

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

จากการศึกษาเกี่ยวกับการลงโทษทางปกครองในการกระทำความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ โดยศึกษากฎหมายตั้งแต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 จนถึงปัจจุบัน คือ ความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 โดยทำการศึกษาจากเอกสารและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ผลของการศึกษาพบว่า ปัจจุบันความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ ถูกบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 โดยกำหนดให้รัฐต้องดำเนินนโยบายการคลัง การจัดทำงบประมาณ การจัดหารายได้ การใช้จ่าย การบริหารการเงินการคลัง และการก่อหนี้อย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้ ทั้งต้องรักษาวินัยการเงินการคลังตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด หากเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ การพิจารณาวินัยเพื่อลงโทษทางปกครองให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 และด้วยเหตุที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2561 จึงอาจทำให้มีปัญหาในการบังคับใช้หลายประการด้วยกัน เช่น ปัญหาการกำหนดฐานความผิด ปัญหาบทลงโทษทางปกครอง และปัญหาการใช้ดุลพินิจในการลงโทษปรับทางปกครอง เป็นต้น ซึ่งเป็นปัญหาด้านบทบัญญัติกฎหมายที่ส่งผลให้เกิดปัญหาในการนำมาใช้ปฏิบัติจริง สมควรได้รับการแก้ไข ปรับปรุง โดยมีบทสรุปและข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

1) ปัญหาการกำหนดฐานความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ

เนื่องจากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ที่จะสั่งลงโทษทางปกครองกรณีมีการกระทำความผิดกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐได้ จึงส่งผลให้การพิจารณาความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐต้องยึดโยงกับบทบัญญัติในพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ซึ่งมีได้มีการบัญญัติฐานความผิดวินัยการเงินการคลังไว้เป็นการเฉพาะ ทำให้เกิดปัญหาในความไม่

ชัดเจนของฐานความผิด ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน รวมถึงสิทธิของเจ้าหน้าที่ที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยการเงินการคลังด้วย

2) ปัญหาบทลงโทษทางปกครอง

โทษสำหรับความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐหรือวินัยทางงบประมาณและการคลัง ปัจจุบันถูกบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 98 “กำหนดโทษทางปกครอง 3 สถาน คือ (1) ภาคทัณฑ์ (2) คำหนิโดยเปิดเผยต่อสาธารณชน (3) ปรับทางปกครอง โดยในการลงโทษทางปกครองจะลงโทษปรับเป็นเงินเกินเงินเดือนสิบสองเดือนของผู้ถูกลงโทษมิได้” และระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562 ข้อ 42 ก็ได้บัญญัติไว้เช่นเดียวกัน ในขณะที่เมื่อในอดีต ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 ได้กำหนดไว้เพียงโทษเดียวคือโทษปรับทางปกครอง โดยการหักเงินเดือนหรือค่าจ้างหรือการเรียกให้ชำระเงินตามอัตราที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้ ซึ่งปรากฏในข้อ 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”

จะเห็นว่ากฎหมายใหม่มีการเปลี่ยนแปลงโทษสำหรับความผิดวินัยการเงินการคลัง โดยเพิ่มเติมโทษจากเดิมมีเพียงโทษปรับทางปกครองเพียงอย่างเดียว มาเป็นภาคทัณฑ์และคำหนิ โดยเปิดเผยต่อสาธารณชน ซึ่งโทษที่ได้เพิ่มเติมเข้ามาอาจส่งผลกระทบต่อผู้ถูกกล่าวหาและบุคคลใกล้ชิดผู้ถูกกล่าวหา เป็นอย่างมาก รวมทั้งเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมถึงอาจไม่มีความจำเป็นมากเพียงพอที่จะต้องเพิ่มโทษดังกล่าวเข้ามาด้วย

3) ปัญหาการใช้ดุลพินิจในการลงโทษปรับทางปกครอง

เมื่อตรวจสอบพบผู้กระทำความผิดตามกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 และจะต้องลงโทษทางปกครองแก่ผู้กระทำผิดนั้น ก็ต้องมีการกำหนดขอบเขตของการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการลงโทษทางปกครอง จึงเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการปรับบทลงโทษตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ซึ่งปัญหาการใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการใช้ดุลพินิจลงโทษปรับทางปกครอง ซึ่งปัจจุบันเป็น

ปัญหาสำคัญ เนื่องจากการไม่มีหลักเกณฑ์กำหนดอัตราโทษปรับทางปกครองไว้ให้แน่นอนชัดเจนว่า หากจะลงโทษปรับทางปกครองแล้ว ในแต่ละฐานความผิดจะต้องรับโทษในอัตราเท่าใด ซึ่งต่างจากระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 เดิมที่ได้กำหนดอัตราโทษปรับทางปกครองไว้ 4 ชั้น ไว้ชัดเจน จึงอาจทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการใช้ดุลพินิจกำหนดโทษปรับทางปกครองของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากบทสรุปของการวิเคราะห์ปัญหาจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 หมวด 7 วินัยการเงินการคลัง รวมถึงระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562 ในด้านการบังคับใช้ขององค์กรตรวจสอบและหน่วยรับตรวจ และในด้านความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่กล่าวมา ผู้วิจัยเห็นสมควรแก้ไขปัญหาดังนี้

1) ปัญหาการกำหนดฐานความผิด

สำหรับการแก้ไขปัญหากับฐานความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ ผู้วิจัยเห็นว่า มีแนวทางในการแก้ไขคือ การกำหนดฐานความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐเอาไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 โดยยึดรูปแบบตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 ที่มีการแบ่งฐานความผิดออกเป็น ส่วน ๆ พร้อมกับการกำหนดบทบัญญัติที่เป็นฐานความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐเอาไว้ในแต่ละส่วนของฐานความผิด ประกอบกับวิเคราะห์จากสถิติการเสนอเรื่องความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินที่ผ่านมา¹ ในเบื้องต้นจึงเห็นว่า การกำหนดฐานความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐมิได้ทั้งหมดที่เป็นไปตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 และกรณีที่กำหนดเพิ่มเติมนอกเหนือไปจากพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ซึ่งมีรายละเอียดต่อไปนี้

(1) ฐานความผิดที่เป็นไปตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 สามารถแบ่งออกได้เป็น 5 ส่วน ดังนี้

(1.1) ความผิดเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ การรับเงิน การเก็บ รักษาเงินและการนำเงินส่ง โดยบทบัญญัติในส่วนนี้ที่ควรนำมากำหนดเป็นฐานความผิดวินัยการเงินการคลัง

¹ หนังสือสำนักวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลัง ที่ 104/2562 ลงวันที่ 8 กรกฎาคม 2562 เรื่อง ขออนุญาตค้นคว้าข้อมูลและคัดลอกข้อมูลเกี่ยวกับสถิติความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง

ของรัฐ ยกตัวอย่างเช่น การจัดเก็บภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นจากที่กำหนดไว้ในกฎหมายจะกระทำมิได้ เว้นแต่กรณีการจัดเก็บภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นเพื่อเป็นรายได้ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Surcharged Tax) ตามมาตรา 26, การจัดเก็บรายได้แผ่นดินที่เป็นภาษีอากร รายได้แผ่นดินที่เป็น ค่าธรรมเนียมอันมิใช่ค่าตอบแทนการให้บริการ ตลอดจนการยกเว้นหรือการลดรายได้แผ่นดินดังกล่าว จะกระทำได้อีกแต่โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเท่านั้น ตามมาตรา 32 มาตรา 33 และมาตรา 36 เป็นต้น

(1.2) ความผิดเกี่ยวกับการก่อหนี้ผูกพัน การเบิกเงิน และ การจ่ายเงิน

โดยบทบัญญัติในส่วนนี้ที่ควรนำมากำหนดเป็นฐานความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ ยกตัวอย่างเช่น หน่วยงานของรัฐจะก่อหนี้ผูกพันได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมาย และต้องพิจารณาภาระทางการเงินที่เกิดขึ้นและข้อผูกพันในการชำระเงินตามสัญญา และประโยชน์ที่รัฐจะได้รับด้วย ตามมาตรา 37 ประกอบมาตรา 43, หน่วยงานของรัฐจะเบิกเงิน จ่ายเงิน รวมทั้งส่งจ่ายเงิน ทดรองราชการได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมาย ตามมาตรา 37 และมาตรา 41 เป็นต้น

(1.3) ความผิดเกี่ยวกับการจัดให้ได้ว่าซึ่งทรัพย์สินและการบริหาร ทรัพย์สินของรัฐ

โดยบทบัญญัติในส่วนนี้ที่ควรนำมากำหนดเป็นฐานความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ ยกตัวอย่างเช่น การจัดให้ได้ว่าซึ่งทรัพย์สินและการบริหารทรัพย์สินของรัฐ ต้องเป็นไปตามกฎหมาย ตามมาตรา 44, การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุ ต้องเป็น ไปตามกฎหมาย ว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ ตามมาตรา 48 เป็นต้น

(1.4) ความผิดเกี่ยวกับทุนหมุนเวียน

โดยบทบัญญัติในส่วนนี้ที่ควรนำมากำหนดเป็นฐานความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ ยกตัวอย่างเช่น การเบิกเงิน การรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงินของ กองทุนหมุนเวียนต้องเป็นไปหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 42, การตรวจสอบรับรองบัญชีและการเงินของทุนหมุนเวียนตามพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 มาตรา 29 เป็นต้น

(1.5) ความผิดเกี่ยวกับการบัญชี การรายงาน และการตรวจสอบ

โดยบทบัญญัติในส่วนนี้ที่ควรนำมากำหนดเป็นฐานความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ ยกตัวอย่างเช่น การตรวจสอบบัญชีและรายงานการเงินให้เป็น ไปตามมาตรฐานการบัญชี ตามมาตรา 68 ถึงมาตรา 71 เป็นต้น

(2) ฐานความผิดที่เพิ่มเติมจากพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลัง ของรัฐ

พ.ศ. 2561

ผู้วิจัยเห็นว่า ยังมีพฤติการณ์อีกบางประการที่ไม่ได้บัญญัติเอาไว้ในพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2560 แต่เป็นเรื่องที่มีความสำคัญและกระทบต่อเงินหรือทรัพย์สินของแผ่นดินอันก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ และมีการฝ่าฝืนบ่อยครั้งตามผลการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ที่สมควรนำมาบัญญัติไว้เป็นฐานความผิดในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ดังนี้

(2.1) ความผิดเกี่ยวกับเงินยืม

ด้วยเหตุที่การยืมเงินราชการนั้นเกิดขึ้นบ่อยครั้ง จึงสมควรต้องมีการควบคุมติดตามเงินยืมให้ถูกต้องตามสัญญาหรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ เพื่อเป็นมาตรการควบคุมผู้ที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการเงินการคลังของรัฐให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นและป้องกันความเสียหายที่จะเกิดแก่รัฐได้

(2.2) ความผิดเกี่ยวกับการใช้รพระราชการ

ในทางปฏิบัติ การใช้งบารุงรักษาตลอดจนการเบิกจ่ายค่าเชื้อเพลิงรถราชการนั้น เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นในทุกหน่วยงานและเกิดขึ้นแทบทุกวัน ทั้งยังเป็นช่องทางสำคัญที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐได้โดยง่าย ดังนั้น เพื่อเป็นการป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่รัฐ จึงควรกำหนดฐานความผิดเกี่ยวกับการใช้รพระราชการไว้ใน “ความผิดเกี่ยวกับการจัดให้ได้มาซึ่งทรัพย์สิน และการบริหารทรัพย์สินของรัฐ” เพื่อควบคุมตรวจสอบการใช้งบารุงราชการให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้นเกี่ยวกับการกำหนดฐานความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐผู้วิจัยจึงขอเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 โดยให้เพิ่มเติมข้อกำหนดเกี่ยวกับฐานความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐไว้ใน หมวด 7 วินัยการเงินการคลัง โดยบัญญัติเป็น “ส่วนที่ 2 ความผิดวินัยการเงินการคลัง” ซึ่งประกอบไปด้วย 6 ฐานความผิด ดังนี้

(1) ความผิดเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ การรับเงิน การเก็บรักษาเงิน และการนำเงินส่ง

(2) ความผิดเกี่ยวกับการก่อหนี้ผูกพัน การเบิกเงิน และการจ่ายเงิน

(3) ความผิดเกี่ยวกับการจัดให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินและการบริหารทรัพย์สินของรัฐ

(4) ความผิดเกี่ยวกับทุนหมุนเวียน

(5) ความผิดเกี่ยวกับการบัญชี การรายงาน และการตรวจสอบ

(6) ความผิดเกี่ยวกับเงินยืม

2) ปัญหาบทลงโทษทางปกครอง

โทษทางปกครองเรื่องวินัยการเงินการคลังของรัฐ มี 3 สถาน คือ ภาคทัณฑ์ ดำเนินโดยเปิดเผยต่อสาธารณชน และปรับทางปกครอง เป็นกรณีที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินต้องพิจารณาบทลงโทษให้เหมาะสม ซึ่งมีได้มีการกำหนดเป็นหลักเกณฑ์ไว้อย่างชัดเจนว่าฐานความผิดใดควรต้องรับโทษประเภทใด จึงควรต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์และบทลงโทษตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 และระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562 ให้มีความเหมาะสมและยุติธรรมตามสมควร เพื่อเป็นหลักประกันแก่ผู้กระทำความผิดที่จะได้รับการพิจารณาอย่างเป็นธรรม โดยผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะดังนี้

สำหรับโทษภาคทัณฑ์นั้น เห็นว่า ไม่ควรกำหนดให้โทษภาคทัณฑ์เป็นหนึ่งในโทษวินัยการเงินการคลังของรัฐ เนื่องจากการลงโทษภาคทัณฑ์นั้นไม่ได้มีการบันทึกลงสมุดประวัติข้าราชการ (ก.พ.7) จึงแทบไม่มีผลกระทบต่อบุคคลผู้กระทำความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐแต่อย่างใด ทั้งยังไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์การลงโทษวินัยการเงินการคลังของรัฐที่มุ่งประสงค์มิให้เกิดการกระทำความผิดซ้ำอีกด้วย

ส่วนโทษดำเนินโดยเปิดเผยต่อสาธารณชน เห็นว่า ไม่ควรกำหนดโทษดำเนินโดยเปิดเผยต่อสาธารณชนเป็นหนึ่งในโทษวินัยการเงินการคลังของรัฐ เพราะก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้ถูกลงโทษทางปกครองได้เพียงเล็กน้อยเท่านั้น อาจมีผลกระทบต่อบุคคลเพียงบางกลุ่ม และอาจเป็นการประจานผู้กระทำความผิดให้เกิดความอับอาย ได้รับความกระทบกระเทือนทางจิตใจที่ถูกสังคมตั้งข้อรังเกียจ อีกทั้งยังอาจส่งผลกระทบต่อผู้ใกล้ชิดกับผู้กระทำความผิด เช่น บิดา มารดา สามี ภรรยา บุตร รวมไปถึงญาติมิตรให้ได้รับผลกระทบจากการถูกสังคมตั้งข้อรังเกียจด้วยเช่นกัน นอกจากนี้ยังอาจนำไปสู่การใช้ความรุนแรงอื่น ๆ ตามมาได้ และที่สำคัญยังเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามที่รัฐธรรมนูญให้ความคุ้มครองไว้ด้วย

ผู้วิจัยจึงเห็นว่าควรตัดโทษทั้ง 2 ประการข้างต้นออกจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 98 และระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562 ข้อ 42 โดยคงไว้เพียงแค่ “โทษปรับทางปกครอง” เพียงสถานเดียวเท่านั้น ทั้งนี้ อัตราโทษปรับทางปกครองจะดังกล่าวถึงในข้อถัดไป

3) ปัญหาการใช้ดุลพินิจในการลงโทษปรับทางปกครอง

จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้น จึงเห็นควรกำหนดโทษปรับทางปกครองเป็นหนึ่งในโทษวินัยการเงินการคลังของรัฐ แต่ควรมีการกำหนดโทษปรับทางปกครองในจำนวนอัตราที่แน่นอนอนึ่ง

อัตราขั้นต่ำสุด - ขั้นสูงสุด ไว้อย่างชัดเจน โดยกำหนดโทษขั้นต่ำและโทษขั้นสูงเป็นจำนวนเงินไว้ชัดเจน แต่ห้ามปรับเกินกว่ากรอบเงินเดือนจำนวนกี่เดือน (ขึ้นอยู่กับระดับความผิด) เพราะการกำหนดกรอบการใช้ดุลพินิจในลักษณะนี้จะส่งผลให้การกระทำลักษณะเดียวกันของบุคคลผู้กระทำผิดสามารถที่จะได้รับโทษใกล้เคียงกันได้ แม้ว่าผู้กระทำผิดจะได้รับโทษเป็นจำนวนเงินที่ไม่เท่ากัน แต่เมื่อคำนวณตามสัดส่วนทุนทรัพย์ที่มีอยู่แล้วก็จะได้รับโทษในอัตราที่ใกล้เคียงกัน อันเป็นหลักประกันความเป็นธรรมที่สำคัญในการลงโทษ ทั้งนี้ ผู้วิจัยขอเสนอแนะให้มีการกำหนดโทษปรับเป็น 3 ลำดับชั้น เพื่อความยืดหยุ่นในการพิจารณาอัตราโทษระหว่างโทษขั้นต่ำและโทษขั้นสูงที่มากขึ้น อันก่อให้เกิดการใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษได้ตามความเหมาะสมแต่ละราย โดยอาจแบ่งตามความร้ายแรงแห่งพฤติกรรมที่กระทำผิดและความเสียหายที่เกิดจากการกระทำ เช่น

- โทษชั้นที่ 1 เป็นกรณีที่ไม่เกิดความเสียหายแก่รัฐ หรือ เกิดความเสียหายแก่รัฐเพียงเล็กน้อย ต้องรับโทษตั้งแต่ 3,000 - 6,000 บาท แต่ไม่เกินเงินเดือนที่ได้รับขณะกระทำผิดจำนวน 3 เดือน

- โทษชั้นที่ 2 เป็นกรณีที่เกิดความเสียหายแก่รัฐทั่วไป ต้องรับโทษตั้งแต่ 5,000 - 10,000 บาท แต่ไม่เกินเงินเดือนที่ได้รับ ขณะกระทำผิดจำนวน 6 เดือน

- โทษชั้นที่ 3 เป็นกรณีที่เกิดความเสียหายแก่รัฐเป็นจำนวนมาก ต้องรับโทษตั้งแต่ 10,000 - 20,000 บาท แต่ไม่เกินเงินเดือนที่ได้รับขณะกระทำผิดจำนวน 12 เดือน เป็นต้น

ทั้งนี้ อัตราค่าปรับที่ผู้วิจัยอ้างอิงไว้เป็นเพียงตัวอย่างเท่านั้น สำหรับอัตราค่าปรับที่แน่นอน ควรต้องได้รับการศึกษาวิเคราะห์จากนักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญ เช่น ด้านเศรษฐศาสตร์ ด้านนิติศาสตร์ ด้านสังคมศาสตร์ รวมถึงด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างละเอียดถี่ถ้วนอีกครั้ง

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นควรให้แก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 98 เป็นดังนี้

มาตรา 98 บัญญัติว่า ความผิดวินัยการเงินการคลัง มีอัตราโทษปรับทางปกครอง 3 ชั้น ดังต่อไปนี้

(1) โทษปรับทางปกครองชั้นที่ 1 โทษปรับตั้งแต่สามพันบาทถึงหกพันบาท แต่ไม่เกินเงินเดือนที่ได้รับขณะกระทำผิดสามเดือน

(2) โทษปรับทางปกครองชั้นที่ 2 โทษปรับตั้งแต่ห้าพันบาทถึงหนึ่งหมื่นบาท แต่ไม่เกินเงินเดือนที่ได้รับ ขณะกระทำผิดหกเดือน

(3) โทษปรับทางปกครองชั้นที่ 3 โทษปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงสองหมื่นบาท แต่ไม่เกินเงินเดือน ที่ได้รับขณะกระทำผิดสิบสองเดือน

ในการลงโทษปรับทางปกครอง ให้ผู้ถูกลงโทษชำระค่าปรับเป็นเงินต่อสำนักงาน ตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในคำวินิจฉัยและให้สำนักงานแจ้งคำวินิจฉัยให้หน่วยงานที่สังกัดทราบ ด้วย เว้นแต่เป็นกรณีที่ผู้ถูกลงโทษพ้นจากสถานะความเป็นเจ้าหน้าที่รัฐแล้ว

ในการพิจารณาโทษปรับทางปกครองตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการวินัย การเงินการคลังคำนึงถึงความร้ายแรงแห่งพฤติกรรมที่กระทำผิดและความเสียหายที่เกิดจากการ กระทำนั้น ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการวินัยการเงินการคลังกำหนด

ทั้งนี้ เห็นควรให้แก้ไขระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการพิจารณา วินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562 ข้อ 42 ให้มีเนื้อความเช่นเดียวกับพระราช บัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 98 ด้วย