นกรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ ดังนี้

(๑.๑) สัดส่วนงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นต้องตั้งไม่น้อยกว่าร้อยละสอง แต่ไม่เกินร้อยละสามจุดห้าของงบประมาณรายจ่ายประจำปี^{๖๐} (ต้องตั้งไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒ แต่ไม่เกินร้อยละ ๓.๕ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี)

(๑.๒) สัดส่วนงบประมาณเพื่อการชำระคืนต้นเงินกู้ของรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐซึ่งรัฐบาลรับประกันะต้องตั้งไม่น้อยกว่าร้อยละสามจุดห้า แต่ไม่เกินร้อยละห้าของงบประมาณรายจ่ายประจำปี^{๖๑} (ต้องตั้งไม่น้อยกว่าร้อยละ ๓.๕ แต่ไม่เกินร้อยละ ๕ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี)

(๑.๓) สัดส่วนงบประมาณเพื่อการชำระดอกเบี้ยและค่าใช้จ่ายในการกู้เงินของรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐซึ่งรัฐบาลรับประกันะ ต้องตั้งไม่น้อยกว่าร้อยละสองจุดห้า แต่ไม่เกินร้อยละสี่ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี^{๖๒} (ต้องตั้งไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒.๕ แต่ไม่เกินร้อยละ ๔ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี)

(๑.๔) สัดส่วนการก่องหน้ผูกพันงบประมาณรายจ่ายข้ามปีงบประมาณ ต้องไม่เกินร้อยละสิบของงบประมาณรายจ่ายประจำปี^{๖๓} (ต้องไม่เกินร้อยละ ๑๐ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี)

(๑) กำหนดวินัยการเงินการคลังเพิ่มเติมจากที่บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้หรือในกฎหมายอื่นเพื่อให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติ โดยไม่กระทบต่อความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ

(๒) จัดทำและทบทวนแผนการคลังระยะปานกลาง

(๓) เสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการงบประมาณ การจัดเก็บรายได้การบริหารหนี้สาธารณะ การบริหารทรัพย์สิน และปัญหาอื่นที่เกี่ยวข้องกับการเงินการคลังของรัฐ

(๔) กำหนดสัดส่วนงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นสัดส่วนงบประมาณเพื่อการชำระหนี้ภาครัฐ สัดส่วนการก่องหน้ผูกพันงบประมาณรายจ่ายข้ามปีงบประมาณสัดส่วนการก่องหน้ผูกพันเกินกว่าหรือ นอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายและสัดส่วนตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๐

(๕) กำหนดนโยบายและกำกับดูแลการบริหารจัดการความเสี่ยงทางการคลัง

(๖) กำหนดอัตราการใช้จ่ายหรือการสูญเสียรายได้ของหน่วยงานของรัฐในการดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๘

(๗) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ หรือตามที่ คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

^{๖๐}ประกาศคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ เรื่อง กำหนดสัดส่วนต่าง ๆ เพื่อเป็นกรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ.๒๕๖๓ ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๖๓

^{๖๑}ประกาศคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ เรื่อง กำหนดสัดส่วนต่าง ๆ เพื่อเป็นกรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ.๒๕๖๗ ลงวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๖๗

^{๖๒}ประกาศคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ เรื่อง กำหนดสัดส่วนต่าง ๆ เพื่อเป็นกรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ.๒๕๖๓ ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๖๓

^{๖๓}ประกาศคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ เรื่อง กำหนดสัดส่วนต่าง ๆ เพื่อเป็นกรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ.๒๕๖๑ ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๖๑

(๑.๕) สัดส่วนการก่อหนี้ผูกพันเกินกว่าหรือนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย ต้องไม่เกินร้อยละแปดของงบประมาณรายจ่ายประจำปี^{๖๔} (ต้องไม่เกินร้อยละ ๘ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี)

(๒) กรอบในการบริหารหนี้สาธารณะ คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๑(๔) ประกอบมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติ^{๖๕} กำหนดกรอบในการบริหารหนี้สาธารณะ ดังนี้

(๒.๑) สัดส่วนหนี้สาธารณะ ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ต้องไม่เกินร้อยละเจ็ดสิบ^{๖๕} (ต้องไม่เกินร้อยละ ๗๐ ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ)

(๒.๒) สัดส่วนภาระหนี้ของรัฐบาล ต่อประมาณการรายได้ประจำปีงบประมาณ ต้องไม่เกินร้อยละห้าสิบ^{๖๖} (ต้องไม่เกินร้อยละ ๕๐ ต่อประมาณการรายได้ประจำปีงบประมาณ)

(๒.๓) สัดส่วนหนี้สาธารณะที่เป็นเงินตราต่างประเทศ ต่อหนี้สาธารณะทั้งหมด ต้องไม่เกินร้อยละสิบ^{๖๗} (ต้องไม่เกินร้อยละ ๑๐)

(๒.๔) สัดส่วนภาระหนี้สาธารณะที่เป็นเงินตราต่างประเทศ ต่อรายได้จากการส่งออกสินค้าและบริการ ต้องไม่เกินร้อยละห้า (ต้องไม่เกินร้อยละ ๕ ต่อรายได้จากการส่งออกสินค้าและบริการ)^{๖๘}

ทั้งนี้ ตามประกาศคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ เรื่อง หลักเกณฑ์การรายงานสถานะหนี้สาธารณะ หนี้ภาครัฐ และความเสียหายทางการคลัง พ.ศ. ๒๕๖๑ ลงวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๖๑ คณะกรรมการได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๗๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ^{๖๕} กำหนดหลักเกณฑ์ให้กระทรวงการคลังจัดทำรายงานสถานะหนี้สาธารณะ หนี้ภาครัฐ และความเสียหายทางการคลังเสนอต่อคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ และคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ ภายในหกสิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ โดยรายงานตามประกาศมีดังต่อไปนี้

(๑) รายงานสถานะหนี้สาธารณะคงค้าง ณ วันสิ้นปีงบประมาณ

(๒) รายงานสถานะหนี้เงินกู้คงค้าง ณ วันสิ้นปีงบประมาณ ของหน่วยงานของรัฐ ดังต่อไปนี้

(ก) รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ที่ไม่เป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ

^{๖๔}ประกาศคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ เรื่อง กำหนดสัดส่วนต่าง ๆ เพื่อเป็นกรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๓ ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๖๒

^{๖๕}ประกาศคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ เรื่อง กำหนดกรอบในการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๔ ลงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๖๔

^{๖๖}ประกาศคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ เรื่อง กำหนดกรอบในการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๗ ลงวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๖๗

^{๖๗}ประกาศคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ เรื่อง กำหนดกรอบในการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๖๑ ลงวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๖๑

^{๖๘}เรื่องเดียวกัน

(ข) รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะที่ทำธุรกิจให้กู้ยืมเงินธุรกิจบริหารสินทรัพย์และธุรกิจประกันสินเชื่อที่กระทรวงการคลังไม่ได้กำกับ

(ค) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

(ง) ธนาคารแห่งประเทศไทย

(๓) รายงานความเสี่ยงทางการคลัง โดยเป็นการวิเคราะห์ความเสี่ยงทางการคลังที่เกิดจากหนี้สาธารณะตาม (๑) และหนี้เงินกู้ของหน่วยงานของรัฐตาม (๒) ที่มีผลกระทบหรืออาจมีผลกระทบต่อภาระทางการคลัง หรือเงินงบประมาณแผ่นดิน

(๓) อัตราชดเชยค่าใช้จ่ายหรือการสูญเสียรายได้ของหน่วยงานในการดำเนินงานต่าง ๆ กำหนดอัตรายอดคงค้างรวมทั้งหมดของภาระที่รัฐต้องรับชดเชยค่าใช้จ่ายหรือการสูญเสียรายได้ในการดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๘ ต้องมียอดคงค้างทั้งหมดรวมกันไม่เกินร้อยละสามสิบสองของงบประมาณรายจ่ายประจำปี (ต้องมียอดคงค้างทั้งหมดรวมกันไม่เกินร้อยละ ๓๒ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี)

ผู้ศึกษาเห็นว่า พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ นอกจากจะกำหนดกรอบวินัยทางการเงินและการคลังและการงบประมาณของรัฐแล้ว พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังกำหนดกฎเกณฑ์ทางการคลังสำหรับให้หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ยึดถือและปฏิบัติ อีกทั้ง กฎเกณฑ์ทางการคลังดังกล่าวจะเป็นมาตรฐานกลางขั้นต่ำเกี่ยวกับวินัยการเงินการคลังของรัฐสำหรับให้องค์กรของรัฐตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย รวมถึงภาคประชาสังคมต่าง ๆ ใช้เป็นเครื่องมือในการกำกับ ตรวจสอบและเสนอข้อเรียกร้องต่อระบบการเมืองให้รัฐดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจและนโยบายทางการคลังและงบประมาณของรัฐเพื่อบรรลุตามเป้าหมายของรัฐตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายบัญญัติประกอบคำแถลงนโยบายของรัฐบาลที่เสนอต่อรัฐสภา แต่ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้ “กรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ” และ “กฎเกณฑ์ทางการคลัง” ดังความที่บัญญัติไว้ใน มาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ ความว่า “การจัดทำงบประมาณ การบริหารงบประมาณรายจ่าย การควบคุมงบประมาณและการประเมินผลและการรายงานต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้และสอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ” ดังนั้น “วินัยการเงินการคลังของรัฐ” จึงถูกกำหนดไว้ในทุกขั้นตอนของกระบวนการใน “ระบบงบประมาณแผ่นดิน” สรุปได้ดังนี้

(๑) การกำหนดวงเงินงบประมาณหรือการจัดทำงบประมาณ เป็นการกำกับและควบคุมในขั้นตอนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณและการกำหนดกรอบวงเงินงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้คำนึงถึงความเหมาะสมตามสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจและฐานะทางการคลังของรัฐและต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา โดยมีรูปแบบขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญ คือ การกำหนดกรอบวงเงินงบประมาณหรือการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต้องจัดทำเป็นพระราชบัญญัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๔๐ มาตรา ๑๔๑ ประกอบมาตรา ๘๑ ซึ่งบัญญัติให้การใช้จ่ายงบประมาณต้องจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติโดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา ประกอบพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๖ กำหนดให้การจัดทำงบประมาณ การบริหารงบประมาณรายจ่าย การควบคุมงบประมาณ และการประเมินผลและการรายงานต้องสอดคล้องกับกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐ มาตรา ๑๐ กำหนดงบประมาณประจำปีที่เสนอต่อรัฐสภาอย่างน้อยต้องมีเอกสาร

ประกอบด้วย (๑) ค่าเฉลี่ยประกอบงบประมาณแสดงฐานะและนโยบายการคลังและการเงินสาระสำคัญของงบประมาณและความสัมพันธ์ระหว่างรายรับและงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง (๒) รายรับรายจ่ายเปรียบเทียบระหว่างปีที่ล่วงมาแล้วปีปัจจุบันและปีที่ขอตั้งงบประมาณรายจ่าย (๓) คำอธิบายเกี่ยวกับประมาณการรายรับ (๔) คำชี้แจงเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้งซึ่งรวมถึงการแสดงผลสัมฤทธิ์และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการใช้จ่ายงบประมาณและความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ (๕) รายงานเกี่ยวกับสถานะทางการเงินโดยรวมของรัฐวิสาหกิจ (๖) รายงานเกี่ยวกับสถานะเงินนอกงบประมาณและแผนการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณโดยรวมของหน่วยรับงบประมาณ (๗) คำอธิบายเกี่ยวกับหนี้ของรัฐบาลทั้งที่มีอยู่แล้วในปัจจุบันและหนี้ที่เสนอเพิ่มเติม (๘) ผลการดำเนินงานและการใช้จ่ายงบประมาณของปีงบประมาณที่ล่วงมาแล้ว (๙) ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ด้วยข้อกำหนดให้การจัดทำงบประมาณต้องผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา ดังนั้น “กรอบวินัยการเงินการคลัง” จึงเป็น “วินัยการเงินการคลังของรัฐ” และ “กฎเกณฑ์ทางการคลัง” สำหรับให้สมาชิกรัฐสภาใช้ประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้มีความเหมาะสมสอดคล้องตามวิถัจกรเศรษฐกิจ โดยเปลี่ยนแปลงแก้ไของค์ประกอบของวินัยทางการคลังได้ตามความเหมาะสมตามสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศหรือข้อเรียกร้องทางเศรษฐศาสตร์^{๖๙} ทั้งนี้ เพื่อบรรลุเป้าหมายตามคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่เสนอต่อรัฐสภาและเป้าหมายทางเศรษฐกิจที่สำคัญใน ๔ ประการ คือ การจัดสรรทรัพยากรที่เป็นธรรม การกระจายรายได้อย่างทั่วถึง การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่ทั้งนี้ ต้องอยู่ภายใต้ “กรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ” ตามที่กฎหมายกำหนด

(๒) ขั้นตอนการบริหารงบประมาณรายจ่ายแผ่นดินหรือการบริหารงบประมาณรายจ่าย โดยการบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้มีความคุ้มค่า โปร่งใส มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ตรวจสอบได้ และบรรลุตามบทบาท ภารกิจ วัตถุประสงค์และเป้าหมายของหน่วยงานภาครัฐตามที่กฎหมายกำหนด ดังที่ผู้ศึกษาได้กล่าวไว้แล้วในข้อ ๓ ประกอบกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครอง อาทิ พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖ ประกอบมาตรา ๘ ให้การจัดซื้อจัดจ้างให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ เพื่อให้การปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการ

^{๖๙} ยกตัวอย่าง ในกรณีการแก้ไขปัญหาวิกฤตโรคโควิด ๑๙ ในช่วงปี ๒๕๖๓ - ๒๕๖๕ รัฐบาลทั่วโลกรวมทั้งรัฐบาลไทย ต้องอัดฉีดเงินเพื่อชดเชยและเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ รวมทั้งเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจภายในประเทศ รัฐบาลของประเทศไทยจึงได้จัดสรรงบประมาณรายจ่ายและกำหนดมาตรการแทรกแซงทางเศรษฐกิจ เป็นผลให้ประเทศไทยมีสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP และภาระหนี้ต่องบประมาณเพิ่มขึ้นจากเดิมเมื่อสิ้นปีงบประมาณ ๒๕๖๒ ประเทศไทยมีสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ร้อยละ ๔๐.๑ มีภาระหนี้ต่องบประมาณร้อยละ ๘.๗ เมื่อสิ้นปีงบประมาณ ๒๕๖๕ หรือสิ้นสุดปัญหาการแพร่ระบาดของโรคโควิด ๑๙ ประเทศไทยมีสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ร้อยละ ๖๐.๗ มีภาระหนี้ต่องบประมาณร้อยละ ๙.๖ ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ของวิกฤตการณ์ดังกล่าว “คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ” จึงอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ ได้ออกประกาศ เรื่อง กำหนดกรอบในการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๔ กำหนดสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศหรือจีดีพี (GDP) ไม่เกินร้อยละ ๗๐ โดยเพิ่มจากกรอบเดิม ตามประกาศคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ เรื่อง กำหนดกรอบในการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๖๑ ที่กำหนดสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ไม่เกินร้อยละ ๖๐ เพิ่มเติมใน วิกฤตการณ์ ประยุทธ์ จันทร์โอชา, เอกสารวิชาการส่วนบุคคล เรื่อง การจัดทำเอกสารการสนับสนุนงานนิติบัญญัติ โควิด ๑๙: ผลกระทบต่อเศรษฐกิจ การจัดสรรงบประมาณ และมาตรการแก้ไขเยียวยาเศรษฐกิจ กรณีศึกษา งบประมาณมาตรการทางเศรษฐกิจและการติดตามตรวจสอบงบประมาณที่ได้รับความเห็นชอบและอนุมัติของสภาผู้แทนราษฎรแก้ไขปัญหาโควิด ๑๙, ๑๘๔.

บริหารพัสดุโดยใช้เงินงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ และป้องกันปัญหาการทุจริต ให้การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุของหน่วยงานของรัฐต้องก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่หน่วยงานของรัฐ และต้องสอดคล้องกับหลักการดังนี้

(๑) คุ้มค่า โดยพัสดุที่จัดซื้อจัดจ้างต้องมีคุณภาพหรือคุณลักษณะที่ตอบสนองวัตถุประสงค์ในการใช้งานของหน่วยงานของรัฐ มีราคาที่เหมาะสม และมีแผนการบริหารพัสดุที่เหมาะสมและชัดเจน

(๒) โปร่งใส โดยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุต้องกระทำโดยเปิดเผย เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม มีการปฏิบัติต่อผู้ประกอบการทุกรายโดยเท่าเทียมกัน มีระยะเวลาที่เหมาะสม และเพียงพอต่อการยื่นข้อเสนอม มีหลักฐานการดำเนินงานชัดเจนและมีการเปิดเผยข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุในทุกขั้นตอน

(๓) มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยต้องมีการวางแผนการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุล่วงหน้าเพื่อให้การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุเป็นไปอย่างต่อเนื่องและมีกำหนดเวลาที่เหมาะสมโดยมีการประเมินและเปิดเผยผลสัมฤทธิ์ของการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุ

(๔) ตรวจสอบได้ โดยมีการเก็บข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุอย่างเป็นระบบเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบ

ดังนั้น ในการบริหารงบประมาณรายจ่ายแผ่นดิน นอกจากหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องพิจารณา “กรอบวินัยการเงินการคลัง” ตามที่กฎหมายบัญญัติแล้ว หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐจำเป็นต้องพิจารณากฎหมาย กฎ ระเบียบ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายงบประมาณในด้านต่าง ๆ เช่น การใช้จ่ายงบประมาณในการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องคำนึงถึงรูปแบบและขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ ตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งเป็นกฎหมายกลางที่กำหนดรูปแบบและขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ การใช้จ่ายงบประมาณเกี่ยวกับค่าตอบแทนบุคลากรของรัฐ หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องคำนึงถึงหลักการจ่ายค่าตอบแทนตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง ผลสัมฤทธิ์ของงานตามภารกิจที่ได้รับมอบหมายหรือผลสัมฤทธิ์ของงานตามตัวชี้วัด ทั้งนี้ ในการบริหารงานงบประมาณด้านบุคลากร หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องดำเนินการตามรูปแบบและขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔^{๗๐} ประกอบพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

^{๗๐}มาตรา ๓/๑ การบริหารราชการตามพระราชบัญญัตินี้ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงานการลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ โดยไม่ผู้รับผิดชอบต่อผลของงาน

การจัดสรรงบประมาณ และการบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ต้องคำนึงถึงหลักการตามวรรคหนึ่ง

(๓) ขั้นตอนตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินหรือการควบคุมงบประมาณและการประเมินผลและการรายงาน รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนดให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรตุลาการมีอำนาจตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินตามที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้ หากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจหรือดำเนินการไม่เป็นไปตาม “กฎเกณฑ์ทางการคลัง” และ “กรอบวินัยทางการคลังของรัฐ” โดยกระทำการหรืองดเว้นกระทำการตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องอันทำให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ของส่วนร่วม องค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรตุลาการจะมีอำนาจตรวจสอบการกระทำหรืองดเว้นการกระทำนั้นได้^{๗๑} ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักการใช้อำนาจและการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองในบริหารราชการแผ่นดิน หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกระดับต้องปฏิบัติตามหลัก “การกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย” ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของหลักนิติรัฐ^{๗๒}

โดยองค์ประกอบตามหลัก “การกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย” ประกอบด้วย ๒ หลักย่อย^{๗๓} คือ หลัก “การกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย” หรือหลักการที่ว่ากฎหมายต้องมาก่อน (grundsatz des vorrangs des gesetzes) และหลัก “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” (grundsatz des vorbehalt des gesetzes) ซึ่งกำหนดว่าฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายมอบอำนาจให้แก่องค์กรฝ่ายปกครองในการกระทำนั้น หลักดังกล่าวถือเป็นหลักพื้นฐานในกฎหมายปกครองที่ทำให้ฝ่ายปกครองหรือองค์กรฝ่ายปกครองต้องผูกพันตนต่อกฎเกณฑ์ที่ฝ่ายนิติบัญญัติและกฎเกณฑ์ฝ่ายปกครองตราขึ้น ดังนั้น หากหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการหรืองดเว้นกระทำการที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ อันทำให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ของส่วนร่วม องค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรตุลาการจึงมีอำนาจตรวจสอบการกระทำนั้นได้ ทั้งนี้ เนื่องจากกฎหมายเป็นทั้ง

ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการ ต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีโดยเฉพาะอย่างยิ่งให้ความสำคัญรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมของแต่ละภารกิจ

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรฐานี้ จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการและการสั่งการให้ส่วนราชการและข้าราชการปฏิบัติก็ได้

^{๗๑}มาตรา ๙๗ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑ ความว่า

มาตรา ๙๗ เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐจึง

ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐและเป็นกรณีที่ไม่อาจดำเนินการตามมาตรา ๙๕ วรรคสาม หรือมาตรา ๙๖ ให้ผู้ว่าการเสนอต่อคณะกรรมการให้ลงโทษทางปกครองแก่ผู้ผิดนั้น โดยให้นำความในมาตรา ๙๖ วรรคสอง มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม

^{๗๒}แม้คำว่า “นิติรัฐ” จะไม่ปรากฏให้เห็นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แต่หากพิจารณาบทบัญญัติต่าง ๆ

ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแล้ว ย่อมจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญรับรองหลักนิติรัฐไว้เช่นเดียวกัน กล่าวคือ หลักนิติธรรม หลักนิติรัฐเรียกร้องให้มีการกำหนดนิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนในรูปของกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป ทั้งนี้ เพื่อที่ประชาชนจะได้คาดหมายได้ล่วงหน้าก่อนที่จะกระทำการใด ๆ ลงไปว่ากฎหมาย ต้องการให้ตนประพฤติปฏิบัติอย่างไร การกำหนดกฎเกณฑ์ที่มีผลทั่วไปดังกล่าว จะกำหนดโดยองค์กรฝ่ายปกครองไม่ได้ เว้นแต่องค์กรฝ่ายปกครองจะได้รับมอบอำนาจจากรัฐสภาให้กำหนดกฎเกณฑ์ในรายละเอียดซึ่งอยู่ในกรอบที่องค์กรนิติบัญญัติได้ตราไว้ล่วงหน้าแล้วในรูปกฎหมายหรือได้รับมอบอำนาจให้ออกคำสั่งเพื่อที่จะบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายที่ได้ประกาศให้รู้ล่วงหน้าแล้วนั้น, เพิ่มเติมในวรรเจตน ภาคีรัตน์, “หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง.” (การบรรยายหลักสูตรกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ที่ได้รับการรับรองจาก ก.ศป.แล้ว), รุ่นที่ ๑๕ ณ ห้องสัมมนา ๑ ชั้นปี ๑ อาคารศาลปกครอง, ๑๖ กุมภาพันธ์ และ ๒ มีนาคม ๒๕๖๘), ๑๖.

^{๗๓}วรรเจตน ภาคีรัตน์, ‘หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง’ (การบรรยายหลักสูตรกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ที่ได้รับการรับรองจาก ก.ศป.แล้ว) รุ่นที่ ๑๕ มูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง และวิทยาลัยการยุติธรรมทางปกครอง, ๑๖ กุมภาพันธ์ และ ๒ มีนาคม ๒๕๖๘) ๑๒-๑๓.

“แหล่งที่มา” และ “ข้อจำกัด” ของการใช้อำนาจนั้นเอง ดังสาระสำคัญที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ความว่า

มาตรา ๙ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้นหรือโดยไม่สุจริตหรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควรหรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

ฯลฯ

อย่างไรก็ดี แม้ว่ารัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐ จะกำหนดกฎเกณฑ์ทางการคลังในการกำกับ ควบคุมและตรวจสอบวินัยการเงินการคลังของรัฐไว้ครอบคลุม “วินัยทางการคลังของรัฐ” ดังกล่าว แต่เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ มีประเด็นซึ่งเป็นข้อสังเกตในหลายประการ อาทิ เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑ ที่มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑^{๗๔} แต่การใช้การตีความกฎหมายทั้งสองฉบับยังมีความไม่แน่นอนชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การควบคุมตรวจสอบวินัยการคลังและการงบประมาณตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย ผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๗ ที่ใช้ถ้อยคำว่า “กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ” ที่นำมาซึ่งปัญหาว่ากฎหมายดังกล่าวมีความหมายครอบคลุมรวมถึงบทบัญญัติทุกมาตราของพระราชบัญญัติ วินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ หรือเฉพาะความในหมวด ๓ วินัยการเงินการคลัง ดังนั้น เมื่อการ พิจารณาและลงโทษในความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณ เป็นกรอบในทางกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการลงโทษทางปกครองแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นการใช้อำนาจทางปกครอง ที่กระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล กฎหมายจึงต้องมีความชัดเจนและจะต้องตีความกฎหมายอย่างจำกัด เท่าที่กฎหมายให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองเท่านั้น ซึ่งหลักการดังกล่าว จึงมีความแตกต่างกับหลักกฎหมาย การตรวจเงินแผ่นดินโดยแท้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ ที่ผลผลิตแห่งการควบคุมตรวจสอบเงินแผ่นดิน คือ รายงานการตรวจเงินแผ่นดิน ไม่มีผลผูกพันบังคับให้หน่วย รับผิดชอบให้ต้องปฏิบัติตามรายงานการตรวจเงินแผ่นดินจึงไม่เป็นวัตถุประสงค์ของการควบคุมตรวจสอบเงินแผ่นดิน ที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่เป็นเพียงการให้ความเห็นเกี่ยวกับการตรวจเงิน แผ่นดินให้ฝ่ายปกครองหรือหน่วยรับงบประมาณใช้อำนาจและหน้าที่ควบคุม ตรวจสอบ ประสิทธิภาพ ประสิทธิผลการบริหารราชการแผ่นดินตามที่กฎหมายบัญญัติต่อไปเท่านั้น

นอกจากนี้ ด้วยมาตรา ๖๒ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๒๔๐ วรรคหนึ่ง (๕) ของรัฐธรรมนูญ ได้บัญญัติให้รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ

^{๗๔} อานันท์ กระบวนศรี, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมายการคลัง (วิญญูชน, ๒๕๖๖) ๒๓๐.

และบัญญัติให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจสั่งลงโทษทางปกครองในกรณีมีการกระทำผิดกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ แต่พระราชบัญญัติฉบับนี้ กลับบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๑ (๑) ว่าคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐมีอำนาจกำหนดวินัยการเงินการคลังเพิ่มเติมจากที่บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้หรือในกฎหมายอื่นเพื่อให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติซึ่งเท่ากับเป็นการบัญญัติกฎหมายมอบอำนาจให้คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐซึ่งเป็นองค์กรของฝ่ายบริหารกำหนดวินัยการเงินการคลังเพิ่มเติมจากที่บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ หรือในกฎหมายอื่นได้เอง โดยไม่มีการบัญญัติขอบเขตและกลไกการถ่วงดุลการใช้อำนาจที่สำคัญนี้ไว้ด้วย อีกทั้งพระราชบัญญัตินี้บัญญัติเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับวินัยการเงินการคลังของรัฐขึ้นมาใหม่มากมายหลายเรื่อง แต่พระราชบัญญัติฉบับนี้ก็กลับมิได้บัญญัติให้คณะกรรมการตามพระราชบัญญัตินี้มีหน่วยงานธุรการที่มีหน้าที่ตอบข้อหารือของหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ไว้ด้วย^{๗๕} ประกอบกับการใช้อำนาจตรวจสอบหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจตามกฎหมาย “วินัยทางการคลังของรัฐ” หรือไม่ จำเป็นต้องพิจารณาตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรหรือหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจดังกล่าว

การที่จะทำความเข้าใจความผิดเกี่ยวกับวินัยทางการเงินการคลังของรัฐและการงบประมาณ จะไม่สามารถศึกษาแต่เพียงพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ เท่านั้น แต่จะต้องศึกษากฎหมายอื่น ๆ ประกอบกันด้วย อาทิ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑^{๗๖} พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๕๔๑ พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ พระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘ พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ตลอดจนไปจนถึงนโยบายการตรวจเงินแผ่นดินและหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินตามมาตรา ๒๔๐ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังนั้น การใช้กฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐให้ถูกต้องนั้นมิใช่อยู่ว่าเรื่องของกฎหมายเป็นเอกเทศเพียงอย่างเดียวเท่านั้น ยังขึ้นอยู่กับวิชาการทางเศรษฐศาสตร์ที่มีความเป็นศาสตร์ ปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมที่ทวีความรุนแรงยิ่งกว่าตัวบทกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษร อันเป็นปัญหาความคิดความเห็นที่ไม่ยุติไม่เป็นเด็ดขาดเหมือนที่กฎหมายบัญญัติไว้โดยตรง แต่บทบัญญัติของกฎหมายเป็นเพียงความถูกต้องหรือวินัยการเงินการคลังตามที่บัญญัติไว้เท่านั้นอาจจะไม่ถูกต้องตามความเป็นจริงหรือตามธรรมชาติก็ได้ แม้บางปัญหาบางประเด็นอาจเด็ดขาดยุติที่ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง ดังนั้น ความคิดในการใช้กฎหมายการคลังมหาชนจะต้องเป็นวิทยาศาสตร์ด้วย แต่ความผิดหรือถูกที่แท้จริงไม่ว่าในทางกฎหมายหรือในความเห็นของนักเศรษฐศาสตร์นั้น ต้องให้ประวัติศาสตร์และความเป็นจริงตามธรรมชาติ ประกอบผลการศึกษามาตามแนวทางวิเคราะห์ความจริงที่มีความศาสตร์ (approach) หรือที่เป็นวิทยาศาสตร์ จะเป็นผู้ให้คำตอบ

^{๗๕}ชาญชัย แสวงศักดิ์, *กฎหมายเกี่ยวกับวินัยการเงินการคลังของรัฐ วิธีการงบประมาณและการตรวจเงินแผ่นดิน* (พิมพ์ครั้งที่ ๒, วิญญูชน ๒๕๖๓) ๖๒.

^{๗๖}หมวด ๑ บททั่วไป “มาตรา ๖ การจัดทำงบประมาณ การบริหารงบประมาณรายจ่าย การควบคุมงบประมาณและการประเมินผลและการรายงาน ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้และสอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ”

สุดท้าย ดั่งที่นักนิติศาสตร์อิตาลีเลียนชื่อ เบกกาเรีย (Beccaria) ได้กล่าวไว้ว่า “ความสุขสมบูรณ์อันมากที่สุดของคนจำนวนมากที่สุด (the greatest happiness of the greatest number) คือ ความถูกต้องที่แท้จริง”^{๗๗}

๔. คดีพิพาทเกี่ยวกับวินัยการเงินการคลังของรัฐ

เนื่องจากวินัยทางการเงินการคลังของรัฐมีกฎหมายบัญญัติบังคับเป็นการเฉพาะและหากหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจหรือดำเนินการไม่เป็นไปตามกรอบวินัยทางการเงินการคลังของรัฐ ก็อาจจะต้องโทษตามที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือ มาตรา ๘๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ บัญญัติให้ “การตรวจเงินแผ่นดินต้องกระทำด้วยความสุจริต รอบคอบ โปร่งใส เทียบธรรม กล่าวหาญ ปราศจากอคติ และเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล โดยให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน” ส่วนวรรคสอง บัญญัติให้ “ในกรณีมีการกระทำผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ การสั่งลงโทษทางปกครองให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน” ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๖ วรรคหนึ่ง “ผู้รับตรวจผู้ใดไม่ดำเนินการภายในเวลาที่ผู้ว่าการกำหนดตามมาตรา ๘๕ วรรคสอง หรือมาตรา ๙๕ วรรคสี่ โดยไม่มีเหตุอันสมควร ผู้ว่าการจะเสนอต่อคณะกรรมการให้ลงโทษทางปกครองแก่ผู้รับตรวจผู้นั้นก็ได้ และมาตรา ๙๗ เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐและเป็นกรณีที่ไม่อาจดำเนินการตามมาตรา ๙๕ วรรคสาม หรือมาตรา ๙๖ ให้ผู้ว่าการเสนอต่อคณะกรรมการให้ลงโทษทางปกครองแก่ผู้นั้น โดยให้นำความในมาตรา ๙๖ วรรคสอง มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม” โดยโทษทางปกครองบัญญัติไว้ในมาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน กำหนดให้โทษทางปกครอง มีดังต่อไปนี้ (๑) ภาคทัณฑ์ (๒) ดำเนินโดยเปิดเผยต่อสาธารณชน และ (๓) ปรับทางปกครอง

แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากในคดีพิพาทเกี่ยวกับวินัยการเงินการคลังของรัฐนั้น จะมีประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการไม่แบ่งแยกวินัยการเงินการคลังของรัฐในทางเศรษฐศาสตร์ (การคลังสาธารณะและวินัยการทางคลัง) การเมือง (การดำเนินนโยบายสาธารณะ) ซึ่งเป็นการกระทำทางรัฐบาลและการใช้อำนาจของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายบริหารราชการแผ่นดินซึ่งเป็น “การกระทำทางปกครอง” โดยอาจเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต เป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗ และกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ดังตัวอย่างในคดีรับจำนำข้าวในสมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร^{๗๘}ที่มีการพิจารณาใน ๒ กรณี คือ การลงมติถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติและการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน กล่าวคือ คดีถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีมติเสียงข้างมาก ๗ ต่อ ๐ ชี้มูลว่าผู้ถูกกล่าวหาผิดกฎหมายหรือฝ่าฝืนระเบียบปฏิบัติหน้าที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๗๘ และฝ่าฝืนระเบียบปฏิบัติหน้าที่ขัดต่อพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ

^{๗๗}ปรีชา สุวรรณทัต, คำอธิบายกรอบวินัย กฎหมายการเงินการคลังมหาชนที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ (วิญญูชน, ๒๕๕๓) ๗๕.

^{๗๘}อานันท์ กระบวนศรี, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมายการคลัง (วิญญูชน ๒๕๖๖) ๒๕๕-๒๕๘.

แผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๑๑ (๑) กรณีไม่ยับยั้งความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการรับจำนำข้าว ทำให้เกิดความเสียหายต่อวินัยทางการคลังของรัฐซึ่งเป็นมูลเหตุให้ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗๐ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๘ และต่อมาสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาแล้วเห็นพ้องด้วยกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จึงมีมติถอดถอนให้ต้องพ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ด้วยคะแนน ๑๙๐ ต่อ ๑๘

ในส่วนของกรณีการดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีมติเสียงข้างมากชี้มูลความผิดของผู้ถูกกล่าวหาในฐานความผิดละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ตามมาตรา ๑๔๗ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๒๓/๑ ด้วยคะแนน ๗ ต่อ ๐ เสียง ต่อมาอัยการสูงสุดจำนำคดีมาฟ้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพิจารณาพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ อม. ๒๑๑/๒๕๖๐ ในประเด็นเกี่ยวกับการระบายข้าว ว่า^{๗๙}

การที่กรมการค้าต่างประเทศขายข้าวให้กับบริษัท กว้างตงฯ และบริษัท ห่ายหนานฯ รัฐวิสาหกิจของจีน นั้น มีการแอบอ้างสัญญาเพื่อนำมาเวียนเทียนขายภายในประเทศไทย เป็นการแสวงหาประโยชน์โดยทุจริต เมื่อมีการอภิปรายไม่ไว้วางใจแล้ว ทำให้จำเลยทราบรายละเอียดดังกล่าว ตามพฤติการณ์แสดงให้เห็นว่าจำเลยทราบว่ามีสัญญาขายข้าวแบบรัฐต่อรัฐไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ไม่ระงับยับยั้งปล่อยให้มีการส่งมอบข้าวตามสัญญา การกระทำของจำเลยจึงเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต เป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๒๓/๑

ในต่างประเทศมีตัวอย่างคดีพิพาทเกี่ยวกับวินัยการเงินการคลังของศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังของประเทศฝรั่งเศสที่น่าสนใจ^{๘๐} เช่น คำพิพากษา Marchal ลงวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ค.ศ. ๑๙๗๓ มีข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการที่ผู้อำนวยการสำนักงานเจ้าท่าประจำเมือง Strasbourg แก้ไขแบบการก่อสร้างโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด ทำให้งบประมาณก่อสร้างสูงเกินกว่าที่ได้รับอนุมัติ

^{๗๙}เรื่องเดียวกัน, ๒๕๘.

^{๘๐}ประเทศฝรั่งเศสมีการจัดตั้งศาลบัญชีเมื่อปี ค.ศ. ๑๘๐๗ โดยมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบความถูกต้องของบัญชีที่จัดทำโดยเจ้าพนักงานบัญชีตามมาตรา ๔๗-๒ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งประเทศฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๙๕๘ และมาตรา ๕๘-๕ ของรัฐธรรมนูญประกอบรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ ๒๐๐๑-๖๙๒ ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ค.ศ. ๒๐๐๑ ว่าด้วยกฎหมายการเงินการคลัง (loi organique no ๒๐๐๑-๖๙๒ du ๑er août ๒๐๐๑ relative aux lois de finances - LOLF) ต่อมา ในปี ค.ศ. ๑๙๔๘ ได้มีการก่อตั้งศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง (la Cour de Discipline Budgétaire et Financière, CDBF) เพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบและลงโทษผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายการคลัง ตามความในรัฐบัญญัติหมายเลข ๔๘-๑๔๘๔ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ค.ศ. ๑๙๔๘๕๓ จากเดิมของศาลบัญชีที่มีเพียงอำนาจในการตรวจสอบความถูกต้องเหมาะสมของ “บัญชี” ที่จัดทำโดยเจ้าพนักงานบัญชีเท่านั้น แต่ไม่มีอำนาจลงโทษเจ้าพนักงานบัญชีในกรณีที่ปรากฏความผิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานบัญชีก็จะมีกรดำเนินการทางวินัยหรือทางอาญาเพื่อให้มีการดำเนินการลงโทษต่อไป ในอนันท์ กระบวนศรี, ‘การรักษา “วินัยการคลังและการงบประมาณ” โดยองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบจากภายนอก: ศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังของประเทศฝรั่งเศส (la Cour de discipline budgétaire et financière) และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินของประเทศไทย’ (กันยายน-ธันวาคม ๒๕๖๕) วารสารวิชาการศาลปกครอง ๒๕.

ศาลพิพากษาลงโทษปรับเป็นเงินจำนวน ๑๐,๐๐๐ ฟรังก์ หรือคำพิพากษา Établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes Ehpad Saint-Luc de Castelnu - Montratier et Sainte - Marie de Montcuq ลงวันที่ ๑๐ มกราคม ค.ศ. ๒๐๒๒ ซึ่งมีข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการที่ผู้อำนวยการบ้านพักคนชราของรัฐ มีพฤติกรรมที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการคลังและการงบประมาณ โดยมีการ ยกร่างและจัดส่งงบประมาณของหน่วยงานไปยังหน่วยงานกำกับดูแลล่าช้า การละเว้นการส่งจ่ายเงินทางสังคม ที่ต้องจ่าย และการจัดการในด้านทรัพยากรบุคคลที่ล้มเหลวและละเอียดละเบาว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังของประเทศฝรั่งเศส จึงมีคำพิพากษาลงโทษปรับทางปกครอง แก่ผู้อำนวยการบ้านพักคนชราของรัฐเป็นเงิน ๑,๐๐๐ ยูโร^{๑๑}

สำหรับประเทศไทยคดีพิพาทเกี่ยวกับ “วินัยการเงินการคลังของรัฐ” นอกจากคดีจำนำข้าว ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ยังมีคดีพิพาทเกี่ยวกับวินัยการเงินการคลังของรัฐที่น่าสนใจซึ่งอยู่ในหน้าที่และอำนาจของ ศาลรัฐธรรมนูญ^{๑๒} อาทิ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓-๔/๒๕๕๗ (คดีรถไฟความเร็วสูง) ที่ศาลรัฐธรรมนูญ ได้วินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ในส่วนที่เกี่ยวกับการจ่ายเงินแผ่นดินไม่ได้กระทำตามที่อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวด้วยการโอนงบประมาณ หรือ กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง โดยโครงการดังกล่าวกำหนดให้รัฐบาลสามารถนำเงินไปใช้จ่ายได้วัตถุประสงค์ ย่อมทำให้รัฐบาลสามารถใช้จ่ายเงินโดยไม่ผ่านควบคุมตรวจสอบของรัฐสภา อาจเป็นการใช้จ่ายเงินที่ขัดต่อหลัก ความโปร่งใส อันเป็นกรอบวินัยทางการคลังของรัฐ ป้องกันมิให้เกิดการใช้เงินที่สุ่มเสี่ยงในทางทุจริต เสียหาย หรือสร้างภาระทางการคลังที่ผูกพันประเทศในระยะยาว อีกทั้ง มิใช่กรณีจำเป็นเร่งด่วนตามมาตรา ๑๖๙ วรรคสอง จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖๙ วรรค หนึ่ง และเมื่อบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับการจ่ายเงินแผ่นดินเป็นบทบัญญัติที่เป็นสาระสำคัญของกฎหมาย จึงมีผลให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นอันตกไปทั้งฉบับตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคสาม

คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕๖/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๕ กรณีผู้ร้องกับคณะ ขอให้ ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ยับยั้งหรือยุติโครงการรับจำนำข้าว ของรัฐบาล อันเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๔ (๑) ในคดีนี้ ศาลพิจารณาแล้วเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญ จะมีอำนาจรับคำร้องใดไว้พิจารณาวินิจฉัยหรือไม่ ต้องมีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติ

^{๑๑}อานันท์ กระบวนศรี, ‘การรักษา “วินัยการคลังและการงบประมาณ” โดยองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบ จากภายนอก: ศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังของประเทศฝรั่งเศส (la Cour de discipline budgétaire et financière) และ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินของประเทศไทย’ (กันยายน-ธันวาคม ๒๕๖๕) วารสารวิชาการศาลปกครอง ๒๘.

^{๑๒}ปัจจุบัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญ มีหน้าที่และอำนาจ พิจารณาวินิจฉัยคดีดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือร่างกฎหมาย

(๒) พิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรอิสระ

(๓) หน้าที่และอำนาจอื่นตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๗ วรรคหนึ่ง(๑) บัญญัติให้การใช้สิทธิยื่นคำร้องตามมาตรา ๔๖ ต้องเป็นการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิ หรือเสรีภาพอันเกิดจากการกระทำ ของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานซึ่งใช้อำนาจรัฐ และต้องมีใช้เป็นการหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(๑) การกระทำของรัฐบาล

...

ให้อำนาจไว้ แต่กรณีตามคำร้องนี้เป็นการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญยับยั้งหรือยุติโครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาล ซึ่งไม่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะรับไว้พิจารณาวินิจฉัย ประกอบกับผู้ร้องยังมีไม่ใช่เป็นบุคคล ซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพอันสืบเนื่องมาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และมีไม่ใช่เป็นการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๑๒ ประกอบข้อกำหนด ศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๒๑ อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

ในส่วนของคดีปกครอง^{๔๓} ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง มาตรา ๗๒ กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือ มีคำสั่งและกำหนดคำสั่งบังคับในคดีพิพาทที่อยู่ในเขตอำนาจ ศาลปกครองจึงมีประกาศจัดตั้งแผนกคดีปกครอง เกี่ยวกับวินัยการคลังและการงบประมาณขึ้นในศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้นทุกแห่งซึ่งเปิดทำการ พร้อมกันในวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๘ เพื่อทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีและดำเนินการทั้งปวงในคดีวินัย การคลังและการงบประมาณภายในเขตอำนาจศาลของศาลปกครองนั้น ๆ^{๔๔} ทั้งนี้ ตามคำแนะนำของประธาน ศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองในแผนกคดีวินัยการคลังและงบประมาณ ลงวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๕๓ กำหนดให้

คดีปกครองเกี่ยวกับวินัยการคลังและการงบประมาณ” หมายถึง คดีพิพาททางปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ในกรณีการฝ่าฝืนข้อกำหนดเกี่ยวกับการบริหารการเงินและการคลังที่ออกตามความในกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และข้อกำหนดอื่นใด ที่เกี่ยวกับการเบิก การจ่าย การใช้จ่าย การบริหารงบประมาณและ ก่อหนี้ผูกพัน การจัดเก็บรายได้ การใช้ประโยชน์ การเก็บรักษาการพัสดุ และการจัดการซึ่งเงิน ทรัพย์สิน สิทธิ ประโยชน์ใด ๆ ของหน่วยงานทางปกครอง ที่ได้มาจากเงินงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ เงินกู้ เงินอุดหนุน และเงินช่วยเหลือจากแหล่งในประเทศหรือต่างประเทศ อันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือ วัตถุประสงค์ของหน่วยงานทางปกครอง ทั้งนี้ ให้หมายความรวมถึงเงิน ทรัพย์สิน สิทธิประโยชน์ดังกล่าว ที่หน่วยงานทางปกครองมีอำนาจ หรือใช้จ่ายหรือประโยชน์ด้วย ซึ่งความรับผิดชอบวินัยทางการคลังและ การงบประมาณและได้รับโทษปรับทางปกครองตามกฎหมาย

โดยมีตัวอย่างคำพิพากษาของศาลปกครองในคดีพิพาทเกี่ยวกับวินัยการเงินการคลังของรัฐ อาทิ คำพิพากษาศาลปกครองปกครองสูงสุดที่ อง. ๒/๒๕๖๓ ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีมีปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยก่อนว่า กระบวนการสอบสวนเพื่อให้มีคำวินิจฉัยชี้ขาดความผิดวินัยการคลังและ การงบประมาณที่ วค ๕/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๕๙ (วัตถุแห่งคดี) หน่วยงานทางปกครอง ใช้อำนาจของรัฐ โดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ พิเคราะห์แล้วเห็นว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย การตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งใช้บังคับในขณะนั้นได้กำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่อง เกี่ยวกับการทำคำวินิจฉัยชี้ขาดความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ไว้โดยเฉพาะแล้ว มาตรา ๒๐ วรรคสาม บัญญัติว่า วิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและ

^{๔๓}รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๙๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง”

^{๔๔}ฤทัย หงส์สิริ, ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ ๑๓, สำนักอบรมศึกษากฎหมาย แห่งเนติบัณฑิตยสภา สิงหาคม ๒๕๖๓) ๑๕๒.

การคลัง การคัดค้านกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง และเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของ คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด แต่การใช้ อำนาจดังกล่าว ต้องให้โอกาสแก่ผู้ถูกกล่าวหาว่าต้องรับผิดชอบวินัยมีสิทธิชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา และ ต้องมีเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนคนหนึ่งมีหน้าที่ในการทำสำนวน รวบรวมข้อเท็จจริงและเสนอความเห็น โดยอิสระแก่คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง ประกอบกับระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวิธีพิจารณาความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวิธีพิจารณาความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๕ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น ข้อ ๒๐ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า การไต่สวนเรื่องความผิดวินัยทางงบประมาณ และการคลัง ต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นไปโดยเร็ว แต่ต้องเปิดโอกาสให้ผู้กรณีชี้แจงแถลงด้วยวาจาต่อหน้า กรรมการไต่สวนและแสดงพยานหลักฐานประกอบคำชี้แจงแถลงด้วยวาจาของตนได้ตามควรแก่กรณี

แต่อย่างไรก็ตามด้วยผู้ถูกฟ้องคดีหาได้แสวงหาข้อเท็จจริงตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างไม่ แต่กลับ ใช้เฉพาะพยานหลักฐานของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีเท่านั้น โดยมิได้ขังนำพยานหลักฐานแต่อย่างใด กรณีจึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดียังมีได้ดำเนินการไต่สวนและไม่เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งและแสดง พยานหลักฐานตามข้อ ๒๐ ของระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวิธีพิจารณาความผิดวินัย ทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ เมื่อการสอบสวนพิจารณาเพื่อวินิจฉัยกรณีตามฟ้องไม่ได้แสวงหา ข้อเท็จจริงที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างมาหาข้อเท็จจริงให้สิ้นกระแสความตามระบบไต่สวน กลับรับฟัง แต่พยานหลักฐานเฉพาะเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี จึงเห็นได้ชัดว่า ไม่เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี และไม่ชอบด้วย ระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องประกอบกับกรณีเห็นได้ชัดว่ากระบวนการดังกล่าวถือเป็นขั้นตอนวิธีการอันเป็น สาระสำคัญเพื่อให้การสอบสวนพิจารณาได้ความจริงและยุติธรรม เมื่อการสอบสวนพิจารณาตามฟ้อง ดำเนินการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงมีผลให้คำวินิจฉัยตามผลการสอบสวนดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองสูงสุดจึงพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้เพิกถอนคำวินิจฉัยชี้ขาด ความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณของผู้ถูกฟ้องคดี ที่ วค ๕/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๕๙

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อง.๗/๒๕๖๕ เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า สำนักตรวจเงินแผ่นดินจังหวัดราชบุรีเข้าตรวจสอบโครงการเอนกประสงค์ตามสัญญาจ้าง แล้วเห็นว่า การก่อสร้างไม่เป็นไป ตามแบบแปลนท้ายสัญญาจ้าง กล่าวคือ พื้นคอนกรีตภายในอาคารไม่ได้จัดทำรอยต่อและมีเหล็กเสริมเชื่อม รอยต่อระหว่างบล็อกคอนกรีต (contraction joint และเสริมเหล็ก dowel bar) ทำให้พื้นคอนกรีตแตกร้าว บางจุดและมีพื้นคอนกรีตหลุดประมาณ ๑ เซนติเมตร จึงแจ้งหน่วยงานทางปกครองแก้ไขและหน่วยงานทาง ปกครองดังกล่าวได้แจ้งให้ผู้รับจ้างทำการแก้ไขแล้ว สำนักตรวจเงินแผ่นดินจังหวัดราชบุรีจึงเสนอเรื่อง ต่อผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อพิจารณาความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณกับผู้ควบคุมงานและคณะกรรมการ ตรวจการจ้าง ผู้ถูกฟ้องคดีโดยคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังได้แจ้งข้อกล่าวหาและให้ผู้ฟ้องคดี ชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา รวมทั้งกรรมการไต่สวนได้ทำการไต่สวนและเปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีแถลงด้วยวาจา แก้ข้อกล่าวหา ผู้ถูกฟ้องคดีได้พิจารณาแล้วเห็นว่า การกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นความผิดตามระเบียบ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๔๔ วรรคหนึ่ง ฐานเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ตรวจการจ้างไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือระเบียบที่ใช้ บังคับกับหน่วยรับตรวจเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ จึงมีคำวินิจฉัยชี้ขาดความผิดวินัยการคลังและ

การงบประมาณ ที่ วก ๑๖/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๖๐ (วัตถุประสงค์) ต้องรับโทษปรับทางปกครอง ชั้นที่ ๓ กำหนดโทษปรับเท่ากับเงินเดือน ๕ เดือนของเงินเดือนที่ได้รับขณะกระทำความผิดเดือนละ ๒๙,๑๑๐ บาท คิดเป็นเงินค่าปรับทางปกครองทั้งสิ้น ๑๔๕,๕๕๐ บาท ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าวจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ทั้งนี้ ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนคำวินิจฉัยชี้ขาดความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณของผู้ถูกฟ้องคดี ที่ วก ๑๖/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๖๐ เฉพาะในส่วนที่วินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้กระทำความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณ และลงโทษปรับทางปกครอง ชั้นที่ ๓ ซึ่งกำหนดโทษปรับเท่ากับเงินเดือน ๕ เดือน ที่ได้รับขณะกระทำความผิด เดือนละ ๒๙,๑๑๐ บาท คิดเป็นเงินค่าปรับทางปกครองทั้งสิ้น ๑๔๕,๕๕๐ บาท โดยให้การเพิกถอนมีผลย้อนหลังไปนับแต่วันที่ที่มีคำวินิจฉัยดังกล่าว นับแต่วันที่คำสั่งหรือคำวินิจฉัยดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า การดำเนินการก่อสร้างศาลาอเนกประสงค์ไม่ได้มีการใส่เหล็ก dowel bar และจัดทำ contraction joint เป็นเรื่องการดำเนินการให้ถูกต้องตามหลักวิชาการช่าง ในการก่อสร้างพื้นอาคารศาลาอเนกประสงค์ หากผู้ควบคุมงานและคณะกรรมการตรวจการจ้างจำต้องฝืนให้มีการก่อสร้างงานต่อไป ทั้ง ๆ ที่กำหนดแบบผิดพลาด (ผู้เขียนแบบได้คัดลอกแบบแปลนโดยผิดพลาด) ผู้ควบคุมงานและคณะกรรมการตรวจการจ้างจึงได้ปฏิบัติหน้าที่ควบคุมงานและตรวจรับงาน จ้างตามมาตรฐาน หลักวิชาการช่างในงานก่อสร้างศาลาอเนกประสงค์แล้ว การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ โดยถูกต้อง โดยยึดเนื้อหาของงานที่พึงจัดทำมากกว่าการยึดถือตามแบบแปลนที่เขียนผิดพลาด ซึ่งหากจะยึดถือให้เป็นไปตามแบบแปลนที่เขียนผิดพลาดก็จะเป็นผลเสียให้ทางราชการได้รับงานก่อสร้างที่ไม่ถูกต้องต่อไป การที่ผู้รับจ้างไม่ได้ใส่เหล็ก dowel Bar และจัดทำ contraction joint ย่อมจะไม่มีผลทำให้ทางราชการได้รับความเสียหายจากการจ่ายเงินค่าจ้างมากกว่าความเป็นจริง หรือมากกว่าเนื้องานที่ผู้รับจ้างดำเนินการ แต่อย่างไรก็ดี กรณีจึงไม่ครบองค์ประกอบความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณตามข้อ ๔๔ วรรคหนึ่งของระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ ด้วยเหตุผลดังกล่าว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำวินิจฉัยชี้ขาดความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณ ที่ วก ๑๖/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๖๐ ให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้กระทำความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณและลงโทษปรับทางปกครองเท่ากับเงินเดือน ๕ เดือน ที่ได้รับขณะกระทำความผิด จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วยกับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น จึงมีคำพิพากษายืน

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. ๓๔๖/๒๕๖๔ (โครงการก่อสร้างซุ้มเฉลิมพระเกียรติ) กรณีที่หน่วยรับตรวจในฐานะที่เป็นฝ่ายปกครองได้อ้างอิงถึงหลักกฎหมายวินัยการคลังและการงบประมาณ โดยนำมาใช้เป็นฐานในการพิจารณาพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ในสังกัดของตนว่าเป็นการกระทำละเมิดที่เป็นความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณหรือไม่ และได้นำความผิดดังกล่าวมาใช้เป็นเครื่องมือหนึ่งในการพิจารณาว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวเป็นการกระทำละเมิดและสร้างความเสียหายแก่รัฐ อย่างไรก็ตามในการพิจารณาคดีของศาลปกครอง ศาลพิเคราะห์แล้วเห็นว่า การพิจารณาว่าผู้ฟ้องคดีนำเงินงบประมาณไปใช้จ่ายผิดประเภทอันเป็นการฝ่าฝืนต่อวินัยการคลังและการงบประมาณซึ่งจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ นั้น จะต้องพิจารณาด้วยว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐหรือไม่ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ถึงแม้ว่าการใช้จ่ายเงินงบประมาณของผู้ฟ้องคดีจะไม่เป็นไปตามกฎหมายที่ผู้ถูกฟ้องคดีกล่าวอ้าง แต่เมื่อศาลเห็นว่าเป็นการจ่ายเงินที่ชอบด้วยกฎหมายอื่นกล่าวคือ เป็นกิจการ

เพื่อบำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบล น. ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามนัยมาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง (๘) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และไม่ปรากฏว่ามีความเสียหายเกิดขึ้น กรณีจึงไม่อาจถือว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำละเมิดเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแต่อย่างใด การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เป็นเงินคนละ ๘,๕๖๓.๖๓ บาทนั้น ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วย พิพากษายืน นอกจากนี้ ยังมีคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่น่าสนใจ อาทิ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๐๑๓/๒๕๖๐ โดยมีข้อเท็จจริงในลักษณะทำนองเดียวกับคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. ๓๔๖/๒๕๖๔ ที่ผู้ฟ้องคดีถูกกล่าวหาว่าใช้จ่ายเงินงบประมาณผิดประเภททำให้หน่วยงานของรัฐเสียหาย ในคดีนี้ ศาลปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ฟ้องคดีใช้จ่ายเงินผิดประเภทจริง แต่ก็เป็นไปเนื่องจากความจำเป็นเร่งด่วน และเมื่อไม่ปรากฏว่าราคาครุภัณฑ์ที่จัดซื้อจัดจ้างสูงกว่าความเป็นจริง และหน่วยงานของรัฐผู้ถูกฟ้องคดีก็ได้เข้าใช้ประโยชน์จากครุภัณฑ์นั้นแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่ได้รับความเสียหายจากการใช้เงินสะสมเป็นค่าจัดซื้อครุภัณฑ์ดังกล่าว

เมื่อพิจารณาคดีพิพาทเกี่ยวกับ “วินัยการเงินการคลังของรัฐ” ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ประกอบความมุ่งหมายในการวินิจฉัยคดีในทางกฎหมายมหาชนของศาลในรัฐเสรีประชาธิปไตยจะเป็นทั้งเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพให้ได้ดุลยภาพกัน โดยประโยชน์สาธารณะนี้จะเป็น “นิติสมบัติ” (rechtsgut) หรือเป็น “สิ่งที่กฎหมายต้องคุ้มครองป้องกัน”^{๕๕} ดังนั้น เมื่อ “วินัยการเงินการคลังของรัฐ” เป็น “ประโยชน์ของคนร่วมกันในสังคม” หรือเป็น “ความต้องการร่วมกันของคนในสังคม” โดยรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐ บัญญัติให้ “รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัด” และให้รัฐ “ตรากฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ” อีกทั้ง ในการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจ การคลังและการงบประมาณ เป็นการใช้ “อำนาจรัฐ” หรือ “อำนาจมหาชน” และจะมีผลต่อฐานะทางการคลังของรัฐ เป็นความเสี่ยงทางการคลัง มีผลกระทบทั้งประโยชน์สาธารณะและสิทธิเสรีภาพของประชาชน “วินัยการเงินการคลังของรัฐ” จึงเป็นประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น เพื่อรักษาดุลยภาพระหว่างประโยชน์สาธารณะกับสิทธิเสรีภาพของบุคคลในการวินิจฉัยคดีพิพาทของศาลในลักษณะคดีพิพาทเกี่ยวกับ “วินัยการเงินการคลังของรัฐ” จึงจำเป็นต้องอาศัยความความรู้จากศาสตร์ในสาขาต่าง ๆ ประกอบการพิเคราะห์ “ข้อเท็จจริง” ที่เป็น “มูลเหตุแห่งคดี” และเป็นข้อพิพาทในทางกฎหมายที่ศาลมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี สำหรับศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาวินิจฉัยหรือพิพาทคดีเกี่ยวกับ “วินัยการเงินการคลังของรัฐ” เพื่อให้ศาลบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย สรุปได้ดังนี้

(๑) กรอบวินัยการเงินการคลัง โดย “วินัยการเงินการคลัง” ในทางเศรษฐศาสตร์ จะเป็นการพิเคราะห์ข้อโต้แย้งและข้อเรียกร้องให้รัฐสร้างเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจควบคู่กับการธำรงรักษาไว้ซึ่งเสถียรภาพทางเศรษฐกิจซึ่งเป็นการพิเคราะห์ข้อโต้แย้งหรือคดีพิพาทเกี่ยวกับ “วินัยทางการเงินการคลัง” อันประกอบด้วยตัวชี้วัดในทางเศรษฐศาสตร์ที่สำคัญ เช่น สภาพการณ์ทางเศรษฐกิจหรืออัตราการเจริญเติบโต

^{๕๕}ธีระ สุธีรวงูร, ระบบศาลและการพิจารณาคดีของศาลในทางกฎหมายมหาชน (พิมพ์ครั้งที่ ๒ (พิมพ์เพิ่มเติมครั้งที่ ๕), มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๘) ๑๒๕.

ทางเศรษฐกิจในอดีต ปัจจุบันและอนาคต^{๘๖} ฐานะทางการคลังของรัฐ เงินคงคลัง กรอบวินัยทางการคลังและการงบประมาณ รวมไปถึงการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินเพื่อจัดซื้อสินค้าสาธารณะเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ “วินัยการเงินการคลังของรัฐ” ในความนี้จึงเป็นข้อเรียกร้องของภาคประชาชนและสังคมตามระบอบประชาธิปไตยที่เสนอต่อรัฐบาลให้แก้ไขปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจ กำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจและการคลังให้มีความเหมาะสมและสมดุลทั้งในระยะสั้น ระยะกลางและระยะยาว ข้อเรียกร้องดังกล่าวจะปรากฏตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ ประกอบมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ ให้ “รัฐต้องดำเนินนโยบายการคลัง การจัดทำงบประมาณ การจัดหารายได้การใช้จ่าย การบริหารการเงินการคลัง และการก่อหนี้ อย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใสและตรวจสอบได้ ทั้งนี้ ตามหลักการรักษาเสถียรภาพและการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน” โดยมีดัชนีชี้วัดที่ใช้เป็นหลักเกณฑ์ คือ “กรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ” ตามกฎหมายและตามที่คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังรัฐกำหนด อาทิ งบประมาณรายจ่ายลงทุนต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒๐ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีและต้องไม่น้อยกว่าวงเงินส่วนที่ขาดดุลของงบประมาณประจำปีนั้น สัดส่วนหนี้สาธารณะ ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศต้องไม่เกินร้อยละ ๗๐ ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ หรือสัดส่วนภาระหนี้ของรัฐบาลต่อประมาณการรายได้ประจำปีงบประมาณต้องไม่เกินร้อยละ ๕๐ ต่อประมาณการรายได้ประจำปีงบประมาณ เป็นต้น

(๒) การบริหารราชการแผ่นดิน โดย “วินัยการเงินการคลังของรัฐ” ในทางการเมืองและการบริหารรัฐกิจ “วินัยการเงินการคลังของรัฐ” จะเป็นการพิเคราะห์ข้อโต้แย้งและข้อเรียกร้องที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายสาธารณะและการดำเนินนโยบายสาธารณะเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ทางการเมือง (คะแนนนิยมทางการเมือง) ควบคู่กับการบรรลุวัตถุประสงค์ในทางเศรษฐกิจ คือ การจัดสรรทรัพยากรที่เป็นธรรม การกระจายรายได้อย่างทั่วถึง การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ อันจะเป็นการบรรลุภารกิจหรือเป้าหมายของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะให้บรรลุผลนั่นเอง ในการพิเคราะห์ข้อเรียกร้องดังกล่าวตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๖ กำหนดให้ “การจัดทำงบประมาณ การบริหารงบประมาณรายจ่าย การควบคุมงบประมาณ และการประเมินผลและรายงานต้องสอดคล้องกับกฎหมายการเงินการคลังของรัฐและกฎหมายว่าด้วยการงบประมาณรายจ่ายอย่างเคร่งครัด” การควบคุมเงินแผ่นดินว่าด้วยเงินคงคลังให้รัดกุมโดยพิจารณาฐานะทางการเงินของประเทศ และข้อผูกพันในการจ่ายเงินของรัฐบาล พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ

^{๘๖}ยกตัวอย่างในเอกสารงบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๙ สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี ได้อธิบายภาพรวมแนวโน้มเศรษฐกิจไทยปี ๒๕๖๙ ความว่า

เศรษฐกิจไทยในปี ๒๕๖๘ (ในกรณีฐานที่ไม่รวมผลจากการดำเนินมาตรการภาษีนำเข้าสินค้าของสหรัฐฯ) คาดว่าจะขยายตัวในช่วงร้อยละ ๒.๓ - ๓.๓ โดยมีแรงสนับสนุนสำคัญจากการขยายตัวในเกณฑ์สูงของการลงทุนภาครัฐ การขยายตัวอย่างต่อเนื่องของการบริโภคภายในประเทศ ประกอบกับการฟื้นตัวของภาคการท่องเที่ยว อย่างไรก็ตาม เศรษฐกิจไทย ยังมีข้อจำกัดจากภาระหนี้สินภาคครัวเรือนและภาคธุรกิจที่ยังอยู่ในระดับสูง และมีปัจจัยเสี่ยงจากมาตรการกีดกันทางการค้าของสหรัฐฯ รวมถึงความขัดแย้งทางภูมิรัฐศาสตร์และความผันผวนในภาคเกษตร ซึ่งอาจทำให้เศรษฐกิจไทยขยายตัวต่ำกว่าที่คาดการณ์ สำหรับอัตราเงินเฟ้อคาดว่าจะอยู่ในช่วงร้อยละ ๐.๕ - ๑.๕ และดุลบัญชีเดินสะพัดมีแนวโน้มเกินดุลร้อยละ ๒.๕ ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ

เศรษฐกิจไทยในปี ๒๕๖๙ คาดว่าจะขยายตัวในช่วงร้อยละ ๒.๓ - ๓.๓ โดยมีปัจจัยสนับสนุนจากการขยายตัวอย่างต่อเนื่องของการอุปโภคบริโภคและการลงทุนภาคเอกชน และการฟื้นตัวของภาคการท่องเที่ยว ในขณะที่การดำเนินมาตรการกีดกันทางการค้าของประเทศเศรษฐกิจหลัก ความขัดแย้งทางภูมิรัฐศาสตร์ และการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศยังเป็นปัจจัยเสี่ยงหลักต่อการขยายตัวของเศรษฐกิจไทยอย่างต่อเนื่อง สำหรับอัตราเงินเฟ้อคาดว่าจะอยู่ในช่วงร้อยละ ๐.๕ - ๑.๕ และดุลบัญชีเดินสะพัดมีแนวโน้มเกินดุลร้อยละ ๒.๓ ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ

พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖ ประกอบมาตรา ๘ กำหนดให้การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุของหน่วยงานของรัฐต้องก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่หน่วยงานของรัฐและต้องสอดคล้องกับหลักความคุ้มค่า โปร่งใส มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและตรวจสอบได้ หรือพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๓/๑ การจัดสรรงบประมาณ และการบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ ต้องคำนึงถึงหลักการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการ ต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมของแต่ละภารกิจ

๓. การตรวจสอบ “วินัยการเงินการคลังของรัฐ” จะเป็นการใช้อำนาจตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรตุลาการ ตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ “กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ” ขอบด้วยกฎหมาย “วินัยการเงินการคลังของรัฐ” และกฎหมายอันเป็น “แหล่งที่มา” และเป็น “ข้อจำกัด” ของอำนาจ หรือไม่ และทำให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือไม่ โดยมี “วัตถุประสงค์”^{๘๗} คือ การใช้อำนาจของรัฐกระทำการหรืองดเว้นกระทำการ ทำให้รัฐเสียหาย หรือเป็นลักษณะการละเว้น ละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายให้ต้องปฏิบัติ ทำให้รัฐเสียหาย หรือการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐโดยทุจริต ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๘๐ วรรคสองบัญญัติให้ “ในกรณีมีการกระทำความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ การส่งลงโทษทางปกครองให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน” และการกำหนดโทษตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๗ ประกอบมาตรา ๙๘ กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจสั่งลงโทษทางปกครองเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายวินัยการเงินการคลัง อนึ่ง การพิจารณาโทษให้คำนึงถึงความร้ายแรงแห่งพฤติกรรมที่กระทำ ความผิดและความเสียหายที่เกิดจากการกระทำนั้นด้วย กรณีผู้ว่าการตรวจพบข้อบกพร่องมีลักษณะเป็นการทุจริตให้ส่งเรื่องคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป โดยเป็นไปตามมาตรา ๙๕ แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ส่วนการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง ซึ่งองค์กรตุลาการและมีอำนาจตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ศาลปกครองจะเข้าไปตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐทั้งในทางรูปแบบและในทางเนื้อหาของคำสั่ง และการกระทำอื่นใดของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบหรือไม่ และเข้าไปพิจารณาตรวจสอบถึงเนื้อหาของคดีว่ามีการกระทำความผิดจริงหรือไม่ มีความเสียหายจริงหรือไม่ เพียงใด การเรียกให้ชดเชยค่าเสียหายเป็นไปอย่างถูกต้องและเป็นธรรมหรือไม่ เป็นต้น

เมื่อ “มูลเหตุแห่งคดี” วินัยการเงินการคลังของรัฐมีลักษณะกว้าง ไม่ชัดเจนมากนัก โดยเกี่ยวโยงกับการใช้อำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภาในกระบวนการตรากฎหมาย การใช้อำนาจบริหารของรัฐบาลในการกำหนดนโยบายและการดำเนินนโยบายซึ่งเป็น “การกระทำตามรัฐธรรมนูญของรัฐบาล” หรือเป็นการใช้อำนาจของรัฐตามกฎหมายของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น ในการพิเคราะห์คดีพิพาทเพื่อให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญและศาลตรวจสอบ จำเป็นต้องพิเคราะห์ข้อเท็จจริงตาม “วัตถุประสงค์” ของผู้ใช้อำนาจกระทำหรือละเว้นกระทำการ ทำให้รัฐเสียหายหรือผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งเป็น

^{๘๗} เพิ่มเติมใน ธีระ สุธีวรานุรักษ์, ระบบศาลและการพิจารณาคดีของศาลในทางกฎหมายมหาชน (พิมพ์ครั้งที่ ๒ (พิมพ์เพิ่มเติมครั้งที่ ๕), มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๘) ๘๗-๑๑๘.

“แหล่งที่มา” และ “ข้อจำกัด” และพฤติกรรมและฐานความผิดตามที่กฎหมายบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมายที่กำหนดให้ศาลมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยหรือพิพากษาคดี^{๔๔} ยกตัวอย่าง ศาลรัฐธรรมนูญ มีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยมีวัตถุประสงค์ คือ “ร่างกฎหมาย” ก่อนประกาศใช้บังคับ กฎหมาย “หลังประกาศใช้บังคับ” หรือกฎหมายที่มีผลใช้บังคับแล้ว หนังสือสัญญาที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ ระหว่างประเทศ และปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา คณะรัฐมนตรี หรือ องค์การอิสระ ส่วนศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาท หรือ ข้อพิพาท “ระหว่างรัฐกับเอกชน” ข้อพิพาท “ระหว่างองค์กรของรัฐ” ข้อพิพาทระหว่าง “องค์กรของกับเจ้าหน้าที่” โดยมี “วัตถุประสงค์” คือ “กฎ” “คำสั่ง” “การกระทำหรือละเว้นการกระทำของเจ้าหน้าที่” ที่ทำให้รัฐหรือประชาชนได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจได้รับความเดือดร้อนเสียหายและรัฐควรต้องรับผิดชอบการกระทำนั้นด้วย และ “สัญญาทางปกครอง” ส่วนศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาคดีได้ทั่วทั้งปวง ยกเว้น คดีที่รัฐธรรมนูญหรือ กฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจของศาลอื่น โดยมีวัตถุประสงค์ คือ บุคคลผู้ถูกฟ้อง และการกระทำที่ถูกฟ้อง โดยจะเป็นไปตามขอบเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาล

๕. สรุป วิเคราะห์และความเห็น

วินัยการเงินการคลังของรัฐจะเป็นกรอบในดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจและนโยบายทางการคลัง ในการกำหนดกรอบวงเงินงบประมาณ กฎเกณฑ์ทางการคลังในการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณ ของหน่วยงานทางปกครองและการตรวจสอบการบริหารงบประมาณของรัฐบาลและหน่วยงานทางปกครอง ใดๆก็ตาม ด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐและกรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐตามบทบัญญัติของกฎหมาย ที่กำหนดกฎเกณฑ์ทางการคลังในการควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญยังมีความชัดเจนไม่มากนัก เนื่องจากวินัยการเงินการคลังของรัฐและกรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ เป็นศาสตร์ในทางเศรษฐศาสตร์ (การคลังสาธารณะ) และรัฐศาสตร์ (นโยบายสาธารณะและการบริหารราชการแผ่นดิน) ที่มีความเคลื่อนไหว เปลี่ยนแปลงไปตามพลวัตทางเศรษฐกิจ สถานการณ์ทางเศรษฐกิจประกอบข้อเรียกร้องของประชาชน สังคม และภาคส่วนต่าง ๆ ในแต่ละช่วงเวลา เช่น การขยายกรอบเพดานหนี้สาธารณะต่อ GDP ในช่วงวิกฤต การแพร่ระบาดของโรคโควิด ๑๙ หรือการกระตุ้นและฟื้นฟูเศรษฐกิจในโครงการต่าง ๆ โดยใช้เงินงบประมาณ รายจ่ายตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๘ และพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๙ ของรัฐบาลสมัยปัจจุบัน

เมื่อกรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐจะมีความเกี่ยวข้องกับข้อเรียกร้องของประชาชนที่เสนอ ต่อระบบการเมืองซึ่งเป็นข้อเรียกร้องทางการเมืองเพื่อให้การบริหารนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐบรรลุ เป้าหมายทางเศรษฐกิจที่สำคัญ ๔ ประการคือ การจัดสรรทรัพยากรที่เป็นธรรม การกระจายรายได้อย่างทั่วถึง การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ดังนั้น “วินัยการเงินการคลังของรัฐ” จึงมีเกี่ยวข้องกับระบบการเมือง กระบวนการทางการเมือง และนโยบายทางการเมืองโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อีกทั้ง หากนโยบายทางการเมืองดังกล่าวมุ่งสร้างความนิยมทางการเมืองเพียงด้านเดียว อาจส่งผลกระทบต่อ

^{๔๔}ธีระ สุธีวรานุกร, ระบบศาลและการพิจารณาคดีของศาลในทางกฎหมายมหาชน (พิมพ์ครั้งที่ ๒ (พิมพ์เพิ่มเติมครั้งที่ ๕), มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๘) ๘๗-๑๑๘.

ต่อฐานะทางการคลังของรัฐในระยะยาวได้ ด้วยความสำคัญดังกล่าว “กรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ” จึงเป็นกฎหมายทางการคลังของรัฐที่มีสำคัญใน “ระบบงบประมาณแผ่นดิน” ตั้งแต่ การกำหนดกรอบวงเงินงบประมาณ โดยงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินต้องทำเป็นพระราชบัญญัติ โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา การบริหารงบประมาณแผ่นดินตามหลักความคุ้มค่า โปร่งใส ประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและตรวจสอบได้ การตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน โดยคู่ความในคดีอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ

กรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐที่สำคัญจะแยกออกเป็น ๒ ส่วน คือ กรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐในระดับนโยบายและกฎหมายทางการคลัง และกรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐที่เป็นตัวเลขดัชนีชี้วัดตามที่กฎหมายบัญญัติ กำหนดโดยอาจขึ้นอยู่กับเป้าหมายทางเศรษฐกิจของรัฐบาลที่ต้องการจะบรรลุในช่วงเวลานั้น กรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐดังกล่าวจะมีความเกี่ยวข้องและสัมพันธ์กับหลักวิชาการทางเศรษฐศาสตร์เป็นส่วนใหญ่ประกอบด้วย ๒ หลักคือ หลักทั่วไปตามที่กฎหมายบัญญัติ เช่น หลักการรักษาเสถียรภาพและการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน หลักความเป็นธรรมในสังคมหรือทางเศรษฐศาสตร์เรียกว่า หลักการคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย หลักการบริหารงบประมาณแผ่นดินให้เกิดความคุ้มค่า โปร่งใส และตรวจสอบได้ และหลักวินัยการเงินการคลังที่เป็นลักษณะตัวชี้วัดทางการคลังและงบประมาณโดยเป็นกรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐตามที่กฎหมายและให้คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐมีหน้าที่และอำนาจกำกับดูแลและกำหนดเพิ่มเติม เช่น งบประมาณรายจ่ายลงทุนต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒๐ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี สัดส่วนหนี้สาธารณะ ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศต้องไม่เกินร้อยละ ๗๐ ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ สัดส่วนงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นต้องตั้งไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒ แต่ไม่เกินร้อยละ ๓.๕ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นต้น ดังนั้น กรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐจึงอาจกำหนดและเปลี่ยนแปลงตามสภาพเศรษฐกิจที่มีความเป็นพลวัต แต่กำหนดเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะต้องถูกกำหนดตามหลักวิชาการในทางเศรษฐศาสตร์ซึ่งเป็นศาสตร์สำคัญที่จะกำหนด “กรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ” ตามความจำเป็น เหมาะสม สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ ณ ช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งนั้นด้วย

ในส่วนของกรบบังคับใช้ “กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ” ตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายบัญญัติให้ “รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัด เพื่อให้ฐานะทางการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืน” นั้น “กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ” มิใช่เรื่องของกฎหมายเป็นเอกเทศเพียงอย่างเดียวเท่านั้น ยังขึ้นอยู่กับวิชาเศรษฐศาสตร์ ปัญหาที่ทางเศรษฐกิจและสังคมที่เป็นวิทยาศาสตร์ที่ก่อวิวัฒนาการไปเร็วยิ่งกว่าตัวบทกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษร อันเป็นปัญหาความคิดความเห็นที่ไม่ยุติไม่เป็นเด็ดขาดเหมือนที่กฎหมายบัญญัติไว้โดยตรง ประกอบกับบทบัญญัติของกฎหมายเป็นเพียงความถูกต้องหรือวินัยการเงินการคลังตามที่บัญญัติไว้เท่านั้น อาจจะไม่ถูกต้องตามความเป็นจริงหรือตามธรรมชาติก็ได้ ฉะนั้นความคิดในการใช้กฎหมายการคลังมหาชนจะต้องเป็นวิทยาศาสตร์ด้วยแต่ความผิดหรือถูกที่แท้จริงไม่ว่าในทางกฎหมายหรือในความเห็นของนักเศรษฐศาสตร์และต้องพิจารณากฎหมายอื่น ๆ ประกอบกันด้วย ได้แก่ กฎหมายที่กำหนด “หลักเฉพาะ” ในการอนุญาตให้จ่ายเงินแผ่นดินต้องมีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ ต้องกระทำด้วยความระมัดระวัง เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนที่เป็นเจ้าของแผ่นดิน โดยมีองค์ประกอบร่วมกัน และกฎหมาย “เฉพาะกฎหมายอนุญาติ” ที่สำคัญจะประกอบไปด้วย อาทิ

พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยการโอนงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง ซึ่งเป็นกฎหมายที่จัดระบบควบคุมเงินแผ่นดินว่าด้วยเงินคงคลังให้รัดกุม เป็นต้น

เมื่อ “กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ” มิใช่เรื่องของกฎหมายเป็นเอกเทศเพียงอย่างเดียว ประกอบกับปัญหาข้อเท็จจริงอันเป็น “มูลเหตุแห่งคดี” เกี่ยวกับ “วินัยการเงินการคลังของรัฐ” นั้นจะเป็นเรื่องของประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ของส่วนรวมและการใช้อำนาจของรัฐตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายจัดทำบริการสาธารณะบรรลุผล คดีพิพาทเกี่ยวกับ “วินัยการเงินการคลังของรัฐ” จึงมีความเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญของรัฐสภาในกระบวนการตรากฎหมาย การดำเนินนโยบายของรัฐซึ่งเป็น “การกระทำของรัฐบาล” การใช้อำนาจของรัฐตามกฎหมายของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็น “การกระทำทางปกครอง” หรือ กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐละเว้น ละเลย ต่อการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต คดีพิพาทเกี่ยวกับ “วินัยการเงินการคลังของรัฐ” จึงมี “วัตถุประสงค์” ที่มีลักษณะเฉพาะตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ให้กำหนดให้อำนาจศาลพิจารณาวินิจฉัยหรือพิพากษาคดี ดังนั้นในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายตามหลักนิติรัฐ นิติธรรมและกฎหมาย จึงจำเป็นต้องพิเคราะห์ข้อเท็จจริงที่เป็น “มูลเหตุแห่งคดี” และ “วัตถุประสงค์” ที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนดให้อำนาจศาลวินิจฉัยหรือพิพากษาคดี อนึ่ง คดีที่เกี่ยวกับ “วินัยการเงินการคลังของรัฐ” จะเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ ผู้มีสิทธิเสนอคดีจึงจะไปตามเงื่อนไขการฟ้องคดีของแต่ละศาล ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณาลงโทษทางปกครองในความผิดเกี่ยวกับ “วินัยการเงินการคลังของรัฐ” ตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ แม้พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว จะเป็นกฎหมายกลางที่กำหนดหลักเกณฑ์ “วินัยการเงินการคลังของรัฐ” ให้ต้องปฏิบัติ แต่พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ กำหนดให้อำนาจ “คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน” ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ มีอำนาจพิจารณาลงโทษทางปกครองความผิดเกี่ยวกับ “วินัยการเงินการคลังของรัฐ” ดังนั้น ในการลงโทษทางปกครองแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงไม่สอดคล้องกับบทบาทอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินโดยแท้ ที่ผลผลิตแห่งการควบคุมตรวจสอบเงินแผ่นดิน คือ รายงานการตรวจเงินแผ่นดินจะไม่มีผลผูกพันบังคับให้หน่วยรับตรวจให้ต้องปฏิบัติตาม รายงานการตรวจเงินแผ่นดินจึงไม่เป็นวัตถุประสงค์ของการควบคุมตรวจสอบเงินแผ่นดินที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่เป็นเพียงการให้ความเห็นเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินให้ฝ่ายปกครองหรือหน่วยรับงบประมาณใช้อำนาจและหน้าที่ที่ควบคุม ตรวจสอบ ประสิทธิภาพ ประสิทธิผลการบริหารราชการแผ่นดินตามที่กฎหมายบัญญัติต่อไปเท่านั้น

นอกจากนี้ เมื่อมาตรา ๖๒ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๒๔๐ วรรคหนึ่ง (๕) ของรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้ “รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ” และบัญญัติให้ “คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจสั่งลงโทษทางปกครองในกรณีมีการกระทำผิดกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ” แต่ด้วยพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ กลับบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๑ (๑) ว่า คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐมีอำนาจกำหนดวินัยการเงิน

การคลังเพิ่มเติมจากที่บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้หรือในกฎหมายอื่นเพื่อให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติ ซึ่งเท่ากับเป็นการบัญญัติกฎหมายมอบอำนาจให้คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐซึ่งเป็นองค์กรของฝ่ายบริหารกำหนดวินัยการเงินการคลังเพิ่มเติมจากที่บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ หรือในกฎหมายอื่นได้เอง โดยไม่มีการบัญญัติขอบเขตและกลไกการถ่วงดุลการใช้อำนาจที่สำคัญนี้ไว้ด้วย ประกอบกับพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้บัญญัติเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับวินัยการเงินการคลังของรัฐขึ้นมาใหม่หลายเรื่อง แต่พระราชบัญญัติฉบับนี้กลับมิได้บัญญัติให้คณะกรรมการตามพระราชบัญญัตินี้มีหน่วยงานธุรการที่มีหน้าที่ตอบข้อหารือของหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ไว้ด้วย ดังนั้น การที่จะทำความเข้าใจความผิดเกี่ยวกับ “วินัยการเงินการคลังของรัฐ” จะไม่สามารถศึกษาแต่เพียงพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ เท่านั้น แต่จำเป็นต้องศึกษากฎหมายอื่น ๆ ประกอบกันด้วย การใช้ “กฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐ” จึงจะถูกต้อง เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อบรรลุภารกิจและเป้าหมายทางเศรษฐกิจของรัฐ คือ การรักษาการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจควบคู่กับการธำรงรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจให้มั่นคงและยั่งยืน โดยคำนึงถึงความสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะ (public interest) กับประโยชน์ของเอกชน (private interest) ในการใช้อำนาจรัฐก้าวล่วงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามหลักกฎหมายมหาชนต่อไป

หน้าว่าง

บรรณานุกรม

หนังสือ

เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม. *การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย*. พิมพ์ครั้งที่ ๙, แก้ไขปรับปรุง.

กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๒.

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. *นโยบายการคลังสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: แพลน พรินติ้ง จำกัด, ๒๕๕๓.

จรัส สุวรรณมาลา. *ประชาธิปไตยทางการคลังไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๘.

ชัยรัตน์ เอี่ยมกุลวัฒน์. *เศรษฐศาสตร์ภาครัฐ: ทฤษฎีและแนวคิดเชิงนโยบาย*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๘.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. *กฎหมายเกี่ยวกับวินัยการเงินการคลังของรัฐ วิธีการงบประมาณและการตรวจเงินแผ่นดิน* พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๖๓.

ธีระ สุธีรวงศ์. *ระบบศาลและการพิจารณาคดีของศาลในทางกฎหมายมหาชน* พิมพ์เพิ่มเติมครั้งที่ ๕ กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๖๘.

บวรศักดิ์ อวรรณโณ. *ครบรอบ ๘๔ ปี ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนกุล*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม, ๒๕๔๐.

ประชุม โฉมฉาย. *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับหลักกฎหมายการคลังและการเงิน*. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๒.

ประยูร กาญจนกุล. *กฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง, ๒๕๘๕.

ปรีชา สุวรรณทัต. *คำอธิบายกรอบวินัยกฎหมายการเงินการคลังมหาชนที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๕๓.

ปรีชา สุวรรณทัต. *วิชาธรรมศาสตร์ว่าด้วยการคลัง*. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๕๔.

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์. *การบริหารนโยบายเสถียรภาพเศรษฐกิจในอนาคต*. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๖.

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์. *เงินคลังในระบบเศรษฐกิจไทย พร้อมด้วยภาคผนวกว่าด้วยกฎหมายการคลังที่สำคัญ*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๘.

วิจิตรา ประยูรวงษ์. *เอกสารวิชาการส่วนบุคคล เรื่อง การจัดทำเอกสารการสนับสนุนงานนิติบัญญัติ โควิด ๑๙: ผลกระทบต่อเศรษฐกิจ การจัดสรรงบประมาณ และมาตรการแก้ไขเยียวยาเศรษฐกิจ กรณีศึกษา งบประมาณ มาตรการทางเศรษฐกิจและการติดตามตรวจสอบงบประมาณที่ได้รับความเห็นชอบและอนุมัติของสภาผู้แทนราษฎรแก้ไขปัญหาโควิด ๑๙*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๖๗.

วีระศักดิ์ เครือเทพ. ความเสี่ยงทางการคลังของรัฐ กรอบวิเคราะห์เบื้องต้น พร้อมวิเคราะห์ร่างรัฐธรรมนูญ หมวดการเงิน การคลังและการงบประมาณ. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยภาคศึกษารัฐ วิทยาศาสตร์, คณะรัฐศาสตร์, ๒๕๕๐.

วีระศักดิ์ เครือเทพ. การบริหารการคลังภาครัฐ. พิมพ์ครั้งที่ ๓. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, ๒๕๖๑.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. รวมข้อเขียนเกี่ยวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๖๕.

ศีกานต์ อิสสระชัยยศ. หลักงบประมาณและการคลังสาธารณะ. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ธรรมศาสตร์, ๒๕๖๖.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. คำอธิบายกฎหมายการคลัง. พิมพ์ครั้งที่ ๓. กรุงเทพฯ: นิติธรรม, ๒๕๔๑.

สมชัย สัจจพงษ์ และคณะ. รายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report) โครงการวิจัย เรื่อง การศึกษาวินัยทางการคลังของประเทศไทย (อดีตสู่ปัจจุบัน) และแนวทางในการเสริมสร้างวินัยทางการคลังตามหลักสากล, สำนักงานนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, ๒๕๕๑.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. รายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๙ เล่มหนึ่ง. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๖๘.

สำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงานงบประมาณ. งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙. กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงานงบประมาณ, ๒๕๕๘.

สำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงานงบประมาณ. เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ ๕ รายงานภาวะเศรษฐกิจและการคลัง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๙. กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงานงบประมาณ, ๒๕๖๘.

อรัญ ธรรมโน. ความรู้ทั่วไปทางการคลัง (ฉบับปรับปรุง). กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง, ๒๕๕๘.

อานันท์ กระบวนศรี. ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมายการคลัง. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๖๖.

เอี่ยมพร พิชัยสนิธ. การคลังประยุกต์กับการเศรษฐกิจไทยที่เปลี่ยนแปลงไป. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๗.

เอื้ออารีย์ อังจะนิล. หลักกฎหมายการคลัง. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๖๕.

ฤทัย หงส์สิริ. ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ ๑๓. กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษา กฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, ๒๕๖๗.

บทความวารสาร

เขมภัทร ทฤษฎีคุณ. “สภาพบังคับของกฎหมายวินัยทางการคลังของประเทศไทย”. วารสารบัณฑิตศึกษา นิติศาสตร์ ๑๖, ฉ.๒ (เมษายน - มิถุนายน ๒๕๖๖):๑๒๓-๑๒๔.

อานันท์ กระจบวงศ. “การรักษา “วินัยการคลังและการงบประมาณ” โดยองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบ
จากภายนอก: ศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังของประเทศฝรั่งเศส (la Cour de discipline
budgétaire et financière) และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินของประเทศไทย”, *วารสารวิชาการ
ศาลปกครอง* ๒๒, ฉ.๓, (กัณยายน-ธันวาคม ๒๕๖๕):๑-๔๓.

วิทยานิพนธ์

ภัทรวิรินทร์ บุญชู. “ปัญหาการควบคุมตรวจสอบวินัยการเงินการคลังของรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๖๐” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์,
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๖๒.

เอกสารประกอบการอบรม

วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง.” (การบรรยายหลักสูตร
กฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ที่ได้รับการรับรองจาก ก.ศป.แล้ว), รุ่นที่ ๑๕ ณ
ห้องสัมมนา ๑ ชั้นปี ๑ อาคารศาลปกครอง, ๑๖ กุมภาพันธ์ และ ๒ มีนาคม ๒๕๖๘).

สมคิด เลิศไพฑูรย์. “บริการสาธารณะ”. (การบรรยายหลักสูตรกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง
(ที่ได้รับการรับรองจาก ก.ศป. แล้ว), รุ่นที่ ๑๕ ณ ห้องสัมมนา ๑ ชั้นปี ๑ อาคารศาลปกครอง, ๘
สิงหาคม ๒๕๖๘).

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

กรุงเทพธุรกิจ. ‘อนุทิน’อัด ๖ หมิ่นล้านพันเศรษฐกิจ ชง ‘กรม.’ เคาะโอนงบ ทำคนละครึ่ง – พักหนี้. ๓
กัณยายน ๒๕๖๘. <https://www.bangkokbiznews.com/business/economic/๑๒๐๐๙๗๙๓>

BBC News ไทย. “๙ คำถามน่ารู้ก่อน “รัฐบาล ๔ เดือน” เปิดให้กับัตร ๔ ใบ เลือกลง สส. พวง ๒ ประชามติ”.
๔ ตุลาคม ๒๕๖๘. <https://www.bbc.com/thai/articles/cpq๕๘jydp๒๐๐>

มติชน online. “๔ ปลัดคลัง ย้อนอดีต ผ่านวิกฤตเศรษฐกิจไทย รับโจทย์เก็บรายได้โต 18%”. ๓ พฤษภาคม
๒๕๖๘. https://www.matichon.co.th/economy/news_5167178

หน้าว่าง



เอกสารวิชาการ

สนับสนุนงานนิติบัญญัติให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

กรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ

ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย
ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๕



อติวิชญ์ แสงสุวรรณ

สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ธันวาคม ๒๕๖๘

หน้าว่าง

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

ในการตั้งวงเงินงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๙ จำนวน ๓.๗๘ ล้านล้านบาท โดยรัฐบาลได้ประมาณการเศรษฐกิจไทยในปี ๒๕๖๙ คาดว่าจะขยายตัวในช่วงร้อยละ ๒.๓ - ๓.๓ (ประมาณการ GDP ในปีงบประมาณ ๒๕๖๙ จำนวน ๒๑.๑ ล้านล้านบาท) คิดเป็นร้อยละ ๑๘.๙ ของ GDP ประมาณการรายได้สุทธิ จำนวน ๒.๙๒ ล้านล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ ๑๔.๖ ของ GDP เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ (เปรียบเทียบรายได้ที่จัดเก็บต่อ GDP ในช่วงปีงบประมาณ ๒๕๕๘ - ๒๕๕๘ มีสัดส่วนร้อยละ ๑๔.๖ - ๑๖.๔ ของ GDP) กำหนดวงเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ จำนวน ๘.๖๑ แสนล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๔.๓ ของ GDP ลดลงจากปีงบประมาณ ๒๕๖๘ จำนวน ๕.๗ พันล้านบาท หรือลดลง ๑.๗ หมื่นล้านบาทตามรายงานของสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ เดือน ตุลาคม ๒๕๖๘ โดยรัฐบาลมีหนี้สาธารณะคงค้าง ๑๒.๒๓ ล้านล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๖๕.๒๔ ของ GDP อย่างไรก็ดี แม้สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ไม่เกินร้อยละ ๗๐ ตามที่กฎหมายกำหนด แต่หากพิจารณาปัจจัยทางเศรษฐกิจ ณ วันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๘ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้คาดการณ์แนวโน้มเศรษฐกิจไทยในปี ๒๕๖๙ “คาดว่าจะขยายตัวในช่วงร้อยละ ๑.๒ - ๒.๒ (ค่ากลางร้อยละ ๑.๗) ต่ำกว่าประมาณการทางเศรษฐกิจตามร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๙ เศรษฐกิจไทยในปี ๒๕๖๙ จึงน่าจะขยายตัวต่ำกว่าที่รัฐบาลได้ประมาณการไว้ ประกอบการตั้งงบประมาณแบบขาดดุลต่อเนื่องเกินกว่า ๖ ปีติดต่อกัน และสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP คิดเป็นร้อยละ ๖๕.๒๔ ซึ่งใกล้ชนเพดานหนี้สาธารณะตาม “กรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ” ตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑

เมื่อสถานการณ์ทางเศรษฐกิจที่มีความผันผวน ความสามารถในการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลยังอยู่ในระดับต่ำกว่าค่าเฉลี่ยกลุ่มประเทศ OECD และหรือต่ำกว่าก่อนการแพร่ระบาดของโรคโควิด ๑๙ และหากรัฐบาลไม่เร่งขีดความสามารถในการจัดเก็บรายได้ แต่ก่อนหน้าโดยโดยมิได้คำนึงถึงข้อจำกัดในด้านต่าง ๆ และใช้หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ ธนาคารเฉพาะกิจของรัฐ หรือกองทุนอื่นของรัฐทำหน้าที่แทนในการดำเนินการมาตรการช่วยเหลือ/กระตุ้นเศรษฐกิจที่ไม่อยู่ในงบประมาณรายจ่ายประจำปี ทั้งยังตั้งวงเงินงบประมาณรายจ่ายลงทุนที่กำหนดให้เป็นงบกระตุ้นเศรษฐกิจโดยกำหนดไว้ในกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายงบกลางในรายการค่าใช้จ่ายเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจและการสร้างความเข้มแข็งของระบบเศรษฐกิจ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้อยู่ในงบประมาณรายจ่ายลงทุนให้สูงขึ้นในลักษณะที่ไม่สอดคล้องกับสถานะทางเศรษฐกิจและฐานะทางการคลังของรัฐ ขาดกติกาที่เข้มงวดเกี่ยวกับการใช้จ่ายหรือการก่อหนี้จนเกิดช่องว่างให้รัฐสามารถก่อหนี้เพิ่มขึ้นได้ตลอดเวลาหรือสามารถขยายเวลาการชำระหนี้ออกไปเรื่อย ๆ โดยก่อหนี้ใหม่เพื่อชำระหนี้เก่า การบริหารงบประมาณภาครัฐจึงไม่อาจสะท้อนความโปร่งใสในการจัดสรรงบประมาณ และไม่อาจสะท้อนการจัดสรรงบประมาณเพื่อเพิ่มศักยภาพในการสร้างเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะยาวนั้นได้ ประกอบกับการดำเนินนโยบายแทรกแซงทางเศรษฐกิจและกระตุ้นเศรษฐกิจภาครัฐเพื่อเพิ่มกำลังซื้อและกระตุ้นการใช้จ่ายภาคประชาชนเพื่อมุ่งหวังผลการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะสั้น

การใช้กลวิธีในการจัดหางบประมาณเพื่อปกปิดการดำเนินการของรัฐบาลที่ใช้เงินนอกงบประมาณหรือเพื่อตกแต่งตัวเลขงบประมาณทางการคลังดังกล่าว จึงอาจเป็นสถานะแรงกดดันทางการคลังเป็นภาระผูกพัน ให้อำนาจรัฐบาลต้องก่อหนี้ผูกพันเพิ่มมากขึ้น (โดยยังมีได้ปรากฏในเงินงบประมาณ) สถานะทางการคลังของรัฐจึงตกอยู่ในสถานะความเสี่ยง นอกจากนี้ หากรัฐบาลดำเนินนโยบายโดยขาดความระมัดระวัง มุ่งเน้นการใช้จ่ายเงินงบประมาณกระตุ้นเศรษฐกิจเพื่อสร้างความเชื่อมั่นในลักษณะ “รายจ่ายกำหนดรายได้” มิได้คำนึงถึงหลัก “รายได้กำหนดรายจ่าย” และมีแนวโน้มจะจัดหางบประมาณแบบขาดดุล โดยมุ่งผลคะแนนนิยมในระยะสั้น แม้ตัวเลขการจัดหางบประมาณ การบริหารงบประมาณและดุลการคลังจะอยู่ในกรอบวงเงินตามกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐ แต่หากเศรษฐกิจโลกไม่ฟื้นตัว หรือมีสถานการณ์วิกฤตในด้านอื่นตามวงรอบหรือวัฏจักรเศรษฐกิจดังที่เคยเกิดขึ้นมาแล้วในอดีต ผลจากการดำเนินนโยบายการคลังแบบขาดดุลสะสมอย่างต่อเนื่องและยาวนาน ทำให้สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP เพิ่มสูงขึ้น จำเป็นต้องขยายกรอบสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ให้สูงขึ้น จึงอาจเป็นความเสี่ยงทางการคลังในอนาคตได้

กรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ

ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๙*

อติวิชัย แสงสุวรรณ
กลุ่มงานกฎหมาย สำนักกฎหมาย

๑. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในปีงบประมาณ ๒๕๖๙ รัฐบาลโดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภาตั้งงบประมาณตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๙ จำนวน ๓.๗๘ ล้านล้านบาท โดยรัฐบาลได้ประมาณการเศรษฐกิจไทยในปี ๒๕๖๙ คาดว่าจะขยายตัวในช่วงร้อยละ ๒.๓ - ๓.๓^๑ (ประมาณการ GDP ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๙ จำนวน ๒๑.๑ ล้านล้านบาท ซึ่งประมาณการตามแถลงการณ์เศรษฐกิจไตรมาสที่ ๔ ทั้งปี และแนวโน้มปี ๒๕๖๘ ของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ณ วันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๘) อัตราเงินเฟ้อคาดว่าจะอยู่ในช่วงร้อยละ ๐.๕ - ๑.๕ และดุลบัญชีเดินสะพัดมีแนวโน้มเกินดุลร้อยละ ๒.๓ ของ GDP โดยรัฐบาลคาดว่าเศรษฐกิจไทยน่าจะมีปัจจัยสนับสนุนจากการขยายตัวอย่างต่อเนื่องของการอุปโภคบริโภคและการลงทุนภาคเอกชนและการฟื้นตัวของภาคการท่องเที่ยว ในขณะที่การดำเนินมาตรการกีดกันทางการค้าของประเทศเศรษฐกิจหลัก ความขัดแย้งทางภูมิรัฐศาสตร์และการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศยังเป็นปัจจัยเสี่ยงหลักต่อการขยายตัวของเศรษฐกิจไทยอย่างต่อเนื่อง จึงกำหนดวงเงินงบประมาณจำนวน ๓.๗๘ ล้านล้านบาท หรือ คิดเป็นร้อยละ ๑๘.๙ ของ GDP ประมาณการรายได้สุทธิ จำนวน ๒.๙๒ ล้านล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ ๑๔.๖ ของ GDP เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ (เปรียบเทียบรายได้ที่จัดเก็บต่อ GDP ในช่วงปีงบประมาณ ๒๕๕๘ - ๒๕๕๘ มีสัดส่วนร้อยละ ๑๔.๖ - ๑๖.๔ ของ GDP)^๒ กำหนดวงเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ จำนวน ๘.๖๑ แสนล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๔.๓ ของ GDP ลดลงจากปีงบประมาณ ๒๕๖๘ จำนวน ๕.๗ พันล้านบาท หรือลดลง ๑.๗

อย่างไรก็ดี เนื่องจากการใช้อำนาจรัฐเพื่อดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจและนโยบายทางการคลัง การบริหารและการควบคุมงบประมาณรายจ่ายแผ่นดิน พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๖ บัญญัติให้ “การจัดทำงบประมาณ การบริหารงบประมาณรายจ่าย การควบคุมงบประมาณและการประเมินผลและการรายงานต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้และสอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ” อีกทั้ง ในการบังคับใช้ “กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ” เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อรัฐ ประชาชนและสังคมนั้น จำเป็นต้องพิจารณาหลักวิชาการทางเศรษฐศาสตร์ที่มีความเป็นศาสตร์สภาพเศรษฐกิจและสังคมที่อนุวัฒน์และเปลี่ยนแปลงไปตามความก้าวหน้าของวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี โดยกฎหมายการคลัง^๓ ถือเป็นศาสตร์ที่มีความสัมพันธ์กับศาสตร์ อื่น ๆ เช่น เศรษฐศาสตร์การคลังหรือรัฐศาสตร์การคลัง แม้จะเป็นการศึกษาในทางนิติศาสตร์เป็นหลัก แต่ยังคงเกี่ยวข้องกับศาสตร์อื่น ๆ ได้แก่

*ความเห็นในรายงานฉบับนี้เป็นความเห็นส่วนตัว สำนักกฎหมายและสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป

^๑สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี, งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙, ๑-๗.

^๒เรื่องเดียวกัน, ๕๘.

^๓อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป, กฎหมายการคลัง (พิมพ์ครั้งที่ ๒, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๕๕๒) ๒๕.

การศึกษาในทางประวัติศาสตร์อันเป็นบ่อเกิดหรือต้นเหตุแห่งความเปลี่ยนแปลงหลักกฎหมายการคลัง การศึกษาแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับกฎหมายการคลังในทางเศรษฐศาสตร์ รัฐศาสตร์ สังคมศาสตร์เพื่อวิเคราะห์ เปรียบเทียบเชื่อมโยงกับข้อเท็จจริงในลักษณะที่เป็นเหตุและผลต่อกัน การศึกษาบทบัญญัติของกฎหมาย อันก่อให้เกิดกระบวนการและวิธีการที่ใช้ในการอธิบาย ควบคุม กำกับ อันเป็นการกระทำที่เกี่ยวกับการคลังมหาน การศึกษาเชิงเปรียบเทียบ เพื่อประเมินคุณค่ากฎหมายการคลังที่เป็นสากล แล้วนำผลการศึกษามาประยุกต์ใช้ กับข้อเท็จจริงในปัจจุบัน ประกอบในทางเศรษฐศาสตร์ การดำเนินนโยบายการคลังและการดำเนินนโยบาย สาธารณะ รัฐต้องคำนึงถึงทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด คำนึงถึงความคุ้มค่า ความโปร่งใส ประสิทธิภาพและ ประสิทธิภาพ ทั้งนี้ เพื่อรักษาสมดุลด้านรายรับ รายจ่ายและหนี้สาธารณะ ภายใต้กรอบวินัยทางการเงินการคลัง ของรัฐตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนด โดยรัฐอาจเข้าไปมีบทบาทแทรกแซงระบบเศรษฐกิจ^๔ คือ การจัดสรร สินค้าและบริการสาธารณะ (รายจ่าย) ให้เกิดความคุ้มค่าและการกระจายอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ภายใต้ ทรัพยากรของรัฐ (รายรับ) หรือการระดมทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด มิให้เกิดปัญหาการขาดดุลงบประมาณจน เกินเหตุ (หนี้สาธารณะ) คือ รายรับเข้าคลังและรายจ่ายเดินสะพัดไม่เท่ากันอันมักปรากฏในรูปของรายจ่าย มากกว่ารายได้รับเข้าคลัง แม้จะเป็นสิ่งที่กระทำได้ยากลำบาก แต่รัฐจำเป็นต้องดำเนินนโยบายอย่างระมัดระวัง โดยจัดลำดับความสำคัญของนโยบายสาธารณะ

การจัดโครงสร้างองค์กรและบริหารงานภาครัฐในการบริหารรายจ่ายและรายรับให้มี คุณภาพสูง โดยเป้าหมายคือ “การหาเงินเข้าคลังโดยวิธีคุ้มทุนที่สุด และการตัดรายจ่ายที่จำเป็นจะต้องทำใน ลักษณะที่มีผลเสียหายน้อยที่สุด” ดังนั้น ในการวางนโยบายสาธารณะที่รอบคอบ อาจเริ่มต้นด้วยการจัดลำดับ สาขากิจกรรมทางเศรษฐกิจตามความพึงประสงค์มากน้อยของการแทรกแซงของรัฐบาล หลักเกณฑ์ที่น่าจะ ได้รับการจัดลำดับดังกล่าวคือ ขอบเขตของรัฐบาลในการส่งเสริมประสิทธิภาพการเติบโตตลอดทั้งการบรรเทา ความยากจนและการสร้างเสถียรภาพ ด้วยเหตุนี้เหตุผลสนับสนุนการเข้าไปพัวพันของรัฐบาลจึงมีความหนัก แน่นในบางด้านมากกว่าด้านอื่น อีกทั้ง ด้วยการใช้จ่ายภาครัฐส่วนใหญ่จะเป็นรายจ่ายเพื่อบริการสังคมและ พัฒนาประเทศ โดยเป็นสินค้าเพื่อประโยชน์ที่ภาครัฐจัดสรรให้ประชาชน เป็นสินค้าที่ภาครัฐต้องการผลิตหรือ จัดสรรเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม หรือเป็นสินค้าสาธารณะในความหมายของคนทั่วไป โดยมีจุดมุ่งหมายของ การบริหารนโยบายทางด้านเศรษฐกิจและการดำเนินนโยบายการคลังของรัฐก็เพื่อให้ประเทศมีความ เจริญก้าวหน้าอย่างมีเสถียรภาพ ประชาชนมีความอยู่ดีกินดี และมีการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรม ภาครัฐ มีหน้าที่ทำให้ประชาชนในประเทศได้รับสวัสดิการสูงสุดจากทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด โดยเป้าหมายของการ ดำเนินนโยบายดังกล่าวมีอยู่ ๔ ประการ คือ การมีประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากร การกระจายรายได้ อย่างเป็นธรรม การมีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และการเติบโตทางเศรษฐกิจ

ภาครัฐจึงมีบทบาทและหน้าที่หลายสถานะในเวลาเดียวกัน^๕ เช่น บทบาทในฐานะผู้ผลิต (government as producer) รัฐบาลในฐานะหน่วยงานกำกับ (government as regulator) และคุ้มครองสิทธิ ประโยชน์ของประชาชน รัฐบาลในฐานะผู้ประกันภัย (government as insurer) ในด้านต่าง ๆ เช่น การรักษาพยาบาลและส่งเสริมสุขภาพ การประกันสังคม การจัดสวัสดิการสังคม รัฐบาลในฐานะผู้บริโภค

^๔ประชุม โฉมฉาย, *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับหลักกฎหมายการคลังและการเงิน* (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๕๕๒) ๖๒-๖๕.

^๕ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, *นโยบายการคลังสาธารณะ* (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนการสร้างเสริมสุขภาพ ๒๕๕๓) ๒๘-๒๙.

(government as consumer) โดยเป็นหน่วยงานจัดซื้อจัดจ้างเพื่อการจัดบริการสาธารณะให้บรรลุผล รัฐบาลในฐานะหน่วยงานของการพัฒนา (development agent) เช่น การลงทุนโครงการเมกะโปรเจกต์ (Mega Project) ที่มีความซับซ้อนสูง และมักเกี่ยวข้องกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ทั้งนี้ เพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศและยกระดับคุณภาพชีวิต ประกอบความเป็นพลวัตของระบบเศรษฐกิจที่ไม่หยุดอยู่กับที่ ผันแปรและซับซ้อน โดยเฉพาะในยามเศรษฐกิจกลาง ตกต่ำหรือเกิดภาวะวิกฤตที่รุนแรงทุกภาคส่วนของสังคมมักจะเรียกร้องให้รัฐบาลจัดทำงบประมาณขาดดุลเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ ยกตัวอย่างเช่น ในช่วงวิกฤตโรคโควิด ๑๙^b (๒๕๖๓ – ๒๕๖๕) รัฐบาลทั่วโลกรวมทั้งรัฐบาลไทยต้องอัดฉีดเงินเพื่อชดเชยและเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบรวมทั้งเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจภายในประเทศ รัฐบาลของประเทศไทยจึงได้จัดสรรงบประมาณรายจ่ายและกำหนดมาตรการแทรกแซงทางเศรษฐกิจ เป็นผลให้ประเทศไทยมีสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP และภาระหนี้ต่องบประมาณเพิ่มขึ้นจากเดิมเมื่อสิ้นปีงบประมาณ ๒๕๖๒ ประเทศไทยมีสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ร้อยละ ๔๑.๑ มีภาระหนี้ต่องบประมาณร้อยละ ๘.๗ เมื่อสิ้นปีงบประมาณ ๒๕๖๕ หรือสิ้นสุดปัญหาการแพร่ระบาดของโรคโควิด ๑๙ ประเทศไทยมีสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ร้อยละ ๖๐.๗ มีภาระหนี้ต่องบประมาณร้อยละ ๙.๖ ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ของวิกฤตการณ์ดังกล่าว “คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ” จึงอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ ได้ออกประกาศ เรื่อง กำหนดกรอบในการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๔ กำหนดสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ไม่เกินร้อยละ ๗๑ โดยเพิ่มจากกรอบเดิม ตามประกาศคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ เรื่อง กำหนดกรอบในการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๖๑ ที่กำหนดสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ไม่เกินร้อยละ ๖๑

แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อวิเคราะห์สถิติสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ย้อนหลังตั้งแต่ปี ๒๕๔๑ - ๒๕๖๕^c ประกอบปัจจุบันหนี้สาธารณะต่อ GDP ได้ปรับขึ้นทะลุระดับเพดานหนี้เดิม (แสดงในแผนภาพที่ ๒ หน้า ๑๗) ใกล้จะถึงเพดานตามกรอบวินัยการเงินการคลังที่กฎหมายกำหนดที่ร้อยละ ๗๑ และคาดว่าจะทะลุเพดานหนี้ใหม่มากกว่าร้อยละ ๗๐ ในไม่ช้า ดังนั้น การใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อแทรกแซงและกระตุ้นเศรษฐกิจ ส่งเสริมการเจริญเติบโตและรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ รัฐบาลจำเป็นต้องคำนึงถึงความสมดุลทั้งในด้านรายได้ รายจ่าย หนี้สาธารณะและกรอบวินัยการเงินการคลัง ทั้งนี้ เพื่อธำรงรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและฐานะการคลังของประเทศให้มีความมั่นคงและยั่งยืนในระยะยาว ประกอบบทบาทภารกิจของสำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยมีหน้าที่และอำนาจสนับสนุนงานวิชาการด้านนิติบัญญัติให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินงานสนับสนุนงานวิชาการด้านนิติบัญญัติของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กฎหมายบัญญัติได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จึงจำเป็นต้องศึกษา เรื่อง “กรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ” ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๙ สำหรับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใช้เป็นข้อมูล และองค์ความรู้ทางวิชาการและกฎหมายอภิปรายและพิจารณาให้ความเห็นชอบ ไม่เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติและญัตติต่อไป

^b วิจิตรา ประยูรวงษ์, การจัดทำเอกสารการสนับสนุนงานนิติบัญญัติ โควิด ๑๙: ผลกระทบต่อเศรษฐกิจ การจัดสรรงบประมาณ และมาตรการแก้ไขเยียวยาเศรษฐกิจ กรณีศึกษา งบประมาณ มาตรการทางเศรษฐกิจและการติดตามตรวจสอบงบประมาณที่ได้รับ ความเห็นชอบและอนุมัติของสภาผู้แทนราษฎรแก้ไขปัญหาโควิด ๑๙, (เอกสารวิชาการส่วนบุคคล สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร) ๑๘๔.

^c ศิกานต์ อิศสระชัยยศ, หลักงบประมาณและการคลังสาธารณะ, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ธรรมศาสตร์, ๒๕๖๖) ๒๓๓.

๒. “กรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ” ตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑

เนื่องจาก “กรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ” ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ แล้ว พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวจะกำหนดให้ “คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ” ใช้อำนาจตามกฎหมาย กำหนด “กรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ” ทั้งนี้ เพื่อให้กรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ มีความยืดหยุ่น เคลื่อนไหวตามบริบทของเศรษฐกิจในแต่ละช่วงเวลา กรอบวินัยการเงินการคลังจึงมีทั้งสภาพหยุดนิ่งกับที่ (statics) และผันแปรซับซ้อน (dynamics) ที่ไม่เป็นบทบังคับตายตัว แต่มีความยืดหยุ่นในตัว และมีข้อยกเว้นตามหลักเพื่อเหลือเพื่อขาด (canon of surplus)^๔ ภาคใต้ “กรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ” ตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ ได้กำหนดกรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ สรุปลงสาระสำคัญ^๕ ได้ดังนี้

๑. กรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐที่สำคัญตามที่กฎหมายบัญญัติ อาทิ ข้อกำหนดเกี่ยวกับนโยบายการเงินการคลัง ประกอบด้วย^๖ (๑) หลักในการดำเนินนโยบายการคลัง การจัดทำงบประมาณ การจัดหารายได้ การใช้จ่าย การบริหารการคลัง และการก่อหนี้ภาครัฐ ต้องยึดหลักประสิทธิภาพ โปร่งใสและตรวจสอบได้ หลักการรักษาเสถียรภาพและการพัฒนาอย่างยั่งยืน หลักความเป็นธรรมในสังคม (๒) หลักในการกู้เงิน การลงทุน การตรากฎหมาย การออกกฎหรือการดำเนินการใด ๆ ของรัฐที่มีผลผูกพันทรัพย์สินหรือก่อให้เกิดภาระทางการคลังแก่รัฐ ต้องยึดหลักความคุ้มค่า ต้นทุน และผลประโยชน์ หลักเสถียรภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม หลักความยั่งยืนทางการคลังของรัฐ (๓) หลักการเสริมสร้างวินัยให้ประชาชนเสียภาษีอากรให้ครบถ้วน คือ ให้รัฐพึงเสริมสร้างวินัยให้ประชาชนเสียภาษีอากรให้ครบถ้วนตามกฎหมาย ข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินการทางการคลังและงบประมาณให้มีแผนการคลังระยะปานกลางสำหรับนำไปใช้เป็นกรอบในการจัดทำงบประมาณและการตั้งงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน การตั้งงบประมาณแผ่นดิน ต้องตั้งตามหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้ อาทิ งบประมาณรายจ่ายลงทุนต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒๑ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีและต้องไม่น้อยกว่าวงเงินส่วนที่ขาดดุลของงบประมาณประจำปีนั้น งบประมาณเกี่ยวกับบุคลากรของรัฐ การชำระหนี้เงินกู้ ดอกเบี้ย ต้องตั้งไว้อย่างเพียงพอ งบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการสำรองฉุกเฉินหรือจำเป็น ให้ตั้งได้เฉพาะวัตถุประสงค์ในการป้องกันหรือแก้ไขสถานการณ์ อันกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน ความมั่นคงของรัฐ การเยียวยาหรือบรรเทาความเสียหายจากภัยพิบัติร้ายแรง และภารกิจที่เป็นความจำเป็นเร่งด่วนของรัฐ การโอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างหน่วยงานของรัฐจะกระทำมิได้ เว้นแต่กฎหมายอนุญาตให้กระทำได้ การก่อหนี้และการบริหารหนี้สาธารณะต้องเป็นไปตามกฎหมายและอยู่ภายใต้ขอบวัตถุประสงค์ของหน่วยงานของรัฐ ต้องกระทำด้วยความรอบคอบ คุ้มค่า ความสามารถในการชำระหนี้ เสถียรภาพและความยั่งยืนทางการเงินการคลังของรัฐ ความน่าเชื่อถือของ

^๔ปรีชา สุวรรณทัต, *วิชาเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการคลัง* (พิมพ์ครั้งที่ ๒, กรุงเทพฯ: วิญญูชน ๒๕๕๔) ๑๑๔.

^๕เพิ่มเติมใน อติวิชญ์ แสงสุวรรณ, *วินัยการเงินการคลังของรัฐ (ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย)* (๒๕๖๘) ๑๙-๓๑.

^๖ชาญชัย แสวงศักดิ์, *กฎหมายเกี่ยวกับวินัยการเงินการคลังของรัฐ วิธีการงบประมาณแผ่นดินและการตรวจเงินแผ่นดิน* (พิมพ์ครั้งที่ ๒, กรุงเทพฯ: วิญญูชน ๒๕๖๓) ๕๘-๗๕.

ประเทศและหน่วยงานของรัฐผู้กู้ โดยกำหนดให้ “คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ” ประกาศกำหนดสัดส่วนเพื่อใช้เป็นกรอบในการบริหารหนี้ เป็นต้น

๒. กรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐตามที่ “คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ” อาศัยอำนาจตามกฎหมายกำหนด เนื่องจาก “กรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ” เป็นกรอบที่ใช้ในการกำกับให้การกำหนดวงเงินงบประมาณ การจัดทำงบประมาณรายจ่ายและการบริหารงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้มีความสอดคล้องกับรายได้ รายจ่าย หนี้สาธารณะ ฐานะทางการคลังของรัฐ และสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจที่มีความผันผวนตามวัฏจักรเศรษฐกิจ อีกทั้ง กรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐดังกล่าวจะใช้เป็นเครื่องมือในการกำกับ ตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินให้มีความคุ้มค่า มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล โปร่งใส และการตรวจสอบได้ ดังนั้น ในการวิเคราะห์ “กรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ” จำเป็นต้องวิเคราะห์ฐานะการคลังของรัฐ พื้นฐานทางเศรษฐกิจ นโยบายสาธารณะและประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในการบริหารงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินประกอบด้วย โดยกรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐตามที่ “คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ” ตามที่ “คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ” อาศัยอำนาจตามกฎหมายกำหนดที่สำคัญ ดังนี้^{๑๑}

๒.๑ กรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ ได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๑ (๑๔) แห่งพระราชบัญญัตินี้ ออกประกาศกำหนดสัดส่วนต่าง ๆ เพื่อเป็นกรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ ดังนี้

๒.๑.๑ สัดส่วนงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นต้องตั้งไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒ แต่ไม่เกินร้อยละ ๕ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี

๒.๑.๒ สัดส่วนงบประมาณเพื่อการชำระคืนต้นเงินกู้ของรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ ซึ่งรัฐบาลรับภาระต้องตั้งไม่น้อยกว่าร้อยละ ๓.๕ แต่ไม่เกินร้อยละ ๕ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี

๒.๑.๓ สัดส่วนงบประมาณเพื่อการชำระดอกเบี้ยและค่าใช้จ่ายในการกู้เงินของรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐซึ่งรัฐบาลรับภาระ ต้องตั้งไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒.๕ แต่ไม่เกินร้อยละ ๔ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี

๒.๑.๔ สัดส่วนการก่อหนี้ผูกพันงบประมาณรายจ่ายข้ามปีงบประมาณต้องไม่เกินร้อยละ ๑๑ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี

๒.๑.๕ สัดส่วนการก่อหนี้ผูกพันเกินกว่าหรือนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย ต้องไม่เกินร้อยละ ๘ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี

๒.๒ กรอบในการบริหารหนี้สาธารณะ คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ ได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๑ (๔) ประกอบมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัตินี้ กำหนดกรอบในการบริหารหนี้สาธารณะ ดังนี้

^{๑๑}อติวิญญู แสงสุวรรณ, วินัยการเงินการคลังของรัฐ (ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย) (๒๕๖๘) ๒๕-๒๗.

๒.๒.๑ สัดส่วนหนี้สาธารณะ ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ต้องไม่เกินร้อยละ ๗๑ ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ

๒.๒.๒ สัดส่วนภาระหนี้ของรัฐบาล ต่อประมาณการรายได้ประจำปีงบประมาณ ต้องไม่เกินร้อยละ ๕๑ ต่อประมาณการรายได้ประจำปีงบประมาณ

๒.๒.๓ สัดส่วนหนี้สาธารณะที่เป็นเงินตราต่างประเทศ ต่อหนี้สาธารณะทั้งหมด ต้องไม่เกินร้อยละ ๑๑)

๒.๒.๔ สัดส่วนภาระหนี้สาธารณะที่เป็นเงินตราต่างประเทศ ต่อรายได้จากการส่งออกสินค้าและบริการ ต้องไม่เกินร้อยละ ๕ ต่อรายได้จากการส่งออกสินค้าและบริการ

ทั้งนี้ ให้กระทรวงการคลังจัดทำรายงานสถานะหนี้สาธารณะ หนี้ภาครัฐ และความเสียหายทางการคลังเสนอต่อคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ และคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ ภายในหกสิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ

๒.๓ อัตราขาดเซย์ค่าใช้จ่ายหรือการสูญเสียรายได้ของหน่วยงานในการดำเนินงานต่าง ๆ กำหนดอัตรายอดคงค้างรวมทั้งหมดของภาระที่รัฐต้องรับชดเชยค่าใช้จ่ายหรือการสูญเสียรายได้ในการดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๘ ต้องมียอดคงค้างทั้งหมดรวมกันไม่เกินร้อยละ ๓๒ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ทั้งนี้ กรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ ตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ จะเป็นกรอบในการจัดทำงบประมาณตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อนึ่ง กรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐดังกล่าว จะเป็นเครื่องมือให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญ และกฎหมาย รวมถึงภาคประชาชนใช้สำหรับกำกับ ติดตาม ประเมินผลและตรวจสอบ การดำเนินนโยบายการคลังและการบริหารงบประมาณของหน่วยงานของรัฐตามหลักนิติรัฐต่อไป

๓. ภาพรวมงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ๒๕๖๙ ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๙

๑. ภาพรวมของงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๙

ผลการศึกษาภาพรวมของงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๙ ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๙ รัฐบาลโดยความยินยอมและเห็นชอบของรัฐสภาให้ตั้งงบประมาณ จำนวน ๓.๗๘ ล้านล้านบาท โดยรัฐบาลได้ประมาณการเศรษฐกิจไทยในปี ๒๕๖๙ คาดว่าจะขยายตัวในช่วงร้อยละ ๒.๓ - ๓.๓^{๑๒} (ประมาณการ GDP ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๙ จำนวน ๒๑.๑ ล้านล้านบาท ซึ่งประมาณการตามแถลงการณ์เศรษฐกิจไตรมาสที่ ๔ ทั้งปี และแนวโน้มปี ๒๕๖๘ ของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ณ วันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๘) อัตราเงินเพื่อ

^{๑๒}สำนักงานงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี, งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ (๒๕๕๕) ๑-๗.

คาดว่าจะอยู่ในช่วงร้อยละ ๐.๕ - ๑.๕ และดุลบัญชีเดินสะพัดมีแนวโน้มเกินดุลร้อยละ ๒.๓ ของ GDP และ คาดว่าเศรษฐกิจไทยน่าจะมีปัจจัยสนับสนุนจากการขยายตัวอย่างต่อเนื่องของการอุปโภคบริโภคและการลงทุน ภาคเอกชนและการฟื้นตัวของภาคการท่องเที่ยว ในขณะที่การดำเนินมาตรการกีดกันทางการค้าของประเทศ เศรษฐกิจหลัก ความขัดแย้งทางภูมิรัฐศาสตร์และการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศยังเป็นปัจจัยเสี่ยงหลักต่อการขยายตัวของเศรษฐกิจไทยอย่างต่อเนื่อง จึงกำหนดวงเงินงบประมาณจำนวน จำนวน ๓.๗๘ ล้านล้านบาท หรือ คิดเป็นร้อยละ ๑๘.๙ ของ GDP ประมาณการรายได้สุทธิ จำนวน ๒.๙๒ ล้านล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ ๑๔.๖ ของ GDP เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ (เปรียบเทียบรายได้ที่จัดเก็บต่อ GDP ในช่วงปีงบประมาณ ๒๕๕๘ - ๒๕๕๘ มีสัดส่วนร้อยละ ๑๔.๖ - ๑๖.๔ ของ GDP)^{๑๓} กำหนดวงเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ จำนวน ๘.๖๑ แสนล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๔.๓ ของ GDP ลดลงจากปีงบประมาณ ๒๖๖๘ จำนวน ๕.๗ พันล้านบาท หรือลดลงร้อยละ ๑.๗

โดยมีสาระสำคัญของการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายเปรียบเทียบ ๓ ปีย้อนหลังเอกสาร งบประมาณของสำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี แสดงตามตารางที่ ๑

ตารางที่ ๑ งบประมาณรายจ่ายเปรียบเทียบ ๒๕๖๗ - ๒๕๖๘

หน่วย: ล้านบาท

	ปีงบประมาณ		
	๒๕๖๗	๒๕๖๘	๒๕๖๙
GDP	๑๘,๕๗๘,๙๑๙	๑๙,๒๘๔,๙๐๐	๒๐,๐๑๗,๗๐๐
รายรับ	๓,๖๐๒,๐๐๐	๓,๗๕๒,๗๐๐	๓,๗๘๐,๖๐๐
รายได้	๒,๗๙๗,๖๗๙	๒,๘๘๗,๐๐๐	๒,๙๒๐,๖๐๐
เงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุล	๘๐๕,๐๐๐	๘๖๕,๗๐๐	๘๖๐,๐๐๐
สัดส่วนร้อยละ	๒๒.๓	๒๓.๑	๒๒.๗
วงเงินงบประมาณรายจ่าย (จำแนกตามรายจ่าย งบประมาณ)	๓,๖๐๒,๐๐๐	๓,๗๕๒,๗๐๐	๓,๗๘๐,๖๐๐
สัดส่วนร้อยละ			
ก. จำแนกรายจ่ายตามโครงสร้างงบประมาณ			
รายจ่ายประจำ	๒,๕๖๔,๘๖๘ ๗๑.๒	๒,๖๘๐,๔๓๖ ๗๑.๔	๒,๖๕๒,๓๐๑ ๗๐.๒
รายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลัง	๑๑๘,๓๖๑ ๓.๓	- -	๑๒๓,๕๔๑ ๓.๓
รายจ่ายลงทุน	๘๐๗,๖๘๐ ๒๒.๔	๙๓๒,๓๖๒ ๒๔.๘	๘๖๔,๐๗๗ ๒๒.๙
รายจ่ายชำระคืนเงินกู้	๑๑๘,๓๖๐ ๓.๓	๑๕๐,๑๐๐ ๔.๐	๑๕๑,๒๐๐ ๔.๐

^{๑๓}เรื่องเดียวกัน, ๕๘.

	ปีงบประมาณ		
	๒๕๖๗	๒๕๖๘	๒๕๖๙
ข. จำแนกรายจ่ายตามกลุ่มประมาณ			
รายจ่ายงบกลาง	๗๓๖,๙๔๓ ๒๐.๕	๘๔๒,๐๐๒ ๒๒.๔	๖๓๓,๙๖๙ ๑๖.๘
รายจ่ายของหน่วยรับงบประมาณ	๑,๒๗๓,๓๗๒ ๓๕.๔	๑,๓๒๕,๗๐๗ ๓๕.๓	๑,๔๐๗,๔๑๙ ๓๗.๒
รายจ่ายบูรณาการ	๘๓,๕๙๗ ๒.๓	๙๗,๕๗๐ ๒.๖	๙๘,๕๒๓ ๒.๖
รายจ่ายบุคลากร	๗๘๕,๗๙๖ ๒๑.๘	๘๐๐,๖๘๓ ๒๑.๓	๘๒๐,๙๑๐ ๒๑.๗
รายจ่ายสำหรับทุนหมุนเวียน	๒๕๗,๕๕๑ ๗.๒	๒๗๖,๔๘๕ ๗.๔	๒๗๔,๓๗๓ ๗.๓
รายจ่ายเพื่อชำระหนี้ภาครัฐ	๓๔๖,๓๘๐ ๙.๖	๔๑๐,๒๕๔ ๑๐.๙	๔๒๑,๘๖๔ ๑๑.๒
รายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลัง	๑๑๘,๓๖๑ ๓.๓	- -	๑๒๓,๕๕๑ ๓.๓
ค. จำแนกตามงบรายจ่าย^{๑๔}			
งบบุคลากร	๖๒๒,๓๓๙.๗ ๑๗.๓	๖๓๓,๐๑๒ ๑๖.๙	๖๔๖,๒๔๐ ๑๗.๑
งบดำเนินงาน	๒๒๔,๑๓๙.๕ ๖.๒	๒๕๒,๙๐๑ ๖.๗	๒๕๗,๑๑๔ ๖.๘
งบลงทุน	๔๙๕,๗๒๗.๒ ๑๓.๘	๕๓๐,๒๓๘ ๑๔.๑	๕๖๙,๗๙๙ ๑๕.๑
งบอุดหนุน	๑,๒๐๒,๗๒๗.๒ ๓๓.๔	๑,๒๘๖,๘๗๑ ๓๔.๓	๑,๒๖๐,๖๕๒ ๓๓.๓
งบรายจ่ายอื่น	๑,๐๕๗,๐๖๖.๔ ๒๙.๓	๑,๐๔๙,๖๗๕ ๒๘.๐	๑,๐๔๖,๗๙๒ ๒๗.๗

ที่มา: สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี, งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙ รวบรวมโดยผู้ศึกษา

^{๑๔}งบบุคลากร หมายถึง รายจ่ายเพื่อการบริหารงานบุคลากรภาครัฐ เช่น เงินเดือน ค่าจ้างประจำ ค่าจ้างชั่วคราว ค่าตอบแทน พนักงานราชการ

 งบดำเนินงาน หมายถึง รายจ่ายเพื่อการบริหารงานประจำ เช่น ค่าตอบแทน ใช้สอย วัสดุและสาธารณูปโภค

 งบลงทุน หมายถึง รายจ่ายเพื่อการลงทุน เช่น ค่าครุภัณฑ์ ที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้อง

 งบอุดหนุน หมายถึง รายจ่ายเป็นค่าบำรุงหรือเพื่อช่วยสนับสนุนการดำเนินงานหน่วยงานขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีใช้ราชการส่วนกลาง หน่วยงานในกำกับของรัฐ องค์การมหาชน รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาตำบล องค์การระหว่างประเทศ นิติบุคคล เอกชน หรือกิจการสาธารณประโยชน์

 งบรายจ่ายอื่น หมายถึง ลักษณะงบรายจ่ายใด หรือสำนักงบประมาณกำหนดให้ใช้จ่ายจากงบรายจ่ายนี้

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาห่วงโซ่เงินงบประมาณตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๙ ประกอบสถานการณ์ทางเศรษฐกิจโลกและเศรษฐกิจไทยปัจจุบัน (ณ วันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๘) สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ^{๑๕} ได้คาดการณ์แนวโน้มเศรษฐกิจไทยในปี ๒๕๖๙ “คาดว่าจะขยายตัวในช่วงร้อยละ ๑.๒ – ๒.๒ (ค่ากลางร้อยละ ๑.๗) โดยการอุปโภคบริโภคและการลงทุนภาคเอกชนคาดว่าจะขยายตัวร้อยละ ๒.๑ และร้อยละ ๐.๙ ตามลำดับ มูลค่าการส่งออกสินค้าในรูปดอลลาร์ สรอ. ลดลงร้อยละ ๐.๓ ส่วนอัตราเงินเฟ้อทั่วไปเฉลี่ยอยู่ในช่วงร้อยละ ๐.๐ – ๑.๐ และดุลบัญชีเดินสะพัดเกินดุลร้อยละ ๒.๔ ของ GDP” โดยมีปัจจัยความเสี่ยงที่สำคัญ คือ มาตรการปรับขึ้นภาษีศุลกากรนำเข้าของสหรัฐอเมริกาต่อไทย แนวโน้มการชะลอตัวของเศรษฐกิจและการค้าโลก ระดับหนี้สินภาคเอกชนที่ยังอยู่ในระดับสูงที่จะเป็นข้อจำกัดของการฟื้นตัวของอุปสงค์ภายในประเทศ และบรรยากาศทางเศรษฐกิจและการเมืองในช่วงก่อนและหลังการเลือกตั้งที่อาจส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของผู้บริโภคและนักลงทุน ผลคาดการณ์ดังกล่าว เศรษฐกิจไทยในปี ๒๕๖๙ จึงน่าจะขยายตัวต่ำกว่าที่รัฐบาลได้ประมาณการไว้ (รัฐบาลคาดการณ์เศรษฐกิจไทยในปี ๒๕๖๙ คาดว่าจะขยายตัวในช่วงร้อยละ ๒.๓ - ๓.๓)

เมื่อสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและการค้าโลกมีแนวโน้มชะลอตัว เศรษฐกิจไทยในปี ๒๕๖๙ คาดว่าจะขยายตัวต่ำกว่าประมาณการ จึงอาจทำให้การจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลไปตามเป้าหมาย ประกอบกับปัญหาการฟื้นตัวของเศรษฐกิจโลกและเศรษฐกิจไทยที่มีลักษณะการฟื้นตัวต่อเนื่องในรูปแบบของตัว K^{๑๖} ของคน ๒ กลุ่ม คือ กลุ่มหนึ่งฟื้นตัวได้ดี ขณะที่อีกกลุ่มหนึ่งยังไม่ฟื้น หรือกระทั่งย่ำแย่ลงต่อเนื่อง เปรียบเสมือนกับเส้นทแยงมุมของตัวอักษร K ที่มีทั้งขึ้นและลง รูปแบบการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจดังกล่าวทำให้คนบางกลุ่มประสบความสำเร็จทางด้านเศรษฐกิจและรายได้เหมือนมีวิกฤต เศรษฐกิจไทยจึงมีการเจริญเติบโตต่ำลงในระยะสั้น และมีปัญหาเชิงโครงสร้างระยะยาว เพราะครัวเรือนไทยมีปัญหาความเหลื่อมล้ำเชิงความมั่งคั่งรุนแรงมาก โดยครัวเรือนที่มีฐานะการเงินอ่อนแอมีรายได้ไม่พอรายจ่าย และมีรายได้เข้ามาไม่สม่ำเสมอเมื่อครัวเรือนที่มีฐานะการเงินอ่อนแอเผชิญสถานการณ์ที่ทำให้ขาดรายได้ โลกของครัวเรือนกลุ่มนี้จะได้รับผลกระทบมากกว่าและฟื้นตัวช้ากว่าครัวเรือนที่มีฐานะการเงินเข้มแข็ง เศรษฐกิจไทยจึงค่อย ๆ ซึมลงได้จากความถดถอยของความสามารถในการแข่งขัน เติบโตไม่เต็มศักยภาพ ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจเพิ่มสูงขึ้น^{๑๗} กล่าวคือ

^{๑๕}สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ‘Q๓/๒๕๐๕ NESDC ECONOMIC REPORT ภาวะเศรษฐกิจไทย ไตรมาสสามและแนวโน้ม ๒๕๖๘-๒๕๖๙’ (๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๘) <<https://www.nesdc.go.th/wordpress/wp-content/uploads/๒๐๒๕/๑๑/๐๑-รายงานภาวะเศรษฐกิจไทย-ไตรมาส-๓-๒๕๖๘-๑.pdf>> สืบค้นเมื่อ ๑ ธันวาคม ๒๕๖๘.

^{๑๖}การฟื้นตัวแบบรูปตัว K ซึ่งเพิ่งมาใช้กันอย่างแพร่หลายในช่วงวิกฤตโควิด-๑๙ เป็นการมองในรูปขององค์ประกอบย่อยหลักๆ คือ นักเศรษฐศาสตร์มองการฟื้นตัวของเศรษฐกิจสองกลุ่มที่ไม่ไปด้วยกัน โดยกลุ่มหนึ่งฟื้นตัวได้ดี ขณะที่อีกกลุ่มหนึ่งยังไม่ฟื้นหรือกระทั่งย่ำแย่ลงต่อเนื่อง เหมือนกับเส้นทแยงมุมของตัวอักษร K ที่มีทั้งขึ้นและลง “เศรษฐกิจสองความเร็ว” โดยเศรษฐกิจระดับบนเปรียบได้กับสปอร์ตที่วิ่งด้วยความเร็วสูง ขณะที่เศรษฐกิจระดับล่างเปรียบได้กับสามล้อถีบ ใน ตอน นาคทรพรพ, ‘การฟื้นตัวแบบรูปตัว K ของเศรษฐกิจไทย: ในวิกฤตยังมีโอกาส’ <https://www.bot.or.th/th/research-and-publications/articles-and-publications/articles/Article_๓๑May๒๐๒๑.html> สืบค้นเมื่อ ๑ ธันวาคม ๒๕๖๘.

^{๑๗}ความไม่เท่าเทียมกันในโอกาสของประชาชนกลุ่มต่าง ๆ โอกาสของคนในเมืองกับชนบทในการเข้าถึงบริการสาธารณะหลักที่มีคุณภาพยังมีของว่างมากและการเข้าถึงสิทธิต่าง ๆ ในสังคมยังไม่เท่าเทียมกันซึ่งเป็นปัญหาที่สะท้อนถึงความเหลื่อมล้ำที่เป็นปัญหาเชิงโครงสร้างในสังคมไทยทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศได้รับความเดือดร้อนจากความไม่เท่าเทียมของความเติบโตทางเศรษฐกิจและความแตกต่างกันในการเป็นเจ้าของทรัพยากร ส่งผลต่อรายได้ที่แตกต่างกันมากระหว่างกลุ่มคนในสังคม อันสะท้อนถึงความไม่เท่าเทียมของโอกาส ในการเข้าถึงทรัพยากรและสิทธิพื้นฐาน รวมทั้งความไม่เป็นธรรมด้านอำนาจต่อรอง ใน อติวิญญู แสงสุวรรณ, ‘ความเหลื่อมล้ำ’ (๒๕๕๘)<<https://odl.parliament.go.th/handle/๒๐.๕๐๐.๑๓๐๗๒/๕๒๑๒๐๑>> สืบค้นเมื่อ ๑ ธันวาคม ๒๕๖๘, ๑.

เมื่อเทียบไตรมาสต่อไตรมาสแล้ว จีดีพีไตรมาสติดลบถึงร้อยละ -๐.๖ หากเศรษฐกิจไทยไตรมาสสี่ขยายตัวติดลบเมื่อเทียบกับไตรมาสก่อนหน้า ถือว่า ภาวะเศรษฐกิจถดถอยทางเทคนิคแล้ว

อย่างไรก็ดี ภาวะดังกล่าวยังไม่สามารถบ่งชี้ได้อย่างชัดเจนถึงวัฏจักรเศรษฐกิจโดยรวม ภาวะเศรษฐกิจถดถอยทางเทคนิคจะพัฒนาสู่ภาวะเศรษฐกิจถดถอยอย่างชัดเจนก็ต่อเมื่อ มีภาวะการลดลงของกิจกรรมทางเศรษฐกิจเป็นวงกว้างอย่างมีนัยสำคัญ เป็นเวลายาวนานหลายเดือนต่อเนื่อง^{๑๘} ดังนั้น ในการบริหารงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล การกำหนดมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจจำเป็นต้องพิจารณาถึงความเสี่ยงทางการคลัง^{๑๙} และผลกระทบที่มีต่อฐานะการเงินการคลังของประเทศ โดยเฉพาะในช่วงที่ประเทศประสบปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจที่มีลักษณะเป็นวงรอบตามวัฏจักรเศรษฐกิจ ปัญหาภัยพิบัติทางธรรมชาติ หรือการแพร่ระบาดของโรคที่มีอาจคาดหมายล่วงหน้าได้ ที่กลไกการตลาดไม่สามารถทำหน้าที่ทางเศรษฐกิจนั้นได้ และเป็นหน้าที่ของรัฐในการชี้้นำการแก้ไขโดยการจัดสวัสดิการทางสังคมและแทรกแซงเศรษฐกิจดังเช่นกรณีปัญหาวิกฤติโรคโควิด ๑๙ ในช่วงปี ๒๕๖๒ - ๒๕๖๕^{๒๐} โดยมีผลกระทบต่อสถานการณ์ทางเศรษฐกิจในปัจจุบันที่ความสามารถในการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลต่อ GDP ยังอยู่ต่ำกว่าก่อนการแพร่ระบาดของโรคโควิด ๑๙ และอยู่ระดับต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มประเทศเกิดใหม่ (emerging economic)^{๒๑} โดยรายได้ที่จัดเก็บต่อ GDP แสดงได้ตามตารางที่ ๒

ตารางที่ ๒ เปรียบเทียบรายได้ที่จัดเก็บกับผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ

หน่วย : ล้านบาท

ปีงบประมาณ	รายได้ที่จัดเก็บ (๑)	GDP (๒)	(๑) เป็นร้อยละของ (๒)
๒๕๕๘	๒,๒๑๓,๓๙๖	๑๓,๗๔๓,๔๘๐	๑๖.๑
๒๕๕๙	๒,๓๙๔,๖๔๑	๑๔,๕๙๐,๓๓๗	๑๖.๔
๒๕๖๐	๒,๓๕๕,๖๖๓	๑๕,๔๘๘,๖๖๔	๑๕.๒

^{๑๘}ข่าวสดออนไลน์, ‘อนุสรณ์ ชีไทยเสี่ยงเศรษฐกิจถดถอย คาดไตรมาส ๔ โตต่ำกว่า ๑%’ <https://www.khaosod.co.th/economics/news_๑๐๐๓๑๕๖๐> สืบค้นเมื่อ ๑ ธันวาคม ๒๕๖๘

^{๑๙}ตามประกาศคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ เรื่อง นโยบายการบริหารจัดการความเสี่ยงทางการคลัง พ.ศ. ๒๕๖๑ ลงวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๖๑

ความเสี่ยงทางการคลัง หมายถึง ความคลาดเคลื่อนของผลการดำเนินงานของรัฐบาล (รายจ่าย รายได้สินทรัพย์ และหนี้สิน) จากค่าที่ได้การคาดการณ์ไว้ก่อนหน้าซึ่งเกิดจากผลกระทบด้านต่าง ๆ ต่อสถานะทางการคลัง (Fiscal Impact) ได้แก่ ๑) การเปลี่ยนแปลงของตัวแปรทางเศรษฐกิจมหภาค (Macroeconomic variables) ๒) ภาระโดยตรงของรัฐบาล (Direct government liabilities) ที่รัฐบาลต้องชำระแน่นอนเมื่อถึงกำหนด ๓) ภาระแบบชัดเจนของรัฐบาล (Explicit government liabilities) ที่เป็นไปตามกฎหมายและสัญญา เช่น ภาระงบประมาณที่ต้องชำระตามมติคณะรัฐมนตรี ภาระหนี้ที่ต้องชำระตามสัญญาเงินกู้ เป็นต้น ๔) ภาระแบบโดยนัยของรัฐบาล (Implicit government liabilities) ซึ่งเป็นภาระที่ไม่ได้เป็นกฎหมายหรือสัญญา แต่รัฐบาลอาจต้องเข้ารับภาระตามหลักจริยธรรม คุณธรรม หรือแรงกดดันทางการเมือง เช่น การเข้าไปช่วยเหลือธนาคารพาณิชย์ และรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น และ ๕) ภาระผูกพันของรัฐบาล (Contingent government liabilities) ซึ่งเป็นภาระที่รัฐบาลอาจต้องชำระหากเกิดเหตุการณ์บางอย่างขึ้น

^{๒๐}เพิ่มเติมในวิจิตร ปรายวงษ์, การจัดทำเอกสารการสนับสนุนงานนิติบัญญัติ โควิด ๑๙ ผลกระทบต่อเศรษฐกิจ การจัดสรรงบประมาณและมาตรการแก้ไขเยียวยาเศรษฐกิจ กรณีศึกษา งบประมาณ มาตรการทางเศรษฐกิจและการติดตามตรวจสอบงบประมาณที่ได้รับความเห็นชอบและอนุมัติของสภาผู้แทนราษฎรแก้ไขปัญหาโควิด ๑๙ (เอกสารวิชาการส่วนบุคคล สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร)

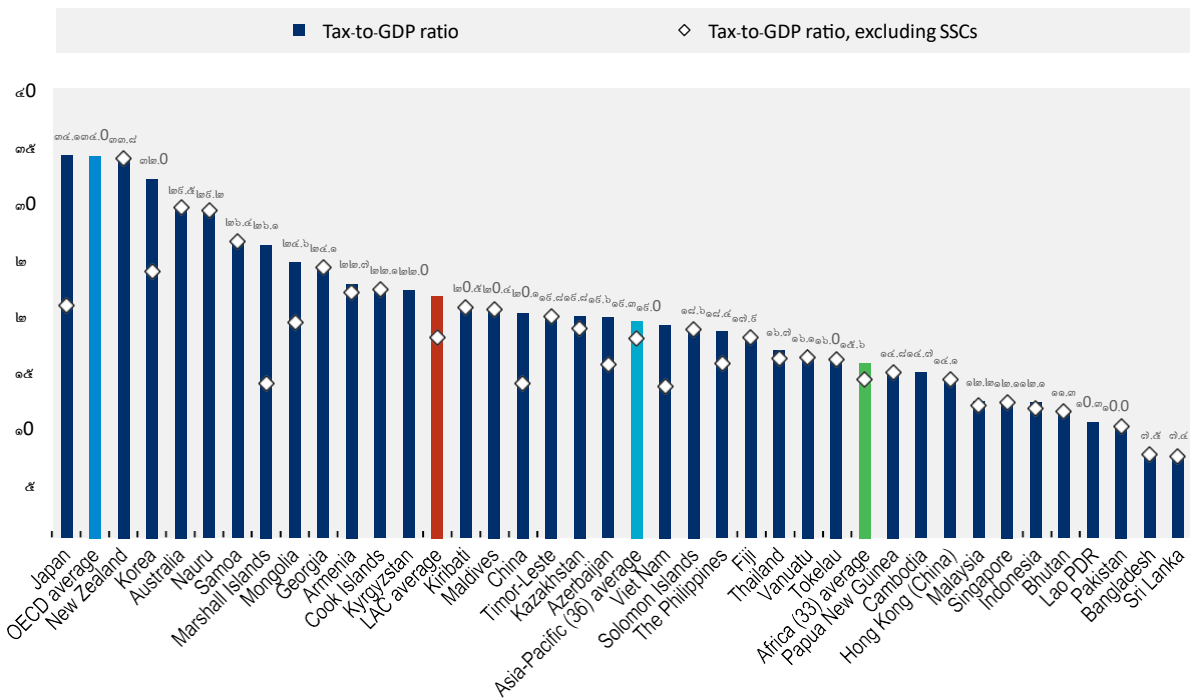
^{๒๑}สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๙ เล่มที่ ๑ รายงานของคณะกรรมการวิสามัญ (๒๕๖๘) ๒๑๓.

ปีงบประมาณ	รายได้ที่จัดเก็บ (๑)	GDP (๒)	(๑) เป็นร้อยละของ (๒)
๒๕๖๑	๒,๕๓๖,๙๔๕	๑๖,๓๗๓,๓๔๓	๑๕.๕
๒๕๖๒	๒,๕๖๖,๑๑๖	๑๖,๘๘๙,๑๗๔	๑๕.๒
๒๕๖๓	๒,๓๙๑,๗๐๗	๑๕,๖๖๑,๒๙๑	๑๕.๓
๒๕๖๔	๒,๓๗๒,๕๓๕	๑๖,๑๘๘,๖๓๔	๑๔.๗
๒๕๖๕	๒,๕๓๑,๖๕๖	๑๗,๓๗๗,๙๙๗	๑๔.๖
๒๕๖๖	๒,๖๖๖,๘๐๘	๑๗,๙๕๔,๖๖๘	๑๔.๘
๒๕๖๗	๒,๗๙๗,๖๗๙	๑๘,๕๗๘,๙๑๖	๑๕.๑
๒๕๖๘	๒,๘๘๗,๐๐๐	๑๙,๒๘๔,๙๐๐	๑๕.๐
๒๕๖๙	๒,๙๒๐,๖๐๐	๒๐,๐๑๗,๗๐๐	๑๔.๖

ที่มา: สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี, งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙, ๕๘

นอกจากนี้ จากรายงาน Revenue Statistics in Asia and the Pacific TAX REVENUE BUOYANCY IN ASIA ๒๐๒๔ ของ OECD พบว่า ประเทศไทยมีอัตราส่วนภาษีต่อ GDP อยู่ที่ร้อยละ ๑๖.๗ ซึ่งต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของ ๓๖ ประเทศในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกที่ซึ่งอยู่ที่ร้อยละ ๑๙.๓ ถึงร้อยละ ๒.๖ และห่างไกลจากค่ามาตรฐานของกลุ่มประเทศ OECD ที่ซึ่งอยู่ที่ร้อยละ ๓๔.๐ อย่างมาก แสดงได้ตามแผนภาพที่ ๑

แผนภาพที่ ๑ แสดงอัตราส่วนภาษีต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (Tax-to-GDP Ratio) ของประเทศ ประเทศในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก (ร้อยละต่อ GDP)



ที่มา: Revenue Statistics in Asia and the Pacific ๒๐๒๔ - Thailand (OECD)

เมื่อรายได้ที่จัดเก็บภาษีต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศของไทยที่ต่ำ โดยต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกและกลุ่ม OECD โดยเกิดจาก ๒ สาเหตุหลัก^{๒๒} คือ (๑) โครงสร้างภาษีที่พึงพิงภาษีทางอ้อมในสัดส่วนที่สูงจนเกินไป ทำให้ขาดความยืดหยุ่นในการขยายฐานและปรับอัตราภาษี และ (๒) ข้อจำกัดของกระบวนการจัดเก็บภาษีที่ยังขาดเทคโนโลยีและการบูรณาการข้อมูลที่จะไปอุดช่องโหว่การหลบเลี่ยงภาษี จึงส่งผลโดยตรงให้รัฐบาลมีงบประมาณในการลงทุนพัฒนาประเทศในสัดส่วนที่ต่ำกว่าประเทศคู่แข่งทางเศรษฐกิจอย่างมีนัยสำคัญซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันระยะยาว ดังนั้นเพื่อจะแก้ไขปัญหาโดยการปรับสมดุลของโครงสร้างภาษีให้เน้นภาษีทางตรงมากขึ้นการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีโดยใช้เทคโนโลยี การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายภาษีอากรให้มีความเป็นธรรม การสร้างความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนต่าง ๆ ในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษี เป็นต้น

๒. ฐานะทางการคลังและหนี้สาธารณะคงค้างของรัฐบาล

๒.๑ ฐานะทางการคลัง

เนื่องจากฐานะทางการคลังของรัฐนั้นจะเป็นการประมวลข้อมูลทางการเงินและการบัญชีภาครัฐ (governmental accounting) ซึ่งเป็นข้อมูลเกี่ยวกับการวิเคราะห์กิจกรรมการดำเนินงานต่าง ๆ ที่มีผลต่อรายรับ รายจ่ายและฐานะเงินคงคลังของรัฐ อันจะนำไปสู่การตัดสินใจในการดำเนินนโยบายของรัฐ ทั้งในด้านการวางแผนจัดทำบริการสาธารณะ การลงทุน การปรับปรุงการบริหารงบประมาณแผ่นดิน โดยการวิเคราะห์ผลการดำเนินงานทางการเงินและการบัญชีภาครัฐนี้จะมุ่งไปสู่การสร้าง ความรับผิดชอบ (accountability) ให้เกิดขึ้นกับหน่วยงานในการจัดทำบริการสาธารณะ^{๒๓} ในการวิเคราะห์ฐานะทางการคลังของรัฐดังกล่าว จะทำให้ทราบถึงความสามารถในการบริหารสภาพคล่องทางการเงินในระยะสั้น ความสามารถในการบริหารงบประมาณของรัฐมีความสมดุลหรือไม่ ความสามารถในการชำระหนี้และภาระผูกพันในระยะยาวหรือไม่ ตลอดจนความเพียงพอของการให้บริการของรัฐด้วย อีกทั้ง ฐานะทางการคลังของรัฐยังเป็นเครื่องมือในการกำหนดกรอบความยั่งยืนทางการคลังตามมาตรา ๑๓ พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ ที่กำหนดให้คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐมีหน้าที่จัดทำแผนการคลังระยะปานกลาง^{๒๔} เพื่อใช้เป็นแผนแม่บทหลักสำหรับการวางแผนการดำเนินการทางการเงินการคลังและงบประมาณของรัฐ รวมทั้งแผนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีและแผนการบริหารหนี้สาธารณะ โดยกำหนดให้แผนการคลังระยะปานกลางมีระยะเวลาไม่น้อยกว่า ๓ ปี และอย่างน้อยต้องประกอบด้วย (๑) เป้าหมายและนโยบายการคลัง (๒) สถานะและประมาณการเศรษฐกิจ (๓) สถานะและประมาณการการคลัง ซึ่งรวมถึงประมาณการรายได้ประมาณการรายจ่าย ดุลการคลัง และการจัดการกับดุลการคลังนั้น (๔) สถานะหนี้สาธารณะของรัฐบาลและ (๕) ภาระผูกพันทางการเงินการคลังของรัฐบาล นโยบายการคลังตามมาตรา ๖ ประกอบมาตรา ๙ วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน รวมถึงการกำหนดกรอบวงเงินงบประมาณตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ โดยฐานะทางการคลังของรัฐ ย้อนหลัง ๕ ปี แสดงได้ตามตารางที่ ๒

^{๒๒}วิเชียร แก้วสมบัติ, ‘ศูนย์พยากรณ์เศรษฐกิจและธุรกิจ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย, ทำไมไทยจึงมีอัตราส่วนภาษีต่อ GDP ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก และส่งผลกระทบต่ออย่างไร’

<https://cebf.utcc.ac.th/upload/analysis_file/file_th_๙๘๕๐๖๒๐๒๕.pdf> สืบค้นเมื่อวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๖๘

^{๒๓}วีระศักดิ์ เครือเทพ, *การบริหารงานคลังภาครัฐบนพื้นฐานความยั่งยืน* (พิมพ์ครั้งที่ ๓, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๖๑) ๓๔๕.

^{๒๔}รายงานของคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐตามหนังสือด่วนที่สุด ที่ กค ๑๐๐๓/๖๐๑๑ ลงวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๘.

ตารางที่ ๒ ฐานะทางการคลัง ปีงบประมาณ ๒๕๖๔ - ๒๕๖๘

หน่วย: ล้านบาท

	ปีงบประมาณ				
	๒๕๖๔	๒๕๖๕	๒๕๖๖	๒๕๖๗	๒๕๖๘
ฐานะการคลังของรัฐบาล					
รายได้	๒,๕๐๒,๕๓๑	๒,๖๓๙,๘๖๕	๒,๖๙๙,๙๑๔	๒,๘๖๒,๙๔๓	๒,๘๒๑,๗๓๐
รายจ่าย	๒,๘๘๙,๑๒๗	๒,๘๗๑,๕๒๙	๒,๙๙๓,๘๖๑	๓,๐๐๔,๕๐๔	๓,๗๒๓,๐๖๘
ดุลเงินงบประมาณ	-๓๘๖,๕๙๖	-๒๓๑,๖๖๔	-๒๙๓,๙๔๗	-๑๔๑,๕๖๑	-๙๐๑,๓๓๘
ดุลเงินนอกงบประมาณ	-๓๓๓,๑๕๔	-๔๑๔,๒๔๗	-๔๓๕,๖๖๐	-๕๔๓,๓๙๔	๔๔,๘๔๘
เงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุล	๗๓๖,๓๙๒	๖๘๑,๑๘๔	๖๔๔,๖๔๔	๖๕๙,๙๙๙	๙๒๒,๗๐๐
ฐานะเงินคงคลังสิ้นปีงบประมาณ	๕๘๘,๗๔๗	๖๒๔,๐๒๐	๕๓๙,๐๕๖	๕๑๔,๑๐๑	๕๘๐,๓๑๑

ที่มา: ข้อมูลปีงบประมาณ ๒๕๖๔ ในสำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี, งบประมาณสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๙, ๑๑๔ ส่วนปีงบประมาณ ๒๕๖๘ รวบรวมจากข่าวกระทรวงการคลัง ฉบับที่ ๑๓๘/๒๕๖๘ วันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๖๘, ฐานะการคลังของรัฐบาลปี งบประมาณ ๒๕๖๘ (ตุลาคม ๒๕๖๗ - กันยายน ๒๕๖๘) <<https://www.mof.go.th/wp-content/uploads/๒๐๒๕/๑๐/ข่าวแถลงกระทรวงการคลังฉบับที่-๑๓๘-๒๕๖๘.pdf>> รวบรวมโดยผู้ศึกษา

ทั้งนี้ ตามรายงานของคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐที่เสนอต่อคณะรัฐมนตรี ตามหนังสือด่วนที่สุด ที่ กค ๑๐๐๓/๖๐๑๑ ลงวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๘ ในคราวประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๖๘ เมื่อวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๘ คณะกรรมการได้มีมติเห็นชอบแผนการคลังระยะปานกลางฯ และคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ และคณะรัฐมนตรีลงมติเห็นชอบตามที่คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ เสนอ เมื่อวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๘ ตามหนังสือที่ นร ๑๕๑๕/๓๑๒๙๙ ลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๘ โดยจะนำไปประกอบการพิจารณาจัดทำกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ ต่อไป โดยคณะกรรมการ เห็นว่า เศรษฐกิจยังมีความผันผวนและไม่แน่นอน ส่งผลให้สถานการณ์ภาคการคลังของไทยส่งสัญญาณเตือนในหลายด้าน อีกทั้งเมื่อพิจารณาจากสัดส่วนรายได้รัฐบาลต่อ GDP ในช่วง ๒๑ ปีที่ผ่านมาของประเทศไทย พบว่า สัดส่วนรายได้รัฐบาลต่อ GDP มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง จากร้อยละ ๑๗.๑ ในปี ๒๕๓๖ ลดลงเหลือร้อยละ ๑๔.๔ ในปี ๒๕๖๘ แต่การใช้จ่ายของรัฐบาลกลับยิ่งทวีความสำคัญมากยิ่งขึ้นในการกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศ ประกอบกับเมื่อพิจารณาเพิ่มเติมในส่วนของรายละเอียดย่อยรายจ่ายรัฐบาลจะพบว่า รายจ่ายประจำมีสัดส่วนมากถึงร้อยละ ๗๑ - ๘๑ ของรายจ่ายรัฐบาลทั้งหมด (เช่น เงินเดือนและค่าตอบแทนข้าราชการ ค่ารักษาพยาบาล ค่าสาธารณูปโภค เงินอุดหนุน เป็นต้น) และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งทำให้รัฐบาลมีวงเงินงบประมาณคงเหลือสำหรับรายจ่ายลงทุนซึ่งเป็นรายจ่ายสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจลดลงตามไปด้วย

เมื่อพิจารณาในส่วนของการกำหนดสัดส่วนกฎเกณฑ์ทางการคลัง (fiscal rule) โดยเฉพาะอย่างยิ่งรายการภาระผูกพันตามมาตรา ๒๘ พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ มีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยในปี ๒๕๖๒ มีภาระหนี้ผูกพันตามมาตรา ๒๘ อยู่ที่ ๔๖๕,๑๑๘ ล้านบาท หรือร้อยละ ๒๔.๔๓ ต่อกรอบวงเงินงบประมาณ และล่าสุดในปี ๒๕๖๘ เพิ่มสูงขึ้นเป็น ๑,๑๓๓,๗๕๑ ล้านบาท หรือร้อยละ ๓๑.๒๑ ต่อกรอบวงเงินงบประมาณ ความประจบทางทางการคลังต่าง ๆ เหล่านี้ได้ส่งผลกระทบต่อการประเมินความน่าเชื่อถือของประเทศ โดยสถาบันจัดอันดับความน่าเชื่อถือ (Credit Rating Agency) ระดับโลกได้แสดงความกังวลต่อความยั่งยืนทางการคลังในระยะยาว ที่สะท้อนผ่านการปรับแนวโน้มมุมมอง (outlook) ของประเทศไทย ซึ่งเป็นสัญญาณเตือนถึงความเสี่ยงที่อาจนำไปสู่การถูกปรับลดอันดับความน่าเชื่อถือของประเทศในระยะต่อไป ดังนั้น ในการดำเนินนโยบายการคลังในระยะปานกลาง ภาครัฐจึงมุ่งเน้นการฟื้นฟูสภาพทางการคลังของประเทศ เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงทางการคลังและรักษาระดับความน่าเชื่อถือของประเทศภายใต้แนวคิด “credible” โดยให้ความสำคัญกับการปรับสมดุลทางการคลัง (fiscal consolidation) ภายใต้กรอบวินัยการคลัง ความโปร่งใส และเป็นรูปธรรมในทุกมิติของการบริหารจัดการด้านการคลัง

๒.๒ หนี้สาธารณะคงค้าง ตามรายงานของสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ ณ เดือน ตุลาคม ๒๕๖๘ รัฐบาลมีหนี้สาธารณะคงค้าง ๑๒.๒๗ ล้านล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๖๕.๒๔ ของ GDP รายละเอียดแสดงได้ตามตารางที่ ๓ อนึ่ง ตามแผนบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ ๒๕๖๘ เป็นเงินกู้โดยตรงของรัฐบาล จำนวน ๒.๗๗ ล้านล้านบาท^{๒๕} และเงินกู้ต่างประเทศโดยตรงของรัฐบาล จำนวน ๑.๑๓ พันล้านดอลลาร์สหรัฐ

ตารางที่ ๓ ข้อมูลหนี้สาธารณะ ณ เดือนกันยายน และ เดือนตุลาคม ปี ๒๕๖๘

หน่วย : ล้านบาท

	ต.ค. ๒๕๖๘	ก.ย. ๒๕๖๘
๑. หนี้รัฐบาล (๑.๑+๑.๒+๑.๓)	๑๑,๐๑๑,๑๑๒	๑๐,๙๖๐,๙๑๑
๑.๑ หนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรง	๑๐,๔๖๕,๗๒๘	๑๐,๔๑๕,๕๒๗
หนี้ต่างประเทศ	๖๖,๒๕๓	๖๕,๘๘๘
เงินกู้เพื่อใช้ในแผนงาน/โครงการของรัฐบาล	๓๗,๖๘๕	๓๖,๖๔๙
เงินกู้ให้กู้ต่อ	๒๘,๕๖๘	๒๙,๒๓๙
หนี้ในประเทศ	๑๐,๓๔๙,๔๗๖	๑๐,๓๔๙,๖๔๐
เงินกู้ชดเชยการขาดดุลงบประมาณ และการบริหารหนี้	๘,๓๕๐,๐๔๔	๘,๒๙๗,๖๕๔
พันธบัตรโครงการช่วยเพิ่มเงินกองทุน	๐	๐
เงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้างหนี้ต่างประเทศ	๐	๐
เงินกู้เพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ	๓๕๑,๙๕๑	๓๕๑,๙๕๑
เงินกู้ภายใต้ พ.ร.ก. COVID-๑๙ พ.ศ. ๒๕๖๓	๘๒๙,๔๘๖	๘๒๙,๔๘๖
เงินกู้ภายใต้ พ.ร.ก. COVID-๑๙ เพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๖๔	๓๖๕,๗๗๘	๓๖๘,๗๗๘

^{๒๕}สำนักงานงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี, เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ ๕ รายงานภาวะเศรษฐกิจและการคลัง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๙ (๒๕๖๘) ๗.

	ต.ค. ๒๕๖๘	ก.ย. ๒๕๖๘
เงินกู้เพื่อนำเข้ากองทุนส่งเสริมการประกันภัย	๐	๐
เงินกู้เพื่อวางระบบบริหารจัดการน้ำ	๐	๐
เงินกู้ให้กู้ต่อ	๔๓๕,๒๑๗	๔๓๔,๗๗๑
เงินกู้เพื่อปรับโครงสร้างหนี้ต่างประเทศที่กระทรวงการคลังค้ำประกัน	๑๕,๐๐๐	๑๕,๐๐๐
เงินกู้เพื่อใช้ในการดำเนินโครงการเงินกู้ DPL	๐	๐
เงินกู้เพื่อการพัฒนาาระบบบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ และระบบขนส่งทางถนนระยะเร่งด่วน	๕๒,๐๐๐	๕๒,๐๐๐
๑.๒ หนี้ที่รัฐบาลกู้เพื่อชดใช้ความเสียหายให้แก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ	๔๙๔,๐๕๗	๔๙๔,๐๕๗
FIDF ๑	๒๕๓,๔๗๗	๒๕๓,๔๗๗
FIDF ๓	๒๔๐,๕๘๐	๒๔๐,๕๘๐
๑.๓ หนี้เงินกู้ล่วงหน้าเพื่อปรับโครงสร้างหนี้	๕๑,๓๒๗	๕๑,๓๒๗
หนี้เงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ	๐	๐
เงินกู้ภายใต้ พ.ร.ก. COVID-๑๙ พ.ศ. ๒๕๖๓	๐	๐
เงินกู้ภายใต้ พ.ร.ก. COVID-๑๙ พ.ศ. ๒๕๖๔	๐	๐
หนี้เงินกู้เพื่อชดใช้ความเสียหายให้แก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ	๐	๐
FIDF ๑	๐	๐
FIDF ๓	๐	๐
หนี้เงินกู้เพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ	๕๑,๓๒๗	๕๑,๓๒๗
หนี้เงินกู้เพื่อการพัฒนาาระบบบริหารจัดการทรัพยากร น้ำและระบบขนส่งทางถนนระยะเร่งด่วน	๐	๐
๒. หนี้รัฐวิสาหกิจ (๒.๑+๒.๒)	๑,๐๖๔,๑๑๒	๑,๐๖๙,๒๕๒
๒.๑ หนี้ที่รัฐบาลค้ำประกัน	๕๑๒,๖๒๒	๕๑๗,๗๒๗
หนี้ต่างประเทศ	๒๓,๘๙๑	๒๔,๑๐๓
หนี้ในประเทศ	๔๘๘,๗๓๑	๔๙๓,๖๒๔
๒.๒ หนี้ที่รัฐบาลไม่ค้ำประกัน	๕๕๑,๔๙๐	๕๕๑,๕๒๕
หนี้ต่างประเทศ	๙,๕๕๑	๙,๕๓๗
หนี้ในประเทศ	๕๔๑,๙๓๙	๕๔๑,๙๘๘
๓. หนี้รัฐวิสาหกิจที่ทำธุรกิจในภาคการเงินฯ (รัฐบาลค้ำ ประกัน) (๓.๑+๓.๒)	๑๕๕,๗๘๙	๑๕๕,๗๙๐
๓.๑ หนี้ต่างประเทศ	๔๑	๔๒
๓.๒ หนี้ในประเทศ	๑๕๕,๗๔๘	๑๕๕,๗๔๘
๔. หนี้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ (๔.๑+๔.๒)	๐	๐
๔.๑ หนี้ที่รัฐบาลค้ำประกัน	๐	๐
๔.๒ หนี้ที่รัฐบาลไม่ค้ำประกัน	๐	๐
๕. หนี้หน่วยงานของรัฐ (๕.๑+๕.๒)	๓๘,๘๗๙	๔๐,๓๓๘

	ต.ค. ๒๕๖๘	ก.ย. ๒๕๖๘
๕.๑ หนี้ที่รัฐบาลค้ำประกัน	๓๒,๐๘๒	๓๓,๓๓๒
๕.๒ หนี้ที่รัฐบาลไม่ค้ำประกัน	๖,๗๙๗	๗,๐๐๖
รวม	๑๒,๒๖๙,๘๙๓	๑๒,๒๒๖,๒๙๐
หนี้สาธารณะต่อ GDP (ร้อยละ)	๖๕	๖๕
ประมาณการ GDP (ล้านบาท)	๑๘,๘๐๘,๕๒๔	๑๘,๗๘๖,๐๑๖
อัตราแลกเปลี่ยน (บาท)	๓๒.๕๑	๓๒.๔๖

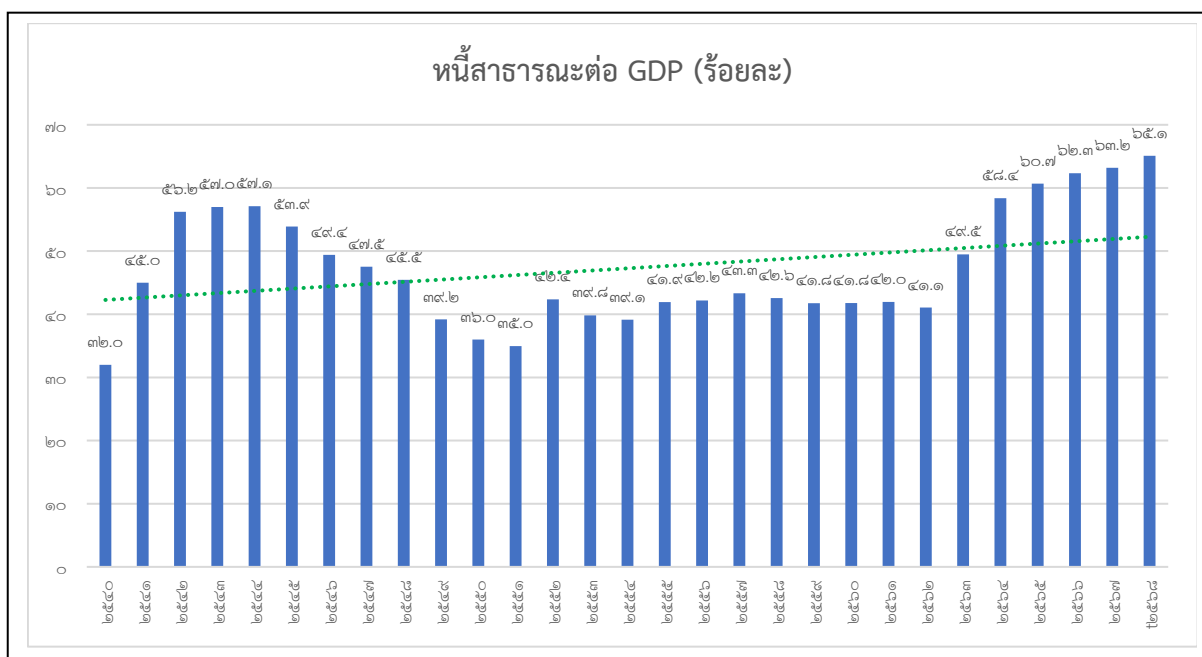
ที่มา: สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ <<https://www.pdmo.go.th/th/public-debt/debt-outstanding>> รวบรวมโดยผู้ศึกษา

แม้ว่าระดับหนี้สาธารณะต่อ GDP ของไทย เมื่อเทียบกับประเทศพัฒนาแล้วหรือประเทศกำลังพัฒนาที่เข้าสู่ภาวะวิกฤตหนี้ หนี้สาธารณะต่อ GDP ของไทย นับว่าไม่สูงเกินไป^{๒๖} ประกอบกับหนี้สาธารณะของไทยเกือบทั้งหมดประมาณร้อยละ ๙๙.๑๙ เป็นหนี้ในประเทศ^{๒๗} และมีต้นทุนการกู้ยืมของรัฐบาลไทยอยู่ในระดับต่ำ แต่ประเด็นหนี้สาธารณะของไทย เป็นสิ่งที่รัฐบาลไม่ควรมองข้ามและควรหาแนวทางการบริหารจัดการอย่างจริงจัง ทั้งนี้ รัฐบาลควรยกระดับการใช้จ่ายในส่วนที่ช่วยเพิ่มศักยภาพ ในการขยายตัวของเศรษฐกิจในระยะยาว ตัดลดค่าใช้จ่ายที่ไม่จำเป็นหรือส่วนที่กระตุ้นเศรษฐกิจแค่ในระยะสั้น ขณะเดียวกันควรขยายฐานภาษีเพื่อช่วยเพิ่มรายได้ของรัฐบาลควบคู่กันไป อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาสถิติสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ย้อนหลังตั้งแต่ปี ๒๕๔๑ - ๒๕๖๗ ประเทศไทยมักจะเพิ่มสูงขึ้นในช่วงที่ประเทศเกิดวิกฤตการณ์หรือสถานการณ์ฉุกเฉิน อย่างมีนัยสำคัญ คือ ช่วงที่ ๑ ในปี ๒๕๔๑ ก่อนเกิดวิกฤตต้มยำกุ้ง หนี้สาธารณะต่อ GDP อยู่ที่ร้อยละ ๓๒ แต่ในปี ๒๕๔๒ วิกฤตต้มยำกุ้ง หนี้สาธารณะต่อ GDP เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ ๔๖.๒ ช่วงที่ ๒ ในปี ๒๕๕๑ ก่อนวิกฤตเศรษฐกิจ hamburger crisis หนี้สาธารณะต่อ GDP ร้อยละ ๓๔.๘ แต่ต่อมาในปี ๒๕๕๒ หลังวิกฤตเศรษฐกิจ hamburger crisis หนี้สาธารณะต่อ GDP เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ ๔๒.๔ ช่วงที่ ๓ ในปี ๒๕๕๔ ก่อนภัยพิบัติมหาอุทกภัยกู้เงินเพื่อบริหารจัดการน้ำหนี้สาธารณะต่อ GDP อยู่ที่ร้อยละ ๔๑.๙ แต่ในปี ๒๕๕๗ ภัยพิบัติมหาอุทกภัยกู้เงินเพื่อบริหารจัดการน้ำหนี้สาธารณะต่อ GDP เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ ๔๓.๓ และช่วงที่ ๔ วิกฤตโรคโควิด ๑๙ ในปี ๒๕๖๒ ก่อนวิกฤตโรคโควิด ๑๙ หนี้สาธารณะต่อ GDP อยู่ที่ร้อยละ ๔๑.๑ แต่ในปี ๒๕๖๕ เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ ๖๑.๗ สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ย้อนหลังตั้งแต่ปี ๒๕๔๐ - ๒๕๖๘ แสดงได้ตามแผนภาพที่ ๒

^{๒๖}ไทยพับลิก้า (thaipublica), ‘สำรวจภาวะหนี้ต่อ GDP ภาครัฐทั่วโลก ญี่ปุ่นสูงสุด’ (๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕) <<https://thaipublica.org/๒0๒๒/0๒/government-debt-to-gdp-by-country/>> สืบค้นเมื่อ ๑ ธันวาคม ๒๕๖๘

^{๒๗}สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ, ‘ภาพรวมหนี้สาธารณะ - หนี้ในประเทศและต่างประเทศ ณ เดือน ตุลาคม ๒๕๖๘’ <<https://www.pdmo.go.th/th/public-debt/debt-domestic-external>> สืบค้นเมื่อ ๑ ธันวาคม ๒๕๖๘

แผนภาพที่ ๒ สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๔๐ - ๒๕๖๘



ที่มา: ศีกานต์ อีสสระชัยยศ, (หลักงบประมาณและการคลังสาธารณะ, กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๕๖๖) ๒๓๓. และสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ <<https://www.pdmo.go.th/th/public-debt/debt-outstanding>> รวบรวมโดยผู้ศึกษา

จากสถิติตัวเลขสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๔๑ - ๒๕๖๗ และปัจจุบันหนี้สาธารณะต่อ GDP ได้ปรับขึ้นทะลุระดับเพดานหนี้เดิมและคาดว่าจะแตะระดับเพดานหนี้ใหม่ที่ระดับร้อยละ ๗๐ ได้ภายในระยะเวลาไม่ถึง ๑๐ ปี ดังนั้น หากรัฐบาลมุ่งเน้นการดำเนินนโยบายที่เพิ่มการขาดดุลการคลังที่ช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจได้เฉพาะในระยะสั้นเท่านั้น และไม่มีการปฏิรูปเพื่อเพิ่มรายได้ หรือลดรายจ่ายส่วนอื่นมาชดเชยค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง รัฐบาลเผชิญความท้าทายมากขึ้นในการแก้ปัญหาหนี้ของไทย จากการที่หนี้สาธารณะไทยมีแนวโน้มเติบโตขึ้นทุกปีและโดยเฉพาะปัญหาการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุจะยิ่งส่งผลเชิงลบต่อหนี้สาธารณะ เพราะการที่แนวโน้มโครงสร้างประชากรเปลี่ยนแปลงไป ย่อมกระทบรายได้หลักของรัฐบาลจากภาษีอากร จากการที่รายได้ของครัวเรือนที่ลดลงตามจำนวนคนทำงานหารายได้ซึ่งสวนทางกับรายจ่ายของภาครัฐที่กำลังสูงขึ้น ไม่ว่าจะเป็รายจ่ายในหมวดสังคมสงเคราะห์ ค่าใช้จ่ายในการดูแลสุขภาพ หรือสวัสดิการต่าง ๆ

อย่างไรก็ดี เนื่องจากการก่อหนี้สาธารณะของรัฐบาลส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม และสถานะทางการคลังของรัฐบาลทั้งในด้านบวกและด้านลบ^{๒๘} ในส่วนของผลกระทบในด้านบวกต่อเศรษฐกิจ พบว่า หากรัฐบาลกู้ยืมเงินมาใช้ในการลงทุนและ/หรือพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ ให้เกิดประโยชน์ ไม่ว่าจะเป็นการสนับสนุนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ การจัดทำบริการสาธารณสุขไปตลอดจนการจัดทำโครงการอื่น ๆ ที่ก่อให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจหรือสังคม ยิ่งไปกว่านั้น การลงทุนของรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสภาวะที่เศรษฐกิจของประเทศถดถอย สามารถทำให้เกิดการจ้างงานและ

^{๒๘}ศีกานต์ อีสสระชัยยศ, หลักงบประมาณและการคลังสาธารณะ (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๕๖๖) ๒๔๔-๒๔๕.

การกระจายรายได้เพิ่มมากขึ้นเป็นการเพิ่มปริมาณเงินในระบบและช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจ ซึ่งอาจส่งผลต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม นอกจากนี้ การก่อกำหนดจะช่วยให้อัตราเงินเฟ้ออยู่ในยามฉุกเฉินและจำเป็น เช่น ภาวะสงคราม เมื่อเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติ หรือเมื่อเกิดโรคระบาด อาทิ โควิด-๑๙ เป็นต้น

แต่ในทางตรงข้าม การที่รัฐบาลมีหนี้สาธารณะในระดับสูงเกินไปและไม่สามารถบริหารจัดการหนี้ดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ อาจส่งผลกระทบต่อการจัดงบประมาณของภาครัฐ โดยภาระหนี้ดังกล่าวจะไปเบียดบังงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลที่จะนำไปใช้ในการลงทุนและดำเนินโครงการต่าง ๆ ตามนโยบายที่ได้วางแผนไว้ ซึ่งอาจทำให้ประชาชนได้รับบริการและประโยชน์จากรัฐบาลน้อยลง อีกทั้ง การตั้งงบประมาณในการชำระหนี้ที่สูงเกินไปอาจก่อให้เกิดความเสี่ยงในการดำเนินนโยบายการคลังของรัฐบาล ยิ่งไปกว่านั้น หากรัฐก่อกำหนดและอัดฉีดเงินเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจ อาจทำให้มีปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจมากเกินไปและอาจก่อให้เกิดปัญหาเงินเฟ้อได้ การก่อกำหนดที่ไม่ได้นำมาทำสิ่งที่เกิดประโยชน์นั้นทำให้ประชาชนเสียโอกาสในการมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และหนี้สาธารณะยังถือเป็นภาระที่ประชาชนหรือคนรุ่นหลัง (next generation) ต้องแบกรับต่อไปในอนาคตด้วย เพราะเงินภาษีที่ประชาชนจ่ายจะถูกจัดสรรปันส่วนเพื่อนำไปชำระหนี้สาธารณะดังกล่าวนั่นเอง ดังมีข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญซึ่งจะนำเสนอในตอนถัดไป

๔. ข้อสังเกตคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๙

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดให้การจัดทำงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นร่างพระราชบัญญัติเสนอต่อรัฐสภา โดยต้องได้รับคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา (มาตรา ๑๔๑ ประกอบมาตรา ๘๑) ประกอบกับในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๙ ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๖ ปีที่ ๓ ครั้งที่ ๑๓ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) เป็นพิเศษ วันศุกร์ที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๖๘ ที่ประชุมมีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว และได้มีมติเห็นชอบด้วยกับข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๙ ทั้งนี้ จากผลการพิจารณา คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๙ คณะกรรมการมีความเห็นและข้อสังเกตเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๙ โดยมีภาพรวมของข้อสังเกตที่ผู้ศึกษาสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้^{๒๙}

๑. สถานการณ์เศรษฐกิจ เนื่องจากในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๙ มีแนวโน้มชะลอตัวกว่าที่คาดการณ์ไว้ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจึงได้ปรับลดประมาณการการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศในปี พ.ศ. ๒๕๖๘ และ พ.ศ. ๒๕๖๙ เหลือร้อยละ ๑.๘ และร้อยละ ๑.๖ ตามลำดับ ส่วนการคาดการณ์เงินเฟ้อลดลงเหลือร้อยละ ๐.๓ และ ๐.๗ ตามลำดับ (ข้อมูล ณ เดือนมิถุนายน ๒๕๖๘) ทั้งนี้ การที่เศรษฐกิจมีแนวโน้มชะลอตัวส่งผลให้เกิดความเสี่ยงต่องบประมาณด้านรายได้ รายจ่าย และสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ประกอบเมื่อวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๖๘ ประเทศ

^{๒๙}สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๙ เล่มหนึ่ง รายงานของคณะกรรมการวิสามัญ (๒๕๖๘) ๒๐๙ - ๒๒๒.

สหรัฐอเมริกาประกาศใช้ อัตราภาษีต่างตอบแทน (reciprocal tariffs) กับประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกที่เกินดุลการค้ากับประเทศสหรัฐอเมริกา ส่งผลให้แนวโน้มการเติบโตของเศรษฐกิจไทยและเศรษฐกิจโลกลดลงอย่างมีนัยสำคัญ และสำนักงานเศรษฐกิจการคลังได้ประเมินผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับการจัดเก็บรายได้ เมื่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ณ ราคาประจำปี (Nominal GDP) ลดลงร้อยละ ๑ จะทำให้ประมาณการรายได้ของประเทศ ลดลงร้อยละ ๐.๘๕ นอกจากนี้ การที่เศรษฐกิจโลกชะลอตัวจะส่งผลให้ราคาน้ำมันในตลาดโลกลดลงอีกด้วย ซึ่งส่งผลต่อการจัดเก็บรายได้ในส่วนของภาษีเงินได้ปิโตรเลียม และภาษีมูลค่าเพิ่มที่เก็บจากการนำเข้าน้ำมันเชื้อเพลิง โดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลังได้ประเมินผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับการจัดเก็บรายได้เมื่อราคาน้ำมันดิบโลกลดลง ๑๐ ดอลลาร์/บาร์เรล จะส่งผลให้ประมาณการการจัดเก็บรายได้ลดลงร้อยละ ๐.๗๔ ดังนั้น การประมาณการรายได้ที่รัฐบาลจะจัดเก็บได้ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๙ อาจต่ำกว่าที่ประมาณการไว้ราวร้อยละ ๒ ของประมาณการรายได้

๒. การจัดเก็บรายได้ รัฐบาลจัดเก็บรายได้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็นต่อเนื่องเป็นเวลานาน กล่าวคือ เมื่อพิจารณาจากรายได้ของรัฐบาลเทียบกับ GDP ความสามารถในการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลเมื่อเทียบกับ GDP ในระยะปานกลางคาดว่าจะอยู่ในช่วงร้อยละ ๑๔ - ๑๕ โดยยังคงอยู่ในระดับต่ำกว่าช่วงก่อนการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ และอยู่ในระดับต่ำเมื่อเทียบกับกลุ่มประเทศเกิดใหม่ (emerging economies) ประกอบกับภาษีหลายประเภทที่เคยจัดเก็บได้อย่างสม่ำเสมอกลับลดลงอย่างมีนัยสำคัญ เนื่องจากนโยบายรัฐบาล และพฤติกรรมของผู้บริโภคที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น ภาษีรถยนต์และรถจักรยานยนต์ที่หดตัวลงจากปีก่อน จากปริมาณยอดขายที่ลดลง รวมถึงการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของตลาดรถยนต์ที่เปลี่ยนมาใช้ยานยนต์ไฟฟ้ามากขึ้น หรือภาษีสรรพสามิตยาสูบที่ได้รับผลกระทบจากปริมาณการบริโภคบุหรี่ไฟฟ้าและบุหรี่เถื่อน รวมถึงการปรับโครงสร้างภาษียาสูบที่ทำให้การชำระภาษีลดลงอย่างมีนัยสำคัญ แต่ยังไม่มีการปรับลดประมาณการการจัดเก็บรายได้ให้สอดคล้องกับสถานการณ์เชิงโครงสร้างที่เปลี่ยนแปลงไป นอกจากนี้ งบประมาณรายจ่ายประจำหลายรายการ เช่น งบบำนาญ ค่ารักษาพยาบาลข้าราชการตั้งไว้ต่ำกว่าที่ต้องใช้จริงต่อเนื่องกันหลายปี ทั้งนี้ การตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำรายการดังกล่าวต่ำกว่าที่เบิกจ่ายจริงนอกจากจะเกิดความเสี่ยงที่จะกลายเป็นภาระที่ต้องชดใช้เงินคงคลังในอนาคตแล้ว ยังทำให้สัดส่วนรายจ่ายประจำต่ำกว่าความเป็นจริง และสัดส่วนรายจ่ายลงทุนสูงกว่าความเป็นจริง ซึ่งอาจจะไม่ถึงร้อยละ ๒๐ ตามสัดส่วนที่กำหนดไว้ในกฎหมายวินัยการเงินการคลัง

๓. รายจ่ายของรัฐบาลในบางรายการ คณะกรรมาธิการเห็นว่า ในสถานการณ์ที่เศรษฐกิจตกต่ำกว่าที่คาดการณ์เช่นนี้ รัฐบาลอาจจำเป็นต้องใช้งบประมาณเพื่อดำเนินนโยบายการคลังในการฟื้นฟูและกระตุ้นเศรษฐกิจ แต่เนื่องจาก ณ ช่วงเวลาที่จัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ยังไม่สามารถคาดการณ์สถานการณ์ความผันผวนทางเศรษฐกิจล่วงหน้าได้ ประกอบรายการค่าใช้จ่ายเพื่อการกระตุ้นเศรษฐกิจและสร้างความเข้มแข็งของระบบเศรษฐกิจ ที่ตั้งไว้ในงบประมาณรายจ่ายงบกลางเพียง ๒๕,๐๐๐ ล้านบาทเท่านั้น จึงน่าจะยังไม่เพียงพอสำหรับการกระตุ้นเศรษฐกิจ ในส่วนของงบประมาณเพื่อช่วยเหลือเยียวยาเกษตรกรที่ได้รับผลกระทบที่ตั้งไว้ในกองทุนปรับโครงสร้างการผลิตภาคเกษตรเพื่อเพิ่มขีดความสามารถการแข่งขันของประเทศ กลับไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ ส่วนกองทุนส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศที่มีภารกิจในการส่งเสริมผู้ประกอบการออกไปหาตลาดส่งออกใหม่ ๆ ได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้น ๕ ล้านบาท จาก ๗๙๕ ล้านบาท เป็น ๘๐๐ ล้านบาท ดังนั้น หากเกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำหรือเกิดผลกระทบจากสงครามการค้ารุนแรงและ

มีเกษตรกรหรือผู้ประกอบการที่ได้รับผลกระทบจากการเปิดตลาดสินค้า หรือมูลค่าการส่งออกหดตัวลง รัฐบาลอาจไม่มีงบประมาณมากเพียงพอเพื่อรองรับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น

๓. ดุลงบประมาณและหนี้สาธารณะ เนื่องจากรัฐบาลตั้งงบประมาณขาดดุลในระดับสูงกว่าร้อยละ ๔ ของ GDP ต่อเนื่องกันเป็นปีที่ ๓ ส่งผลให้หนี้สาธารณะเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง และใกล้จะถึงเพดานตามกฎหมายกำหนดที่ร้อยละ ๗๐ ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ประกอบกับการตั้งวงเงินงบประมาณเพื่อชดใช้เงินคงคลังในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๙ สูงที่สุดเป็นประวัติการณ์ โดยรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลังจำนวน ๑๒๓,๕๔๑.๑ ล้านบาท เพื่อเป็นค่าใช้จ่าย อาทิ รายจ่ายชำระดอกเบี้ย ๓๙,๗๑๙ ล้านบาท เงินเบี้ยหวัดบำเหน็จ บำนาญ ๔๒,๑๒๗.๒๙ ล้านบาท ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานของรัฐ ๒๓,๙๔๓.๙๐ ล้านบาท งบบุคลากร ๑๗,๐๐๘.๒๙ ล้านบาท เป็นต้น จะเห็นได้ว่าหลายรายการดังกล่าวเป็นรายจ่ายประจำที่มีทุกปีและสามารถคาดการณ์ล่วงหน้าได้ รัฐบาลจึงควรจัดสรรงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวไว้เพียงพอเพื่อหลีกเลี่ยงการใช้เงินคงคลัง ซึ่งตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๕๙๔ กำหนดให้รัฐบาลต้องตั้งงบประมาณชดใช้เงินคงคลังในงบประมาณปีต่อไป ซึ่งจะกระทบต่องบประมาณที่จำเป็นต้องใช้ในการพัฒนาประเทศในส่วนอื่น อีกทั้ง เมื่อพื้นที่ทางการคลังเหลือน้อย อาจจำเป็นต้องขยายเพดานหนี้สาธารณะให้สูงกว่าร้อยละ ๗๐ จะส่งผลให้ระดับหนี้สาธารณะเพิ่มขึ้นเป็น ๑๓.๕ ล้านล้านบาท เมื่อสิ้นปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๙ ตามแผนการบริหารหนี้สาธารณะ ดังนั้น รัฐบาลควรปฏิบัติตามแผนการคลังระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ ๒๕๖๙ - ๒๕๗๒) ที่ได้วางแผนการลดการขาดดุลงบประมาณลงในอนาคต โดยภายในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๗๒ การขาดดุลงบประมาณจะลดลงเหลือร้อยละ ๓.๑ เพื่อให้หยอดหนี้สาธารณะ และภาระดอกเบี้ยของหนี้สาธารณะไม่เติบโตเร็วเกินไปและรัฐบาลในอนาคตมีพื้นที่ทางการคลังสำรองไว้ใช้ในยามวิกฤตหรือเพื่อให้มีพื้นที่การคลังไว้ใช้ในยามที่เกิดวิกฤตทางเศรษฐกิจ โดยไม่กระทบต่อเสถียรภาพทางการคลังในอนาคต

๔. การเรียกเอกสารงบประมาณ เนื่องจากในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี คณะกรรมาธิการจำเป็นต้องพิจารณาข้อมูล ข้อเท็จจริงต่าง ๆ อย่างรอบด้าน รอบคอบ จึงจำเป็นต้องได้รับฟังข้อมูลจากหัวหน้าส่วนราชการที่เป็นตัวแทนของหน่วยรับงบประมาณโดยตรง จะทำให้การพิจารณางบประมาณในชั้นกรรมาธิการมีประสิทธิภาพ ตรงประเด็นมากขึ้น และเป็นไปตามกฎหมาย เช่น การสอบถามเกี่ยวกับข้อมูลด้านงบประมาณหรือการโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณ ซึ่งเป็นอำนาจของหัวหน้าส่วนราชการ แต่อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติการใช้จ่ายงบประมาณหลายรายการเป็นนโยบายทางการเมืองหรือนโยบายของรัฐมนตรีมากกว่าเป็นนโยบายของส่วนราชการ เช่น การใช้จ่ายงบกลาง ซึ่งการดำเนินโครงการหรือการใช้จ่ายงบประมาณเกินกว่า ๑๐๐ ล้านบาท ผู้อนุมัติเพื่อดำเนินการคือ คณะรัฐมนตรี ประกอบการเชิญหน่วยรับงบประมาณเข้ามาชี้แจงให้เป็นผู้รับผิดชอบของคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ จะให้หัวหน้าส่วนราชการหรือรัฐมนตรี เข้าชี้แจงต่อคณะกรรมาธิการ เพื่อให้ผู้รับผิดชอบที่แท้จริง ซึ่งทราบถึงข้อมูลเชิงลึกของโครงการนั้น เป็นผู้ชี้แจงต่อคณะกรรมาธิการ นอกจากนี้ ในการพิจารณางบประมาณของคณะกรรมาธิการในปีที่ผ่านมา คณะกรรมาธิการได้เรียกเอกสารประกอบการพิจารณาประมาณจากหน่วยรับงบประมาณต่าง ๆ แต่มีหลายหน่วยงานส่งเอกสารงบประมาณให้กรรมาธิการพิจารณาล่าช้า ทำให้การพิจารณากระชั้นชิดและไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ดังนั้น ควรให้หน่วยรับงบประมาณจัดอันดับความสำคัญของรายการงบประมาณอย่างน้อย ๑ - ๓ รายการที่หน่วยรับงบประมาณเห็นว่า เป็นรายการงบประมาณที่มีความเร่งด่วนในการดำเนินการที่สำคัญที่สุดและจัดอันดับ ๑ - ๓ รายการงบประมาณที่เห็นว่าไม่มีความเร่งด่วนและอาจชะลอ

การใช้จ่ายงบประมาณไปในปีงบประมาณต่อไปได้หรือมีความสำคัญน้อย โดยให้แสดงรายละเอียดด้วยว่า รายการดังกล่าวเกี่ยวข้องกับประชาชนโดยตรงหรือโดยอ้อม หรือเกี่ยวข้องกับหน่วยรับงบประมาณเท่านั้น

อนึ่ง คณะกรรมาธิการได้เสนอข้อสังเกตนี้มาแล้วในปีงบประมาณก่อนหน้าหลายครั้ง หวังเป็นอย่างยิ่งว่าหน่วยรับงบประมาณจะนำข้อสังเกตนี้ไปเป็นแนวทางในการเตรียมเอกสารชี้แจงงบประมาณรายจ่ายประจำปีในปีงบประมาณต่อไป เพื่อให้การพิจารณางบประมาณในชั้นกรรมาธิการมีประสิทธิภาพมากขึ้น

๕. ความโปร่งใสและการป้องกันการทุจริต รัฐบาลควรให้ความสำคัญกับการต่อต้านคอร์รัปชัน ตั้งแต่กระบวนการพิจารณางบประมาณเพื่อป้องกันการทุจริต ดังนี้

๕.๑ รัฐบาลควรกำหนดแนวทางการเพิ่มคะแนนและอันดับดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI) โดยต้องสอดคล้องกับสิ่งที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา เช่น การเปิดเผยข้อมูลภาครัฐเพื่อเพิ่มความโปร่งใส ตัวอย่างเช่น ในกระบวนการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร รัฐบาลควรจัดส่งเอกสารงบประมาณให้กับสภาผู้แทนราษฎรก่อนเข้าสู่การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีในวาระที่ ๑ ไม่น้อยกว่า ๑๔ วัน เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีเวลาในการศึกษาวิเคราะห์เอกสารงบประมาณได้อย่างละเอียดรอบคอบ นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรีควรมีมติให้หน่วยรับงบประมาณ เปิดเผยคำขอรับการจัดสรรงบประมาณของทุกโครงการ โดยรวมถึงข้อมูลรายละเอียดโครงการ พิกัด และข้อมูลระดับรายการ เช่น ใบเสนอราคา แบบประมาณราคา เป็นต้น.

๕.๒ หน่วยรับงบประมาณควรโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณเท่าที่จำเป็นและเปิดเผยข้อมูลสู่สาธารณะ หน่วยรับงบประมาณ ควรเพิ่มความโปร่งใสในการโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณ โดยการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะโดยทันที หลังจากได้รับอนุมัติให้มีการโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณที่แตกต่างจากเจตนารมณ์ของฝ่ายนิติบัญญัติในการอนุมัติงบประมาณให้หน่วยรับงบประมาณนั้นนำไปดำเนินการ เนื่องจาก การโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณ หากมีสัดส่วนที่มากเกินไป จะสะท้อนให้เห็นว่ากระบวนการพิจารณางบประมาณโดยรัฐสภา ไร้ความหมาย ไม่มีความสำคัญ และถือว่าขัดต่อเจตนารมณ์ในการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติ

๖. งบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด รัฐบาลควรกำหนดนโยบายการจัดสรรงบประมาณของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด โดยให้ความสำคัญกับสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนในภาพรวม ทั้งในด้านอาชีพ รายได้ และปัญหาความยากยากจน เช่น รายได้ของเกษตรกร ความเดือดร้อนของประชาชนในแต่ละพื้นที่ การศึกษา และการรักษาพยาบาล โดยควรหลีกเลี่ยงการดำเนินโครงการเกี่ยวกับการก่อสร้างถนนหรือสาธารณูปโภคพื้นฐานที่มีหน่วยงานจากส่วนกลางได้ตั้งงบประมาณไว้เป็นจำนวนมากอยู่แล้ว เช่น กรมทางหลวง กรมทางหลวงชนบท และกรมโยธาธิการและผังเมือง ยกเว้นเป็นโครงการปรับปรุงถนน ในโครงข่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเสียหายแต่ไม่มีงบประมาณดำเนินการ นอกจากนี้ ควรให้ความสำคัญกับปัญหาของแต่ละจังหวัดที่มีความเฉพาะเจาะจง (Specific) และแตกต่างกันไปตามบริบทในพื้นที่ ดังนั้น การวางแผนและการจัดสรรงบประมาณควรมุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงในพื้นที่โดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม อีกทั้ง ควรเปิดโอกาสให้มีการทบทวนความจำเป็นและสภาพปัญหาให้สอดคล้องกับปัจจุบัน เพื่อประสิทธิภาพในการวางแผนและการจัดสรรงบประมาณ

๗. เงินนอกงบประมาณ หน่วยรับงบประมาณควรแสดงรายละเอียดการใช้เงินนอกงบประมาณให้คณะกรรมการบริหารเพื่อลดความซ้ำซ้อนในการจัดสรรงบประมาณ การแสดงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับเงินนอกงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณต่าง ๆ จะเสนอเฉพาะรายการเงินนอกงบประมาณที่นำมาสมทบกับงบประมาณแผ่นดินเท่านั้น แต่ไม่ได้มีการแสดงข้อมูลการใช้เงินนอกงบประมาณที่แสดงให้เห็นแบบการดำเนินงานประจำปี ว่านำงบประมาณในส่วนนี้ไปใช้จ่ายในเรื่องใด หรือไม่ได้เสนอข้อมูลเกี่ยวกับที่มาของรายได้เงินนอกงบประมาณ และแผนการใช้จ่ายอื่น ทั้งนี้ บางหน่วยรับงบประมาณมีภารกิจที่ต้องใช้จ่ายงบประมาณจำนวนมาก แต่มีการขอรับจัดสรรงบประมาณจำนวนไม่มาก เนื่องจากมีการใช้เงินนอกงบประมาณเพื่อสมทบกับงบประมาณที่ได้รับจัดสรร ดังนั้น หากคณะกรรมการ ได้รับข้อมูลเกี่ยวกับการใช้เงินนอกงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณต่าง ๆ จะทำให้ทราบได้ว่าการใช้จ่ายงบประมาณในส่วนของเงินนอกงบประมาณ มีความสอดคล้องหรือซ้ำซ้อนกับการใช้งบประมาณแผ่นดินหรือไม่ เพื่อให้สามารถปรับลดหรือจัดสรรงบประมาณให้หน่วยรับงบประมาณต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๘. ทบทวนสร้างตึกใหม่ที่ไม่ใช่ภารกิจหน่วยงาน หน่วยรับงบประมาณควรพิจารณาให้พื้นที่อาคารสำนักงานร่วมกันก่อนของงบประมาณก่อสร้างอาคารใหม่ ก่อนการขอรับจัดสรรงบประมาณเพื่อก่อสร้างอาคารใหม่ หน่วยรับงบประมาณทุกหน่วยควรพิจารณาการใช้พื้นที่อาคารสำนักงานร่วมกันกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่มีภารกิจใกล้เคียงหรือมีความเชื่อมโยงกัน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน ลดความสิ้นเปลือง และเพื่อความสะดวกของประชาชนที่มาติดต่อราชการ นอกจากนี้ ควรทบทวนการขอรับจัดสรรงบประมาณเพื่อก่อสร้างอาคารสำนักงานแห่งใหม่ในภูมิภาค หากไม่มีภารกิจหรือกำลังคนเพิ่มเติมที่ชัดเจน เพราะเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณโดยไม่จำเป็น และในหลายกรณีไม่สามารถขยายอัตรากำลังคนได้ จึงควรเน้นการใช้อาคารร่วมกับหน่วยงานอื่น ทั้งนี้ หน่วยรับงบประมาณ ควรหลีกเลี่ยงการก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างที่ไม่ใช่ภารกิจหลักของหน่วยงาน เช่น พิพิธภัณฑ์ อาคารพิธีการ หรือสิ่งปลูกสร้างที่ไม่มีความจำเป็นต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจที่กฎหมายกำหนด

๕. ความเห็นและข้อสังเกตเกี่ยวกับ “วินัยการเงินการคลังของรัฐ” ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๙

เมื่อพิจารณาห่วงเงินงบประมาณตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๙ ประกอบปัจจุบัน (ณ วันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๘) สำนักงานสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ^{๓๐} ได้คาดการณ์แนวโน้มเศรษฐกิจไทยในปี ๒๕๖๙ “คาดว่าขยายตัวในช่วงร้อยละ ๑.๒ - ๒.๒ (ค่ากลางร้อยละ ๑.๗) โดยการอุปโภคบริโภคและการลงทุนภาคเอกชนคาดว่าจะขยายตัวร้อยละ ๒.๑ และร้อยละ ๐.๙ ตามลำดับ มูลค่าการส่งออกสินค้าในรูปดอลลาร์ สรอ. ลดลงร้อยละ ๐.๓ ส่วนอัตราเงินเฟ้อทั่วไปเฉลี่ยอยู่ในช่วงร้อยละ ๐.๐ -๑.๐ และดุลบัญชีเดินสะพัดเกินดุลร้อยละ ๒.๔ ของ GDP” โดยมีปัจจัยความเสี่ยงที่สำคัญ คือ มาตรการปรับขึ้นภาษีศุลกากรนำเข้าของสหรัฐอเมริกาต่อไทย แนวโน้มการชะลอตัวของเศรษฐกิจและการค้าโลก ระดับหนี้สินภาคเอกชนที่ยังอยู่ในระดับสูงที่จะเป็นข้อจำกัดของการฟื้นตัวของอุปสงค์

^{๓๐}สำนักงานสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ‘Q๓/๒๕๐๕ NESDC ECONOMIC REPORT ภาวะเศรษฐกิจไทยไตรมาสสามและแนวโน้ม ๒๕๖๘ - ๒๕๖๙’ (๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๘) <<https://www.nesdc.go.th/wordpress/wp-content/uploads/๒๐๒๕/๑๑/๐๒-PRESSTHAI-Q๓-๒๕๖๘-Final.pdf>> สืบค้นเมื่อ ๓ ธันวาคม ๒๕๖๘

ภายในประเทศ และบรรยากาศทางเศรษฐกิจและการเมืองในช่วงก่อนและหลังการเลือกตั้งที่อาจส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของผู้บริโภคและนักลงทุน ผลการคาดการณ์ดังกล่าว เศรษฐกิจไทยในปี ๒๕๖๙ จึงน่าจะขยายตัวต่ำกว่าที่รัฐบาลได้ประมาณการไว้ (รัฐบาลคาดการณ์เศรษฐกิจไทยในปี ๒๕๖๙ คาดว่าจะขยายตัวในช่วงร้อยละ ๒.๓ - ๓.๓)

แม้การวิเคราะห์ทางสถิติที่สำคัญของงบประมาณรายจ่ายประจำปี (ที่มีลักษณะเป็นตัวชี้วัดที่เป็นตัวเลข) ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๙ ประกอบกรอบวินัยการเงินการคลังตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ จะอยู่ภายใต้สัดส่วนของกรอบวินัยการเงินการคลังตามกฎหมายเกี่ยวกับวินัยการเงินการคลัง ประกอบด้วย รายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นสัดส่วนร้อยละ ๓.๓ ของวงเงินงบประมาณ (ต้องตั้งไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒ แต่ไม่เกินร้อยละ ๓.๕ ของวงเงินงบประมาณ) รายจ่ายลงทุน สัดส่วนร้อยละ ๒๒.๙ ของวงเงินงบประมาณ (ต้องตั้งไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๒๑ ของวงเงินงบประมาณ) การบริหารหนี้สาธารณะ สัดส่วนร้อยละ ๖๔.๑ ต่อ GDP (ไม่เกินร้อยละ ๗๐ ต่อ GDP) แต่เมื่อได้วิเคราะห์สถิติถึงงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณในลักษณะเปรียบเทียบ (ย้อนหลังในช่วง ๑๑ ปีที่ผ่านมา ในช่วงปีงบประมาณ ๒๕๕๘ - ๒๕๖๘) การพิจารณากรอบนโยบายในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามแผนการคลังระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ ๒๕๖๙ - ๒๕๗๓) ความจำเป็นของรัฐบาลในการบริหารความเสี่ยงทางการคลังในสถานการณ์ที่รัฐบาลอาจจะต้องเผชิญกับภาวะวิกฤตการคลังในอนาคต โดยพิจารณาจากปัจจัยทางเศรษฐกิจที่ชะลอตัวอยู่ในปัจจุบัน ประกอบประเทศสหรัฐอเมริกาได้ประกาศอัตราภาษีต่างตอบแทน (reciprocal tariffs) กับประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกที่เกิन्दุลกับประเทศสหรัฐอเมริกา สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจึงได้ปรับลดประมาณการการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศในปี ๒๕๖๘ และ ๒๕๖๙ เหลือร้อยละ ๑.๘ และร้อยละ ๑.๖ ตามลำดับ ส่วนการคาดการณ์เงินเฟ้อลดลงเหลือร้อยละ ๑.๓ และ ๑.๗ ตามลำดับ^{๓๑} และการดำเนินนโยบายแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐบาลในอดีตในช่วงที่ประเทศประสบปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจที่ทุกภาคส่วนของสังคมมักจะเรียกร้องให้รัฐบาลจัดทำงบประมาณขาดดุลเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ รวมถึงการดำเนินนโยบายประชานิยมเพื่อมุ่งหวังผลช่วยชะลอการเมืองซึ่งคาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคตอันใกล้ อันอาจส่งผลต่อการเพิ่มภาระทางการคลังและผลเสียต่อระบบเศรษฐกิจ จนเกิดผลกระทบต่อสถานะทางการเงินหรือสภาพคล่องของรัฐบาล อันจะนำไปสู่การก่อหนี้สาธารณะที่สูงขึ้น อันจะส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางด้านคลังและเศรษฐกิจของประเทศในระยะยาว ผู้ศึกษามีข้อสังเกตและความเห็นเกี่ยวกับ “กรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ” ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๙ สรุปได้ดังนี้

๑. งบประมาณรายจ่ายงบกลาง ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๙ ได้กำหนดกรอบวงเงินไว้เป็นจำนวน ๖.๓๔ แสนล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๑๖.๗ ของวงเงินงบประมาณ ซึ่งลดลงจากปีงบประมาณ ๒๕๖๘ จำนวน ๒.๐๘ แสนล้านบาท ทั้งนี้ หากพิจารณาการกำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายงบกลางตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ ประกอบพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ มีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้^{๓๒}

^{๓๑}สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๙ เล่มหนึ่ง รายงานของคณะกรรมการวิสามัญ (๒๕๖๘) ๒๐๙.

^{๓๒}พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๖ กำหนดให้ “การจัดทำงบประมาณการบริหารงบประมาณรายจ่ายการควบคุมงบประมาณและการประเมินผลและการรายงานต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้และสอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วย

(๑) การจัดทำงบประมาณรายจ่ายงบกลางตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ ต้องสอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ

(๒) งบประมาณรายจ่ายงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้เพื่อจัดสรรให้แก่หน่วยรับงบประมาณ ใช้จ่ายโดยแยกต่างหากจากงบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับงบประมาณ โดยให้ตั้งได้เฉพาะในกรณีที่มีเหตุผล และความจำเป็นที่ไม่อาจจัดสรรหรือไม่สมควรจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้แก่หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบ ได้โดยตรง และให้มีรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นด้วย

(๓) งบประมาณรายจ่ายงบกลาง ประเภทรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น “ให้ตั้งได้เฉพาะเพื่อวัตถุประสงค์ในการป้องกันหรือแก้ไขสถานการณ์อันกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนความมั่นคงของรัฐ การเยียวยาหรือบรรเทาความเสียหายจากภัยพิบัติสาธารณะร้ายแรงและภารกิจที่เป็นความจำเป็นเร่งด่วนของรัฐ”

โดยค่าใช้จ่ายงบกลางตามกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ อาจจำแนกได้เป็น ๔ ประเภท^{๓๓} คือ (๑) งบประมาณรายจ่ายงบกลางที่ตั้งรายการประจำไว้ทุกปีงบประมาณ ได้แก่ เงินเบี้ยหวัด บำเหน็จและบำนาญ ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานของรัฐ เงินช่วยเหลือข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานของรัฐ เงินเดือนเงินเดือนและเงินปรับวุฒิข้าราชการ เงินสำรองเงินสมทบ และเงินชดเชยของข้าราชการ เงินสมทบของลูกจ้างประจำ ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเสด็จพระราชดำเนินและต้อนรับประมุขต่างประเทศ ค่าใช้จ่ายตามโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ และเงินชดเชยค่างานสิ่งก่อสร้าง (๒) งบประมาณรายจ่ายงบกลางที่ตั้งรายการไว้บางปีเพื่อรองรับกับเหตุการณ์พิเศษที่คาดหมายได้ล่วงหน้าอย่างชัดเจนก่อนการจัดงบประมาณรายจ่าย เช่น ค่าใช้จ่ายในการเยียวยา พ้นฟูและป้องกันความเสียหายจากอุทกภัย ค่าใช้จ่ายในการเยียวยา พ้นฟู และเยียวยาภายหลังการแพร่ระบาดของโรคโควิด ๑๙ เป็นต้น (๓) งบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการอื่น ๆ ที่มักเป็นรายการค่าใช้จ่ายตามนโยบายของรัฐบาล เช่น โครงการพัฒนาและเสริมสร้างความเข้มแข็งเศรษฐกิจฐานราก รวมทั้งมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจต่าง ๆ เช่น โครงการส่งเสริมการท่องเที่ยว โครงการชิม ช้อป ใช้ ค่าใช้จ่ายเพื่อกระตุ้นและฟื้นฟู

วินัยการเงินการคลังของรัฐ” มาตรา ๑๕ “งบประมาณรายจ่ายงบกลาง ได้แก่ งบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้เพื่อจัดสรรให้แก่หน่วยรับงบประมาณใช้จ่ายโดยแยกต่างหากจากงบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับงบประมาณและให้มีรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นด้วย”

พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๖) งบประมาณรายจ่ายงบกลาง ประเภทรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น “ให้ตั้งได้เฉพาะเพื่อวัตถุประสงค์ในการป้องกันหรือแก้ไขสถานการณ์อันกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนความมั่นคงของรัฐ การเยียวยาหรือบรรเทาความเสียหายจากภัยพิบัติสาธารณะร้ายแรง และภารกิจที่เป็นความจำเป็นเร่งด่วนของรัฐ” มาตรา ๒๒ กำหนดให้การตั้ง “งบประมาณรายจ่ายงบกลางให้ตั้งได้เฉพาะในกรณีที่มีเหตุผลและความจำเป็นที่ไม่อาจจัดสรรหรือไม่สมควรจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้แก่หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบได้โดยตรง”

^{๓๓}ตามหลักการจำแนกประเภทรายจ่ายตามงบประมาณตามหนังสือสำนักงบประมาณ ที่ นร ๑๗๑๔/ว ๓๓ เรื่อง การปรับปรุงหลักการจำแนกประเภทรายจ่ายตามงบประมาณ ลงวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๕๓ ประกอบหนังสือสำนักงบประมาณ ตอนที่ ๓๓๓ ที่ นร ๑๗๑๔/ว ๖๘ เรื่อง การปรับปรุงหลักการจำแนกประเภทรายจ่ายตามงบประมาณ ลงวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๕๘ กำหนดให้งบประมาณรายจ่ายงบกลาง จำแนกออกเป็น ๙ รายการ ประกอบด้วย (๑) “เงินเบี้ยหวัดบำเหน็จบำนาญ” (๒) “เงินช่วยเหลือข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานของรัฐ” (๓) “เงินเดือนเงินเดือนและเงินปรับวุฒิข้าราชการ” (๔) “เงินสำรองเงินสมทบและเงินชดเชยของข้าราชการ” (๕) “เงินสมทบของลูกจ้างประจำ” (๖) “ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเสด็จพระราชดำเนินและต้อนรับประมุขต่างประเทศ” (๗) “เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น” (๘) “ค่าใช้จ่ายตามโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ” (๙) “ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลข้าราชการ ลูกจ้างและพนักงานของรัฐ”

เศรษฐกิจและสร้างความเข้มแข็งของระบบเศรษฐกิจในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๘ และปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๙ เป็นต้น (๔) งบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น

เมื่อพิจารณาเหตุผล ความจำเป็นที่กฎหมายกำหนดให้ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายงบกลาง แยกออกจากรายการปกติของหน่วยรับงบประมาณก็เพื่อให้อำนาจรัฐบาลได้ใช้อำนาจปรับเปลี่ยนได้ตามความเหมาะสมกับรายจ่ายบางประเภท หรือเพื่อเป็นรายจ่ายที่ตั้งไว้เพื่อจัดสรรให้หน่วยรับงบประมาณไปใช้จ่าย นอกเหนือจากงบประมาณที่ได้รับตามปกติ รวมทั้งรายจ่ายที่ตั้งไว้เป็นค่าใช้จ่ายเฉพาะเรื่องที่มีการกำหนดไว้ให้ เป็นรายจ่ายงบกลาง คือ งบประมาณรายจ่ายงบกลาง “ให้ตั้งได้เฉพาะในกรณีที่มีเหตุผลและความจำเป็นที่ไม่ อาจจัดสรรหรือไม่สมควรจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้แก่หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบได้โดยตรงและ เพื่อวัตถุประสงค์ในการป้องกันหรือแก้ไขสถานการณ์อันกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนความมั่นคง ของรัฐ การเยียวยาหรือบรรเทาความเสียหายจากภัยพิบัติสาธารณะร้ายแรง และภารกิจที่เป็นความจำเป็น เร่งด่วนของรัฐ” ประกอบในทางหลักการกำหนดงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ รัฐสภา ในฐานะผู้แทนของประชาชนมีอำนาจอนุมัติงบประมาณ งบประมาณรายจ่ายงบกลางจึงเป็นข้อยกเว้น ของหลักการงบประมาณ โดยรัฐสภาได้ยินยอมให้รัฐบาลตั้งงบประมาณไว้เพื่อสถานการณ์เฉพาะเรื่องเพื่อแก้ไข สถานการณ์ฉุกเฉินหรือเหตุอันไม่แน่นอน การใช้จ่ายงบประมาณงบกลางจึงเป็นการปล่อยให้ฝ่ายรัฐบาลใช้จ่าย งบประมาณดังกล่าวตามดุลยพินิจของตน โดยรัฐสภาไม่อาจทราบรายละเอียดของการใช้จ่ายได้เลยจนกว่าจะมีการ ใช้จ่ายจริงเกิดขึ้น รัฐสภาจึงทำได้แต่เพียงการอนุมัติกรอบวงเงินของการใช้จ่ายเท่านั้น^{๓๔} ดังนั้น รัฐบาล จึงควรตั้งงบประมาณงบกลางเท่าที่จำเป็นเสมือนเงินติดกระเป๋าเอาไว้ใช้ในยามฉุกเฉินจำเป็นเท่านั้น ดังคำที่คนทั่วไปเรียกกันว่า “ตีเช็คเปล่า” ในลักษณะนี้จะเห็นได้ว่าลักษณะของงบประมาณรายจ่ายงบกลางนั้นเป็น สิ่งชั่วร้าย แต่เป็นสิ่งชั่วร้ายที่จำเป็น (lesser evil)^{๓๕} อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาการตั้งงบประมาณรายจ่าย งบกลางในปีงบประมาณ ๒๕๖๓ กฎหมายได้กำหนดกรอบวงเงินไว้เป็น จำนวน ๖.๓๔ แสนล้านบาท โดยคิดเป็น สัดส่วนร้อยละ ๑๖.๗ ของวงเงินงบประมาณ ลดลงจากปีงบประมาณ ๒๕๖๘ จำนวน ๒.๐๘ แสนล้านบาท (ปีงบประมาณ ๒๕๖๘ จำนวน ๘.๔๑ แสนล้านบาท) หรือลดลงเล็กน้อยคิดเป็นร้อยละ ๒.๕ นั้น โดยรัฐบาล ได้กำหนดกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายงบกลางเป็นค่าใช้จ่ายเพื่อกระตุ้นและฟื้นฟูเศรษฐกิจและสร้างความ เข้มแข็งของระบบเศรษฐกิจ^{๓๖} จำนวน ๒.๕ หมื่นล้านบาท และได้กำหนดกรอบวงเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉิน

^{๓๔}พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑

มาตรา ๓๖ รายจ่ายของหน่วยรับงบประมาณที่กำหนดไว้ในแผนงานหรือรายการใดตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย หรือพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๓๕ (๒) จะโอนหรือนำไปใช้ในแผนงานหรือรายการอื่นมิได้เว้นแต่จะได้รับอนุมัติจากผู้อำนวยการ แต่ผู้อำนวยการจะอนุมัติมิได้ในกรณีที่เพิ่มรายจ่ายประเภทเงินราชการลับหรือเป็นแผนงานหรือโครงการใหม่เว้นแต่จะได้รับ อนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

รายจ่ายรายการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในงบประมาณรายจ่ายงบกลางให้ผู้อำนวยการมีอำนาจจัดสรรให้หน่วยรับงบประมาณ เบิกจ่ายโดยตรงหรือเบิกจ่ายในรายการต่าง ๆ ของหน่วยรับงบประมาณนั้น ๆ ได้ตามความจำเป็น

ในกรณีที่มีความจำเป็นผู้อำนวยการโดยอนุมัตินายกรัฐมนตรียะโอนงบประมาณรายจ่ายงบกลางรายการใดรายการหนึ่ง ไปเพิ่มรายการอื่น ๆ ในงบกลางด้วยก็ได้

^{๓๕}เชมภัทร ทฤษฎีกุล, ‘อีกครั้งกับงบฯ กลาง เมื่อประเทศไทยใช้งบกลางเป็นเสมือนสิ่งจำเป็น’

<<https://pridi.or.th/th/content/๒๐๒๔/๐๑/๑๘๒๕>> สืบค้นเมื่อ ๓ ธันวาคม ๒๕๖๘

^{๓๖}เดิมก่อนปีงบประมาณ ๒๕๔๕ งบประมาณรายจ่ายงบกลางจะมีเฉพาะประเภทงบกลางที่ต้องจ่ายตามกฎหมาย หรือ ตามข้อกำหนดของหน่วยรับงบประมาณทุกหน่วยงานมีรายจ่ายร่วมกัน จึงจำเป็นต้องตั้งรายจ่ายส่วนนี้อยู่ในสวนกลางหรือเป็นรายจ่าย กรณีฉุกเฉินและประเภทภารกิจของหลายหน่วยงานร่วมกัน แต่ภายหลังปีงบประมาณ ๒๕๔๕ รายการงบประมาณรายจ่ายงบกลาง ได้เพิ่มขึ้นมาเป็นจำนวนมาก ยกตัวอย่างเช่นในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็น “รายการค่าใช้จ่ายเพื่อปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ

หรือจำเป็น จำนวน ๙.๙ หมื่นล้านบาท รวมจำนวน ๑.๒๓ แสนล้านบาท โดยคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๓.๓ ของวงเงินงบประมาณ หรือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๑๙.๔ ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายงบกลาง

เมื่อรายการรายจ่ายประมาณการงบกลาง จำนวน ๑.๒๓ แสนล้านบาท โดยคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๓.๓ ของวงเงินงบประมาณ หรือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๑๙.๔ ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายงบกลางนั้น เป็นรายการเพื่อกระตุ้นและฟื้นฟูเศรษฐกิจและสร้างความเข้มแข็งของระบบเศรษฐกิจ เป็นรายจ่ายเพื่อการฉุกเฉินหรือจำเป็นเร่งด่วน โดยมีได้แสดงรายละเอียดของการใช้จ่ายต่อรัฐสภา โดยให้ฝ่ายรัฐบาลใช้จ่ายงบประมาณดังกล่าวตามดุลยพินิจของตน หรือเป็นรายจ่ายที่มีได้แสดงรายการที่ตั้งไว้เพื่อจัดสรรให้หน่วยรับงบประมาณไปใช้จ่ายนอกเหนือจากงบประมาณที่ได้รับตามปกติ ทั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นเครื่องมือให้กับรัฐบาลในการใช้งบประมาณได้คล่องตัวในการดำเนินนโยบาย และสามารถจัดการแก้ไขปัญหาตามสถานการณ์ที่อาจเกิดขึ้นได้อย่างทันต่อเหตุการณ์ หรือสาเหตุที่มาจากความไม่แน่นอนของรายจ่ายในอนาคต ประกอบงบประมาณรายจ่ายงบกลางเป็นข้อยกเว้นของหลักการงบประมาณ และมีความซ้ำซ้อนกับหน่วยรับงบประมาณ รายจ่ายงบประมาณงบกลางจึงไม่อาจสะท้อนภาพรวมของการจัดสรรงบประมาณตามผลผลิตและพื้นที่ อีกทั้ง งบประมาณที่กำหนดให้เป็นงบกระตุ้นเศรษฐกิจและกำหนดเป็นงบประมาณรายจ่ายลงทุน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้อยู่ในงบประมาณรายจ่ายลงทุนให้สูงขึ้นและไม่ต่ำกว่ากฎหมายกำหนด ดังนั้น การกำหนดกรอบวงเงินงบประมาณงบกลางในรายการค่าใช้จ่ายเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจและการสร้างความเข้มแข็งของระบบเศรษฐกิจ จึงไม่อาจสะท้อนความโปร่งใสในการจัดสรรงบประมาณและหากการเพิ่มงบประมาณให้มีสัดส่วนที่สูงขึ้น จึงอาจจะนำไปสู่การใช้งบประมาณเพื่อมุ่งผลทางการเมือง กระตุ้นเศรษฐกิจในระยะสั้นและอาจไม่สะท้อนความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะยาว หรืออาจนำไปสู่การขาดวินัยทางการคลังในอนาคตได้

๒. การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ ในรายการแสดงรายละเอียดสาระสำคัญของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ๒๕๖๙^{๓๗} ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๙ ได้กำหนดกรอบวงเงินการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ จำนวน ๘.๖๑ แสนล้านบาท โดยมีสัดส่วนลดลงเล็กน้อยจากปีงบประมาณ ๒๕๖๘ อยู่ที่ร้อยละ ๑.๗ หรือ ๔.๗ พันล้านบาท โดยมีสัดส่วนการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณอยู่ที่ร้อยละ ๒๒.๗ ของวงเงินงบประมาณ แม้การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณจะไม่เกินวงเงินสูงสุดตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘^{๓๘} แต่หากพิจารณาสถิติการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณในช่วง ๑๑ ปีที่ผ่านมาจะเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องกว่า ๑ เท่า

และสังคม” งบประมาณ จำนวน ๑๖,๖๐๐ ล้านบาท งบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้ตั้ง “รายการ ค่าใช้จ่ายเพื่อการเสริมสร้างศักยภาพการแข่งขันและการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ” จำนวน ๑๖,๕๐๐ ล้านบาท และตั้งเพิ่มเติมอีก ๕๙,๐๐๐ ล้านบาท ต่อมาในงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๘ ชื่อรายการยังคงเป็น “รายการค่าใช้จ่ายเพื่อการเสริมสร้างศักยภาพการแข่งขันและการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ” จำนวน ๒๓,๔๐๐ ล้านบาท ในงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ ได้ปรับเป็น “รายการค่าใช้จ่ายเพื่อปรับกลยุทธ์และรองรับการเปลี่ยนแปลง” จำนวน ๒๗,๒๐๐ ล้านบาท ในสิทธิพร พูลสวัสดิ์, ‘การวิเคราะห์ผลกระทบของงบกลางต่อการขยายตัวของผลผลิตและการกระจายรายได้’ (วิทยานิพนธ์ เศรษฐศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๕๕๑) ๑๓๒.

^{๓๗} สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี, งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๙ (๒๕๖๘) ๕๙.

^{๓๘} มาตรา ๒๑ การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณหรือเมื่อมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้สำหรับงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณใด ให้กระทรวงการคลังกู้เป็นเงินบาทไม่เกินวงเงิน

(๑) ร้อยละยี่สิบของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และ

(๒) ร้อยละแปดสิบของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับชำระคืนเงินต้น

กล่าวคือ ในปีงบประมาณ ๒๕๕๘ การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณจะอยู่ในระดับต่ำสุดอยู่ที่ร้อยละ ๙.๗ ของเงินงบประมาณ (จำนวน ๒.๕ แสนล้านบาท) ส่วนในปีงบประมาณ ๒๕๖๘ นั้น การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณเพิ่มขึ้นสูงสุด โดยมีสัดส่วนการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณอยู่ที่ร้อยละ ๒๓.๑ ของเงินงบประมาณ (จำนวน ๘.๖๖ แสนล้านบาท) ประกอบกับเมื่อพิจารณาลักษณะสถานการณ์ทางเศรษฐกิจหลังปัญหาวิกฤตการแพร่ระบาดของโรคโควิด ๑๙ และตัวเลขเศรษฐกิจไทยในไตรมาสที่สองของปี ๒๕๖๘ ขยายตัวเพียงร้อยละ ๒.๘ โดยชะลอตัวจากการขยายตัวร้อยละ ๓.๒ ในไตรมาสแรกของปี ๒๕๖๘ (เปรียบเทียบตัวเลขในช่วงเวลาเดียวกันของปีปัจจุบันกับปีที่ผ่านมา) โดยมีผลกระทบจากมาตรการกีดกันทางการค้าของสหรัฐฯ และปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่ภาระหนี้ภาคเอกชนยังคงอยู่ในระดับสูง มาตรฐานสินเชื่อที่ยังมีความเข้มงวดต่อเนื่อง การชะลอตัวของภาคการท่องเที่ยว ความผันผวนของราคาและผลผลิตภาคเกษตร ความผันผวนของระบบเศรษฐกิจการค้าโลกที่อาจเกิดจากการทวีความรุนแรงของมาตรการกีดกันทางการค้าและความขัดแย้งทางภูมิรัฐศาสตร์^{๓๙}

ด้วยปัจจัยทางเศรษฐกิจ ปัจจัยทางการเมืองและสังคมของโลกดังกล่าว ประกอบในการจัดทำงบประมาณของรัฐบาลในช่วงหลายสิบปีที่ผ่านมา นั้น รัฐบาลได้ดำเนินนโยบายการคลังแบบขาดดุลและแทรกแซงหรือการกระตุ้นเศรษฐกิจโดยรัฐอย่างต่อเนื่อง^{๔๐} และรัฐบาลปัจจุบันได้ดำเนินนโยบายแทรกแซงทางเศรษฐกิจและกระตุ้นเศรษฐกิจภาครัฐเพื่อเพิ่มกำลังซื้อและกระตุ้นการใช้จ่ายภาคประชาชน อาทิ โครงการคนละครึ่ง พัลส์ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๖๘ ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีด่วนที่สุด ที่ นร ๑๕๑๕/๒๗๑๖ ลงวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๖๘ ภายในกรอบวงงบประมาณรายจ่ายงบกลางของเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๙ จำนวน ๔๔,๑๑๑ ล้านบาท โครงการเพิ่มวงเงินสวัสดิการให้แก่ผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ปี ๒๕๖๘ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๑ กันยายน ๒๕๖๘ ตามหนังสือที่ นร ๑๕๑๕/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๓๑ กันยายน ๒๕๖๘ ภายในกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายงบกลางของเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๘ จำนวน ๒๒,๗๘๑ ล้านบาท หรือโครงการอื่น ๆ ตามนโยบายของรัฐบาล^{๔๑}

เมื่อ GDP มีการชะลอตัว และคาดว่าทั้งปี ๒๕๖๘ เศรษฐกิจไทยจะขยายตัวเพียงร้อยละ ๒.๑ ต่อปี โดยมีช่วงคาดการณ์ที่ร้อยละ ๑.๔ ถึง ๒.๓ ต่อปี ซึ่งต่ำกว่าระดับการขยายตัวในปี ๒๕๖๗ ที่ขยายตัวร้อยละ ๒.๕ ต่อปี ประกอบสถานการณ์เศรษฐกิจไทยในปี ๒๕๖๘ กำลังเผชิญกับความท้าทายทั้งใน

^{๓๙}สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 'NESDC ECONOMIC REPORT Q๒/๒0๒๕ ภาวะเศรษฐกิจไทยไตรมาสที่สองและแนวโน้มปี ๒๕๖๘' (๑๘ สิงหาคม ๒๕๖๘) <<https://www.nesdc.go.th/wordpress/...pdf>> สืบค้นเมื่อ ๓ ธันวาคม ๒๕๖๘

^{๔๐}ในยุคปัจจุบันดุลการคลังมีความซับซ้อนมากขึ้น โดยดุลการคลังสามารถแปรรูปได้ใน ๔ บริบท ได้แก่ (๑) ดุลการคลังในนโยบายการคลัง หมายถึง ดุลยภาพระหว่างรายได้และรายจ่ายในระบบงบประมาณรายจ่ายประจำปี (สมดุล คือ รายจ่ายเท่ากับรายได้ที่หามา ขาดดุล คือ รายจ่ายเกินรายได้ที่หามา เกินดุล รายจ่ายน้อยกว่ารายได้ที่หามา) (๒) ดุลการคลังในนโยบายการเงิน เมื่อรัฐบาลต้องการกระตุ้นเศรษฐกิจ แต่ไม่ต้องขาดดุลการคลัง ก็อาจขอให้ธนาคารแห่งชาติช่วย “จ่าย” แทน โดยธนาคารแห่งชาติสามารถใช้นโยบายเพิ่มปริมาณเงิน (๓) ดุลการคลังในนโยบายการกีดกันและค้าประกัน รัฐบาลอาจให้รัฐวิสาหกิจและกองทุนสาธารณะต่าง ๆ ก่อหนี้และดำเนินโครงการลงทุนขนาดใหญ่ โดยรัฐบาลอาจจำเป็นต้องค้าประกันหนี้ให้แก่รัฐวิสาหกิจและกองทุนสาธารณะ (๔) ดุลการคลังในนโยบายกึ่งการคลัง หรือ “มาตรการกึ่งการคลัง” เช่น การลดภาษี การลดราคาค่าบริการ ค่าธรรมเนียมรัฐ การให้สินเชื่อและดอกเบี้ยการอุดหนุนโดยรัฐด้วยวิธีการต่าง ๆ “มาตรการกึ่งการคลัง” จึงเป็นผลให้เกิด “รายจ่ายแฝง” ก็ถือเป็นการ “ขาดดุลทางการคลัง” เช่นเดียวกัน ในจรัส สุวรรณมาลา, *ประชาธิปไตยทางการคลังไทย* (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๕๘) ๕๘-๖๑.

^{๔๑}กรุงเทพฯธุรกิจ, ‘อนุทิน’ ๖ หมื่นล้านฟื้นฟูเศรษฐกิจ ชง ‘กรม.’ เคาะโอนงบ ทำคนละครึ่ง – พักหนี้, <<https://www.bangkokbiznews.com/business/economic/๑๒00๙๗๙>> สืบค้นเมื่อ ๓ ธันวาคม ๒๕๖๘

และนอกประเทศ โดยเฉพาะการชะลอตัวลงของภาคการท่องเที่ยวและภาคการผลิต แรงกดดันต่าง ๆ เช่น ผลกระทบทางตรงและทางอ้อมจากการดำเนินมาตรการภาษีนำเข้าของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเด็นความขัดแย้งระหว่างประเทศไทยและประเทศกัมพูชา ปัญหาหนี้สินภาคครัวเรือนที่ยังคงมีอยู่ในระดับสูงความไม่แน่นอนทางภูมิรัฐศาสตร์ เป็นต้น ซึ่งความท้าทายดังกล่าวล้วนเป็นความเปราะบางทางเศรษฐกิจและอาจส่งผลกระทบต่อฐานะทางคลังโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ดังนั้น หากรัฐบาลได้ดำเนินนโยบายโดยขาดความระมัดระวัง มุ่งเน้นการใช้จ่ายเงินงบประมาณกระตุ้นเศรษฐกิจเพื่อสร้างความเชื่อมั่นในลักษณะ “รายจ่ายกำหนดรายได้” มิได้คำนึงถึงหลัก “รายได้กำหนดรายจ่าย”^{๔๒} และมีแนวโน้มจะจัดทำงบประมาณแบบขาดดุล โดยมุ่งผลคะแนนนิยมในระยะสั้นแต่เพียงด้านเดียว แม้ตัวเลขการจัดทำงบประมาณ การบริหารงบประมาณและดุลการคลังจะอยู่ในกรอบวงเงินตามกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐ แต่หากเศรษฐกิจโลกไม่ฟื้นตัว หรือมีสถานการณ์วิกฤตในด้านอื่นตามวงรอบหรือวัฏจักรเศรษฐกิจดังที่เคยเกิดขึ้นมาแล้วในอดีต ผลจากการดำเนินนโยบายการคลังแบบขาดดุลสะสมอย่างต่อเนื่องและยาวนาน ทำให้สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP เพิ่มสูงขึ้น จำเป็นต้องขยายกรอบสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ให้สูงขึ้น จึงอาจเป็นความเสี่ยงทางการคลังในอนาคตได้ ดังข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๙ ความว่า^{๔๓}

รัฐบาลตั้งงบประมาณแบบขาดดุลในระดับที่สูงอย่างต่อเนื่อง เมื่อเทียบกับสัดส่วนของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ตามแผนการคลังระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ ๒๕๖๘ - ๒๕๗๑) ฉบับที่ ๒ ระบุว่า ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๗ ตั้งงบประมาณขาดดุลร้อยละ ๔.๓ และตามแผนการคลังระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ ๒๕๖๘ - ๒๕๗๒) ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๘ ตั้งงบประมาณขาดดุลร้อยละ ๔.๕ และปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๙ ตั้งงบประมาณขาดดุลร้อยละ ๔.๓ ซึ่งส่งผลให้หนี้สาธารณะเพิ่มขึ้นตามไปด้วย

แม้รัฐบาลจะมีการตั้งงบประมาณเพื่อใช้คืนต้นเงินกู้สูงถึงร้อยละ ๔ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีก็ตาม แต่หนี้สาธารณะยังคงเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง และใกล้จะถึงเพดานตามกฎหมายกำหนดที่ร้อยละ ๗๑ ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ

ดังนั้น รัฐบาลควรปฏิบัติตามแผนการคลังระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ ๒๕๖๙ - ๒๕๗๒) ที่ได้วางแผนการลดการขาดดุลงบประมาณลงในอนาคต โดยภายในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๗๒ การขาดดุลงบประมาณจะลดลงเหลือร้อยละ ๓.๑ เพื่อให้ยอดหนี้สาธารณะ และภาระดอกเบี้ยของหนี้สาธารณะไม่เติบโตเร็วเกินไป และรัฐบาลในอนาคตมีพื้นที่ทางการคลังสำรองไว้ใช้ในยามวิกฤต

๓. งบประมาณรายจ่ายลงทุน ในปีงบประมาณ ๒๕๖๙ งบประมาณรายจ่ายลงทุนคิดเป็นร้อยละ ๒๒.๙ ของเงินงบประมาณ (๘.๖๔ แสนล้านบาท) มีสัดส่วนร้อยละไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒๑ ตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ กำหนด^{๔๔} อย่างไรก็ตาม

^{๔๒}จรัส สุวรรณมาลา, ประชาธิปไตยทางการคลังไทย (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๕๘) ๖๓.

^{๔๓}สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๙ เล่ม ๑ รายงานของคณะกรรมการวิสามัญ (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ๒๕๖๘) ๒๑๒.

^{๔๔}พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๑ การตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

หากพิจารณางบประมาณรายจ่ายลงทุนตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๕๘ ถึงปีงบประมาณ ๒๕๖๘^{๔๕} พบว่าในปีงบประมาณ ๒๕๕๘ งบประมาณรายจ่ายลงทุนมีสัดส่วนต่ำสุดอยู่ที่ร้อยละ ๑๗.๕ ของเงินงบประมาณ (จำนวน ๔.๔๙ แสนล้านบาท) ในปีงบประมาณ ๒๕๖๘ งบประมาณรายจ่ายลงทุนมีสัดส่วนสูงสุดอยู่ที่ร้อยละ ๒๔.๘ ของเงินงบประมาณ (จำนวน ๙.๓๒ แสนล้านบาท)

อย่างไรก็ตาม ในการขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจ กลไกหรือเครื่องยนต์ที่เป็นแรงขับเคลื่อนเศรษฐกิจนั้น จะมี ๔ องค์ประกอบที่สำคัญ คือ เครื่องยนต์เครื่องที่ ๑ คือ การบริโภคภาคเอกชนภายในประเทศ (Private Consumption: C) เครื่องยนต์เครื่องที่ ๒ คือ การค้าต่างประเทศ (X-M) หรือการส่งออกสุทธิ (Net Export) เครื่องยนต์เครื่องที่ ๓ คือ การบริโภคภาครัฐ (Government spending: G) เครื่องยนต์เครื่องที่ ๔ คือ การลงทุน ซึ่งรวมถึงการลงทุนภาคเอกชน (private investment) และการลงทุนภาครัฐ (public investment) โดยการลงทุนภาครัฐนี้จะช่วยส่งเสริมและสนับสนุนการลงทุนภาคเอกชนให้มีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจด้วยความต่อเนื่องและยั่งยืน กล่าวคือ การลงทุนภาครัฐจะเป็นการเตรียมการโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นเพื่อสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจของหน่วยเศรษฐกิจต่าง ๆ การลงทุนภาครัฐจึงก่อให้เกิดการจ้างงานและการสร้างห่วงโซ่รายได้ในระบบเศรษฐกิจ อีกทั้ง การลงทุนภาครัฐอย่างต่อเนื่องทุกปีมักจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อคนหมู่มากในระยะยาวเกินกว่าหนึ่งปีงบประมาณ^{๔๖} อย่างไรก็ดี เนื่องจากพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ ประกอบพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ มีได้บัญญัติค่านิยาม “งบลงทุน” ไว้เป็นการเฉพาะ^{๔๗} แต่กฎหมายได้กำหนดเฉพาะหลักการสำคัญในการจัดทำงบประมาณและการบริหารงบประมาณ คือ หลักการจัดทำงบประมาณ รัฐต้องคำนึงถึงประมาณการรายรับและฐานะทางการคลังของประเทศความจำเป็นในการพัฒนาประเทศ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความคุ้มค่าในการใช้จ่ายงบประมาณและเกิดผลสัมฤทธิ์ในการบริหารจัดการภาครัฐ โดยบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ ความว่า

มาตรา ๒๓ การจัดทำงบประมาณต้องคำนึงถึงประมาณการรายรับและฐานะทางการคลังของประเทศความจำเป็นในการพัฒนาประเทศตามยุทธศาสตร์ชาติแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเสถียรภาพทางเศรษฐกิจภายในและภายนอกประเทศความเป็นธรรมทางสังคมนโยบายรัฐบาลและภารกิจของหน่วยรับงบประมาณเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความคุ้มค่าในการใช้จ่ายงบประมาณและเกิดผลสัมฤทธิ์ในการบริหารจัดการภาครัฐ

(๑) งบประมาณรายจ่ายลงทุน ต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละสี่สิบของงบประมาณรายจ่ายประจำปีและต้องไม่น้อยกว่าวงเงินส่วนที่ขาดดุลของงบประมาณประจำปีนั้น

...

^{๔๕} สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี, งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๙ (๒๕๖๘) ๗๘.

^{๔๖} วีระศักดิ์ เครือเทพ, การบริหารการคลังภาครัฐ (พิมพ์ครั้งที่ ๓, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๖๑) ๒๕๗-๒๕๘.

^{๔๗} หลักการจำแนกประเภทรายจ่ายตามงบประมาณตามหนังสือสำนักงบประมาณ ที่ นร ๑๗๑๔/ว ๓๓ เรื่อง การปรับปรุงหลักการจำแนกประเภทรายจ่ายตามงบประมาณ ลงวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๕๓ ประกอบหนังสือสำนักงบประมาณ ตอนที่ ๓๓๓ ที่ นร ๑๗๑๔/ว ๖๘ เรื่อง การปรับปรุงหลักการจำแนกประเภทรายจ่ายตามงบประมาณ ลงวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๕๘ “งบลงทุน หมายถึง รายจ่ายที่กำหนดให้จ่ายเพื่อการลงทุน ได้แก่ รายจ่ายที่จ่ายในลักษณะค่าครุภัณฑ์ ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง รวมถึงรายจ่ายที่กำหนดให้จ่ายจากงบรายจ่ายอื่นใดในลักษณะรายจ่ายดังกล่าว”

ส่วนการบริหารงบประมาณภาครัฐนั้น ให้รัฐคำนึงถึงผลภาระทางการเงินการคลังของรัฐ ความคุ้มค่า ประโยชน์ เสถียรภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนความยั่งยืนทางการคลังของรัฐ โดยบัญญัติไว้ในมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ ความว่า “การกู้เงิน การลงทุน การตรากฎหมาย การออกกฎ หรือการดำเนินการใด ๆ ของรัฐที่มีผลผูกพันทรัพย์สินหรือก่อให้เกิดภาระทางการเงินการคลังแก่รัฐ ต้องพิจารณาความคุ้มค่าต้นทุน และผลประโยชน์ เสถียรภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนความยั่งยืนทางการคลังของรัฐด้วย” อนึ่ง ด้วยความสำคัญของการตั้งงบประมาณรายจ่ายลงทุน ในซึบเคลื่อนการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจให้มีความต่อเนื่องและยั่งยืน พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๒๑ จึงได้กำหนดให้การตั้งงบประมาณรายจ่ายลงทุน “ต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบของงบประมาณรายจ่ายประจำปีและต้องไม่น้อยกว่าวงเงินส่วนที่ขาดดุลของงบประมาณประจำปีนั้น” หลักการตามกฎหมายดังกล่าวจึงสอดคล้องกับแนวคิดในทางเศรษฐศาสตร์ที่รายจ่ายเพื่อการลงทุนเป็นรายจ่ายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตภายในระบบเศรษฐกิจ กล่าวคือ รายจ่ายเพื่อการลงทุนภาครัฐ เช่น การก่อสร้างถนน การขยายเครือข่ายโทรคมนาคม การก่อสร้างระบบชลประทาน การก่อสร้างสนามบินและระบบขนส่งมวลชนสาธารณะ จะมีส่วนในการเพิ่มจำนวนสินค้าทุนภายในประเทศ ซึ่งเป็นส่วนสำคัญในการพัฒนาประเทศ^{๔๘} และทำให้ประชาชนมีงานทำ โดยเฉพาะในช่วงที่เศรษฐกิจชะลอตัวและเอกชนลงทุนน้อยเกินไป รัฐจำเป็นต้องเพิ่มสัดส่วนการลงทุนเพิ่มขึ้น ทั้งนี้ เพื่ออรรถไไว้ซึ่งเสถียรภาพและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

เมื่อพิจารณาถึงงบประมาณรายจ่ายด้านการลงทุนในปีงบประมาณ ๒๕๖๙ งบประมาณรายจ่ายลงทุนคิดเป็นร้อยละ ๒๒.๙ ของเงินงบประมาณ (จำนวน ๘.๖๔ แสนล้านบาท) โดยลดลงกว่าปีงบประมาณ ๒๕๖๘ (จำนวน ๙.๓๒ แสนล้านบาท) ลดลงจำนวน ๑.๖๘ แสนล้านบาท หรือลดลงคิดเป็นร้อยละ ๗.๓ แม้จะมีสัดส่วนไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒๑ ตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลในดำเนินนโยบายเพื่อบรรลุการเป้าหมายทางเศรษฐกิจที่สำคัญ ๔ ประการคือ การจัดสรรทรัพยากรที่เป็นธรรม การกระจายรายได้อย่างทั่วถึง การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ประกอบประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมที่จะได้รับคาดว่าจะได้รับการจัดสรรงบลงทุนภาครัฐ โดยงบประมาณการลงทุนจะเป็นการเตรียมการโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นเพื่อสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจของหน่วยเศรษฐกิจต่าง ๆ การลงทุนภาครัฐจึงก่อให้เกิดการจ้างงานและการสร้างห่วงโซ่รายได้ในระบบเศรษฐกิจ อีกทั้งการลงทุนภาครัฐอย่างต่อเนื่องทุกปีมักจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อคนหมู่มากในระยะยาวเกินกว่าหนึ่งปีงบประมาณ อนึ่ง เพื่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจในระยะยาวอย่างยั่งยืน ประกอบกับรัฐบาลได้จัดทำงบประมาณขาดดุลอย่างต่อเนื่องสะสม โดยทั่วไปแล้วงบลงทุนจึงไม่ควรน้อยกว่าร้อยละ ๒๕ ของสัดส่วนรายจ่ายรวม^{๔๙} ประกอบผลการศึกษการลงทุนภาครัฐโดยเฉพาะการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่จะเป็นหนึ่งในปัจจัยสำคัญที่ช่วยกระตุ้นให้เกิดการลงทุนภาคเอกชนเพิ่มขึ้น (crowding-in effects)^{๕๐}

^{๔๘}ชัยรัตน์ เอี่ยมกุลวัฒน์, เศรษฐศาสตร์ภาครัฐ: ทฤษฎีและแนวคิดเชิงนโยบาย (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๕๘) ๑๑.

^{๔๙}เอื้อมพร พิชัยสนธิ, การคลังประยุกต์กับการเศรษฐกิจไทยที่เปลี่ยนแปลงไป (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๕๕๗) ๒๙๑.

^{๕๐}ผลของการลงทุนภาครัฐต่อการลงทุนภาคเอกชน

รัฐบาลจึงเป็นจะต้องลงทุนจัดหาปัจจัยพื้นฐานทางด้านเศรษฐกิจ เพื่อส่งเสริมและรองรับการขยายตัวของ การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจทั้งในทางตรงและทางอ้อมโดยลงทุนผ่าน (๑) การสร้างอุปสงค์ต่อสินค้าและบริการ (๒) การลดต้นทุนในการดำเนินธุรกิจและเพิ่มศักยภาพการแข่งขันของประเทศด้วยการพัฒนาโครงสร้าง สาธารณูปโภคพื้นฐานด้านต่างๆ (๓) การสร้างโอกาสทางธุรกิจ เช่น การพัฒนาโครงข่ายคมนาคมที่เอื้อให้เกิด การกระจายตัวของเมือง (urbanization) และ (๔) การเพิ่มความเชื่อมั่นให้กับภาคเอกชนและการสร้าง บรรยากาศการลงทุนที่ดี การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ของภาครัฐในประเทศไทยที่ช่วยกระตุ้น การลงทุนภาคเอกชนได้ เช่น โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก (Eastern Seaboard) โครงการ พัฒนาท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ โครงการรถไฟฟ้า โครงการทางพิเศษระหว่างเมือง (motorway) เป็นต้น ประกอบกับในส่งเสริมการลงทุนภาครัฐดังกล่าว รัฐบาลควรจัดสรรงบประมาณโครงการลงทุนขนาดใหญ่ โดยควรมุ่งเน้นการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น เพื่อสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการลงทุนภาคเอกชน ในระยะยาว และผลักดันให้เกิดการลงทุนต่อเนื่องตามแผน เพื่อสร้างความชัดเจนและความมั่นใจด้านนโยบาย โดยเฉพาะโครงการตามแผนปฏิบัติ การดำเนินคมนาคมขนส่งระยะเร่งด่วน (action plan) เนื่องจากเป็นนโยบาย ภาครัฐที่ภาคเอกชนให้ความสำคัญและมีลักษณะเป็นการลงทุนในงานก่อสร้างที่มีผลบวกมากต่อการลงทุน ภาคเอกชน การให้ความสำคัญกับการลงทุนด้าน physical infrastructure และด้าน soft infrastructure ควบคู่กัน โดยเฉพาะการพัฒนาทุนมนุษย์และนวัตกรรม ทั้งนี้ หากประเทศไทยสามารถบรรลุเป้าหมายที่กล่าว มาข้างต้น การลงทุนภาครัฐจะสามารถสร้างความเชื่อมั่นให้ภาคเอกชนตัดสินใจลงทุนเพิ่มขึ้นได้ ซึ่งจะช่วยให้ เศรษฐกิจไทยเติบโตอย่างยั่งยืนได้ในระยะยาวต่อไป

๔. ความเสี่ยงทางการคลัง เนื่องจากการดำเนินนโยบายสาธารณะใด ๆ ก็ตามย่อมส่งผล โดยตรงต่อฐานะทางการคลังทั้งในระยะสั้นและระยะยาว กล่าวคือ ในระยะสั้น การดำเนินนโยบายในด้านต่าง ๆ ย่อมก่อให้เกิดค่าใช้จ่ายและรัฐต้องนำเงินงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินมาใช้ดำเนินการให้เป็นไปตามแผน โครงการต่าง ๆ ที่กำหนด ส่วนในระยะยาว รัฐบาลอาจก่อหนี้ผูกพันเนื่องจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณไม่เพียงพอ อีกทั้ง ต้องการกระจายภาระค่าใช้จ่ายเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมระหว่างรุ่น (generation equity) ตามหลักผลประโยชน์ที่ได้รับจากการให้บริการและหรือการลงทุนภาครัฐ ดังนั้น การดำเนินนโยบายสาธารณะย่อมผูกพันกับการใช้ทรัพยากรของรัฐและภาระผูกพันทางการเงินของรัฐ (financial obligations) ทั้งสิ้น^{๕๑} อย่างไรก็ดี หากรัฐดำเนินนโยบายการคลังเพื่อให้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน และก่อหนี้ผูกพันดำเนินนโยบายสาธารณะในลักษณะการใช้จ่ายเงินเกินตัวอย่างต่อเนื่องเกินขีดความสามารถ ของรัฐในการจัดหารายได้ (revenue-raising capacity) รัฐจึงอาจมีความเสี่ยง (fiscal risks) ต่อการมีภาระ หนี้สินล้นพ้นตัวและสร้างความเสียหายแก่ระบบเศรษฐกิจของประเทศนั้นได้ นอกจากนี้ การจ่ายเงินเกินตัว แม้ในระยะสั้นจะส่งผลดีต่อการกระตุ้นเศรษฐกิจ การจ้างงานหรือการบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วและ ทำให้คะแนนนิยมทางการเมืองเพิ่มขึ้น ภาระหนี้ที่ถูกสะสมไว้จากการดำเนินนโยบายใช้จ่ายเงินเกินตัว ย่อมเปรียบเสมือนระเบิดเวลาที่จะย้อนกลับมาทำลายเสถียรภาพและความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ^{๕๒} ดังที่

^{๕๑} วีระศักดิ์ เครือเทพ, *ความเสี่ยงทางการคลัง ความเสี่ยงของรัฐ กรอบการวิเคราะห์เบื้องต้นพร้อมบทวิเคราะห์*

ร่างรัฐธรรมนูญ หมวดการเงิน การคลัง และการงบประมาณ (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๕๐) ๑๙-๒๑.

^{๕๒} ยกตัวอย่างวิกฤตหนี้สาธารณะในประเทศกรีซ เพิ่มเติมใน วีระศักดิ์ เครือเทพ, *การบริหารงานคลังภาครัฐบนพื้นฐานความยั่งยืน* (พิมพ์ครั้งที่ ๓, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๖๑) ๔๐-๕๐.

Burnside^{๕๓} ได้กล่าวไว้ว่า หากรัฐดำเนินนโยบายการคลังในลักษณะการใช้จ่ายเงินเกินตัวอย่างต่อเนื่อง ย่อมก่อให้เกิดแรงกดดันต่อภาวะเงินเฟ้อ (inflation) ในทันทีและหากรัฐก่อหนี้เพื่อเพิ่มการใช้จ่ายและใช้วิธีการชำระหนี้โดยพิมพ์ธนบัตรเพิ่ม ยิ่งสร้างแรงกดดันต่อภาวะเงินเฟ้อที่รุนแรงมากยิ่งขึ้น (hyperinflation) และจะส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือของระบบเศรษฐกิจและระบบเงินตราของประเทศ แน่แน่นอนว่าผลร้ายดังกล่าวย่อมกระทบต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและโอกาสของประชาชน

เมื่อพิจารณา “กรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ” ตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ กำหนดสัดส่วนหนี้สาธารณะไม่เกินร้อยละ ๗๐ ต่อ GDP (ปัจจุบันตามรายงานของสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ ณ เดือน ตุลาคม ๒๕๖๘ โดยรัฐบาลมีหนี้สาธารณะคงค้าง ๑๒.๒๗ ล้านล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๖๕.๒๔ ของ GDP) และสถานการณ์ทางเศรษฐกิจในปี ๒๕๖๙ ตามรายงานของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ได้ปรับลดประมาณการการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทย ในปี ๒๕๖๘ และ ๒๕๖๙ เหลือร้อยละ ๑.๘ และร้อยละ ๑.๖ ตามลำดับ ซึ่งต่ำกว่าประมาณการของรัฐบาล ตามร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๙ ที่เสนอต่อรัฐสภา ประกอบกับรัฐบาลปัจจุบันได้ดำเนินนโยบายแทรกแซงทางเศรษฐกิจและกระตุ้นเศรษฐกิจภาครัฐเพื่อเพิ่มกำลังซื้อและกระตุ้นการใช้จ่ายภาคประชาชนก่อนการเลือกตั้งที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในช่วงต้นปี ๒๕๖๙ ด้วยการดำเนินนโยบายดังกล่าว เป็นการแทรกแซงเพื่อมุ่งหวังผลการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะสั้นในช่วง ๑ ปีงบประมาณ และความสามารถในการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลต่อ GDP ของประเทศไทยยังอยู่ต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มประเทศเกิดใหม่ ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยกลุ่มประเทศ OECD และหรือต่ำกว่าก่อนการแพร่ระบาดของโรคโควิด ๑๙ ดังนั้น หากรัฐบาลไม่เร่งขีดความสามารถในการจัดเก็บรายได้ แต่ก่อหนี้โดยโดยมิได้คำนึงถึงข้อจำกัดในด้านต่าง ๆ และดำเนินนโยบายเพื่อเร่งการใช้จ่ายเพื่อมุ่งหวังชัยชนะทางการเมืองในระยะสั้นแต่เพียงด้านเดียวในลักษณะการใช้จ่ายเงินเกินตัวหรือไม่สอดคล้องกับสถานะทางเศรษฐกิจและฐานะทางการคลังของรัฐ ขาดกติกาที่เข้มงวดเกี่ยวกับการใช้จ่ายหรือการก่อหนี้จนเกิดช่องว่างให้รัฐสามารถก่อหนี้เพิ่มขึ้นได้ตลอดเวลาหรือสามารถขยายเวลาการชำระหนี้ออกไปเรื่อย ๆ โดยก่อหนี้ใหม่เพื่อชำระหนี้เก่า (roll-over) และรวมไปถึงนวัตกรรมทางการคลังของรัฐที่สร้างหนี้ออกในระบบงบประมาณในการดำเนินนโยบายกึ่งการคลัง (quasi-fiscal policy) โดยใช้หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ ธนาคารเฉพาะกิจของรัฐ หรือกองทุนอื่นของรัฐทำหน้าที่แทนในการดำเนินมาตรการช่วยเหลือ/กระตุ้นเศรษฐกิจที่ไม่อยู่ในงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ดังความเห็นของ วีระ ธีรภัทรานนท์^{๕๔} กรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๙ ได้อภิปรายสรุปสาระสำคัญได้ว่า มีรัฐวิสาหกิจหลายแห่งที่มีรายได้และมีกำไรจากผลการดำเนินงาน เช่น ธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร การทางพิเศษแห่งประเทศไทย บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม ธนาคารพัฒนา

^{๕๓}วีระศักดิ์ เครือเทพ, การบริหารงานคลังภาครัฐบนพื้นฐานความยั่งยืน (พิมพ์ครั้งที่ ๓, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๖๑) ๒๔-๒๕.

^{๕๔}นโยบายกึ่งการคลังเป็นมาตรการของรัฐการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจ โดยมีได้ใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปี การก่อหนี้สาธารณะ การจัดเก็บภาษีอากร หรือเงินคงคลัง หากแต่จะใช้เงินจากสถาบันการเงินของรัฐในการอัดฉีดเม็ดเงินเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจผ่านโครงการต่าง ๆ ของรัฐบาล เพื่อมุ่งหวังผลการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย หรือ SMEs Bank การรถไฟฯ หน่วยงานของรัฐวิสาหกิจแห่งประเทศไทย การทางพิเศษแห่งประเทศไทย และบริษัทโทรคมนาคมแห่งชาติ แต่รัฐบาลกลับเอาเงินงบประมาณรายจ่ายที่จัดสรรให้รัฐวิสาหกิจแห่งอื่น ๆ ที่มีลักษณะแตกต่างกัน มาไว้ในที่เดียวกัน ทั้งนี้ เพื่อให้รัฐสามารถตั้งงบประมาณชำระคืนหรือการชดเชยค่าใช้จ่ายของการสูญเสียรายได้ให้ในอนาคตของรัฐวิสาหกิจดังกล่าว “อันเป็นการใช้เล่ห์เหลี่ยมในการจัดทำงบประมาณเพื่อปกปิดการดำเนินการของรัฐบาลที่ใช้เงินนอกงบประมาณ ด้วยนโยบายกึ่งการคลังที่ไม่สามารถตรวจสอบได้” โดย “ล่าสุด รัฐบาลจะใช้งบประมาณ ๔๗,๐๐๐ ล้านบาท เพื่อให้ ธ.ก.ส. จ่ายสำรองไปก่อนเพื่อให้ ธ.ก.ส. จ่ายสำรองไปก่อนเพื่อช่วยเหลือชาวนาสำหรับข้าวนาปรังและข้าวนาปีที่จะเกิดขึ้นต่อไป ก็ทำให้ ธ.ก.ส. ต้องมาแบกรับภาระเพิ่มเติม ข้อมูลที่น่าตกใจคือ ระเบิดเวลาลูกใหญ่ ที่เป็นรายการนอกงบประมาณด้วยนโยบายกึ่งการคลังในขณะนี้ มียอดคงค้างทั้งสิ้น ๑,๐๒๘,๒๗๙ ล้านบาท และตัวเลขล่าสุด ๑๐๗,๗๐๐ ล้านบาท”^{๕๕}

กรณีดำเนินนโยบายแทรกแซงทางเศรษฐกิจและกระตุ้นเศรษฐกิจภาครัฐเพื่อเพิ่มกำลังซื้อและกระตุ้นการใช้จ่ายภาคประชาชนเพื่อมุ่งหวังผลการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะสั้น การใช้เล่ห์เหลี่ยมในการจัดทำงบประมาณเพื่อปกปิดการดำเนินการของรัฐบาลที่ใช้เงินนอกงบประมาณ หรือเพื่อตกแต่งตัวเลขงบประมาณทางการคลังดังกล่าว จึงอาจเป็นสภาวะแรงกดดันทางการคลัง (fiscal stress) เป็นภาระผูกพัน (contingent government liabilities) ให้รัฐบาลต้องก่อหนี้ผูกพันเพิ่มมากขึ้น (โดยยังมีได้ปรากฏในเงินงบประมาณ) สถานะทางการคลังของรัฐจึงตกอยู่ในสภาวะความเสี่ยง ดังนั้น ในการดำเนินนโยบายดังกล่าว รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐจำเป็นต้องใช้ความระมัดระวัง ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ วรรคหนึ่งที่กำหนดให้ “...การมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการโดยรัฐบาลรับภาระจะชดเชยค่าใช้จ่ายหรือการสูญเสียรายได้ในการดำเนินการนั้น ให้กระทำได้เฉพาะกรณีที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายและอยู่ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ของหน่วยงานของรัฐนั้น...” และวรรคสองที่กำหนด “ในการมอบหมายตามวรรคหนึ่ง คณะรัฐมนตรีต้องพิจารณาภาระทางการคลังของรัฐที่อาจเกิดขึ้นทั้งในปัจจุบันและในอนาคต ผลกระทบต่อการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐซึ่งได้รับมอบหมายนั้นและแนวทางการบริหารจัดการภาระทางการคลังของรัฐและผลกระทบจากการดำเนินการดังกล่าว”

๖. สรุป วิเคราะห์และความเห็น

ในทางเศรษฐศาสตร์ โดยเฉพาะวิชาการทางด้านเศรษฐศาสตร์สาธารณะ^{๕๖} รายจ่ายภาครัฐจะมีบทบาทอย่างยิ่งต่อการพัฒนาการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การกระจายรายได้และลดความเหลื่อมล้ำ

^{๕๕}THE STANDARD, ‘วีระเตือนวิกฤตการคลังใกล้มาถึง รัฐบาลตั้งงบใช้เงินนอกงบประมาณ จ่ายหนี้คงค้างทะลุ ๑ ล้านล้าน ชี้ควรเลิกทำนโยบายผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจ’ (๑๕ สิงหาคม ๒๕๖๘) <<https://thestandard.co/government-off-budget-debt-๑-trillion-veera/>> สืบค้นเมื่อ ๔ ธันวาคม ๒๕๖๘

^{๕๖}ศ.ดร.ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ กล่าวว่า

เศรษฐศาสตร์สาธารณะ มีลักษณะพิเศษที่ทำให้แตกต่างจากเศรษฐศาสตร์สาขาอื่น ๆ ประการแรก เกี่ยวข้องกับระบบการเมืองและการตัดสินใจทางการเมืองค่อนข้างมาก เนื่องจาก “ตัวละคร” คือ รัฐบาลและระบบราชการ เกี่ยวกับการเมืองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ การจัดตั้งรัฐบาลมาจากพรรคการเมือง ซึ่งผ่านกระบวนการเลือกตั้งจากประชาชน การเข้ามาใน “ตลาดการเมือง”

ในสังคม เนื่องจากรายจ่ายภาครัฐเป็นสัดส่วน ๑ ใน ๕ ของ GDP รายจ่ายภาครัฐจึงมีฐานะเป็นผู้ซื้อรายใหญ่ โดยเป็นทั้งแหล่งจ้างแรงงานขนาดใหญ่ กว่า ๒.๕ ล้านคนโดยประมาณ มีอำนาจในการจัดเก็บภาษี ในบางช่วงเวลามีอำนาจในการกำหนดมาตรการแทรกแซงทางเศรษฐกิจ โดยมีเป้าหมายทางเศรษฐกิจที่สำคัญใน ๔ ประการคือ การจัดสรรทรัพยากรที่เป็นธรรม การกระจายรายได้อย่างทั่วถึง การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้ เพื่อสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจควบคู่กับการธำรงรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนและมั่นคงในระยะยาว แต่อย่างไรก็ตาม ด้วยงบประมาณรายจ่ายที่มีอยู่อย่างจำกัดและต้องตอบสนองความต้องการของประชาชนและสังคมโดยไม่จำกัด อีกทั้ง ด้วยระบอบประชาธิปไตยแบบเสรีนิยมที่รัฐบาลจะมาจากการเลือกตั้งของประชาชน เป็นเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร และมีอำนาจจัดตั้งรัฐบาล พรรคการเมืองจึงต้องนำเสนอนโยบายที่ตอบสนองข้อเรียกร้องของประชาชนและสังคมเพื่อมุ่งหวังผลชัยชนะทางการเมือง กระตุ้นเศรษฐกิจและส่งเสริมการเจริญเติบโตในระยะสั้นมากกว่าในระยะยาว ดังนั้น ในการศึกษา “กรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ” ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๙ จึงจำเป็นต้องศึกษาและวิเคราะห์กรอบวงเงินงบประมาณ นโยบายทางเศรษฐกิจและการคลัง สถิติและตัวเลขในทางเศรษฐศาสตร์และงบประมาณ ประกอบพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ผลการศึกษาและวิเคราะห์งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ๒๕๖๙ ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๙ แม้การวิเคราะห์ทางสถิติที่สำคัญของงบประมาณรายจ่ายประจำปี (ที่มีลักษณะเป็นตัวชี้วัดที่เป็นตัวเลข) ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๙ จะอยู่ภายใต้สัดส่วนของกรอบวินัยการเงินการคลังตามกฎหมายเกณฑ์ของกฎหมายเกี่ยวกับวินัยการเงินการคลัง ประกอบด้วย รายจ่ายงบกลางรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นสัดส่วนร้อยละ ๓.๓ ของวงเงินงบประมาณ (ต้องตั้งไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒ แต่ไม่เกินร้อยละ ๓.๕ ของวงเงินงบประมาณ) รายจ่ายลงทุน สัดส่วนร้อยละ ๒๒.๙ ของวงเงินงบประมาณ (ต้องตั้งไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๒๑ ของวงเงินงบประมาณ) การบริหารหนี้สาธารณะ สัดส่วนร้อยละ ๖๔.๑ ของ GDP (ไม่เกินร้อยละ ๗๐ ต่อ GDP) แต่หากพิจารณาความเสี่ยงทางเศรษฐกิจ ความเสี่ยงทางการคลังซึ่งเป็นปัญหาของระบบเศรษฐกิจในระยะยาว มีประเด็นสาระสำคัญที่ควรพิจารณา สรุปได้ดังนี้

๑. งบประมาณปี ๒๕๖๙ เป็นการตั้งงบประมาณแบบขาดดุลต่อเนื่องเกินกว่า ๖ ปีติดต่อกัน ประกอบกับเมื่อพิจารณาสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ตามรายงานของสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ เดือน ตุลาคม ๒๕๖๘ โดยรัฐบาลมีหนี้สาธารณะคงค้าง ๑๒.๒๗ ล้านล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๖๕.๒๔ ของ

ต้องมาจากการเลือกตั้ง (หลักการหนึ่งคนหนึ่งเสียง) ประการที่สอง การตัดสินใจของรัฐบาลและระบบราชการ อาจจะไม่ได้อิงหลัก “กำไรสูงสุด” ต่างกับการทำงานของภาคธุรกิจเอกชนหลักการที่ควรจะเป็น คือ ภาครัฐอิงผลประโยชน์ของสาธารณะ หรือ อรรถประโยชน์ของส่วนรวมสูงสุด เปรียบเทียบว่ากิจกรรมที่ทำนั้นได้ประโยชน์คุ้มค่างบต้นทุนหรือไม่? แต่เมื่อวิเคราะห์ในสภาพความเป็นจริง (ภาครัฐอาจจะไม่ได้อิงหลักอรรถประโยชน์สูงสุดเสมอไป แต่อาจจะตัดสินใจโดยคำนึงถึงความอยู่รอดและเสถียรภาพของรัฐบาล ประการที่สาม ระบบราชการ ซึ่งทำงานสนับสนุน รัฐบาล มีบทบาทสำคัญต่อการกำหนดนโยบาย การให้ข้อมูลกับรัฐบาล และมีผลต่อการตัดสินใจ - ระบบราชการไม่อิงหลักกำไรหรือขาดทุนเสมอไป บางกิจกรรมที่ระบบราชการถือว่า “ขาดทุนเป็นกำไร” ตัวอย่างเช่น การจัดการทรัพยากรให้ควมรู้ - ยิ่งประชาชนเข้ามาชมมาก รายจ่ายยิ่งสูง แต่ถือว่าประสบความสำเร็จเพราะว่า ผู้ชม (ประชาชน) ได้กำไร ได้รับบริการจากรัฐ ใน ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, นโยบายการคลังสาธารณะ (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ (สสส.) สิงหาคม ๒๕๔๓) ๓๗.

GDP ซึ่งใกล้เคียงเพดานตาม “กรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ” ตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ ที่กำหนดสัดส่วนหนี้สาธารณะไม่เกินร้อยละ ๗๐ ต่อ GDP นอกจากนี้ ด้วยสถานการณ์ทางเศรษฐกิจในปี ๒๕๖๙ ตามรายงานของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ได้ปรับลดประมาณการการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทยในปี ๒๕๖๘ และ ๒๕๖๙ เหลือร้อยละ ๑.๘ และร้อยละ ๑.๖ ตามลำดับ ซึ่งต่ำกว่าประมาณการของรัฐบาลตามร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๙ ที่เสนอต่อรัฐสภา อีกทั้ง รัฐบาลในสมัยปัจจุบันได้ดำเนินนโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจภาครัฐเพื่อเพิ่มกำลังซื้อและกระตุ้นการใช้จ่ายภาคประชาชนก่อนการเลือกตั้งที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในช่วงต้นปี ๒๕๖๙

การดำเนินนโยบายดังกล่าวจึงเป็นลักษณะการแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐเพื่อมุ่งหวังผลการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะสั้นในช่วง ๑ ปีงบประมาณ ประกอบกับความสามารถในการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลต่อ GDP ของประเทศไทยยังอยู่ต่ำ โดยยังต่ำกว่าก่อนการแพร่ระบาดของโรคโควิด ๑๙ และต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศในกลุ่ม OECD ดังนั้น หากรัฐบาลไม่เร่งขีดความสามารถในการจัดเก็บรายได้ แต่ก่อนนี้โดยโดยมิได้คำนึงถึงข้อจำกัดในด้านต่าง ๆ และดำเนินนโยบายเพื่อเร่งการใช้จ่ายเพื่อมุ่งหวังชัยชนะทางการเมืองในระยะสั้นในลักษณะการใช้จ่ายเงินโดยไม่สอดคล้องกับสถานะทางเศรษฐกิจและฐานะทางการคลังของรัฐ โดยเฉพาะการดำเนินนโยบายกึ่งการคลังที่ใช้หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ ธนาคารเฉพาะกิจของรัฐ หรือกองทุนอื่นของรัฐทำหน้าที่แทนในการดำเนินมาตรการช่วยเหลือ/กระตุ้นเศรษฐกิจที่ไม่อยู่ในงบประมาณรายจ่ายประจำปีอันเป็นลักษณะการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณเพื่อปิดกั้นการดำเนินการของรัฐบาลที่ไม่สามารถตรวจสอบได้ จึงอาจเป็นสถานะแรงกดดันทางการคลังเป็นภาระผูกพัน ให้รัฐบาลต้องก่อหนี้ผูกพันเพิ่มมากขึ้น (โดยยังมิได้ปรากฏในเงินงบประมาณ) ดังนั้น แม้ว่าการบริหารหนี้สาธารณะของรัฐบาลจะอยู่ใน “กรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ” และฐานะการคลังของรัฐบาลที่รัฐบาลสามารถบริหารจัดการได้ แต่หากสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจที่ไม่พึงประสงค์ตามวัฏจักรเศรษฐกิจที่มีความผันผวนและมีอาจคาดหมายได้ในปัจจุบัน อาจเป็นความเสี่ยงทางการคลัง

๒. การบริหารงบประมาณรายจ่ายงบกลางรายจ่ายเพื่อการฉุกเฉินหรือจำเป็นเร่งด่วนและรายการเพื่อกระตุ้นและฟื้นฟูเศรษฐกิจและสร้างความเข้มแข็งของระบบเศรษฐกิจ จำนวน ๑.๒๓ แสนล้านบาท ซึ่งคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๓.๓ ของวงเงินงบประมาณ หรือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๑๙.๔ ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายงบกลางนั้น ด้วยการบริหารงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวจะมีได้แสดงรายละเอียดของการใช้จ่ายต่อรัฐสภา ทั้งนี้ เนื่องจากงบประมาณรายจ่ายงบกลางจะมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นเครื่องมือให้กับรัฐบาลในการใช้งบประมาณได้คล่องตัวในการดำเนินนโยบาย และสามารถจัดการแก้ไขปัญหาตามสถานการณ์ที่อาจเกิดขึ้นได้อย่างทันต่อเหตุการณ์ หรือสาเหตุที่มาจากความไม่แน่นอนของรายจ่ายในอนาคต งบประมาณรายจ่ายงบกลางจึงเป็นข้อยกเว้นของหลักการงบประมาณและมีความซับซ้อนกับหน่วยรับงบประมาณ งบประมาณรายจ่ายงบกลางจึงไม่อาจสะท้อนภาพรวมของการจัดสรรงบประมาณตามผลผลิตและพื้นที่ ดังนั้น การกำหนดกรอบวงเงินงบประมาณงบกลางในรายการค่าใช้จ่ายเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจและการสร้างความเข้มแข็งของระบบเศรษฐกิจ จึงไม่อาจสะท้อนความโปร่งใสในการจัดสรรงบประมาณและหากการเพิ่มงบประมาณให้มีสัดส่วนที่สูงขึ้น จึงอาจจะนำไปสู่การใช้งบประมาณเพื่อมุ่งผลทางการเมือง กระตุ้นเศรษฐกิจในระยะสั้นและอาจไม่สะท้อนความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะยาวหรืออาจนำไปสู่การขาดวินัยทางการคลังในอนาคตได้

๓. งบประมาณด้านการลงทุน ในการตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี หากเปรียบเทียบ สัดส่วนงบประมาณของงบลงทุนจำแนกตามงบรายจ่าย เช่น ค่าครุภัณฑ์ ที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้อง ในปีงบประมาณ ๒๕๖๗ ๒๕๖๘ และ ๒๕๖๙ มีสัดส่วนงบประมาณร้อยละ ๑๓.๘ ๑๔.๑ และ ๑๕.๑ ตามลำดับ ด้วยค่าใช้จ่ายในงบลงทุนในโครงการก่อสร้างสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน การจัดซื้อครุภัณฑ์ ที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องที่อยู่ในระดับต่ำ^{๕๗} ประกอบงบประมาณกระตุ้นเศรษฐกิจของรัฐที่เป็นรายการ ค่าใช้จ่ายตามนโยบายของรัฐบาลที่ปรากฏในงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการอื่น ๆ มักเป็นโครงการ ขนาดกลางและเล็กเพื่อกระตุ้นการใช้จ่ายของประชาชนโดยให้เม็ดเงินลงสู่ระบบเศรษฐกิจได้เร็วจะเป็นการ สร้างอุปสงค์ต่อสินค้าและบริการ รายจ่ายกระตุ้นเศรษฐกิจในโครงการกระตุ้นการใช้จ่ายของประชาชนดังกล่าว จึงไม่อาจลดต้นทุนในการดำเนินธุรกิจและเพิ่มศักยภาพการแข่งขันของประเทศในระยะยาวได้ ดังนั้น ในการที่จะสนับสนุนให้การลงทุนภาครัฐช่วยกระตุ้นการลงทุนภาคเอกชนในระยะต่อไป ภาครัฐควรมุ่งเน้นการลงทุน ในโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น เพื่อสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการลงทุนภาคเอกชนในระยะยาว ประกอบการ สร้างความชัดเจนและความมั่นใจด้านนโยบายให้เกิดการลงทุนอย่างต่อเนื่องตามแผน โดยเฉพาะโครงการด้านคมนาคมขนส่งระยะเร่งด่วนที่สำคัญอันมีลักษณะเป็นการลงทุนในงานก่อสร้างที่มีผลบวกมากต่อการลงทุนภาคเอกชน

กล่าวโดยสรุป ในการวิเคราะห์ “กรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ” ตามพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๙ นั้น นอกจากจะวิเคราะห์ “กรอบวินัยการเงินการคลัง ของรัฐ” ตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ ซึ่งเป็นกฎหมายกลางที่กำหนดมาตรฐาน ของกรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐแล้ว จำเป็นต้องพิจารณาเป้าหมายทางเศรษฐกิจของรัฐบาล คือ การสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และการอนุรักษ์ไว้ซึ่งเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ โดยพิจารณาจาก ตัวเลขในทางสถิติของอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ รายได้ รายจ่าย หนี้สาธารณะและฐานะทางการคลัง (ดุลประมาณ) ของรัฐบาล ประกอบสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและนโยบายทางเศรษฐกิจและการคลัง ของรัฐบาลทั้งในอดีต ปัจจุบัน และการคาดการณ์ทางเศรษฐกิจในอนาคต ทั้งนี้ การแสดงเพื่อประเมินสถานะ ทางการคลังและความเสี่ยงทางการคลังอย่างเป็นระบบ อนึ่ง หากพิจารณาตัวเลขงบประมาณรายจ่าย ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๙ แม้อยู่ภายใต้ “กรอบวินัยการเงิน การคลังของรัฐ” ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๙ แต่หาก จะวิเคราะห์สถิติและตัวเลขทางเศรษฐกิจและการคลังของรัฐที่สำคัญ เช่น สถานการณ์ทางเศรษฐกิจของโลก ในปัจจุบันที่มีลักษณะผันผวนและชะลอตัว มีอาจคาดหมายล่วงหน้าได้ ประกอบสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติปรับลดประมาณการการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในปี ๒๕๖๘ และ ๒๕๖๙ เหลือร้อยละ ๑.๘ และร้อยละ ๑.๖ ตามลำดับ สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ปัจจุบันอยู่ที่ร้อยละ ๖๕.๒๔ ของ GDP ซึ่งใกล้เคียง ขนพาดานตาม “กรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ” ตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ ตัวเลขงบประมาณรายจ่ายรายการลงทุนที่ลดลง ประกอบความสามารถในการจัดเก็บรายได้ ของรัฐบาลต่อ GDP ของประเทศไทยยังอยู่ในระดับต่ำ จึงเป็นอุปสรรคอย่างยิ่งต่อการจัดสรรงบประมาณ

^{๕๗}จากการศึกษาในอดีต (Chuenchoksaneet al, ๒๐๑๘) ประเมินไว้ว่า หากต้องการให้เศรษฐกิจไทยขยายตัวเต็มศักยภาพที่ ร้อยละ ๔-๕ ระดับการลงทุน/GDP ที่เหมาะสมควรอยู่ที่ร้อยละ ๒๖ ใน รุจา อติศรกาญจน์ และ ธนินพร มหาพรประจักษ์, ‘การลงทุนของไทย ...ถูกมองสำคัญ เพื่อออกจาก middle income trap, FOCUSED AND QUICK (FAQ) Issue ๑๑๑’, <https://www.bot.or.th/content/dam/bot/documents/th/research-and-publications/research/faq/FAQ_๑๑๑.pdf> สืบค้นเมื่อ ๔ ธันวาคม ๒๕๖๘

รายจ่ายของแผ่นดินเพื่อเพิ่มศักยภาพการแข่งขันของประเทศในระยะยาว ดังนั้น หากรัฐบาลไม่เร่งขีดความสามารถในการจัดเก็บรายได้ แต่ก่อนนี้โดยโดยมิได้คำนึงถึงข้อจำกัดในด้านต่าง ๆ และดำเนินนโยบายเพื่อเร่งการใช้จ่ายเพื่อมุ่งหวังชัยชนะทางการเมืองในระยะสั้นแต่เพียงด้านเดียวอย่างขาดความระมัดระวังใช้จ่ายเงินเกินตัว ไม่สอดคล้องกับภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจที่มีวัฏจักรทางเศรษฐกิจที่เป็นวงรอบและฐานะทางการคลังของรัฐ สถานะทางการคลังของรัฐจึงตกอยู่ในสภาวะความเสี่ยง

หน้าว่าง

บรรณานุกรม

หนังสือ

ชัยรัตน์ เอี่ยมกุลวัฒน์. เศรษฐศาสตร์ภาครัฐ: ทฤษฎีและแนวคิดเชิงนโยบาย. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๘.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. กฎหมายเกี่ยวกับวินัยการเงินการคลังของของรัฐ วิธีการงบประมาณแผ่นดินและการตรวจเงินแผ่นดิน. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๖๓.

จรัส สุวรรณมาลา. ประชาธิปไตยทางการคลังไทย. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๘.

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. นโยบายการคลังสาธารณะ. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนการสร้างเสริมสุขภาพ, ๒๕๕๓.

ประชุม โฉมฉาย. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับหลักกฎหมายการคลังและการเงิน. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๒.

ปรีชา สุวรรณทัต. วิชาธรรมศาสตร์ว่าด้วยการคลัง. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๕๔.

วีระศักดิ์ เครือเทพ. การบริหารการคลังภาครัฐ. พิมพ์ครั้งที่ ๓. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๖๑.

วีระศักดิ์ เครือเทพ. การบริหารงานคลังภาครัฐบนพื้นฐานความยั่งยืน. พิมพ์ครั้งที่ ๓. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๖๑.

วีระศักดิ์ เครือเทพ. ความเสี่ยงทางการคลัง ความเสี่ยงของรัฐ กรอบการวิเคราะห์เบื้องต้นพร้อมบทวิเคราะห์ร่างรัฐธรรมนูญ หมวดการเงิน การคลัง และการงบประมาณ. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๐.

ศิกานต์ อิสสระชัยยศ. หลักงบประมาณและการคลังสาธารณะ. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๖๖.

สำนักงานงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี. งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๙, ๒๕๖๘.

สำนักงานงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี. เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ ๕ รายงานภาวะเศรษฐกิจและการคลัง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๙, ๒๕๖๘.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. รายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๙ เล่ม ๑ รายงานของคณะกรรมการวิสามัญ. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๖๘.

เอี่ยมพร พิชัยสนธิ. การคลังประยุกต์กับการเศรษฐกิจไทยที่เปลี่ยนแปลงไป. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๗.

อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป. กฎหมายการคลัง. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๒.

เอกสารวิชาการส่วนบุคคล

วิจิตรา ประยูรวงษ์. การจัดทำเอกสารการสนับสนุนงานนิติบัญญัติ โควิด ๑๙: ผลกระทบต่อเศรษฐกิจ การ
จัดสรรงบประมาณ และมาตรการแก้ไขเยียวยาเศรษฐกิจ กรณีศึกษา งบประมาณ มาตรการทาง
เศรษฐกิจและการติดตามตรวจสอบงบประมาณที่ได้รับความเห็นชอบและอนุมัติของสภาผู้แทนราษฎร
แก้ไขปัญหาโควิด ๑๙, (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร) ๒๕๖๗.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

OECD, “Revenue Statistics in Asia and the Pacific TAX REVENUE BUOYANCY IN ASIA ๒๐๒๔
๑๙๙๐-๒๐๒๒” มิถุนายน ๒๕๖๗

https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/๒๐๒๔/๐๖/revenue-statistics-in-asia-and-the-pacific-๒๐๒๔_c๙๗๖๒๖๖c/e๔๖๘๑bfa-en.pdf

THE STANDARD. “วีระเตือนวิกฤตการคลังใกล้มาถึง รัฐบาลตั้งงบใช้เงินนอกงบประมาณ จ่ายหนี้ค้ำค้ำทะลุ
๑ ล้านล้าน ชี้ควรเลิกทำนโยบายผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจ”. ๑๕ สิงหาคม ๒๕๖๘

<https://thestandard.co/government-off-budget-debt-๑-trillion-veera/>

กรุงเทพธุรกิจ, “‘อนุทิน’อัด ๖ หมื่นล้านฟื้นเศรษฐกิจ ชง ‘กรม.’ เคาะโอนงบ ทำคนละครึ่ง – พักหนี้”. ๓๐
กันยายน ๒๕๖๗ <https://www.bangkokbiznews.com/business/economic/๑๒๐๐๙๗๙>

ข่าวสดออนไลน์. “อนุสรณ์ ชี้ไทยเสี่ยงเศรษฐกิจถดถอย คาดไตรมาส ๔ โตต่ำกว่า ๑%”. ๒๓ พฤศจิกายน
๒๕๖๘ https://www.khaosod.co.th/economics/news_๑๐๐๓๑๕๖๐

เขมภัทร ทฤษฎีคุณ. “อีกครั้งกับงบบกกลาง เมื่อประเทศไทยใช้งบกลางเป็นเสมือนสิ่งจำเป็น”. สถาบันปริตี
พนมยงค์. ๑๗ มกราคม ๒๕๖๗ <https://pridi.or.th/th/content/๒๐๒๔/๐๑/๑๘๒๕>

ไทยพับลิก้า (thaipublica). “สำรวจภาระหนี้ต่อ GDP ภาครัฐทั่วโลก ญี่ปุ่นสูงสุด”. ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕
<https://thaipublica.org/๒๐๒๒/๐๒/government-debt-to-gdp-by-country/>

ธนาคารแห่งประเทศไทย. “ผลของการลงทุนภาครัฐต่อการลงทุนภาคเอกชน”. ธันวาคม ๒๕๖๐
https://www.bot.or.th/content/dam/bot/documents/th/our-roles/monetary-policy/mpc-publication/monetary-policy-report/mpr-box/MPR_๒๕๖๐_Q๔_BOX๑.pdf

รุจา อติศรกาญจน์ และคณะ. “การลงทุนของไทย...กุญแจสำคัญ เพื่อออกจาก middle income trap,
FOCUSED AND QUICK (FAQ) Issue ๑๐๐”. พฤษภาคม ๒๕๕๘
https://www.bot.or.th/content/dam/bot/documents/th/research-and-publications/research/faq/FAQ_๑๐๐.pdf

วิเชียร แก้วสมบัติ., “ทำไมไทยจึงมีอัตราส่วนภาษีต่อ GDP ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก และส่งผล
กระทบอย่างไร”, ศูนย์พยากรณ์เศรษฐกิจและธุรกิจ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย. ๖ มกราคม ๒๕๖๘
https://cebf.utcc.ac.th/upload/analysis_file/file_th_๙๘๕๑๖๖๒๐๒๕.pdf

สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ. “ภาพรวมหนี้สาธารณะ - หนี้ในประเทศและต่างประเทศ ณ เดือน ตุลาคม ๒๕๖๘”. พฤศจิกายน ๒๕๖๘ <https://www.pdmo.go.th/th/public-debt/debt-domestic-external>

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. “Q๓/๒๕๖๕ NESDC ECONOMIC REPORT “ภาวะเศรษฐกิจไทยไตรมาสสามและแนวโน้ม ๒๕๖๘ - ๒๕๖๙”. ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๘ <https://www.nesdc.go.th/wordpress/wp-content/uploads/๒๐๒๕/๑๑/๐๑-รายงานภาวะเศรษฐกิจไทย-ไตรมาส-๓-๒๕๖๘-๑.pdf>

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. “NESDC ECONOMIC REPORT Q๒/๒๐๒๕ ภาวะเศรษฐกิจไทยไตรมาสที่สองและแนวโน้มปี ๒๕๖๘”. ๑๘ สิงหาคม ๒๕๖๘ <https://www.nesdc.go.th/wordpress/wp-content/uploads/๒๐๒๕/๐๘/รายงานภาวะเศรษฐกิจไทย-ไตรมาส-๒-๖๘-รวมเล่ม-๑๘๐๘๒๕๖๘-Final.pdf>

อติวิชญ์ แสงสุวรรณ. ความเหลื่อมล้ำ. กรกฎาคม ๒๕๕๘ <https://prt.parliament.go.th/server/api/core/bitstreams/b๘๕๙๘๑๗f-๓๖๕๕-๔๐๖e-bb๙๖-๔๐๔๑๘๘d๘๒๘๖/content>

อติวิชญ์ แสงสุวรรณ. วินัยการเงินการคลังของรัฐ (ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย). ธันวาคม ๒๕๖๘ <https://prt.parliament.go.th/items/d๙๐๑๔๐๖๗-๒๐๙๑-๔๙bf-๘๕๕๘-e๐dbb๔๔b๕a๐๑>

หน้าว่าง



เอกสารวิชาการ

สนับสนุนงานนิติบัญญัติให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ข้อคำนึงเกี่ยวกับ

การใช้ “อำนาจของรัฐ” ตามกฎหมาย

“นำเงินแผ่นดิน” ไปใช้จ่ายในกิจการของฝ่ายปกครอง



อติวิชัย แสงสุวรรณ

สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
กุมภาพันธ์ ๒๕๖๙

หน้าว่าง

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

ตามหลัก “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” กำหนดให้การบริหารราชการแผ่นดินและการนำเงินไปใช้จ่ายในกิจการของฝ่ายปกครองต้องคำนึงถึงผลสัมฤทธิ์ ประสิทธิภาพ ความคุ้มค่า โปร่งใส การใช้จ่ายเงินแผ่นดินให้มีความสมดุลกับทรัพยากรที่ใช้ อนึ่ง ในการประเมินความคุ้มค่าให้คำนึงถึงภารกิจ ความเป็นไปได้ของภารกิจ และประโยชน์ได้เสียทางสังคมที่เป็นตัวเงินและมีอาจคำนวณเป็นตัวเงินได้ด้วย โดยให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและสำนักงบประมาณร่วมจัดให้มีการประเมินความคุ้มค่าแล้วรายงานคณะรัฐมนตรีต่อไป นอกจากการประเมินความคุ้มค่าโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครองแล้ว ฝ่ายปกครองโดยผู้บริหารหรือฝ่ายบริหารขององค์กรฝ่ายปกครอง จะมีอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายจัดให้มีการประเมินความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของฝ่ายปกครอง เช่น การควบคุมภายใน การวิเคราะห์ต้นทุนในงานบริการสาธารณะ รวมถึงการนำเครื่องมือพัฒนาคุณภาพต่าง ๆ มาใช้ประกอบการประเมินและพัฒนาคุณภาพขององค์กรฝ่ายปกครองเองด้วย

ด้วยการนำเงินแผ่นดินไปใช้จ่ายในกิจการของฝ่ายปกครองนั้น ต้องเป็นไปตาม “หลักเฉพาะของกฎหมายที่อนุญาต” ที่สำคัญประกอบด้วย กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยการโอนงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง และกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ทั้งนี้ หลักกฎหมายดังกล่าวรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติรับรองไว้ ประกอบกับตามกฎกระทรวงฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ยังกำหนดให้การดำเนินการเกี่ยวกับการจัดหาหรือให้สิทธิประโยชน์หรือการให้หรือไม่ให้ทุนการศึกษาเป็นคำสั่งทางปกครอง ฉะนั้น การนำเงินแผ่นดินไปใช้จ่ายในกิจการของฝ่ายปกครอง ย่อมตกอยู่ในบังคับ “หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง” ฝ่ายปกครองจึงจำเป็นต้องพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องในทุกขั้นตอนของกระบวนการงบประมาณ

อย่างไรก็ดี เนื่องจากในการจัดทำบริการสาธารณะของฝ่ายปกครองนั้น จะมีความซับซ้อนแตกต่าง หลากหลายตามลักษณะพื้นที่ สาขาการจัดทำบริการสาธารณะและมาตรฐานวิชาชีพ ฝ่ายนิติบัญญัติจึงตรากฎหมายให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจหน้าที่ “อิสระ” ในการเลือกตั้งดีสินใจใช้ “ดุลพินิจ” ดำเนินกิจการทางปกครองตาม “ข้อเท็จจริง” ใน “ขอบอำนาจ” ขององค์กรฝ่ายปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติ นอกจากนี้ หากฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจที่อยู่ในขอบอำนาจขององค์กรฝ่ายปกครอง ได้แก่ การใช้ดุลพินิจโดยสุจริต ชอบด้วยเหตุผลและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย (ดุลพินิจโดยแท้) ศาลไม่อาจก้าวล่วง หรือศาลมิอาจเข้าไปวินิจฉัยแทรกแซงเสมือนเป็นผู้บังคับบัญชาของฝ่ายปกครองได้ แต่อย่างไรก็ตาม ด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายได้บัญญัติรับรองหลัก “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” กำหนดให้ “การใช้จ่ายเงินงบประมาณมีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อประโยชน์ของประชาชน” ในการใช้อำนาจของรัฐนำเงินแผ่นดินไปใช้จ่ายในกิจการของฝ่ายปกครองนั้น ฝ่ายปกครองควรให้น้ำหนัก หรือ “คำนึงถึง” “ภารกิจหลัก” ของฝ่ายปกครอง” ตาม “ขอบอำนาจ” ที่กฎหมายกำหนดเป็นสำคัญ อนึ่ง ฝ่ายปกครองควรประเมิน “ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ” อย่างสม่ำเสมอตามหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี อันจะเป็นผลให้ “การใช้จ่ายเงินแผ่นดินเกิดผลสัมฤทธิ์ มีประสิทธิภาพสูงสุด เกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชนสืบไป

หน้าว่าง

ข้อคำนึ่งเกี่ยวกับการใช้ “อำนาจของรัฐ” ตามกฎหมาย : “นำเงินแผ่นดิน” ไปใช้จ่ายในกิจการของฝ่ายปกครอง*

อติวิชัย แสงสุวรรณ

กลุ่มงานกฎหมาย ๓ สำนักกฎหมาย

๑. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เนื่องจากการใช้อำนาจของบุคคล คณะบุคคล นิติบุคคลที่เป็นหน่วยงานของรัฐหรือบุคคล คณะบุคคล นิติบุคคลที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจดำเนินกิจการทางปกครองแทนรัฐเป็นการใช้อำนาจของรัฐ ตามกฎหมาย บุคคล คณะบุคคล นิติบุคคลที่ใช้อำนาจของรัฐนั้น ต่างเป็นการใช้อำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมาย ทั้งสิ้น ดังที่บรรศักดิ์ อูวรรณโณ^๑ ได้กล่าวว่า “การกระทำการปกครองไม่ว่าจะเป็นในรูป “นิติกรรมทางปกครอง” หรือ “การกระทำทางกายภาพของฝ่ายปกครอง” ต่างก็เป็นการใช้อำนาจที่มีอยู่ในกฎหมายทั้งสิ้น การใช้ อำนาจดังกล่าวของบุคคล คณะบุคคล นิติบุคคลที่เป็นหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานทางปกครอง หรือองค์กร ฝ่ายปกครองที่มีลักษณะมุ่งผูกพันในทางกฎหมายหรือก่อให้เกิดการเคลื่อนไหวในสิทธิหน้าที่นั้น ฝ่ายปกครองจะต้องถูกควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจตามหลัก “ความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำ ทางปกครอง” หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “การกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย” ซึ่งเป็นองค์ประกอบ สำคัญตามหลักนิติรัฐ^๒ ทั้งนี้ เพื่อควบคุมมิให้หน่วยงานทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจเกินล้าออกนอก เขตของความชอบด้วยกฎหมาย หรือจำกัดการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองมิให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจ ตามอำเภอใจ^๓ อย่างไรก็ดี ในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจนั้น จำเป็นต้องพิจารณาบทบัญญัติของ กฎหมายซึ่งเป็น “แหล่งที่มา” และ “ข้อจำกัด” ของการใช้อำนาจนั้น ประกอบการพิจารณาของ “มูลเหตุ” และ “วัตถุประสงค์” ของการกระทำทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่ได้รับ ความเดือดร้อนหรือเสียหาย จึงจำเป็นต้องพิจารณาเป็นรายกรณีไป

ส่วนการใช้อำนาจของรัฐเพื่อนำเงินแผ่นดินไปใช้จ่ายในการดำเนินกิจการของฝ่ายปกครอง เพื่อจัดทำบริการสาธารณะในด้านต่าง ๆ ก็เช่นเดียวกันนั้น คือ ในการใช้จ่ายเงินแผ่นดินซึ่งถือว่าเป็น “เงินสาธารณะ” (public money) รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้การจ่ายเงินแผ่นดินของรัฐ “จะกระทำได้เฉพาะ

*ความเห็นในรายงานฉบับนี้เป็นความเห็นส่วนตัว สำนักกฎหมายและสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ไม่จำเป็นต้อง เห็นด้วยเสมอไป

^๑บรรศักดิ์ อูวรรณโณ, “แนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง”, *รวมบทความเนื่องในโอกาสครบรอบ ๘๔ ปี ศ.ดร.ประยูร กาญจนกุล*, (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, ๒๕๔๐) ๔.

^๒หลักนิติธรรม หลักนิติรัฐ เรียกร้องให้มีการกำหนดนิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนในรูปของกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป ทั้งนี้ เพื่อที่ประชาชนจะได้คาดหมายได้ล่วงหน้าก่อนที่จะกระทำการใด ๆ ลงไปว่ากฎหมาย ต้องการให้ตนประพฤติปฏิบัติอย่างไร การกำหนดกฎหมายที่มีผลทั่วไปดังกล่าว จะกำหนดโดยองค์กรฝ่ายปกครองไม่ได้ เว้นแต่องค์กรฝ่ายปกครองจะได้รับมอบอำนาจ จากรัฐสภาให้กำหนดกฎหมายในรายละเอียดซึ่งอยู่ในกรอบที่องค์กรนิติบัญญัติได้ตราไว้ล่วงหน้าแล้วในรูปกฎหมายหรือได้รับมอบ อำนาจให้ออกคำสั่งเพื่อที่จะบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายที่ได้ประกาศให้รู้ล่วงหน้าแล้วนั้น, เพิ่มเติมใน วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง,” (การบรรยายหลักสูตรกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ที่ได้รับการรับรองจาก ก.ศ.ป. แล้ว) รุ่นที่ ๑๕ ณ ห้องสัมมนา ๑ ชั้นปี ๑ อาคารศาลปกครอง, ๑๖ กุมภาพันธ์ และ ๒ มีนาคม ๒๕๖๘) ๑๖.

^๓อติวิชัย แสงสุวรรณ, ‘อำนาจการปกครอง องค์กรฝ่ายปกครองและการกระทำทางปกครอง และข้อพิจารณาเกี่ยวกับการ ใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง’ (มีนาคม ๒๕๖๖) <<https://prt.parliament.go.th/server/api/core/bitstreams/ef๗d๘๘๙f๕-od๖๔-๔๖aa-ab๗๖-๒๘dd๐๐๑๑๗๕๘๖/content>> ๒๒ สืบค้นเมื่อ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๙.

ที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมาย” (มาตรา ๑๔๐) และ “รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัด” (มาตรา ๖๒)^๔ ดังนั้น เมื่อรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดได้กำหนดให้การจ่ายเงินแผ่นดินของรัฐ “จะกระทำได้เฉพาะที่ได้ อนุญาตไว้ในกฎหมาย” และในการจัดทำงบประมาณและการบริหารเงินงบประมาณรายจ่าย “รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัด” แต่อย่างไรก็ตาม ด้วยภารกิจทางปกครองที่มีจำนวนมาก สลับซับซ้อน มีข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในหลากหลายพื้นที่และการกระทำทางปกครองนั้นอาจไปกระทบสิทธิ เสรีภาพของประชาชนซึ่งผันเปลี่ยนไปตามกาลเทศะหรือบริบทการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติ มิอาจคาดการณ์และตรากฎหมายล่วงหน้าบังคับในทุกเหตุการณ์และข้อเท็จจริง โดยไม่เปิดช่องให้ฝ่ายปกครอง ออกคำสั่งทางปกครองที่ยุติธรรมแก่ทุกคนในทุกกรณีได้ซึ่งมีอาจกระทำได้ ฝ่ายนิติบัญญัติจึงเปิดช่องให้องค์กร ฝ่ายปกครอง (หน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานทางปกครอง) มีดุลพินิจในการใช้อำนาจดังกล่าวออกกฎ ออกคำสั่งทางปกครองหรือการกระทำอื่นใด รวมไปถึงการนำเงินไปใช้ในกิจการของฝ่ายปกครองซึ่งถือเป็นการกระทำทางปกครองประเภทหนึ่ง ดังคำกล่าวที่ว่า “แม้ดุลพินิจจะเป็นสิ่งชั่วร้าย แต่เป็นสิ่งชั่วร้ายที่จำเป็น” ทั้งนี้ เพื่อให้ฝ่ายปกครองสามารถดำเนินกิจการทางปกครองสนองความต้องการของประชาชนหรือจัดทำบริการ สาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยไม่กระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ^๕

นอกจากนี้ เนื่องจากคำว่า “ดุลพินิจ” ในกฎหมายไทยมีการบัญญัติไว้เฉพาะในส่วนของ วิธีสับัญญัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยบัญญัติคำว่า “เป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ” โดยมีได้มีส่วนสารบัญญัติใดที่บัญญัติเรื่องการ ใช้ดุลพินิจ ด้วยเหตุนี้การแปลความว่า “การใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ” ในกฎหมายวิธีสับัญญัติจึงขาดหลักเกณฑ์ ในทางสารบัญญัติ^๖ อีกทั้ง ด้วยการใช้อำนาจของรัฐนำเงินแผ่นดินไปใช้จ่ายในกิจการของฝ่ายปกครองนั้น

^๔มาตรา ๑๔๐ การจ่ายเงินแผ่นดิน จะกระทำได้เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วย วิธีการงบประมาณ หรือกฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง หรือกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของ รัฐ เว้นแต่ในกรณีจำเป็นรีบด่วนจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีเช่นว่านี้ต้องตั้ง งบประมาณรายจ่ายขาดใช้ในพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือ พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไปจะกระทำได้เฉพาะที่ได้อนุญาต

มาตรา ๖๒ รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคง อย่างยั่งยืนตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และจัดระบบภาษีให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม

กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกรอบการดำเนินการทางการคลังและ งบประมาณของรัฐ การกำหนดวินัยทางการคลังด้านรายได้และรายจ่ายทั้งเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ การบริหารทรัพย์สิน ของรัฐและเงินคงคลัง และการบริหารหนี้สาธารณะ

^๕วราพจน์ วิศรุตพิชญ์, ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานบางประการของกฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ ๕, กรุงเทพฯ: วิทยุชน) ๑๑๙-๑๒๐.

^๖คำว่า “ดุลพินิจ” ในระบบกฎหมายปกครองของเยอรมนีมีการบัญญัติไว้ทั้งในส่วนสารบัญญัติตามมาตรา ๔๐ แห่งรัฐบัญญัติ ว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (Verwaltungsverfahrensgesetz – VwVfG) โดยใช้คำว่า “...การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่จะต้อง เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการให้อำนาจนั้น” และในส่วนวิธีสับัญญัติตามมาตรา ๑๑๔ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครอง (Verwaltungsgerichtsordnung - VwGO) บัญญัติว่า “กรณีที่กฎหมายบัญญัติให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีดุลพินิจ ในกรณีนี้ให้ศาล ตรวจสอบว่า คำสั่งทางปกครองก็ดี หรือการปฏิเสธหรือการละเว้นไม่ออกคำสั่งทางปกครองก็ดีเป็นการขัดกับกฎหมายหรือไม่ หรือมีการ ใช้ดุลพินิจเกินขอบเขตของกฎหมายหรือไม่ หรือมีการใช้ดุลพินิจโดยวิธีการที่ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่เกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองนั้น กรณีที่มีการใช้ดุลพินิจโดยบกพร่องเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองยังสามารถแก้ไขเพิ่มเติมการพิจารณาการใช้ดุลพินิจของตนในชั้นการพิจารณา คดีของศาลได้” ดังนั้น ข้อความคิดว่าด้วยดุลพินิจจึงสอดคล้องกันทั้งในส่วนสารบัญญัติและวิธีสับัญญัติ

ส่วนในกฎหมายไทยมีการบัญญัติไว้เฉพาะในส่วนของวิธีสับัญญัติตามมาตรา ๙ (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยบัญญัติคำว่า “เป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ” แต่ระบบกฎหมายปกครองไทยมิได้มีส่วน สารบัญญัติใดที่บัญญัติเรื่องการ ใช้ดุลพินิจ ด้วยเหตุนี้การแปลความว่า “การใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ” ในกฎหมายวิธีสับัญญัติจึงขาด หลักเกณฑ์ในทางสารบัญญัติ ใน บรรเจิด สิงคะเนติ, “ดุลพินิจ” ตามมาตรา ๔๐ แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (Verwaltungsverfahrensgesetz – VwVfG) ของเยอรมนี ใน *ผลึกความคิด ชีวิตเอกบุญ : หนังสือในโอกาสครบรอบ ๖๐ ปี ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล* ๒๕๖๓, ๑๕๔-๑๖๕.

มิใช่อำนาจของ “ผู้ใช้อำนาจ” (เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือปัจเจกบุคคลที่ใช้อำนาจ) แต่การใช้อำนาจของรัฐนั้นเป็นอำนาจของ “ผู้ทรงอำนาจ” หรือ “ผู้ทรงสิทธิ” ตามกฎหมาย ซึ่งเรียกโดยทั่วไปว่า “หน่วยงานทางปกครอง” หรือ ฝ่ายปกครอง นั้น “ผู้ใช้อำนาจ” จะได้รับมอบอำนาจจากหน่วยงานทางปกครองให้กระทำการตาม “ตำแหน่ง” ที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น เพื่อศึกษาและวิเคราะห์หลักการใช้อำนาจของรัฐตามกฎหมายของหน่วยงานทางปกครอง (ซึ่งมิใช่เรื่องอำนาจของตัวบุคคล)^๗ นำเงินแผ่นดินไปใช้จ่ายในกิจการของฝ่ายปกครองซึ่งจะต้องอยู่ภายใต้ขอบอำนาจและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ตราโดยฝ่ายนิติบัญญัติ เกิดประโยชน์ต่อสังคมหรือประโยชน์ส่วนรวม จึงจำเป็นต้องศึกษา เรื่อง ข้อคำนึงเกี่ยวกับการใช้อำนาจของรัฐเพื่อนำเงินแผ่นดินไปใช้จ่ายในกิจการของฝ่ายปกครอง สำหรับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใช้เป็นข้อมูล องค์ความรู้ทางวิชาการและกฎหมาย อภิปรายและพิจารณาให้ความเห็นชอบ ไม่เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติและญัตติ อันจะเป็นไปตามขอบอำนาจหน้าที่ของสำนักกฎหมายในการสนับสนุนงานวิชาการด้านนิติบัญญัติให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลตามที่กฎหมายบัญญัติต่อไป

๒. หลักในการจัดทำคำของบประมาณของหน่วยรับงบประมาณ

ในรัฐสมัยใหม่ (modern state)^๘ ภารกิจของรัฐหรือฝ่ายปกครองได้มีจำนวนมากและมีความซับซ้อนของภารกิจมากขึ้น ภายใต้หลักนิติรัฐ^๙ (legal state) ฝ่ายปกครองจะอาศัย “กฎหมาย” เป็นเครื่องมือในการดำเนินงานในภารกิจต่าง ๆ เพื่อบรรลุภารกิจและวัตถุประสงค์แห่งรัฐ คือ บริการสาธารณะบรรลุผลโดยใช้อำนาจของรัฐตามกฎหมายกระทำทางปกครอง สำหรับประเทศไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๓ วรรคสองบัญญัติให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญ หน่วยงานของรัฐ “ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม” ในส่วนของการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐนั้น มาตรา ๑๔๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ “งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ” ประกอบมาตรา ๖๒

^๗เอกบุณย์ วงศ์สวัสดิ์, “ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจและผู้ทรงอำนาจในการปกครองรัฐ” ใน *อาจารย์บุชา ๗๐ ปี ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.วราพจน์ วิศรุตพิชญ์*, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา กันยายน ๒๕๖๗) ๓๘๘.

^๘นิโคโลส แมคคิอาเวลลี (Niccolò Machiavelli) เป็นนักปรัชญาคนแรกที่เขียนคำว่า “รัฐ” ในความหมายปัจจุบันลงในหนังสือ “Le Prince” ในปี ค.ศ. ๑๕๓๓ ว่า “รัฐทุกรัฐ ซึ่งเคยมีหรือมีอำนาจเหนือมนุษย์ เคยเป็นหรือเป็นสาธารณรัฐหรือราชอาณาจักร”

(Tous les Etats, toutes les Seigneuries qui eurent et ont commandement sur les hommes, furent et sont ou République ou Principauté) คำว่า รัฐ (Etat) ของแมคคิอาเวลลีได้รับการนิยามและมีความหมายเท่ากับคำว่า สาธารณรัฐ (République) และราชอาณาจักร (Principauté) และรัฐนั้นจะต้องมีอำนาจเหนือมนุษย์ ถ้ารัฐไม่มีอำนาจก็ถือว่าปราศจากความเป็นรัฐ แม้นิยามดังกล่าวก็ยังไม่สมบูรณ์ ถึงกระนั้นก็ตามก็ได้เป็นการเปิดทางแนวความคิดใหม่ของรัฐว่ารัฐควบคู่กับอำนาจของรัฐ

ในยุคต่อมา ฌอง โบแดง (Jean Bodin) ได้เขียนในหนังสือ “สาธารณรัฐใน ๖ บรรพ” (six livres de la République) ซึ่งให้เห็นว่ารัฐจะดำรงอยู่และดำเนินไปได้จะต้องมีอำนาจปกครองสูงสุดในแผ่นดินที่เรียกว่า “อำนาจอธิปไตย” โดยให้นิยามคำดังกล่าวว่า “อำนาจอธิปไตยคืออำนาจสูงสุดเหนือประชาชนในรัฐอื่นไม่ถูกจำกัดหรือยับยั้งโดยกฎหมายใด ๆ ...อำนาจอธิปไตยคืออำนาจเหนือพลเมืองของรัฐ เป็นอำนาจเด็ดขาดและเป็นนิรันดร...” โดยนัยดังกล่าวองค์อธิปัตย์ผู้มีความอำนาจสูงสุดจึงอยู่เหนือกฎหมายเพราะตนเป็นผู้ออกและยกเลิกกฎหมายและกล่าวว่าอำนาจดังกล่าวเป็นของพระมหากษัตริย์ โบแดงได้ใช้คำว่า Etat หรือ รัฐ ในรูปแบบใหม่ แต่ถึงกระนั้นก็ตามก็ยังคงใช้คำว่า Estat ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการแต่งตั้งรูปแบบของการปกครอง เช่น การปกครองแบบมหาชน (un estat populaire) การปกครองแบบพระมหากษัตริย์ (un estat monarchique) การปกครองแบบทรราชย์ (un estat tyrannique) เป็นต้น ใน เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, “แนวความคิดว่าด้วยรัฐ [ตอนที่ ๑]” (๖ มกราคม ๒๕๕๘) <<http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=๒๕๕>> สืบค้นเมื่อ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๙.

^๙แม้คำว่า “นิติรัฐ” จะไม่ปรากฏให้เห็นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แต่หากพิจารณาบทบัญญัติต่าง ๆ ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแล้ว ย่อมจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญรับรองหลักนิติรัฐไว้เช่นเดียวกัน, เพิ่มเติมในวรรคต้น ภาคีรัตน์, “หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง.” (การบรรยายหลักสูตรกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ที่ได้รับการรับรองจาก ก.ศ.ป.แล้ว) รุ่นที่ ๑๕ ณ ห้องสัมมนา ๑ ชั้นปี ๑ อาคารศาลปกครอง, ๑๖ กุมภาพันธ์ และ ๒ มีนาคม ๒๕๖๘) ๑๖.

วรรคหนึ่ง “รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัด” วรรคสอง กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับ “กรอบการดำเนินการทางการคลังและงบประมาณของรัฐ” โดยกฎหมายดังกล่าว “อย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับรายจ่ายทั้งเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ การบริหารทรัพย์สินของรัฐและเงินคงคลัง และการบริหารหนี้สาธารณะ” มาตรา ๑๔๐ “การจ่ายเงินแผ่นดิน จะกระทำได้เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้กฎหมายกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือกฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง หรือกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ..”

ด้วยบัญญัติของรัฐธรรมนูญอันเป็นแม่บทตามหลักนิติรัฐ สร้างกฎกติกาควบคุมการใช้อำนาจ และการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ประกอบด้วยหลักอุดมคติการจัดสรรรายจ่ายของภาครัฐนั้น มีเป้าประสงค์เพื่อก่อรรถประโยชน์ต่อประชาชนโดยส่วนรวมเป็นสำคัญ กฎหมายจึงได้กำหนด “หลักเฉพาะ” ที่เป็นรายจ่ายของแผ่นดินที่ได้กำหนดความสัมพันธ์กับกฎหมายการคลังที่เป็นหลักเฉพาะในการอนุญาตให้จ่ายเงินแผ่นดินต้องมีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ ต้องกระทำด้วยความระมัดระวัง เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนที่เป็นเจ้าของเงินแผ่นดินโดยมีองค์ประกอบร่วมกัน ด้วยหลัก “เฉพาะกฎหมายอนุญาต” เกี่ยวกับการเงินการคลังและการงบประมาณของรัฐที่เป็นแก่นแท้ของ “กฎหมายการคลังมหาชน” การกระทำทางปกครองนั้นเป็นลักษณะการดำเนินกิจการทางปกครองเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์แก่ส่วนรวมและอาจไปกระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชนซึ่งผันเปลี่ยนไปตามกาลเทศะหรือบริบทการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม หากกฎหมายที่ผลบังคับเป็นการทั่วไปและมีความชัดเจน โดยไม่เปิดช่องให้ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองที่ยุติธรรมแก่ทุกคนในทุกกรณีได้ ฝ่ายนิติบัญญัติจำเป็นต้องจำแนกบุคคล สิ่งของ และเหตุการณ์ออกเป็นประเภทแล้วปฏิบัติต่อบุคคล สิ่งของ และเหตุการณ์ประเภทเดียวกันตามหลักการเดียวกันซึ่งแม้จะมีลักษณะร่วมกันอยู่พอที่จะจัดเป็นประเภทเดียวกันได้ แต่หาได้เหมือนกันทุกแง่มุมไม่ ฉะนั้น เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ไม่ละเลยการใช้อำนาจตามอำเภอใจของฝ่ายปกครอง กฎหมายจึงกำหนดให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำหรือไม่ให้กระทำและในบางเรื่องบางกรณีให้ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจอย่างกว้างขวาง และประชาชนยอมสละโอกาสที่จะได้รับความยุติธรรมในทุกกรณีไปบางส่วนเพื่อให้ตนได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาคกับผู้อื่นและเพื่อให้เกิดความมั่นคงในฐานะของตนเพื่อให้ตนได้รับความยุติธรรมในกรณีเฉพาะเรื่องแต่ละกรณี^{๑๐}

ในการพิจารณาเกี่ยวกับ “การนำเงินแผ่นดินไปใช้จ่ายในกิจการของฝ่ายปกครอง” ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐนั้น เนื่องจากกฎหมายการคลังเป็นสหศาสตร์ เกี่ยวข้องกับหลายศาสตร์ เช่น เศรษฐศาสตร์ (วินัยการเงินการคลังของรัฐ การประเมินและวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการ) รัฐศาสตร์ (การบริหารราชการแผ่นดิน นโยบายสาธารณะ ระบบงบประมาณ และหลักการบริหารบ้านเมืองที่ดี) นิติศาสตร์ (กฎหมายการเงินการคลังภาครัฐ กฎหมายวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน) เป็นต้น จึงจำเป็นต้องพิจารณาทั้งขั้นตอนในกระบวนการงบประมาณและระบบงบประมาณ ประกอบหลักบริหารราชการแผ่นดินและศาสตร์เกี่ยวกับการใช้อำนาจ

^{๑๐}อติวิชญ์ แสงสุวรรณ, ‘อำนาจการปกครอง องค์กรฝ่ายปกครองและการกระทำทางปกครอง และข้อพิจารณาเกี่ยวกับการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง’ (๒๕๖๖) <<https://prt.parliament.go.th/server/api/core/bitstreams/ef๗d๘๙๕-๐d๖๔-๔๖๖๖-ab๗๖-๒๘dd๐๐๑๗๕๘๖/content>> ๑๐-๑๘ สืบค้นเมื่อ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๙.

ของฝ่ายปกครองด้วย โดยผู้ศึกษาเห็นว่าในการจัดทำค่าของงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณ ในกระบวนการงบประมาณและตามระบบงบประมาณ มีสาระสำคัญเบื้องต้นที่ควรคำนึง ดังนี้

๒.๑ งบประมาณแผ่นดิน

งบประมาณแผ่นดิน หมายถึง แผนงานได้มาซึ่งรายรับไม่ว่าจะเป็นการจัดเก็บรายได้หรือ การกู้เงินและแผนการใช้จ่ายเงินเพื่อการบริหารประเทศของรัฐบาลในระยะเวลาหนึ่งเพื่อให้บรรลุภารกิจ วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยแผนการได้มาซึ่งรายรับและแผนรายจ่ายมานั้น จะปรากฏในเอกสารงบประมาณ ซึ่งประกอบไปด้วย ยุทธศาสตร์ชาติและนโยบายของรัฐบาล ข้อมูลด้านรายรับ รายจ่าย โครงการและกิจกรรม เป้าหมายและตัวชี้วัดต่าง ๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยรัฐสภาเป็นใช้อำนาจให้คำแนะนำและยินยอม ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมาย^{๑๑} โดยสามารถวิเคราะห์ทั้งงบประมาณตามความหมายทั่วไปได้ ๔ ประการ คือ^{๑๒} (๑) งบประมาณมีลักษณะเป็น “แผน” ปรมาณหรือคาดการณ์ในสิ่งที่จะเกิดขึ้นในอนาคต (๒) งบประมาณเป็นเอกสารทางการเงินอย่างหนึ่ง โดยข้อความนั้นจะกล่าวถึงรายการค่าใช้จ่าย (เช่น เงินเดือน ครุภัณฑ์ ค่าใช้สอย) หรือ วัตถุประสงค์การใช้งบประมาณ (การเศรษฐกิจ การศึกษา การป้องกันประเทศ) โดยมี ตัวเลขแนบอยู่ด้วยทุกรายการหรือทุกวัตถุประสงค์ (๓) งบประมาณเป็นแผนที่กำหนดระยะเวลาแน่นอน ดังนั้น จึงต้องกำหนด “ปีงบประมาณ” ขึ้น โดยทั่วไปปีงบประมาณจะมีระยะเวลาหนึ่งปีเท่านั้น (๔) เนื่องจาก งบประมาณเป็น “แผน” ปรมาณหรือคาดการณ์ในสิ่งที่จะเกิดขึ้นในระหว่างปี ดังนั้น เมื่อมีสถานการณ์ ทางเศรษฐกิจ การเมือง ภัยพิบัติ จึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงงบประมาณระหว่างปี เพื่อให้ งบประมาณสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน เรียกว่า “พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม พ.ศ. ...” โดยรัฐสภาเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบ

ในการจัดสรรรายจ่ายของภาครัฐตามหลักงบประมาณแผ่นดินที่ดี มีเป้าประสงค์ เพื่ออรรถประโยชน์ต่อประชาชนโดยส่วนรวมเป็นสำคัญและกฎหมายได้กำหนดหลักเฉพาะในการอนุญาต ให้จ่ายเงินแผ่นดินต้องมีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ ต้องกระทำด้วยความระมัดระวัง เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด ต่อประชาชนที่เป็นเจ้าของแผ่นดิน แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากงบประมาณเป็นการแปลงทรัพยากรทางการเงิน เป็นเป้าประสงค์ขององค์กรหรือเป้าประสงค์ของมนุษย์ งบประมาณจึงเป็นกลไกของการตัดสินใจเลือกทางเลือกต่าง ๆ รัฐบาลและฝ่ายปกครอง (หน่วยรับงบประมาณ) ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายในการบริหารจัดการงบประมาณนั้น จึงจัดสรรงบประมาณเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าว ประกอบกับความต้องการใช้จ่ายเงินงบประมาณมักมีมากกว่า ความสามารถที่จะจ่ายได้ รัฐบาลและฝ่ายปกครองจึงต้องมีวิธีตัดสินใจว่าควรจะให้ใครและไม่ควรจะให้ใคร ในกระบวนการจัดสรรงบประมาณจึงต้องมีวิธีการทางการเมืองอยู่ด้วย^{๑๓} อีกทั้ง ระบบงบประมาณแผ่นดิน มีด้วยกันหลายประเภท งบประมาณแต่ละประเภทมีวัตถุประสงค์และหลักการแตกต่างกันออกไปและแต่ละประเภท อาจใช้ระบบงบประมาณไม่เหมือนกัน บางประเทศอาจประยุกต์ใช้ระบบงบประมาณมากกว่าหนึ่งประเภทได้

ระบบงบประมาณในแต่ละประเภทถูกออกแบบมาเพื่อเป้าหมายและวิธีปฏิบัติแตกต่างกัน เช่น ระบบงบประมาณบางประเภทเน้นการวางแผน บางประเภทเน้นการควบคุมรายจ่าย บางประเภท

^{๑๑}รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๑ วรรคหนึ่ง “งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ...”

^{๑๒}สุปรียา แก้วละเอียด, *กฎหมายการคลังภาคงบประมาณแผ่นดิน* (กรุงเทพฯ: วิทยุชน ๒๕๖๓) ๘๒-๘๔.

^{๑๓}เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, *การจัดการภาครัฐแนวใหม่* (กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์ จำกัด ๒๕๕๖) ๒๖๐.

เน้นการประเมินผล การใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ เป็นต้น^{๑๔} สำหรับประเทศไทย ภายหลังจากประเทศไทยประสบปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจ ต้องขอความช่วยเหลือทางการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เป็นแรงผลักดันให้มีการปฏิรูประบบราชการและการปฏิรูประบบงบประมาณอย่างจริงจังเพื่อให้งบประมาณแผ่นดินเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๔๒ จึงเห็นชอบแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อมุ่งเน้นการปรับเปลี่ยนบทบาทของภาครัฐไปสู่รูปแบบการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่เน้นการทำงานโดยยึดผลผลิตและผลลัพธ์เป็นหลัก มีความโปร่งใส มีวิธีการที่รวดเร็วคล่องตัว มอบความรับผิดชอบต่อผู้ปฏิบัติ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน เป็นศูนย์กลาง^{๑๕} จึงกำหนดโครงการนำร่องให้นำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานมาทดลองใช้เพื่อที่จะลดความเสี่ยงการดำเนินการปฏิรูประบบงบประมาณทั้งระบบ เนื่องจากหน่วยงานราชการส่วนใหญ่ยังไม่พร้อม

ภายหลังจากที่มีการดำเนินโครงการนำร่องไปแล้ว ปรากฏว่าเกิดปัญหาและอุปสรรคหลายประการ เช่น เป้าหมายบางส่วนยังขาดความชัดเจน ระบบตัวชี้วัดไม่สมบูรณ์ รวมทั้งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณที่จะออกมารองรับระบบงบประมาณแบบใหม่ยังดำเนินการปรับปรุงไม่แล้วเสร็จ สำนักงบประมาณจึงได้ยกเลิกโครงการหน่วยงานนำร่องทั้งหมดตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๔๔ ต่อมารัฐบาลของพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตรได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ ในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิรูประบบงบประมาณใหม่ให้ดำเนินการ ดังนี้^{๑๖}

เร่งรัดการปรับเปลี่ยนกระบวนการจัดทำและจัดสรรงบประมาณให้เป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศ และส่งเสริมให้กระทรวง ทบวง กรมมีบทบาทในการตัดสินใจมากขึ้น พร้อมทั้งจัดให้มีระบบควบคุมตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพและโปร่งใส

นโยบายดังกล่าว สำนักงบประมาณจึงได้ปรับปรุงระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานไปสู่ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting : SPBB) โดยคำนึงถึงความสำเร็จของงานตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ มีการกระจายอำนาจและความรับผิดชอบในการวางแผนการจัดการและบริหารงบประมาณแก่กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งระบุโครงสร้าง ความรับผิดชอบและผู้รับผิดชอบเป้าหมายการให้บริการของกระทรวงและหัวหน้าส่วนราชการรับผิดชอบต่อเป้าหมาย/ผลผลิตของหน่วยงาน ประเทศไทยจึงได้นำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์มาใช้ตั้งแต่การจัดทำงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาจนถึงปัจจุบัน

๒.๒ ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์

หลักการสำคัญของระบบงบประมาณแบบ SPBB^{๑๗} คือ ระบบงบประมาณที่เน้นการใช้ยุทธศาสตร์และนโยบายรัฐบาลเป็นหลักในการจัดการทรัพยากรให้เกิดประสิทธิผล คุ่มค่า และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน โดยเพิ่มบทบาทและความรับผิดชอบของกระทรวง ทบวง กรม ในการบริหาร

^{๑๔}สุปรียา แก้วละเอียต, *กฎหมายการคลังภาคงบประมาณแผ่นดิน* (กรุงเทพฯ: วิญญูชน ๒๕๖๓) ๑๐๗-๑๐๘.

^{๑๕}เรื่องเดียวกัน, ๑๔๔-๑๔๕.

^{๑๖}เรื่องเดียวกัน, ๑๔๖.

^{๑๗}สุปรียา แก้วละเอียต, *กฎหมายงบประมาณของประเทศไทย* (กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๕๖๐) ๑๓๗-๑๔๗.

จัดการงบประมาณ และคำนึงถึงความโปร่งใส ตรวจสอบได้ ทั้งนี้ระบบ SPBB มีหลักการที่สำคัญ ได้แก่ (๑) รัฐบาลสามารถใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรให้เกิดผลสำเร็จตามนโยบาย และให้เห็นผลที่ประชาชนได้รับจากนโยบายนั้น (๒) การบริหารงบประมาณรายจ่ายมุ่งเน้นให้เกิดการใช้จ่ายงบประมาณที่มีประสิทธิภาพ มีประสิทธิผลและมีความโปร่งใส และ (๓) เพิ่มความคล่องตัวในการบริหารงบประมาณให้กับผู้ปฏิบัติ ขณะเดียวกันหน่วยปฏิบัติก็ต้องมีความรับผิดชอบ (accountability) ในการนำงบประมาณไปใช้ให้เกิดผลงาน ตามยุทธศาสตร์และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน โดยผ่านระบบตรวจสอบผลการปฏิบัติงานและผลทางการเงินที่รวดเร็ว ทันสมัย โดยองค์ประกอบที่สำคัญของระบบ SPBB ใน ๕ ประการ ได้แก่ (๑) มุ่งเน้นผลสำเร็จของผลผลิต (output) ผลลัพธ์ (outcome) ตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ (๒) เน้นหลักธรรมาภิบาลที่ดีในการบริหารจัดการทางการเงินการคลัง (๓) การมอบอำนาจการบริหารจัดการงบประมาณ (๔) เพิ่มขอบเขตความครอบคลุมของงบประมาณ (๕) การวางแผนรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง (medium term expenditure) อนึ่ง องค์ประกอบของระบบ SPBB สอดคล้องกับแนวทางสากล โดยแนวปฏิบัติที่ดีทางงบประมาณของ OECD ที่กำหนดว่างบประมาณแผ่นดินควรได้รับการจัดสรรตามยุทธศาสตร์ระยะปานกลางของรัฐบาล (medium-term strategic priorities of government) ซึ่งนำไปสู่การใช้กลไกของการประมาณการงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง นอกจากจะเป็นการส่งเสริมให้มีการจัดลำดับความสำคัญของภารกิจของรัฐและกำหนดเป้าหมายของแต่ละภารกิจที่ชัดเจนมากขึ้นซึ่งจะทำให้การวางแผนการจัดสรรทรัพยากร มีประสิทธิภาพแล้ว ยังเป็นการช่วยรักษาวินัยทางการคลังระยะยาวอีกด้วย ทั้งนี้ ระบบ SPBB ได้กำหนดโครงสร้างไว้ใน ๓ ระดับ คือ ระดับรัฐบาล ระดับกระทรวงและระดับหน่วยงานภายใต้กระทรวง การที่กระทรวงและหน่วยงานในสังกัดมีเป้าหมายของผลผลิตหรือผลลัพธ์ที่ชัดเจนจะทำให้สำนักงบประมาณสามารถเห็นภาพที่ชัดเจนขึ้นว่าหน่วยงานใดมีส่วนช่วยให้บรรลุเป้าหมายยุทธศาสตร์ระดับชาติและมีส่วนช่วยอย่างไร อีกทั้ง อาจทำให้เห็นช่องว่างของงานบางส่วนสำหรับการบรรลุยุทธศาสตร์ระดับชาติ หรือเห็นความซ้ำซ้อนในการดำเนินการของกระทรวงต่าง ๆ ซึ่งจะเป็ปัจจัยช่วยให้การจัดสรรงบประมาณมีประสิทธิภาพมากขึ้นได้ในระดับหนึ่ง

การประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณ ในระบบ SPBB การวัดผลสำเร็จจากการใช้จ่ายงบประมาณเป็นสิ่งสำคัญที่สุด กล่าวคือ เนื่องจากการใช้งบประมาณอย่างคุ้มค่าจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อกระบวนการทำงานของฝ่ายปกครองจะต้องมีประสิทธิภาพและศักยภาพ ดังนั้น การวัดผลสำเร็จจากการใช้งบประมาณจะมีการวัดผล ๒ ลักษณะคือ ลักษณะผลสำเร็จ (result) และลักษณะประสิทธิภาพและศักยภาพของการดำเนินงานเพื่อให้เกิดผลสำเร็จ (performance) สำนักงบประมาณจึงได้นำเครื่องมือวิเคราะห์ระดับความสำเร็จของการดำเนินงานจากการใช้จ่ายงบประมาณ (Performance Assessment Rating Tool: PART) ที่ใช้ในประเศสหรัฐอเมริกามาประยุกต์ใช้กับประเทศไทยเพื่อให้หน่วยงานนำไปใช้ในลักษณะการประเมินผลตนเอง (self evaluation) และสำนักงบประมาณจะวิเคราะห์ผลการประเมินดังกล่าว (assessment) เพื่อเป็นข้อมูลที่สำคัญประกอบการตัดสินใจในกระบวนการจัดการงบประมาณในแต่ละปี และเป็นตัวชี้วัดหนึ่งในการประเมินความคุ้มค่าในการปฏิบัติภารกิจของรัฐตามมาตรา ๒๒ ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๖๒

อย่างไรก็ตาม แม้ระบบ SPBB จะมีข้อดีหลายประการ แต่มีข้อจำกัดที่เป็นปัญหาในทางปฏิบัติบางประการ ได้แก่^{๑๘} การกำหนดเป้าหมายตามยุทธศาสตร์เพื่อการจัดสรรงบประมาณอาจไม่สะท้อนความต้องการของประชาชน การจัดลำดับความสำคัญของยุทธศาสตร์ในการจัดทำงานงบประมาณนั้น ฝ่ายปกครองมักจะไม่ได้นำยุทธศาสตร์ชาติมากำหนดเป็นจุดตั้งต้นเพื่อกำหนดแผนงานกิจกรรมให้สอดคล้องกัน การไม่สามารถกำหนดหน่วยงานหลักในการจัดทำค่าของงบประมาณทำให้การจัดทำค่าของงบประมาณมีความซ้ำซ้อนกัน การขาดการนำเครื่องมือในระบบ SPBB มาใช้ในการคำนวณต้นทุนผลผลิต (out costing) โดยเฉพาะข้อมูลต้นทุนผลผลิตในระดับกิจกรรมหลัก กิจกรรมรอง กิจกรรมสนับสนุนที่ไม่สามารถบันทึกต้นทุนผลผลิตได้ จึงไม่อาจทราบได้ว่า ควรจะสนับสนุนกิจกรรมใดเพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายตัวชี้วัดอย่างมีประสิทธิภาพ มีความคุ้มค่าต่อการดำเนินกิจกรรม นอกจากนี้ ระบบบัญชีการเงินการคลังภาครัฐยังขาดความพร้อมเพื่อให้สอดคล้องกับการบันทึกข้อมูลต้นทุนผลผลิต อีกทั้ง การจัดทำงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณและการพิจารณาของรัฐบาลยังอยู่บนพื้นฐานของระบบงบประมาณแบบแผนงานและแสดงรายการประกอบตัวชี้วัดที่กำหนดผลผลิตบางส่วนยังไม่ชัดเจน โดยเฉพาะตัวชี้วัดเชิงคุณภาพที่มีลักษณะเป็นนามธรรม และประเมินผลได้ยากและไม่สะท้อนเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์อย่างแท้จริง

โดยสรุป การนำระบบ SPBB มาใช้ทำให้การจัดทำงานงบประมาณมีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม โดยระบบงบประมาณจะให้ความสำคัญต่อการกำหนดยุทธศาสตร์ระดับต่างๆ รวมทั้ง ต้องแสดงสถานะการเงินที่สอดคล้องกับนโยบายเศรษฐกิจมหภาค กรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายระยะปานกลางเพื่อการจัดทำงานงบประมาณด้วย โดยการจัดทำงานงบประมาณแผ่นดินในระบบ SPBB แบ่งเป็น ๒ ขั้นตอนย่อย ได้แก่ (๑) การวางแผนงบประมาณ เป็นการสร้างความเชื่อมโยงนโยบายของรัฐบาลเป้าหมายในระดับชาติเศรษฐกิจในภาพรวม (๒) การจัดทำงบประมาณ เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบนโยบายงบประมาณ ทิศทางหรือยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ และวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณแล้วสำนักงานงบประมาณจะมีหนังสือแจ้งให้หน่วยงานจัดทำค่าของงบประมาณตามแนวทางการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยกระทรวงจะแจ้งไปยังหน่วยงานในสังกัดเพื่อจัดทำค่าของงบประมาณ จากนั้นสำนักงานงบประมาณจะพิจารณาและวิเคราะห์ค่าของงบประมาณที่ส่วนราชการเสนอมา เมื่อพิจารณาเรียบร้อยแล้ว สำนักงานงบประมาณจะจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเสนอต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อให้คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ จากนั้นคณะรัฐมนตรีจะเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อรัฐสภาต่อไป

๒.๓ หน่วยรับงบประมาณและฝ่ายปกครอง

ในการพิจารณาการใช้อำนาจของรัฐโดยฝ่ายปกครอง จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพิจารณาความหมายหรือคำนิยามเกี่ยวกับฝ่ายปกครองตามกฎหมายเฉพาะ ทั้งนี้ เนื่องจากคำว่าฝ่ายปกครอง (administration) นั้น จะเป็นคำรวมโดยจะหมายความถึง สิ่งต่าง ๆ รวมทั้งทำสิ่งด้วยกัน^{๑๙} คือ หน่วยงานของรัฐ ฝ่ายบริหาร องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ หน่วยงานอิสระของรัฐ และเจ้าหน้าที่ในสังกัดหน่วยงานอิสระของรัฐ ประกอบกับพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ จะเป็นกฎหมายกลางที่กำหนดหลักการเกี่ยวกับการจัดทำค่าของงบประมาณ กระบวนการพิจารณา

^{๑๘}เรื่องเดียวกัน, ๑๕๐-๑๕๒

^{๑๙}วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, *ข้อความคิดและหลักพื้นฐานบางประการของกฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ ๔, กรุงเทพฯ: วิทยุณูชน, ๒๕๖๕) ๑๕.

งบประมาณของรัฐสภา และการบริหารงบประมาณของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครอง มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว จึงได้บัญญัติ “หน่วยรับงบประมาณ” หมายถึง “หน่วยงานของรัฐที่ขอรับหรือได้รับการจัดสรรงบประมาณ” โดยหน่วยงานของรัฐ หมายความว่า (๑) ส่วนราชการ (๒) รัฐวิสาหกิจ (๓) หน่วยงานของรัฐสภา ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์การกึ่งราชการ (๔) องค์การมหาชน (๕) ทุนหมุนเวียนที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล (องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น) (๖) หน่วยงานอื่นของรัฐตามที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น คำว่า “หน่วยรับงบประมาณ” ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ ซึ่งหมายความถึง “หน่วยงานของรัฐที่ขอรับหรือได้รับการจัดสรรงบประมาณ” จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งใน “ระบบงบประมาณ” ซึ่งประกอบด้วย “จัดทำคำขอตั้งงบประมาณ” “การบริหารงบประมาณ” และ “การควบคุมและตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณ”^{๒๐}

ในความหมาย “หน่วยงานทางปกครอง” “หน่วยงานของรัฐ” หรือ “ฝ่ายปกครอง” ในกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งได้กำหนดค่านิยามของ “ฝ่ายปกครอง” เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนั้น^{๒๑} เช่น ความหมายของปกครองเพื่อการควบคุมตรวจสอบเป็นการให้ความหมายเพื่อวัตถุประสงค์ในการควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองอันมีรากฐานมาจากหลักนิติรัฐที่มุ่งควบคุมตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองที่ใช้อำนาจเหนือประชาชน ด้วยเหตุนี้ ความหมายของฝ่ายปกครองจึง “ค่อนข้างกว้าง” ทั้งนี้ เพื่อให้การควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองในมิติต่าง ๆ ให้ครอบคลุม ดังนั้น คำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่นิยามความหมาย “หน่วยงานทางปกครอง” “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” และคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท และให้หมายรวมถึง “หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทาง” หรือ ความหมายของฝ่ายปกครองเพื่อความรับผิดชอบทางละเมิด เป็นการกำหนดว่ากรณีที่มีการกระทำละเมิดแล้ว “องค์กรฝ่ายปกครอง” ใดบ้างที่หน่วยงานทางปกครองจะต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายโดยตรง ผู้เสียหายจะฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยตรงมิได้ จะต้องฟ้องหน่วยงานที่เจ้าหน้าที่นั้นสังกัดอยู่ ไม่รวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง ในการศึกษาครั้งนี้ เพื่อความหมายของฝ่ายปกครองอยู่ในความหมายของการถูกควบคุมตรวจสอบการนำเงินแผ่นดินไปใช้ในการดำเนินกิจการของฝ่ายปกครอง จึงให้ความหมายของฝ่ายปกครอง คือ “หน่วยงานของรัฐที่ขอรับหรือได้รับการจัดสรรงบประมาณ” ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑

๒.๔ การจัดทำคำขอตั้งงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณ

ในการจัดทำคำขอตั้งงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณต่อรัฐสภานั้น ฝ่ายปกครองต้อง “คำนึงถึงภารกิจ” ประสิทธิภาพและความคุ้มค่าในการใช้จ่ายงบประมาณและเกิดผลสัมฤทธิ์ในการบริหารจัดการภาครัฐ โดยเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณกำหนด กล่าวคือ ตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ กำหนดให้ในการจัดทำงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณเพื่อให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบนั้น “รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือรัฐมนตรีซึ่งกฎหมายกำหนดมีหน้าที่ยื่น

^{๒๐}อติวิชญ์ แสงสุวรรณ, ‘วินัยการเงินการคลังของรัฐ (ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย)’ (พฤศจิกายน ๒๕๖๘)
<<https://prt.parliament.go.th/server/api/core/bitstreams/๗๙๗๒๗๘๘๗-c๔๒๔-๔๘๔๙-๐๐ce-a๘๘๒๔๐b๕๗๕๖๒/content>>
๒๗-๓๐ สืบค้นเมื่อ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๙.

^{๒๑}บรรเจิด สิงคะเนติ, *หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ ๗, กรุงเทพฯ: วิทยุชน ๒๕๖๓) ๔๑-๔๓.

คำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับงบประมาณนั้นต่อผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ” (มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง) ในการยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายตามวรรคหนึ่ง “อย่างน้อยต้องแสดงวัตถุประสงค์ แผนปฏิบัติงาน และแผนการจ่ายงบประมาณ และให้จัดส่งรายงานเกี่ยวกับเงินนอกงบประมาณตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณกำหนดด้วย” (มาตรา ๒๕ วรรคสอง) ทั้งนี้ การจัดทำคำขอของงบประมาณของ “หน่วยรับงบประมาณ” ต้องคำนึงถึง “ภารกิจของหน่วยรับงบประมาณเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความคุ้มค่าในการใช้จ่ายงบประมาณและเกิดผลสัมฤทธิ์ในการบริหารจัดการภาครัฐ” (มาตรา ๒๓) ผู้ศึกษาเห็นว่า มีประเด็นที่ต้องพิจารณา ดังนี้

๒.๔.๑ ภารกิจของหน่วยรับงบประมาณ คำว่า “ภารกิจของหน่วยรับงบประมาณ” นั้น ต้องเป็นภารกิจตามบทบัญญัติที่กฎหมายให้อำนาจ กล่าวคือ ตามหลัก “ความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง” ฝ่ายปกครองจะต้องดำเนินการภายในขอบเขตหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจ โดยหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายนี้ใช้บังคับแก่การกระทำทางปกครองทุกประเภท ไม่ว่าจะ การกระทำนั้น ๆ จะเป็น “ปฏิบัติการทางปกครอง” (administrative real act) หรือเป็น “นิติกรรมทางปกครอง” (administrative juristic act)^{๒๒} ยกตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง “การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานรัฐมนตรี กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ให้ออกเป็นกฎกระทรวงและให้ระบุอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการไว้ในกฎกระทรวงด้วย” วรรคสอง “ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของส่วนราชการตามวรรคหนึ่งเป็นผู้ออกกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการดังกล่าวกฎกระทรวงนั้นเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้” โดยมาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง “(๑) ให้นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจหน้าที่กำกับโดยทั่วไปซึ่งการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อการนี้จะสั่งให้ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และส่วนราชการซึ่งมีหน้าที่ควบคุมราชการส่วนท้องถิ่น...” “(๒) มอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีกำกับการบริหารราชการของกระทรวง หรือทบวงหนึ่งหรือหลายกระทรวงหรือทบวง” มาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ บัญญัติให้กระทรวงการคลัง มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเงินการคลังแผ่นดิน ความว่า

มาตรา ๑๐ กระทรวงการคลัง มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเงินการคลังแผ่นดิน การประเมินราคาทรัพย์สิน การบริหารพัสดุภาครัฐ กิจการเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ ทรัพย์สินของแผ่นดิน ภาษีอากร การรักษาการ กิจการหารายได้ที่รัฐมีอำนาจดำเนินการได้แต่ผู้เดียวตามกฎหมายและไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการอื่น การบริหารหนี้สาธารณะ การบริหารและการพัฒนาวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ และราชการอื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการคลังหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงการคลัง

ในส่วนของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาคตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ กฎหมายกำหนดให้ “ผู้ทรงอำนาจ” หรือ “ผู้ใช้อำนาจ” คือ ส่วนราชการที่อำนาจตามกฎหมายภายใต้การกำกับของรัฐมนตรีเจ้ากระทรวง ยกตัวอย่างเช่น มาตรา ๑๐ กระทรวงการคลัง “มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเงินการคลังแผ่นดิน” หรือ มาตรา ๑๘ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ “มีอำนาจ

^{๒๒}วราจณ์ วิศรุตพิชญ์, “หลักการว่าด้วยการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย” ใน *คู่มือการศึกษาวินิจฉัยกฎหมายปกครอง* (กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา ๒๕๔๕) ๑๓๓-๑๓๓.

หน้าที่เกี่ยวกับการเกษตรกรรม การจัดหาแหล่งน้ำและพัฒนาระบบชลประทาน ส่งเสริมและพัฒนาเกษตรกร ส่งเสริมและพัฒนาระบบสหกรณ์ รวมตลอดทั้งกระบวนการผลิตและสินค้าเกษตรกรรม...” มาตรา ๒๐ กระทรวงคมนาคม “มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการขนส่ง ธุรกิจการขนส่งการวางแผนจราจร และการพัฒนา โครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคม...” สำหรับราชการส่วนท้องถิ่นนั้น ตามหลักการกระจายอำนาจที่ราชการ ส่วนกลางมอบอำนาจในการปกครอง (decentralization) และการจัดทำบริการสาธารณะ (public service preparation) ให้นิติบุคคลอื่นนอกองค์กรของรัฐส่วนกลางซึ่งเรียกว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” โดยท้องถิ่นมีอิสระบางประการเพื่อดำเนินการนั้น คือ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” จะมีสถานะเป็นนิติบุคคล และมีสิทธิ หน้าที่ อำนาจ ภารกิจ รวมถึงความเป็นอิสระจากราชการส่วนกลาง

ด้วยเหตุนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงมีอำนาจตามกฎหมายในเรื่องที่อยู่ ภายใต้ขอบอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารราชการมีความสะดวกรวดเร็ว การจัดทำบริการสาธารณะบางประการสอดคล้องกับความต้องการของพื้นที่โดยประชาชนมีสิทธิเลือกคน ในพื้นที่เข้ามาบริหารราชการ^{๒๓} คำว่า “ภายใต้ขอบอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” คณะกรรมการ กฤษฎีกามีคำวินิจฉัย เรื่องเสร็จแล้วที่ ๑๕๖/๒๕๕๐ ความว่า “โดยที่เทศบาลมีฐานะเป็นนิติบุคคล การดำเนินการในเรื่องใด ๆ ได้ ต้องเป็นเรื่องที่อยู่ในขอบอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้ง องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นนั้นหรือตามที่มีกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น...” ดังนั้น ในการจัดทำคำขอตั้งงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณ “ตามหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบ ด้วยกฎหมาย” หน่วยรับงบประมาณจึงจำเป็นต้องพิจารณา “ขอบอำนาจ” (หน้าที่) ตามภารกิจของหน่วยรับ งบประมาณอันประกอบด้วย “ภารกิจหลัก” ที่ต้องปฏิบัติเพื่อบรรลุตามวัตถุประสงค์ของฝ่ายปกครองและ “ภารกิจลำดับรอง” หรือ “ภารกิจสนับสนุน” เท่าที่จำเป็น ทั้งนี้ “เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความคุ้มค่า ในการใช้จ่ายงบประมาณและเกิดผลสัมฤทธิ์ในการบริหารจัดการภาครัฐ” อันจะสอดคล้องและเป็นไปตามกับ หลัก “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” ตามมาตรา ๖ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหาร กิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ ประกอบมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑

๒.๔.๒ วัตถุประสงค์และเหตุผลในคำขอตั้งงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณ
โดยเจตนารมณ์ของแห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ ตามหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัตินี้ กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณ การบริหารงบประมาณรายจ่ายการควบคุมงบประมาณ รวมถึงการประเมินผลและการรายงานการใช้จ่ายงบประมาณ เพื่อให้กระบวนการจัดสรรงบประมาณของ ประเทศมีลักษณะที่มุ่งเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของงบประมาณเป็นสำคัญและเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและ ความคุ้มค่าในการใช้จ่ายงบประมาณยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ ประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ และพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ กำหนดให้ “รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัด” ในทุกขั้นตอนในกระบวนการงบประมาณ ตั้งแต่การกำหนดนโยบายจัดทำงบประมาณ การจัดทำคำขอของงบประมาณ การบริหารงบประมาณรายจ่าย การควบคุมงบประมาณ และการประเมินผลและการรายงาน และต้องสอดคล้องกับกฎหมายวินัยการเงินการ

^{๒๓} ๖ รัฐวุฒิ คล้ายซ้ำ, *หลักสำคัญเกี่ยวกับกฎหมายมหาชน พร้อมคำพิพากษา คำวินิจฉัย และความเห็นสำคัญ* (กรุงเทพฯ: วิญญูชน ๒๕๖๗) ๑๙-๒๐.

คลังของรัฐ^{๒๔} ทั้งนี้ เนื่องจากรายได้ของรัฐบาลและการใช้จ่ายของภาครัฐถือว่าเป็น “เงินสาธารณะ” (public money) มีเป้าประสงค์ก็เพื่ออรรถประโยชน์ต่อประชาชนโดยส่วนรวม หรือเพื่อ “ประโยชน์ของประชาชนเป็นส่วนใหญ่” เป็นสำคัญ

เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้รับรองหลัก “กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ” โดยกำหนดให้ “รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัด...” ประกอบมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ “การจัดทำงบประมาณ การบริหารงบประมาณรายจ่าย การควบคุมงบประมาณ และการประเมินผลและการรายงานต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้และสอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ” และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ (มาตรา ๓/๑) กำหนดให้การบริหารราชการแผ่นดินต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี การบริหารราชการ การจัดสรรงบประมาณ และการบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ ต้องคำนึงถึง “ผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ” อนึ่ง พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๙ ประกอบมาตรา ๒๐^{๒๕} กำหนดให้ “เพื่อให้การปฏิบัติราชการภายในส่วนราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ” “เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ” ก่อนเริ่มดำเนินงานให้ฝ่ายปกครองแผนปฏิบัติราชการ “กำหนดเป้าหมายแผนการทำงาน ระยะเวลาแล้วเสร็จของงานหรือโครงการ และงบประมาณที่จะต้องใช้ในแต่ละงานหรือโครงการ” ต้องมีรายละเอียดของขั้นตอนระยะเวลาและงบประมาณที่จะต้องใช้ในการดำเนินการของแต่ละขั้นตอน เป้าหมายของภารกิจ ผลสัมฤทธิ์ของภารกิจ และตัวชี้วัดความสำเร็จของภารกิจ” โดย “ต้องเผยแพร่ให้ข้าราชการและประชาชนทราบทั่วกันด้วย” อนึ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติรับรองหลักดังกล่าวไว้ในมาตรา ๗๖^{๒๖}

^{๒๔}อติวิญญู แสงสุวรรณ, ‘วินัยการเงินการคลังของรัฐ (ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย)’ (พฤศจิกายน ๒๕๖๘).

<<https://prt.parliament.go.th/server/api/core/bitstreams/๗๙๗๒๗๘๓๖-c๔๒๔-๔๘๔๙-a๐ce-a๘๒๔๐b๕๗๕๖๒/content๑๕>> สืบค้นเมื่อ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๙, ๑๖.

^{๒๕}มาตรา ๙ การบริหารราชการเพื่อให้เกิดสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ให้ส่วนราชการปฏิบัติดังต่อไปนี้

(๑) ก่อนจะดำเนินการตามภารกิจใด ส่วนราชการต้องจัดทำแผนปฏิบัติราชการไว้เป็นการล่วงหน้า
(๒) การกำหนดแผนปฏิบัติราชการของส่วนราชการตาม (๑) ต้องมีรายละเอียดของขั้นตอนระยะเวลาและงบประมาณที่จะต้องใช้ในการดำเนินการของแต่ละขั้นตอน เป้าหมายของภารกิจผลสัมฤทธิ์ของภารกิจ และตัวชี้วัดความสำเร็จของภารกิจ

(๓) ส่วนราชการต้องจัดให้มีการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติราชการตามหลักเกณฑ์วิธีการที่ส่วนราชการกำหนดขึ้น ซึ่งต้องสอดคล้องกับมาตรฐานที่ ก.พ.ร. กำหนด

(๔) ในกรณีที่การปฏิบัติการกิจ หรือการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติราชการเกิดผลกระทบต่อประชาชน ให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการที่จะต้องดำเนินการแก้ไขหรือบรรเทาผลกระทบนั้น หรือเปลี่ยนแปลงแผนปฏิบัติราชการให้เหมาะสม

มาตรา ๒๐ เพื่อให้การปฏิบัติราชการภายในส่วนราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพให้ส่วนราชการกำหนดเป้าหมาย แผนการทำงาน ระยะเวลาแล้วเสร็จของงานหรือโครงการ และงบประมาณที่จะต้องใช้ในแต่ละงานหรือโครงการ และต้องเผยแพร่ให้ข้าราชการและประชาชนทราบทั่วกันด้วย

^{๒๖}มาตรา ๗๖ รัฐพึงพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดินทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคส่วนท้องถิ่น และงานของรัฐอย่างอื่น ให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยหน่วยงานของรัฐต้องร่วมมือและช่วยเหลือกันในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำบริการสาธารณะและการใช้จ่ายเงินงบประมาณมีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน รวมตลอดทั้งพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีความซื่อสัตย์สุจริต และมีทัศนคติเป็นผู้ให้บริการประชาชนให้เกิดความสะดวกรวดเร็วไม่เลือกปฏิบัติ และปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ

ในส่วนของรัฐธรรมนูญและกฎหมายเฉพาะที่อนุญาตให้ใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน มาตรา ๑๔๐ มาตรา ๑๔๑ มาตรา ๘๑ วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญ กำหนดให้การใช้จ่ายงบประมาณต้องจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติโดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา โดยเป็นไปตามหลักนิติรัฐของรัฐเสรีประชาธิปไตย รัฐที่ปกครองโดยกฎหมายที่ตราขึ้นโดยความยินยอมของประชาชนหรือด้วยความยินยอมของตัวแทนที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนผู้ซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยของรัฐ ประกอบมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ กำหนดให้งบประมาณประจำปีที่เสนอต่อรัฐสภาอย่างน้อยต้องมีเอกสารประกอบด้วย (๑) คำแถลงประกอบงบประมาณแสดงฐานะและนโยบายการคลังและการเงินสาระสำคัญของงบประมาณและความสัมพันธ์ระหว่างรายรับและงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง (๒) รายรับรายจ่ายเปรียบเทียบระหว่างปีที่ล่วงมาแล้วปีปัจจุบันและปีที่ขอตั้งงบประมาณรายจ่าย (๓) คำอธิบายเกี่ยวกับประมาณการรายรับ (๔) คำชี้แจงเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้งซึ่งรวมถึงการแสดงผลสัมฤทธิ์และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการใช้จ่ายงบประมาณและความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ (๕) รายงานเกี่ยวกับสถานะทางการเงินโดยรวมของรัฐวิสาหกิจ (๖) รายงานเกี่ยวกับสถานะเงินนอกงบประมาณและแผนการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณโดยรวมของหน่วยรับงบประมาณ (๗) คำอธิบายเกี่ยวกับหนี้ของรัฐบาลทั้งที่มีอยู่แล้วในปัจจุบันและหนี้ที่เสนอเพิ่มเติม (๘) ผลการดำเนินงานและการใช้จ่ายงบประมาณของปีงบประมาณที่ล่วงมาแล้ว (๙) ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ดังนั้น วัตถุประสงค์และเหตุผลในคำขอตั้งงบประมาณ จึงเป็นหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่สำคัญในการควบคุมและตรวจสอบการนำเงินแผ่นดินไปใช้จ่ายในฝ่ายปกครองให้มีความเหมาะสม คุ่มค่า โดยรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัด เป็นไปตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ ซึ่งกำหนดให้ “...การดำเนินการใด ๆ ของรัฐที่มีผลผูกพันทรัพย์สินหรือก่อให้เกิดภาระทางการคลังแก่รัฐต้องพิจารณาความคุ้มค่า ต้นทุน และผลประโยชน์... ของรัฐด้วย” ทั้งยัง สอดคล้องกับหลักงบประมาณรายจ่ายที่ดีควรมีลักษณะ ข้อมูล รายรับ+รายจ่าย (รายได้+เงินกู้) แผนงานและรายละเอียดโครงการที่ถูกต้อง ครบถ้วน ทุกรายการ อันจะทำให้รัฐสภาเห็นภาพรวมของรายรับและรายจ่าย การพิจารณาให้คำแนะนำและยินยอมของรัฐสภาจะมีประสิทธิภาพและควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณได้ดียิ่งขึ้น

ฉะนั้น ในการกำหนดแผนงานและโครงการเพื่อขอตั้งงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย “หน่วยรับงบประมาณ” จำเป็นต้องวิเคราะห์ “ภารกิจและวัตถุประสงค์” “วิเคราะห์แผนงานและโครงการ” ประกอบกิจกรรมการดำเนินการให้โดยต้องคำนึงถึง “ผลสัมฤทธิ์และความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ” และในส่วนของคำขอตั้งงบประมาณของหน่วยรับงบประมานั้น หน่วยรับงบประมาณต้องจัดทำเหตุผลและเอกสารประกอบคำขอแบบที่กฎหมายกำหนด อีกทั้ง การประเมินและวิเคราะห์โครงการเป็นอีกวิธีหนึ่งในการแสดงการใช้ทรัพยากรไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลภายใต้จุดมุ่งหมายและความต้องการของสังคม เพราะการวิเคราะห์โครงการจะมีการประเมินผลตอบแทน (benefits) และค่าใช้จ่าย (costs) ต่าง ๆ ของแต่ละโครงการ แล้วปรับเป็นตัวร่วม (common denominator) และหากผลตอบแทนมีมากกว่าค่าใช้จ่ายตามที่ได้ปรับแล้ว โครงการนั้นก็จะเป็น

โครงการที่ให้ผลตอบแทนคุ้มค่า ตามหลักวิชาการการวิเคราะห์โครงการจึงมีส่วนช่วยต่อการตัดสินใจที่จะใช้ทรัพยากรไปอย่างมีประสิทธิภาพ^{๒๗}

๒.๔.๓ การประเมินและวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของโครงการ

โดยทั่วไปโครงการที่ดีจะมีลักษณะสำคัญ ๖ ประการ^{๒๘} คือ (๑) มีการกำหนดวัตถุประสงค์ โครงการต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน วัตถุประสงค์ของโครงการหนึ่งๆ อาจจะมีหลายข้อ (๒) มีความเป็นเอกเทศ โครงการแต่ละโครงการจะต้องมีการกำหนดขอบเขตของการดำเนินงานและความรับผิดชอบไว้อย่างชัดเจน (๓) มีการกำหนดรูปแบบและรายละเอียดการดำเนินงานที่สอดคล้องกลมกลืนกัน โครงการหนึ่งๆ จะต้องมีการดำเนินงานต่างๆ ที่สัมพันธ์ต่อเนื่อง กันไปตั้งแต่เริ่มโครงการจนสิ้นสุดโครงการที่เป็นระบบและมีระเบียบ (๔) มีการระบุทรัพยากรต่างๆ ที่จำเป็นในการดำเนินงานทั้งทรัพยากร ด้านบุคคล และแหล่งทรัพยากรที่สนับสนุนโครงการ งบประมาณและแหล่งเงินทุนที่จะนำมาดำเนินงาน (๕) มีการกำหนดระยะเวลาเริ่มต้น และเวลาสิ้นสุดที่แน่นอนโครงการจะต้องมีการกำหนดจุดเริ่มต้น เริ่มโครงการเมื่อใด และจะดำเนินงานต่อไปจนถึงระยะเวลาใด อันเป็นเวลาสิ้นสุดโครงการ จึงไม่ใช่เป็นงานที่ทำประจำไปเรื่อย ๆ แต่มีการกำหนดระยะเวลาไว้อย่างแน่นอน (๖) สามารถนำไปปฏิบัติได้ เป็นโครงการที่สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง ไม่ใช่เป็นโครงการเลื่อนลอยหรือสวยหรู นำไปปฏิบัติไม่ได้ ฉะนั้น ในการจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับงบประมาณ ฝ่ายปกครองจำเป็นต้องประเมินก่อนเริ่มโครงการ (pre-evaluation) ทั้งนี้ เพื่อใช้เป็นเหตุผลในการตัดสินใจเลือกโครงการให้มีความเหมาะสม ความสมเหตุสมผลของการวางแผนดำเนินโครงการ ความเป็นไปได้ของโครงการในการนำโครงการไปปฏิบัติ คุณภาพของโครงการ รวมทั้งตรวจสอบโอกาสที่โครงการนั้นจะประสบความสำเร็จตามเป้าหมาย

การประเมินก่อนเริ่มโครงการมีความเชื่อบนพื้นฐานที่ว่า ถ้าตัวโครงการนั้นได้รับการประเมินว่ามีความเหมาะสม สมเหตุสมผลมีความจำเป็น คุณภาพดี มีความเป็นไปได้ โอกาสที่โครงการจะประสบความสำเร็จก็ย่อมสูง เสมือนว่าโครงการนั้นได้บรรลุผลสำเร็จไปแล้วครึ่งหนึ่ง สำหรับการตัดสินใจเลือกโครงการนี้มีชื่อเรียกต่างกัน ส่วนใหญ่เรียกว่า “การวิเคราะห์โครงการ” คำศัพท์ภาษาอังกฤษ ใช้หลายคำ project appraisal, project analysis ในวงการธุรกิจอุตสาหกรรม เรียกว่า feasibility study หรือ การศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ เป็นต้น ไม่ว่าจะใช้ชื่อใด อย่างไรก็ดี โดยหลักการกว้าง ๆ ของการประเมินก่อนเริ่มโครงการจะเน้นการพิจารณาใน ๓ เรื่อง ดังนี้^{๒๙}

(๑) ความเหมาะสมของโครงการ ประเมินเพื่อวิเคราะห์ปัญหาและความจำเป็นของการทำโครงการ (need assessment) ซึ่งเป็นการตรวจสอบขั้นต้น เพื่อกำหนดปัญหา กำหนดความจำเป็น และเหตุผลที่สำคัญในการริเริ่มโครงการนั้น ๆ ขึ้น และการศึกษาถึงความเป็นไปได้ในการดำเนินโครงการ (feasibility studies) โดยพิจารณาความครอบคลุมความเป็นไปได้ทางเทคนิควิชาการ ความพร้อมทางการบริหารโครงการนั้นให้ลุล่วงไปด้วยดี และความพร้อมในการสนับสนุนทางด้านทรัพยากรหรือความเป็นไปได้

^{๒๗}ประสิทธิ์ ตั้งยั้งศิริ, การวิเคราะห์และการประเมินโครงการ PROJECT ANALYSIS AND APPRAISAL (พิมพ์ครั้งที่ ๗, กรุงเทพฯ : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ๒๕๔๐) ๑๑.

^{๒๘}สมคิด พรหมจ้อย, เทคนิคการประเมินโครงการ (พิมพ์ครั้งที่ ๗ กรุงเทพฯ: จตุพร ดีไซน์ ๒๕๖๓) ๒๘.

^{๒๙}เรื่องเดียวกัน, ๔๘-๔๙.

ทางการเงิน (ถ้าเป็นโครงการทางด้านธุรกิจอุตสาหกรรม ก็จะมีการวิเคราะห์ทางการตลาด รวมทั้งศึกษาความสอดคล้องกับนโยบาย และปัญหา)

(๒) การวิเคราะห์ผลตอบแทนจากการดำเนินโครงการ (return of Investment) โดยทั่ว ๆ ไป พิจารณาจากอัตราผลตอบแทนเสีย (benefit cost ratio) วิเคราะห์จุดคุ้มทุน (break-even analysis) ดูจากอัตราผลตอบแทนการลงทุนดำเนินโครงการ (rate of return) หรือพิจารณาจากการวิเคราะห์ต้นทุน และประสิทธิภาพในการดำเนินงาน (cost effectiveness analysis) และดูจากการวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายและผลกำไร (cost benefit analysis) และดูจากการวิเคราะห์รายจ่าย โดยเปรียบเทียบกับผลประโยชน์ หรือการวิเคราะห์อรรถประโยชน์ (cost-utility analysis) เป็นต้น

(๓) การศึกษาและการคาดคะเนถึงผลประโยชน์หรือสิ่งที่จะเกิดตามมาจากการดำเนินโครงการนั้น (consequence analysis) การศึกษาเชิงคาดคะเนถึงผลที่จะตามมาจากการดำเนินงานยังไม่ค่อยแพร่หลายแต่จะเป็นสิ่งที่มีบทบาทเพิ่มมากขึ้นในอนาคต ส่วนใหญ่จะพิจารณาเพื่อค้นหาแรงต้านทานต่อการดำเนินโครงการเป็นการคาดการณ์เกี่ยวกับผลที่อาจก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อสภาพแวดล้อม ตลอดจนเป็นการรวบรวมข้อมูลเพื่อวิเคราะห์และกำหนดนโยบายสำคัญ ๆ ซึ่งนำไปสู่การดำเนินงานที่บรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

การวิเคราะห์โครงการจึงเป็นอีกวิธีหนึ่งในการแสดงการใช้ทรัพยากรไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ เพราะโครงการเป็นหน่วยกิจกรรมย่อยที่เล็กที่สุดที่สามารถแบ่งแยกเพื่อการวางแผน การวิเคราะห์ และการบริหารได้ อีกทั้ง โครงการที่ควรเป็นโครงการที่สามารถนำไปปฏิบัติจริงได้ (implement ability) และนำไปปฏิบัติแล้วให้ผลตอบแทนที่คุ้มค่า หรือบรรลุภารกิจและวัตถุประสงค์ของฝ่ายปกครอง ดังนั้น การวางแผนส่วนใหญ่จึงเป็นเรื่องของการวิเคราะห์โครงการและการประเมินโครงการเพื่อให้ได้โครงการที่ดี ประกอบกับโครงการและแผนพัฒนาต่างมีความสัมพันธ์ต่อกัน เปรียบเสมือนไม้กับไข^{๓๐} โดยโครงการจะเป็นฐานหรือเค้าโครงที่สำคัญของแผนพัฒนา และเมื่อมีการนำโครงการที่บรรจุไว้ในแผนไปปฏิบัติ จะเกิดผลสนองต่อจุดมุ่งหมายตามที่กำหนดไว้ โครงการจึงเป็นส่วนประกอบที่สำคัญของแผนพัฒนาทุกแผน การนำแผนพัฒนาไปปฏิบัติส่วนใหญ่จึงเป็นเรื่องการนำโครงการไปบรรจุไว้ในแผนปฏิบัตินั่นเอง ดังนั้น หากมีโครงการที่ดีบรรจุไว้ในแผน ก็ย่อมทำให้แผนพัฒนาประเทศบรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนด

ผู้ศึกษาเห็นว่า เมื่อรัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนดให้การใช้จ่ายงบประมาณให้ต้องคำนึงถึง “ผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ” และ “ประสิทธิภาพสูงสุดเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนเป็นสำคัญ” โดยคำว่า “ผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ” นั้น ในทางวิชาการทางเศรษฐศาสตร์และรัฐศาสตร์ (การบริหารรัฐกิจ หรือรัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration - PA)) จะมีหลักเกณฑ์ วิธีการทางวิชาการที่มีมาตรฐานและความเที่ยงสำหรับให้ฝ่ายปกครองนำไปใช้ประเมินก่อนเริ่มโครงการว่ามีความเหมาะสม ได้สัดส่วน (หรือพอสมควรแก่เหตุ) ไม่เลือกปฏิบัติต่อบุคคล^{๓๑} เกิดผลสัมฤทธิ์ มีความจำเป็น คุ้มค่า สมเหตุสมผล มีความเป็นไปได้

^{๓๐}ประสิทธิ์ ตั้งยั้งศิริ, การวิเคราะห์และการประเมินโครงการ PROJECT ANALYSIS AND APPRAISAL (พิมพ์ครั้งที่ ๗, กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ๒๕๔๐) ๙.

^{๓๑}หลักความเสมอภาค เป็นหลักรัฐธรรมนูญที่รับรองสิทธิของบุคคลที่จะเรียกให้องค์กรต่างๆ ของรัฐปฏิบัติต่อตนเท่าเทียมกัน กับที่ปฏิบัติต่อผู้อื่น (Right to equal treatment) หลักรัฐธรรมนูญหลักนี้มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยแทบทุกรัฐ

ที่จะประสบความสำเร็จ ดังนั้น ก่อนเลือกใช้ “ดุลพินิจ”^{๓๒} นำใช้แผ่นดินไปใช้จ่ายในกิจการของฝ่ายปกครอง จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาและวิเคราะห์โครงการตามมาตรฐานวิชาการ อำนาจและหน้าที่ขององค์กร ฝ่ายปกครองและระเบียบขั้นตอนการปฏิบัติราชการ ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินงานบรรลุภารกิจและวัตถุประสงค์ ขององค์กรฝ่ายปกครอง ไม่ขัดต่อกฎหมายหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เกิด “ประสิทธิภาพสูงสุด” เพื่อ “ประโยชน์ของประเทศชาติ” และ “ประชาชนเป็นสำคัญ” โดยไม่กระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือเสรีภาพ ของบุคคลเกินกว่าเหตุ ได้แก่ (๑) การรวบรวมข้อมูล ข้อเรียกร้องของประชาชน สภาพปัญหา ความต้องการ และข้อเท็จจริงในพื้นที่ (๒) วิเคราะห์นโยบาย ภารกิจและวัตถุประสงค์ขององค์กรฝ่ายปกครอง (๓) การวิเคราะห์ ความเป็นไปได้ของโครงการ การวิเคราะห์ผลตอบแทนและผลที่จะได้รับจากแผนงานโครงการ โดยโครงการที่ดี ได้แก่ โครงการที่สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง (implementability) และเมื่อนำไปปฏิบัติแล้วให้ผลคุ้มค่า บรรลุภารกิจ และวัตถุประสงค์ของหน่วยรับงบประมาณ การวางแผนโครงการส่วนใหญ่จึงเป็นเรื่องของการวิเคราะห์และ ประเมินโครงการเพื่อให้มาซึ่งโครงการที่ดีและมีความคุ้มค่าในการดำเนินการ^{๓๓} (๔) จัดทำแผนงาน โครงการ กิจกรรม เป้าประสงค์หรือผลสัมฤทธิ์ที่คาดว่าจะได้รับและกำหนดกรอบวงเงินงบประมาณ (๕) จัดทำคำขอ งบประมาณและเสนอผู้มีอำนาจตามลำดับชั้น โดยการศึกษาและวิเคราะห์โครงการตามมาตรฐานวิชาการและ ระเบียบขั้นตอนของฝ่ายปกครองดังกล่าว อันจะสอดคล้องตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทาง ปกครอง^{๓๔}ของการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองและเจตนารมณ์ของกฎหมายซึ่งโดยทั่วไปจะประกอบด้วย ๓ ขั้นตอนสำคัญ คือ “การตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงในเรื่องที่จะใช้อำนาจ (Constataion de l'existence materielle des faits) การให้ลักษณะกฎหมายแก่ข้อเท็จจริง (Qualification juridique des faits -Subsomption) และการตัดสินใจว่าจะกระทำการหรือไม่และหรือจะกระทำการอย่างไร (decision)”^{๓๕}

๓. หลักในการบริหารงบประมาณรายจ่ายของฝ่ายปกครอง

เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีมีผลใช้บังคับ การบริหารงบประมาณ รายจ่ายถือเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหาร คือ การบริหารงบประมาณรายจ่ายจะเป็นขั้นตอนการใช้

ตามหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญหลักนี้ องค์กรต่างๆ ของรัฐ ต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกัน ในสาระสำคัญอย่างเดียวกัน และปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกัน ในสาระสำคัญแตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละคน การปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญ แตกต่างกันก็ตี การปฏิบัติต่อบุคคล ที่แตกต่างกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกันก็ตี เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล และ ย่อมเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักความเสมอภาคทั้งสิ้น ใน วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, *ข้อความคิดและการพื้นฐานบางประการของกฎหมาย ปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ ๕, กรุงเทพฯ: วิทยุชน ๒๕๖๕) ๕๒.

^{๓๒} “อำนาจดุลพินิจ” คือ อำนาจที่กฎหมายมอบให้ฝ่ายปกครองใช้กระทำการ โดยปล่อยให้ฝ่ายปกครองวินิจฉัยและตัดสินใจ ได้อย่างอิสระว่าในกรณีเฉพาะเรื่องกรณีใดกรณีหนึ่งสมควรที่จะกระทำการหรือไม่ และหากสมควรที่จะกระทำการสมควรที่จะกระทำการ ในกรณีนั้นอย่างไร เช่น สมควรจะออกคำสั่งทางปกครองหรือไม่ และหากสมควรออกคำสั่งทางปกครอง สมควรออกคำสั่งโดยมีความ ใดๆ อย่างไร ดังนั้น แก่นสาระของอำนาจดุลพินิจจึงได้แก่ “เสรีภาพในอันที่จะเลือก” (Freedom of Choice) คือ เลือกวินิจฉัยและตัดสินใจ ว่าในกรณีเฉพาะเรื่องกรณีใดกรณีหนึ่งสมควรที่จะกระทำการหรือดเว้นกระทำการ หากสมควรที่จะกระทำการ สมควรที่จะกระทำการ ใดๆ ไรจึงจะเหมาะสมแก่กรณี ใน วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, *ข้อความคิดและการพื้นฐานบางประการของกฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ ๕, กรุงเทพฯ: วิทยุชน ๒๕๖๕) ๑๒๐. ทั้งนี้ “ฝ่ายปกครองมีอำนาจใช้ดุลพินิจเมื่อกฎหมายให้อำนาจตัดสินใจอย่างอิสระที่จะกระทำอย่างใด อย่างหนึ่งหรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งในบรรดาทางเลือกที่ล้วนชอบด้วยกฎหมาย หากทางเลือกบางประการที่ไม่ชอบกฎหมาย ตรงนั้นไม่ใช่เป็นดุลพินิจ” ใน จิรนิติ หะวานนท์, *คำอธิบายกฎหมายปกครอง (ภาคทั่วไป)* (พิมพ์ครั้งที่ ๘, กรุงเทพฯ: วิทยุชน ๒๕๕๙) ๑๕๙.

^{๓๓}เรื่องเดียวกัน, ๑๔

^{๓๔}การกระทำทางปกครอง หมายถึง ผลผลิตของการใช้อำนาจทางปกครองของรัฐของฝ่ายปกครอง ใน วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, *ข้อความคิดและการพื้นฐานบางประการของกฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ ๕, กรุงเทพฯ: วิทยุชน ๒๕๖๕) ๑๕.

^{๓๕}เรื่องเดียวกัน, ๑๒๔

จ่ายงบประมาณ โดยรัฐบาลจะต้องใช้จ่ายงบประมาณภายในกรอบที่ได้รับอนุมัติ สำหรับขั้นตอนการบริหารงบประมาณรายจ่ายเป็นอำนาจของรัฐบาลและหน่วยรับงบประมาณนั้น มาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ บัญญัติให้ “การบริหารงบประมาณรายจ่ายตามกฎหมายว่าด้วยการงบประมาณรายจ่ายให้เป็นไปตามระเบียบที่ผู้อำนวยการกำหนด” (เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น) กล่าวคือในการบริหารงบประมาณรายจ่ายตามระเบียบที่ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณกำหนดนั้นจะเป็นระเบียบที่กำหนดก่อนที่ฝ่ายปกครองจะพิจารณานำเงินงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้ไปใช้จ่ายและดำเนินการในกิจการของฝ่ายปกครอง โดยการนำเงินงบประมาณไปใช้จ่ายและดำเนินการ ฝ่ายปกครองต้องดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือแนวปฏิบัติที่ฝ่ายปกครองกำหนด ทั้งนี้ เป็นไปตาม “หลักเฉพาะของกฎหมายที่อนุญาต” อันเป็นแก่นแท้ของ “กฎหมายการคลังมหาชน” ที่สำคัญจะประกอบไปด้วย^{๓๖}

(๑) กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย โดยพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายจะเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยวิธีสามัญ มีลักษณะพิเศษยิ่งกว่ากฎหมายการเงินธรรมดาและมีลักษณะเป็นกฎหมายแม้จะเป็น “พระราชบัญญัติ” ก็เพื่อวัตถุประสงค์ให้เป็นที่มาของเจตนารมณ์ให้ได้รับความยินยอมและเห็นชอบจากรัฐสภาตามแบบพิธีเท่านั้น จึงไม่มีลักษณะเป็นกฎหมายตามเนื้อความที่เป็นกฎหมายแต่แต่ประการใด^{๓๗} เพราะมิใช่กฎ ข้อบังคับของรัฐที่กำหนดความประพฤติของบุคคลตามกฎหมาย หรือ จำกัดสิทธิเสรีภาพประชาชน กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายจะประกอบด้วย พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

(๒) กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ได้แก่ กฎหมายที่วางระบบให้มีแผนการเงินประจำปีของรัฐ อันสมบูรณ์สำหรับหน่วยงานของรัฐทั้งหมดให้มีการควบคุมงบประมาณอย่างรัดกุม ให้การจ่ายเงินหรือ ก่อหนี้ผูกพันเป็นไปตามกำลังเงินแผ่นดินตามมาตรการของเงินประจำงวดและให้มีการประมวลบัญชีและรายงานเกี่ยวกับรายรับรายจ่ายของแผ่นดิน ปัจจุบันคือ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑

(๓) กฎหมายว่าด้วยการโอนงบประมาณ เป็นกฎหมายที่กำหนดการโอนรายจ่ายที่กำหนดไว้สำหรับหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณเพื่อไปใช้สำหรับอีกส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่น ในกรณีเช่นนี้จะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติให้โอนหรือนำไปใช้ได้ เนื่องจากถือเป็นการแก้ไขพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้นเอง เช่น พระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. ๒๕๖๓ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นสำหรับใช้จ่ายเงินงบประมาณเพื่อใช้แก้ไขปัญหาการแพร่ระบาดของโรคโควิด ๑๙ เป็นต้น

(๔) กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เป็นกฎหมายที่จัดระบบควบคุมเงินแผ่นดินว่าด้วยเงินคงคลังให้รัดกุม โดยวันทนา เสงสกุล ได้อธิบายความหมายว่า^{๓๘} “เงินคงคลัง หมายถึง ปริมาณเงินที่รัฐบาลมีอยู่ในคลัง ขณะใดขณะหนึ่ง” โดยเงินคงคลังนี้เป็นตัวแปรค่าไร้กระแส (stock variable) ซึ่งปราศจากมิติด้านเวลา (time dimension) ดังนั้น การกล่าวถึงสถิติเงินคงคลังจะต้องระบุว่าเป็นสถิติเมื่อวันเวลาใด หรือ เป็นสถิติ

^{๓๖}ปรีชา สุวรรณทัต, คำอธิบายกรอบวินัยกฎหมายการเงินการคลังมหาชนที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ (วิญญูชน ๒๕๕๓) ๙๔-๙๖.

^{๓๗}ตามความเห็นของศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย เรื่องเดียวกัน, ๙๕.

^{๓๘}รังสรรค์ ชนะพรพันธ์, เงินคงคลังในระบบเศรษฐกิจไทย พร้อมด้วยภาคผนวกว่าด้วยกฎหมายการคลังที่สำคัญ (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๕๒๘) ๗.

“ณ ขณะใดขณะหนึ่ง” และเงินคงคลังนี้จะหมายเจาะจงเฉพาะเงินในคลังแผ่นดินเท่านั้น ตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๙๑ กำหนดให้เงินคงคลังประกอบด้วยเงิน ๒ ประเภทใหญ่ ๆ ดังนี้^{๓๙}

(๔.๑) เงินรายได้แผ่นดิน คือ เงินที่รัฐบาลได้รับชำระไว้โดยไม่มีข้อผูกพันที่ต้องชำระคืน ซึ่งทางราชการได้จำแนก เงินรายได้แผ่นดิน ออกเป็น ๔ ประเภท คือ รายได้จากภาษีอากร รายได้จากการขายสิ่งบริการ รายได้จากรัฐพาณิชย์ รายได้อื่น ๆ เช่น ค่าเสตมป์ผูกอากร ค่าปรับในคดีอาญา และค่าปรับในคดีแพ่ง เป็นต้น

(๔.๒) เงินที่รัฐบาลได้รับชำระโดยมีข้อผูกพันต้องจ่าย ได้แก่ เงินกู้ เงินฝาก เงินขายบิล และเงินหมุนเวียน

เงินคงคลังจึงเป็นเงินผูกพันที่รัฐบาลจะต้องจ่าย อีกทั้ง ข้อผูกพันดังกล่าวจะมีผลให้ตัวเลขเงินคงคลังผันแปรไปได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้อผูกพันที่จะต้องจ่ายเงินขายบิลและจ่ายคืนเงินฝากในบางกรณี นอกจากนี้ การจ่ายเงินของรัฐบาลทั้งในและนอกงบประมาณ ก็จะทำให้เงินคงคลังผันแปรไปได้ ซึ่งจะเร็วหรือช้าขึ้นอยู่กับความสามารถในการจ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ด้วยเหตุนี้ การที่จะพิจารณาฐานะทางการเงินของประเทศนั้น จะพิจารณาตัวเลขเงินคงคลังอย่างเดียวไม่ได้ แต่จะต้องพิจารณาถึงข้อผูกพันในการจ่ายเงินรัฐบาลด้วย

นอกจากนี้ มาตรา ๗ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ กำหนดให้หน่วยรับงบประมาณใช้จ่ายงบประมาณตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายอย่างเคร่งครัด “โดยต้องเป็นไปอย่างประสิทธิภาพสูงสุด” เพื่อประโยชน์ของประเทศไทยชาติและประชาชนเป็นสำคัญ โดยกำหนดให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดและ “หัวหน้าหน่วยรับงบประมาณ” ควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณให้เป็นไปอย่างโปร่งใสและตรวจสอบได้ และให้มีการติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงานเพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณ “เกิดผลสัมฤทธิ์สูงสุด” โดยผู้ศึกษาเห็นว่า มีหลักสำคัญในการบริหารงบประมาณรายจ่ายหรือหลักในการนำเงินแผ่นดินไปใช้จ่ายในกิจการของฝ่ายปกครอง ดังนี้

๓.๑ “ผู้ทรงอำนาจ” หรือ “ผู้ใช้อำนาจ” ในการบริหารงบประมาณรายจ่าย

ตามมาตรา ๓๙ ประกอบมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ กำหนดให้ “หัวหน้าหน่วยรับงบประมาณ” มีหน้าที่ควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายให้เป็นไปตามแผนงบประมาณรายจ่ายที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย โดยหน่วยรับงบประมาณจะจ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพัน ได้แต่เฉพาะที่กฎหมายให้อำนาจ โดยต้องเป็นไปตามแผนปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณที่ได้รับความเห็นชอบจากผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ ประกอบกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการใช้งบประมาณรายจ่าย ยกตัวอย่างเช่น กรณีหน่วยรับงบประมาณนำเงินแผ่นดินไปใช้ในดำเนินการจัดหาพัสดุ หน่วยงานของรัฐมาตรา ๔^{๔๐} แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ จะต้องดำเนินการตามกฎหมายฉบับดังกล่าว มาตรา ๑๕ กำหนดให้ผู้มีอำนาจอนุมัติสั่งซื้อหรือสั่งจ้างพัสดุ โดยวิธีใดตามพระราชบัญญัตินี้จะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งใดและภายในวงเงินเท่าใด ให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด

^{๓๙}ชาญชัย แสวงศักดิ์, *กฎหมายเกี่ยวกับวินัยการเงินการคลังของรัฐ วิธีการงบประมาณและการตรวจเงินแผ่นดิน* (พิมพ์ครั้งที่ ๒, วิญญูชน ๒๕๖๓) ๙๔-๙๖.

^{๔๐}“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ องค์การมหาชน องค์การอิสระ องค์การตามรัฐธรรมนูญหน่วยธุรการของศาล มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ หน่วยงานสังกัดรัฐสภาหรือในกำกับของรัฐสภาหน่วยงานอิสระของรัฐ และหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ทั้งนี้ ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ ข้อ ๖ ประกอบมาตรา ๗ ให้ “หัวหน้าหน่วยงานของรัฐ” หรือ ผู้ที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐมอบอำนาจให้ “ผู้ดำรงตำแหน่งรองลงไปเป็นลำดับ” มีอำนาจในการสั่งการและดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง ทั้งนี้ เพื่อความคล่องตัวในการจัดซื้อจัดจ้าง ในการมอบอำนาจดังกล่าว ให้ผู้มอบอำนาจส่งสำเนาหลักฐานการมอบอำนาจให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินทราบทุกครั้ง หรือพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔ กำหนดให้เงินคงคลังประกอบด้วย “บัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ ๑” และ “บัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ ๒” การส่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังให้เป็นไปตามที่บัญญัติของกฎหมาย^{๔๑} เป็นต้น ประกอบกับตามหลัก “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ”^{๔๒} ซึ่งเป็นหลักย่อยของหลัก “ความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง” ที่กำหนดให้ฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ได้ ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายมอบอำนาจให้แก่ฝ่ายปกครองในการกระทำการนั้น

โดยหลัก “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” นี้ จะมุ่งคุ้มครองปัจเจกชนจากการกระทำของฝ่ายปกครองที่กระทบต่อสิทธิของตนเป็นสำคัญ ขณะที่หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย เรียกร้องแต่เพียงให้ฝ่ายปกครองกระทำการอยู่ในกรอบของกฎหมายเท่านั้น^{๔๓} ตามกฎกระทรวงฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดให้การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้เป็นคำสั่งทางปกครอง

๑. การดำเนินการเกี่ยวกับการจัดหาหรือให้สิทธิประโยชน์ในกรณีดังต่อไปนี้

- (๑) การสั่งรับหรือไม่รับคำเสนอขาย รับจ้าง แลกเปลี่ยน ให้เช่า ซื้อ เช่า หรือให้สิทธิประโยชน์
- (๒) การอนุมัติสั่งซื้อ จ้าง แลกเปลี่ยน เช่า ขาย ให้เช่า หรือให้สิทธิประโยชน์
- (๓) การสั่งยกเลิกกระบวนการพิจารณาข้อเสนอหรือการดำเนินการอื่นใดในลักษณะเดียวกัน
- (๔) การสั่งให้เป็นผู้ทำงาน

๒. การให้หรือไม่ให้ทุนการศึกษา

เมื่อกฎหมายกำหนดให้การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายงบประมาณ (การดำเนินการเกี่ยวกับการจัดหาหรือให้สิทธิประโยชน์) เป็น “คำสั่งทางปกครอง” ในการใช้อำนาจ “บริหารงบประมาณ” หรือการนำเงินงบประมาณแผ่นดินไปใช้จ่ายในกิจการทางปกครอง ฝ่ายปกครองจำเป็นต้องพิจารณาว่า “ผู้ทรงอำนาจ” หรือ “ผู้ทรงสิทธิ” ที่ใช้อำนาจของรัฐตามกฎหมายภายในขอบเขตที่กำหนดในการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน กล่าวคือ ตามหลักเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับ

^{๔๑}ยกตัวอย่างเช่น

มาตรา ๙ การส่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ ๑ ให้เป็นหน้าที่รัฐมนตรีหรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีมอบหมายให้เป็นผู้ส่งจ่ายได้
 มาตรา ๑๐๗ การส่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ ๒ ให้เป็นหน้าที่ของอธิบดีกรมธนารักษ์ หรือผู้ที่อธิบดีกรมธนารักษ์มอบหมาย และเจ้าพนักงานซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งโดยเฉพาะเพื่อการนี้ เป็นผู้ลงลายมือชื่อร่วมกันส่งจ่าย
 มาตรา ๑๑๘ การส่งจ่ายเงินจากคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอให้เป็นหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย และให้ปฏิบัติตามระเบียบของกระทรวงการคลัง ถ้ามีเงินเหลือจ่ายให้ส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ ๑ ตามวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนด
 มาตรา ๑๒ การจ่ายเงินเป็นทุนหรือเป็นทุนหมุนเวียนเพื่อการใด ๆ ให้กระทำได้แต่โดยกฎหมาย

^{๔๒}มาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติว่า “คำสั่งทางปกครองจะต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น”

^{๔๓}วรเจตน์ ภาคีรัตน์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง: หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ ๓, กรุงเทพฯ: วิญญูชน ๒๕๔๙) ๒๔-๒๕.

เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองไว้ในมาตรา ๑๒ ถึงมาตรา ๒๐ และ ในมาตรา ๕ ถึงมาตรา ๘๔ มีสาระสำคัญสรุปได้ ๒ ประการ^{๔๔} คือ *ประการที่หนึ่ง* เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองมาใช้บังคับในเรื่องใดเรื่องหนึ่งต้องเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้น ดังจะเห็นได้จากความในมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่บัญญัติว่า “คำสั่งทางปกครองจะต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น” *ประการที่สอง* เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องต่าง ๆ จะต้องมีความดำรงอยู่ในทางกฎหมาย (legal existence) ในเวลาที่ออกคำสั่งทางปกครอง และทำการออกคำสั่งทางปกครองโดยปฏิบัติตามหลักการดำเนินงานที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ที่ไม่มีอำนาจหน้าที่ที่จะออกได้เลยก็ดี คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ที่จะออกได้ แต่เจ้าหน้าที่นั้นไม่มีความดำรงอยู่ในทางกฎหมายและหรือไม่ปฏิบัติตามหลักการดำเนินงานที่กฎหมายกำหนดก็ดี ย่อมเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่สมบูรณ์คือไม่ชอบด้วยกฎหมาย อนึ่ง เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องใดเรื่องหนึ่งอาจเป็น “เจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจออกคำสั่งทางปกครอง” ในเรื่องนั้น หรือ “เจ้าหน้าที่ผู้รับมอบอำนาจออกคำสั่งทางปกครอง” ในเรื่องนั้นก็ได้ ทั้งนี้โดยปรกติแล้ว กฎหมายที่ก่อตั้งอำนาจออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องใดเรื่องหนึ่งมักกำหนดไว้เสมอว่าให้ผู้ดำรงตำแหน่งใดหรือคณะกรรมการคณะใด เป็นผู้มีความอำนาจออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้น ผู้ดำรงตำแหน่งหรือคณะกรรมการซึ่งกฎหมายฉบับที่ก่อตั้งอำนาจออกคำสั่งทางปกครองกำหนดให้เป็นผู้มีความอำนาจออกคำสั่งนั้นแหละที่เรียกกันว่า “เจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจ”

๓.๒ การบริหารราชการแผ่นดินตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์

ด้วยปัจจัยทางด้านแนวคิดการคลังมหาชนสมัยใหม่ ปัจจัยทางเศรษฐกิจและปัจจัยทางการเมือง และผลพวงจากวิกฤติเศรษฐกิจของไทยในปี ๒๕๔๐^{๔๕} ได้ผลักดันให้เกิดการปฏิรูประบบราชการที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ทำให้เกิดการปฏิรูประบบงบประมาณตามมา โดยเรียกระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์หรือเรียกกันโดยทั่วไปว่า “ระบบ SPBB” คือ เป็นระบบงบประมาณรายจ่ายที่มีลักษณะเฉพาะซึ่งเกิดจากการประยุกต์ใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance Based Budgeting: PBB) ให้เข้ากับบริบทของประเทศไทยในขณะนั้น อีกทั้ง เพื่อให้ระบบงบประมาณแบบใหม่เป็นกลไกและเป็นเครื่องมือที่สำคัญของรัฐบาลในการบริหารประเทศตามทิศทางหรือเป้าหมายที่รัฐบาลต้องการ ประกอบกับด้วยงบประมาณรายจ่ายแผ่นดินเป็นทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดที่จัดสรรให้ “หน่วยรับงบประมาณ” ตามคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา โดยผ่านการควบคุมของ “หน่วยงานของรัฐ” ตามกฎหมายวิธีการงบประมาณและกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐ และให้การบริหารราชการแผ่นดินมีความสอดคล้องและเป็นไปตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ดังกล่าว มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕^{๔๖} จึงบัญญัติให้เพิ่มความ

^{๔๔}วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, *สรุปประมวลความรู้กฎหมายและวิธีพิจารณาคดีปกครอง* (ที่ได้รับการรับรองจาก ก.ศ.ป.แล้ว) รุ่นที่ ๑๕ วันอาทิตย์ที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๖๘ และวันอาทิตย์ที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๖๘ (มูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง และวิทยาลัยการยุติธรรมทางปกครอง ๒๕๖๘) ๔๑.

^{๔๕}เพิ่มเติมในสุปรียา แก้วละเอียด, *กฎหมายงบประมาณประเทศไทย* (กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๕๖๐) ๑๓๓-๑๓๙.

^{๔๖}เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงระบบบริหารราชการเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศและการให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นโดยกำหนดให้การบริหารราชการแนวทางใหม่ต้องมีการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และแผนการปฏิบัติงานเพื่อให้สามารถประเมินผลการปฏิบัติราชการในแต่ละระดับได้อย่างชัดเจน

ในมาตรา ๓/๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ กำหนดให้การบริหารราชการแผ่นดินต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน การบริหารราชการ การจัดสรรงบประมาณ และการบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งต้องคำนึงถึงหลักการ “เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงานการลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงาน”

โดยพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๖ กำหนดหลักในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ประกอบด้วย การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมายใน ๗ ประการ ประกอบด้วย (๑) เกิดประโยชน์สุขของประชาชน (๒) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ (๓) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ (๔) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น (๕) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์ (๖) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ (๗) มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ ประกอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๗๖ ได้รับรองหลักการดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดให้ในการใช้อำนาจของรัฐ “บริหารราชการแผ่นดิน” ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ความว่า

มาตรา ๗๖ รัฐพึงพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดินทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคส่วนท้องถิ่นและงานของรัฐอย่างอื่น ให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยหน่วยงานของรัฐต้องร่วมมือและช่วยเหลือกันในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำบริการสาธารณะและการใช้จ่ายเงินงบประมาณมีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน รวมตลอดทั้งพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีความซื่อสัตย์สุจริต และมีทัศนคติเป็นผู้ให้บริการประชาชนให้เกิดความสะดวก รวดเร็ว ไม่เลือกปฏิบัติ และปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ดี ในการประเมินประสิทธิภาพตามหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ตามมาตรา ๒๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ นั้น กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและสำนักงานงบประมาณ ร่วมกันจัดทำให้มีการประเมินความคุ้มค่าในการปฏิบัติภารกิจของรัฐ เพื่อประโยชน์ในการจัดตั้งงบประมาณในปีถัดไป มาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน “ในการประเมินความคุ้มค่าตามวรรคหนึ่ง ให้คำนึงถึงประเภทและสภาพของแต่ละภารกิจความเป็นไปได้ของภารกิจหรือโครงการที่ดำเนินการ ประโยชน์ที่รัฐและประชาชนจะพึงได้และรายจ่ายที่ต้องเสียไปก่อนและหลังที่ส่วนราชการดำเนินการด้วย” มาตรา ๒๒ วรรคสามแห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน “ความคุ้มค่าตามมาตรา นี้ให้หมายความถึงประโยชน์หรือผลเสียทางสังคม และประโยชน์หรือผลเสียอื่น ซึ่งไม่อาจคำนวณเป็นตัวเงินได้ด้วย” อนึ่ง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือ สศช. เห็นว่า “การประเมินความคุ้มค่า” ตามมาตรา ๒๒ นั้น หมายถึง^{๔๗}

มีกรอบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการกำกับการกำหนดนโยบายและการปฏิบัติราชการ และเพื่อให้กระทรวงสามารถจัดการบริหารงานให้เป็นไปตามเป้าหมายได้ จึงกำหนดให้มีรูปแบบการบริหารใหม่... จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติฉบับนี้

^{๔๗}สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ‘คู่มือการประเมินความคุ้มค่าในการปฏิบัติภารกิจภาครัฐ (ฉบับปรับปรุง พ.ศ. ๒๕๕๓)’ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ๑๖ เม.ย.๒๕๖๘) ๓

การประเมินผลการดำเนินงานภารกิจของภาครัฐว่าสามารถสร้างผลผลิตและผลลัพธ์ได้ตรงตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงใด และมีผลประโยชน์ที่สมดุลกับทรัพยากรที่ใช้หรือไม่ ทั้งนี้ ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นอาจเป็นได้ทั้งผลสำเร็จที่พึงประสงค์ และผลกระทบในทางลบที่เกิดขึ้นแก่ประชาชนและสังคม ทั้งที่สามารถคำนวณเป็นตัวเงินได้และไม่สามารถคำนวณเป็นเงินได้

ตามความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ เห็นว่า^{๔๘} ในการประเมินความคุ้มค่าตามมาตรา ๒๒ จะมุ่งเน้นใน ๓ ด้านคือ (๑) การปฏิบัติตามภารกิจของหน่วยงานหรือของฝ่ายปกครองที่ปฏิบัติตามแผนงาน โครงการอันเกี่ยวกับพันธกิจและยุทธศาสตร์ (๒) ผู้มีส่วนได้เสีย (stakeholders) ของภารกิจ ได้แก่ ฝ่ายปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชน (๓) ความเป็นไปได้ของภารกิจ ประกอบด้วย ประโยชน์ที่พึงได้รับทั้งทางตรงและทางอ้อม ทั้งที่คำนวณเป็นตัวเงินได้ และไม่สามารถคำนวณเป็นตัวเงินได้ ต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายทั้งทางตรงและทางอ้อมทั้งที่คำนวณเป็นตัวเงินได้ และไม่สามารถคำนวณเป็นตัวเงินได้ ทั้งนี้ ในขบวนการปฏิบัติงานเพื่อให้เกิดผลผลิตและบริการนั้นต้องใช้องค์ความรู้ที่มีประสิทธิภาพ (efficiency) คือ ก่อให้เกิดประโยชน์หรือมูลค่ามากกว่า ต้นทุนซึ่งเกิดขึ้นทั้งหมด นอกจากนั้นผลผลิตหรือบริการต้องเป็นไปตามเป้าหมายที่หน่วยงานกำหนดไว้ การใช้ปัจจัยการผลิตจะต้องทำให้เกิดผลผลิตหรือบริการที่สูงสุดทั้งในเชิงคุณภาพและปริมาณ (maximize benefit) ขณะเดียวกันพยายามทำให้ต้นทุนต่ำที่สุด (cost effectiveness) และผลผลิตบริการต้องทำให้องค์กรมีศักยภาพในการแข่งขัน (competitive advantage) โดยผลผลิตบริการจะต้องเป็นผลผลิตบริการที่ตรงตามความต้องการของผู้ใช้บริการ มีการทดแทนได้ยาก ผู้ใช้บริการจำเป็นต้องใช้ในการดำเนินการผลิตบริการและการดำเนินการนั้น หน่วยงานก็จะประสบผลความสำเร็จและอยู่อย่างมั่นคงและยั่งยืน แม้สภาพแวดล้อมทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองในระดับประเทศ และโลกจะเปลี่ยนแปลงไป อย่างไรก็ตาม การวัดความคุ้มค่า จำเป็นต้องพิจารณาทั้งระบบค่านึงถึงการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมด้วย อนึ่ง ในการประเมินความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐตามมาตรา ๒๒ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบแนวทางการประเมินความคุ้มค่าในการปฏิบัติภารกิจภาครัฐตามที่ สศช. เสนอเมื่อวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๔๘ หลังจากนั้น คณะกรรมการตรวจสอบและประเมินผลราชการ (ค.ต.ป.) มีมติเมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๐ เห็นชอบรายงานการประเมินความคุ้มค่าในการปฏิบัติภารกิจของ สศช. ปีงบประมาณ ๒๕๔๙ ตามที่ สศช. เสนอ และเห็นควรให้ขยายผลในหน่วยงานนำร่องที่ภารกิจมีความแตกต่างหลากหลายในปีงบประมาณ ๒๕๕๐ ต่อไป

๓.๓ “การประเมินความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ” เนื่องจากแนวคิดตามหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่มุ่งเน้นและให้ความสำคัญกับภาระรับผิดชอบต่อผลงาน (performance based accountability) มากขึ้น โดยมุ่งประเมินผลผลิต (output) และผลลัพธ์ (outcome) จากการบริหารงานที่เกิดขึ้นว่า เกิดความคุ้มค่าของเงิน (value for money) หรือไม่ รวมทั้งสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้มากน้อยเพียงใด ส่งผลให้ภาครัฐปรับแนวความคิดเกี่ยวกับภาระรับผิดชอบของหน่วยงาน จากเดิม

<https://www.nesdc.go.th/wordpress/wp-content/uploads/๒๐๒๕/๐๔/article_file_๒๐๑๙๑๐๑๘๑๑๑๗๕๗.pdf> สืบค้นเมื่อ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๙.

^{๔๘}มานวิภา อินทรทัต, *คู่มือเทคนิคและวิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่ตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี* (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, พิมพ์ครั้งที่ ๒, กรุงเทพฯ: สหมิตรพริ้นต์ ๒๕๔๙) ๒-๔.

ส่วน “การประเมินความคุ้มค่า” นั้น มาตรา ๒๑ ประกอบมาตรา ๒๒ วรรคหนึ่ง กำหนดให้ “ส่วนราชการ” และ “หน่วยงานภายนอก” (กรมบัญชีกลาง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและสำนักงบประมาณ) จัดให้มีการประเมินความคุ้มค่าในการปฏิบัติภารกิจของรัฐและรายงานต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป ความว่า

มาตรา ๒๑ ให้ส่วนราชการจัดทำบัญชีต้นทุนในงานบริการสาธารณะ แต่ละประเภทขึ้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กรมบัญชีกลางกำหนด

ให้ส่วนราชการคำนวณรายจ่ายต่อหน่วยของงานบริการสาธารณะที่อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการนั้นตามระยะเวลาที่กรมบัญชีกลางกำหนด และรายงานให้สำนักงบประมาณ กรมบัญชีกลาง และ ก.พ.ร. ทราบ

ในกรณีที่จ่ายต่อหน่วยของงานบริการสาธารณะใดของส่วนราชการใดสูงกว่า รายจ่ายต่อหน่วยของงานบริการสาธารณะประเภทและคุณภาพเดียวกันหรือคล้ายคลึงกันของส่วนราชการอื่น ให้ส่วนราชการนั้นจัดทำแผนการลดรายจ่ายต่อหน่วยของงานบริการสาธารณะดังกล่าว เสนอสำนักงบประมาณ กรมบัญชีกลาง และ ก.พ.ร. ทราบ และถ้ามิได้มีข้อทักท้วงประการใดภายในสิบห้าวันก็ให้ส่วนราชการดังกล่าว ถือปฏิบัติตามแผนการลดรายจ่ายนั้นต่อไปได้

มาตรา ๒๒ ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงบประมาณร่วมกันจัดให้มีการประเมินความคุ้มค่าในการปฏิบัติภารกิจของรัฐที่ส่วนราชการ ดำเนินการอยู่เพื่อรายงานคณะรัฐมนตรีสำหรับเป็นแนวทางในการพิจารณาว่าภารกิจใดสมควรจะดำเนินการ ต่อไปหรือยุบเลิก และเพื่อประโยชน์ในการจัดตั้งงบประมาณของส่วนราชการในปีต่อไป ทั้งนี้ตามระยะเวลา ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

ในการประเมินความคุ้มค่าตามวรรคหนึ่ง ให้คำนึงถึงประเภทและสภาพของแต่ละภารกิจ ความเป็นไปได้ของภารกิจหรือโครงการที่ดำเนินการ ประโยชน์ที่รัฐและประชาชนจะพึงได้และรายจ่ายที่ต้อง เสียไปก่อนและหลังที่ส่วนราชการดำเนินการด้วย

ความคุ้มค่าตามมาตรานี้ให้หมายความถึงประโยชน์หรือผลเสียทางสังคม และ ประโยชน์หรือผลเสียอื่น ซึ่งไม่อาจคำนวณเป็นตัวเงินได้ด้วย

ตามหลักเกณฑ์การประเมินความคุ้มค่าในการปฏิบัติตามภารกิจของรัฐของ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (คู่มือการประเมินความคุ้มค่าในการปฏิบัติ ตามภารกิจของรัฐ ตามมาตรา ๒๒ ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖) ได้กำหนดหลักเกณฑ์และกรอบการประเมินความคุ้มค่าในการปฏิบัติงานตามภารกิจของรัฐ ดังนี้

(๑) การประเมินความคุ้มค่าประสิทธิผลการปฏิบัติภารกิจ เป็นการประเมินการ บรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของการปฏิบัติภารกิจ โดยเปรียบเทียบผลที่ได้รับจากการปฏิบัติภารกิจว่ามีความ สอดคล้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และผลที่คาดว่าจะได้รับที่กำหนดไว้ก่อนดำเนินการหรือไม่ โดยพิจารณาจากตัวชี้วัด ๒ ด้าน ได้แก่ การบรรลุวัตถุประสงค์ในการปฏิบัติภารกิจและความพึงพอใจ ต่อผลประโยชน์ที่ได้รับจากผลผลิตหรือบริการ โดยมีขอบเขตและตัวชี้วัดหรือดัชนีชี้วัดผลผลิต ดังนี้

(๑.๑) การบรรลุวัตถุประสงค์ หมายถึง การเปรียบเทียบผลผลิตที่ได้จากการปฏิบัติภารกิจ ซึ่งเป็นได้ทั้งสิ่งของหรือบริการ เทียบกับเป้าหมายและวัตถุประสงค์ในกรอบระยะเวลาที่กำหนดไว้ เพื่อประเมินระดับความสำเร็จในการทำงานว่าสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ ได้เพียงใด รวมทั้งการประเมินด้วยการบรรลุวัตถุประสงค์ในการปฏิบัติภารกิจนั้น มีค่าใช้จ่ายเท่าใด หรือเรียกว่าประสิทธิผลของค่าใช้จ่าย (cost-effectiveness) ด้วย

(๑.๒) ความพึงพอใจ ความพอใจของผู้รับบริการและผู้ใช้ประโยชน์จากผลผลิตและบริการนั้น ๆ โดยผู้ใช้ประโยชน์ อาจหมายถึง ประชาชนหรือหน่วยงานอื่น ที่ได้รับประโยชน์โดยตรง

(๑.๓) ในกรณีที่สามารถประเมินความคุ้มค่าที่เปรียบเทียบกับ cost ได้แก่ benefit-cost ratio ในกรณี กระทรวงด้านเศรษฐกิจ หรือ cost-effectiveness ในกรณีกระทรวงด้านสังคม ก็ควรแสดงผลการวัดเพิ่มเติมด้วย

(๑.๔) การวัดความพึงพอใจของผู้รับบริการและผู้ใช้ประโยชน์จากผลผลิตและบริการนั้น ๆ ทั้งในด้านคุณภาพผลผลิตและการให้บริการ ระยะเวลาที่ใช้ในการได้รับบริการ โดยผู้ใช้ประโยชน์ เน้นการวัดผลประโยชน์ที่กลุ่มเป้าหมายได้รับ จึงจะถือว่าเป็นการวัดผลลัพธ์ (outcome) ในระดับประสิทธิผล แต่ถ้าเน้นการวัดการให้บริการในกระบวนการ (process) ให้แก่กลุ่มเป้าหมาย จะถือว่าเป็นการวัดผลผลิต (output) ในระดับประสิทธิภาพ

(๒) การประเมินความคุ้มค่าประสิทธิภาพการปฏิบัติภารกิจ หมายถึง การประเมินความเหมาะสมสอดคล้องของการใช้ทรัพยากรและกระบวนการทำงาน เพื่อให้ได้มาซึ่งผลผลิตตามวัตถุประสงค์ โดยพิจารณาจากผลผลิตเทียบกับต้นทุนทั้งหมด การจัดหาทรัพยากรที่ได้มาตรฐาน มีค่าใช้จ่ายที่เหมาะสม รวมทั้งมีกระบวนการทำงานที่ประหยัดทรัพยากร ทั้งนี้ ตัวชี้วัดมี ๒ ด้าน ได้แก่ ประสิทธิภาพการผลิตและการประหยัด ดังนี้

(๒.๑) ประสิทธิภาพการผลิต หมายถึง ความสอดคล้องของการใช้ทรัพยากรที่เป็นปัจจัย (input) กระบวนการดำเนินการ (process) และผลผลิต (output) เพื่อให้ได้มาซึ่งผลผลิตตามวัตถุประสงค์ของภารกิจ โดยมีประเด็นในการพิจารณา ๔ กลุ่มหลัก คือ *ประสิทธิภาพการดำเนินงานโดยรวม* ประกอบด้วย ประเด็นย่อย อาทิ การผลิต ผลผลิตโดยใช้ค่าใช้จ่ายน้อยกว่าแผนที่กำหนด หรือผลิตภาพของการใช้ปัจจัยการผลิตสูงกว่าแผนที่กำหนด การรายงานและการปรับปรุงการดำเนินงาน เป็นต้น *การปรับปรุงประสิทธิภาพการดำเนินงาน* ประกอบด้วยประเด็นย่อย อาทิ การมีทางเลือกอื่น ๆ ในการดำเนินงาน การปรับปรุงวิธีการทำงานที่มีอยู่ การใช้เทคโนโลยีและเครื่องจักรแทนคน ความพยายามอย่างต่อเนื่องในการลดต้นทุนปัจจัยการผลิต เป็นต้น *ระบบการจัดการและการปฏิบัติงาน* ประกอบด้วยประเด็นย่อย อาทิ การจัดทำแผนกลยุทธ์ แผนปฏิบัติการ การจัดสรรงบประมาณและทรัพยากร ระบบและกระบวนการในการทำงาน การดำเนินการตรวจสอบและควบคุม เป็นต้น *สิ่งแวดล้อมในการทำงาน* ประกอบด้วยประเด็นย่อย อาทิ การเห็นความสำคัญของประสิทธิภาพ การมุ่งเน้นลูกค้าและการบริการ การมีความเชื่อถือได้ การมีระบบให้กำลังใจและประกาศความดีความชอบ การปฏิบัติงานในแนวทางที่มาจากความเห็นชอบร่วมกัน เป็นต้น

(๒.๒) การประหยัด หมายถึง การได้รับทรัพยากรในปริมาณและคุณภาพที่เหมาะสมด้วยต้นทุนที่ต่ำสุด ซึ่งประเด็นในการประเมิน อาทิ การลดค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติการ ค่าใช้จ่ายในการจัดทำปัจจัยการผลิต เป็นต้น

(๓) การประเมินความคุ้มค่าผลกระทบ หมายถึง ผลอันสืบเนื่องจากการปฏิบัติการ ทั้งที่คาดหวังหรือตั้งใจ และไม่ได้คาดหวัง ทั้งที่เกิดขึ้นระหว่างและภายหลังการปฏิบัติการ ที่อาจกระทบต่อการพัฒนาในมิติอื่น หรือการปฏิบัติการของหน่วยงานอื่น หรือประชาชนทั้งที่เป็นกลุ่มเป้าหมายและกลุ่มอื่น ทั้งในและนอกพื้นที่ การวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานตามภารกิจภาครัฐครอบคลุมถึงผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อม ด้านบวกและด้านลบ ในมิติที่สามารถประเมินในรูปตัวเงินและไม่ใช้ตัวเงิน ดังนี้

(๓.๑) ผลกระทบต่อประชาชน ได้แก่ ผลกระทบที่ประชาชนได้รับจากการดำเนินงานตามภารกิจภาครัฐที่เป็นประโยชน์และความพึงพอใจ เช่น การมีงานทำและการเพิ่มรายได้ให้ประชาชน การพัฒนาศักยภาพและคุณภาพชีวิตประชาชน หรือผลกระทบทางลบ เช่น การสูญเสียอาชีพ/ทรัพย์สิน การเจ็บป่วยจากมลภาวะที่เกิดจากการดำเนินภารกิจ

(๓.๒) ผลกระทบทางสังคม ได้แก่ ผลกระทบที่เกิดขึ้นแก่สังคมจากการดำเนินงานตามภารกิจภาครัฐ ซึ่งรวมถึงการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับโครงสร้างทางสังคม วิถีชีวิต อาชีพ วัฒนธรรม ภูมิปัญญา ชุมชน และการสร้างความเป็นธรรมให้สังคม

(๓.๓) ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม ได้แก่ ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการดำเนินงานตามภารกิจภาครัฐ เช่น ด้านมลภาวะ ด้านทรัพยากรธรรมชาติ ด้านระบบนิเวศ และด้านภูมิสถาปัตยกรรม

(๓.๔) ผลกระทบต่อเศรษฐกิจ ได้แก่ ผลกระทบต่อรายได้ประชาชาติ/การขยายตัวทางเศรษฐกิจ การสร้างความเป็นธรรมและการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (ระดับราคาสินค้า ดุลบัญชีเดินสะพัด ดุลการคลัง การก่อกวนเสถียรภาพ) และการกระจายรายได้

(๓.๕) ผลกระทบด้านอื่น ๆ เช่น ด้านการเมือง และความมั่นคงของประเทศ

๓.๔ ตัวอย่างคำวินิจฉัยคดีพิพาทเกี่ยวกับ “ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ”

แม้การตรวจสอบ “ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ” หากกรณีดังกล่าวไม่ได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ หรือ หาก “ดุลพินิจ” นั้นอยู่ในขอบเขตอำนาจของฝ่ายปกครอง เป็นการใช้ “ดุลพินิจโดยสุจริต” ขอบด้วยเหตุผล เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย^{๕๑} (ดุลพินิจโดยแท้) ของฝ่ายปกครอง

^{๕๑}คำว่า “ดุลพินิจ” ในระบบกฎหมายปกครองของเยอรมนีมีการบัญญัติไว้ทั้งในส่วนสารบัญญัติตามมาตรา ๔๐ แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (Verwaltungsverfahrensgesetz – VwVfG) ใช้คำว่า “...การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่จะต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการให้อำนาจนั้น” และในส่วนวิธีสบัญญัติตามมาตรา ๑๑๔ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครอง (Verwaltungsgerichtsordnung - VwGO) บัญญัติว่า “กรณีที่กฎหมายบัญญัติให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีดุลพินิจ ในกรณีนี้ให้ศาลตรวจสอบว่า คำสั่งทางปกครองก็ดี หรือการปฏิเสธหรือการละเว้นไม่ออกคำสั่งทางปกครองก็ดีเป็นการขัดกับกฎหมายหรือไม่ หรือมีการใช้ดุลพินิจเกินขอบเขตของกฎหมายหรือไม่ หรือมีการใช้ดุลพินิจโดยวิธีการที่ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่เกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองนั้น กรณีที่มีการใช้ดุลพินิจโดยบกพร่องเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองยังสามารถแก้ไขเพิ่มเติมการพิจารณาการใช้ดุลพินิจของตนในชั้นการพิจารณาคดีของศาลได้” ดังนั้น ข้อความคิดว่าด้วยดุลพินิจจึงสอดคล้องกันทั้งในส่วนสารบัญญัติและวิธีสบัญญัติ

แต่ในขณะที่ระบบกฎหมายของไทยมีการบัญญัติไว้เฉพาะในส่วนของวิธีสบัญญัติตามมาตรา ๙ (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาความปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยบัญญัติคำว่า “เป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ” แต่ระบบกฎหมายปกครองไทย

ศาลไม่อาจก้าวล่วง แต่หากฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจโดยไม่มีพยานหลักฐานสนับสนุนเพียงพอหรือไม่สุจริต มิชอบด้วยเจตนารมณ์ของกฎหมาย ศาลจึงมีอำนาจตรวจสอบดุลพินิจของฝ่ายปกครองนั้นได้ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๔๖-๖๔๗/๒๕๑๐) ในส่วนของการตรวจสอบความไม่ชอบด้วยกฎหมายในคดีพิพาทที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง (กรณีนิติกรรมทางปกครองออกไปโดยฝ่าฝืนกฎหมาย เหตุที่ใช้อ้างในการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง) อาจแยกออกเป็น^{๕๒} “เหตุความไม่ชอบด้วยกฎหมายภายนอก” ได้แก่ นิติกรรมทางปกครองออกไปโดยปราศจากอำนาจ นิติกรรมทางปกครองออกไปโดยผิดแบบ นิติกรรมทางปกครองออกไปโดยผิดขั้นตอนหรือวิธีการหรือผิดระเบียบแบบแผนของทางราชการ “เหตุความไม่ชอบด้วยกฎหมายภายใน” ได้แก่ นิติกรรมทางปกครองออกไปโดยฝ่าฝืนกฎหมาย นิติกรรมทางปกครองออกไปโดยบิดเบือนอำนาจหรือวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ทั้งนี้ ต้องค้นหาความตั้งใจของฝ่ายปกครอง

ในการตรวจสอบเหตุความไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ศาลจะตรวจสอบเหตุความไม่ชอบด้วยกฎหมายภายนอกก่อนแล้วจึงจะพิจารณาเหตุความไม่ชอบด้วยกฎหมายภายในต่อไป อนึ่ง เมื่อศาลตรวจพบเหตุความไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ศาลมีอำนาจเลือกเหตุความไม่ชอบด้วยกฎหมายเพื่อเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองนั้น ทั้งนี้ ตามที่ศาลจะเห็นว่าเหมาะสม และถ้าพบเหตุความไม่ชอบด้วยกฎหมายหลายเหตุ ศาลจะยกเหตุความไม่ชอบด้วยกฎหมายเพียงเหตุเดียวขึ้นอ้างเพื่อเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองนั้นก็ได้ ทั้งนี้ เป็นไปตาม “หลักการประหยัดเหตุผลในการพิพากษา” (le principe de l'economie des moyens) อย่างไรก็ดี ศาลจะยกเหตุความไม่ชอบด้วยกฎหมายหลายเหตุขึ้นอ้างประกอบกันเพื่อให้เหตุผลในการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองนั้นหนักแน่นขึ้นและเป็นการให้ความรู้และหลักในการปฏิบัติราชการต่อฝ่ายปกครองก็ได้ ในกรณีที่ศาลพบทั้งเหตุความไม่ชอบด้วยกฎหมายภายนอกและภายในศาลควรที่จะเลือกเหตุความไม่ชอบด้วยกฎหมายภายใน ไม่ว่าจะเป็กรณีที่นิติกรรมทางปกครองออกไปโดยฝ่าฝืนกฎหมาย (la violation de la loi) หรือกรณีที่นิติกรรมปกครองออกไปโดยบิดเบือนอำนาจหรือขั้นตอนหรือวิธีการ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงให้ฝ่ายปกครองกลับไปออกกฎหรือคำสั่งทางปกครองฉบับใหม่ โดยเพียงแต่แก้ไขแบบหรือผู้มีอำนาจออกกฎหรือคำสั่งเท่านั้นแต่เนื้อหาของกฎหรือคำสั่งยังคงเดิม สุดท้ายก็อาจมีการนำนิติกรรมที่เป็น “วัตถุแห่งคดี” ดังกล่าวมาฟ้องขอให้ศาลพิจารณาพิพากษาใหม่และศาลก็ต้องพิพากษาเพิกถอนนิติกรรมนั้น อีกครั้งหนึ่ง

ยกตัวอย่างคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๑๑/๒๕๖๐ การที่ฝ่ายปกครองจะก่อสร้างหรือไม่ก่อสร้างคลองส่งน้ำเพิ่มเติมต่อจากคลองส่งน้ำสายใหญ่ฝั่งซ้าย สายที่ ๒ เพื่อปล่อยน้ำลงสู่ทะเลสาบสงขลาเป็นดุลพินิจที่ฝ่ายปกครองต้องพิจารณาโดยรอบคอบ เนื่องจากต้องใช้งบประมาณและมีขั้นตอนในการดำเนินการต่าง ๆ ตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์กำหนดไว้ และรวมถึงการใช้ดุลพินิจในการเร่งรัดให้มีความสำคัญและความเร่งรีบของแต่ละโครงการซึ่งเป็นดุลพินิจโดยแท้ของฝ่ายปกครองที่ศาลไม่สามารถเข้าไปวินิจฉัยแทรกแซงเสมือนเป็นผู้บังคับบัญชาของฝ่ายปกครองได้ (หากวัตถุที่พิพาทเป็นเรื่อง

มิได้มีส่วนสารบัญญัติใดที่บัญญัติเรื่องการใช้อดุลพินิจ ด้วยเหตุนี้การแปลความว่า “การใช้อดุลพินิจโดยมิชอบ” ในกฎหมายวิธีสบัญญัติจึงขาดหลักเกณฑ์ในทางสารบัญญัติ ใน บรรเจิด สิงคะเนติ, “ดุลพินิจ” ตามมาตรา ๔๐ แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (Verwaltungsverfahrensgesetz – VwVfG) ของเยอรมนี” ในผลึกความคิด ชีวิตเอกบุญ : หนังสือในโอกาสครบรอบ ๖๐ ปี ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล ๒๕๖๓ (ม.ป.พ.) ๑๕๔-๑๖๕.

^{๕๒}ประสาธ พงษ์สุวรรณ, “หลักกฎหมายที่สำคัญบางประการในการเพิกถอนคดีฟ้องเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง” ใน ๖๐ ปี ความมุ่งมั่นของคน ตัวตนของอาจารย์วรพจน์, ๒๕๕๗ (กรุงเทพฯ ; โรงพิมพ์เดือนตุลา) ๑๘๔-๑๘๕.

ในทางปกครอง ย่อมเป็นเรื่องที่อยู่ในแดนของ “ดุลพินิจโดยแท้” ที่ศาลปกครองจะไม่เข้าไปควบคุมตรวจสอบ มิฉะนั้นก็จะเท่ากับว่าศาลปกครองได้ก้าวล่วงเข้าไปใช้ดุลพินิจแทนฝ่ายปกครองเสียเอง)

แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจาก “กฎเกณฑ์ทางการคลัง” และกฎเกณฑ์ตามหลัก “วินัยการเงินการคลังของรัฐ” มีข้อขัดแย้งทั้งในทางเศรษฐศาสตร์ รัฐศาสตร์ และนิติศาสตร์ และฝ่ายปกครองขาดการนำเครื่องมือในระบบ SPBB มาใช้ในการคำนวณต้นทุนการผลิต (out costing) โดยเฉพาะระบบบัญชีการเงินการคลังภาครัฐที่ยังขาดความพร้อมในการบันทึกกิจกรรมเพื่อให้สอดคล้องต่อการบันทึกข้อมูลต้นทุนการผลิตในระดับกิจกรรมหลัก กิจกรรมรอง หรือกิจกรรมสนับสนุน อันทำให้ไม่สามารถบันทึกต้นทุนการผลิตและไม่อาจทราบได้ว่า ควรจะสนับสนุนกิจกรรมใดเพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายตัวชี้วัดอย่างมีประสิทธิภาพที่มีความคุ้มค่าต่อการดำเนินกิจกรรม การประเมิน “ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ” จึงจำเป็นต้องพิจารณาข้อเท็จจริงเป็นรายกรณีไป ดังตัวอย่างคำพิพากษาศาลเกี่ยวกับความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ เช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๑๐/๒๕๖๘ เห็นว่า เทศบาลซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลังและมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๘๒ และมาตรา ๒๘๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่ใช้บังคับในขณะนั้นและมีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมการท่องเที่ยวตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๖ (๘) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบกับมาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง (๙) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ อันทำให้มีอำนาจดำเนินงานโครงการดังกล่าวได้โดยชอบด้วยกฎหมาย แต่อย่างไรก็ตาม ในการดำเนินงานตามโครงการจัดงานโลกทะเลนั้น เทศบาลย่อมมีหน้าที่ที่จะต้องจัดทำกิจกรรมให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของโครงการและมีการเบิกจ่ายเงินงบประมาณในแต่ละกิจกรรมเท่าที่จำเป็นและประหยัด โดยคำนึงถึงฐานะการคลังของตนเป็นสำคัญตามข้อ ๖๗ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ (ใช้บังคับขณะนั้น) ประกอบกับหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๓๑๓.๔/ว ๑๓๔๗ ลงวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๕๑ เรื่อง ค่าใช้จ่ายในการจัดงานต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะของเทศบาลเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนอย่างแท้จริง

เมื่อการดำเนินโครงการจัดงานโลกทะเลที่พิพาทที่ผู้ฟ้องคดีได้จัดให้มีกิจกรรมภาคกลางคืน ซึ่งเป็นการแสดงดนตรีของศิลปิน และเบิกค่าใช้จ่ายเป็นเงินค่าการแสดงจำนวน ๑๖๖,๐๐๐ บาท นั้น เห็นได้ว่า การจัดกิจกรรมการแสดงดนตรีดังกล่าวมีลักษณะเป็นกิจกรรมที่มุ่งเน้นให้ความบันเทิงเฉพาะแก่ผู้เข้าร่วมชมการแสดงดนตรีของศิลปิน มิได้เป็นการส่งเสริมการท่องเที่ยวสู่ระดับสากล ส่งเสริมรายได้ให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทางทะเลโดยตรง กิจกรรมดังกล่าวจึงมิใช่เป็นกิจกรรมที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของโครงการ และหากเทศบาลไม่จัดให้มีกิจกรรมการแสดงดนตรี โดยจัดเพียงกิจกรรมที่มีอยู่แล้ว เช่น กิจกรรมการทำความสะอาด การแข่งขันเรือคายัค การแข่งขันมวยทะเล และการแข่งขันการตกปลา ซึ่งเป็นกิจกรรมที่ส่งเสริมการท่องเที่ยว ส่งเสริมรายได้ให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและ

สิ่งแวดล้อมทางทะเล ก็สามารถจะทำให้การดำเนินโครงการจัดงานโลกทะเลบรรลุล่วงวัตถุประสงค์ได้ ดังนั้น การเบิกจ่ายเงินงบประมาณตามโครงการในส่วนที่เป็นค่าใช้จ่ายการแสดงดนตรีของศิลปิน จึงเป็นการเบิกจ่ายเงินงบประมาณที่ไม่คำนึงถึงความจำเป็นและความประหยัดตามข้อ ๖๗ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงินและการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ ประกอบกับหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๓๑๓.๔/ว ๑๓๔๗ ลงวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๔๑ เรื่อง ค่าใช้จ่ายในการจัดงานต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดที่เห็นพ้องด้วยกับความเห็นของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดเพื่อหาตัวผู้รับผิดชอบใช้เงินจำนวน ๑๖๖,๐๐๐ บาท ส่งคืนคลังของเทศบาล จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

หรือคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๒๕๙/๒๕๖๕ การจัดกิจกรรมตามโครงการสืบสานประเพณีดีกับตาตไรเทโว ที่ศาลเห็นว่าในส่วนของกิจกรรมพิธีการทางศาสนา และการแข่งขันกีฬาพื้นบ้านถือว่าสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของโครงการ แต่การจ้างวงดนตรี นักร้อง ดารา การแสดงมายากล และควงกระบองไฟนั้น ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของโครงการ รวมทั้งไม่เป็นการเบิกจ่ายที่จำเป็นและประหยัด หรือคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. ๔๙/๒๕๖๘ เกี่ยวกับการจัดโครงการสัมมนาสมาชิกกลุ่มแม่บ้าน อบจ. ซึ่งศาลเห็นว่า เสื่อยูนิฟอร์มมิใช่วัสดุหรืออุปกรณ์ที่สำคัญและจำเป็นต่อการจัดสัมมนา แม้ไม่มีเสื่อยูนิฟอร์มการสัมมนาก็บรรลุผลได้ หรือ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. ๓๒๗/๒๕๖๗ เกี่ยวกับการจัดงานประเพณีสงกรานต์ ศาลวินิจฉัยว่า การเบิกจ่ายเงินงบประมาณเป็นค่าจัดซื้อข้าวสารและอาหารแห้งเพื่อนำมาจัดเป็นถุงยังชีพมอบให้ผู้สูงอายุเป็นของขวัญในประเพณีสงกรานต์ ยังอยู่ในขอบเขตและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดงานดังกล่าว และถือเป็นการสงเคราะห์ผู้สูงอายุอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของ อบต. เท่าที่จำเป็นและประหยัด โดยคำนึงถึงฐานะการคลังของ อบต. ตามงบประมาณที่ตั้งไว้แล้ว หรือคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๖๕/๒๕๖๘ กรณีการจ้างนักร้อง แดนเซอร์ และดนตรี ในโครงการจัดงานประเพณีวันสงกรานต์ ซึ่งศาลวินิจฉัยว่าเป็นค่าใช้จ่ายที่ไม่จำเป็นและไม่ประหยัด ใดๆก็ดี เมื่อในการจัดงานประเพณีสงกรานต์ดังกล่าว มีผู้เข้าร่วมงานเป็นจำนวนมาก อีกทั้งได้รับคำชมและความสนใจจากผู้เข้าร่วมงานเป็นอย่างมาก ซึ่งอาจเห็นได้ว่า การจัดจ้างหรือจัดกิจกรรมดังกล่าวข้างต้นเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้มีผู้เข้าร่วมงานเป็นจำนวนมาก ซึ่งส่งผลให้มีการซื้อสินค้าหรือบริการในงานดังกล่าวอันเป็นการส่งเสริมเศรษฐกิจในชุมชน และเป็นการส่งเสริมการท่องเที่ยวซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่อย่างหนึ่ง เมื่อไม่ปรากฏว่ามีการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ศาลจึงลดค่าสินไหมทดแทนลงครึ่งหนึ่ง

ผู้ศึกษาเห็นว่า เนื่องจากหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง เป็นหลักการพื้นฐานในการควบคุมการใช้อำนาจของรัฐตามกฎหมายของฝ่ายปกครอง โดยมีหลักการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายใน ๒ รูปแบบ^{๕๓} คือ (๑) หลักความชอบด้วยกฎหมายในทางนิติบัญญัติหรือในทางรูปแบบ และ (๒) หลักความชอบด้วยกฎหมายในทางสารบัญญัติหรือในทางเนื้อหา โดยในส่วนของ การควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินซึ่งเป็น “เงินสาธารณะ” และมีอยู่ “อย่างจำกัด” ประกอบการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของรัฐที่มีอยู่อย่างจำกัดนั้น มีปัจจัยการทางการเมือง นโยบายของรัฐ ระบบเศรษฐกิจและบริบททางสังคม

^{๕๓}บรรเจิด สิงคะเนติ, *หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ ๗, กรุงเทพฯ: วิญญูชน ๒๕๖๓), ๑๑๑.

ณ ช่วงเวลารวมอยู่ด้วย ส่วนการตรวจสอบและควบคุมศาลปกครองนั้น ศาลปกครองไทยจะตรวจสอบ การรักษาวินัยการเงินการคลังของรัฐในทางอ้อม ทั้งนี้ เพื่อให้ศาลปกครองจะถูกนำไปใช้เป็นเครื่องมือในทางการเมือง ในการโต้แย้งนโยบายสาธารณะที่บุคคลหนึ่งบุคคลใดกล่าวอ้างว่ามีลักษณะที่ “อาจจะ” นำมาซึ่งความเสี่ยง หรือความเสียหายทางการคลังในระยะยาว แต่ปล่อยให้เป็นเรื่องในทางการเมืองที่จะทำหน้าที่ตรวจสอบ การการเมืองด้วยตนเองเหมือนอย่างในระบบปกติของประเทศที่ปกครองในระบบเสรีประชาธิปไตย ประกอบกับ แนวคิดในเรื่องของวินัยการเงินการคลังของรัฐและบทบาทของศาลปกครองในการรักษาวินัยการเงินการคลัง ของรัฐยังคงถือว่าเป็นเรื่องใหม่ซึ่งสะท้อนให้เห็นผ่านความไม่สอดคล้องกันของถ้อยคำที่ปรากฏในบทบัญญัติ ของกฎหมายในแต่ละฉบับ^{๕๔}

แต่อย่างไรก็ตาม ด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนดให้รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลัง อย่างเคร่งครัด กำหนดให้องค์กรฝ่ายปกครองบริหารราชการแผ่นดินตามหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารจัดการ บ้านเมืองที่ดี คือ ความมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ความโปร่งใสและ ตรวจสอบได้ และกำหนดการใช้จ่ายงบประมาณในระบบงบประมาณรูปแบบ SPBB โดยมุ่งเน้นผลลัพธ์ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจและความสอดคล้องของยุทธศาสตร์ชาติและนโยบายของรัฐ ในการดำเนินกิจการ ทางปกครอง แม้ฝ่ายปกครองจะดำเนินการตามแผนงาน โครงการด้วยความสุจริต ประกอบพระราชบัญญัติ วินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๘๐ วรรคสอง “ในกรณีที่มีการกระทำผิดวินัยการเงินการคลัง ของรัฐตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้การสั่งลงโทษทางปกครองให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน” มาตรา ๘๗ “เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ...ให้ผู้ว่าการ เสนอต่อคณะกรรมการให้ลงโทษทางปกครองแก่ผู้นั้น” มาตรา ๘๘ วรรคสองโทษทางปกครอง มีดังต่อไปนี้ (๑) ภาคทัณฑ์ (๒) ตำหนิโดยเปิดเผยต่อสาธารณชน (๓) ปรับทางปกครอง ฉะนั้น แม้ฝ่ายปกครองจะดำเนินการ ตามแผนงาน โครงการด้วยความสุจริตและศาลมีอาจก้าวล่วงแทรกแซงการใช้ดุลพินิจโดยแท้ (ดุลพินิจเพื่อประโยชน์ สาธารณะและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย) แต่เพื่อให้เป็นการดำเนินกิจการของฝ่ายปกครอง บรรลุ ภารกิจและวัตถุประสงค์ขององค์ฝ่ายปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติอย่างมีประสิทธิภาพ การนำเงินแผ่นดิน ไปใช้จ่ายในกิจการของฝ่ายปกครอง จำเป็นอย่างยิ่งที่ฝ่ายปกครองจะต้องคำนึงถึงคุณค่าในเชิงภารกิจของรัฐ

๔. การประเมินผลการดำเนินงานและการควบคุมภายในของหน่วยรับงบประมาณ

๔.๑ การประเมินผลการดำเนินงาน

ตามมาตรา ๔๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ กำหนดให้หน่วย รับงบประมาณต้องมีระบบการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่าย งบประมาณภายในหน่วยรับงบประมาณตามหลักเกณฑ์ที่อำนาจสำนักงานงบประมาณกำหนด โดยการ ประเมินผลการดำเนินงานและการใช้จ่ายงบประมาณนี้เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหารงบประมาณที่ต้อง ดำเนินการอย่างต่อเนื่องและเปิดเผยต่อสาธารณชนด้วย ทั้งนี้ เมื่อสิ้นปีงบประมาณ หน่วยรับงบประมาณ

^{๕๔}อานันท์ กระจวนศรี, “บทบาทของศาลปกครองแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณในการรักษาวินัยทางการเงินการคลัง” (๒๕๖๕) ๓ วารสารวิชาการศาลปกครอง ๔๔-๖๘, ๖๘.

จะต้องรายงานผลการใช้จ่ายงบประมาณและผลการปฏิบัติงานในปีงบประมาณที่สิ้นสุดให้ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณทราบภายใน ๔๕ วันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ เพื่อให้ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณจะได้รายงานเรื่อง ดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีภายใน ๙๐ วันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ เพื่อการควบคุมตรวจสอบงบประมาณต่อไป

ในส่วนของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่าง ๆ ในฐานะเป็นรัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือกำกับดูแลกิจการ หรือรักษาการตามกฎหมายนั้น กฎหมายวิธีการงบประมาณกำหนดให้มีหน้าที่รับผิดชอบในการกำกับหรือควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณให้มีการใช้จ่ายงบประมาณภายในวงเงินงบประมาณรายจ่ายที่ได้รับจัดสรร และเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐอย่างเคร่งครัด ในการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณดังที่กล่าวมานี้ มาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ กำหนดให้หัวหน้าหน่วยรับงบประมาณมีหน้าที่ควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายให้เป็นไปตามแผนงานหรือรายการและภายในวงเงินงบประมาณรายจ่ายตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย อนึ่ง ตามความเห็น Wang กล่าวว่า^{๕๕}

การประเมินผลด้านการเงินการคลังในภาครัฐช่วยให้ข้อมูลผลการดำเนินงานจริงเปรียบเทียบกับแผนรายจ่ายงบประมาณของหน่วยงาน ซึ่งสามารถสะท้อนถึงระดับการบรรลุผลสำเร็จตามแผนงบประมาณ ประการต่อมา การประเมินการดำเนินงานสามารถสะท้อนถึงการดำเนินงานหรือกิจกรรมขององค์กรที่ขาดประสิทธิภาพหรือไม่สอดคล้องกับเป้าหมายหลักขององค์กร ซึ่งจะช่วยให้เห็นถึงแนวทางปรับปรุงการทำงานได้ ประการสุดท้าย การประเมินผลการดำเนินงานช่วยให้ข้อมูลสำคัญสำหรับการป้องกันปัญหาในการทำงานหรือการใช้จ่ายงบประมาณที่เกินตัวจนนำไปสู่ความไม่ยั่งยืนทางการเงินการคลังขององค์กร

นอกจากนี้ ข้อมูลการประเมินผลการดำเนินงานในภาครัฐยังสามารถใช้ในการสื่อสารระหว่างรัฐกับประชาชนเพื่อให้เกิดความมั่นใจต่อการปฏิบัติงานของฝ่ายปกครอง ทั้งยัง สร้างความโปร่งใสในการบริหารงบประมาณรายจ่ายอีกด้วย อย่างไรก็ตาม แม้กฎหมายวิธีการงบประมาณจะกำหนดกลไกและให้อำนาจแก่องค์กรฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี สำนักงานงบประมาณ กระทรวงการคลัง) และหน่วยรับงบประมาณ (การควบคุมภายใน) แต่ด้วยระบบการตรวจสอบขององค์กรฝ่ายปกครองด้วยตนเอง อาจมีข้อจำกัดในด้านความเป็นอิสระของการควบคุมตรวจสอบ โดยอาจขาดความเป็นกลางและอาจมีการแทรกแซงในการดำเนินการตรวจสอบได้ง่าย^{๕๖} จึงจำเป็นต้องมีการตรวจสอบงบประมาณแผ่นดินจากองค์กรภายนอกที่ไม่ใช่ฝ่ายบริหาร เช่น ฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรตุลาการ เป็นต้น

ในการตรวจสอบผลการดำเนินงานภาครัฐ Wang เห็นว่า^{๕๗} ภาครัฐควรมีกระบวนการที่สำคัญในการตรวจสอบการดำเนินการใน ๓ ขั้นตอน ดังนี้

(๑) การระบุตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานที่เหมาะสมสำหรับใช้ติดตามผลการดำเนินงานภาครัฐ ซึ่งโดยทั่วไปจะนิยมใช้ตัวชี้วัดที่สามารถระบุผลงานได้อย่างเจาะจง ทั้งตัวชี้วัดเชิงปริมาณหรือเชิงคุณภาพ และควรวัดประเมินผลการดำเนินงานของภาครัฐในทุกกระบวนการทางการบริหาร เช่น

^{๕๕}วีรศักดิ์ เครือเทพ, การบริหารคลังภาครัฐบนฐานความยั่งยืน (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๖๕) ๔๗๗.

^{๕๖}สุปรียา แก้วละเอียด, กฎหมายการคลังภาคงบประมาณแผ่นดิน (กรุงเทพฯ: วิญญูชน ๒๕๖๓) ๓๖๔.

^{๕๗}วีรศักดิ์ เครือเทพ, การบริหารคลังภาครัฐบนฐานความยั่งยืน (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๖๕) ๔๗๘-๔๘๐.

การประเมินการใช้ทรัพยากรหรือปัจจัยนำเข้า (input indicator) การประเมินกระบวนการทำงาน (process indicator) หรือการวัดปริมาณและ/หรือคุณภาพ ปัจจัยนำออก (output indicator) ผลลัพธ์หรือผลกระทบจากการดำเนินงาน (result or outcome indicator) ทั้งนี้ การเลือกใช้ตัวชี้วัดใดหรือประเภทใดย่อมขึ้นอยู่กับลักษณะงานและบริบทสภาพแวดล้อมในการทำงานของหน่วยงาน และจะต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของการประเมินผล (monitoring objective) หากหน่วยงานต้องการประเมินประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรอาจต้องให้ความสำคัญกับตัวชี้วัดปัจจัยนำเข้าเทียบกับปัจจัยนำออก (input-output measurement) หรือหากมุ่งประเมินระดับการบรรลุวัตถุประสงค์ในการให้บริการสาธารณะหรือการแก้ไขปัญหาให้กับประชาชน อาจต้องให้ความสำคัญกับการวัดผลสำเร็จหรือผลลัพธ์ (outcome measurement) อนึ่ง การเลือกใช้ตัวชี้วัดใดจะต้องถึงความมีอยู่ของข้อมูล (data availability) ที่เพียงพอต่อการประเมิน หากหน่วยงานเลือกใช้ตัวชี้วัดที่ละเอียดหรือมีคุณลักษณะที่เฉพาะเจาะจง แต่หน่วยงานไม่มีข้อมูลเหล่านั้นหรือไม่สามารถประมวลข้อมูลได้บ่อยครั้งตามที่ต้องการ การเลือกใช้ตัวชี้วัดเช่นนี้ย่อมไม่ก่อให้เกิดประโยชน์อันใด แต่กลับจะสร้างความสับสนหรือนำไปสู่การวัดประเมินที่ปลื้มใจเกินไปจนไม่เกิดประโยชน์ต่อองค์กรในภาพรวม นอกจากนี้ ตัวชี้วัดที่จะเลือกใช้ต้องมีจำนวนเหมาะสมไม่หยاب หรือมีจำนวนน้อยเกินไปจนไม่สามารถบ่งชี้ถึงระดับผลสำเร็จหรือไม่สามารถให้ข้อมูลที่สำคัญเพียงพอต่อการนำไปปรับปรุงการดำเนินงานขององค์กรในระยะยาว

(๒) การตรวจประเมินแนวโน้มหรือทิศทางของผลการปฏิบัติงานของหน่วยงาน และจะต้องสามารถระบุผลงานที่ต่ำกว่าเกณฑ์หรือไม่สามารถยอมรับได้ให้เกิดความชัดเจน เมื่อได้กำหนดตัวชี้วัดที่เหมาะสมแล้ว จะต้องสื่อสารให้เข้าใจได้ตรงกันทั่วทั้งองค์กร (organization-wide communication) เพื่อจะได้ติดตามผลข้อมูลบนพื้นฐานเดียวกัน โดยมีวัตถุประสงค์ที่ตรงกันระหว่างผู้ประเมินและหน่วยงานหรือบุคคลผู้ถูกประเมินผลดำเนินงาน และควรพัฒนาระบบประมวลข้อมูลหรือหลักฐานต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนการประเมินผลและจะต้องดำเนินการตรงไปตรงมาเพื่อให้ผลการประเมินมีความน่าเชื่อถือ พร้อมกันนี้ ในการประเมินผลการดำเนินงาน นอกจากจะพิจารณาถึงรายละเอียดของผลผลิตในช่วงเวลาที่ประเมินแล้ว ควรพิจารณาถึงแนวโน้มข้อมูลผลการดำเนินงานเทียบกับช่วงที่ผ่านมา (performance trend) เพื่อให้สามารถเปรียบเทียบพัฒนาการของผลงานได้ชัดเจน มากกว่าการให้ความสำคัญกับผลการปฏิบัติงานในช่วงเวลาใดช่วงเวลาหนึ่งเพียงอย่างเดียว ทั้งนี้เนื่องจากการดำเนินงานของภาครัฐมีปัจจัยภายนอกที่ไม่อาจควบคุมได้หลายประการ ผลการปฏิบัติงานที่ดีหรือไม่ดีอาจมิได้เกิดจากการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐโดยตรง แต่อาจเกิดจากปัจจัยบริบทแวดล้อม (confounding factor) ดังนั้น การพิจารณาเปรียบเทียบผลการดำเนินงานในช่วงเวลาที่ยาวนานเพียงพอ (เช่น ๓-๕ ปี) จะทำให้มองเห็นภาพแท้จริงของผลการดำเนินงานได้อย่างชัดเจนมากขึ้น

ประเด็นสำคัญในการประเมินผลการดำเนินงานคือการระบุผลงานที่แท้จริงขององค์กร (actual performance) พร้อมกับการระบุผลงานที่ต่ำกว่าเกณฑ์หรือคลาดเคลื่อนไปจากที่ควรจะเป็น (identify what went wrong) ทั้งนี้เนื่องจากการประเมินผลการดำเนินงานมิได้มีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อเชิดชูหรือให้รางวัลผลการดำเนินงานที่ผ่านเกณฑ์หรือบรรลุเป้าหมายเท่านั้น แต่ควรให้ข้อมูลสำคัญเพื่อนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขการทำงานให้ดีขึ้น ในการนี้ผู้ประเมินจะต้องระบุงิจกรรมที่มีผลปฏิบัติงานต่ำกว่าเกณฑ์ รวบรวมข้อมูลระบบงานที่มีปัญหาหรือมีข้อจำกัด หน่วยงานหรือบุคลากรที่เกี่ยวข้อง และจะต้องวิเคราะห์สาเหตุเชื่อมโยง (causal factor) ที่ส่งผลทำให้ผลการปฏิบัติงานต่ำกว่าเกณฑ์เป้าหมายให้ชัดเจน

(๓) การวิเคราะห์สาเหตุของผลการปฏิบัติงานที่ตกเกณฑ์เพื่อกำหนดแนวทางปรับปรุงแก้ไข เมื่อวิเคราะห์ผลการดำเนินงานขององค์กรเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ผู้ประเมินจะต้องนำผลประเมินมาวิเคราะห์ทำความเข้าใจถึงสาเหตุหลักที่ทำให้ผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานไม่บรรลุเป้าหมายที่กำหนด ทั้งนี้ จะต้องวิเคราะห์และระบุให้ชัดเจนถึงสาเหตุที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานขององค์กร ซึ่งอาจเกิดได้จากกฎระเบียบระบบงาน ระบบข้อมูล ทรัพยากรความพร้อมด้านบุคลากร หรือแม้แต่ปัจจัยภายนอกทางด้านการเมือง การบริหาร เศรษฐกิจประชากร และสังคม เมื่อสามารถระบุสาเหตุที่ส่งผลกระทบต่อผลการปฏิบัติงานในภาครัฐแล้วจะต้องวางแผนปรับปรุงแก้ไขในรอบการดำเนินงานต่อไป ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการนำข้อมูลผลประเมินการปฏิบัติงานถูกนำไปใช้จริง จะต้องมีการสื่อสารสร้างความเข้าใจกับทุกฝ่ายเกี่ยวกับผลการดำเนินงานที่เกิดขึ้นขององค์กร ร่วมกับประเมินสาเหตุหรือปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานและแนวทางดำเนินการปรับปรุงแก้ไข เพื่อให้ทุกฝ่ายเกิดความเข้าใจตรงกันและร่วมมือกันปรับปรุงแก้ไขการดำเนินงานในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

อย่างไรก็ตาม มีนักวิชาการจำนวนหนึ่ง เช่น Radin Hood Grizzle Thiel and Leeuw และ Merton เป็นต้น^{๕๘} ได้แสดงความกังวลว่าการตรวจสอบผลการดำเนินงานภาครัฐอาจก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่ไม่พึงประสงค์ (perverse and unintended consequences) โดยเฉพาะในกรณีที่มีการออกแบบกลไกการตรวจประเมินผลการดำเนินงานภาครัฐอย่างขาดความเหมาะสมหรือถูกนำไปใช้อย่างบิดเบือนและเบี่ยงเบนไปจากที่ควรจะเป็นโดยการวัดประเมินในงานหรือสิ่งที่ไม่จำเป็น (goal displacement) การเล่นเกมแนวไล่จับหนูในการประเมินผลปฏิบัติงาน (performance rating game) จนเกิดการปฏิบัติตามกฎระเบียบอย่างเคร่งครัดแต่กลับขาดความคิดริเริ่มหรือนวัตกรรมในบริการสาธารณะ (lack of innovation) การโอ้อวดผลการดำเนินงานที่เกินจริงการเลือกปฏิบัติในการให้บริการหรือมีการคัดกรองผู้ที่จะได้รับบริการสาธารณะเพียงบางกลุ่ม (creaming) เพื่อทำให้ข้อมูลผลการปฏิบัติงานต่าง ๆ ดูดีเกินจริง

๔.๒ ควบคุมภายในของหน่วยรับงบประมาณ

ถึงแม้การควบคุมตรวจสอบของหน่วยรับงบประมาณและการตรวจสอบกันเองของฝ่ายปกครองจะมีข้อจำกัดในเรื่องความเป็นอิสระและเป็นกลาง แต่หากองค์กรฝ่ายปกครองกำหนดการควบคุมตรวจสอบกันเองและมีการรายงานผลการควบคุมตรวจสอบด้วยความสัตย์จริง เชื่อถือได้ ตรงไปตรงมา สอดคล้องมาตรฐานสากล และจะต้องให้ข้อมูลสำคัญสำหรับการกำหนดนโยบายการจัดทำแผนงบประมาณและปรับปรุงการดำเนินงานในรอบงบประมาณถัดไป^{๕๙} อันจะทำให้การบริหารโครงการและกิจกรรมของภาครัฐเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล อีกทั้ง หากองค์กรฝ่ายปกครองจัดระบบควบคุมภายในโดยฝ่ายบริหาร^{๖๐}ซึ่งก็มีข้อดี คือ (๑) หน่วยรับงบประมาณจะรู้และเข้าใจข้อเท็จจริง

^{๕๘}เรื่องเดียวกัน, ๔๗๖.

^{๕๙}วีรศักดิ์ เครือเทพ, *การบริหารคลังภาครัฐบนฐานความยั่งยืน* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๖๕) ๔๗๐.

^{๖๐}การควบคุมภายในฝ่ายปกครองนี้ เป็นการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรฝ่ายปกครองภายหลังจากที่มีการกระทำทางปกครองอย่างใดอย่างหนึ่งแล้วมักมีการกำหนดให้ฝ่ายปกครองได้มีโอกาสการกระทำที่เกิดจากเจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครองได้ โดยเป็นการควบคุมโดยผู้มีอำนาจเหนือ โดยแยกพิจารณาใน ๒ รูปแบบ คือ (๑) อำนาจบังคับบัญชา คือ อำนาจที่หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองใช้ปกครองผู้ใต้บัญชา อำนาจบังคับบัญชาเป็นอำนาจที่หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองสั่งการได้ตามที่เหมาะสมสามารถกลับแก้ยกเลิกเพิกถอนคำสั่งหรือการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาได้เสมอ เว้นแต่มีกฎหมายบัญญัติไว้เฉพาะเป็นประการอื่น อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจบัญชานี้ต้องชอบด้วยกฎหมาย คือ (๒) อำนาจกำกับ คือ อำนาจที่มีอยู่อย่างจำกัดตามกฎหมายขององค์กรฝ่ายปกครองที่สูงกว่าเหนือกว่าองค์กรและเหนือการกระทำขององค์กรกระจายอำนาจ โดยมีเป้าหมายอยู่ที่การปกป้องผลประโยชน์ทั่วไป ใน บรรเจิด สิงคะเนติ, *หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ ๗, กรุงเทพฯ: วิทยุชน ๒๕๖๓) ๑๕๑-๑๕๒.

ในฐานะหน่วยงานที่อยู่ใกล้ชิดกับสภาพปัญหามากที่สุด (๒) หน่วยรับงบประมาณเป็น “ผู้ทรงอำนาจ” หรือ “ผู้ทรงสิทธิ” ตามกฎหมายในควบคุมงบประมาณแผ่นดินทั้งก่อนและหลังการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ทำให้สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาได้อย่างทันท่วงทีก่อนที่จะมีการจ่ายเงินแผ่นดินไปในทางที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (๓) หน่วยรับงบประมาณจะควบคุมตรวจสอบงบประมาณได้ทั้งในทางเศรษฐศาสตร์ (ความคุ้มค่าของแผนงานโครงการ) การบริหารราชการแผ่นดิน (ประสิทธิภาพและประสิทธิผล ประโยชน์และผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้เสีย) และความไม่ชอบด้วยกฎหมาย (ภารกิจแล้ววัตถุประสงค์ของหน่วยรับงบประมาณ รูปแบบ ขั้นตอนและวิธีการและการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองในการดำเนินโครงการ) ฉะนั้น หากหน่วยงานทางปกครอง รวมถึงคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี หรือคณะบุคคลที่มีอำนาจกำกับตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน ปฏิบัติหน้าที่อย่างตรงไปตรงมาด้วยความสุจริตเพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชนโดยคำนึงถึงภารกิจแล้ววัตถุประสงค์ของหน่วยรับงบประมาณ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ประสิทธิภาพ ประสิทธิผลในการดำเนินโครงการหรือกิจการของรัฐ การควบคุมตรวจสอบภายในของหน่วยรับงบประมาณจะมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากที่สุด^{๖๑} หลักการควบคุมภายในจึงเป็นเครื่องมือสำคัญหนึ่งที่น่ามาใช้ในการจัดการและป้องกันความเสี่ยงต่าง ๆ ที่อาจเข้ามากระทบและมีผลด้านต่อองค์กรอีกด้วย

โดยหลักการควบคุมภายในเป็นหน้าที่ของทุกองค์กรที่ต้องจัดให้มีการควบคุมภายใน เนื่องจากการควบคุมภายในเป็นเสมือนมาตรวัดอย่างเป็นระบบที่ใช้ควบคุมกิจกรรมต่าง ๆ ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่องค์กรกำหนดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวมถึงบุคลากรได้ดำเนินการตามนโยบาย ภารกิจและวัตถุประสงค์อย่างถูกต้อง ครบถ้วนตามมาตรฐานการบันทึกบัญชีอีกด้วย ด้วยเหตุนี้กฎหมายจึงกำหนดให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐต้องติดตามดูแลการดำเนินกิจการภายในองค์กรของฝ่ายปกครองให้เป็นไปตามภารกิจและวัตถุประสงค์หรือนำไปสู่การผลิตผลงานตามความต้องการขององค์กร และป้องกันมิให้เกิดความเสี่ยงในการปฏิบัติงานต่าง ๆ ที่อาจประสบกับความผิดพลาดที่มีการรั่วไหล หรือไม่สัมฤทธิ์ผล^{๖๒} อนึ่ง ตามแนวคิดของ COSO^{๖๓} การควบคุมภายในมีวัตถุประสงค์ ๓ ประการ คือ (๑) ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติงาน สามารถให้องค์กรประหยัดต้นทุนในการดำเนินงานและใช้ทรัพยากรที่มีให้เกิดคุณค่าสูงสุด และช่วยให้การดำเนินงานขององค์กรบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ เป้าหมาย หรือแผนงานที่กำหนดไว้ (๒) ความเชื่อถือได้ของการรายงานผลการเงิน (financial reporting objective) การควบคุมภายในจะช่วยให้องค์กรได้มาซึ่งข้อมูลที่เชื่อถือได้และสามารถนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ในการบริหารองค์กร รวมทั้งช่วยให้สามารถป้องกันระงับรักษาทรัพย์สินขององค์กรจากการถูกโจรกรรมการทุจริต ข้อมูลสูญหายหรือถูกทำลายไปโดยไม่ตั้งใจและอุบัติเหตุต่าง ๆ (๓) การปฏิบัติถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับ ทั้งนี้เพื่อสนับสนุนให้การดำเนินงานขององค์กรเป็นไปตามนโยบาย แผนงาน วิธีการ กฎเกณฑ์ ระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ที่องค์กรกำหนดไว้ รวมทั้งปฏิบัติได้ถูกต้องตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยการควบคุมภายในจะเป็นกระบวนการที่องค์กรต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องและมีอยู่ในทุกส่วนของกิจกรรมต่าง ๆ ขององค์กร รวมทั้งมีสอดแทรกอยู่ในการบริหารจัดการของผู้บริหารเป็นกระบวนการที่ผู้บริหารจะต้องสร้างให้มีขึ้นจากการดำเนินงานตามปกติในองค์กร

^{๖๑} อานันท์ กระจวนศรี, *ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมายการคลัง* (กรุงเทพฯ: วิญญูชน ๒๕๖๖) ๑๘๘-๑๘๙.

^{๖๒} วีรศักดิ์ เครือเทพ, *การบริหารคลังภาครัฐบนฐานความยั่งยืน* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๖๕) ๔๘๑.

^{๖๓} ชนม์ณัฐชา กังวานศุภพันธ์, *การควบคุมและตรวจสอบภายใน* (กรุงเทพฯ: บริษัท เอ็กซ์เปอร์เน็จ จำกัด ๒๕๕๓) ๑๓.

การตรวจสอบภายในจะมีความแตกต่างจากการสอบบัญชีจะมีวัตถุประสงค์ การตรวจสอบและใช้มาตรฐานการตรวจสอบแตกต่างกัน^{๖๔} คือ ผู้สอบบัญชีมีวัตถุประสงค์ในการแสดงความเห็นว่างบการเงินและรายการในงบการเงินแสดงข้อมูลชัดเจนต่อเท็จจริงอย่างมีสาระสำคัญตามที่มาตรฐาน การสอบบัญชี ส่วนผู้ตรวจสอบภายในมีวัตถุประสงค์และขอบเขตในการตรวจสอบตามมาตรฐานการตรวจสอบ ภายใน เพื่อสร้างความเชื่อมั่นและแสดงความเห็นเกี่ยวกับ การบริหารความเสี่ยง การควบคุมภายใน การกำกับ ดูแลขององค์กร เพื่อช่วยการบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรและให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างประหยัด ประสิทธิภาพ และประสิทธิผล^{๖๕} อย่างไรก็ตาม การตรวจสอบภายในจะประสบผลสำเร็จและเป็นประโยชน์ ต่อองค์กรหรือไม่ขึ้นอยู่กับปัจจัยพื้นฐานในหลายประการ เช่น การสนับสนุนของผู้บริหาร วัฒนธรรมองค์กร และความเข้าใจในขององค์กร ความรู้ทักษะของผู้ตรวจสอบและความพร้อมของระบบงานและสารสนเทศ ปัจจุบันการตรวจสอบภายในสมัยใหม่ได้เปลี่ยนแนวคิดและทัศนคติของการตรวจสอบจากเดิมที่ยึด ตามกฎระเบียบทางการเงินการบัญชีและมีภาพลักษณ์ด้านการจับผิด ทักท้วงเรียกเงินคืน เปลี่ยนเป็นการเน้น การให้ความเชื่อมั่นและการให้คำปรึกษา การปรับปรุงการปฏิบัติงาน เพื่อช่วยการบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร และการเพิ่มมูลค่าเพิ่มให้กับองค์กรอย่างยั่งยืน ดังนี้^{๖๖}

(๑) ส่งเสริมให้เกิดกระบวนการกำกับดูแลกิจการที่ดี (good corporate governance อันเป็นข้อเรียกร้องและความต้องการจากสังคมภายในประเทศและจากผู้ลงทุนต่างชาติในปัจจุบัน ให้มีการ กำกับดูแลซึ่งเป็นมาตรการถ่วงดุลแห่งอำนาจ (check and balance) ระหว่างคณะกรรมการบริษัทและ ฝ่ายจัดการ เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปตามนโยบายและพันธกิจ ที่จะเพิ่มมูลค่าขององค์กรและ รักษาผลประโยชน์ระยะยาวของทุกฝ่าย

(๒) ส่งเสริมให้เกิดความรับผิดชอบและการรายงานตามหน้าที่ความรับผิดชอบ (responsibility and accountability) โดยการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบในแต่ละตำแหน่งให้ชัดเจน และ มีการรายงาน ตามหน้าที่ที่รับผิดชอบนั้นอย่างมีหลักฐานพิสูจน์ได้ โดยกำหนดว่ารายการธุรกรรมที่จะบันทึก บัญชีได้ต้องมีหลักฐานว่าใครเป็นผู้รับและเป็นรายการจ่ายตามวัตถุประสงค์ใดขององค์กร หากไม่มีหลักฐานหรือ ให้ตรวจสอบไม่ได้ ไม่ให้ถือเป็นรายการจ่ายทางบัญชี ซึ่งเป็นพื้นฐานของหลักความโปร่งใส (transparency) และ ความสามารถตรวจสอบได้ (auditability) ในระยะต่อมา

(๓) ส่งเสริมให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการปฏิบัติงาน (efficiency and effectiveness of operations) การตรวจสอบเป็นการประเมินและวิเคราะห์เปรียบเทียบการใช้ทรัพยากร และผลการปฏิบัติงานของการปฏิบัติงาน อย่างเที่ยงธรรม เป็นกลาง และมีมาตรฐาน ส่งเสริมให้การจัดสรรการ

^{๖๔} อุษณา ภัทรมนตรี, *แนวคิดการตรวจสอบภายในสมัยใหม่* (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ๒๕๕๒) ๑-๑๗.

^{๖๕} คำว่าประสิทธิผลและประสิทธิภาพ Peter F. Drucker เห็นว่าในการบริหารงานองค์กรควรให้ความสำคัญกับประสิทธิผล มากกว่า กล่าวคือ การที่กิจการเลือกทำสิ่งที่ถูกต้อง (to do the right thing) มีความสำคัญมากกว่าการทำอย่างถูกต้อง (to do the thing right) นั่นคือ หากต้องเลือกระหว่างสองคำนี้ ประสิทธิภาพมีความสำคัญกว่าประสิทธิภาพ ส่วนคำว่า ประสิทธิภาพและประหยัด ก็มีความหมายใกล้เคียงกันมาก แต่สิ่งที่ต้องระวังก็คือ อย่าตัดสินความประหยัดจากต้นทุนเริ่มต้นที่ต่ำสุด แต่ต้องพิจารณาจากต้นทุนรวม ทั้งหมด คือรวมต้นทุนเริ่มต้นและต้นทุนในการซ่อมแซมบำรุงรักษาตลอดอายุการใช้งาน สำหรับการประเมินความประหยัด ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล มักต้องทำโดยการเปรียบเทียบ เช่น เปรียบเทียบกับเป้าหมาย มาตรฐาน งดเวลาอื่น หน่วยงานอื่นหรือกับวิธีที่ดีที่สุด ไม่อาจกระทำขึ้นลอย ๆ โดยขาดการเปรียบเทียบและกิจการไม่อาจประเมินประสิทธิผลได้ ถ้าไม่ได้กำหนดเป้าหมายที่ต้องการไว้อย่างชัดเจน ตั้งแต่แรก เปรียบเสมือนในการปาเป้า ต้องกำหนดเป้าก่อนการปา ไม่ใช่ปาแล้วจึงไปเขียนเป้า ใน เรื่องเดียวกัน, ๑-๑๘ ถึง ๑-๑๙.

^{๖๖} เรื่องเดียวกัน, ๑-๒๒ ถึง ๑-๒๓.

ใช้ทรัพยากรขององค์การเป็นไปอย่างเหมาะสมตามลำดับความสำคัญเพื่อให้ได้ผลงานที่เป็นประโยชน์สูงสุดต่อองค์การ มีหน่วยงานหนึ่งมีทรัพยากรมากเกินความจำเป็น

(๔) ให้สัญญาณเตือนภัยล่วงหน้า (warning signals) การตรวจสอบช่วยลดโอกาสของการประพจน์ไม่ชอบ การทุจริตหรือเหตุการณ์ความเสี่ยงที่สูงเกินกว่าที่ฝ่ายบริหารกำหนดไว้ โดยการสื่อสารให้ทราบตัวชี้วัดการทุจริตและเพื่อการแก้ไขปัญหาอย่างทันกาล

ด้วยความจำเป็นและความสำคัญของการควบคุมภายในของหน่วยรับงบประมาณดังกล่าว กระทรวงการคลังจึงออกระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการตรวจสอบภายในของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยยกเลิกระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการตรวจสอบภายในของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๕๒ และหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๕๒๘.๓/ว.๙๔ ลงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ข้อ ๖ ให้มีหน่วยงานตรวจสอบภายในและขึ้นตรงต่อหัวหน้าส่วนราชการ ข้อ ๙ ผู้สอบภายในมีความเป็นอิสระ ข้อ ๑๑ กรณีจำเป็นหัวหน้าส่วนราชการอาจแต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญ ที่มีความรู้ ความสามารถเฉพาะทางมาร่วมตรวจสอบภายในได้ ข้อ ๑๓ (๕) ให้หน่วยงานตรวจสอบภายในมีหน้าปฏิบัติงานตรวจสอบให้เป็นไปตามมาตรฐานและคู่มือ/แนวปฏิบัติการตรวจสอบภายในของกรมบัญชีกลาง และ ข้อ ๑๓ (๘) (๙) ให้ข้อเสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่หัวหน้าส่วนราชการ หน่วยรับตรวจ และผู้เกี่ยวข้องเพื่อให้การปรับปรุงแก้ไขของหน่วยรับตรวจเป็นไปตามข้อเสนอแนะในรายงานผลการตรวจสอบ ข้อ ๑๔ มีขอบเขตของการตรวจสอบภายในให้ครอบคลุมถึงการตรวจสอบ วิเคราะห์ รวมทั้งการประเมินความพอเพียงและประสิทธิภาพผลของระบบการควบคุมภายในของส่วนราชการ การบริหารความเสี่ยงของส่วนราชการ รวมไปถึง

(๑) ประเมินความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงานในหน้าที่ของหน่วยรับตรวจ เสนอแนะการปรับปรุงการบริหารความเสี่ยง การควบคุมและการกำกับดูแลอย่างต่อเนื่อง

(๒) สอบทานระบบการปฏิบัติงานตามมาตรฐาน และ/หรือกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งที่ทางราชการกำหนด เพื่อให้มั่นใจได้ว่าสามารถนำไปสู่การปฏิบัติงานที่ตรงตามเป้าหมาย วัตถุประสงค์ และสอดคล้องกับนโยบายของส่วนราชการ

(๓) สอบทานความถูกต้องและเชื่อถือได้ของข้อมูลการดำเนินงานและการเงินการคลัง

(๔) ตรวจสอบระบบการดูแลรักษา และความปลอดภัยของทรัพย์สินของหน่วยรับตรวจ ให้มีความเหมาะสมกับประเภทของทรัพย์สินนั้น

(๕) ประเมินผลการดำเนินการเกี่ยวกับการเงินการคลังของส่วนราชการ

(๖) วิเคราะห์และประเมินความมีประสิทธิภาพ ประหยัดและคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากร

อีกทั้ง เพื่อให้หน่วยรับตรวจ (องค์กรฝ่ายปกครอง) มีแนวทางในการจัดระบบการควบคุมภายในให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล อันจะส่งผลให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการดำเนินงานและแก่การใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินของประเทศชาติโดยรวม ผู้บริหารขององค์กรฝ่ายปกครองมีเครื่องมือนำมาใช้เพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นอย่างสมเหตุสมผลว่าการดำเนินงานจะบรรลุตามภารกิจและวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนด สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๕ และมาตรา ๑๕ (๓) (ก) (ค) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงออกระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานการควบคุมภายใน พ.ศ. ๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๔๔ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้หัวหน้าหน่วยงานภาครัฐนำมาตราฐานการควบคุมภายในที่กำหนดขึ้นใช้เป็นแนวทางสำหรับการจัดระบบการควบคุมภายในให้มีประสิทธิภาพโดยได้อนุมัติตามมาตรฐานสากลซึ่งก็คือแนวทางที่กำหนดโดยคณะกรรมการร่วมของสถาบันวิชาชีพ (The Committee of Sponsoring Organization of the Treadway Commission-COSO) และแนวปฏิบัติเกี่ยวกับมาตรฐานการควบคุมภายในขององค์กรสถาบันการตรวจสอบสูงสุด ระหว่างประเทศ (International Organization of Supreme Audit Institutions—INTO-SAI) และนำมาปรับใช้ในองค์กรภาครัฐของไทย โดยองค์ประกอบที่สำคัญของระบบควบคุมภายในตามแนวทางของ COSO มี ๕ ประการที่สัมพันธ์กัน (COSO ๒๐๐๙) ดังนี้^{๖๗}

(๑) กำหนดสภาพแวดล้อมของการควบคุม (control environment) เป็นการกำหนดปัจจัยต่าง ๆ ซึ่งร่วมกันส่งผลให้มีการควบคุมภายในขององค์กรฝ่ายปกครองเพื่อให้ระบบการควบคุมภายในที่มีอยู่มีประสิทธิภาพดีขึ้น โดยฝ่ายบริหารองค์กรฝ่ายปกครองจะเป็นผู้กำหนดปรัชญาพื้นฐานและนโยบายของผู้บริหารที่มีต่อการควบคุมภายใน

(๒) ประเมินความเสี่ยง (risk assessment) โดยที่ฝ่ายบริหารขององค์กรจะต้องประเมินความเสี่ยงอย่างสม่ำเสมอ หรือประเมินโอกาสที่ผู้ปฏิบัติงานในฝ่ายปกครองจะเกิดความผิดพลาด ความเสียหาย การรั่วไหล ความสูญเสียเปล่าในการปฏิบัติงานหรือของระบบงานต่าง ๆ หรือประเมินเหตุการณ์ที่ไม่พึงประสงค์ที่อาจเกิดขึ้นจากปัจจัยภายในและภายนอกและส่งผลกระทบต่อการบรรลุภารกิจและวัตถุประสงค์ของฝ่ายปกครองหรือต่อการให้บริการสาธารณะในอนาคต

(๓) กำหนดกิจกรรมการควบคุม (control activities) ฝ่ายปกครองจะต้องจัดให้มีระบบหรือกิจกรรมการควบคุมที่มีประสิทธิภาพประสิทธิผลเพื่อป้องกันหรือลดความเสียหายหรือความผิดพลาดที่อาจเกิดขึ้น โดยมีกิจกรรมการสอบทานงาน การดูแลป้องกันทรัพย์สินสูญหายหรือถูกนำไปใช้งานผิดวัตถุประสงค์และการแบ่งแยกหน้าที่รับผิดชอบให้ชัดเจน ลดปัญหาความซ้ำซ้อนของการปฏิบัติงานและถ่วงดุลกันเพียงพอ โดยที่ฝ่ายบริหารและบุคลากรของหน่วยงานควรพัฒนากิจกรรมควบคุมภายในขึ้นร่วมกันเพื่อให้มั่นใจว่าจะดำเนินการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ในทิศทางเดียวกัน ประกอบด้วยการควบคุมใน ๓ ด้าน คือ (ก) การดำเนินงาน (operation) เป็นการควบคุมการใช้ทรัพยากรให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผล รวมถึงการดูแลรักษาทรัพย์สินขององค์กรการป้องกันหรือลดความผิดพลาดในการทำงาน การป้องกันความเสียหาย การรั่วไหลหรือการทุจริตของหน่วยงาน (ข) การรายงานทางการเงิน (financial) เป็นการควบคุมการเงินและรายงานทางการเงินที่ฝ่ายปกครองจัดทำขึ้นให้เป็นไปอย่างถูกต้อง เชื่อถือได้ และรายงานตามกำหนดเวลาที่เหมาะสม (ค) การปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง (compliance) เป็นการดูแลหน่วยงานให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือนโยบายของรัฐหรือนโยบายของฝ่ายบริหารที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของหน่วยงาน รวมทั้งการดูแลให้มีการปฏิบัติตามนโยบายระบบงาน หรือวิธีการปฏิบัติงานที่องค์กรได้กำหนดขึ้นเป็นการภายใน

^{๖๗}วีรศักดิ์ เครือเทพ, *การบริหารคลังภาครัฐบนฐานความยั่งยืน* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๖๕) ๔๘๒-๔๘๕.

(๔) เผยแพร่ข้อมูลสารสนเทศและการสื่อสาร (information and communication) ผู้บริหารของหน่วยงานต้องจัดให้มีข้อมูลสารสนเทศเกี่ยวกับการดำเนินงานด้านต่าง ๆ อย่างเพียงพอ ทั้งข้อมูลด้านการเงินหรือข้อมูลอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการดำเนินงาน และจะต้องสื่อสารให้ฝ่ายบริหารและบุคลากรภายในองค์กรได้รับทราบข้อมูลต่าง ๆ ที่เหมาะสมและเป็นปัจจุบันเพื่อให้เกิดการดำเนินงานไปในทิศทางที่ตรงกันหรือสอดคล้องกัน

(๕) ติดตามและการประเมินผล (monitoring) ทั้งนี้ ฝ่ายบริหารขององค์กรฝ่ายปกครองจะต้องจัดให้มีระบบการติดตามประเมินผลระหว่างการปฏิบัติงาน (ongoing monitoring) การประเมินผลเป็นรายครั้ง (separate evaluation) หรือรายงานผลเมื่อสิ้นสุดรอบปฏิบัติงาน (year-end review) เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าระบบการควบคุมภายในองค์กรที่มีอยู่มีความเพียงพอ เหมาะสม มีประสิทธิภาพ และมีการปฏิบัติเกิดขึ้นจริง ในกรณีนี้ หน่วยงานอาจกำหนดวิธีประเมินการควบคุมด้วยตนเอง (control self-assessment) หรืออาจกำหนดให้มีองค์กรอิสระภายนอก (independent assessment) ดำเนินการประเมินแทนได้

การกำหนดวิธีการควบคุมภายในจึงเป็นเครื่องมือสำคัญที่องค์กรฝ่ายปกครองอาจนำมาปรับใช้ตามความเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมในแต่ละช่วงเวลาแตกต่างกัน โดยทั่วไปวิธีการควบคุมภายในแบ่งออกเป็น ๒ ประเภทที่สำคัญคือ การควบคุมเชิงนามธรรม (soft control) โดยเน้นการควบคุมภายในปัจเจกบุคคลที่เกิดจากแรงจูงใจ จิตสำนึก การกระทำ ทักษะ ความสามารถหรือความเป็นวิชาชีพของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานที่แสดงออกให้เห็นว่าเป็นคุณลักษณะที่พึงประสงค์หรือเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานหรือการบรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน เช่น ความซื่อสัตย์ ความโปร่งใส ความขยันขันแข็งความรับผิดชอบ การยึดมาตรฐานปฏิบัติในวิชาชีพ เป็นต้น และอีกวิธีเป็นการควบคุมเชิงรูปธรรม (hard control) หมายถึงการควบคุมที่เป็นทางการโดยที่ฝ่ายบริหารขององค์กรกำหนดขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินการควบคุมภายในให้ประสบผลสำเร็จและมีเอกภาพ มาตรการเหล่านี้มักจับต้องได้ชัดเจน เช่น กำหนดผังโครงสร้างหน่วยงานและหน้าที่ให้ชัดเจน มีนโยบาย คู่มือปฏิบัติงาน รูปแบบการรายงานผลหรือข้อมูล เป็นต้น ทั้งนี้ การควบคุมภายใน ที่มีประสิทธิผลจะต้องมีมาตรการทั้ง ๒ ลักษณะใช้ในหน่วยงานควบคู่กัน อย่างเพียงพอ ด้วยเหตุนี้ ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานในทุกระดับขององค์กรฝ่ายปกครองย่อมมีความรับผิดชอบร่วมกันเพื่อให้การควบคุมภายในสัมฤทธิ์ผล

๔.๓ การวิเคราะห์ต้นทุนฐานกิจกรรม

ตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ การบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ กำหนดให้ “ส่วนราชการต้องจัดบัญชีต้นทุนในงานบริการสาธารณะแต่ละประเภทและรายจ่ายต่อหน่วยของหน่วยบริการสาธารณะ เพื่อการเปรียบเทียบความคุ้มค่าระหว่างปัจจัยนำเข้ากับผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น” ทั้งนี้ หากรายจ่ายต่อหน่วยของงานบริการสาธารณะเปรียบเทียบหน่วยของงานบริการสาธารณะประเภทเดียวกัน “ให้ส่วนราชการนั้นจัดทำแผนการลดรายจ่ายต่อหน่วยของงานบริการสาธารณะดังกล่าว” ประกอบมาตรา ๙ “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่ การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมาย ดังต่อไปนี้...(๗) มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ สำหรับแนวคิดการคำนวณต้นทุนผลผลิตหรือที่เรียกกันในทางธุรกิจว่า การบัญชีต้นทุนกิจกรรม (Activity-based Costing หรือ ABC) นั้น เริ่มมีการใช้ในภาคธุรกิจโดยนักวิชาการบัญชีบริหารของประเทศ

สหรัฐอเมริกา เช่น Kaplan และ Johnson ได้ตั้งข้อสังเกตว่า สภาพแวดล้อมทางการผลิตและสภาพการแข่งขันในตลาดโลกเปลี่ยนแปลง การแข่งขันรุนแรงเพิ่มมากขึ้น มีการผลิตสินค้าหลากหลายชนิดเพื่อสนองความต้องการลูกค้าหลาย ๆ ระดับ มีการใช้เครื่องจักรอัตโนมัติแทนแรงงานคนและมีการผลิตจำนวนมาก (Mass Production) ดังนั้นระบบการบริหารต้นทุนแบบเดิมจึงไม่ให้ข้อมูลที่ชัดเจนเพียงพอแก่ผู้บริหารถึงปัจจัยที่จะช่วยให้กิจการสามารถดำรงอยู่ได้ท่ามกลางสภาวะการณ์ที่มีการแข่งขันกันอย่างรุนแรงในปัจจุบัน^{๖๘} ประเทศไทยองค์กรหลายแห่งได้ประยุกต์แนวคิดดังกล่าวกับหน่วยงานของตน เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้านครหลวง และธนาคารกสิกรไทย เป็นต้น^{๖๙}

ตามหนังสือกรมบัญชีกลาง ที่ กค ๐๔๑๒.๒/ว ๓๘๕ ลงวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๖๘ กรมบัญชีกลางได้นำระบบต้นทุนฐานกิจกรรม Activity – Based Costing หรือ ABC มาปรับใช้ในการวิเคราะห์ต้นทุนการผลิตของส่วนราชการระดับกรมและหน่วยงานภาครัฐ กรมบัญชีกลางได้กำหนดกิจกรรมย่อยของหน่วยงานสนับสนุนของส่วนราชการ จำนวน ๑๗ กิจกรรม อันประกอบด้วย (๑) กิจกรรมด้านการเงินและบัญชี หมายถึง ต้นทุนในการดำเนินกิจกรรมด้านการเงินและบัญชีของหน่วยงาน (๒) กิจกรรมด้านการพัสดุ (จัดซื้อจัดจ้าง) หมายถึง ต้นทุนในการดำเนินกิจกรรมการบริหารด้านพัสดุและการจัดซื้อจัดจ้าง (๓) กิจกรรมด้านบริหารบุคลากร หมายถึง ต้นทุนในการดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับการบริหารบุคลากรของหน่วยงาน เช่น การดูแลอัตรากำลังและระบบงานด้านวินัย และงานสรรหาและบรรจุแต่งตั้ง (๔) กิจกรรมด้านพัฒนาทรัพยากรบุคคล หมายถึง กิจกรรมที่หน่วยงานดำเนินงานในการพัฒนาทรัพยากรบุคคลไม่ว่าจะเป็นการวางแผนการพัฒนาทรัพยากรบุคคล การประเมินผลและการจัดฝึกอบรม รวมถึงการจัดทำสื่อต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาทรัพยากรบุคคล (๕) กิจกรรมด้านการตรวจสอบภายใน หมายถึง ต้นทุนในการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวกับงานด้านตรวจสอบภายในของหน่วยงาน ซึ่งส่วนใหญ่ดำเนินงานโดยกลุ่มตรวจสอบภายใน (๖) กิจกรรมด้านเทคโนโลยีสารสนเทศภายในหน่วยงาน หมายถึง ต้นทุนในการดำเนินงานที่เกี่ยวกับการดูแลบำรุงรักษา คอมพิวเตอร์ ระบบ e-office ระบบเครือข่ายอินเทอร์เน็ต (ไม่รวมการสร้างระบบงานเฉพาะของหน่วยงาน เว็บไซต์ และระบบอินเทอร์เน็ตของหน่วยงาน) (๗) กิจกรรมด้านเครือข่ายอินเทอร์เน็ตและเว็บไซต์ หมายถึง ต้นทุนในการดำเนินงานเกี่ยวกับเครือข่ายอินเทอร์เน็ต ต้นทุนของการใช้อุปกรณ์ในการเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตสำหรับฮาร์ดแวร์และซอฟต์แวร์ที่มีอายุการใช้งานมากกว่า ๑ ปี จะใช้ค่าเสื่อมราคาและค่าตัดจำหน่ายตามอายุการใช้งาน (๘) กิจกรรมด้านแผนงาน หมายถึง ต้นทุนในการดำเนินงานกิจกรรมการจัดทำแผน ติดตามประเมินผลและรายงานแผนของหน่วยงาน (๙) กิจกรรมด้านพัฒนาระบบบริหารราชการ หมายถึง ต้นทุนในการดำเนินงานกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบราชการการจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการ การติดตามประเมินผลการทำงานตามคำรับรองและการดำเนินการด้านการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA) โดยส่วนใหญ่อยู่ในความรับผิดชอบของกลุ่มพัฒนาระบบบริหาร (ก.พ.ร.) ในกรณีที่กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร ดำเนินงานนอกเหนือจากนี้ต้องแยกต้นทุนเป็นกิจกรรมต่างหาก (๑๐) กิจกรรมด้านงานสารบรรณ หมายถึง ต้นทุนในการดำเนินงานกิจกรรมของกลุ่มงานสารบรรณในการรับส่งหนังสือส่วนกลางของหน่วยงาน ไม่รวมถึงงานสารบรรณย่อยตามสำนักกอง ศูนย์ (๑๑) กิจกรรมด้านยานพาหนะ หมายถึง ต้นทุนในการดำเนินงาน

^{๖๘}มนัส แจ่มเวหา, การคำนวณต้นทุนการผลิตในงานบริการสาธารณะ (หลักสูตรประกาศนียบัตรชั้นสูง การบริหารงานภาครัฐ และกฎหมายมหาชน รุ่นที่ ๓, กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า ๒๕๔๗) ๖.

^{๖๙}เรื่องเดียวกัน, ๘.

กิจกรรมเกี่ยวกับด้านยานพาหนะเพื่อใช้ในการเดินทางของส่วนกลาง ยกเว้น ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับรถประจำตำแหน่ง ค่าแท็กซี่ และยานพาหนะที่มีลักษณะเฉพาะ (๑๒) กิจกรรมด้านงานช่วยอำนวยความสะดวก หมายถึง ต้นทุนในการดำเนินกิจกรรมด้านงานช่วยอำนวยความสะดวก ได้แก่ การดำเนินการอำนวยความสะดวกในเรื่องต่าง ๆ การติดต่อประสานงานหน่วยงานการติดตามเรื่องการดำเนินงาน เป็นต้น (๑๓) กิจกรรมด้านการวิเทศสัมพันธ์ หมายถึง ต้นทุนในการดำเนินกิจกรรมด้านการวิเทศสัมพันธ์ เช่น จัดทำแผนงาน/โครงการ ความร่วมมือทางวิชาการกับต่างประเทศ ประสานงานการประชุมกับต่างประเทศ อำนวยความสะดวกในการอบรม/สัมมนา/ดูงานจากองค์กรระหว่างประเทศ (๑๔) กิจกรรมด้านการประชาสัมพันธ์ หมายถึง ต้นทุนในการดำเนินกิจกรรมด้านการประชาสัมพันธ์ เช่น การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อต่างๆ การเผยแพร่ผลงานของหน่วยงานการจัดทำเอกสารเพื่อผลิตเอกสารสิ่งพิมพ์ เป็นต้น (๑๕) กิจกรรมด้านงบประมาณ หมายถึง ต้นทุนในการรวบรวมคำขอตั้งงบประมาณดำเนินงานการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี การขอตั้งงบประมาณเพิ่มเติม ของวดเพิ่มเติมหรือลดวงเงิน การเปลี่ยนแปลงและโอนงบประมาณรวมถึงการประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปี (๑๖) กิจกรรมด้านอาคารและสถานที่ หมายถึง ต้นทุนในการดำเนินการบริหารดูแล ซ่อมแซม บำรุงรักษาอาคารและสถานที่ที่ชำรุดให้อยู่ในสภาพเรียบร้อย และพร้อมใช้งาน (๑๗) กิจกรรมด้านวินัยและความรับผิดชอบทางละเมิด หมายถึง ต้นทุนในการดำเนินการเรื่องวินัยและความรับผิดชอบทางละเมิด รวมถึงการดำเนินการเกี่ยวกับคดีแพ่งคดีอาญาและคดีปกครองของบุคลากรของหน่วยงาน

โดยการคำนวณต้นทุนผลผลิตเป็นแนวคิดในการบริหารต้นทุนแบบใหม่ซึ่งกระตุ้นให้ผู้บริหารของหน่วยงานหันมาให้ความสำคัญกับการบริหารต้นทุน คือ^{๗๐} (๑) การคำนวณต้นทุนผลผลิตทำให้ผู้บริหารได้ทราบถึงต้นทุนกิจกรรมและต้นทุนของผลผลิตแต่ละประเภท (๒) การนำข้อมูลต้นทุนของกิจกรรมและต้นทุนของผลผลิตแต่ละประเภทไปใช้ในการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งจะทำให้การจัดทำขออนุมัติงบประมาณมีประสิทธิภาพ มุ่งผลสัมฤทธิ์ เกิดความคุ้มค่าและสอดคล้องกับภารกิจและวัตถุประสงค์ขององค์กร ฝ่ายปกครอง (๓) นำข้อมูลต้นทุนของกิจกรรมและต้นทุนของผลผลิตไปใช้ในการปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานให้มีประสิทธิภาพมากกว่าเดิม รวมถึงการลดขั้นตอนการทำงานที่ไม่จำเป็นและไม่เกิดความคุ้มค่า หรือมอบหมายให้เอกชนทำแทน (๔) นำข้อมูลไปใช้ลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ปรับลดทรัพยากรหรือคิดหาวิธีการทำงานที่ใช้ต้นทุนที่ต่ำกว่า หรือยกเลิกการทำงานที่ไม่จำเป็น ควบคุมหรือลดความสูญเปล่าของกิจกรรมให้เหลือน้อยที่สุด (๕) นำข้อมูลไปใช้ในการพิจารณาอัตราค่าบริการสาธารณะให้มีสอดคล้องกับต้นทุน เหมาะสมและเป็นธรรมกับประชาชน (๖) นำข้อมูลต้นทุนของกิจกรรมและต้นทุนของผลผลิตไปใช้เปรียบเทียบกับหน่วยงานคู่เทียบ อันจะทำให้การบริหารราชการแผ่นดินมีประสิทธิภาพ คุ้มค่า โปร่งใส ต่อไป

๕. ฝ่ายปกครองและข้อคำนึงเกี่ยวกับ : การใช้ “อำนาจของรัฐ” ตามกฎหมาย “นำเงินแผ่นดิน” ไปใช้จ่ายในกิจการของฝ่ายปกครอง

เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดให้หน่วยงานทางปกครอง “ต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัด” (มาตรา ๖๒ วรรคหนึ่ง) กฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐกำหนดกฎเกณฑ์

^{๗๐} มนัส แจ่มเวหา, การคำนวณต้นทุนผลผลิตในงานบริการสาธารณะ (หลักสูตรประกาศนียบัตรชั้นสูง การบริหารงานภาครัฐ และกฎหมายมหาชน รุ่นที่ ๓, กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า ๒๕๕๗) ๑๑.

ที่มีลักษณะรูปแบบ ขั้นตอน หรือ แนวทางปฏิบัติให้ฝ่ายปกครองใช้จ่ายเงินแผ่นดินด้วยความโปร่งใสและมีความรับผิดชอบการคลัง และกฎหมายได้กำหนดกฎเกณฑ์ที่มีลักษณะเป็นตัวชี้วัดที่เป็นตัวเลขของกรอบวินัยการเงินการคลังให้รัฐ หน่วยงานทางปกครองต้องปฏิบัติตาม ประกอบกับในการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายงบประมาณ (การดำเนินการเกี่ยวกับการจัดหาหรือให้สิทธิประโยชน์) กฎกระทรวงฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้การดำเนินการดังกล่าวเป็น “คำสั่งทางปกครอง” กล่าวคือ ตามหลักเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองไว้ในมาตรา ๑๒ ถึงมาตรา ๒๐ และ ในมาตรา ๕ ถึงมาตรา ๘๔ ฉะนั้นในการใช้อำนาจ “บริหารงบประมาณ” หรือการนำเงินงบประมาณแผ่นดินไปใช้ในกิจการทางปกครอง ฝ่ายปกครองจำเป็นต้องพิเคราะห์ “ผู้ทรงอำนาจ” หรือ “ผู้ทรงสิทธิ” ที่ใช้อำนาจของรัฐตามกฎหมายภายใน “ขอบอำนาจ” ที่กฎหมายกำหนดในการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน โดยต้องคำนึงถึง “ผลสัมฤทธิ์ในเชิงภารกิจของรัฐ” ความมีประสิทธิภาพ และความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ” ด้วยหลักในการบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าว ฝ่ายปกครองซึ่งเป็น “หน่วยรับงบประมาณ” และเป็น “ผู้ทรงอำนาจ” หรือ “ผู้ทรงสิทธิ” ตามกฎหมายนำเงินแผ่นดินไปใช้จ่ายในกิจการของฝ่ายปกครอง แม้ฝ่ายปกครองจะดำเนินการด้วยความสุจริต แต่ฝ่ายปกครองจำเป็นต้องคำนึงถึง “ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ” ตามหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ทั้งนี้ “เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชน” จากผลการศึกษา ผู้ศึกษาเห็นว่า มีสาระสำคัญที่ฝ่ายปกครองควรมีข้อคำนึงเกี่ยวกับการใช้ “อำนาจของรัฐ” ตามกฎหมายในการ “นำเงินแผ่นดิน” ไปใช้จ่ายในกิจการของฝ่ายปกครอง ดังนี้

๔.๑ ข้อคำนึงเกี่ยวกับภารกิจและวัตถุประสงค์ของฝ่ายปกครองตามที่กฎหมายให้อำนาจ

ด้วย “การกระทำทางปกครอง” เป็น “ผลิตผล” ของการใช้ “อำนาจทางปกครอง” อีกทั้ง ในการอำนาจกระทำทางปกครองทุกประเภทฝ่ายปกครองต้องคำนึงถึงบทบัญญัติของกฎหมายอันเป็น “แหล่งที่มา” ของอำนาจ ประกอบเงื่อนไข รูปแบบ ขั้นตอนและวิธีการอันเป็น “ข้อจำกัด” ของการใช้อำนาจทางปกครอง ในส่วนของกระบวนการและขั้นตอนการใช้จ่ายเงินแผ่นดินก็เช่นเดียว ทั้งนี้ เนื่องจากเงินแผ่นดินเป็น “เงินสาธารณะ” และมีอยู่ “อย่างจำกัด” ประกอบรัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนดให้รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังของรัฐอย่างเคร่งครัด โดยหลักในการใช้จ่ายงบประมาณต้องเป็นไปตามหลัก “เฉพาะกฎหมายอนุญาต” อันเป็นแก่นแท้ของหลัก “กฎหมายการคลังมหาชน” ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายในแต่ละปีงบประมาณ กฎหมายว่าการโอนงบประมาณ และกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง อนึ่ง ในกระบวนการและขั้นตอนการใช้จ่ายเงินแผ่นดินต้องสอดคล้องกับกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐ ดังนั้น สิ่งที่ควรคำนึงเบื้องต้นในการนำเงินแผ่นดินไปใช้จ่ายในกิจการทางปกครอง คือ ภารกิจและวัตถุประสงค์ของฝ่ายปกครองที่กฎหมายให้อำนาจ ทั้งนี้ เพื่อให้องค์กรฝ่ายปกครองใช้จ่ายเงินของแผ่นดินให้อยู่ใน “ขอบอำนาจ” เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายอันเป็น “แหล่งที่มา” ของอำนาจ บรรลุภารกิจและวัตถุประสงค์ของรัฐตามกฎหมาย คือ การบริการสาธารณะนั่นเอง

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาเหตุผลความจำเป็นในการบริหารราชการแผ่นดิน ขอบอำนาจ และหน้าที่ของหน่วยรับงบประมาณ ฝ่ายปกครองมีอาจจัดสรรงบประมาณดำเนินการทางปกครองเฉพาะ

ภารกิจและวัตถุประสงค์หลักขององค์กรฝ่ายปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติมีอาจจะกระทำได้ ฝ่ายปกครองจำเป็นต้องพิจารณา “องค์การ” ต่าง ๆ ขององค์กรฝ่ายปกครองและ “การบูรณาการ” ตามยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณกับองค์การฝ่ายปกครองอื่นร่วมด้วย ประกอบกับในการบริหารราชการแผ่นดินและการจัดทำบริการสาธารณะนั้น หน้าที่และอำนาจและลักษณะงานของกิจการฝ่ายปกครองจะมีความแตกต่างเป็นสาขาวิชาซีพตามเป้าประสงค์ ฉะนั้น ในการจัดสรรงบประมาณและวิธีการบริหารงบประมาณรายจ่ายจึงจำเป็นต้องพิจารณาเหตุผล ความจำเป็นในการใช้จ่ายเงินแผ่นดินจัดทำบริการสาธารณะในแต่ละสาขาวิชาซีพและตามแผนงาน โครงการในแต่ละสาขาและกิจกรรมของฝ่ายปกครอง เช่น การจัดทำบริการสาธารณะด้านความมั่นคง การจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษา การจัดทำบริการสาธารณะด้านสาธารณสุข การจัดทำบริการสาธารณะด้านการต่างประเทศและความยุติธรรม การจัดสรรงบประมาณ จึงมีรายละเอียดและความซับซ้อนในการดำเนินงานและการบริหารงบประมาณที่แตกต่างกัน

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาลักษณะร่วมของการบริหารราชการแผ่นดินขององค์กรฝ่ายปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติ ประกอบหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี ระบบงบประมาณแบบ SPBB ซึ่งเป็นระบบการจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรของรัฐที่มุ่งเน้นผลผลิต ผลลัพธ์ คุ่มค่า สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณของรัฐตามบริบทของเศรษฐกิจ สังคมและความต้องการของประชาชนที่เปลี่ยนแปลงไปในแต่ละปีงบประมาณ รวมถึงใช้เป็นเครื่องมือตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณให้มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล คุ่มค่าและโปร่งใส นั้น ในการดำเนินกิจการของฝ่ายปกครอง โดยทั่วไปแล้วการจัดองค์กรภายในฝ่ายปกครอง การบริหารราชการ การบริหารงานบุคคลขององค์กรฝ่ายปกครองจะประกอบด้วย (๑) “ภารกิจหลัก” ขององค์กรฝ่ายปกครองซึ่งเป็นภารกิจตามอำนาจและหน้าที่ โดยเป็นเป้าหมายประสงค์สำคัญที่ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติหรือดำเนินกิจการนั้นให้บรรลุอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายที่ตราโดยฝ่ายนิติบัญญัติ โดยภารกิจหลักขององค์กรฝ่ายปกครองนั้นจะพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ซึ่งเป็น “แหล่งที่มา” ของอำนาจและ “กลุ่มลูกค้า” ที่องค์กรฝ่ายปกครองจัดทำบริการสาธารณะนั้นเอง (๒) “ภารกิจลำดับรอง” หรือ “ภารกิจสนับสนุน” เป็นภารกิจที่องค์กรฝ่ายปกครองจำเป็นต้องดำเนินการ หากไม่ดำเนินการ องค์กรฝ่ายปกครองจะมีอาจบรรลุตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัตินั้นได้ เช่น การพัฒนาบุคลากร การคลังและงบประมาณ การบริหารพัสดุ การรักษาความปลอดภัย การจัดการด้านอาคารสถานที่ การเผยแพร่และประชาสัมพันธ์เพื่อเสริมสร้างภาพลักษณ์ขององค์กร โดยภารกิจดังกล่าวจะพิจารณาจากกฎหมายลำดับรองขององค์กรที่ฝ่ายนิติบัญญัติให้อำนาจกำหนดเพิ่มเติม ฉะนั้น เมื่อพิจารณาเหตุผลความจำเป็นในการบริหารราชการแผ่นดินและการใช้จ่ายเงินแผ่นดินในการดำเนินกิจการของฝ่ายปกครอง ทั้งนี้ “เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความคุ้มค่าในการใช้จ่ายงบประมาณและเกิดผลสัมฤทธิ์ในการบริหารจัดการภาครัฐ” อันจะเป็นไปตาม “หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” ที่กำหนดสาระสำคัญไว้ในมาตรา ๖ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ ประกอบมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ ในการบริหารราชการแผ่นดินและการใช้จ่ายเงินแผ่นดินในการดำเนินกิจการของฝ่ายปกครอง การจัดสรรงบประมาณและการดำเนินกิจการฝ่ายปกครองดังกล่าว องค์กรฝ่ายปกครองควรพิจารณาและคำนึงสัดส่วนการใช้จ่ายงบประมาณ โดยพิจารณาเพิ่มน้ำหนักให้กับแผนงาน โครงการที่องค์กรฝ่ายปกครองจะบรรลุเป้าประสงค์ตามบทบัญญัติของกฎหมาย ลดสัดส่วนใช้จ่ายงบประมาณ

“ในภารกิจสนับสนุน” “เท่าที่จำเป็น” หรือพิจารณา “ตามที่เหมาะสม” โดยมีให้เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานของฝ่ายปกครอง

ยกตัวอย่าง มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ กำหนดให้ “สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปของสภาผู้แทนราษฎร...” และมาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง “สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปของวุฒิสภา...” ทั้งนี้ ในการแบ่งส่วนราชการภายในของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรหรือสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา มาตรา ๑๒ วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ให้ทำเป็นประกาศรัฐสภาโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการข้าราชการรัฐสภาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการรัฐสภา หรือ ก.ร. ฉะนั้น ในการจัดทำคำขอตั้งงบประมาณของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรหรือสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาซึ่งเป็นหน่วยรับงบประมาณตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรหรือสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา (เรียกว่า ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา)^{๗๑} จำเป็นต้องพิจารณาภารกิจตามอำนาจหน้าที่ใน ๒ ส่วนขององค์กร^{๗๒} คือ (๑) องค์กรฝ่ายปกครอง คือ อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา (ภารกิจที่เป็นงานประจำตามประกาศการแบ่งส่วนราชการ) (๒) องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ คือ อำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาซึ่งส่วนราชการสังกัดรัฐสภาได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติ โดยส่วนราชการสังกัดรัฐสภาทำหน้าที่สนับสนุนภารกิจของรัฐสภา ทั้งนี้ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญประกอบข้อบังคับการประชุมของแต่ละสภา เป็นต้น ด้วยภารกิจและวัตถุประสงค์ของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา (หน่วยรับงบประมาณ) ในการจัดทำขอการจัดทำคำขอตั้งงบประมาณเพื่อสนับสนุนภารกิจของรัฐสภา (อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำทั่วไป) ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา จึงมี “ขอบอำนาจ” หน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำทั่วไป โดยมีสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาเป็น “ผู้ทรงอำนาจ” ขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติและใช้อำนาจปฏิบัติภารกิจเพื่อบรรลุภารกิจและวัตถุประสงค์ขององค์กร ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยส่วนราชการสังกัดรัฐสภาทำหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำทั่วไป สนับสนุนการดำเนินงานตามภารกิจดังกล่าวให้บรรลุผล โดยเป็นไปตามกฎหมายและประกาศรัฐสภาการแบ่งส่วนราชการภายในตามความเห็นชอบของ ก.ร. เป็นต้น

๔.๒ ข้อคำนึงเกี่ยวกับ “ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ”

ตามหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี กำหนดให้ “การใช้จ่ายงบประมาณมีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อประโยชน์ของประชาชน” และให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและสำนักงานงบประมาณร่วมกันจัดให้มีการประเมินความคุ้มค่าในการปฏิบัติภารกิจ

^{๗๑}ในการพิจารณาหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรของรัฐที่มีอำนาจกระทำทางปกครองนั้นจะพิจารณา “แหล่งที่มาของอำนาจ” ที่ให้กระทำการ เช่น สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา รวมถึงสำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานศาลปกครอง สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ไม่สังกัดฝ่ายบริหาร ไม่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ ไม่ใช้อำนาจตุลาการ แต่มีภารกิจเป็นงานทางปกครองใช้อำนาจทางปกครอง จึงเป็นหน่วยงานของรัฐและเป็นองค์กรอิสระหนึ่งที่เป็นฝ่ายปกครอง

^{๗๒}ตามทฤษฎีแหล่งที่มาของอำนาจ ทฤษฎีนี้จะพิจารณาว่า “...ถ้าเราใช้อำนาจตามที่กฎหมายกำหนดในรัฐธรรมนูญ...ก็เป็นอำนาจทางรัฐบาล ผลผลิตของการใช้อำนาจเช่นว่านี้ก็เป็นการกระทำทางรัฐบาล แต่ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติก็เป็นอำนาจทางปกครอง ผลผลิตก็เป็นอำนาจทางปกครอง...” ใน วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, ‘ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานบางประการของกฎหมายปกครอง’ ใน ๖๐ ปี ความมุ่งมั่นของคน ตัวตนของอาจารย์วรพจน์ (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา ๒๕๕๗) ๔๔.

ของรัฐที่ส่วนราชการดำเนินการอยู่” และรายงานคณะมนตรีทราบต่อไป โดย “ความคุ้มค่า” นี้ให้หมายถึง “ประโยชน์หรือผลเสียทางสังคม และประโยชน์ผลเสียอื่น ซึ่งไม่อาจคำนวณเป็นตัวเงินได้ด้วย” อนึ่ง ความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เห็นว่า ในการประเมินความคุ้มค่าควรมุ่งเน้นการประเมินใน ๓ ด้าน ได้แก่ (๑) ภารกิจและวัตถุประสงค์ขององค์กรฝ่ายปกครอง (๒) ผู้มีส่วนได้เสีย (stakeholders) ของภารกิจ และ (๓) ความเป็นได้ของแผนงานโครงการและกิจกรรมตามภารกิจ อนึ่ง ในการประเมินความคุ้มค่านั้นให้ประเมินทั้งทางตรงและทางอ้อม ทั้งที่คำนวณเป็นตัวเงินได้และไม่สามารถคำนวณเป็นตัวเงินได้ โดยจำเป็นต้องประเมินและพิจารณาทั้งระบบและคำนึงถึงสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาหลักในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของรัฐตามหลักงบประมาณแผ่นดินที่ดี ก็มีเป้าประสงค์เพื่ออรรถประโยชน์ต่อประชาชนโดยส่วนรวม และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้รับรองให้ “รัฐต้องรักษาการเงินการคลังอย่างเคร่งครัด” และกำหนดให้การใช้จ่ายเงินแผ่นดินซึ่งเป็น “เงินสาธารณะ” (public money) และ “มีอยู่อย่างจำกัด” “จะกระทำได้เฉพาะที่อนุญาตไว้ในกฎหมาย”

เมื่อการใช้จ่ายเงินแผ่นดินต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญอันเป็นแม่บทตามหลักนิติรัฐ (เงินแผ่นดินถือว่าเป็น “เงินสาธารณะ” (public money) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดให้ การจ่ายเงินแผ่นดินของรัฐ “จะกระทำได้เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมาย” (มาตรา ๑๔๐) และ “รัฐต้องรักษา วินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัด” (มาตรา ๖๒)) การบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตาม “หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” ทั้งนี้ เพื่อให้ “การใช้เงินงบประมาณมีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อประโยชน์ของประชาชน” (มาตรา ๗๖) ประกอบหลักอุดมคติในการจัดสรรรายจ่ายของภาครัฐตามหลัก งบประมาณแผ่นดินที่ดี โดยงบประมาณแผ่นดินที่ดีนั้น สุปรียา แก้วละเอียด ได้สรุปลักษณะร่วมกัน ของงบประมาณแผ่นดินตามความเห็นของนักวิชาการด้านการคลังของประเทศไทยและของต่างประเทศ ควรประกอบไปด้วย

(๑) มีความครอบคลุมและมีความเป็นเอกภาพ (๒) เป็นไปเพื่อการพัฒนาประเทศโดยให้ความสำคัญต่อบริการสาธารณะ (๓) ต้องเปิดเผยโปร่งใสและเข้าถึงได้ง่าย (๔) มีความถูกต้อง ชัดเจน แม่นยำและเชื่อถือได้ (๕) ให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าของเงินและการประเมินผล การใช้จ่ายเงิน (๖) มีการควบคุมตรวจสอบ ทั้งก่อนการเบิกจ่ายและหลังการใช้จ่ายเงิน และ (๗) ต้องคำนึง การรักษาวินัยทางการเงินการคลังในระยะยาว

อย่างไรก็ดี ด้วยการบริหารราชการแผ่นดินในแต่ละพื้นที่ที่มีสภาพปัญหาและอุปสรรค ในการดำเนินงานที่มีลักษณะไม่เหมือนหรือต่างกัน การใช้อำนาจของรัฐตามกฎหมายเพื่อดำเนินกิจการ ทางปกครองจำเป็นต้องพิจารณาข้อเท็จจริงรายพื้นที่ที่เป็นกรณีไป กฎหมายจึงมอบอำนาจให้ฝ่ายปกครอง มี “อิสระ” เลือกดัดสินใจ “ใช้จ่ายเงินแผ่นดิน” เพื่อกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในหลายทางเลือกจัดทำบริการ สาธารณะบรรลุผลและเป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย โดยการใช้อำนาจของรัฐนำเงินแผ่นดินไปใช้จ่ายใน กิจการของปกครองนั้น ก็เพื่อ “ประโยชน์ของประชาชน” เกิด “ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ” มี “ประสิทธิภาพสูงสุด” จึงมีประเด็นข้อคำนึงเกี่ยวกับในนำเงินแผ่นดินไปใช้จ่ายในกิจการของฝ่ายปกครอง

เพื่อให้เกิด “ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ” “เพื่อประโยชน์ของประชาชน” โดยมีสาระสำคัญขององค์ประกอบในการ “วิเคราะห์” และ “ประเมินความคุ้มค่า” ดังนี้^{๗๓}

(๑) ความมีประสิทธิภาพโดยนัยและความหมาย มีลักษณะเดียวกับความประหยัด คือ การใช้ทรัพยากรจะต้องก่อให้เกิดผลผลิต มากกว่าต้นทุนของปัจจัยนำเข้าทั้งหมด ดังนั้น เมื่อเกิดประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดการประหยัด ประสิทธิภาพมีความแตกต่างจากประสิทธิผล คือ ประสิทธิภาพ เป็นการทำสิ่งที่ถูกต้อง (doing the right thing) ส่วนประสิทธิผล เป็นการทำสิ่งที่ถูกต้องอย่างถูกต้อง (doing the right thing right) เกิดผลผลิตหรือผลลัพธ์ตามที่คาดหมายไว้

(๒) ความมีประสิทธิภาพ คือ การทำให้เกิดผลผลิต บริการสาธารณะ กิจกรรมเป็นไปตามเป้าหมาย โดยประสิทธิผลจะขึ้นอยู่กับปัจจัยนำเข้า ประกอบด้วย คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ รวมไปถึงกลยุทธ์ หรือวิธีการในการบริหารจัดการ ตลอดจนปัจจัยภายนอกทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยประสิทธิผลนี้ขึ้นอยู่กับประเภทภารกิจและวัตถุประสงค์ขององค์กรฝ่ายปกครอง โดยให้คำนึงถึงประโยชน์หรือผลเสียทางสังคมที่ไม่อาจคำนวณเป็นตัวเงินได้

(๓) การใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด คือ จากทรัพยากรหรือปัจจัยนำเข้าทั้งหมด จะต้องนำมาใช้ในการดำเนินการผลิตผลผลิต บริการ ให้ได้จำนวนมากที่สุด หรือเสียต้นทุนต่ำที่สุด ในการพิจารณาเรื่องการบริหารจัดการใช้ทรัพยากรเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวมนี้ จะไม่พิจารณาเฉพาะการวิเคราะห์ทางการเงิน แต่จะเป็นการวิเคราะห์ทางเศรษฐกิจและต้นทุนทางอ้อมด้วย

(๔) ศักยภาพในการแข่งขัน คือ ความสามารถดำรงอยู่ได้อย่างยั่งยืนและมีผลกำไร ถึงแม้ว่าจะมีคู่แข่งหรือเกิดการเปลี่ยนแปลงจากภายนอกใด ๆ ในปัจจุบันตามแนวคิดของ David Ricardo ในศตวรรษที่ ๑๙ จะพิจารณาความได้เปรียบในการแข่งขันโดยเปรียบเทียบ (comparative advantage) คือ เน้นคุณภาพ (productivity) การมีต้นทุนต่ำกว่าอันเนื่องมาจากความชำนาญ มีการใช้ทรัพยากรอย่างเหมาะสม

อนึ่ง ในการประเมินความคุ้มค่าในการบริหารราชการและความคุ้มค่าทางการเงิน ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีนั้น ฝ่ายปกครองอาจใช้เครื่องมือพัฒนาคุณภาพ การบริหารจัดการภาครัฐหรือเครื่องมือการบริหารจัดการภาคเอกชน มาใช้เป็นเครื่องมือประเมินความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ เช่น ระบบการพัฒนางองค์กรตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ Public Sector Management Quality Award หรือ PMQA ร่วมกับเครื่องมือการจัดการคุณภาพ (Quality Management (QM) อย่างอื่น เช่น PDCA (Plan-Do-Check-Act) หรือ ๕ ส Balanced Scorecard (BSC) KPI (Key Performance Indicator) ฯลฯ ทั้งนี้ องค์กรฝ่ายปกครองจำเป็นต้องพิจารณาความเหมาะสม ลักษณะเด่นหรือจุดแข็งของเครื่องมือแต่ละประเภท เพื่อนำมาใช้ประเมินความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐให้สอดคล้องภารกิจและวัตถุประสงค์ ค่านิยมและวัฒนธรรมขององค์กร ยกตัวอย่าง เช่น กรณีของโรงพยาบาลหรือสถานพยาบาลที่มุ่งเน้นการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง การดูแลผู้ป่วยที่ปลอดภัย และระบบงานภายในที่เข้มแข็ง อาจนำเครื่องมือ Hospital Accreditation (HA) มาใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาคุณภาพโรงพยาบาล เป็นต้น

^{๗๓}มานวิภา อินทรทัต, *คู่มือเทคนิคและวิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่ตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี* (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, กรุงเทพฯ: สหมิตรพรินต์ติ้ง ๒๕๔๙) ๑๘-๒๘.

๔.๓ ข้อคำนึงเกี่ยวกับการติดตามตรวจสอบความคุ้มค่าในการใช้จ่ายเงินแผ่นดินอย่างสม่ำเสมอ

ในการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรฝ่ายปกครอง โดยปกติทั่วไปแล้วฝ่ายปกครองจะดำเนินการตามสายการบังคับบัญชาซึ่งเป็นการดำเนินการตามแนวปฏิบัติและตรวจสอบตามรูปแบบ ขั้นตอนและวิธีการของฝ่ายปกครองอยู่แล้ว แต่อย่างไรก็ตาม ด้วยมาตรฐานการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่หลักเกณฑ์และมาตรฐานการตรวจสอบของผู้บังคับบัญชามีความแตกต่างกันตามลักษณะงาน คุณวุฒิและความเชี่ยวชาญในแต่ละด้าน อีกทั้ง ระบบงบประมาณ การบริหารงบประมาณ การตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ มีความเป็นวิชาชีพต้องอาศัยทักษะ ความรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะสาขาตามมาตรฐานวิชาชีพ ประกอบระบบบัญชีขององค์กรฝ่ายปกครองยังไม่อาจแสดงผลการดำเนินงานที่สะท้อนต้นทุนการจัดทำบริการสาธารณะของฝ่ายปกครองนั้นได้ ประกอบกับในการตรวจสอบขององค์กรภายนอก เช่น การตรวจสอบโดยสำนักการตรวจเงินแผ่นดิน การตรวจสอบโดยศาล เป็นลักษณะการตรวจสอบเฉพาะกรณี มีอาจสะท้อนปัญหา ความผิดพลาด และอุปสรรคที่ขัดขวางการดำเนินกิจการทางปกครองมิให้บรรลุภารกิจและวัตถุประสงค์ขององค์กรฝ่ายปกครองนั้นได้ นอกจากนี้ ในการบริหารราชการแผ่นดิน การใช้จ่ายเงินแผ่นดิน การติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน ฝ่ายปกครองคือผู้รู้และเข้าใจกิจกรรมการดำเนินงานของฝ่ายปกครอง จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ฝ่ายปกครองโดยผู้บริหารและฝ่ายบริหารขององค์กรฝ่ายปกครองจะต้องให้ความสำคัญในการติดตามและประเมินการใช้จ่ายงบประมาณของฝ่ายปกครองด้วยตนเอง โดยยกตัวอย่างวิธีการติดตามตรวจสอบความคุ้มค่าในการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐอย่างสม่ำเสมอ ดังนี้

๔.๓.๑ การตรวจสอบภายใน แม้การควบคุมภายในจะมีข้อจำกัด แต่หากฝ่ายปกครองโดยผู้บริหารขององค์กรหรือฝ่ายบริหารขององค์กรกำหนดวิธีการควบคุมภายในให้มีความน่าเชื่อถือ ตรงไปตรงมา สอดคล้องกับมาตรฐานสากลและนำไปใช้ในการกำหนดนโยบาย จัดทำแผนงานโครงการและปรับปรุงกิจกรรมการดำเนินงานในปีงบประมาณถัดไป อันจะนำไปสู่การผลิตผลงานเป็นไปตามภารกิจและวัตถุประสงค์และความต้องการขององค์กร ทั้งยัง ป้องกันมิให้เกิดปัญหาความเสียหายต่าง ๆ ที่อาจทำให้การปฏิบัติงานไม่บรรลุวัตถุประสงค์ เกิดความคุ้มค่าในภารกิจของรัฐ โดยการควบคุมภายในจะถูกกำหนดแทรกซึมในทุกกิจกรรมการดำเนินงานขององค์กร อย่างไรก็ตาม ปัจจัยพื้นฐานที่จะทำให้การตรวจสอบภายในบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรมีหลายปัจจัย เช่น การสนับสนุนของผู้บริหาร วัฒนธรรมองค์กร ทักษะของบุคลากร และความพร้อมของสารสนเทศ

ด้วยความจำเป็นและความสำคัญของการตรวจสอบภายใน กระทรวงการคลังจึงออกระเบียบเกี่ยวกับการตรวจสอบภายในของส่วนราชการ กำหนดให้มีหน่วยงานตรวจสอบภายในขึ้นตรงต่อหัวหน้าส่วนราชการ โดยให้ผู้สอบภายในมีความเป็นอิสระ มีหน้าที่ให้ข้อเสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่หัวหน้าส่วนราชการ หน่วยรับตรวจและผู้เกี่ยวข้อง รวมไปถึงการตรวจสอบ วิเคราะห์ การประเมินความพอเพียงและประสิทธิภาพของระบบการควบคุมภายในของส่วนราชการ ทั้งนี้ องค์กรฝ่ายปกครองสามารถนำองค์ประกอบของระบบควบคุมภายใน จำนวน ๕ ประการ ตามแนวทางของ COSO อันประกอบด้วย การกำหนดปัจจัยและสภาพแวดล้อมของการควบคุมและตรวจสอบภายในเพื่อทำให้ระบบการควบคุมภายในมีประสิทธิภาพดีขึ้น การประเมินความเสี่ยงของกิจกรรมที่เป็นปัญหาอุปสรรคขัดขวางการบรรลุภารกิจและวัตถุประสงค์ของการดำเนินกิจการทางปกครองอย่างสม่ำเสมอ การกำหนดกิจกรรมที่ต้องการควบคุม ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองเป็นไปตามนโยบาย ระเบียบข้อบังคับ

ขององค์กร การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานอย่างเพียงพอเพื่อให้การดำเนินงานอยู่ในทิศทางที่สอดคล้องหรือตรงกัน การติดตามและประเมินผลระหว่างการทำงาน การประเมินผลรายครั้งในบางกิจกรรมหรือการรายงานผลเมื่อสิ้นรอบการทำงาน การกำหนดวิธีการควบคุมภายในตามแนวทางดังกล่าว จึงเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะให้องค์กรฝ่ายปกครองติดตามตรวจสอบความคุ้มค่าในการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐให้เป็นไปภารกิจและวัตถุประสงค์ขององค์กร เกิดประสิทธิภาพ คุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ คือ “ความรอบคอบ ประหยัด ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล โปร่งใส ตรวจสอบได้” ต่อไป

๔.๓.๒ การวิเคราะห์ต้นทุนผลผลิตรายกิจกรรม ตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ การบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ กำหนดให้ “ส่วนราชการต้องจัดบัญชีต้นทุนในงานบริการสาธารณะแต่ละประเภทและรายจ่ายต่อหน่วยของหน่วยบริการสาธารณะ เพื่อการเปรียบเทียบความคุ้มค่าระหว่างปัจจัยนำเข้ากับผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น” ทั้งนี้ หากรายจ่ายต่อหน่วยของงานบริการสาธารณะเปรียบเทียบ หน่วยของงานบริการสาธารณะประเภทเดียวกัน “ให้ส่วนราชการนั้นจัดทำแผนการลดรายจ่ายต่อหน่วยของงานบริการสาธารณะดังกล่าว” ประกอบกับในการคำนวณต้นทุนผลผลิตนั้นเป็นการกระตุ้นให้ผู้บริหารของหน่วยงานหันมาให้ความสำคัญกับการบริหารต้นทุนและก่อให้เกิดประโยชน์ในด้านต่าง ๆ เช่น ทำให้ผู้บริหารได้ทราบถึงต้นทุนของกิจกรรมแล้วนำข้อมูลต้นทุนของกิจกรรมและต้นทุนของผลผลิตแต่ละประเภทไปใช้ในจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งจะทำให้การตั้งงบประมาณมีประสิทธิภาพ มีข้อมูลที่จำเป็นอ้างอิงได้ ส่งผลให้เกิดความโปร่งใสในการดำเนินงาน ผู้บริหารนำข้อมูลที่ได้รับไปใช้ในการปรับปรุงการทำงานให้มีประสิทธิภาพขึ้นกว่าเดิมและการลดต้นทุนค่าใช้จ่ายให้น้อยลง กระตุ้นให้มีการยกเลิกการทำงานหรือกิจกรรมที่ไม่มีความจำเป็นหรือมุ่งเน้นการพัฒนาประสิทธิภาพ ลดความสูญเปล่าของกิจกรรมต่าง ๆ ให้เหลือน้อยที่สุด รวมถึงการนำต้นทุนผลผลิตเป็นข้อมูลในการพิจารณากำหนดอัตราค่าบริการสาธารณะหรือการปรับปรุงอัตราค่าบริการสาธารณะให้เหมาะสมสอดคล้องกับต้นทุนยิ่งขึ้น โดยแยกเป็นต้นทุนรวมของหน่วยงาน ต้นทุนทางตรง (ผู้ผลิตผลผลิตโดยตรงหรือผู้ให้บริการลูกค้าโดยตรง) และต้นทุนทางอ้อม (ต้นทุนผลผลิตที่ใช้ร่วมกันของหน่วยงาน)

ด้วยกลไกการบริหารต้นทุนผลผลิตดังกล่าว จะเป็นเครื่องวัดถึงความคุ้มค่าของผลงานหรือผลผลิตที่เกิดขึ้นได้ เมื่อทราบถึงต้นทุนการบริการสาธารณะที่เกิดขึ้นแล้วย่อมนำมาสู่การกำหนดเป้าหมายเพื่อการลดต้นทุนค่าใช้จ่ายของแต่ละส่วนราชการและการคำนึงถึงการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด เครื่องมือบริหารต้นทุนผลผลิตจึงมีส่วนสำคัญยิ่งต่อความมีประสิทธิภาพและความสำเร็จของการนำระบบต้นทุนผลผลิตมาใช้ในองค์กรฝ่ายปกครอง ทั้งยังระบบต้นทุนผลผลิตรายกิจกรรมจะเป็นเครื่องชี้ให้เห็นถึงประสิทธิภาพการทำงานในภาพรวม อันจะนำไปสู่การปรับปรุงกระบวนการทำงานเพื่อให้มีประสิทธิภาพขึ้น โดยเป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ แต่อย่างไรก็ตาม ด้วยระบบบัญชีการเงินการคลังภาครัฐที่ยังขาดความพร้อมในการบันทึกกิจกรรมเพื่อให้สอดคล้องต่อการบันทึกข้อมูลต้นทุนผลผลิตในระดับกิจกรรมหลัก กิจกรรมรอง หรือกิจกรรมสนับสนุน จึงไม่สามารถบันทึกต้นทุนผลผลิตและไม่อาจทราบได้ว่า ควรจะสนับสนุนกิจกรรมใดเพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายตัวชี้วัดอย่างมีประสิทธิภาพที่มีความคุ้มค่าต่อการดำเนินกิจกรรม การประเมินความ “คุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ” ในการประเมินความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ผู้บริหารขององค์กรฝ่ายปกครองและฝ่ายบริหาร

ของฝ่ายปกครองจำเป็นต้องใช้ควบคู่กับระบบการควบคุมภายใน ทั้งนี้ เพื่อลดความเสี่ยง ขจัดอุปสรรคของกิจกรรมที่ขัดขวางผลสัมฤทธิ์ หรือผลลัพธ์ขององค์กร รวมทั้งการใช้เครื่องมืออื่นในการพัฒนาคุณภาพมาตรฐานขององค์กร เพื่อให้การประเมินผลการปฏิบัติราชการตามหลัก “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” โดยเป็นไปตามมาตรา ๙ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ เพื่อบรรลุเป้าหมาย ได้แก่ (๑) เกิดประโยชน์สุขของประชาชน (๒) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ (๓) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ (๔) ไม่กำหนดขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น (๕) ปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์ (๖) ประชาชนได้รับความอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ (๗) มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ โดยเป็นไปตามเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ตามที่กฎหมายบัญญัติต่อไป

โดยสรุป ในการใช้อำนาจของรัฐนำเงินแผ่นดินไปใช้จ่ายในกิจการของฝ่ายปกครองนั้น ฝ่ายปกครองควร “คำนึงถึง” หรือ “เพิ่มน้ำหนัก” “ภารกิจของฝ่ายปกครอง” ตามที่กฎหมายให้อำนาจจัดทำบริการสาธารณะบรรลุผล” โดยใช้จ่ายเงินแผ่นดิน “เท่าที่จำเป็น” พิจารณาภารกิจหลักขององค์กรฝ่ายปกครองตามกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติให้อำนาจ “ลดน้ำหนัก” หรือ “ลดกิจกรรม” การดำเนินงานตาม “แนวปฏิบัติเดิม” (ภารกิจสนับสนุน) ที่ฝ่ายปกครองได้ยึดถือปฏิบัติมาอย่างต่อเนื่องยาวนาน อันอาจเบี่ยงเบนไกลจาก “ขอบอำนาจ” ซึ่งกฎหมายกำหนดให้เป็นภารกิจหลักขององค์กรฝ่ายปกครอง แม้จะกระทำโดยสุจริต ไม่ขัดต่อกฎหมาย แต่ก็ไม่เกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ หรืออาจซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่น โดยไม่จำเป็น อีกทั้ง หากฝ่ายปกครองได้ทบทวนภารกิจตามที่กฎหมายบัญญัติอย่างจริงจัง รวมถึงการปรับปรุง ขั้นตอน รูปแบบและวิธีการนำเงินแผ่นดินไปใช้จ่ายในกิจการของฝ่ายปกครอง โดยประเมิน “ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ” อย่างสม่ำเสมอตามหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี อันจะเป็นผลให้ “การใช้จ่ายเงินงบประมาณเกิดผลสัมฤทธิ์ มีประสิทธิภาพสูงสุด เกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชนสืบไป

๖. สรุป วิเคราะห์และความเห็น

เนื่องจากการใช้ “อำนาจของรัฐ” ตามกฎหมาย : “นำเงินแผ่นดิน” ไปใช้จ่ายในกิจการของฝ่ายปกครองตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำการทางปกครอง การนำเงินแผ่นดินไปใช้จ่ายในกิจการของฝ่ายปกครองมี “กฎหมายเฉพาะอนุญาต” ยกตัวอย่าง เช่น กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง หรือกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ อีกทั้ง ในขั้นตอนการดำเนินกิจการของฝ่ายปกครอง หากการดำเนินการเข้าลักษณะตามกฎกระทรวงฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่กำหนดให้การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดหาหรือให้สิทธิประโยชน์เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบคำสั่งตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติรับรองหลักการดังกล่าวไว้ในหลายมาตรา เช่น มาตรา ๖๒ “รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัด” และให้มี “กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ” มาตรา ๑๔๐ การใช้จ่ายงบประมาณ จะกระทำได้เฉพาะที่อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณ

รายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือกฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง หรือกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ...” มาตรา ๑๔๑ ประกอบมาตรา ๑๔๒ “งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ” และ “ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ” นั้น หน่วยรับงบประมาณ “ต้องแสดงแหล่งที่มาและประมาณการรายได้ ผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการจ่ายเงินและความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์และแผนพัฒนาต่าง ๆ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ” ส่วนการบริหารราชการแผ่นดิน มาตรา ๓๖ วรรคหนึ่ง “รัฐพึงพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดิน” “ให้เป็นไปตามหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี” อนึ่ง เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐตามมาตรา ๙ ประกอบมาตรา ๒๑ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ ให้องค์กรฝ่ายปกครอง จัดแผนงาน โครงการ เป้าหมายของภารกิจ ผลสัมฤทธิ์ และตัวชี้วัดความสำเร็จของภารกิจและการติดตามประเมินผลและจัดทำบัญชีต้นทุนในงานบริการสาธารณะแต่ละประเภท ขึ้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กรมบัญชีกลางกำหนด มาตรา ๒๒ ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและสำนักงานงบประมาณร่วมกันจัดให้มีการประเมินความคุ้มค่าในการปฏิบัติภารกิจของรัฐที่ส่วนราชการดำเนินการอยู่เพื่อรายงานคณะรัฐมนตรีสำหรับเป็นแนวทางในการพิจารณาว่าภารกิจใดสมควรจะได้ดำเนินการต่อไป ในการประเมินความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐดังกล่าว “ให้คำนึงถึงประเภทและสภาพของแต่ละภารกิจความเป็นไปได้ของภารกิจหรือโครงการที่ดำเนินการ ประโยชน์ที่รัฐและประชาชนจะพึงได้ และรายจ่ายที่ต้องเสียไปก่อนและหลักที่ส่วนราชการดำเนินการด้วย” ดังนั้น ในการ “นำเงินแผ่นดิน” ซึ่งเป็น “เงินสาธารณะ” ที่มี “อยู่อย่างจำกัด” ไปใช้จ่ายในกิจการของฝ่ายปกครอง แม้การดำเนินการนั้นจะกระทำด้วยความสุจริต องค์กรฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจำเป็นต้องคำนึงหลักความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ อันประกอบไปด้วย ความรับผิดชอบต่อผลงาน (performance based accountability) โดยมุ่งเน้นการประเมินผลผลิต (output) และผลลัพธ์ (outcome) เกิดความคุ้มค่าของเงิน (value for money) อนึ่ง ความคุ้มค่านี้ให้หมายถึงประโยชน์หรือผลเสียทางสังคมและประโยชน์หรือผลเสียอื่นซึ่งไม่อาจคำนวณเป็นตัวเงินได้ด้วย

การประเมินความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐนั้น อาจดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติร่วมกับสำนักงานงบประมาณกำหนด การจัดทำบัญชีต้นทุน การตรวจสอบภายใน และ/หรือดำเนินการตามหลักเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์การปฏิบัติราชการโดยใช้เครื่องมือตามหลักการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ เช่น PMQA PDCA ๕ ส. Balanced Scorecard (BSC) KPI (Key Performance Indicator) ฯลฯ ทั้งนี้ หากองค์กรฝ่ายปกครองได้กำหนดหลักเกณฑ์ มาตรฐานและตามตัวชี้วัดในการจัดทำค่าของงบประมาณ การบริหารโครงการ การดำเนินกิจกรรมทางปกครองอย่างสม่ำเสมอ และต่อเนื่อง จะเป็นการยกมาตรฐานการจัดทำบริการสาธารณะให้องค์กรฝ่ายปกครองอื่นที่มีลักษณะงานใกล้เคียงใช้เป็นหน่วยงานคู่แข่ง (peer agencies/competitors) เปรียบเทียบ (benchmarking) มาตรฐานการดำเนินกิจการทางปกครองให้มีประสิทธิภาพ เกิดประโยชน์ มีความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ เป็นประโยชน์ต่อประชาชนส่วนร่วมและเป็นไปตามมาตรา ๒๒ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ ดังนั้น เมื่อองค์กรฝ่ายปกครองได้กำหนดมาตรฐานการดำเนินกิจกรรมและเป็นแนวปฏิบัติของฝ่ายปกครอง โดยมีมาตรฐานคู่แข่งและเปิดเผยให้ประชาชนได้รับทราบ แม้จะเป็น

ข้อกำหนดภายในของฝ่ายปกครอง แต่แนวปฏิบัตินั้นเป็นประโยชน์ต่อประชาชนส่วนร่วมและเป็นไปตามมาตรา ๒๒ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ องค์การตุลาการอาจนำแนวปฏิบัติดังกล่าวไปใช้ตรวจสอบ “ดุลพินิจ” ของฝ่ายปกครองตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองนั้นได้

นอกจากนี้ เนื่องจากการบริหารราชการแผ่นดินและการนำเงินแผ่นดินไปใช้จ่ายในกิจการของฝ่ายปกครองเป็นการกระทำทางปกครองประเภทหนึ่ง ย่อมตกอยู่ในบังคับ “หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง” ดังนั้น ฝ่ายปกครองจำเป็นต้องพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดินและการนำเงินไปใช้จ่ายในกิจการของฝ่ายปกครอง ในทุกขั้นตอนของกระบวนการงบประมาณ อีกทั้งด้วยหลักการบริหารราชการแผ่นดินและการนำเงินแผ่นดินไปใช้จ่ายในกิจการของฝ่ายปกครองนั้นเป็นการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองจะยึดหลัก “การกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย” ซึ่งเป็นหลักย่อยของหลัก “ความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง” ซึ่งจะมีความเคร่งครัดที่ต่ำกว่าหลัก “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” กล่าวคือ ในการใช้จ่ายเงินแผ่นดินตามหลัก “การกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย” หากเป็นประโยชน์สาธารณะ ฝ่ายปกครองดำเนินการตามแผนเพื่อความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของประชาชน ไม่ทำให้ส่วนราชการเกิดความเสียหายและกฎหมายไม่กำหนดห้ามมิให้กระทำ ฝ่ายปกครองสามารถที่จะกระทำการนั้นได้ ทั้งนี้ เหตุผลพื้นฐานของการกำหนดให้การกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมายเป็นผลสืบเนื่องจากหลักความเป็นเอกภาพของอำนาจรัฐและความเป็นเอกภาพในระบบกฎหมาย^{๗๔} เพราะหากยอมให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำอันขัดต่อกฎหมายได้โดยไม่มีผลร้ายใด ๆ ตามมาแล้ว กฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อใช้บังคับในรัฐก็หาความหมายอันใดมิได้ ฉะนั้น ในการจะพิเคราะห์การกระทำหรือพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐในหนึ่งกรณี ไม่ได้หมายความว่า จะต้องเข้าลักษณะเป็นความผิดในทุกกรณี เช่น การฝ่าฝืนวินัยการคลังและงบประมาณอาจไม่จำเป็นต้องรับผิดทางแพ่งเสมอไป หากกรณีดังกล่าวไม่ได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ หรือกรณีการกระทำหรือพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีความผิดวินัยข้าราชการก็ไม่จำเป็นต้องรับผิดทางอาญาด้วยเสมอไป หรือการกระทำหรือพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ก่อให้เกิดความเสื่อมเสียเกียรติของราชการแม้จะไม่ถึงขนาดเป็นการกระทำทางอาญา ก็ถือว่ากระทำความผิดวินัยข้าราชการได้ ประกอบกรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐมีเจตนารมณ์ที่จะควบคุมตรวจสอบเงินแผ่นดินเพื่อป้องกันการทุจริตและความเสียหายมิให้เกิดขึ้นแก่รัฐ จะมีเจตนารมณ์ที่แตกต่างจากความผิดวินัยข้าราชการที่กำหนดมาเพื่อควบคุมให้ข้าราชการปฏิบัติปฏิบัติหน้าที่ตามแบบแผนของทางราชการเพื่อให้เกิดความเรียบร้อยและเหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของส่วนราชการเป็นสำคัญ ดังนั้น การดำเนินการทางวินัยการเงินการคลังของรัฐจึงไม่เข้าซ้อนกับการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการ^{๗๕}

หลัก “การกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย” จึงสอดคล้องกับหลัก “ดุลพินิจโดยแท้ของฝ่ายปกครอง” ที่ศาลจะไม่อาจเข้าไปวินิจฉัยแทรกแซงเสมือนเป็นผู้บังคับบัญชาของฝ่ายปกครองได้ (ดุลพินิจที่อยู่ในขอบอำนาจของฝ่ายปกครอง การใช้ดุลพินิจโดยสุจริต ชอบด้วยเหตุผลและเป็นไปตาม

^{๗๔}วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง.” (การบรรยายหลักสูตรกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ที่ได้รับการรับรองจาก ก.ศ.ป. แล้ว) รุ่นที่ ๑๕ ณ ห้องสัมมนา ๑ ชั้นปี ๑ อาคารศาลปกครอง, ๑๖ กุมภาพันธ์ และ ๒ มีนาคม ๒๕๖๘) ๑๓.

^{๗๕}คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พง. ๑/๒๕๖๓ ใน อานันท์ กระบวนศรี, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมายการคลัง (กรุงเทพฯ: วิญญูชน ๒๕๖๖) ๑๘๖-๑๘๗.

เจตนารมณ์ของกฎหมาย ศาลไม่อาจก้าวล่วง) ฉะนั้น ในคดีพิพาทเกี่ยวกับวินัยการเงินการคลังและงบประมาณ ในปัจจุบันศาลปกครองจะมีตรวจสอบการรักษาวินัยการเงินการคลังของรัฐในทางอ้อม คือ ตรวจสอบความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ฝ่ายปกครองได้ดำเนินการตามรูปแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการ อันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น และตรวจสอบการกระทำทางปกครองให้เป็นไปตามขอบอำนาจและหน้าที่ของกฎหมาย สอดคล้องกับภารกิจและวัตถุประสงค์ขององค์ฝ่ายปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติหรือไม่ ประกอบกับแนวคิดในเรื่องของวินัยการเงินการคลังของรัฐและบทบาทของศาลปกครองในการรักษาวินัยการเงินการคลังของรัฐยังคงถือว่าเป็นเรื่องใหม่ซึ่งสะท้อนให้เห็นผ่านความไม่สอดคล้องกันของถ้อยคำที่ปรากฏในบทบัญญัติของกฎหมายในแต่ละฉบับ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณามาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองกรณีเป็นการใช้ “ดุลพินิจโดยมิชอบ” โดยศาลได้วางหลักในการตรวจสอบคดีพิพาททางปกครองในกรณีการตรวจสอบนิติกรรมทางปกครองมีเหตุที่ใช้ อ้างในการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง อาจแยกออกเป็น “เหตุความไม่ชอบด้วยกฎหมายภายนอก” ได้แก่ นิติกรรมทางปกครองออกไปโดยปราศจากอำนาจ นิติกรรมทางปกครองออกไปโดยผิดแบบ นิติกรรมทางปกครองออกไปโดยผิดขั้นตอนหรือวิธีการหรือผิดระเบียบแบบแผนของทางราชการ “เหตุความไม่ชอบด้วยกฎหมายภายใน” ได้แก่ นิติกรรมทางปกครองออกไปโดยฝ่าฝืนกฎหมาย นิติกรรมทางปกครองออกไปโดยบิดเบือนอำนาจหรือวัตถุประสงค์ของกฎหมาย^{๖๖} โดยคดีพิพาทเกี่ยวกับวินัยการเงินการคลังของยังเป็นเรื่องใหม่ในระบบกฎหมายไทย และการตรวจสอบข้อพิพาทในคดีปกครองนั้น ศาลมีอำนาจก้าวล่วงหรือแทรกแซงการใช้ อำนาจตรวจสอบ “ดุลพินิจโดยแท้” ของฝ่ายปกครองนั้นได้ โดยศาลจะตรวจสอบ “เหตุความไม่ชอบด้วยกฎหมายภายนอก” และ “เหตุความไม่ชอบด้วยกฎหมายภายใน”

แต่อย่างไรก็ตาม เพื่อป้องกันมิให้การใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง โดยเฉพาะการใช้อำนาจหน้าที่ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือบิดเบือนวัตถุประสงค์ของกฎหมาย คือ ไม่เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ขาดประสิทธิภาพ ไม่ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐและไม่คุ้มค่าทางการเงิน มิได้เป็นไป “เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน” ประกอบกับในการบริหารราชการแผ่นดินตามหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี การจัดสรรงบประมาณในระบบงบประมาณแบบ SPBB ซึ่งเป็นระบบการจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรของรัฐ อีกทั้งรัฐธรรมนูญได้กำหนดและรับรองให้ “รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัด” โดยหลักดังกล่าว สอดคล้องกับหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีและระบบงบประมาณแบบ SPBB ที่มุ่งเน้นผลผลิต ผลลัพธ์ คุ้มค่า เพื่อให้ฝ่ายปกครองการใช้ “อำนาจของรัฐ” ตามกฎหมาย “นำเงินแผ่นดิน” ไปใช้จ่ายในกิจการของฝ่ายปกครองบรรลุตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพ คุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ การใช้จ่ายเงิน

^{๖๖}ศาลปกครองได้ประกาศจัดตั้งแผนกคดีปกครองเกี่ยวกับวินัยการเงินการคลังและงบประมาณขึ้นในศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้นพร้อมกันเมื่อวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๘ โดยกำหนดให้

คดีปกครองเกี่ยวกับวินัยการเงินการคลังและการงบประมาณ” หมายถึง คดีพิพาททางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ในกรณีการฝ่าฝืนข้อกำหนดเกี่ยวกับการบริหารการเงินและการคลังที่ออกตามความในกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และข้อกำหนดอื่นใด ที่เกี่ยวกับการเบิก การจ่าย การใช้จ่าย การบริหารงบประมาณและก่อหนี้ผูกพัน การจัดเก็บรายได้ การใช้ประโยชน์ การเก็บรักษาการพัสดุ และการจัดการซึ่งเงิน ทรัพย์สิน สิทธิประโยชน์ใด ๆ ของหน่วยงานทางปกครอง ที่ได้มาจากเงินงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ เงินกู้ เงินอุดหนุน และเงินช่วยเหลือจากแหล่งในประเทศหรือต่างประเทศ อันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือวัตถุประสงค์ของหน่วยงานทางปกครอง ทั้งนี้ ให้หมายความรวมถึงเงิน ทรัพย์สิน สิทธิประโยชน์ดังกล่าวที่หน่วยงานทางปกครองมีอำนาจ หรือใช้จ่ายหรือประโยชน์ด้วย ซึ่งความรับผิดชอบวินัยทางการคลังและการงบประมาณและได้รับโทษปรับทางปกครองตามกฎหมาย

แผ่นดิน ต้องคำนึงถึง “ความรอบคอบ ประหยัด ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล โปร่งใสและตรวจสอบได้” ดังนั้น ในการจัดทำค่าของงบประมาณ การบริหารโครงการ การดำเนินกิจการทางปกครอง องค์กรฝ่ายปกครองจึงควรมี หลักเกณฑ์หรือกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐตามภารกิจและวัตถุประสงค์ ขอบอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจเป็นสำคัญ

โดยสรุป ด้วยวิธีการประเมินความคุ้มค่าในการปฏิบัติภารกิจของรัฐตั้งที่สำนักงาน พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้กำหนดหลักเกณฑ์การประเมินให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการ บ้านเมืองที่ดีตามมาตรา ๒๑ ประกอบมาตรา ๒๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และ วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ นั้น จึงเป็นหลักเกณฑ์และเป็นเครื่องมือในการวัด “ความคุ้มค่า ทางการเงิน” และ “ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจ” เพื่อประโยชน์ในการจัดค่าของงบประมาณในปีถัดไป แต่อย่างไรก็ตาม ด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความคุ้มค่าในภารกิจขององค์กรฝ่ายปกครองที่เปิดเผยให้ประชาชน องค์กรภายนอกมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายปกครอง หากหลักเกณฑ์ดังกล่าวมีมาตรฐาน ความเที่ยงตรง สมเหตุสมผล เป็นบรรทัดฐานทางสังคมและวิญญูชนต่างเห็นพ้องต้องกันยอมรับ^{๗๗} อีกทั้ง ฝ่ายปกครองได้กำหนดและยึดถือหลักเกณฑ์เกี่ยวกับ “ความคุ้มค่าทางการเงิน” และ “ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจ” คือ ความรอบคอบ ประหยัด ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล โปร่งใสและตรวจสอบได้ ให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติ อย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอเป็นประเพณีหรือธรรมเนียมปฏิบัติของส่วนราชการและประชาชนพึงคาดหวังนั้นได้ และมาตรฐานการจัดทำบริการสาธารณะนั้น องค์กรฝ่ายปกครองอื่นที่มีลักษณะงานใกล้เคียงใช้เป็นหน่วยงาน คู่เทียบได้ ประกอบกับเมื่อรับฟังพยานหลักฐานการใช้อำนาจของรัฐนำเงินแผ่นดินไปใช้ในกิจการ ของฝ่ายปกครอง (รับฟังข้อเท็จจริงได้อันเป็นเหตุให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจกระทำการ ซึ่งเรียกว่า “ดุลพินิจ วินิจฉัย”)^{๗๘} คือ การใช้จ่ายเงินแผ่นดินไม่เป็นไปตามกฎหมาย “ความคุ้มค่าทางการเงิน” และ “ความคุ้มค่า ในเชิงภารกิจ” ที่กฎหมายฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายปกครองกำหนด “การใช้ดุลพินิจที่ไม่อยู่บนรากฐาน ของความสมเหตุสมผล กลายเป็นการใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจ เกินล้าออกนอกขอบเขตของความชอบด้วย กฎหมาย”^{๗๙} จึงกลายเป็นปัญหาข้อกฎหมาย ศาลย่อมมีอำนาจเข้าไปพิจารณาพิพากษาได้ว่าการตัดสินใจ ของฝ่ายปกครองนั้นถูกต้องชอบด้วยกฎหมายหรือไม่^{๘๐}

^{๗๗} การผิวนเห็นของวิญญูชนนี้ ศาลปกครองแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสเรียกว่าเป็น “การใช้ดุลพินิจที่ผิดพลาดอย่างชัดเจน” (erreur manifeste-obvious error) ศาลยุติธรรมของประเทศในสกุลกฎหมายคอมมอนลอว์ โดยเฉพาะศาลยุติธรรมอังกฤษเรียกว่า “การใช้ดุลพินิจวินิจฉัยที่ปราศจากเหตุผลอันควรค่าแก่การรับฟัง” (unreasonableness) ใน วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, *ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานบางประการของกฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ ๔, กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๖๕) ๑๕๐-๑๕๑.

^{๗๘} ถ้อยคำที่กฎหมายให้กำหนดข้อเท็จจริงอันเป็นมูลเหตุให้ฝ่ายปกครองเกิดอำนาจกระทำการไม่ว่าจะเป็นถ้อยคำที่มีลักษณะอย่างไร ต่างเป็นถ้อยคำทางกฎหมาย (legal concept) ทั้งสิ้น และย่อมขัดแย้งในตัวเอง ศาลย่อมมีอำนาจควบคุมตรวจสอบความถูกต้องในข้อเท็จจริงได้เสมอ ใน วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, *ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานบางประการของกฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ ๔, กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๖๕) ๑๒๗-๑๒๘.

^{๗๙} คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๓๕๐๘/๒๕๔๙ “การใช้ดุลพินิจที่ไม่อยู่บนรากฐานของความสมเหตุสมผล การเป็นการใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจ เกินล้าออกนอกขอบเขตของความชอบด้วยกฎหมาย”

^{๘๐} คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๖๔๖-๖๔๗/๒๕๑๐ ศ.จิตติ ตังศภัทย์ เขียนว่า ศาลย่อมไม่รื้อฟื้นข้อเท็จจริงหรือดุลพินิจที่เจ้าหน้าที่รับฟังหรือ วินิจฉัยมา ในหลักความชอบด้วยกฎหมายการใช้ดุลพินิจเป็นปัญหาข้อเท็จจริง การจะฟังข้อเท็จจริงหรือการใช้ดุลพินิจไปในทางใดจะถือว่าไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย ไม่ได้ แต่มีข้อยกเว้นว่าการฟังข้อเท็จจริงหรือการใช้ดุลพินิจนั้น (๑) ไม่มีพยานหลักฐาน (๒) ไม่มีเหตุผลสนับสนุนเพียงพอ หรือ (๓) มิได้เป็นไปโดยสุจริต ก็ถือได้ว่าการ วินิจฉัยเช่นนั้นไม่เป็นการชอบด้วยกฎหมาย ในตอนต้นของฎีกาว่าการใช้ดุลพินิจเป็นปัญหาข้อเท็จจริง แต่ถ้า เป็นดุลพินิจที่ไม่มีพยานหลักฐานสนับสนุน ไม่มีเหตุผลสนับสนุนหรือไม่สุจริต ปัญหาข้อเท็จจริงนั้นจะกลับกลายเป็นปัญหาข้อกฎหมายขึ้นมา ทั้งนี้ ใน จิรนิติ หะวานนท์, *คำอธิบายกฎหมายปกครอง (ภาคทั่วไป)* (พิมพ์ครั้งที่ ๘, กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๕๙) ๑๖๖-๑๖๗.

บรรณานุกรม

หนังสือ

จิรนิติ หะวานนท์. คำอธิบายกฎหมายปกครอง (ภาคทั่วไป). พิมพ์ครั้งที่ ๘. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๕๙.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. กฎหมายเกี่ยวกับวินัยการเงินการคลังของรัฐ วิธีการงบประมาณและการตรวจเงินแผ่นดิน. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๖๓.

ชนมฉัตร ชัยกษานนท์. การควบคุมและตรวจสอบภายใน. กรุงเทพฯ: บริษัท เอ็กสเปอร์เน็จ จำกัด, ๒๕๕๓.

ณัฐวุฒิ คล้ายขำ. หลักสำคัญเกี่ยวกับกฎหมายมหาชน พร้อมคำพิพากษา คำวินิจฉัย และความเห็นสำคัญ. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๖๗.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. “แนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง” ใน *รวมบทความ เนื่องในโอกาสครบรอบ ๘๔ ปี ศ.ดร.ประยูร กาญจนกุล*. กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๐.

บรรเจิด สิงคะเนติ. “ดุลพินิจ ตามมาตรา ๔๐ แห่งรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (Verwaltungsverfahrensgesetz – VwVfG) ของเยอรมนี” ใน *ผลึกความคิด ชีวิตเอกบุณย : หนังสือในโอกาสครบรอบ ๖๐ ปี ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เอกบุณย วงศ์สวัสดิ์กุล*, ๒๕๖๓.

บรรเจิด สิงคะเนติ. *หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง*. พิมพ์ครั้งที่ ๗. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๖๓.

ประสาธ พงษ์สุวรรณ. “หลักกฎหมายที่สำคัญบางประการในการเพิกถอนคดีฟ้องเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง” ใน *๖๐ ปี ความมุ่งมั่นของคน ตัวตนของอาจารย์วรพจน์*, กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๗.

ประสิทธิ์ ตงยั้งศิริ. *การวิเคราะห์และการประเมินโครงการ PROJECT ANALYSIS AND APPRAISAL*. พิมพ์ครั้งที่ ๗. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๔๐.

ปรีชา สุวรรณทัต. คำอธิบายกรอบวินัยกฎหมายการเงินการคลังมหาชนที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๕๓.

มานวิภา อินทรทัต. *คู่มือเทคนิคและวิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่ตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี*. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพฯ: สหมิตรพรินติ้ง, ๒๕๔๙.

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. *เงินคลังในระบบเศรษฐกิจไทย พร้อมด้วยภาคผนวกว่าด้วยกฎหมายการคลังที่สำคัญ*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๘.

เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. *การจัดการภาครัฐแนวใหม่*. กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์ จำกัด, ๒๕๕๖.

วีระศักดิ์ เครือเทพ. *การบริหารคลังภาครัฐบนฐานความยั่งยืน*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๖๕.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง: หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง*. พิมพ์ครั้งที่ ๓. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๔๙.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. *หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิวิจัยและพัฒนา
กระบวนการยุติธรรมทางปกครองและวิทยาลัยการยุติธรรม, ๒๕๖๘.

วรพจน์ วิศวตพิชญ์. “ข้อความคิดว่าด้วยการกระทำทางปกครอง” ใน *๖๐ ปี ความมุ่งมั่นของคน ตัวตนของ
อาจารย์วรพจน์*, กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๗.

วรพจน์ วิศวตพิชญ์. *ข้อความคิดและหลักพื้นฐานบางประการของกฎหมายปกครอง*. พิมพ์ครั้งที่ ๔. กรุงเทพฯ:
วิญญูชน, ๒๕๖๕.

วรพจน์ วิศวตพิชญ์. “หลักการว่าด้วยการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย” ใน *คู่มือการศึกษาวิชา
กฎหมายปกครอง* กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, ๒๕๔๕.

สุปรียา แก้วละเอียด. *กฎหมายการคลังภาคงบประมาณแผ่นดิน*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๖๓.

สุปรียา แก้วละเอียด. *กฎหมายงบประมาณของประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสาร
ประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๖๐.

สมคิด พรหมจ้อย. *เทคนิคการประเมินโครงการ*. พิมพ์ครั้งที่ ๗. กรุงเทพฯ: จตุพร ดีไซน์, ๒๕๖๓.

อานันท์ กระบวนศรี. *ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมายการคลัง*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๖๖.

อุษณา ภัทรมนตรี. *แนวคิดการตรวจสอบภายในสมัยใหม่*. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, ๒๕๕๒.

เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล. “ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจและผู้ทรงอำนาจในการปกครองรัฐ” ใน *รวมบทความ
วิชาการ อาจารย์บุญชู ๗๐ ปี วรพจน์ วิศวตพิชญ์*, กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, ๒๕๖๗.

บทความวารสาร

อานันท์ กระบวนศรี. “บทบาทของศาลปกครองแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณในการรักษาวินัยทางการคลัง”
วารสารวิชาการศาลปกครอง, ปีที่ ๒๒, ฉบับที่ ๓ (กันยายน-ธันวาคม ๒๕๖๕): ๔๔-๖๘.

เอกสารวิชาการส่วนบุคคล

มนัส แจ่มเวหา. “การคำนวณต้นทุนผลผลิตในงานบริการสาธารณะ” *หลักสูตรประกาศนียบัตรชั้นสูง
การบริหารงานภาครัฐและกฎหมายมหาชน* รุ่นที่ ๓, กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า ๒๕๔๗.

เอกสารประกอบการอบรม

วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง” การบรรยายหลักสูตรกฎหมาย
ปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ที่ได้รับการรับรองจาก ก.ศป. แล้ว), รุ่นที่ ๑๕ ณ ห้องสัมมนา ๑
ชั้นปี ๑ อาคารศาลปกครอง, ๑๖ กุมภาพันธ์ และ ๒ มีนาคม ๒๕๖๘. มูลนิธิวิจัยและพัฒนา
กระบวนการยุติธรรมทางปกครอง และวิทยาลัยการยุติธรรมทางปกครอง, ๒๕๖๘.

หน้าว่าง

ประวัติและผลงานวิชาการ



อติวิชญ์ แสงสุวรรณ ตำแหน่ง วิทยากร ระดับ เชี่ยวชาญ สังกัด สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (สำนักกฎหมาย)

การศึกษา

ศาสตรบัณฑิต (บริหารสาธารณสุข) มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
รัฐศาสตรบัณฑิต (ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและการเมืองการปกครองเปรียบเทียบ) มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (รัฐศาสตร์) มหาวิทยาลัยรามคำแหง
ประกาศนียบัตร (สอบผ่านความรู้) ตามหลักสูตร กฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง
ตามหลักสูตรที่ ก.ศ.ป. รับรอง รุ่นที่ ๑๕ ปี พ.ศ. ๒๕๖๘ สำนักงานศาลปกครองและมูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง

ประวัติการรับราชการ

ข้าราชการพลเรือน สังกัด สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข
(๑ มิถุนายน ๒๕๓๗ - ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๔๙)
ข้าราชการรัฐสภาสามัญ สังกัด สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
(๑๒ กรกฎาคม ๒๕๔๙ - ปัจจุบัน)

ตัวอย่างผลงานวิชาการ

(เผยแพร่ในคลังสารสนเทศรัฐสภา (Parliament Repository of Thailand: PRT))
๑. อำนวยการปกครอง องค์กรฝ่ายปกครองและการกระทำทางปกครองและข้อพิจารณาเกี่ยวกับการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง
๒. นิติกรรมทางปกครองและคำสั่งทางปกครอง
๓. เชื้อไขและผลของกฎหมายนิรโทษกรรม
๔. ลักษณะสัญญาทางปกครองไทย
๕. การแบ่งและจัดเก็บผลประโยชน์ของรัฐในกิจการปิโตรเลียมของประเทศไทย
๖. ความมั่นคงด้านพลังงาน กรณีศึกษา การจัดหาพลังงานของประเทศไทย

ตัวอย่างเอกสารประกอบการพิจารณาและประเด็นที่ได้ศึกษา วิเคราะห์และเสนอความเห็น ต่อที่ประชุมของคณะอนุกรรมการในคณะกรรมการการคุ้มครองผู้บริโภค สภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ (พฤศจิกายน ๒๕๖๒ - มิถุนายน ๒๕๖๕)

๑. กรอบและแนวทางในการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการ
ในคณะกรรมการการคุ้มครองผู้บริโภค สภาผู้แทนราษฎร
๒. หลักนิติรัฐ หลักนิติธรรมและหลักความชอบด้วยกฎหมายกับวิธีพิจารณาเรื่องร้องเรียน
ของคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการ
๓. มาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจเพื่อช่วยเหลือและคุ้มครองผู้บริโภค
๔. มาตรการทางการเงินเพื่อช่วยเหลือและคุ้มครองผู้บริโภค
๕. ราคาน้ำมันและกลไกการควบคุมราคาน้ำมันโดยภาครัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ
๖. วิเคราะห์และเสนอความเห็น เกี่ยวกับการกำหนดผู้ปล่อยเงิน สกปรกได้รับบริการสาธารณสุข
ของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย
๗. ปัญหาการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างตามกฎหมายภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างฉบับใหม่
๘. ปัญหาเหตุอันตรายต่อสุขภาพและการก่อสร้างห้องชุดไม่เป็นไปตามสัญญาจะซื้อจะขายทำให้ผู้บริโภคเดือดร้อน



"รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัด"



**เศรษฐกิจยังไม่ฟื้น งบประมาณขาดดุลอย่างต่อเนื่อง
หากเกิดสถานการณ์วิกฤตในด้านอื่น ๆ อาจเป็น
"ความเสี่ยงทางการคลัง"**



**เงินแผ่นดิน เป็น "เงินสาธารณะ" ในการใช้จ่าย
ต้องคำนึงถึง "ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจ"**

by atiwich sangsuanwan