

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

“วินัยการเงินการคลัง” เป็นกลไกสำคัญที่องค์กรตรวจเงินแผ่นดินใช้ในการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน เนื่องจากเป็นมาตรการพิเศษที่กำหนดให้องค์กรตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจพิจารณาและกำหนดโทษกับผู้ฝ่าฝืนมาตรการควบคุมการเงินการคลังของรัฐ ซึ่งเดิมวินัยการเงินการคลังของรัฐ ถูกเรียกว่า “วินัยทางงบประมาณและการคลัง”¹ เป็นกฎเกณฑ์หรือมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการเงินของรัฐที่กำหนดขึ้นมาเพื่อให้เจ้าหน้าที่หรือพนักงานของหน่วยรับตรวจฟังปฏิบัติหรือห้ามมิให้ปฏิบัติ เพื่อให้การบริหารจัดการเกี่ยวกับการเงินการคลังของรัฐและองค์กรของรัฐเป็นไปอย่างถูกต้อง มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลตามวัตถุประสงค์ของการรับจ่ายเงินแผ่นดิน ถ้าผู้ใดฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมาตรการดังกล่าว ผู้นั้นจะต้องถูกพิจารณาดำเนินการทางวินัยตามสมควรแก่กรณี และอาจจะต้องมีโทษเรียกว่า “โทษทางปกครอง” ซึ่งเป็นแนวคิดทางกฎหมายที่ประเทศไทยนำมาจากระบบการตรวจสอบการเงินแผ่นดินของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

วินัยทางงบประมาณและการคลัง ปรากฏขึ้นครั้งแรกโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 312 ประกอบมาตรา 333 ซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาในเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง และกำหนดโทษปรับทางปกครองในการวินิจฉัยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังในฐานะองค์กรสูงสุด ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 19 ประกอบมาตรา 20 กำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับที่มาและองค์ประกอบของคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังไว้ โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังขึ้นมากณะหนึ่ง ประกอบไปด้วย กรรมการตรวจเงินแผ่นดินคนหนึ่งเป็น

¹ ศ.ดร. อรพิน ผลสุวรรณย์ สบายรูป อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ อธิบายความหมายของคำว่า “วินัยทางงบประมาณและการคลัง คือ กฎ ข้อบังคับ (มาตรการทางกฎหมาย) ซึ่งกำหนดเป็นข้อห้ามหรือข้อปฏิบัติ ที่กำหนดขึ้นเพื่อให้การบริหารจัดการเกี่ยวกับการเงินการคลังของรัฐและองค์กรของรัฐเป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมาย และจะต้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลตามวัตถุประสงค์ของการรับจ่ายเงินแผ่นดิน”

ประธาน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกจำนวนไม่น้อยกว่าสี่คนแต่ต้องไม่เกินเจ็ดคน โดยแต่งตั้งจากผู้ที่มีความรู้ ความสามารถ และความเชี่ยวชาญด้านบัญชี ด้านการตรวจสอบภายใน ด้านการเงิน การคลัง ด้านนิติศาสตร์ หรือด้านการบริหาร เพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาและวินิจฉัยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังกับเจ้าหน้าที่ที่ฝ่าฝืนมาตรการในการควบคุมการบริหารเงินงบประมาณแผ่นดิน ก่อนที่เสนอเรื่องให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดความผิด และได้กำหนดผู้มีสิทธิเสนอเรื่องความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังไว้ในมาตรา 22 โดยกำหนดให้ 1) ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และ 2) เจ้าหน้าที่ตรวจสอบโดยอนุมัติผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ตรวจสอบที่ความผิดนั้นปรากฏในเรื่องที่ผู้นั้นได้รับมอบหมายให้ตรวจสอบ เป็นผู้มีสิทธิเสนอเรื่อง โดยคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังจะเป็นผู้พิจารณาความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังและกำหนดโทษปรับทางปกครองเบื้องต้นแก่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดวินัยในฐานะ “ผู้พิจารณาในเบื้องต้น” และเสนอมติต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อวินิจฉัยชี้ขาด² ในฐานะ “องค์กรชี้ขาดสูงสุด” ซึ่งการที่จะได้รับโทษอย่างไรนั้น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน กำหนดไว้ในระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544³ และหากกรณีต้องการโต้แย้งในคำวินิจฉัยดังกล่าวก็สามารถใช้สิทธิโต้แย้งไปยังศาลปกครองได้

หลักการนี้ได้รับการรับรองอีกครั้งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยยังคงหลักการของวินัยทางงบประมาณและการคลังเอาไว้ แต่มีการปรับแก้ไขเนื้อหาสาระสำคัญบางประการ โดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินยังคงเป็นผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลัง แต่จะไม่มีอำนาจหน้าที่ในกระบวนการวินัยทางงบประมาณและการคลังอีกต่อไป โดยอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการพิจารณาความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังจะเป็นของคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลังเพียงองค์กรเดียว และมีสถานะเป็นองค์กรตรวจสอบความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยการดำเนินการที่เกี่ยวกับวินัยทางงบประมาณและการคลังในฐานะ “องค์กรชี้ขาดสูงสุด” และหากไม่พอใจในคำวินิจฉัยดังกล่าวสามารถโต้แย้งคำวินิจฉัยชี้ขาดดังกล่าวต่อศาลปกครองได้⁴

จนกระทั่งเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้ถูกประกาศใช้ซึ่ง มาตรา 62 ได้กำหนดให้รัฐต้องมีหน้าที่รักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ฐานะทางการ

² มาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542

³ ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ.2544. (2544, 21 สิงหาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 118 (ตอนที่ 67 ก),

⁴ มาตรา 253 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

เงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืนตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ กล่าวคือ ให้รัฐต้องรักษาวินัยทางการคลังในการกำหนดนโยบายหรือการดำเนินการทางการคลัง โดยเคร่งครัด โดยกำหนดให้มีการตรากฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐหรือพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 เพื่อกำหนดรายละเอียดเนื้อหาทางวินัยทางการคลังให้ชัดเจนตามที่รัฐธรรมนูญวางหลักการไว้ให้รัฐต้องปฏิบัติตามในเรื่องต่าง ๆ และในกรณีที่มีการกระทำผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว การสั่งลงโทษทางปกครองให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 นั้นเอง และจากบทบัญญัตินี้ทำให้การกระทำผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง ถูกเปลี่ยนชื่อเป็น “การกระทำผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ” โดยพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 และเพื่อเป็นการสร้างสภาพบังคับในการรักษาวินัยการเงินการคลังของรัฐให้เป็นไปตามหลักการที่รัฐธรรมนูญและเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 กำหนด กฎหมายจึงกำหนดมาตรการในการลงโทษทางปกครองในกรณีที่มีการกระทำความผิดกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ โดยกำหนดให้เป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตามมาตรา 240 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประกอบกับมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า หน้าที่ในการรักษาวินัยการเงินการคลังของรัฐถูกนำมาเชื่อมโยงกับการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นการตรวจสอบด้านวินัยการเงินการคลังของรัฐ โดยพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 80 วรรคสอง ได้กำหนดให้กรณีมีการกระทำผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ การสั่งลงโทษทางปกครอง ให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ส่งผลให้ในการสั่งลงโทษทางปกครองกรณีมีการกระทำผิดกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จะต้องพิจารณากฎหมายทั้งสองฉบับประกอบกัน โดยพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 เป็นกฎหมายที่กำหนดว่าการกระทำใดที่จะถือเป็นการกระทำผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ ส่วนการสั่งลงโทษทางปกครองกรณีมีการกระทำความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐนั้นเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ซึ่งกำหนดให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้เสนอต่อ “คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน” ให้ลงโทษทางปกครองอันได้แก่ ภาคทัณฑ์ ตาหนิโดยเปิดเผยต่อสาธารณชน หรือ ปรับทางปกครองแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่จงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ หรือผู้รับตรวจที่ไม่ดำเนินการให้มีการชดเชยค่าเสียหายแก่รัฐหรือดำเนินการทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่รัฐโดยไม่มีเหตุ

อันสมควร ทั้งนี้ การกำหนดความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 และการสั่งลงโทษทางปกครองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 นำมาซึ่งสภาพปัญหาบางประการ ดังนี้

1) ปัญหาการกำหนดฐานความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ

พระราชบัญญัติวินัยทางการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 80 วรรคท้าย ได้กำหนดให้การกระทำใดที่เป็นความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐนั้น ต้องพิจารณาจากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติวินัยทางการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 เป็นหลัก ส่วนการสั่งลงโทษทางปกครองให้พิจารณาจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561

เนื่องจากบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ไม่ได้ถูกออกแบบให้เป็นกฎหมายกำหนดฐานความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ แต่มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นกรอบการดำเนินการทางการคลังและงบประมาณของประเทศ ซึ่งมีลักษณะเป็นการบัญญัติไว้แบบกว้าง ๆ เพื่อการดำเนินการการเงินการคลังทั้งหมด รวมถึงการกำหนดนโยบายทางการคลัง และตัวชี้วัดทางเศรษฐกิจด้วย โดยสภาพจึงทำให้มีบทบัญญัติจำนวนมากที่ไม่สามารถกำหนดเป็นฐานความผิดได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบัญญัติที่วางกรอบในการดำเนินนโยบายทางการคลังของรัฐบาล ซึ่งมีลักษณะเป็น “การกระทำทางรัฐบาล” หรือ “การกระทำทางบริหาร” โดยแท้ เช่น มาตรา 13 ถึง 16 ที่เป็นการกำหนดให้ต้องมีการจัดทำแผนระยะกลางเพื่อใช้เป็นกรอบในการดำเนินการด้านการคลังและงบประมาณของรัฐ ซึ่งไม่มีลักษณะเป็นการกำหนดฐานความผิดที่ประกอบด้วยองค์ประกอบความผิดและโทษที่ได้รับ กรณีดังกล่าวจึงอาจนำมาซึ่งปัญหาว่า เมื่อมีการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลัง พ.ศ. 2561 แล้ว จะสามารถลงโทษใครได้บ้าง ลงโทษอย่างไร องค์ประกอบความผิดคืออะไร โทษทางปกครองสำหรับความผิดนี้คืออะไร เนื่องจากความไม่ชัดเจนของฐานความผิด

2) ปัญหาทลงโทษทางปกครอง

เนื่องจากปัจจุบันมีการเพิ่มโทษทางปกครองเป็น 3 สถาน จากเดิมที่มีโทษเพียงสถานเดียวตามที่ได้กล่าวในข้างต้นแล้วนั้น ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า มีโทษทางปกครองที่เป็นปัญหาและควรแก้การนำมาศึกษาวิจัย คือ โทษภาคทัณฑ์ และโทษจำคุกโดยเปิดเผยต่อสาธารณชน ตามมาตรา 98(1) และ 98(2) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ซึ่งในส่วนนี้ผู้วิจัยเห็นว่าอาจเป็นการลงโทษที่ไม่เหมาะสม และยากในการนำไปปฏิบัติ โดยสำหรับโทษภาคทัณฑ์นั้น ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562 ข้อ 47 บัญญัติเพียงว่า การลงโทษภาคทัณฑ์ ให้สำนักงานแจ้งคำวินิจฉัยสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ให้ผู้ถูกลงโทษทราบโดยเร็ว โดยไม่ได้มีการบันทึกลงในสมุดประวัติ

ข้าราชการ (ก.พ.7) เช่นเดียวกับการลงโทษทางวินัยข้าราชการ จึงแทบที่จะไม่ก่อให้เกิดผลใด ๆ แก่ตัวผู้กระทำความผิด จึงไม่เห็นถึงประโยชน์ที่จะบัญญัติโทษภาคทัณฑ์เอาไว้

และในกรณีของโทษการตำหนิโดยเปิดเผยต่อสาธารณชนนั้น ก็อาจทำให้ผู้ถูกตำหนิหรือผู้ซึ่งกระทำความผิดได้รับผลกระทบในด้านชื่อเสียงทั้งของตนเอง และอาจรวมไปถึงบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องด้วย เช่น ครอบครัวหรือบุคคลใกล้ชิดที่อาจได้รับผลกระทบด้วย ที่อาจทำให้ได้รับความอับอาย ทั้งที่ไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องในการกระทำความผิดด้วยแต่อย่างใด ทั้งยังอาจทำให้ผู้กระทำความผิดใช้ชีวิตในสังคมลำบากมากขึ้น หรือถูกเกลียดชังในสังคมได้โดยง่าย และอาจทำให้ยากต่อการกลับใจ และอาจทำให้ผู้กระทำความผิดคิดที่จะกระทำความผิดขึ้นอีกก็ได้ และการใช้ถ้อยคำที่รุนแรงของสังคมที่เกิดตามมาจาก การตำหนิโดยเปิดเผยต่อสาธารณชนอาจทำให้เกิดความกดดันทางอารมณ์จนนำไปสู่การใช้ความรุนแรงในด้านอื่น ๆ ตามมาด้วยก็เป็นได้ ประการสำคัญของการตำหนิโดยเปิดเผยต่อสาธารณชน เห็นว่าการลงโทษสถานนี้หากมีการดำเนินการลงโทษจริงจะเป็นการกระทบสิทธิ และเสรีภาพของผู้ถูกลงโทษ และผู้ซึ่งมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับผู้ถูกลงโทษได้ สุ่มเสี่ยงที่จะทำให้เกิดการไม่ยอมรับและต่อต้านบทลงโทษ ท้ายที่สุดก็ทำให้ไม่ยอมรับผลการลงโทษ หรือบางกรณีอาจไม่สามารถลงโทษสถานนี้ได้ ทำให้กฎหมายไม่มีผลบังคับในอนาคต เพราะถือว่าเป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพ กระทบต่อชื่อเสียง รวมถึงการลดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยอีกด้วย

3) ปัญหาการใช้ดุลพินิจในการลงโทษปรับทางปกครอง

เมื่อตรวจสอบพบผู้กระทำความผิดตามกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 และจะต้องลงโทษทางปกครองแก่ผู้กระทำความผิดนั้น การลงโทษทางปกครองดังกล่าวต้องมีการกำหนดขอบเขตของการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการลงโทษทางปกครอง จึงเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการปรับบทลงโทษตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ซึ่งโทษทางปกครองบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มี 3 ประเภท คือ ภาคทัณฑ์ ตำหนิโดยเปิดเผยต่อสาธารณชน และปรับทางปกครอง⁵ ก็อาจนำมาซึ่ง

⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พุทธศักราช 2561

มาตรา 98 โทษทางปกครอง มีดังต่อไปนี้

- (1) ภาคทัณฑ์
- (2) ตำหนิโดยเปิดเผยต่อสาธารณชน
- (3) ปรับทางปกครอง

ในการลงโทษทางปกครองจะลงโทษปรับเป็นเงินเกินเงินเดือนสิบสองเดือนของผู้ถูกลงโทษมิได้

ปัญหาการใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการใช้ดุลพินิจลงโทษปรับทางปกครอง ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าเป็นปัญหาสำคัญ เนื่องจากการที่ไม่มีหลักเกณฑ์กำหนดอัตราโทษปรับทางปกครองไว้ให้แน่นอนชัดเจนว่า หากจะลงโทษปรับทางปกครองแล้วในแต่ละฐานความผิดจะต้องรับโทษในอัตราเท่าใด ซึ่งต่างจากระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 เดิม ที่ได้กำหนดอัตราโทษปรับทางปกครองไว้ 4 ชั้น ไว้ชัดเจน⁶

ดังนั้น จากประเด็นปัญหาต่าง ๆ อันเกี่ยวกับการตรวจสอบการกระทำความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ กรณีการลงโทษทางปกครองที่ผู้วิจัยได้รวบรวมไว้ข้างต้น จึงเห็นควรศึกษาวิเคราะห์สาเหตุและผลกระทบ เพื่อหาแนวทาง ปรับปรุง แก้ไข และพัฒนาการควบคุมตรวจสอบวินัยการเงินการคลังของรัฐของประเทศไทยให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและขับเคลื่อนไปได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาความเป็นมา แนวคิด และทฤษฎี เกี่ยวกับการกระทำความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ โดยเน้นศึกษากรณีการลงโทษทางปกครอง
2. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวินัยการเงินการคลังของรัฐของสาธารณรัฐฝรั่งเศสและของประเทศไทย
3. เพื่อศึกษา และวิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการลงโทษทางปกครองในการกระทำความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการลงโทษทางปกครองในการกระทำความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ

ในการพิจารณาโทษทางปกครองตามวรรคหนึ่งให้คณะกรรมการคำนึงถึงความร้ายแรงแห่งพฤติกรรมที่กระทำผิดและความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำนั้น

⁶ ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544

ข้อ 9 ความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง มีอัตราโทษปรับทางปกครอง 4 ชั้น ดังต่อไปนี้

- (1) โทษชั้นที่ 1 โทษปรับไม่เกินเงินเดือน 1 เดือน
- (2) โทษชั้นที่ 2 โทษปรับเท่ากับเงินเดือนตั้งแต่ 2 เดือน ถึง 4 เดือน
- (3) โทษชั้นที่ 3 โทษปรับเท่ากับเงินเดือนตั้งแต่ 5 เดือน ถึง 8 เดือน
- (4) โทษชั้นที่ 4 โทษปรับเท่ากับเงินเดือนตั้งแต่ 9 เดือน ถึง 12 เดือน

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

ในปัจจุบันการควบคุมตรวจสอบวินัยการเงินการคลังของรัฐตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ได้บัญญัติยึดโยงกับพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ออกตามความรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 62 ซึ่งยังมีปัญหาบางประการที่ต้องแก้ไข หนึ่งในปัญหาที่สำคัญคือปัญหาเกี่ยวกับการลงโทษทางปกครองเมื่อพบกรณีผู้กระทำความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ ที่ยังขาดความชัดเจนในเรื่องของการกำหนดฐานความผิด หลักเกณฑ์ที่จะนำมาใช้ในการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยโทษทางปกครอง รวมถึงบทลงโทษบางฐานที่ยังไม่มีความเหมาะสม ซึ่งปัญหาดังกล่าวส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายด้านการตรวจสอบเงินแผ่นดินไม่มีประสิทธิภาพและไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการป้องปรามการกระทำความผิดอันเป็นเจตนารมณ์ของกฎหมาย จึงควรมีการแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 เพื่อให้การตรวจเงินแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม สามารถป้องปรามการกระทำความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐได้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษากฎหมายและระเบียบ ที่เกี่ยวกับเรื่องความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ เริ่มตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวิธีพิจารณาความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2545 และปัจจุบันคือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 และระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร (Documentary Research) อาทิ เอกสาร ตำราเรียน รายงานการวิจัย บทความทางวิชาการ รายงานทางวิชาการของหน่วยงานราชการ คำพิพากษาศาลฎีกา เป็นต้น โดยศึกษาแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการพิจารณาความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง บทบัญญัติของกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องซึ่งยังมีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ทั้งนี้เพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาด้านกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันและปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงความเป็นมา แนวคิด และทฤษฎี การลงโทษทางปกครองในการกระทำ ความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ
2. ทำให้ทราบถึงกฎหมายเกี่ยวกับการลงโทษทางปกครองในเรื่องความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งของประเทศไทยและของสาธารณรัฐฝรั่งเศส
3. ทำให้ทราบถึงปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการลงโทษทางปกครองในการทำความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ
4. ทำให้ทราบถึงแนวทางการปรับปรุง แก้ไขปัญหา และมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการลงโทษทางปกครองในการทำความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ