สภาพบังคับของกฎหมายวินัยทางการคลังของประเทศไทย

THE LEGAL ENFORCEMENT OF FISCAL RESPONSIBILITY LAW IN THAILAND

เขมภัทร ทฤษฎิคุณ

Khemmapat Trisadikoon

นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ : k.trisadikoon@gmail.com

Graduate student of Master of Laws Program in Public Law,
Faculty of Law, Thammasat University: k.trisadikoon@gmail.com

Received : October 27, 2022
Revised : November 22, 2022
Accepted : December 20, 2022

บทคัดย่อ

ในอดีตประเทศไทยไม่ได้มีการประมวลกรอบวินัยทางการคลังเอาไว้ภายใต้กฎหมายเพียงฉบับเดียว บรรดากรอบวินัยทางการคลังทั้งหลายจึงกระจายอยู่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและการคลังสาธารณะต่าง ๆ รวมถึงกรอบความยั่งยืนทางการคลัง ซึ่งมีสถานะเป็นตัวชี้วัดทางเศรษฐกิจที่ไม่มีสถานะทางกฎหมาย จนกระทั่งมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 จึงได้มีการนำกรอบวินัยทางการคลังทั่วไปมาประมวลไว้ในรูปแบบหลักการภายใต้กฎหมายฉบับเดียว นอกจากนี้ พระราชบัญญัตินี้ยังได้กำหนดสภาพบังคับให้กับบรรดากรอบวินัยทางการคลังตามพระราชบัญญัตินี้ โดยมาตรา 80 ของพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนกรอบวินัยทางการคลังตามพระราชบัญญัตินี้ จะต้องถูกสั่งลงโทษทางปกครองตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งเมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 80 แล้ว จะเห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวมีความไม่สอดคล้องกับข้อความคิดของวินัยทางการคลัง อีกทั้งการนำบทบัญญัติในพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาใช้เป็นฐานหรือลักษณะความผิดเพื่อลงโทษอาจจะไม่เหมาะสม เนื่องจากบทบัญญัติของพระราชบัญญัตินี้ไม่มีความชัดเจนในเรื่องของฐานและลักษณะความผิด และกำหนดตัวบุคคลผู้กระทำความผิด ตลอดจนบทลงโทษนั้นอาจไม่เหมาะสมที่จะนำมาใช้เป็นสภาพบังคับ ซึ่งทำให้เกิดปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 โดยการศึกษาครั้งนี้จึงต้องการศึกษาข้อความคิดเกี่ยวกับวินัยทางการคลัง เพื่อนำมาใช้ในการวิเคราะห์สภาพปัญหาในเรื่องสภาพบังคับของกฎหมายวินัยทางการคลังของประเทศไทย และนำเสนอแนวทางแก้ไขสภาพบังคับดังกล่าวให้เหมาะสมและสามารถบังคับใช้ได้จริง

บทความนี้เป็นการสรุปผลการศึกษามาจากวิทยานิพนธ์ ซึ่งใช้วิธีการศึกษาจากเอกสาร ตำรา หนังสือ วิทยานิพนธ์ และบทความทางวิชาการเพื่อทำความเข้าใจข้อความคิดของวินัยทางการคลัง รวมถึงในการศึกษาบทบัญญัติของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 เปรียบเทียบกับกฎหมายวินัยทางการคลังของ

ต่างประเทศ เพื่อนำผลการศึกษามาวิเคราะห์หาลักษณะร่วมของกฎหมายวินัยทางการคลัง เพื่อนำเสนอแนวทางการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

คำสำคัญ

วินัยทางการคลัง, กฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐ, ความรับผิดชอบทางการคลัง, นโยบายการคลัง

ABSTRACT

Previously, Thailand had no unified fiscal discipline framework. Instead, fiscal discipline regulations were scattered in constitutional provisions and laws governing fiscal operations. including a fiscal sustainability framework with the status of an economic indicator lacking any legal status. Promulgation of the State Fiscal and Financial Discipline Act, B.E. 2561 (2018; the Act) provided a general fiscal discipline framework as a unified legal principle. Section 80 of the Act prescribes that violations of fiscal discipline framework shall be subject to administrative sanctions according to the Organic Act on State Audit, B.E. 2561 (2018). Analyzing provisions of Section 80 reveals inconsistencies with the concept of fiscal discipline. In addition, applying provisions of the Act as bases or criteria for sanctionable offenses may be inappropriate. Lack of clarity in the provisions of the Act are unclear about the basis and nature of offenses. Identifying perpetrators and relevant penalties may be inappropriately used as compulsory conditions. This has caused problems in enforcing the Act, analyzing problems in enforcing fiscal discipline laws in Thailand, and proposing solutions for adjusting appropriate and enforceable compulsory conditions.

This article is a summarized thesis using a study method based on documents, textbooks, books, theses, and academic articles to understand the concept of fiscal discipline. This research also studies provisions of the Act compared with foreign fiscal disciplinary laws. The results should be used for analyzing common characteristics of fiscal discipline law to offer guidelines for amending the Act.

Keywords

Fiscal Discipline, State Fiscal and Financial Discipline, Fiscal Responsibility, Fiscal Policy

1. บทนำ

วินัยทางการคลัง (fiscal discipline) คือ ข้อความคิดที่ใช้เป็นหลักการหรือกฎทองสำคัญในการกำกับดูแลและบริหารการคลังของประเทศ เพื่อเป็นกรอบการใช้ดุลพินิจ (discretion) ของรัฐบาลในการดำเนินนโยบายการคลังและรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ แต่การนำข้อความคิดวินัยทางการคลังมาใช้ในทางกฎหมายเป็นเรื่องใหม่ จึงทำให้เกิดปัญหาว่า วินัยทางการคลังมีความหมาย สถานะ ลักษณะทางกฎหมาย และสภาพบังคับอย่างไร

ในประเทศไทยการก่อตัวอย่างเป็นรูปธรรมของแนวคิดที่จะตรากฎหมายวินัยทางการคลังที่ประมวลกฎเกณฑ์ทางกฎหมายการคลังทั่วไปเริ่มมาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 167 วรรคสาม ซึ่งกำหนดให้มีการตรากฎหมายการเงินการคลังของรัฐ อย่างไรก็ตาม ตลอดระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับจนกระทั่งถูกยกเลิกไปก็ไม่ได้มีการประกาศใช้บังคับกฎหมายการเงินการคลังของรัฐ ทำให้กรอบวินัยทางการคลังของไทยยังคงกระจัดกระจายอยู่ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการคลังสาธารณะต่าง ๆ รวมถึงกรอบกรอบความยั่งยืนทางการคลังที่มีลักษณะเป็นกรอบในทางนโยบาย ในเวลาต่อมาเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บังคับใช้ และในมาตรา 62 ได้กำหนดหน้าที่ให้รัฐต้องรักษาวินัยทางการคลังตามกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐ ซึ่งเป็นเหตุให้ต้องมีการตรากฎหมายวินัยทางการคลังคือพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ขึ้นมา

อนึ่ง พระราชบัญญัติฉบับนี้มีปัญหาบางประการเกี่ยวกับสภาพบังคับของกฎหมาย โดยปรากฏตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 80 ซึ่งกำหนดสภาพบังคับของกฎหมายวินัยทางการคลังให้ยึดโยงอยู่กับการตรวจเงินแผ่นดินและการลงโทษทางปกครอง ผลของการกำหนดสภาพบังคับดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาตามมา 2 ประการ ได้แก่ ประการแรก ปัญหาความขัดแย้งทางด้านข้อความคิดระหว่างวินัยทางการคลังและวินัยทางงบประมาณและการคลัง และประการที่สอง ปัญหาการยกร่างกฎหมายโดยมาสอดคล้องกับข้อความคิดของวินัยทางการคลัง ซึ่งกระทบต่อการบังคับใช้พระราชบัญญัติวินัยทางการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

ในบทความนี้แบ่งการศึกษาออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ (1) ข้อความคิดว่าด้วยวินัยทางการคลัง (2) กฎหมายวินัยทางการคลังของประเทศไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ และ (3) ปัญหาในการกำหนดสภาพบังคับของวินัยทางการคลังและข้อเสนอแนะ

2. ข้อความคิดว่าด้วยวินัยทางการคลัง

วินัยทางการคลังเป็นถ้อยคำใหม่และยังไม่ได้ฝังรากลึกในระบบกฎหมายไทย[1] ดังนั้น ในการศึกษาสภาพบังคับของวินัยทางการคลัง จึงจำเป็นต้องทำความเข้าใจความหมายและวัตถุประสงค์ ลักษณะการกำหนดกรอบวินัยทางการคลัง และความแตกต่างระหว่างวินัยทางการคลังกับวินัยทางงบประมาณและการคลัง ซึ่งมีมาอยู่เดิมในระบบกฎหมายไทย

2.1 ความหมายและวัตถุประสงค์ของวินัยทางการคลัง

วินัยทางการคลังเป็นถ้อยคำทางเทคนิคของเศรษฐศาสตร์มหภาคใช้อธิบายพฤติกรรมของรัฐบาลที่ควบคุมการดำเนินการทางงบประมาณหรือการใช้จ่ายเงินงบประมาณ โดยรักษาดุลยภาพระหว่างรายได้กับรายจ่าย และก่อหนี้

[1] สุปรียา แก้วละเอียด, *กฎหมายงบประมาณของประเทศไทย* (โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2560) 165 – 170.

สาธารณะเท่าที่จำเป็นและตามความสามารถในการชำระหนี้ การให้ความหมายในลักษณะดังกล่าวนี้เป็นอิทธิพลมาจากแนวคิดเศรษฐศาสตร์สำนักคลาสสิก (classic economic)[2] ซึ่งเน้นให้ความสำคัญเรื่องความสมดุลระหว่างรายได้กับรายจ่าย หรือการใช้งบประมาณแบบสมดุล (balanced budget)[3] และการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ทางกฎหมายการคลังอย่างเคร่งครัด[4] อย่างไรก็ดี การให้ความหมายของวินัยทางการคลังสัมพันธ์กับสำนักคิดทางเศรษฐศาสตร์และสถานการณ์ทางเศรษฐกิจในเวลานั้น ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 1 – 2 รัฐมีบทบาทเพิ่มขึ้นจากอิทธิพลแนวคิดแบบเคนส์ (Keynesian) ที่สนับสนุนให้รัฐเข้ามามีบทบาททางเศรษฐกิจผ่านการใช้จ่ายงบประมาณ ซึ่งอาจทำให้รัฐบาลเกิดการขาดดุลทางงบประมาณจากการก่อหนี้สาธารณะเพื่อนำเงินมาใช้จ่าย[5] ทำให้ในบริบทนี้งบประมาณแผ่นดินมิจำเป็นต้องอยู่ในภาวะสมดุลเสมอ แต่ขึ้นอยู่กับสภาวการณ์ทางเศรษฐกิจในขณะนั้น[6] ลักาณะดังกล่าวสะท้อนภาพของวินัยทางการคลังที่ไม่ใช่หลักการที่รัฐบาลต้องยึดถืออย่างเคร่งครัดตลอดเวลา แต่ขึ้นอยู่กับสภาวการณ์ในขณะนั้น และเป้าหมายทางเศรษฐกิจที่ต้องการจะบรรลุในเวลานั้น

ในปัจจุบันความหมายของวินัยทางการคลังได้ขยายขอบเขตออกไปกว้างกว่าความหมายแบบดั้งเดิม[7] ที่เน้นการควบคุมดุลยภาพของงบประมาณในปีงบประมาณปัจจุบัน[8] มาสู่การจัดทำแผนการใช้งบประมาณระยะยาว (multi-year perspective on budgeting) และการใช้กลไกต่าง ๆ เพื่อรักษาเสถียรภาพและความมั่นคงยั่งยืนทางการคลังตามวัฏจักรเศรษฐกิจ[9] วินัยทางการคลังในปัจจุบันจึงมุ่งไปที่เรื่องของความสามารถของรัฐบาลที่จะรักษาเสถียรภาพทางการคลังและธำรงไว้ซึ่งความแข็งแกร่งทางการคลังในระยะยาว โดยมีองค์ประกอบ 2 ด้าน คือ ด้านผลสัมฤทธิ์ของงบประมาณระยะปานกลาง และด้านกลไกการรักษาความเข้มแข็งทางการคลังและการรักษาเสถียรภาพตามวัฏจักรเศรษฐกิจ[10] ที่รวมถึงการบริการจัดการทางการคลังในเชิงกระบวนการให้เป็นไปโดยโปร่งใสและมีเหตุผล จากความเปลี่ยนแปลงข้างต้นอาจกล่าวได้ว่า วินัยทางการคลัง หมายถึง หลักการซึ่งกำหนดแนวทางการบริหารการคลังเพื่อ

---

[2] อรพิน ผลสุวรรณ์ สบายรูป, *กฎหมายการคลัง* (พิมพ์ครั้งที่ 3, โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2557) 32 – 34.

[3] รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, *ฉันทามติวอชิงตัน* (โครงการจัดพิมพ์คบไฟ 2548) 31.

[4] สมชัย สัจจพงษ์ และคณะ, 'รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการวิจัย เรื่อง การศึกษาวินัยทางการคลังของประเทศไทย (อดีตสู่ปัจจุบัน) และแนวทางในการเสริมสร้างวินัยทางการคลังตามหลักสากล' (รายงานวิจัยเสนอสำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง 2551) บทที่ 2-4.

[5] อรพิน ผลสุวรรณ์ สบายรูป (เชิงอรรถ 2) 37 – 38.

[6] รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, 'Keynesian Consensus' ใน สิทธิกร นิพภยะ และอิสร์กุล อุณหเกตุ (บรรณาธิการ) *72 ปี รังสรรค์ธนะพรพันธุ์* (สันติศิริการพิมพ์ 2562) 538.

[7] Yilin Hou, 'Fiscal Discipline as a Capacity Measure of Financial Management by Sub-national Governments' (Public Administration: Challenge of Inequality and Exclusive, Miami, 14 – 18 September 2003) 6 – 7 <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.625.1508&rep=rep1&type=pdf> สืบค้นเมื่อ 20 มีนาคม 2565.

[8] สุปรียา แก้วละเอียด, *กฎหมายการคลัง: ภาคงบประมาณแผ่นดิน* (วิญญูชน 2563) 179.

[9] Yilin Hou (เชิงอรรถ 7) 6 – 7.

[10] เพิ่งอ้าง 3.

รักษาดุลยภาพระหว่างรายได้และรายจ่ายของรัฐบาล และควบคุมการก่อหนี้สาธารณะ โดยไม่ก่อให้เกิดภาระทางการคลังต่องบประมาณในอนาคต รวมตลอดไปถึงการใช้จ่ายงบประมาณให้เป็นไปอย่างเหมาะสมมีประสิทธิภาพโดยคำนึงถึงความมั่นคงและเสถียรภาพทางการคลัง และสอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมายการคลังต่าง ๆ

จากนิยามข้างต้นจะเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์ของวินัยทางการคลังต้องการรักษาเสถียรภาพและความยั่งยืนทางการคลัง และทำให้กระบวนการจัดทำและบริหารงบประมาณของรัฐบาลมีประสิทธิภาพ เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและความรับผิดชอบทางการคลังของผู้ใช้อำนาจรัฐ[11] ซึ่งหากปราศจากวินัยทางการคลังแล้วรัฐบาลที่ไม่มีข้อมูลประกอบการตัดสินใจมีแนวโน้มจะใช้ดุลพินิจดำเนินนโยบายทางการคลังไปสู่การขาดดุลงบประมาณหรือการดำเนินนโยบายแบบไม่ต่อเนื่อง[12]

2.2 การกำหนดกรอบวินัยทางการคลัง

วินัยทางการคลังสามารถปรากฏอยู่ในรูปแบบของกรอบหรือหลักเกณฑ์ในทางเศรษฐกิจหรือในทางกระบวนการ โดยกรอบวินัยทางการคลังทั้งสองประเภทมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ประเภทแรก กรอบวินัยทางการคลังในทางเศรษฐกิจเป็นกรอบที่กำหนดไว้ในรูปแบบนโยบายหรือการดำเนินการทางการคลังโดยมีเป้าหมายหรือตัวชี้วัดกำกับการดำเนินการทางการคลัง เช่น การกำหนดสัดส่วนหนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP ไม่เกินร้อยละ 60 หรือภาระหนี้สาธารณะต่องบประมาณไม่เกินร้อยละ 15 เป็นต้น กรอบวินัยทางการคลังประเภทนี้จะไม่มีสถานะทางกฎหมายเป็นเพียงกรอบในทางนโยบายโดยรัฐบาลอาจกำหนดเป้าหมายทั้งในระยะปานกลางหรือระยะยาว อย่างไรก็ดี กรอบวินัยทางการคลังประเภทนี้ รัฐบาลมีดุลพินิจในการปรับเปลี่ยนกรอบวินัยทางการคลังให้เหมาะสมตามสภาพ โดยกรอบวินัยทางการคลังในทางเศรษฐกิจที่สำคัญมีอยู่ 5 ประการ ได้แก่ กฎเกณฑ์การตั้งงบประมาณสมดุล กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการกู้ยืม กฎเกณฑ์เกี่ยวกับหนี้ กฎเกณฑ์เกี่ยวกับเงินทุนสำรอง และกฎเกณฑ์เกี่ยวกับรายจ่าย[13]

ประเภทที่สอง กรอบวินัยทางกระบวนการเป็นกรอบที่กำหนดกฎเกณฑ์ในรูปแบบของกระบวนการระเบียบวิธี หรือแนวทางปฏิบัติตามมาตรฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการด้านการคลัง เช่น การจัดทำงบประมาณ และการบริหารงบประมาณ เป็นต้น รวมทั้งในส่วนที่เป็นระเบียบวิธีการและแนวทางในการจัดทำกรอบในการรายงานและเปิดเผยข้อมูลทางการคลัง เช่น กิจกรรมนอกงบประมาณ ภาระผูกพันทางการคลัง และการตกแต่งบัญชี เป็นต้น เพื่อนำมาซึ่งความโปร่งใสและความรับผิดชอบทางการคลัง โดยไม่ได้กำหนดเป็นตัวเลขที่ชัดเจนเอาไว้[14]

---

[11] สุปรียา แก้วละเอียด, ‘มาตรการลงโทษทางปกครองกรณีกระทำความผิดวินัยทางการเงินการคลังของรัฐ’ ใน สมคิด เลิศไพฑูรย์ (บรรณาธิการ) *ผลึกความคิด ชีวิตเอกบุญ* (โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2563) 552.

[12] ภาวิน ศิริประภานุกูล, ‘บทวิเคราะห์กฎหมายส่งเสริมวินัยการเงินการคลัง (ข้อเสนอว่าด้วยร่างพระราชบัญญัติวินัยทางการคลังและการเงิน พ.ศ. ...)’ (TDRI, 11 กรกฎาคม 2556) <https://tdri.or.th/2013/08/tlw_fiscaldiscipline-2/> สืบค้นเมื่อ 20 มีนาคม 2565.

[13] George Koptis and Steven Symansky, *Fiscal Policy Rules* (International Monetary Fund 1998) 2. สมชัย สัจจพงษ์ และคณะ (เชิงอรรถ 4) บทที่ 2-15 – 2-19.

[14] สุปรียา แก้วละเอียด (เชิงอรรถ 1) 171.

โดยกรอบวินัยทางการคลังที่เป็นแนวปฏิบัตินี้สามารถแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือ แนวปฏิบัติในเชิงรูปแบบของการจัดทำงบประมาณ[15] และแนวปฏิบัติในเชิงความโปร่งใสและความรับผิดชอบทางการคลัง[16]

ในการกำหนดกรอบวินัยทางการคลังสามารถดำเนินการได้ 3 วิธีการ ได้แก่ การกำหนดกฎเกณฑ์ทางการคลัง การจัดตั้งด้านสถาบัน และกฎหมายวินัยทางการคลัง ซึ่งการเลือกใช้เครื่องมือใดขึ้นอยู่กับสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศนั้น[17] โดยแต่ละวิธีการมีรายละเอียดดังนี้

กรณีแรก กฎเกณฑ์ทางการคลัง (fiscal rule) คือ กฎเกณฑ์และข้อบังคับเกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ โดยประกอบด้วยกฎเกณฑ์ทางการคลังเชิงตัวเลข (numerical rule) ที่มีลักษณะเป็นการกำหนดกฎเกณฑ์โดยตัวเลขที่ชัดเจนในลักษณะเป้าหมายหรือเพดานตัวชี้วัดทางการคลัง เช่น รายได้ รายจ่าย ดุลงบประมาณ การกู้ยืมเงิน และสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP เป็นต้น และกฎเกณฑ์ทางการคลังที่เป็นแนวปฏิบัติที่มีลักษณะเป็นการกำหนดกฎเกณฑ์ในรูปแบบของกระบวนการ ระเบียบวิธี หรือแนวทางปฏิบัติตามมาตรฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการด้านการคลัง

กรณีที่สอง การจัดการด้านสถาบัน (institutional arrangement) ซึ่งเป็นเรื่องระเบียบแบบแผนหรือเงื่อนไขกำกับความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานด้านการคลัง (fiscal authority) โดยเป็นมีเป้าหมายเพื่อกระตุ้นและผลักดันให้ผู้ใช้อำนาจรัฐในการตัดสินใจและกำหนดนโยบายทางการคลัง และการบริหารจัดการด้านการคลังได้ตามนโยบายหรือเป้าหมายที่ได้กำหนดและประกาศไว้ โดยไม่เบี่ยงเบนไปจากเป้าหมายอันจะนำไปสู่สภาวะการขาดวินัยทางการคลัง การจัดการด้านสถาบันจะดำเนินการเพิ่มความโปร่งใสในการบริหารจัดการด้านการคลัง และการสร้างจิตสำนึกในความรับผิดชอบให้หน่วยงานด้านการคลัง โดยกำหนดขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการด้านการคลัง รวมถึงการกำหนดกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เป็นกลไกในการกำหนดหลักการบริหารจัดการด้านการคลังอย่างมีความรับผิดชอบ

---

[15] แนวปฏิบัติในเชิงรูปแบบการจัดทำงบประมาณนั้นเกิดขึ้นจากการพัฒนาจารีตหรือกฎเกณฑ์ทางเทคนิคของการจัดทำงบประมาณภาครัฐในยุโรปช่วงต้นสมัยยุคคลาสสิคในศตวรรษที่ 19 โดยมีหลักการสำคัญ คือ หลักความยินยอมในทางงบประมาณ หลักเกณฑ์การจ่ายเงินแผ่นดิน หลักความครอบคลุมของเอกสารงบประมาณ หลักการอำนาจของรัฐสภาในการอนุมัติงบประมาณ และหลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติในการริเริ่มกำหนดรายจ่ายแผ่นดิน; ดู เอื้ออารีย์ อิ้งจะนิล, *หลักกฎหมายการคลัง* (วิญญูชน 2558) 95 – 142. อรพิน ผลสุวรรณ์ สบายรูป (เชิงอรรถ 2) 145 – 192.

[16] แนวปฏิบัติในเชิงความโปร่งใสและความรับผิดชอบทางการคลัง ซึ่งพัฒนาขึ้นมาโดยองค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Orgainsation for Economic Co-operation and Development: OECD) และสถาบันวิชาการทางการคลังได้พัฒนาขึ้นมาโดยมีหลักการสำคัญ 5 ประการ ได้แก่ หลักความรับผิดชอบ หลักความโปร่งใส หลักความมีเสถียรภาพ หลักความมีประสิทธิภาพ และหลักความยุติธรรม; ดู Carl Emmerson, Chris Frayne and Sarah Love, 'Updating the UK's Code for Fiscal Stability' (Institute for Fiscal Studies 2004) 8 – 33; เปรียบเทียบ สุปรียาแก้วละเอียด (เชิงอรรถ 1) 230 – 238.

[17] ปัทมา เธียรวิศิษฎ์สกุล, 'การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคภายใต้บริบทกฎหมายการเงินการคลังใหม่: กรณีศึกษาช่วงวัฏจักรเศรษฐกิจขาลงและภาวะวิกฤตเศรษฐกิจของไทย' (เอกสารวิชาการส่วนบุคคล วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม 2552) 68.

กรณีที่สาม กฎหมายวินัยทางการคลัง (fiscal discipline laws) หรือกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางการคลัง (fiscal responsibility laws) หมายถึง กรอบกฎหมายที่มีการระบุข้อบังคับ กระบวนการหรือข้อตกลงระหว่างสถาบัน โดยมีจุดประสงค์เพื่อยกระดับผลการดำเนินนโยบายทางการคลัง วินัยทางการคลัง ความโปร่งใสทางการคลัง และความรับผิดโดยกฎหมายจะกำหนดให้รัฐบาลต้องดำเนินการตามเป้าหมาย และกลยุทธ์ทางการคลังซึ่งจะต้องได้รับการติดตามประเมินผล[18] ดังจะเห็นได้ว่า กฎหมายวินัยทางการคลังเป็นความพยายามในการจัดตั้งกลไกที่ช่วยให้การดำเนินนโยบายการคลังของรัฐมีทิศทางที่สามารถคาดการณ์ได้และมีความน่าเชื่อถือมากขึ้น โดยสร้างกฎเกณฑ์และขั้นตอนในฐานะกรอบการใช้ดุลพินิจที่รัฐจะต้องปฏิบัติตามในการออกและกำหนดนโยบาย และเพื่อป้องกันการเบี่ยงเบนไปจากเป้าหมายที่กำหนดไว้ กฎหมายวินัยทางการคลังอาจกำหนดภาพบังคับของการฝ่าฝืนวินัยทางการคลังหรือทำการส่งสัญญาณเตือนให้รัฐบาลทราบว่ามีการเบี่ยงเบนออกจากเป้าหมายที่กำหนดไว้และทำให้เสียวินัยทางการคลังหรือขาดความรอบคอบในการบริหารจัดการด้านการคลัง[19]

2.3 ความแตกต่างระหว่างวินัยทางการคลังและวินัยทางงบประมาณและการคลัง

วินัยทางการคลังและวินัยทางงบประมาณและการคลัง (discipline budgétaire et financière) เป็นข้อความคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในทางการคลังรูปแบบหนึ่ง โดยวินัยทางการคลังและวินัยทางงบประมาณและการคลังมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ วินัยทางการคลังมีความหมายสื่อถึงการคลังในระดับมหภาคครอบคลุมเรื่องการรักษาดุลยภาพระหว่างรายได้ และรายจ่ายของรัฐบาล การควบคุมการก่อหนี้สาธารณะของรัฐบาลให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม การควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณให้เป็นไปอย่างเหมาะสม มีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมายการคลังต่าง ๆ ซึ่งสะท้อนนัยทั้งในทางเศรษฐศาสตร์และทางกฎหมาย แตกต่างจากวินัยทางงบประมาณและการคลังที่มีความหมายสื่อไปในลักษณะของการเป็นกฎเกณฑ์ทางกฎหมาย[20] ว่าด้วยข้อกำหนดมิให้ผู้มีหน้าที่หรือส่วนเกี่ยวข้องในการรับ การเบิก การสั่งจ่าย การใช้ประโยชน์ การเก็บรักษา การจัดการซึ่งเงินทองและทรัพย์สินตลอดจนผลประโยชน์อื่น ๆ อันเกี่ยวกับการคลังสาธารณะ และการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ ถ้าหากฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ในลักษณะดังกล่าวก็จะมีโทษ เมื่อพิจารณาข้อความคิดทั้งสองควบคู่กันจะเห็นความแตกต่างระหว่างข้อความคิดทั้งสองดังนี้

ประการแรก ด้านวัตถุประสงค์ วินัยทางการคลังมีวัตถุประสงค์ทั้งในทางเศรษฐศาสตร์และทางกฎหมาย[21] เพื่อรักษาเสถียรภาพและความยั่งยืนทางการคลัง รวมถึงกระบวนการจัดทำและบริหารงบประมาณของรัฐอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และมีความรับผิดชอบทางการคลังของผู้ใช้อำนาจรัฐ แต่วินัยทางงบประมาณและการคลังมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในเรื่องการบริหารการเงินการคลังเพื่อไม่ให้เกิดการทุจริตหรือกระทำความผิดเกี่ยวกับการเงินการคลังของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยบัญญัติกฎหมายกำหนดฐานความผิดและโทษเพื่อให้

---

[18] วิมล ชะตามีนา, ‘ร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ...’ (การสัมมนาโครงการเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับการประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ...., ห้องคอนเวนชั่น ชั้น 4 อาคารคอนเวนชั่น เซ็นเตอร์ โรงแรมรามาการ์เด้นส์ กรุงเทพมหานคร, 2558) 11.

[19] ปัทมา เธียรวิศิษฎ์สกุล (เชิงอรรถที่ 17) 70.

[20] ภัทรวรินทร์ บุญชู, ‘ปัญหาการควบคุมตรวจสอบวินัยการเงินการคลังของรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560’ (ดุษฎีนิพนธ์ นิติศาสตร์ดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2562) 273.

[21] สุปรียา แก้วละเอียด (เชิงอรรถ 1) 169.

เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตาม และป้องปรามไม่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดซ้ำ อันอาจนำไปสู่การทุจริต หรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ[22]

ประการที่สอง ด้านขอบเขตการใช้บังคับ วินัยทางการคลังมีขอบเขตครอบคลุมการดำเนินการทางการคลังทั้งหมด ตั้งแต่ระดับนโยบายทางการคลังไปจนถึงการดำเนินการบริหารการเงินการคลัง จึงครอบคลุมการใช้อำนาจทางรัฐบาลที่มีผลิตผลของการใช้อำนาจเป็นการกระทำทางรัฐบาล ซึ่งเป็นการกระทำในทางการเมือง และการใช้อำนาจรัฐทางปกครองที่มีผลิตผลของการใช้อำนาจเป็นการกระทำของฝ่ายปกครอง แต่วินัยทางงบประมาณและการคลังมีขอบเขตการบังคับใช้ที่แคบกว่า เนื่องจากมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐในเรื่องการบริหารการเงินการคลัง โดยไม่รวมถึงระดับนโยบาย ฉะนั้น วินัยทางงบประมาณและการคลังจึงเป็นเรื่องการกระทำทางปกครองเท่านั้น[23]

ประการที่สาม ด้านลักษณะการนำไปใช้ เนื่องจากวินัยทางการคลังประกอบไปด้วยแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์และทางกฎหมายการนำกรอบวินัยทางการคลังไปใช้จึงสามารถทำได้หลายลักษณะทั้งในรูปแบบของกฎเกณฑ์ทางการคลัง การจัดการด้านสถาบัน และกฎหมายวินัยทางการคลัง ซึ่งการนำไปใช้ในลักษณะใดขึ้นอยู่กับความเหมาะสมและบริบทของประเทศนั้นมีปัญหาทางเศรษฐกิจอย่างไร[24] แตกต่างจากวินัยทางงบประมาณและการคลังซึ่งเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในทางการคลังโดยการกำหนดบทลงโทษปรับทางปกครองแก่การไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ลักษณะการนำไปใช้จึงต้องบัญญัติเป็นกฎหมาย

ประการที่สี่ ด้านสภาพบังคับ เนื่องจากวินัยทางการคลังมีแนวคิดทั้งในทางเศรษฐศาสตร์และทางกฎหมาย รวมถึงครอบคลุมทั้งการกระทำทางรัฐบาลและการกระทำทางปกครอง ซึ่งการนำกรอบวินัยทางการคลังมาใช้จึงทำได้หลายวิธีการดังกล่าวมาข้างต้น ในกรณีที่นำกรอบวินัยทางการคลังมาบัญญัติเป็นกฎหมาย สภาพบังคับของวินัยทางการคลังขึ้นอยู่กับลักษณะกรอบวินัยทางการคลัง เนื่องจากกรอบวินัยทางการคลังตามกฎหมายในบางกรณีไม่สามารถบังคับทางกฎหมายได้ อาทิ กรอบวินัยทางการคลังที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจทางนโยบายที่เป็นการกระทำทางรัฐบาลที่ไม่สามารถตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายได้[25] โดยอาจอาศัยการตรวจสอบทางการเมืองผ่านการอภิปรายในสภาผู้แทนราษฎรแทนการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย แต่ถ้าเป็นกรอบวินัยทางการคลังที่เป็นเรื่องการดำเนินงานทางการคลังที่มีลักษณะเป็นการกระทำทางปกครองก็อาจจะตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎหรือคำสั่งโดยศาลปกครองหรือองค์กรตุลาการอื่น ซึ่งลักษณะดังกล่าวแตกต่างจากวินัยทางงบประมาณและการคลังที่เป็นเรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเกี่ยวกับการบริหารการเงินการคลังของรัฐที่มีสถานะเป็นการกระทำทางปกครองโดยมีสภาพบังคับเป็นการลงโทษปรับทางปกครองเมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามวินัยทางงบประมาณและการคลังที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

---

[22] ภัรทรวรินทร์ บุญชู (เชิงอรรถ 20) 66.

[23] สุปรียา แก้วละเอียด, 'มาตรการลงโทษทางปกครองกรณีกระทำความผิดวินัยทางการเงินการคลังของรัฐ' (เชิงอรรถ 11) 552.

[24] เพิ่งอ้าง 553.

[25] วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน* (พิมพ์ครั้งที่ 2, โครงการตำรากฎหมายและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2557) 243.

3. กฎหมายวินัยทางการคลังของประเทศไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ

การศึกษากฎหมายวินัยทางการคลังของประเทศไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศในส่วนนี้เพื่อศึกษาความเหมือนและความต่างเพื่อนำมาใช้ในการวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับสภาพบังคับของกฎหมายวินัยทางการคลัง

3.1 กฎหมายวินัยทางการคลังของประเทศไทย

วินัยทางการคลังในประเทศไทยมีพัฒนาการมาอย่างต่อเนื่องโดยในอดีตกรอบวินัยทางการคลังกระจัดกระจายอยู่ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและกฎหมายเกี่ยวกับการคลังต่าง ๆ อาทิ กฎหมายวิธีการงบประมาณ กฎหมายเงินคงคลัง และกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารหนี้สาธารณะ และยังปรากฏอยู่ในรูปแบบของกรอบความยั่งยืนทางการคลังที่มีลักษณะเป็นกรอบทางนโยบาย ทำให้กรอบวินัยทางการคลังดังกล่าวไม่ครอบคลุมกิจกรรมทางการคลังบางเรื่อง[26] อาทิ การบริหารจัดการเงินนอกงบประมาณ และการควบคุมนโยบายกึ่งการคลัง ซึ่งทำให้บางรัฐบาลอาศัยช่องโหว่ของกรอบวินัยทางการคลังที่ไม่รัดกุมหรือล้าสมัยสร้างความนิยมในทางการเมือง[27] จนกระทั่งเมื่อมีการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้มีการตรากฎหมายการเงินการคลังของรัฐเพื่อกำหนดกรอบวินัยทางการคลัง[28] ซึ่งเป็นความพยายามประมวลกรอบวินัยทางการคลังขึ้นภายใต้กฎหมายเพียงฉบับเดียวเป็นครั้งแรก ทว่า ตลอดระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญดังกล่าวใช้บังคับ จนถึงกระทั่งถูกยกเลิกก็ไม่มีการประกาศใช้กฎหมายการเงินการคลังของรัฐ จนกระทั่งเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประกาศใช้และได้กำหนดหน้าที่ให้รัฐต้องรักษาวินัยทางการคลัง และกำหนดให้ตรากฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐครอบคลุมในเรื่องกรอบการดำเนินการทางการคลังและงบประมาณของรัฐ การกำหนดวินัยทางการคลังด้านรายได้และรายจ่ายทั้งเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ การบริหารทรัพย์สินของรัฐและเงินคงคลัง และการบริหารหนี้สาธารณะ[29] ซึ่งนำมาสู่การตราพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 โดยมีรายละเอียดดังนี้

(1) ลักษณะการกำหนดกรอบวินัยทางการคลัง

พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มีการกำหนดกรอบวินัยทางการคลังไว้ในบทบัญญัติมาตราต่าง ๆ ของพระราชบัญญัตินี้ นอกจากนี้ พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐกำหนดกรอบวินัยทางการคลังอื่น ๆ เพิ่มเติมได้[30] และหากจำแนกกรอบวินัยทางการคลังเป็นประเภทจะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัตินี้ประกอบด้วยกรอบวินัยทางการคลังในทางเศรษฐกิจ โดยปรากฏอยู่ในรูปแบบของตัวชี้วัดทางการคลังต่าง ๆ อาทิ การกำหนดสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ[31] และกรอบวินัยทางการคลังในทางกระบวนการที่กำหนดให้จะต้องมีจัดทำรายงาน อาทิ การกำหนดให้หน่วยงานของรัฐจัดทำรายงานการเงิน

---

[26] พิสิฐ ลี้อาธรรม, ‘การปฏิรูประบบการคลังและการงบประมาณเพื่อวินัยการคลัง’ (2558) 1 วารสารเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ 4 <https://so01.tci-thaijo.org/index.php/CMJE/article/view/61015/50263> สืบค้นเมื่อ 20 มีนาคม 2565.

[27] เพิ่งอ้าง 4.

[28] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 167.

[29] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 61.

[30] พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 11 (1).

[31] พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 50 (1).

ประจำปีงบประมาณ[32] หรือกำหนดปัจจัยที่ต้องคำนึงในการใช้ดุลพินิจทางการคลังของรัฐบาล อาทิ การกำหนดให้การก่อหนี้ผูกพันและการใช้จ่ายเงินจะต้องเป็นไปอย่างโปร่งใส คุ้มค่าและประหยัด โดยพิจารณาเป้าหมายประโยชน์ที่ได้รับ ผลสัมฤทธิ์ และประสิทธิภาพ[33]

(2) ขอบเขตเนื้อหาของบทบัญญัติ

พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ประกอบด้วยกรอบวินัย 2 ประเภท คือ กรอบวินัยทางการคลังทั่วไป และกรอบวินัยทางการคลังเฉพาะ

กรอบวินัยทางการคลังทั่วไปปรากฏอยู่ในหมวด 1 ที่กำหนดกรอบวินัยทางคลังเพื่อควบคุมการดำเนินนโยบายทางการคลังของรัฐบาลให้สอดคล้องกับวินัยทางการคลังที่กำหนดไว้ โดยให้รัฐจะต้องดำเนินนโยบายทางการคลัง จัดทำงบประมาณ จัดหารายได้ ใช้จ่าย บริหารการเงินการคลัง และก่อหนี้สาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้ตามหลักการรักษาเสถียรภาพและการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน และหลักความเป็นธรรมในสังคม รวมถึงต้องรักษาวินัยการเงินการคลังตามที่บัญญัติในกฎหมายนี้และตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด[34] นอกจากนี้ พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดกรอบวินัยทางการคลังเกี่ยวกับการก่อให้เกิดภาระทางการคลังไม่ว่าจะด้วยการกู้เงิน การลงทุน การตรากฎหมาย การออกกฎ หรือการดำเนินการใด ๆ[35] จะต้องพิจารณาความคุ้มค่าต้นทุน และผลประโยชน์ เสถียรภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนความยั่งยืนทางการคลังของรัฐ[36] ซึ่งเป็นหัวใจของการรักษาวินัยทางการคลัง และการห้ามมิให้รัฐดำเนินนโยบายประชานิยม หรือความเสี่ยงและความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่การเงินการคลังของรัฐ[37] ดังจะเห็นได้ว่าบทบัญญัติในหมวดนี้มีลักษณะเป็นการแสดงเจตนารมณ์ของกฎหมายและวางการหลักทั่วไปของพระราชบัญญัติ ซึ่งกำหนดหน้าที่ให้กับฝ่ายบริหารให้ต้องดำเนินนโยบายทางการคลังโดยรักษาวินัยทางการคลังอย่างเคร่งครัด[38]

ในส่วนของกรอบวินัยทางการคลังเฉพาะ ได้กำหนดไว้ในหมวด 2 ถึงหมวด 4 ของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 โดยมีเนื้อหาครอบคลุมถึงกิจกรรมทางการคลังทั้งในระดับนโยบายการคลังและระดับการดำเนินการทางการคลังต่าง ๆ[39] โดยมีรายละเอียดดังนี้

กลุ่มที่ 1 การดำเนินการทางการคลังและงบประมาณ โดยมีสาระสำคัญครอบคลุมการจัดทำแผนการคลังระยะปานกลางเพื่อใช้วางแผนการดำเนินการทางการเงินการคลังและงบประมาณของรัฐ รวมทั้งแผนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีและแผนการบริหานี้สาธารณะ หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ได้แก่ การตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งจะต้องคำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ ประกอบกัน การจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม การจัดทำงบประมาณรายจ่ายงบกลาง การโอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างหน่วยงานของรัฐ ตลอดจนถึง

---

[32] พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 70.

[33] พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 37 วรรคสอง.

[34] พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 6.

[35] สุปรียา แก้วละเอียด, *กฎหมายการคลัง: ภาคงบประมาณแผ่นดิน* (เชิงอรรถ 7) 191.

[36] พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 7.

[37] พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 8.

[38] สุปรียา แก้วละเอียด (เชิงอรรถ 1) 192.

[39] สุปรียา แก้วละเอียด (เชิงอรรถ 7) 192.

หลักเกณฑ์กระบวนการดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการที่ก่อให้เกิดภาระต่องบประมาณหรือการสูญเสียรายได้[40]

กลุ่มที่ 2 กรอบวินัยทางการคลังด้านรายได้ โดยกำหนดกฎเกณฑ์ในการรักษาวินัยทางการคลังด้านรายได้[41] ได้แก่ การนิยามของคำว่ารายได้และรายได้แผ่นดิน[42] การกำหนดให้การจัดเก็บภาษีอากรจะกระทำได้ด้วยอำนาจของกฎหมายและการยกเว้นหรือลดภาษีอากรใดจะต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจของกฎหมายฉบับนั้น[43] การยกเว้นหรือลดภาษีจะต้องจะต้องจัดทำประมาณการการสูญเสียรายได้และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการยกเว้นหรือลดภาษีอากร[44] การจัดเก็บ ลด และยกเว้นค่าธรรมเนียม การกำหนดให้บรรดาเงินที่หน่วยงานของรัฐได้รับไว้ต้องนำส่งคลัง[45] การกันรายได้เพื่อให้หน่วยงานของรัฐนำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์จะกระทำได้เฉพาะด้วยอำนาจของกฎหมาย[46] และการจัดส่งกำไรสุทธิของรัฐวิสาหกิจต้องนำส่งคลัง[47]

กลุ่มที่สาม กรอบวินัยทางการคลังด้านรายจ่าย โดยกำหนดกฎเกณฑ์ในการรักษาวินัยทางการคลังด้านรายจ่ายทั้งที่เป็นเงินในงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ[48] ได้แก่ การกำหนดให้การก่อหนี้ผูกพันหรือจ่ายเงินจะกระทำได้โดยอาศัยอำนาจของกฎหมาย การกำหนดให้ผู้อนุมัติการจ่ายเงินมีหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐให้เป็นไปตามที่กฎหมาย กฎ หรือตามที่ได้อนุมัติให้จ่าย การเบิกเงินจากคลัง การรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน และการนำเงินส่งคลังต้องปฏิบัติตามระเบียบกำหนด การส่งเงินที่เบิกจากคลังคืนโดยไม่ชักช้าในกรณีไม่ได้จ่ายหรือจ่ายไม่หมด การให้อำนาจรัฐมนตรีสั่งจ่ายเงินจากคลังเป็นเงินทดรองราชการ การกำหนดระเบียบเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐที่มิใช่ส่วนราชการต้องมีมาตรฐานไม่ต่ำไปกว่ากฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐ และการกำหนดให้การก่อหนี้ที่ผูกพันการใช้จ่ายเงินงบประมาณหรือเงินอื่นของหน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาภาระทางการเงินที่เกิดขึ้นข้อผูกพันในการชำระเงินตามสัญญา และประโยชน์ที่รัฐจะได้รับ

กลุ่มที่สี่ กรอบวินัยทางการคลังด้านการจัดให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินและการบริหารทรัพย์สินของรัฐ ซึ่งถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของรายจ่าย[49] โดยกำหนดกฎเกณฑ์ในการรักษาวินัยทางการคลังในการจัดให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินและการบริหารทรัพย์สินของรัฐ ได้แก่ การกำหนดหลักการในการบริหารจัดการทรัพย์สินที่อยู่ในครอบครองหรือกำกับดูแลของหน่วยงานของรัฐ โดยกำหนดหน้าที่ของกระทรวงการคลังจัดการทรัพย์สินของแผ่นดิน[50] การกำหนดหลักการบริหารเงิน

---

[40] เพิ่งอ้าง 192-193.

[41] เพิ่งอ้าง 194.

[42] พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 33.

[43] พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 32.

[44] พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 32.

[45] พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 33.

[46] พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 34.

[47] พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 36.

[48] สุปรียา แก้วละเอียด (เชิงอรรถ 7) 194.

[49] เพิ่งอ้าง 195.

[50] พระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 44 - มาตรา 45.

คงคลัง[51] และการกำหนดหลักการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ[52] ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่เชื่อมโยงให้นำกฎหมายเกี่ยวกับเงินคงคลังและกฎหมายจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐมาเป็นส่วนหนึ่งของกรอบวินัยทางการคลัง

กลุ่มที่ห้า กรอบวินัยทางการคลังด้านการก่อหนี้สาธารณะ โดยกำหนดกฎเกณฑ์ในการรักษาวินัยทางการคลังในการก่อหนี้สาธารณะ[53] ได้แก่ การกู้เงินของรัฐบาล และการค้ำประกันของรัฐบาล ให้ปฏิบัติตามที่บัญญัติในกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะโดยเคร่งครัด[54] เว้นแต่จะเป็นกรณีที่เป็นการดำเนินโดยจำเป็นเร่งด่วน ซึ่งรัฐบาลสามารถตรากฎหมายเฉพาะเพื่อกู้เงินได้[55] ซึ่งนอกจากการปฏิบัติหลักเกณฑ์ในเรื่องการก่อหนี้สาธารณะแล้ว ภายใต้บทบัญญัติในพระราชบัญญัตินี้ยังได้กำหนดหลักเกณฑ์เรื่องตัวชี้วัดทางเศรษฐกิจที่ต้องพิจารณาก่อหนี้ และการรายงานสัดส่วนหนี้สาธารณะ[56]

กลุ่มที่หก กรอบวินัยทางการคลังด้านการจัดการเงินนอกงบประมาณและทุนหมุนเวียน โดยกำหนดกฎเกณฑ์ในการรักษาวินัยทางการคลังในการจัดการเงินนอกงบประมาณและทุนหมุนเวียน ได้แก่ การกำหนดหลักการในการมีเงินนอกงบประมาณ การกำหนดให้ฝากเงินนอกงบประมาณไว้กับกระทรวงการคลัง การกำหนดให้คืนเงินนอกงบประมาณ การกำหนดหลักการในการตั้งทุนหมุนเวียน

กลุ่มที่เจ็ด กรอบวินัยทางการคลังด้านการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น[57] โดยกำหนดกฎเกณฑ์ในการรักษาวินัยทางการคลังในทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรักษาดุลยภาพทางการคลัง การกำหนดให้รัฐจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอต่อรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกำหนดหลักการในการจัดทำงบประมาณ การใช้จ่าย การก่อหนี้ผูกพัน และการบริหารทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องสอดคล้องกับกรอบวินัยทางการคลังในลักษณะเดียวกันกับรัฐ การจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึงฐานะทางการคลัง และการกำหนดหลักการในการก่อหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น[58]

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณากรอบวินัยทางการคลังทั้งในส่วนที่เป็นกรอบวินัยทางการคลังทั่วไปหรือกรอบวินัยทางการคลังเฉพาะแล้วจะเห็นได้ว่า บทบัญญัติที่กำหนดกรอบวินัยทางการคลังทั้งสองประเภทนั้นไม่ได้มีลักษณะเป็นการกำหนดองค์ประกอบที่เป็นฐานหรือลักษณะความผิดแต่อย่างใด[59] ซึ่งจะนำไปสู่ปัญหาที่จะนำเสนอในบทความนี้

---

[51] พระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 46.

[52] พระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 48.

[53] สุปรียา แก้วละเอียด (เชิงอรรถ 7) 195.

[54] เพิ่งอ้าง.

[55] พระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 52.

[56] พระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 50 - มาตรา 51.

[57] สุปรียา แก้วละเอียด, *กฎหมายการคลัง: ภาคงบประมาณแผ่นดิน* (เชิงอรรถ 7) 195.

[58] พระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 64 - มาตรา 67.

[59] สุปรียา แก้วละเอียด (เชิงอรรถ 11) 557.

(3) สภาพบังคับของกฎหมายวินัยทางการคลัง

สภาพบังคับของกฎหมายวินัยทางการคลังของประเทศไทยนั้นประกอบไปด้วยสภาพบังคับตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 และสภาพบังคับที่ต้องอาศัยกฎหมายอื่นเพื่อเข้ามาบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายวินัยทางการคลัง

ในส่วนของสภาพบังคับตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 กำหนดไว้ในมาตรา 80 วรรคสอง โดยกำหนดให้การกระทำผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐตามที่กำหนดไว้ให้การสั่งลงโทษทางปกครองให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน มีข้อสังเกตว่า ในชั้นการเสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้โดยกระทรวงการคลังนั้นไม่มีการกำหนดสภาพบังคับของกฎหมายวินัยทางการคลังโดยโยงกับกลไกการตรวจเงินแผ่นดิน แต่ต่อมาในชั้นการประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้ให้มีการเพิ่มเติมบทบัญญัติในมาตรา 80 ซึ่งเชื่อมโยงสภาพบังคับของพระราชบัญญัตินี้กับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นการทำให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของมาตรา 240 วรรคหนึ่ง (5) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560[60] ซึ่งประเด็นดังกล่าวนำมาสู่ปัญหาในเรื่องสภาพบังคับดังจะกล่าวต่อไป

นอกเหนือจากสภาพบังคับในมาตรา 80 แล้ว ในการบังคับพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 อาจอาศัยกลไกอื่นเพื่อนำมาสู่การบังคับใช้กฎหมาย อาทิ สภาพบังคับทางการเมืองผ่านกลไกการตรวจสอบโดยสภาผู้แทนราษฎรจากการโดยการใช้รายงานต่าง ๆ ที่พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 กำหนดให้ต้องรายงาน หรือสภาพบังคับทางบริหารราชการแผ่นดินที่เป็นผลมาจากรัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะรัฐมนตรีจะต้องรักษาวินัยทางการคลังในกิจการที่เกี่ยวกับเงินแผ่นดินตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐอย่างเคร่งครัด[61] หากรัฐบาลฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามอาจจะนำมาสู่การไต่สวนและลงโทษตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เนื่องจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ[62] ซึ่งกระบวนการดังกล่าวเป็นการสร้างแรงกดดันให้คณะรัฐมนตรีกดดันและควบคุมการทำงานของฝ่ายปกครองภายใต้บังคับบัญชาของคณะรัฐมนตรี หรือสภาพบังคับโดยองค์กรตุลาการ โดยการตรวจสอบการกระทำทางปกครองที่เกิดขึ้นจากการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของพระราชบัญญัตินี้ หรือการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำวินิจฉัยลงโทษทางปกครองของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตามเขตอำนาจศาลปกครอง[63]

อนึ่ง พึงสังเกตว่า การที่พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 กำหนดหน้าที่ให้รัฐ คณะรัฐมนตรี หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการบางอย่างในการรักษาวินัยทางการคลัง ดังนั้น หาก

---

[60] สัมภาษณ์ ธีรเดช ลิขิตตระกูลวงศ์, ผู้อำนวยการกลุ่มกฎหมาย, สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ (สำนักบริหารหนี้สาธารณะ, 17 กันยายน 2563); สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, บันทึกรายงานการประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ... และร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ..., ครั้งที่ 60 (5 มกราคม 2560) 1.

[61] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 164 วรรคหนึ่ง (3).

[62] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 234 วรรคหนึ่ง (1).

[63] พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1).

บุคคลที่มีหน้าที่ตามกฎหมายเหล่านี้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตาม ซึ่งอาจจะเป็นเหตุให้มีการร้องทุกข์กล่าวโทษบุคคลนั้นว่ากระทำความผิดตามมาตรา 157 ของประมวลกฎหมายอาญาได้ ซึ่งสภาพบังคับในกรณีนี้อาจจะต้องมีการศึกษาเพิ่มเติม

3.2 กฎหมายวินัยทางการคลังของต่างประเทศ

กฎหมายวินัยทางการคลังของต่างประเทศที่ได้ทำการศึกษานี้จำกัดเฉพาะกฎหมายวินัยทางการคลังของประเทศที่มีการตรากฎหมายวินัยทางการคลังแยกต่างหากจากกฎหมายเกี่ยวกับการคลังอื่น ๆ โดยในการศึกษาครั้งนี้ได้เลือกศึกษากฎหมายวินัยทางการคลังของประเทศนิวซีแลนด์ ออสเตรเลีย และบราซิลเปรียบเทียบใน 3 เรื่อง ได้แก่ (1) ลักษณะการกำหนดกรอบวินัยทางการคลัง (2) ขอบเขตเนื้อหาของบทบัญญัติ และ (3) สภาพบังคับของกฎหมายวินัยทางการคลัง

(1) ลักษณะการกำหนดกรอบวินัยทางการคลัง

การกำหนดกรอบวินัยทางการคลังตามกฎหมายของประเทศนิวซีแลนด์ ออสเตรเลีย และบราซิลมีวิธีการกำหนดกรอบวินัยทางการคลังที่แตกต่างกันโดยแบ่งเป็น 2 ลักษณะ คือ ลักษณะที่ 1 การกำหนดกรอบวินัยทางการคลังในรูปแบบกฎเกณฑ์ทางการคลังในเชิงกระบวนการ โดยปรากฏตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการคลังสาธารณะ ค.ศ. 1989 (Public Finance Act 1989) ของประเทศนิวซีแลนด์ และพระราชบัญญัติกฎบัตรว่าด้วยความซื่อสัตย์ทางการคลัง ค.ศ. 1998 (Charter of Budget Honesty Act 1998) ของประเทศออสเตรเลียมีลักษณะเป็นแนวปฏิบัติที่ดี (best practice) ในการดำเนินนโยบายทางการคลังโดยเน้นให้ความสำคัญในเรื่องของกระบวนการรายงานต่าง ๆ เพื่อวัตถุประสงค์ในเรื่องความโปร่งใสทางการคลัง และลักษณะที่ 2 การกำหนดกรอบวินัยทางการคลังโดยอาศัยกฎเกณฑ์ทางการคลังที่เป็นแนวปฏิบัติและกฎเกณฑ์ทางการคลังเชิงตัวเลข โดยปรากฏในกฎหมายของประเทศบราซิล โดยปรากฏตามรัฐบัญญัติ ลำดับที่ 101 ลงวันที่ 4 พฤษภาคม 2000 (Lei Complementar nº 101 de 04/05/2000) หรือรัฐบัญญัติว่าด้วยความรับผิดชอบทางการคลัง (Lei de Responsabilidade Fiscal) กำหนดให้หน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินนโยบายทางการคลังโดยเปิดเผยข้อมูลกระบวนการทางการคลัง และดำเนินนโยบายทางการคลังภายใต้กรอบตัวชี้วัดทางตัวเลขต่าง ๆ อาทิ สัดส่วนงบประมาณด้านบุคลากรต้องไม่เกินร้อยละ 95 ของงบประมาณรายจ่ายประจำ[64]

(2) ขอบเขตเนื้อหาของบทบัญญัติ

ในด้านขอบเขตเนื้อหาพบว่า กรอบวินัยทางการคลังของประเทศนิวซีแลนด์ ออสเตรเลีย และบราซิลมีการกำหนดขอบเขตเนื้อหายึดโยงอยู่กับกิจกรรมทางการคลังในระดับมหภาคที่เป็นเรื่องของการดำเนินนโยบายทางการคลัง โดยอาจจะมีรายละเอียดในเชิงเนื้อหาที่แตกต่างในบางประการ อาทิ กฎหมายวินัยทางการคลังของประเทศบราซิลมีขอบเขตครอบคลุมถึงเรื่องนโยบายทางการเงินซึ่งมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจในภาพรวมอีกด้านหนึ่งนอกเหนือจากนโยบายทางการคลัง โดยหากพิจารณาในรายละเอียดของขอบเขตเนื้อหาในแต่ละประเทศสามารถสรุปได้ดังนี้

ประเทศนิวซีแลนด์มีการกำหนดกรอบวินัยทางการคลังเอาไว้ 6 เรื่อง ได้แก่ ประการแรก ความรับผิดชอบในการบริหารจัดการทางการคลัง ซึ่งเป็นการกำหนดปัจจัยที่รัฐบาลต้องใช้เป็นกรอบในการดำเนินนโยบายทางการคลัง[65] ประการที่สอง การจัดทำยุทธศาสตร์ทางการคลัง เพื่อแสดงแผนนโยบายทางการคลังประจำปีงบประมาณต่อ

[64] Lei Complementar nº 101 de 04/05/2000 Artigo 22.

[65] Public Finance Act 1989 Section 26G (1).

สภาผู้แทนราษฎร หลังจากได้เสนองบประมาณรายจ่ายประจำปี[66] ประการที่สาม การจัดทำเอกสารนโยบายงบประมาณ ซึ่งแสดงความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์ของแต่ละส่วนราชการเพื่อจัดทำงบประมาณประจำปี[67] ประการที่สี่ การจัดทำเอกสารสถานะทางการคลังระยะยาว

ประเทศออสเตรเลียให้ความสำคัญกับการจัดทำรายงานเพื่อนำมาซึ่งความโปร่งใสทางการคลัง โดยกฎหมายกำหนดหลักการบริหารจัดการด้านการคลังที่ดี โดยกำหนดให้รัฐบาลต้องจัดทำยุทธศาสตร์ทางการคลังของรัฐบาล โดยต้องมุ่งหมายไปที่การรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสวัสดิการของประชาชน[68] และกำหนดให้รัฐบาลรัฐบาลจะต้องจัดทำถ้อยแถลงยุทธศาสตร์ทางการคลังของรัฐบาลแก่สาธารณชนเพื่อสร้างการรับรู้และสร้างมาตรฐานในการประเมินการดำเนินนโยบายทางการคลังของรัฐ[69] ซึ่งรัฐบาลยังต้องมีส่วนสำคัญในการจัดทำรายงานทางการคลังต่าง ๆ เพื่อเผยแพร่แก่สาธารณชนเพื่อให้เกิดความโปร่งใส[70]

ประเทศบราซิลมีการกำหนดกรอบวินัยทางการคลังเอาไว้ 4 เรื่อง โดยประกอบไปด้วยบทบัญญัติต่าง ๆ ได้แก่ ประการแรก การกำหนดให้ต้องจัดทำแผนทางการคลังระยะยาว โดยตามกฎหมายกำหนดให้การจัดทำงบประมาณและกิจกรรมทางการคลังอื่น ๆ จะต้องสอดคล้องกับแผนทางการคลังระยะยาว[71] ประการที่สอง การจัดทำงบประมาณประจำปี ซึ่งเป็นการขยายรายละเอียดกรอบวินัยทางการคลังเพิ่มเติมจากที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดให้การจัดทำงบประมาณประจำปีจะต้องรักษาดุลยภาพทางการคลังระหว่างรายได้และรายจ่าย ข้อผูกพักต่าง ๆ ที่รัฐบาลมีขึ้นและอาจส่งผลต่อเศรษฐกิจของประเทศ การควบคุมต้นทุนและการประเมินผลลัพธ์ของโครงการที่ได้รับงบประมาณ ข้อกำหนดเกี่ยวกับโอนเงินไปยังหน่วยงานของรัฐและภาคเอกชน รวมถึงต้องจัดทำเอกสารสำคัญที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ[72] และในการจัดทำงบประมาณจะต้องสอดคล้องกับแผนการคลังระยะยาว และจะต้องจัดให้มีถ้อยแถลงที่สอดคล้องกันระหว่างรายการงบประมาณกับเป้าหมายตามเอกสารสำคัญที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ[73] นอกจากนี้ กฎหมายยังกำหนดให้จะต้องมีการตั้งรายการเงินสำรองฉุกเฉินไว้เพื่อใช้ในการชำระหนี้สาธารณะหรือความเสี่ยงทางการคลังที่อาจจะเกิดขึ้น และในการจัดทำงบประมาณประจำปี หากจำเป็นต้องมีการก่อหนี้สาธารณะนั้นจะต้องระบุไว้ในกฎหมายงบประมาณประจำปีแยกต่างหาก และห้ามมิให้ก่อหนี้สาธารณะโดยไม่ได้ระบุวัตถุประสงค์และจะต้องไม่เกินไปกว่าที่กำหนดสัดส่วนไว้ในกฎหมาย[74] ประการที่สาม รายได้สาธารณะ ตามบทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้ครอบคลุมในเรื่องการประมาณการ การจัดเก็บภาษี และการลดหย่อนภาษี โดยการจัดทำงบประมาณจะต้องเป็นไปตามมาตรฐานทางเทคนิคและกฎหมาย โดยคำนึงถึงผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงในกฎหมาย การเปลี่ยนแปลงของดัชนีราคา การเติบโตทางเศรษฐกิจ หรือปัจจัยอื่น ๆ ประกอบ และจะต้องจัดให้มีคำชี้แจงถึงการเปลี่ยนแปลงในช่วง

[66] Public Finance Act 1989 Section 26I and 26J.

[67] Public Finance Act 1989 Section 26M.

[68] Charter of Budget Honesty Clause 1 and 4.

[69] Charter of Budget Honesty Clause 6.

[70] Charter of Budget Honesty Clause 1.

[71] Lei Complementar nº 101 de 04/05/2000 Artigo 3.

[72] Lei Complementar nº 101 de 04/05/2000 Artigo 4.

[73] Lei Complementar nº 101 de 04/05/2000 Artigo 5.

[74] Lei Complementar nº 101 de 04/05/2000 Artigo 5.

3 ปีงบประมาณที่ผ่านมา และในอีก 2 ปีงบประมาณถัดไป รวมทั้งจะต้องจัดให้มีวิธีการคำนวณ และแสดงแหล่งที่มาของรายได้ให้ชัดเจน นอกจากนี้ ในมาตรา 12 ยังได้กำหนดหลักการเรื่องสัดส่วนระหว่างรายได้โดยประมาณสำหรับการดำเนินการด้านสินเชื่อต้องไม่เกินรายจ่ายฝ่ายทุนที่รวมอยู่ในร่างกฎหมายงบประมาณประจำปี[75] ในด้านของการลดหย่อนภาษีกฎหมายฉบับนี้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ว่า การลดหย่อนภาษีจะต้องคำนึงถึงผลกรทบต่อเป้าหมายและผลลัพธ์ทางภาษีที่รวมอยู่ในภาคผนวกของกฎหมายงบประมาณประจำปี และจะต้องระบุมาตรการชดเชยรายได้ที่ขาดไปเพิ่มเติม[76] และประการที่สี่ รายจ่ายสาธารณะ กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องรายจ่ายสาธารณะไว้ในหมวด 4 ตั้งแต่มาตรา 15 ถึงมาตรา 24 โดยกำหนดสัดส่วนเกี่ยวกับรายจ่ายสำคัญ ๆ เอาไว้ในรูปแบบตัวชี้วัดทางเศรษฐกิจ เพื่อเป็นกรอบในการดำเนินนโยบายทางการคลัง เช่น สัดส่วนงบประมาณด้านบุคลากรจะต้องไม่เกินร้อยละ 95 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นต้น

(3) สภาพบังคับของกฎหมายวินัยทางการคลัง

การกำหนดสภาพบังคับของกฎหมายวินัยทางการคลังมีความแตกต่างกันไปตามบริบทของแต่ละประเทศ โดยประเทศที่ใช้กฎหมายวินัยทางการคลังมาเป็นระยะเวลานานและเรื่องวินัยทางการคลังตกตะกอนในสังคมนั้น ๆ ซึ่งทำให้กฎหมายวินัยทางการคลังในกลุ่มนี้ให้ความสำคัญกับวิธีการที่เรียบง่าย ยืดหยุ่น และเน้นความเป็นไปได้ในการบังคับใช้เพียงเล็กน้อยเท่านั้น[77] ซึ่งกลไกที่นำมาใช้เป็นสภาพบังคับในกรณีจึงเป็นการสร้างความรับผิดชอบในทางการเมือง โดยให้สภาผู้แทนราษฎรตรวจสอบการปฏิบัติตามวินัยทางการคลังที่อยู่ในกฎหมาย[78] ซึ่งประเทศที่ใช้สภาพบังคับในลักษณะนี้คือ ประเทศนิวซีแลนด์และออสเตรเลีย โดยประเทศทั้งสองไม่มีการกำหนดสภาพบังคับเอาไว้ในกฎหมายวินัยทางการคลัง[79] อย่างไรก็ดี ในประเทศที่มีประวัติศาสตร์ว่า ไม่สามารถปฏิบัติตามเป้าหมายและบรรดากรอบวินัยทางการคลังที่กำหนดไว้ในกฎหมายวินัยทางการคลังแล้ว จึงได้มีการกำหนดสภาพบังคับเพื่อสร้างแรงจูงใจเพื่อให้มีการปฏิบัติตามเป้าหมายและบรรดากรอบวินัยทางการคลัง[80] ซึ่งประเทศบราซิลเป็นประเทศที่มีประสบการณ์ในลักษณะนี้มาก่อน ทำให้มีการกำหนดสภาพบังคับในลักษณะอื่นๆ เพิ่มเติมขึ้นมา คือ กลไกอัตโนมัติที่กฎหมายวินัย

---

[75] Lei Complementar nº 101 de 04/05/2000 Artigo 12.

[76] Lei Complementar nº 101 de 04/05/2000 Artigo 14.

[77] Luc Eyraud and other, 'Second-Generation Fiscal Rules: Balancing Simplicity, Flexibility, and Enforceability' (IMF, 13 April 2018) <https://www.imf.org/en/Publications/Staff-Discussion-Notes/Issues/2018/04/12/Second-Generation-Fiscal-Rules-Balancing-Simplicity-Flexibility-and-Enforceability-45131> สืบค้นเมื่อ 18 มิถุนายน 2565, 9.

[78] วิมล ชะตามีนา มยูร บุญยะรัตน์ และณัฐพล ศรีพจนารถ, 'กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางการคลัง' (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 30 พฤศจิกายน 2560) <www2.fpo.go.th/FPO/admin/scripts/getpdf.php?id=1389> สืบค้นเมื่อ 2 กุมภาพันธ์ 2563.

[79] กฎหมายวินัยทางการคลังของทั้งสองประเทศนั้นมีการตราบทบัญญัติที่แสดงให้เห็นว่า กฎหมายวินัยทางการคลังนั้นไม่มีสภาพบังคับใด ๆ และไม่นำไปสู่การลงโทษหรือฟ้องร้องคดี เว้นแต่การรับผิดชอบทางการเมือง. Public Finance Act 1989 Section 26G (1); Charter of Budget Honesty Act 1998 Section 3.

[80] วิมล ชะตามีนา มยูร บุญยะรัตน์ และณัฐพล ศรีพจนารถ (เชิงอรรถ 78).

ทางการคลังนำมาใช้เพื่อระงับมิให้เกิดพฤติกรรมที่ไม่รักษาวินัยทางการคลังโดยการปรับการใช้งบประมาณ[81] และการใช้โทษทางอาญาในกรณีที่การฝ่าฝืนกฎหมายวินัยทางการคลังเกี่ยวข้องกับการกระทำทุจริตและประพฤติมิชอบ[82]

3.3 เปรียบเทียบของกฎหมายวินัยทางการคลังประเทศไทยกับต่างประเทศ

เมื่อเปรียบเทียบกฎหมายวินัยทางการคลังของประเทศไทยกับต่างประเทศแล้วจะพบว่า กฎหมายวินัยทางการคลังมีความแตกต่างกันดังนี้

(1) ลักษณะของการกำหนดกรอบวินัยทางการคลัง

จากการศึกษาลักษณะของการกำหนดกรอบวินัยทางการคลังของกฎหมายวินัยทางการคลังประเทศไทยกับต่างประเทศพบว่า ประเภทของกฎหมายวินัยทางการคลังแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ ประเภทที่ 1 กฎหมายวินัยทางการคลังที่กำหนดกฎเกณฑ์ทางการคลังที่เป็นแนวปฏิบัติทั้งความโปร่งใสทางการคลังและกระบวนการทางการคลัง และประเภทที่ 2 กฎเกณฑ์ทางการคลังที่เป็นแนวปฏิบัติ และกฎเกณฑ์ทางการคลังเชิงตัวเลข[83] ซึ่งการจะใช้กฎหมายวินัยทางการคลังประเภทใดนั้นขึ้นกับประสบการณ์ของแต่ละประเทศ

ในด้านรูปการกำหนดกรอบวินัยทางการคลังพบว่า การบัญญัติกฎหมายวินัยทางการคลังนั้นสามารถแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ รูปแบบแรก การตรากฎหมายวินัยทางการคลังขึ้นเป็นบทบัญญัติโดยกำหนดรายละเอียดไว้ในรูปแบบของกฎหมาย ได้แก่ ประเทศไทย ประเทศนิวซีแลนด์ และประเทศบราซิล ซึ่งมีลักษณะเป็นการตราบทบัญญัติกำหนดกรอบวินัยทางการคลังไว้ในกฎหมายโดยกำหนดหลักความรับผิดชอบทางการคลังโดยวางกฎเกณฑ์ทางการคลังที่เป็นแนวปฏิบัติ สำหรับในส่วนของกฎเกณฑ์ทางการคลังในเชิงตัวเลขนั้นจะถูกกำหนดไว้ในกฎหมายลำดับรองหรืออาจจะอยู่ในรูปแบบของแนวปฏิบัติ (guideline) และรูปแบบที่สอง การตรากฎหมายวินัยทางการคลังขึ้นมาโดยรายละเอียดของการกำหนดกรอบวินัยทางการคลังนั้นจะไปปรากฏอยู่ในตารางท้ายกฎหมาย ซึ่งจะมีสถานะคล้ายกับแนวปฏิบัติ โดยกำหนดกรอบเป็นหลักการสำหรับให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตาม ซึ่งเป็นลักษณะของประเทศออสเตรเลียที่กำหนดตัวชี้วัดและเป้าหมายความยั่งยืนทางการคลัง

(2) ขอบเขตเนื้อหาของบทบัญญัติ

การกำหนดขอบเขตกรอบวินัยทางการคลังในแต่ละประเทศนั้นมีลักษณะที่แตกต่างกันตามประสบการณ์และวัตถุประสงค์ของแต่ละประเทศ โดยในด้านขอบเขตของกฎหมายวินัยทางการคลังของต่างประเทศมีเป้าหมายในการสร้างความรับผิดชอบทางการคลัง และการใช้กฎเกณฑ์ทางการคลังในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อรักษาวินัยทางการคลังของกิจกรรมทางการคลังมหภาคต่าง ๆ ลักษณะดังกล่าวแตกต่างจากกรณีของประเทศไทยนั้นมีการกำหนดกรอบวินัยทางการคลังโดยครอบคลุมไปถึงการคลังในระดับจุลภาคที่ไม่ใช่วินัยทางการคลังโดยแท้ เช่น เรื่องการจัดซื้อจัดจ้างหรือการจัดการทรัพย์สินของรัฐ เป็นต้น โดยอาจสรุปความเหมือนและความแตกต่างได้ดังนี้

ประการแรก ลักษณะการบัญญัติกรอบวินัยทางการคลังตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มีถ้อยคำในบางมาตราที่มีลักษณะเป็นถ้อยคำที่มีความหมายไม่เฉพาะเจาะจง (indefinite legal concept) ซึ่งปรากฏในบทบัญญัติหลักการทั่วไป เช่น การกำหนดหน้าที่ให้รัฐต้องดำเนินนโยบายการคลังและกระบวนการทางการคลังต่าง ๆ ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใสและตรวจสอบได้ และตามหลักการรักษาเสถียรภาพและการ

---

[81] เพิ่งอ้าง.

[82] เพิ่งอ้าง.

[83] วิมล ชะตามีนา (เชิงอรรถ 18) 12.

พัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน และหลักความเป็นธรรมในสังคม[84] เป็นต้น และในบทบัญญัติมาตราของแรกของกรอบวินัยทางการคลังเฉพาะเรื่อง เช่น การจัดเก็บรายได้แผ่นดินที่เป็นภาษีอากรจะกระทำได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย และการยกเว้นหรือการลดภาษีอากร จะต้องคำนึงถึงความเป็นธรรม ความเสมอภาคและการไม่เลือกปฏิบัติ รวมทั้งการพัฒนาและสนับสนุนเสถียรภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมด้วย[85] เป็นต้น โดยหากพิจารณากฎหมายวินัยทางการคลังของต่างประเทศพบว่า กฎหมายวินัยทางการคลังของต่างประเทศมีการตราบทบัญญัติโดยใช้ถ้อยคำที่มีลักษณะไม่เฉพาะเจาะจงเช่นเดียวกันกับประเทศไทย เช่น ใน Public Finance Act 1998 นั้นได้กำหนดรัฐมีหน้าที่จะต้องลดระดับหนี้สาธารณะให้อยู่ในระดับที่ระมัดระวังและรอบคอบ เป็นต้น ซึ่งจำเป็นต้องใช้ดุลพินิจในการตีความต่อไปว่าระมัดระวังและรอบคอบนั้นเป็นเช่นไร อนึ่ง กรณีนี้จะทำให้เกิดปัญหาสภาพบังคับในกรณีที่มีการละเมิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ โดยลงโทษทางปกครองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 เนื่องจากองค์ประกอบทางกฎหมายไม่ชัดเจนในการนำมาใช้เป็นฐานหรือลักษณะความผิด

ประการที่สอง ลักษณะของบทบัญญัติของกฎหมายวินัยทางการคลังของประเทศไทยมีลักษณะเป็นบทบัญญัติส่งต่อไปยังพระราชบัญญัติอื่น เช่น การบริหารเงินคงคลังให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง[86] เป็นต้น ซึ่งแตกต่างกับบทบัญญัติของกฎหมายวินัยทางการคลังของต่างประเทศที่จะไม่มีการบัญญัติในลักษณะเป็นการส่งต่อแบบบทบัญญัติของกฎหมายไทย

ประการที่สาม การกำหนดกฎเกณฑ์เชิงตัวเลขในกฎหมายวินัยทางการคลังเปรียบเทียบกันระหว่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 และกฎหมายต่างประเทศนั้นพบว่า กฎหมายวินัยทางการคลังของประเทศไทยและต่างประเทศมีการกำหนดกรอบวินัยทางการคลังในทางเศรษฐกิจให้เป็นเนื้อหาของกรอบวินัยทางการคลังตามกฎหมาย ทั้งนี้ การกำหนดกรอบวินัยทางการคลังดังกล่าวอาจจะไม่ได้กำหนดกฎเกณฑ์ทางการคลังเชิงตัวเลขเสมอไป แต่อาจกำหนดกรอบให้ใช้ดุลพินิจแทนโดยให้คำนึงถึงกรอบวินัยทางการคลังในทางเศรษฐกิจ อาทิ ในกฎหมายวินัยทางการคลังของประเทศออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ได้กำหนดให้สัดส่วนหนี้สาธารณะต้องอยู่ในระดับที่ต้องระมัดระวังและรอบคอบ เป็นต้น ซึ่งอาจจะแตกต่างจากกรณีของประเทศไทยและบราซิลที่มีการกำหนดกฎเกณฑ์ทางการคลังในเชิงตัวเลขโดยระบุตัวเลขที่แน่นอนลงในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติหรือกฎหมายลำดับรอง อนึ่ง กรณีดังกล่าวอาจจะมีปัญหาในด้านสภาพบังคับ โดยการลงโทษทางปกครองหากมีการดำเนินนโยบายทางการคลังโดยไม่สอดคล้องกับบรรดาตัวเลขที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ซึ่งมีลักษณะเป็นตัวเลขตายตัว

(3) สภาพบังคับของกฎหมายวินัยทางการคลัง

การกำหนดสภาพบังคับของกฎหมายวินัยทางการคลังเปรียบเทียบประเทศไทยกับต่างประเทศ สามารถสรุปได้ว่า สภาพบังคับของกฎหมายวินัยทางการคลังนั้นอาจจะมีลักษณะแตกต่างกันตามประสบการณ์ในอดีตของแต่ละประเทศ โดยไม่ได้มีแนวทางที่แน่นอนว่าควรจะใช้สภาพบังคับในลักษณะใด โดยอาจจำแนกสภาพบังคับได้ดังนี้

ประเภทที่หนึ่ง สภาพบังคับโดยกลไกทางการเมืองโดยการสร้างความรับผิดชอบ (accountability) ให้กับรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งเป็นสภาพบังคับของกฎหมายวินัยทางการคลังของประเทศ

[84] พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 8.

[85] พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 32.

[86] พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 46.

ไทย ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และบราซิล โดยสภาพบังคับดังกล่าวเป็นสภาพบังคับพื้นฐานที่สุดของกฎหมายวินัยทางการคลัง ถ้ารัฐบาลไม่สามารถดำเนินการให้สอดคล้องกับกรอบวินัยทางการคลังก็จะต้องแสดงความรับผิดชอบทางการเมืองต่อรัฐสภาและสาธารณชน

ประเภทที่สอง สภาพบังคับโดยกลไกการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งเป็นสภาพบังคับของประเทศไทย ซึ่งเกิดจากความสัมพันธ์ของกลไกการตรวจสอบการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ประเภทที่สาม สภาพบังคับโดยกลไกทางการคลังอัตโนมัติ ซึ่งเป็นสภาพบังคับของกฎหมายวินัยทางการคลังของประเทศบราซิล โดยสภาพบังคับในลักษณะนี้เมื่อมีการฝ่าฝืนกรอบวินัยทางการคลังในกฎหมาย โดยการปรับการใช้งบประมาณแผ่นดินให้กลับไปสอดคล้องกับกรอบวินัยทางการคลังตามกฎหมาย

ประการที่สี่ สภาพบังคับโดยกลไกการลงโทษทางอาญา ซึ่งพบในกฎหมายวินัยทางการคลังของประเทศบราซิลที่มีการกำหนดฐานความผิดอาชญากรรมทางการคลังไว้เฉพาะ โดยฐานความผิดดังกล่าวปรากฏในประมวลกฎหมายอาญา และกฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ อีกหนึ่งประเทศที่มีการนำโทษทางอาญามาใช้เป็นสภาพบังคับคือ กรณีของประเทศไทย ทว่า พึงสังเกตว่า กรณีของประเทศไทยมีข้อแตกต่างจากกรณีของประเทศบราซิล กล่าวคือ ในกรณีของประเทศไทยกฎหมายวินัยทางการคลังมิได้มีการกำหนดสภาพบังคับทางอาญาเอาไว้ในกฎหมาย แต่เป็นกลไกที่เกิดขึ้นจากที่ผู้มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามและนำมาสู่การลงโทษทางอาญาตามมาตรา 157 ของประมวลกฎหมายอาญา

ประการที่ห้า สภาพบังคับโดยกลไกการตรวจเงินแผ่นดินโดยการลงโทษทางปกครอง ซึ่งเป็นรูปแบบสภาพบังคับของกฎหมายวินัยทางการคลังของไทยคือ พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ซึ่งกำหนดไว้ในมาตรา 80 วรรคสอง ให้สั่งลงโทษปรับทางปกครองตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินในกรณีที่มีการกระทำฝ่าฝืนกรอบวินัยทางการคลังตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ซึ่งสภาพบังคับในกรณีนี้เป็นปัญหาสำคัญในการศึกษาครั้งนี้ เนื่องจากเดิมการลงโทษทางปกครองนี้เป็นสภาพบังคับของวินัยทางงบประมาณและการคลัง โดยใช้ลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ฝ่าฝืนวินัยทางงบประมาณและการคลังที่กำหนดไว้ในระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544

4. ปัญหาในการกำหนดสภาพบังคับของวินัยทางการคลังและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาข้อความคิดว่าด้วยวินัยทางการคลัง ประกอบการศึกษากฎหมายวินัยทางการคลังประเทศไทยและต่างประเทศแล้วนำมาสู่การทำความเข้าใจปัญหาสภาพบังคับของกฎหมายวินัยทางการคลังของไทย โดยเฉพาะสภาพบังคับของกฎหมายวินัยทางการคลังตามมาตรา 80 วรรคสอง ซึ่งเป็นสภาพบังคับโดยกลไกการตรวจเงินแผ่นดินโดยการลงโทษทางปกครอง และข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

4.1 ปัญหาในการกำหนดสภาพบังคับของวินัยทางการคลัง

ปัญหาการกำหนดสภาพบังคับของวินัยทางการคลังของประเทศไทยนี้ สะท้อนผ่านการที่นับตั้งแต่พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลัง พ.ศ. 2561 ใช้บังคับมานั้นไม่พบว่าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้มีคำสั่งลงโทษการกระทำความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐเลย ซึ่งเป็นผลมาจากบทบัญญัติพระราชบัญญัติวินัยการเงิน

การคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มีองค์ประกอบไม่ชัดเจนในการนำมาใช้เป็นฐานความผิด[87] โดยสาเหตุของปัญหาประกอบด้วยปัญหาย่อย 2 ประการ ได้แก่ (1) ปัญหาความขัดแย้งทางด้านข้อความคิดระหว่างวินัยทางการคลังและวินัยทางงบประมาณและการคลัง และ (2) ปัญหาการตรากฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐที่ไม่สอดคล้องกับข้อความคิดวินัยทางการคลัง

(1) ปัญหาความขัดแย้งทางด้านข้อความคิดระหว่างวินัยทางการคลังและวินัยทางงบประมาณและการคลัง

ปัญหาความขัดแย้งทางด้านข้อความคิดระหว่างวินัยทางการคลังและวินัยทางงบประมาณและการคลังเกิดขึ้นจากการนำข้อความคิดทั้งสองเรื่องที่แตกต่างกัน คือ วินัยทางการคลัง และวินัยทางงบประมาณและการคลัง ซึ่งจากการศึกษาพบว่าข้อความคิดทั้งสองมีความแตกต่างกันในหลายด้านดังได้กล่าวมาแล้ว โดยวินัยทางการคลังมีขอบเขตกว้างกว่าวินัยทางงบประมาณและการคลัง แม้ในทางทฤษฎีจะสามารถอธิบายได้ว่าข้อความคิดทั้งสองเรื่องนั้นสนับสนุนกันอยู่ในเรื่องของการปฏิบัติตามบรรดากฎเกณฑ์ทางการคลังที่อยู่ในเรื่องของการปฏิบัติตามบรรดากฎเกณฑ์ทางการคลังที่อยู่ในรูปของกฎหมายตามหลักวินัยทางงบประมาณและการคลัง ซึ่งจะมีส่วนช่วยส่งเสริมวินัยทางการคลัง[88] โดยเฉพาะในเรื่องการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ของกฎหมาย อย่างไรก็ดี วินัยทางการคลังและวินัยทางงบประมาณและการคลังเป็นข้อความคิดคนละอย่างกันและไม่สามารถใช้ทดแทนกันได้ ซึ่งผลของการนำข้อความคิดดังกล่าวมารวมกันทำให้เกิดปัญหา 4 ประการ ดังนี้

ประการแรก การกำหนดกรอบวินัยทางการคลังมีขอบเขตกว้างโดยรวมเอาเรื่องที่โดยสภาพไม่ใช่วินัยทางการคลังมารวมเป็นกรอบวินัยทางการคลังเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของกรอบวินัยทางการคลัง อาทิ เรื่องการจัดให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินและการบริหารทรัพย์สินของรัฐตามมาตรา 44 และมาตรา 45 ซึ่งทรัพย์สินประเภทนี้มีความหมายกว้างออกไปเกินกว่าจะเป็นเรื่องของการรักษาเงินคงคลัง หรือการรักษาเงินแผ่นดิน แต่รวมไปถึงวัตถุทั้งที่มีรูปร่างและไม่มีรูปร่าง ซึ่งอาจมีราคาและอาจถือกรรมสิทธิ์ได้ตามนัยมาตรา 138 ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือบทบัญญัติมาตรา 48 ในเรื่องของการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ ซึ่งโดยสภาพแล้วบรรดาเรื่องดังกล่าวมีลักษณะเป็นการคลังในระดับจุลภาคและควรจะอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ทางกฎหมายเฉพาะเรื่อง อาทิ กฎเกณฑ์ทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

ประการที่สอง การใช้ถ้อยคำที่มีความไม่เฉพาะเจาะจงที่นำไปสู่การตีความบทบัญญัติ ซึ่งลักษณะดังกล่าวไม่สอดคล้องสภาพบังคับที่ต้องการให้นำพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาใช้ลงโทษทางปกครองที่ควรจะต้องมีสภาพบังคับที่ชัดเจนกำหนดว่าพฤติกรรมที่จะเป็นความผิดควรจะมีลักษณะใด[89] ตัวอย่างเช่น มาตรา 37 ของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 บัญญัติว่า *“หน่วยงานของรัฐจะก่อหนี้ผูกพันหรือจ่ายเงินได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมาย...การก่อหนี้ผูกพันและการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่หรือการดำเนินงานต้องเป็นไปอย่างโปร่งใส คุ้มค่าและประหยัด โดยพิจารณาเป้าหมาย ประโยชน์ที่*

[87] สัมภาษณ์ วิรัตน์ สุนทรวิรัตน์ และนางสินีนาฏ โกมารกุล ณ นคร, ผู้อำนวยการสำนักวินัยการเงินการคลังและผู้อำนวยการสำนักวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลัง, สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, 27 ตุลาคม 2565).

[88] สุปรียา แก้วละเอียด (เชิงอรรถ 7) 170.

[89] สุปรียา แก้วละเอียด (เชิงอรรถ 11) 557.

ได้รับ ผลสัมฤทธิ์ และประสิทธิภาพของหน่วยงานของรัฐ และต้องเป็นไปตามรายการและวงเงินงบประมาณรายจ่ายของหน่วยงานของรัฐนั้นด้วย" เปรียบเทียบกับข้อ 24 ของระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 บัญญัติว่า *"เจ้าหน้าที่ผู้ใดมีหน้าที่เบิกเงินหรือจ่ายเงิน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือระเบียบที่ใช้บังคับกับหน่วยรับตรวจโดยมิชอบ ต้องรับโทษปรับทางปกครองชั้นที่ 3"* ซึ่งจะเห็นได้ว่า บทบัญญัติของระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง มีองค์ประกอบที่ชัดเจนมากกว่า

ประการที่สาม ลักษณะบทบัญญัติเป็นบทบัญญัติแบบส่งต่อไปยังกฎหมายกำหนดกรอบวินัยทางการคลังเฉพาะเรื่อง ซึ่งเป็นการขยายฐานหรือลักษณะความผิดตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ทำให้ความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐมีความไม่ชัดเจนว่าการกระทำในลักษณะใดจะเป็นความผิด[90]

ประการที่สี่ การกำหนดกฎเกณฑ์ทางการคลังเชิงตัวเลขไว้ในกฎหมายนั้นเป็นรูปแบบหนึ่งของการกำหนดกรอบวินัยทางการคลังในทางเศรษฐศาสตร์อาจมีปัญหาในทางปฏิบัติหากรัฐบาลดำเนินนโยบายทางการคลังในลักษณะที่สุ่มเสี่ยงจะไม่สอดคล้องกับกฎเกณฑ์ทางการคลังเชิงตัวเลขที่กำหนดไว้ กรณีดังกล่าวจะนำมาซึ่งความรับผิดชอบและการลงโทษตามมาตรา 80 ของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561[91]

(2) ปัญหาการตรากฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐที่ไม่สอดคล้องกับข้อความคิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง

ปัญหาการตรากฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐไม่สอดคล้องกับข้อความคิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง ซึ่งผลของการยกร่างกฎหมายโดยไม่สอดคล้องกับข้อความคิดของวินัยทางงบประมาณและการคลังในมาตรา 80 วรรคสอง ของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 เกิดปัญหาว่า เมื่อมีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกรอบวินัยทางการคลังตามพระราชบัญญัตินี้แล้ว ไม่สามารถดำเนินการลงโทษทางปกครองได้ เนื่องมาจากสาเหตุดังนี้

ประการแรก สภาพบังคับตามมาตรา 80 วรรคสอง ไม่เหมาะสมนำมาใช้ลงโทษความผิดวินัยการเงินการคลังบางลักษณะ โดยเมื่อพิจารณาสภาพบังคับตามมาตรา 80 วรรคสอง ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มีการกำหนดกรอบวินัยทางการคลังที่นำไปใช้ทั้งในระดับนโยบาย ซึ่งคณะรัฐมนตรีดำเนินการในฐานะที่เป็นรัฐบาลมีสถานะเป็นการกระทำทางรัฐบาล และในระดับดำเนินการ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการตามกฎหมายในฐานะฝ่ายปกครอง มีสถานะเป็นการกระทำทางปกครอง[92]

ประการที่สอง บทบัญญัติไม่ชัดเจนในด้านฐานหรือลักษณะความผิด สภาพดังกล่าวนี้เกิดมาจากความขัดแย้งทางด้านข้อความคิดระหว่างวินัยทางการคลังและวินัยทางงบประมาณและการคลัง ดังนั้น เมื่อกรอบวินัยทางการคลังที่นำมาใช้ในการเป็นฐานหรือลักษณะความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐไม่ได้จำกัดเฉพาะหมวด 3 ของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ แต่รวมถึงการไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

---

[90] ภัทรวรินทร์ บุญชู (เชิงอรรถ 20) 275.

[91] สุปรียา แก้วละเอียด (เชิงอรรถ 11) 557

[92] ภัทรวรินทร์ บุญชู (เชิงอรรถ 20) 277.

ทั้งฉบับ[93] จึงเกิดปัญหาว่า บทบัญญัติที่จะใช้เป็นฐานหรือลักษณะความผิดมีความไม่ชัดเจนว่า การกระทำในลักษณะใดจะเป็นความผิด

ประการที่สาม บทบัญญัติไม่ชัดเจนด้านบุคคลที่จะถูกลงโทษทางปกครองคือบุคคลใด โดยเมื่อพิจารณาบทบัญญัติของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 นั้นมีบทบัญญัติในหลายมาตราที่ไม่ได้กำหนดชี้เฉพาะว่า การดำเนินการนี้มุ่งหมายจะใช้กับกิจกรรมทางการคลังของรัฐในระดับนโยบายหรือในระดับดำเนินการตามนโยบาย ทำให้เกิดปัญหาความไม่ชัดเจนว่า บุคคลผู้ตกอยู่ภายใต้บังคับและมีหน้าที่ในการปฏิบัติตามกรอบวินัยทางการคลังที่กำหนดไว้ในกฎหมายวินัยเงินการคลังของรัฐคือบุคคลใด[94]

4.2 ข้อเสนอแนะ

เมื่อพิจารณาปัญหาต่าง ๆ ในข้างต้นจะเห็นได้ว่า สภาพบังคับของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 โดยยึดโยงกับกระบวนการตรวจเงินแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 เป็นผลสืบเนื่องมาจากการตราบทบัญญัติของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ตามมาตรา 240 วรรคหนึ่ง (5) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2561 ซึ่งนำมาสู่ปัญหาดังกล่าวมาแล้วข้างต้น โดยในการแก้ไขปัญหาสภาพบังคับของกฎหมายวินัยทางการคลังของไทยจำเป็นต้องดำเนินการแก้ไขดังนี้

(1) แนวทางการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างข้อความคิดว่าด้วยวินัยทางการคลังและวินัยทางงบประมาณและการคลัง

การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างข้อความคิดว่าด้วยวินัยทางการคลังและวินัยทางงบประมาณและการคลังเป็นผลมาจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในมาตรา 240 วรรคหนึ่ง (5) กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจในการสั่งลงโทษทางปกครองกรณีมีการฝ่าฝืนกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐ ประกอบกับพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 80 วรรคสอง กำหนดให้กรณีที่มีการฝ่าฝืนวินัยการเงินการคลังของรัฐ ให้สั่งลงโทษทางปกครองตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ดังนั้น ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงต้องมีดำเนินการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างข้อความคิดว่าด้วยวินัยทางการคลังและวินัยทางงบประมาณและการคลัง จึงต้องพยายามแยกข้อความคิดทั้งสองเรื่องออกจากกันเพื่อให้ความขัดแย้งระหว่างข้อความคิดทั้งสองหายไป ประกอบกับเมื่อพิจารณากฎหมายวินัยทางการคลังของต่างประเทศ จะเห็นได้ว่า กฎหมายวินัยทางการคลังของต่างประเทศจะเห็นได้ว่ากฎหมายวินัยทางการคลังของต่างประเทศนั้นไม่ได้มีการนำทั้งสองเรื่องมารวมกัน

ดังนั้น ในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างวินัยทางการคลังและวินัยทางงบประมาณและการคลัง จึงจำเป็นต้องแยกทั้งสองเรื่องออกจากกันโดยเด็ดขาด โดยการแก้ไขบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในมาตรา 240 วรรคหนึ่ง (5) ที่จากเดิมกำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจสั่งลงโทษทางปกครองกรณีมีการกระทำผิดกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ มาเป็นให้มีอำนาจสั่งลงโทษทางปกครองกรณีมีการกระทำความผิดกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน และให้ยกเลิกมาตรา 80 วรรคสอง ของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ที่กำหนดให้ ในกรณีที่มีการกระทำความผิดตาม

[93] สุปรียา แก้วละเอียด (เชิงอรรถ 11) 557.

[94] เพิ่งอ้าง 560.

พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ ให้การสั่งลงโทษทางปกครองให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

(2) แนวทางการการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้สอดคล้องกับข้อความคิดว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง

ในการแก้ไขปัญหาสภาพบังคับของกฎหมายวินัยทางการคลังของไทยต้องดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้สอดคล้องกับวินัยทางงบประมาณและการคลัง โดยการแก้ไขเพิ่มเติมและนำบทบัญญัติเกี่ยวกับวินัยทางงบประมาณและการคลังไปไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 เนื่องจากกฎหมายที่ตราขึ้นตามข้อความคิดว่าด้วยวินัยทางการคลังไม่ได้มีลักษณะเป็นกฎเกณฑ์ทางการคลังในลักษณะเป็นข้อห้ามที่ชัดเจน แตกต่างกับความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง ซึ่งเมื่อฝ่าฝืนจะต้องได้รับการลงโทษกฎเกณฑ์ทางการคลังที่นำมากำหนดเป็นข้อห้ามจึงต้องมีความชัดเจนในสิ่งที่จะใช้เป็นฐานหรือลักษณะความผิด ทำให้สภาพบังคับตามมาตรา 80 ของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ขาดความชัดเจนของบทบัญญัติในการกำหนดฐานหรือลักษณะความผิด และขาดความชัดเจนของบทบัญญัติเกี่ยวกับบุคคลที่จะถูกลงโทษ ประกอบกับเมื่อพิจารณาเทียบเคียงกับกฎหมายวินัยทางการคลังของประเทศบราซิลที่มีการนำสภาพบังคับโดยการลงโทษทางอาญากับผู้กระทำความผิดอาชญากรรมทางการคลัง ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ต้องพิจารณาฐานและลักษณะความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา และกฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งจะทำให้องค์ประกอบการกระทำความผิดมีความชัดเจนทั้งในแง่ของฐานและลักษณะความผิด และผู้กระทำความผิด

ดังนั้น ในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้สอดคล้องกับข้อความคิดว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลังจึงควรกำหนดองค์ประกอบหรือฐานความผิดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 โดยแก้ไขหมวด 7 วินัยการเงินการคลังเดิม เป็นหมวด 7 ความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง โดยอาจกำหนดฐานความผิดหรือลักษณะความผิดเอาไว้เช่นเดียวกันกับที่เคยกำหนดไว้ในระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2542 แต่อาจจะมีการปรับปรุงฐานความผิดให้มีความสอดคล้องกับบริบทปัจจุบันมากขึ้น

บทสรุป

วินัยทางการคลัง คือ หลักการซึ่งกำหนดแนวทางการบริหารการคลังเพื่อรักษาดุลยภาพระหว่างรายได้และรายจ่ายของรัฐบาล และควบคุมการก่อหนี้สาธารณะ โดยไม่ก่อให้เกิดภาระทางการคลังต่องบประมาณในอนาคต รวมตลอดไปถึงการใช้จ่ายงบประมาณให้เป็นไปอย่างเหมาะสมมีประสิทธิภาพโดยคำนึงถึงความมั่นคงและเสถียรภาพทางการคลัง และสอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมายการคลังต่าง ๆ ซึ่งกฎหมายวินัยทางการคลังนั้นเป็นเพียงรูปแบบหนึ่งของวิธีการกำหนดกรอบวินัยทางการคลังเอาไว้ในรูปแบบของกฎหมายเพื่อเป็นกลไกเชิงสถาบันในการควบคุมการตัดสินใจใช้ดุลพินิจเพื่อดำเนินนโยบายการคลังของรัฐบาล ในส่วนของเนื้อหาของกรอบวินัยทางาการคลังตามกฎหมายนั้นมีหลากหลายลักษณะขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหาของแต่ละประเทศ และในส่วนของสภาพบังคับของกฎหมายวินัยทางการคลังของประเทศที่ทำการศึกษาโดยส่วนใหญ่จะมุ่งหมายให้ใช้สภาพบังคับทางการเมืองผ่านกระบวนการสร้างความโปร่งใสและกระบวนการสร้างความรับผิดชอบทางการเมืองต่อฝ่ายนิติบัญญัติและสาธารณชน

ในกรณีของประเทศไทยกฎหมายวินัยทางการคลังยังคงเป็นเรื่องใหม่และเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 สภาพบังคับของกฎหมายในมาตรา 80 ที่ยึดโยงอยู่กับการตรวจเงินแผ่นดินทำให้เกิดปัญหา 2 ประการ ดังได้กล่าวมาแล้ว ซึ่งสร้างข้อจำกัดในการบังคับใช้กรอบวินัยทางการคลังตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ให้มีประสิทธิภาพ ดังนั้น เพื่อให้สภาพบังคับตามมาตรา 80 สามารถใช้บังคับได้จึงจำเป็นต้องแก้ไขบทบัญญัติในมาตรา 80 และแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 โดยการกำหนดองค์ประกอบและฐานความผิดตามข้อเสนอแนะ

บรรณานุกรม

หนังสือ

ภาษาไทย

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, 'Keynesian Consensus' ใน สิทธิกร นิพภยะ และอิสร์กุล อุณหเกตุ (บรรณาธิการ) 72 ปี *รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์* (สันติศิริการพิมพ์ 2562).

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, *ฉันทามติวอชิงตัน* (โครงการจัดพิมพ์คบไฟ 2548).

วรเจตน์ ภาคีรัตน์, คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน (พิมพ์ครั้งที่ 2, โครงการตำรากฎหมายและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2557).

สุปรียา แก้วละเอียด, 'มาตรการลงโทษทางปกครองกรณีกระทำความผิดวินัยทางการเงินการคลังของรัฐ' ใน สมคิด เลิศไพฑูรย์ (บรรณาธิการ) ผลึกความคิด ชีวิตเอกบุญ (โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2563).

--, กฎหมายการคลัง: ภาคงบประมาณ (วิญญูชน, 2563).

--, *กฎหมายงบประมาณของประเทศไทย* (โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2560).

อรพิน ผลสุวรรณ์ สบายรูป, *กฎหมายการคลัง* (พิมพ์ครั้งที่ 3, โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2557).

เอื้ออารีย์ อิ้งจะนิล, หลักกฎหมายการคลัง (วิญญูชน 2558).

ภาษาอังกฤษ

Carl Emmerson, Chris Frayne and Sarah Love, 'Updating the UK's Code for Fiscal Stability' (Institute for Fiscal Studies 2004).

George Koptis and Steven Symansky, Fiscal Policy Rules (International Monetary Fund 1998).

บทความ

ภาษาไทย

พิสิฐ ลี้อาธรรม, 'การปฏิรูประบบการคลังและการงบประมาณเพื่อวินัยการคลัง' (2558) 1 วารสารเศรษฐศาสตร์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ <https://so01.tci-thaijo.org/index.php/CMJE/article/view/61015/50263> สืบค้นเมื่อ 20 มีนาคม 2565.

วิทยานิพนธ์และการค้นคว้าอิสระ

ภาษาไทย

ปัทมา เธียรวิศิษฎ์สกุล, 'การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคภายใต้บริบทกฎหมายการเงินการคลังใหม่: กรณีศึกษาช่วงวัฏจักรเศรษฐกิจขาลงและภาวะวิกฤตเศรษฐกิจของไทย' (เอกสารวิชาการส่วนบุคคล วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม 2552).

ภัทรวรินทร์ บุญชู, ‘ปัญหาการควบคุมตรวจสอบวินัยการเงินการคลังของรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560’ (ดุษฎีนิพนธ์ นิติศาสตร์ดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2562).

เอกสารงานวิจัย

ภาษาไทย

สมชัย สัจจพงษ์ และคณะ, ‘โครงการวิจัย เรื่อง การศึกษาวินัยทางการคลังของประเทศไทย (อดีตสู่ปัจจุบัน) และแนวทางในการเสริมวินัยทางการคลังตามหลักสากล’ (สำนักงานนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง 2551).

เอกสารอิเล็กทรอนิกส์

ภาษาไทย

ภาวิน ศิริประภานุกูล, ‘บทวิเคราะห์กฎหมายส่งเสริมวินัยการเงินการคลัง (ข้อเสนอว่าด้วยร่างพระราชบัญญัติวินัยทางการคลังและการเงิน พ.ศ. ...)’ (TDRI, 11 กรกฎาคม 2556) <https://tdri.or.th/2013/08/tlw_fiscaldiscipline-2/> สืบค้นเมื่อ 20 มีนาคม 2565.

วิมล ชะตามีนา มยูร บุญยะรัตน์ และณัฐพล ศรีพจนารถ, ‘กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางการคลัง’ (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 30 พฤศจิกายน 2560) <www2.fpo.go.th/FPO/admin/scripts/getpdf.php?id=1389> สืบค้นเมื่อ 2 กุมภาพันธ์ 2563

ภาษาอังกฤษ

Manmohan Kumar and Teresa Ter-Minassian, ‘Fiscal Responsibility Laws’ (IMF E-Library, 2007) <https://www.elibrary.imf.org/view/IMF071/05461-9781589066090/05461-9781589066090/ch05.xml?redirect=true> สืบค้นเมื่อ 18 เมษายน 2565.

Yilin Hou, ‘Fiscal Discipline as a Capacity Measure of Financial Management by Sub-national Governments’ (Public Administration: Challenge of Inequality and Exclusive, Miami, 14 – 18 September 2003) <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.625.1508&rep=rep1&type=pdf> สืบค้นเมื่อ 20 มีนาคม 2565.

อื่น ๆ

ภาษาไทย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ), บันทึกรายงานการประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ... และร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ... ครั้งที่ 60 (5 มกราคม 2560).

สัมภาษณ์ ธีรเดช ลิขิตตระกูลวงศ์, ผู้อำนวยการกลุ่มกฎหมาย, สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ (สำนักบริหารหนี้สาธารณะ, 17 กันยายน 2563).

สัมภาษณ์ วิรัตน์ สุนทรวิรัตน์ และสินีนาฏ โกมารกุล ณ นคร, ผู้อำนวยการสำนักวินัยการเงินการคลัง และผู้อำนวยการสำนักวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลัง, สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, 27 ตุลาคม 2565).

วิมล ชะตามีนา, ‘ร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ...’ (การสัมมนาโครงการเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับการประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ...., ห้องคอนเวนชั่น ชั้น 4 อาคารคอนเวนชั่น เซ็นเตอร์ โรงแรมรามาการ์เด้นส์ กรุงเทพมหานคร, 2558).