

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐ

จากการศึกษาถึงแนวคิดเกี่ยวกับวินัยการเงินการคลังของรัฐทั้งในระบบกฎหมาย สาธารณรัฐฝรั่งเศสและประเทศไทย เพื่อที่จะแก้ไขปัญหาค่าใช้จ่ายที่ไม่เหมาะสมและไม่เป็นธรรม ของหลักการดำเนินการความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐที่มีอยู่ในระบบกฎหมายไทย ซึ่งพบว่าการลงโทษทางปกครองในการกระทำความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ ยังคงมีปัญหาอยู่มาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการกำหนดฐานความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ ปัญหาบทลงโทษทางปกครอง รวมถึงปัญหาการใช้ดุลพินิจในการลงโทษปรับทางปกครองของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งปัจจุบันก็ยังคงเป็นปัญหาอยู่เช่นเดิม ผู้วิจัยจึงขอวิเคราะห์ประเด็นปัญหาและเสนอแนะแนวทางแก้ไขดังนี้

4.1 ปัญหาการกำหนดฐานความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ

เดิมการกำหนดฐานความผิดและอัตราโทษวินัยทางงบประมาณและการคลัง ได้บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะในระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 แต่เนื่องจากการกำหนดฐานความผิดและการกำหนดโทษนั้น เป็นเรื่องที่กระทบสิทธิของปัจเจกบุคคลซึ่งควรที่จะต้องบัญญัติไว้ในกฎหมายระดับ “พระราชบัญญัติ” จึงได้มีแนวคิดที่จะบัญญัติเรื่องดังกล่าวไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน จนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 62 กำหนดให้รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐ มีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืนตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ประกอบกับ มาตรา 240 กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการสั่งลงโทษทางปกครอง กรณีมีการกระทำผิดกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ โดยการดำเนินการต่าง ๆ ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน จึงมีการตราพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ขึ้นใช้บังคับ จึงเป็นผลให้การสั่งลงโทษทางปกครองกรณีมีการกระทำผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินนั้น ยึดโยงกับบทบัญญัติในพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ซึ่งจากการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

โดยมิได้มีการบัญญัติฐานความผิดวินัยการเงินการคลังไว้เป็นการเฉพาะ จึงทำให้เกิดปัญหาในการสั่งลงโทษทางปกครองของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ทั้งนี้ จากที่ได้วิเคราะห์ความแตกต่างของข้อความคิดระหว่างวินัยทางงบประมาณและการคลังกับวินัยการเงินการคลังที่ดีในบทที่ 2 แล้วนั้น จะเห็นว่า “วินัยทางงบประมาณและการคลัง” กับ “วินัยการเงินการคลัง” มีความแตกต่างในเรื่องข้อความคิดทั้งในเรื่องของลักษณะการใช้อำนาจและวัตถุประสงค์ของกฎหมาย จึงนำมาสู่ข้อสรุปว่า พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 เป็นกฎหมายที่ถูกรื้อแบบมาเพื่อกำหนด “วินัยทางการคลัง” อันมีเนื้อหาที่ครอบคลุมไปถึงเรื่องนโยบายทางการคลังหรือระดับการกระทำทางรัฐบาลและการดำเนินการทางการคลังหรือระดับการกระทำทางปกครอง ตลอดจนลักษณะของการบัญญัติกฎหมายก็เป็นการกำหนดแนวปฏิบัติที่ดีทางการคลังและกำหนดตัวชี้วัดทางเศรษฐกิจที่เป็นการกำหนดในลักษณะที่เป็นหลักการกว้าง ๆ ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่ละเอียด เนื่องจากจะมีการส่งต่อไปยังกฎหมายอื่น ๆ ที่จะเป็นตัวกำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เป็นการเฉพาะ เช่น พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 เป็นต้น ในขณะที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 จะเป็นกรอบในทางกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมตรวจสอบเจ้าหน้าที่รัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการเงินการคลัง ให้บริหารการเงินการคลังของรัฐอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือข้อกำหนดอื่นใด มีการกำหนดความผิดด้านวินัยการเงินการคลัง หากเจ้าหน้าที่ผู้ใดฝ่าฝืนก็จะนำมาสู่การลงโทษทางปกครอง อันเป็นการป้องปรามการกระทำผิดของเจ้าหน้าที่รัฐที่มีหน้าที่ด้านการบริหารการเงินการคลังที่อาจนำไปสู่การทุจริต หรือการก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ดังนั้น การที่นำพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาใช้ในการกำหนดความผิดเพื่อนำไปสู่การลงโทษทางปกครองจึงเป็นเรื่องที่ไม่เหมาะสม เนื่องจากการที่จะพิจารณาว่าบุคคลใดหรือการกระทำใดเป็นที่จะเป็นความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐได้ ต้องพิจารณาจากกฎหมายฉบับหนึ่งคือ พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 แต่การพิจารณาว่าจะเข้าหลักเกณฑ์การได้รับโทษหรือไม่ รวมถึงโทษที่จะลงเป็นอย่างใด กลับต้องพิจารณาจากกฎหมายอีกฉบับ คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ทำให้เกิดความสับสนและไม่เป็นเอกภาพในการใช้กฎหมาย เกิดปัญหาในการใช้และตีความกฎหมายตามมา

ผู้วิจัยมีความเห็นว่า เมื่อกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวมีหลักการ แนวคิด ลักษณะ รวมถึงวัตถุประสงค์ที่ต่างกัันดังกล่าวแล้วในข้างต้น จึงเห็นควรใช้พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 เป็นกฎหมายเพื่อกำหนดกรอบ “วินัยการเงินการคลัง” เพื่อรักษาเสถียรภาพและการบริหารทางเศรษฐกิจที่ดี ในขณะที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงิน

แผ่นดิน พ.ศ. 2561 ควรเป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรการตรวจสอบ “วินัยทางงบประมาณและการคลัง” ซึ่งควรมีการกำหนดฐานความผิดวินัยการเงินการคลังรวมถึงบทกำหนดโทษที่ชัดเจนเพราะเป็นเรื่องที่จะกระทบถึงสิทธิของเจ้าหน้าที่รัฐ

กรณีการกำหนดฐานความผิดวินัยการเงินการคลัง มีสิ่งที่จะต้องพิจารณาอย่างยิ่งคือ “การกระทำใดบ้างที่ควรนำมากำหนดเป็นฐานความผิด” ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าเห็นวาทบัญญัติตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 นั้น มีทั้งส่วนที่ไม่สามารถนำมากำหนดเป็นฐานความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ และส่วนที่สามารถนำมากำหนดเป็นฐานความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐได้โดยสภาพ เช่น คำนิยาม บทเฉพาะกาล บทบัญญัติที่แสดงเจตนารมณ์ของกฎหมาย รวมถึงบทบัญญัติที่เป็นการวางกรอบในการดำเนินนโยบายทางการคลังของรัฐบาลอันมีลักษณะเป็นการกระทำทางรัฐบาลโดยแท้ เช่น มาตรา 16 ที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐนำแผนการคลังระยะกลางที่รัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้วมาใช้ประกอบการพิจารณาในการจัดเก็บหรือหารายได้ การจัดทำงบประมาณ และการก่อหนี้ของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งบทบัญญัติเหล่านี้จะทำให้เกิดปัญหาว่า จะต้องลงโทษผู้ใด องค์ประกอบความผิดเป็นเช่นไร โทษทางปกครองที่จะลงคืออะไร อีกทั้ง การกำหนดฐานความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐที่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินนั้น จะเป็นมาตรการในการควบคุมการเงินการคลังของรัฐที่อยู่ภายใต้ขอบเขตของการตรวจเงินแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ซึ่งครอบคลุมเฉพาะการบริหารการเงินการคลังที่เกิดขึ้นหลังจากมีการใช้จ่ายงบประมาณแล้วเท่านั้น (Post Audit) จึงควรเป็นข้อกำหนดเกี่ยวกับการบริหารการเงินการคลังในเรื่องที่มีผลสำคัญและกระทบต่อเงินหรือทรัพย์สินของแผ่นดินอันจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ซึ่งในสาธารณรัฐฝรั่งเศสก็มีแนวทางในการกำหนดมาตรการการควบคุมการเงินการคลังของรัฐที่ถือเป็นความผิดวินัยทาง งบประมาณและการคลังที่องค์กรตรวจเงินแผ่นดินสามารถลงโทษได้ในลักษณะกว้าง ๆ และเป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อการบริหารการเงินการคลังของรัฐ โดยมีทั้งหมด 8 กรณีตามมาตรา L 313-1 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลทางการคลัง¹

¹ มาตรา L 313-1 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลทางการคลัง

- 1) การผูกพันรายจ่าย โดยไม่เคารพหลักเกณฑ์ที่ใช้บังคับในเรื่องของการควบคุมตรวจสอบทางการคลังที่ว่าด้วยการผูกพันรายจ่าย
- 2) การตัด หรือสั่งให้ตัดรายจ่ายเพื่อปิดการใช้งานเงินอนุมัติ
- 3) การผูกพันรายจ่าย โดยมีใ้มีอำนาจหน้าที่หรือได้รับมอบอำนาจ เป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อการนั้น
- 4) การกระทำการที่ขัดต่อหลักเกณฑ์เกี่ยวกับรายรับและรายจ่าย หรือการบริหารจัดการทรัพย์สินของหน่วยงานนั้น

ดังนั้นผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่า ในการกำหนดฐานความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐที่ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจสั่งลงโทษทางปกครองได้นั้น ควรนำมากำหนดไว้ใน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 โดยนำเอาบทบัญญัติ จากพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐเฉพาะในส่วนที่สามารถบัญญัติเป็นฐานความผิดได้ ที่มีลักษณะเป็นข้อกำหนดเกี่ยวกับการบริหารการเงินการคลังในเรื่องที่มีผลสำคัญและกระทบต่อ เงินหรือทรัพย์สินของแผ่นดินอันจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐที่มีลักษณะเป็น “การกระทำทาง ปกครอง” มาบัญญัติเป็นฐานความผิดต่าง ๆ ซึ่งอาจต้องพิจารณาในด้านสถิติของการกระทำผิดใน เรื่องนั้น ๆ ตลอดจนจนพิจารณาถึงกฎหมายอื่น ๆ ที่มีอยู่แล้ว เพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนในการลงโทษ ทั้งนี้ อาจนำเอาระบบเดิมภายใต้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ประกอบกับระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยความผิดวินัยทางงบประมาณ และการคลัง พ.ศ. 2544 ซึ่งได้มีการบัญญัติฐานความผิดต่าง ๆ เอาไว้มาเทียบเคียง เพื่อแก้ไข ปรับปรุงให้สอดคล้องตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 และระเบียบ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562 ในปัจจุบัน

4.2 ปัญหาเรื่องบทลงโทษทางปกครอง

การลงโทษทางปกครองถือเป็นเครื่องมือในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม โดยเฉพาะในเรื่องประ โยชน์ของส่วนรวม เป็นเครื่องมือในการส่งเสริมประสิทธิภาพในการบังคับ ใช้กฎหมาย โดยมีวัตถุประสงค์ที่แท้จริงในการลงโทษ คือ เพื่อคุ้มครองสังคมโดยต้องการให้ สมาชิกของรัฐอยู่ร่วมกันด้วยความสงบเรียบร้อย เช่นเดียวกับกับกฎหมายว่าด้วยการตรวจเงิน

5) การไม่จัดทำรายงานเอกสารให้แก่เจ้าพนักงานภาษี ตามบทบัญญัติแห่ง ประมวลกฎหมายภาษีอากร หรือส่งมอบรายงานเอกสารไม่ถูกต้องหรือไม่สมบูรณ์โดยเจตนา

6) การเอื้อประโยชน์ให้บุคคลอื่นได้รับประโยชน์ที่มีสมควร โดยละเลย ซึ่งความรับผิดชอบของตน ไม่ ว่าจะเป็นในรูปของเงินหรือประโยชน์อื่นใด ทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงาน หรือองค์กรที่เกี่ยวข้อง หรือได้ พยายามที่จะกระทำการให้ผู้อื่นหนึ่งผู้ใดได้รับประโยชน์ ดังกล่าว

7) กระทำการอันเป็นเหตุให้นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนหรือองค์กร ตามกฎหมายเอกชนที่ได้รับมอบ ให้บริหารจัดการหน่วยงานของสาธารณะต้องได้รับโทษ เนื่องจากการไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลทั้งหมด หรือบางส่วน

8) กระทำให้เกิดความเสียหายอย่างรุนแรงแก่หน่วยงาน ด้วยการกระทำที่ขัดต่อผลประโยชน์ของ หน่วยงาน หรือการละเลยในการควบคุมตรวจสอบตามหน้าที่ของตน

แผ่นดินที่ถูกบัญญัติขึ้นมา ก็เพื่อที่จะใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการรักษาความสงบเรียบร้อยและเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของส่วนรวมหรือเป็นมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการเงินของรัฐและบทบัญญัติในการลงโทษก็เป็นเครื่องมือในการส่งเสริมประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน โดยมีวัตถุประสงค์ที่แท้จริงในการลงโทษ คือ ต้องการให้เจ้าหน้าที่หรือพนักงานของหน่วยรับตรวจที่เกี่ยวข้องกับการเงินตำแหน่งใดหรือเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในเรื่องใดของหน่วยรับตรวจปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรีและระเบียบแบบแผนที่ราชการหรือหน่วยรับตรวจกำหนดไว้แก่เจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจนั้น และเพื่อคุ้มครองเงินและทรัพย์สินของรัฐหรือประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น การลงโทษจึงเป็นส่วนประกอบในการที่จะช่วยให้กฎหมายได้รับการปฏิบัติที่ถูกต้องสมบูรณ์ยิ่งขึ้นในการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ

โทษสำหรับความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐหรือวินัยทางงบประมาณและการคลัง ปัจจุบันถูกบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 98 “กำหนดโทษทางปกครอง 3 สถาน คือ (1) ภาคทัณฑ์ (2) ตำหนิโดยเปิดเผยต่อสาธารณชน (3) ปรับทางปกครอง โดยในการลงโทษทางปกครองจะลงโทษปรับเป็นเงินเกินเงินเดือนสิบสองเดือนของผู้ถูกลงโทษมิได้” และระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562 ข้อ 42 ก็ได้กำหนดเช่นเดียวกัน ในขณะที่เมื่อในอดีต ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 ได้กำหนดไว้เพียงโทษเดียวคือโทษปรับทางปกครอง (หักเงินเดือน) โดยระเบียบฯ ได้นิยามความหมาย “โทษปรับทางปกครอง” คือ โทษปรับโดยการหักเงินเดือนหรือค่าจ้างหรือการเรียกให้ชำระเงินตามอัตราที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้ซึ่งปรากฏในข้อ 9 บัญญัติว่า “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”

เมื่อเปรียบเทียบโทษทางปกครองระหว่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 และระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562 กับระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 จะเห็นว่ากฎหมายใหม่มีการเปลี่ยนแปลงโทษสำหรับความผิดวินัยการเงินการคลังโดยเพิ่มเติมโทษจากเดิมมีเพียงโทษปรับทาง

ปกครองเพียงอย่างเดียว มาเป็นภาคทัณฑ์และคำหาญโดยเปิดเผยต่อสาธารณชน โดยผู้วิจัยเห็นว่า โทษที่อาจเป็นปัญหาและควรแก่การศึกษาวิจัย คือ โทษภาคทัณฑ์ และโทษคำหาญโดยเปิดเผยต่อสาธารณชน ซึ่งไม่ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ว่าฐานความผิดใดควรต้องรับโทษประเภทใดไว้ให้แน่นอนชัดเจน จึงอาจส่งผลกระทบต่อความเป็นธรรมของผู้ถูกลงโทษได้

วิเคราะห์ความแตกต่างระหว่างโทษทางวินัย กับโทษวินัยทางงบประมาณและการคลัง เพื่อให้ทราบถึงความเหมือนความแตกต่างของโทษ โดยโทษทางวินัยมี 5 สถาน เรียงจากต่ำไปหาสูงสุด ดังนี้

- 1) ภาคทัณฑ์
- 2) ตัดเงินเดือน
- 3) ลดขั้นเงินเดือน
- 4) ปลดออก
- 5) ไล่ออก

โดยโทษสถานภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน และลดขั้นเงินเดือน เป็นโทษทางวินัยไม่ร้ายแรง ส่วนโทษปลดออก และไล่ออก เป็นโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งโทษวินัยไม่ร้ายแรง กับโทษวินัยอย่างร้ายแรงมีกระบวนการพิจารณาที่แตกต่างกัน กล่าวคือ กรณีการพิจารณาโทษวินัยไม่ร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาจะแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยหรือไม่ก็ได้ หากข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่าเจ้าหน้าที่กระทำความผิดจริงผู้บังคับบัญชาสามารถออกคำสั่งลงโทษวินัยไม่ร้ายแรงได้เลย ซึ่งส่วนใหญ่ใช้กับความผิดเล็กน้อย ส่วนกรณีการพิจารณาโทษวินัยร้ายแรงผู้บังคับบัญชาต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยร้ายแรงขึ้นมาทำการสอบสวน หากไม่แต่งตั้งกรรมการขึ้นมาสอบสวนผู้บังคับบัญชาจะพิจารณาลงโทษไม่ได้

สำหรับการลงโทษเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดวินัยการเงินการคลังนั้น จะกระทำโดยอาศัยคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หากผู้กระทำความผิดยังคงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่ต้นสังกัดต้องดำเนินการตามคำวินิจฉัยชี้ขาดดังกล่าว โดยหักเงินเดือนส่งเป็นรายได้แผ่นดิน แต่หากพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่แล้วคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จะออกคำสั่งเรียกให้ผู้กระทำความผิดชดใช้เงินเพื่อนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน ทั้งนี้ แม้เจ้าหน้าที่จะได้รับโทษตามกฎหมายอื่นแล้ว ก็ยังคงต้องรับโทษตามระเบียบนี้ด้วยและไม่ตัดอำนาจผู้บังคับบัญชาที่จะลงโทษทางวินัยเพราะเหตุเดียวกัน แต่ต้องลงโทษสถานอื่นซึ่งมิใช่โทษตัดเงินเดือนหรือลดขั้นเงินเดือน

จะเห็นได้ว่าโทษทางวินัยและโทษความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐมีกระบวนการพิจารณาต่างกัน ซึ่งแต่เดิมโทษความผิดวินัยการเงินการคลัง มุ่งจะให้ผู้กระทำความผิดชดใช้โดยการหักเงินเดือน เป็นการลงโทษที่เน้นตัวผู้กระทำความผิดเพื่อให้ผู้กระทำความผิดรู้สึกสำนึกและ

เจ็ดหลายในการกระทำนั้น และเกิดความระมัดระวังในการปฏิบัติงานมากขึ้น รวมถึงให้ความสำคัญกับการปฏิบัติตามระเบียบที่กำหนดขึ้นมาเพื่อควบคุมให้มีวินัยมากยิ่งขึ้น เท่านั้น แต่ในปัจจุบันโทษทางปกครองตามมาตรา 98 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ได้เพิ่มโทษภาคทัณฑ์ และคำหาโทษโดยเปิดเผยต่อสาธารณชนเข้ามา ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าอาจมีได้มีลักษณะเป็นไปตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์เดิมของการลงโทษวินัยการเงินการคลังของรัฐ โดยขอแยกพิจารณาตามโทษทางปกครอง ดังนี้

สำหรับการลงโทษทางปกครองกรณีภาคทัณฑ์นั้น ตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562 สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินทำได้เพียงการแจ้งคำวินิจฉัยสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ให้ผู้ถูกลงโทษทราบ² ไม่ได้มีการบันทึกลงสมุดประวัติข้าราชการ (ก.พ.7) ในลักษณะเดียวกับการลงโทษวินัยข้าราชการ เห็นได้ว่าการลงโทษภาคทัณฑ์นั้นแทบไม่มีผลกระทบต่อบุคคลผู้กระทำผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐแต่อย่างใด กรณีไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์การลงโทษวินัยการเงินการคลังของรัฐที่มุ่งประสงค์มิให้เกิดการกระทำความผิดซ้ำ ตามทฤษฎีเพื่อข่มขู่และยับยั้งอาชญากรรม (Deterrence) และตามกฎหมายวินัยทางงบประมาณและการคลังของสาธารณรัฐฝรั่งเศสก็ไม่ปรากฏว่ามีบทลงโทษภาคทัณฑ์จึงเห็นว่า ไม่ควรกำหนดให้โทษภาคทัณฑ์เป็นหนึ่งในโทษวินัยการเงินการคลังของรัฐ อีกทั้ง พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 102³ ได้มีบทบัญญัติกำหนดให้การวินิจฉัย ลงโทษทางวินัยการเงินการคลังของรัฐไม่เป็นการตัดอำนาจของผู้บังคับบัญชาที่จะพิจารณาลงโทษทางวินัยเพราะเหตุเดียวกันนี้อีก หากบุคคลนั้นได้รับโทษทางวินัยการเงินการคลังของรัฐเป็นโทษภาคทัณฑ์ ในขณะที่ผู้บังคับบัญชาก็สามารถพิจารณาโทษทางวินัยลงโทษภาคทัณฑ์ได้ จึงอาจทำให้ผู้กระทำผิดต้องรับโทษในลักษณะเดียวกันได้ ดังนั้นผู้วิจัยจึงเห็นว่าไม่ควรกำหนดให้โทษภาคทัณฑ์ไว้ในโทษวินัยการเงินการคลังของรัฐ

สำหรับการลงโทษทางปกครองกรณีการคำหาโทษโดยเปิดเผยต่อสาธารณชนนั้น ผู้วิจัยเห็นว่าน่าจะเป็นการนำเอาทฤษฎีการลงโทษเพื่อข่มขู่และยับยั้งอาชญากรรม (Deterrence) มา

² ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562 ข้อ 47 บัญญัติว่า การลงโทษภาคทัณฑ์ ให้สำนักงานแจ้งคำวินิจฉัยสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ให้ผู้ถูกลงโทษทราบโดยเร็ว

³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 102 บัญญัติว่า การวินิจฉัยโทษทางวินัยการเงินการคลังของรัฐไม่เป็นการตัดอำนาจผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกลงโทษทางวินัยในฐานะที่เป็นผู้รับผิดชอบการบริหารหน่วยรับตรวจที่จะพิจารณาลงโทษทางวินัยเพราะเหตุเดียวกันนี้อีก แต่โทษดังกล่าวจะต้องจะต้องเป็นโทษสถานอื่นซึ่งไม่ใช่โทษตัดเงินเดือนหรือลดขั้นเงินเดือน

ปรับใช้สำหรับการกำหนดโทษการดำเนินโดยเปิดเผยต่อสาธารณชน ซึ่งทฤษฎีนี้มีแนวคิดว่าการลงโทษนั้นสามารถข่มขู่และยับยั้งตัวผู้กระทำความผิดที่ได้รับโทษและบุคคลอื่นที่เห็นตัวอย่างทำให้เกิดความเกรงกลัวโทษ จนไม่กล้ากระทำความผิดขึ้นอีก แต่ทั้งนี้ องค์กรอาสน์ เจริญสุข ได้เคยให้ความเห็นไว้ว่า การดำเนินโดยเปิดเผยต่อสาธารณชน มักใช้กับการประกอบกิจการที่ต้องอาศัยความน่าเชื่อถือ และชื่อเสียงของผู้ประกอบการเป็นสำคัญ⁴ ในขณะที่การลงโทษวินัยทางการเงินการคลังของรัฐนั้น มีเจตนารมณ์ให้เจ้าหน้าที่รัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารการเงินการคลังปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด และป้องปรามมิให้เกิดการกระทำความผิดซ้ำอีก ซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่จำเป็นต้องอาศัยความเชื่อมั่นหรือความไว้วางใจจากบุคคลในสังคมแต่อย่างใด และเจ้าหน้าที่รัฐที่ไม่จำเป็นต้องใช้ชื่อเสียงหรือความน่าเชื่อถือของประชาชนในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการเงินการคลังของรัฐ ผู้วิจัยจึงเห็นว่า การนำโทษดำเนินโดยเปิดเผยต่อสาธารณชนมาใช้กับความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐนั้น อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้ถูกลงโทษทางปกครองได้เพียงเล็กน้อย และอาจมีผลกระทบต่อบุคคลเพียงบางกลุ่มเท่านั้น เช่น ข้าราชการการเมือง เป็นต้น แต่ทั้งนี้อาจส่งผลเสียมากกว่าผลดี โดยเห็นว่าการลงโทษด้วยการดำเนินโดยเปิดเผยต่อสาธารณะ อาจเป็นการประจานผู้กระทำความผิดให้เกิดความอับอาย ได้รับความกระทบกระเทือนทางจิตใจที่ถูกสังคมตั้งข้อรังเกียจ และส่งผลต่อการใช้ชีวิตประจำวันของผู้กระทำความผิด และยังสามารถส่งผลกระทบต่อไปถึงผู้ใกล้ชิดกับผู้กระทำความผิดเช่น บิดา มารดา สามี ภรรยา บุตร อาจรวมไปถึงญาติมิตรต่าง ๆ ที่ต้องอับอายและได้รับผลกระทบจากการถูกสังคมตั้งข้อรังเกียจด้วยเช่นกัน จนอาจทำให้ผู้กระทำความผิดหวนกลับไปกระทำความผิดอีกครั้งได้ นอกจากนี้ยังอาจนำไปสู่การใช้ความรุนแรงอื่น ๆ ตามมาได้ ทั้งนี้ การดำเนินโดยเปิดเผยต่อสาธารณชนยังเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามที่รัฐธรรมนูญให้ความคุ้มครองไว้ด้วย

ด้วยเหตุดังกล่าว จึงเห็นว่า ไม่ควรกำหนดให้โทษภาคทัณฑ์ และโทษดำเนินโดยเปิดเผยต่อสาธารณชนเป็นหนึ่งในโทษวินัยการเงินการคลังของรัฐ แต่เห็นว่าควรโทษทางปกครองตามกฎหมายเดิมที่กำหนดเพียงโทษปรับทางปกครอง น่าจะมีความเหมาะสมแล้ว

4.3 ปัญหาเรื่องการใช้ดุลพินิจในการลงโทษปรับทางปกครอง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 และระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ

⁴ องค์กรอาสน์ เจริญสุข. (2533). *เกณฑ์การแบ่งแยกความผิดทางอาญาและความผิดทางปกครอง*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 37.

พ.ศ. 2562 กำหนดให้ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจในการสั่งลงโทษทางปกครองกรณีมีการกระทำผิดกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ กล่าวคือ กำหนดให้ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นคนผู้เสนอเรื่องวินัยการเงินการคลังของรัฐแก่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งในการพิจารณาโทษทางปกครอง ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินคำนึงถึงความร้ายแรงแห่งพฤติกรรมที่กระทำผิดและความเสียหายที่เกิดจากการกระทำนั้น กล่าวคือเป็นการให้ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินใช้ดุลพินิจในการลงโทษทางปกครอง ความร้ายแรงแห่งพฤติกรรมที่กระทำผิด อาทิเช่น เจ้าหน้าที่ของรัฐจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ กระทำความผิดครั้งแรก กระทำความผิดซ้ำ เอื้อประโยชน์โดยทุจริต หน้าที่ความรับผิดชอบ ประสิทธิภาพการทำงานในหน้าที่นั้นๆ เป็นต้น ทั้งนี้จะต้องพิจารณาถึงความเสียหายประกอบด้วยความมุ่งหมายในการที่กฎหมายให้อำนาจแก่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการใช้ดุลพินิจในการลงโทษปรับทางปกครองได้นั้นก็เพื่อให้ระบบการควบคุมการตรวจสอบการเงินแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีวินัย โดยประสงค์ให้เป็นตัวอย่างให้คนทั่วไปเห็นว่ากระทำผิดแล้วจะต้องได้รับโทษเช่นนี้ เมื่อคนทั่วไปที่ได้รับทราบจะได้เกรงกลัวไม่กล้ากระทำผิด และเพื่อให้มีผลแก่ตัวผู้กระทำผิดเอง คือ ทำให้ผู้กระทำผิดซึ่งถูกลงโทษมีความเข็ดหลาบไม่กล้ากระทำผิดขึ้นอีก กฎหมายจึงเปิดโอกาสให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการใช้ดุลพินิจอย่างกว้างขวางในการกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการเงินของรัฐ และลงโทษทางปกครองตามกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐ

อำนาจดุลพินิจเป็นอำนาจที่กฎหมายให้แก่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งทำหน้าที่ฝ่ายปกครองในการที่จะสามารถวินิจฉัยสั่งการให้เหมาะสมกับมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการเงินการคลังของรัฐภายในขอบเขตแห่งกฎหมาย ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการมอบดุลพินิจในการใช้อำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองในการบังคับการกระทำ ความผิดในทางปกครองอาจมีอันตรายในแง่ที่เจ้าพนักงานอาจใช้อำนาจไม่เหมาะสมหรืออำเภอใจได้ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ซึ่งโดยเนื้อแท้แล้วได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการใช้ดุลพินิจในการลงโทษทางปกครองแก่ผู้ถูกกล่าวหา การที่กฎหมายได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินดังกล่าวอาจก่อให้เกิดการใช้ดุลพินิจอำเภอใจได้ และก้าวล้ำไปกระทบกระเทือนสิทธิของประชาชนได้ โดยผลกระทบอาจทำให้การตรวจเงินแผ่นดินไม่บรรลุวัตถุประสงค์แห่งกฎหมาย และอาจจะทำให้การลงโทษนั้นเกินขอบเขตแห่งกฎหมาย และด้วยเหตุที่ผู้วิจัยได้แสดงความเห็นไปในข้อ 2 แล้วว่า ไม่ควรกำหนดให้โทษภาคทัณฑ์ และโทษคำหนิโดยเปิดเผยต่อสาธารณชนเป็นหนึ่งในโทษวินัยการเงินการคลังของรัฐ ดังนั้นผู้วิจัยจึงจะมุ่งวิเคราะห์ในส่วนของการใช้ดุลพินิจในการลงโทษปรับทาง

ปกครองเท่านั้น ซึ่งจากการศึกษาการกำหนดโทษปรับตามกฎหมายต่าง ๆ แล้วนั้น พบว่ามีลักษณะ ดังนี้⁵

1) การปรับตามจำนวนอัตราขั้นต่ำสุด - ขั้นสูงสุดตามที่กฎหมายกำหนด เป็นการลงโทษปรับตามอัตราขั้นสูงสุดและต่ำสุดตามที่มีกำหนดไว้ กล่าวคือ จะปรับได้ไม่ต่ำกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดและต้องไม่เกินอัตราที่กฎหมายกำหนดเช่นกัน การขยายโทษปรับขั้นต่ำและขั้นสูงให้มีช่วงที่ห่างกันมากเพื่อเปิดโอกาสให้มีดุลพินิจในการบังคับใช้ ให้ได้สัดส่วน และเหมาะสมกับผู้กระทำความผิดแต่ละบุคคล ซึ่งในปัจจุบันส่วนใหญ่จะกำหนดอัตราโทษขั้นต่ำสุด - สูงสุด เป็นจำนวนไว้อย่างชัดเจน

2) การปรับตามจำนวนเท่าของผลประโยชน์ที่ได้รับจากการกระทำความผิด คือ การลงโทษปรับในความผิดทางเศรษฐกิจที่มีเจตนาารมณ์ในการคุ้มครองความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือผลประโยชน์ของสาธารณะ เช่น ปรับเป็นเงินไม่เกิน 2 เท่าของผลประโยชน์ที่บุคคลนั้น ๆ ได้รับไว้

3) การปรับตลอดระยะเวลาที่กระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย (ความผิดต่อเนื่อง) คือ การลงโทษปรับในความผิดที่ผู้กระทำความผิดได้กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายตลอดเวลา โดยการกำหนดค่าปรับเป็นรายวัน เช่น พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551⁶

4) การปรับตามวันและรายได้ของผู้กระทำความผิด (Day Fine) คือ การลงโทษปรับที่คำนวณอัตราค่าปรับให้เหมาะสมกับฐานะของผู้กระทำความผิดเป็นรายบุคคลไป ประกอบกับความร้ายแรงของความผิดนอกเหนือจากหน้าที่ความรับผิดชอบ โดยการนำภาระค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่ผู้กระทำความผิดต้องรับภาระมาหักออกจากรายได้ก่อนนำมาคิดคำนวณค่าปรับและคำนวณค่าปรับจากรายได้เฉลี่ยในแต่ละวันของผู้กระทำความผิด

ผู้วิจัยได้พิจารณาการกำหนดโทษปรับในลักษณะต่าง ๆ ตามข้างต้น ประกอบกับวัตถุประสงค์ในการลงโทษวินัยการเงินการคลังของรัฐที่ต้องการควบคุมการตรวจสอบการเงินแผ่นดินให้มีประสิทธิภาพและมีวินัย เพื่อป้องปราม ระงับ ยับยั้งการกระทำความผิดที่นำไปสู่การทุจริต และก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ มิได้มุ่งเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่รัฐเป็นสำคัญ ตามทฤษฎีว่าการลงโทษเพื่อข่มขู่และยับยั้งอาชญากรรม (Deterrence) รวมถึงการกำหนดโทษปรับ

⁵ วิทยาลัยข้าราชการศาลยุติธรรม. (2555). *ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการกักขังแทนค่าปรับในคดีอาญา*. โครงการพัฒนาระบบงานกฎหมาย หลักสูตรการพัฒนานิติกรระดับกลาง (พ.ต.ก.) รุ่นที่ 2. หน้า 18-21.

⁶ มาตรา 61 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551

ทางปกครองกรณีกระทำผิดวินัยการเงินการคลังของสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่ได้มีการกำหนดจำนวนอัตราขั้นต่ำสุด – ขั้นสูงสุดเอาไว้คือ โทษขั้นต่ำสุดกำหนดไว้ที่ 150 ยูโร (ประมาณ 5,645 บาท) ในกรณีทั่วไป และ 300 ยูโร (ประมาณ 11,295 บาท)⁷ ในกรณีของการเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้อื่นโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ส่วนโทษสูงสุดอยู่ที่เงินเดือนที่ได้รวมกัน ไม่เกินจำนวน 1 ปี สำหรับกรณีทั่วไป และเงินเดือนที่ได้รวมกันไม่เกินจำนวน 2 ปี สำหรับกรณีการเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้อื่นโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่า ควรกำหนดโทษปรับทางปกครอง ในรูปแบบของการปรับตามจำนวนอัตราขั้นต่ำสุด – ขั้นสูงสุด โดยให้กำหนดเป็นจำนวนที่แน่นอนชัดเจนทั้งอัตราขั้นต่ำสุด - ขั้นสูงสุด แต่ห้ามปรับเกินกว่ากรอบเงินเดือนจำนวนกี่เดือน (ขึ้นอยู่กับระดับความผิด) เพื่อไม่เป็นการให้เจ้าหน้าที่ต้องรับภาระมากเกินไป ซึ่งจะแตกต่างจากระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 เดิม ที่ใช้อัตราเงินเดือนเป็นกรอบในการกำหนดโทษทั้งขั้นต่ำสุดและขั้นสูงสุดนั้น ในการกำหนดโทษปรับทางปกครอง เนื่องจากที่ผ่านมามีกรณีที่เกิดความไม่เป็นธรรมในการกำหนดโทษปรับทางปกครองในลักษณะดังกล่าว อีกทั้งหากผู้กระทำความผิดไม่ได้รับเงินเดือนประจำ แต่มีหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารการเงินการคลัง ได้กระทำการฝ่าฝืนมาตรการควบคุมทางการเงินและการคลังของรัฐ ก็จะทำให้เกิดปัญหาในการลงโทษปรับทันที เนื่องจากไม่มีเงินเดือนมาเป็นฐานในการคิดโทษปรับทางปกครอง ดังนั้น การกำหนดโทษปรับทางปกครองในจำนวนอัตราที่แน่นอนทั้งอัตราขั้นต่ำสุด – ขั้นสูงสุด แต่ไม่ให้ปรับเกินกว่ากรอบเงินเดือนของผู้กระทำความผิดจำนวนกี่เดือน (ขึ้นอยู่กับระดับความผิด) จึงน่าจะเป็นวิธีที่เหมาะสมและช่วยแก้ปัญหาได้

⁷ เทียบค่าเสมอภาคกับเงินบาท (Bath). ข้อมูลจาก ธนาคารแห่งประเทศไทย. ข้อมูลสถิติอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ. (ออนไลน์). เข้าถึงจาก: <http://www.bot.or.th/>. [2566, 28 เมษายน].