



# เอกสารความรู้ สดร.

ลำดับที่ 1/ปีงบประมาณ 2562

สถาบันดำรงราชานุภาพ

สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

## วินัยการเงิน



## การคลัง

# วินัยการเงิน



# การคลัง

เขาวนุช วิทยาภรณ์

ที่ปรึกษาด้านกฎหมายและระเบียบการคลัง

พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 20 เมษายน 2561 แต่ไม่เป็นที่ทราบอย่างแพร่หลายเหมือนพระราชบัญญัติจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ที่หน่วยงานภาครัฐรวมทั้งภาคเอกชนต่างสนใจเตรียมพร้อมรับมือก่อนกฎหมายประกาศใช้

นอกจากนี้ก็มีกฎหมายอีก 2 ฉบับที่ออกมาใช้บังคับในเวลาไล่เลี่ยกัน ซึ่งเป็นเรื่องขององค์กรตรวจสอบสำคัญคือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ซึ่งเกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังฯ ที่เราจะมาทำความรู้จักกันในครั้งนี้



## พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังฯ... เพื่ออะไร ?

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังมีเสถียรภาพ มั่นคงอย่างยั่งยืนตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องกำหนดเรื่องของกรอบการดำเนินการทางการเงินการคลังและงบประมาณ วินัยด้านรายได้และรายจ่าย ทั้งเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ การบริหารทรัพย์สิน การบริหารเงินคงคลัง การบริหารหนี้สาธารณะ



## ที่ผ่านไม่มีกฎหมายวินัย แล้วเรามีวินัยใหม่ ?

อันที่จริงเราก็มีกฎหมายที่เป็นหลักในการบริหารทางการเงิน การคลังมานานแล้ว คือ

1. พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม
2. พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม
3. พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม
4. พระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558
5. พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518

เราได้จัดทำงบประมาณรายจ่าย บริหารเงินคงคลัง บริหารหนี้สาธารณะ ดำเนินการเกี่ยวกับเงินนอกงบประมาณ และทรัพย์สินต่างๆ รวมทั้งที่ดินทั้งประเทศมาได้ตามกฎหมายเหล่านี้ อย่างที่เห็น... แล้วทำไมหรือ ?

ในระดับหน่วยงานผู้เขียนเคยเห็นส่วนราชการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกันเงินงบประมาณรายจ่ายของปีหนึ่งไว้เบิกในปีถัดไป อีกหลายๆ ปี เพราะก่อนนี้ไม่ได้ ที่เรียกกันว่ากันเงินไว้เบิกเหลืออมปีแบบไม่มีหนี้ ก็เป็นตัวอย่างหนึ่งในเรื่องวินัยด้านรายจ่ายหรืออาจกล่าวได้ว่า เราไม่สามารถบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้อย่างมีประสิทธิภาพ



**ประเด็นทางการเงินการคลังบางเรื่องที่เคยเป็นที่กล่าวถึงอย่างมาก** ที่จะทำให้เข้าใจได้ว่าทำไมจึงต้องมีกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลัง

1. การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบกลางรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ซึ่งกำหนดแต่จำนวนเงินไว้ (สูงขึ้นทุกปีงบประมาณ) ส่วนรายการที่จะใช้จ่ายขึ้นอยู่กับสถานการณ์ความจำเป็นที่ต้องใช้จ่ายเงิน ซึ่งเป็นเรื่องจำเป็นที่ต้องสำรองไว้ แต่ในอีกมุมมองหนึ่งกลายเป็นการ “ตีเช็คเปล่า” ให้ แล้วรัฐบาลจะใช้ทำอะไรก็ได้

2. การก่อกวนสาธารณะ ปัญหาหนี้สาธารณะของประเทศอาจจะนึกถึงวิกฤติที่เกิดจากหนี้สาธารณะในยุโรปที่ก่อกวนเกินตัว เช่น กรีซ อิตาลี ที่เกิดในช่วงเวลานั้น เป็นตัวอย่างที่พึงระมัดระวังได้

3. การใช้ earmarked tax เป็นรายได้ให้แก่หน่วยงาน หรือกองทุน ตัวอย่างเช่น TPBS มีอำนาจจัดเก็บเงินบำรุงองค์การจากผู้มีหน้าที่เสียภาษีตามกฎหมาย สุรา ยาสูบ 1.5% ปีละไม่เกิน 2,000 ล้านบาท ต่อมาเมืองคร้ออื่นๆ ประสงค์ที่จะมีรายได้แทนการรับจัดสรรงบประมาณตามแนวทางนี้โดยยกเว้นให้มีการหักรายได้จากภาษีอากรโดยเฉพาะ SIN TAX ไว้ในกฎหมายจัดตั้ง

4. โครงการประชานิยม เรื่องนี้มีมุมมองต่างๆ กันออกไป บ้างก็เห็นว่าเป็นนโยบายที่บริหารจัดการให้เงินและผลประโยชน์จากรัฐในรูปแบบต่างๆ ลงถึงประชาชนอย่างจับต้องได้ บ้างก็เห็นว่าเป็นการสร้างคะแนนนิยม ไม่ใช่นโยบายที่ดี และกลับทำลายกลไกปกติของตลาดด้วย

แน่นอนว่า การเงินการคลัง งบประมาณ เป็นเรื่องสำคัญของประเทศและรัฐบาล เราจึงเห็นว่าในระยะหลังจะมีเรื่องวินัยการเงินการคลังปรากฏอยู่ทั้งในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 รวมทั้งร่างรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปประเทศเมื่อปี 2558 และรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็ได้กำหนดวินัยในแนวทางที่ว่ารัฐจะต้องดำรงรักษาวินัยการคลัง ป้องกันการทุจริตกระจายอำนาจสู่ระดับพื้นที่ เช่น ไม่ให้นางบประมาณที่ ส.ส. ปรับลดหรือแปรญัตติไปไว้ในแผนงบประมาณที่สามารถนำไปใช้เอื้อประโยชน์นักการเมืองหรือส่วนราชการได้โดยตรง กำหนดให้ สตง.มีอำนาจตรวจสอบการใช้จ่ายเงินและการก่องหนผู้กัพันของ ค.ร.ม. กำหนดการจัดแบ่งประเภทภาษีรายได้ระหว่างรัฐบาลกับท้องถิ่นจัดระบบงบประมาณเชิงพื้นที่และการมีส่วนร่วมของประชาชน

### วัตถุประสงค์และโครงสร้างของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังฯ

สาระสำคัญของ พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังฯ มีความครอบคลุมและคาบเกี่ยวทั้งในด้านนโยบาย เช่น จัดทำแผนการคลังเพื่อเป็นแผนแม่บทหลักของ รัฐ การจัดทำงบประมาณ การจัดการความเสี่ยงทางการคลัง และในระดับการปฏิบัติของหน่วยงานในการดำเนินงาน



## ในเรื่องนโยบาย

กำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ นายกรัฐมนตรี เป็นประธาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นรองประธาน ส่วนกรรมการจะเป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือ ปลัดกระทรวงการคลัง เลขาฯ สถาปัตน์ ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ ผู้ว่าการ ธพท. และผู้อำนวยการ สศค. เป็นฝ่ายเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่จัดทำแผนการคลังระยะปานกลาง เพื่อใช้เป็นแผนแม่บทหลักสำหรับการวางแผนการดำเนินการทางการเงินการคลังและงบประมาณ กำหนดสัดส่วนต่างๆ เพื่อเป็นกรอบวินัยในการดำเนินนโยบาย เช่น สัดส่วนงบประมาณเพื่อการชำระหนี้ภาครัฐ สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP อัตรายอดคงค้างที่รัฐบาลรับภาระชดเชย ค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจกรรมมาตรการ หรือ โครงการตามนโยบายของรัฐบาล และกำหนดนโยบายการบริหารจัดการความเสี่ยงทางการคลังของกระทรวงการคลังและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งได้มีการประชุมครั้งที่ 1/2561 เมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม 2561 กำหนดสัดส่วนต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนด เช่น สัดส่วนงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นต้องไม่น้อยกว่าร้อยละ 2.0 แต่ไม่เกินร้อยละ 3.5 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี และจัดทำแผนการคลังระยะปานกลาง โดยมีเป้าหมายการคลังคือการจัดทำงบประมาณแบบสมดุล



## ในระดับการปฏิบัติของหน่วยงาน

พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังฯ ไม่ใช่ว่าจะเป็นเรื่องนโยบายซึ่งไกลตัวบุคลากรของหน่วยงานของรัฐแต่อย่างใด แต่เป็นกรอบการปฏิบัติทั้งต่อผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ ที่ “ต้องทำ” “ต้องรู้” จริงๆ



หน่วยงานใดบ้างที่ต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังฯ

กล่าวได้ว่าหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานคือ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐสภาศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอัยการ องค์การมหาชน ทุนหมุนเวียนที่เป็นนิติบุคคล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานอื่นของรัฐตามที่กฎหมายกำหนดต้องอยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัตินี้ **ไม่มีหน่วยงานของรัฐประเภทใดที่ไม่อยู่ในการบังคับใช้เลย**





## เรื่องวินัยที่ใกล้ตัว

ตามโครงสร้างพระราชบัญญัตินี้ ประกอบด้วย  
หมวด 1 บททั่วไป

หมวด 2 ว่าด้วยเรื่องนโยบายการเงินการคลัง คือ กำหนดให้มีคณะกรรมการและอำนาจหน้าที่ซึ่งผู้บริหารต้องติดตามเพราะส่งผลถึงการกำหนดทิศทางของหน่วยงาน การขอรับจัดสรรงบประมาณ การจัดทำโครงการโดยเฉพาะโครงการขนาดใหญ่หรือที่ใช้เงินกู้

หมวด 3 กำหนดถึงวินัยการคลังด้านต่างๆ ทั้งวินัยด้านรายได้ ด้านรายจ่าย การจัดให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินและการบริหารทรัพย์สินของรัฐ การก่อหนี้และการบริหารหนี้ เงินนอกงบประมาณ และการคลังท้องถิ่น

หมวด 4 การบัญชี รายงานและการตรวจสอบที่จะทำให้การบัญชีของประเทศอันประกอบด้วยบัญชีของหน่วยงานของรัฐประเภทต่างๆ เป็นมาตรฐาน รวมถึงการจัดทำรายงานการเงินแผ่นดินและการตรวจสอบ

หมวด 5 การตรวจเงินแผ่นดิน ที่กำหนดบทบาทหน้าที่ของ สตง. ในการตรวจสอบตามกฎหมายนี้

ท้ายสุด บทเฉพาะกาล ที่กำหนดรองรับระเบียบปฏิบัติเดิม ตลอดจนสิ่งที่ต้องกำหนดขึ้นใหม่ภายในเวลา ตามความจำเป็นเร่งด่วน และเงื่อนไขตามบริบทต่างๆ

ในระดับหน่วยงาน พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังฯ จะเป็นกรอบหรือแนวทางที่กำหนดสิ่งที่จะต้องปฏิบัติไว้แล้วโดยตรง และอีกส่วนหนึ่งจะต้องมีกฎหมาย ระเบียบ กำหนดหลักเกณฑ์สำหรับหน่วยงานของรัฐแต่ละประเภทรองรับ กรอบวินัยการเงินการคลังนี้แม้จะกว้างขวาง แต่ก็ไม่สามารถคิดได้ว่าเป็น**เชิงนามธรรมหรือเป็นเพียงตัวชี้วัด** เช่น คำว่า โปร่งใส ประสิทธิภาพ ความคุ้มค่า เพราะเมื่อกำหนดเป็นกฎหมายแล้ว ต้องปฏิบัติ และมีการตรวจสอบรวมทั้งมีโทษทางปกครองด้วย

### วินัยด้านรายได้และรายจ่าย

วินัยการเงินการคลังมีหลายด้านแต่เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานจึงจะเน้นถึงวินัยด้านรายได้และด้านรายจ่าย



## วินัยด้านรายได้

มาตรา 31 ได้กำหนดความหมายของ “รายได้” และ “รายได้แผ่นดิน” ไว้ว่า “รายได้” คือรายได้แผ่นดินและรายได้ที่จัดเก็บหรือได้รับเป็นกรรมสิทธิ์แต่ไม่ต้องนำส่งคลัง สรุปรายๆ คือ เงินที่หน่วยงานมีอยู่และที่ได้รับมาทั้งที่ต้องนำส่งคลังและไม่ต้องนำส่งคลังจะต้องถือปฏิบัติตามกฎหมายนี้

คำว่า “รายได้แผ่นดิน” มีคำที่ใกล้เคียงที่ควรกล่าวถึงไว้เล็กน้อยคือคำว่า “เงินแผ่นดิน” ประมวล พ.ศ. 2552 การตราพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ...(พ.ร.บ. กู้เงิน 2 ล้านล้าน) ทำให้เกิดประเด็นปัญหาถึงกับต้องเสนอศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาว่าการออกกฎหมายเฉพาะเพื่อใช้เงินกู้ดังกล่าวเป็นการใช้จ่ายเงินที่ไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 169 วรรคแรก และมาตรา 170 หรือไม่ น่าจะเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปประเทศ ได้กำหนดนิยามศัพท์ “เงินแผ่นดิน” ไว้ในร่างมาตรา 200 ว่า “เงินแผ่นดิน” หมายความว่ารวมถึงเงินรายได้แผ่นดิน เงินกู้ เงินคงคลังและเงินรายได้จากทรัพย์สินและสิทธิประโยชน์อื่นที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐถือกรรมสิทธิ์หรือครอบครองเพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดินโดยรวม และเงินรายได้จากการดำเนินงานหรือจากทรัพย์สินและสิทธิประโยชน์อื่นที่หน่วยงานของรัฐถือกรรมสิทธิ์ หรือครอบครองและใช้จ่ายตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ โดยไม่จำเป็นต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน น่าจะเนื่องมาจากต้องการให้เกิดความชัดเจนไม่มีเงินประเภทใดหลุดไปจากการกำกับดูแลโดยเคร่งครัดตามหลักวินัยการเงินการคลัง

อย่างไรก็ดี รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ก็ไม่ได้บัญญัตินิยามศัพท์คำนี้ไว้แต่อย่างใด

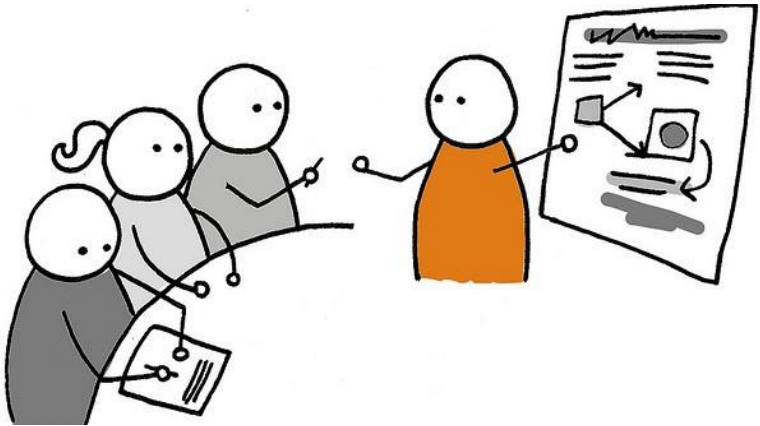
หลักการเรื่องรายได้ตามมาตรา 34 ยังคงเดิม คือจะต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินเว้นแต่จะเข้าช้อยกเว้น เช่น มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ เช่น เงินรายได้มหาวิทยาลัยตามกฎหมายจัดตั้ง รายได้จากการเก็บค่าบริการและได้รับยกเว้นจากกระทรวงการคลังให้ไม่ต้องนำส่งคลังซึ่งเป็นไปในการทำงานเดียวกับมาตรา 24 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ทั้งนี้ มีความแตกต่างกันออกไปบ้างตามประเภทของหน่วยงาน เช่น เงินรายได้ของรัฐวิสาหกิจและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

### วินัยด้านรายจ่าย

มาตรา 38 ซึ่งเป็นมาตราแรกในเรื่องรายจ่ายได้วางหลักไว้ว่า หน่วยงานของรัฐจะก่อหนี้ผูกพันหรือจ่ายเงินได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ตามกฎหมายซึ่งก็เป็นหลักเกณฑ์ที่เป็นเรื่องปกติและเป็นที่ยอมรับกันว่าต้องเป็นเช่นนั้น ในวรรคสองกำหนดไว้ด้วยว่าการก่อหนี้หรือจ่ายเงินจะต้องเป็นไปอย่างโปร่งใส คุ่มค่าและประหยัดโดยพิจารณาเป้าหมายประโยชน์ที่จะได้รับผลสัมฤทธิ์ และประสิทธิภาพของหน่วยงาน และต้องเป็นไปตามรายการและวงเงินงบประมาณรายจ่ายของหน่วยงานด้วย



เกณฑ์เรื่องความ โปร่งใส คุ่มค่า ประหยัด เป้าหมาย ประโยชน์ ผลสัมฤทธิ์ ประสิทธิภาพได้นำมาบัญญัติไว้ในกฎหมายมาตรานี้ คำว่า คุ่มค่า ประหยัด นั้น แม้เดิมจะไม่ได้กำหนดไว้ในกฎหมาย แต่ก็ปรากฏ อยู่ในระเบียบ หรือหนังสืออนุญาตให้เบิกจ่ายของกระทรวงการคลัง หรือ อื่นๆ เช่น ในระเบียบหรือหนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ใช้อำนาจอนุมัติให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติในการเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายต่างๆ โดยที่ มักมีข้อความกำกับไปด้วยว่า “ให้เบิกจ่ายได้ตามความจำเป็นและ ประหยัด”



จึงมีข้อน่าคิดว่าในการดำเนินงานของหน่วยงานจะต้อง ดำเนินการอย่างไรบ้าง แนนอนว่าจะต้องใช้หลักธรรมาภิบาลและหลัก วิชาการต่างๆ รวมทั้งแนวทางที่หน่วยงานหลักที่กำกับดูแลวางไว้ เช่น สำนักงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ มาใช้อย่างเต็มที่

การดำเนินโครงการลงทุนของรัฐวิสาหกิจรวมถึงโครงการที่เป็น การจัดทำบริการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจ ตามนโยบายของรัฐบาลเพื่อให้ ประชาชนผู้มีรายได้น้อยมีโอกาสเข้าถึงบริการของรัฐวิสาหกิจโดยการ อุดหนุนของรัฐบาล เหล่านี้จะมีการวิเคราะห์โครงการ มีแผนการ ดำเนินงาน มีการวิเคราะห์ผลตอบแทนทางการเงินและเศรษฐกิจภายใต้ ข้อสมมติฐานตามหลักวิชาการต่างๆ ที่เห็นได้ชัดเจน ทำให้ตรวจสอบ และชี้แจงถึงความคุ้มค่า ผลสัมฤทธิ์ฯ ได้ไม่ยาก

อย่างไรก็ดี ปัจจุบันยังมีดำเนินโครงการเพื่อวัตถุประสงค์ด้าน สังคมของรัฐวิสาหกิจ ส่วนราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งต้องใช้



จ่ายเงิน ไม่ว่าจะ เป็นเงิน งบประมาณหรือเป็นเงินนอก งบประมาณก็ตาม การตรวจสอบ ความคุ้มค่า จึงอาจจะต้องอยู่บน หลักคิด เป้าหมาย และอื่นๆตาม เงื่อนไขของวินัยการคลังของทั้ง หน่วยงานและหน่วยตรวจสอบ ที่ตรงกันและยอมรับกันด้วย

**นี่จึงอาจเป็นเหตุผลหนึ่งที่กำหนดในมาตรา 80 ว่าการตรวจ เงินแผ่นดินต้องปราศจากอคติและเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล**

จากประสบการณ์ในฐานะประธานกรรมการพิจารณาความรับ ผิดทางแพ่ง จากการตรวจสอบสำนวนความรับผิดทางละเมิด มักจะพบว่า ในการตรวจสอบของ สตง. จะมีการทักท้วงการเบิกจ่ายหลายๆ รายการ ที่ทำให้คิดไปได้ว่ากำลังอยู่ระหว่างเรื่องความสามารถเบิกจ่ายได้ตาม ระเบียบกับเป็นการฟุ่มเฟือย ไม่ประหยัด เช่น การเบิกจ่ายค่าจัดแข่งกีฬา ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การอบรม สัมมนา ศึกษาดูงาน ทั้งใน ประเทศและต่างประเทศ

แล้ว สตง. จะมีหลักในการตรวจอย่างไรว่าการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานโปร่งใส คุ่มค่า ประหยัดเป็นไปตามเป้าหมายได้ประโยชน์สัมฤทธิ์ผล และมีประสิทธิภาพหรือไม่

ผู้เขียนเข้าใจว่าอย่างน้อยในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานน่าจะต้องเริ่มต้นด้วยมีกฎหมายให้หน่วยงานทำภารกิจนั้นหรือไม่ ถ้าไม่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายแม้จะเห็นว่าเป็นโครงการที่ดี ก็จะไม่สามารถดำเนินการได้ ต่อจากนั้นจึงจะพิจารณาลึกลงไปว่าวิธีการดำเนินการและการใช้จ่ายเงินนั้นเป็นตามกฎหมาย ระเบียบใด

ส่วนเรื่องทุจริตนั้น แม้ผู้ปฏิบัติงานทำโดยสุจริต เชื่อว่าเราสุจริต แต่ผู้ตรวจสอบย่อมมีหลักพิจารณาบนพื้นฐานว่าการใช้จ่ายเงินของทางราชการซึ่งต้องมีเอกสารหลักฐาน เมื่อกฎหมาย ระเบียบกำหนดให้มีเอกสารใดก็ย่อมจะต้องทำขึ้น เช่น สัญญาจ้างก่อสร้าง เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงแบบรูปรายการก็ต้องแก้ไขสัญญาซึ่งต้องทำเป็นเอกสาร และมีเอกสารมายืนยันว่าทำไมถึงต้องเปลี่ยนแปลง เมื่อไม่ได้แก้ไขและจัดทำเอกสารแก้ไขเพิ่มเติมไว้จะทำให้ต้องชี้แจงและชี้แจงได้ยาก อาจถูกตั้งข้อสงสัยว่าไม่โปร่งใส หรือถึงกับเป็นการทุจริตได้



ส่วนข้อกำหนดวินัยบางอย่างที่เราอาจมองว่าเหมือนจะเป็นนามธรรมหรือถึงจะเป็นเรื่องที่มีหลักการวัดในเชิงเศรษฐศาสตร์ได้แต่ก็อาจมีมุมมองที่แตกต่างกัน ได้แก่ เรื่องความคุ้มค่า ผลสัมฤทธิ์ว่าคุ้มค่าหรือไม่ สัมฤทธิ์ผลหรือไม่ ดังที่กล่าวแล้วก็อาจจะต้องพิจารณาจากสิ่งที่หน่วยงานเสนอ หรืออ้างอิง ยืนยัน รับรองไว้ เช่น สามารถดำเนินการได้ผลตรงตามที่ได้เขียนโครงการเสนอขอรับงบประมาณไว้ ดังนั้น ผู้บริหารจึงต้องพิจารณาวิเคราะห์และตัดสินใจให้ดีในการจัดทำโครงการต่างๆ

วินัยด้านรายจ่าย ที่เห็นว่า เป็นเรื่องของหน้าที่โดยตรงและใกล้ชิดตัวผู้บังคับบัญชาและผู้ปฏิบัติอย่างมาก คือ การอนุมัติการจ่ายเงิน ที่มาตรา 38 กำหนดให้ ผู้มีอำนาจอนุมัติการจ่ายเงินมีหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินให้เป็นไปตามกฎหมายหรือตามที่ได้รับอนุญาตให้จ่าย



ในการอนุมัตินี้เราจะเห็นได้อยู่แล้วว่าผู้มีอำนาจอนุมัติย่อมจะต้องตรวจสอบความครบถ้วนถูกต้องก่อนเสมอ แต่ก็ได้นำมากำหนดไว้ในกฎหมาย ซึ่งเท่ากับเป็นการย้ำว่าเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบตามกฎหมาย มิใช่เป็นแค่ “ความตระหนักรู้” หรือเป็นการ “ทำตามระเบียบ” เท่านั้น



ตัวอย่างผู้มีอำนาจอนุมัติจ่ายเงิน ก็คือบุคคลที่ถูกระบุไว้ในระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลัง พ.ศ.2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม นั่นเอง เช่น หัวหน้าส่วนราชการ คือ อธิบดี หรือผู้ดำรงตำแหน่งเรียกชื่ออย่างอื่น หรือผู้ที่หัวหน้าส่วนราชการมอบหมาย หัวหน้าส่วนราชการในภูมิภาคของหน่วยงานต่างๆ นอกจากนี้ในพระราชกฤษฎีกาหรือระเบียบบางฉบับอาจกำหนดผู้มีอำนาจอนุมัติการจ่ายเงินไว้โดยเฉพาะด้วย ทั้งนี้ สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรประเภทอื่นๆ จะต้องเป็นไปตามข้อบังคับ ระเบียบของหน่วยงานนั้นๆ

ส่วนมาตรา 39 กำหนดเรื่องการเบิกเงินจากคลัง การรับ การจ่าย การเก็บรักษาเงิน และการนำเงินส่งคลัง ให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ปัจจุบันคือระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลัง พ.ศ.2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งกระทรวงการคลัง (โดยกรมบัญชีกลาง) จะต้องกำหนดขึ้นใหม่ภายใน 1 ปี นับแต่วันที่พระราชบัญญัติมีผลใช้บังคับ

หลักปฏิบัติที่นำระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลังฯ มากำหนดไว้เป็นวินัยด้านรายจ่าย เรื่องหนึ่งคือ มาตรา 40 ที่ว่า เงินที่เบิกจากคลัง ถ้าไม่ได้จ่ายหรือจ่ายไม่หมดให้ส่งคืนโดยไม่ชักช้า เรื่องนี้ตามระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลังฯ ได้มีระยะเวลาที่กำหนดไว้ คือภายใน 15 วันทำการ นับจากวันรับเงินจากคลัง



ในเรื่องเงินตราพระราชการ มาตรา 41 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจสั่งจ่ายเงินตราพระราชการ ตามระเบียบที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี เมื่อจ่ายแล้วให้เบิกเงินชดใช้ในโอกาสแรกที่ทำให้

ระเบียบเกี่ยวกับที่ว่านี้ก็คือระเบียบเงินตราพระราชการต่างๆ ที่เป็นที่ยุ้จักกัน เช่น ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินตราพระราชการ พ.ศ. 2547 ซึ่งให้ส่วนราชการมีเงินไว้สำรองจ่ายทั่วไปประจำสำนักงาน (แต่ในบางกรณีอาจนำไปใช้ในภารกิจที่ต้องใช้เงินจำนวนมากก็เคยมี เช่น ภารกิจการส่งทหารไปช่วยปฏิบัติงานของสหประชาชาติ กระทรวงการต่างประเทศก็จะมีเงินสำรองไว้ใช้จ่ายเพื่อช่วยเหลือคนไทยที่ตกทุกข์ได้ยาก คือ ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินตราพระราชการ เพื่อช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ พ.ศ. 2541 และที่เป็นที่ยุ้จักกันอย่างกว้างขวางจากการเกิดภัยพิบัติขึ้นหลายครั้ง หลายคราว ส่วนราชการต่างๆ จะมีเงินสำรองใช้สำหรับช่วยเหลือประชาชนได้อย่างรวดเร็วโดยไม่ต้องรอการเบิกจ่ายเงินงบประมาณ คือ ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินตราพระราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2556 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 นั้นเอง

โดยที่เงินทอรองราชการเป็นเงินที่จ่ายจากเงินคงคลังเป็นการ  
สำรองเงินให้ไว้ใช้ก่อน ไม่ใช่จากเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี ดังนั้น  
เมื่อใช้เงินคงคลังไปแล้วจึงต้องเบิกเงินงบประมาณมาชดใช้โดยการนำ  
เอกสารสำคัญต่างๆ มาให้กับหน่วยงานที่มีหน้าที่ เช่น กองคลัง  
เพื่อดำเนินการ “ใช้คืนเงินทอรอง” ผู้อนุมัติและ**ผู้ใช้เงินทอรองราชการ**  
**จึงต้องให้ความสำคัญกับเอกสารหลักฐานอย่างยิ่ง**

สำหรับหน่วยงานอื่นๆ ที่ไม่ใช่ส่วนราชการ พระราชบัญญัติวินัย  
การเงินการคลังฯ กำหนดให้ต้องวางหลักเกณฑ์วิธีการเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน  
การรับเงิน การเก็บรักษาเงินของตนเองขึ้นตามกฎหมาย ตามหลักธรรมาภิบาล  
มีความโปร่งใสและตรวจสอบได้

วินัยอีกเรื่องหนึ่ง คือในด้านการจัดให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินและ  
การบริหารทรัพย์สินของรัฐ ได้มีการนำเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างมากำหนดไว้



เช่นกัน มาตรา 48 กำหนดว่า  
ในการจัดซื้อจัดจ้างและการ  
บริหารพัสดุ ของหน่วยงาน  
ของ รัฐ ต้อง ปฏิบัติ ตาม  
หลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้  
ในกฎหมาย ว่าด้วยการจัดซื้อ  
จัดจ้างและการบริหารพัสดุ  
ภาครัฐ หรือตามกฎหมายระเบียบ

ของหน่วยงานของรัฐโดยเคร่งครัด โดยต้องดำเนินการด้วยความสุจริต  
คุ้มค่า โปร่งใส มีประสิทธิภาพและ ประสิทธิภาพ และตรวจสอบได้  
เช่นเดียวกับที่กำหนดไว้สำหรับวินัยในด้านรายจ่าย



## ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานด้านการเงินการคลัง นอกจากกฎหมายแพ่งหรืออาญา ยังมีอยู่ในกฎหมายเฉพาะอื่นๆ เช่น พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคา ต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 และตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งร่างพระราชบัญญัติฉบับใหม่ก็ได้กำหนดไว้ในแนวทางเดียวกัน คือ ตามร่างมาตรา 52 ซึ่งสรุปได้ว่า ข้าราชการพนักงาน ลูกจ้างหรือเจ้าหน้าที่อื่นๆ ก่อหนี้ผูกพัน โดยรู้อยู่แล้วว่าฝ่าฝืนกฎหมายนี้ หรือยอมให้ผู้อื่นกระทำต้องรับผิดชอบใช้เงินที่จ่ายไปหรือที่ผูกพันจะต้องจ่ายรวมทั้งค่าสินไหมทดแทน บุคคลภายนอกที่ได้รับประโยชน์โดยรู้ถึงการฝ่าฝืนก็ต้องร่วมรับผิดชอบจะยกเว้นให้ก็แต่กรณีที่ได้หักท้วงคำสั่งของผู้บังคับบัญชาหรือได้บันทึกข้อโต้แย้งไว้เป็นหนังสือแล้ว

เมื่อกล่าวถึงกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณฯ แล้ว จึงขอเพิ่มเติมว่า ในขณะที่เขียนบทความ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กฎหมายหลักของวินัยการคลังมาแต่เดิม จะถูกยกเลิกและตราเป็นพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฉบับใหม่ ซึ่งผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ลงมติเห็นสมควรประกาศใช้เป็นกฎหมายแล้ว ดังนั้น ในการปฏิบัติงานการเงินการคลัง และงบประมาณ จึงจะต้องติดตามศึกษาอย่างใกล้ชิดและทำความเข้าใจให้ชัดเจน



**การตรวจสอบ** การตรวจสอบการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์วินัยการเงินการคลัง ได้กำหนดไว้ในหมวด 5 การตรวจเงินแผ่นดิน ตามมาตรา 80 การตรวจเงินแผ่นดินต้องทำด้วยความสุจริต รอบคอบ โปร่งใส เทียบธรรม กล่าวหาญ ปราศจากอคติ และเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล โดยให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

ในกรณีมีการกระทำผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ การส่งลงโทษทางปกครองให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 กำหนดโทษทางปกครองในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลัง ที่ไม่มีลักษณะเป็นการทุจริต ดังนี้ คือ

1. ภาคทัณฑ์
2. ตำหนิโดยเปิดเผยต่อสาธารณะ
3. ปรับทางปกครอง ซึ่งจะปรับเกินเงินเดือน 12 เดือนของผู้ถูกลงโทษไม่ได้

บทบัญญัติเรื่องวินัยการเงินการคลังตามพระราชบัญญัตินี้ มีความใกล้ชิดกับการปฏิบัติอย่างมากดังจะเห็นได้ว่านำหลักเกณฑ์บางประการที่กำหนดเป็นหลักปฏิบัติอยู่ในระเบียบว่าด้วยเรื่องนั้นๆ อยู่แล้วมาบัญญัติไว้ในกฎหมายซึ่งแสดงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าถือเป็นเรื่องสำคัญซึ่งผู้ปฏิบัติต้องเคร่งครัดต่อกฎเกณฑ์ดังกล่าว

การตรวจสอบจึงน่าจะมี ความเข้มข้นตลอดจนขั้นตอนวิธีการทักท้วง ตรวจสอบ และการที่จะหาข้อยุติของผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังฯ และ สตง. จะมีความสำคัญอย่างมาก สำหรับผู้ปฏิบัติ จึงเป็นเรื่องที่น่าติดตาม



คงจับบทความนี้ได้ว่า พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลัง  
ของรัฐ พ.ศ.2561 มีเจตนารมณ์ที่จะก่อให้เกิดความมั่นคงยั่งยืนทางการ  
คลังของประเทศและมีผลต่อทิศทางการดำเนินงานของหน่วยงาน  
การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง ตลอดจนมีการกำหนดมาตรการ  
เงื่อนไขต่างๆ ขึ้นโดยมีความมุ่งหมายที่จะให้เป็นไปอย่างเคร่งครัด  
ในทุกระดับ และเกี่ยวข้องกับบุคลากรของรัฐทุกหน่วยงาน ไม่ว่าจะเป็น  
ผู้บริหารหรือผู้ปฏิบัติ และไม่เฉพาะผู้ที่มีตำแหน่งหน้าที่ในการกำกับดูแล  
หรือปฏิบัติงานด้านการเงินการคลังโดยตรงเท่านั้น แต่ครอบคลุมถึงผู้ที่อาจ  
ได้รับมอบหมายหรือได้รับแต่งตั้งเฉพาะกิจในการอนุมัติการจ่ายเงิน  
การเป็นกรรมการ เช่น ในการจัดทำโครงการ หรือในการจัดซื้อจัดจ้างต่างๆ

ดังนั้น ถึงตรงนี้ คงเห็น  
ตรงกันว่า “วินัยการเงินการคลัง  
เป็นกฎหมายที่ต้องให้ความสนใจ”

\*\*\*\*\*





[www.stabundamrong.go.th](http://www.stabundamrong.go.th)

โทร. 0 2221 5958