



## ปัญหาการควบคุมตรวจสอบ “ประชานิยม” ในประเทศไทย

โดย

นายอานันท์ กระบวนศรี

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

นิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขากฎหมายมหาชน

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปีการศึกษา 2558

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

# ปัญหาการควบคุมตรวจสอบ “ประชานิยม” ในประเทศไทย

โดย

นายอานันท์ กระจบวงศรี



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

นิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขากฎหมายมหาชน

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปีการศึกษา 2558

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์



PROBLEMS ON THE CONTROL OF “POPULISM” IN THAILAND

BY

MR. ANAN KRABUANSRI



A THESIS SUBMITTED IN PARTAIL OF THE REQUIRMENTS  
FOR THE DEGREE OF MASTER OF LAWS  
PUBLIC LAW  
FACULTY OF LAW  
THAMMASAT UNIVERSITY  
ACADEMIC YEAR 2015  
COPYRIGHT OF THAMMASAT UNIVERSITY

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะนิติศาสตร์

วิทยานิพนธ์

ของ

นายอานันท์ กระบวนศรี

เรื่อง

ปัญหาการควบคุมตรวจสอบ “ประชานิยม” ในประเทศไทย

ได้รับการตรวจสอบและอนุมัติ ให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร  
นิติศาสตรมหาบัณฑิต

เมื่อ วันที่ 11 สิงหาคม พ.ศ. 2559

ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

(ศาสตราจารย์ ดร.สุรพล นิติไกรพจน์)

กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุปรียา แก้วละเอียด)

กรรมการสอบวิทยานิพนธ์

(ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.ปรีชา สุวรรณทัต)

กรรมการสอบวิทยานิพนธ์

(ดร.สุกัญญา หอมชื่นชม)

คณบดี

(ศาสตราจารย์ ดร.อุดม รัฐอมฤต)

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหาการควบคุมตรวจสอบ “ประชานิยม” ในประเทศไทย
ชื่อผู้เขียน	นายอานันท์ กระบวนศรี
ชื่อปริญญา	นิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชา/คณะ/มหาวิทยาลัย	กฎหมายมหาชน นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สุปรียา แก้วละเอียด
ปีการศึกษา	2558

### บทคัดย่อ

ในปัจจุบัน “ประชานิยม (Populism)” ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารราชการแผ่นดินอย่างแพร่หลาย เนื่องจากการดำเนินนโยบายที่สร้างความพึงพอใจให้กับประชาชน ไม่ว่าจะเป็นการสร้างหลักประกันสิทธิขั้นพื้นฐาน การสร้างความเข้มแข็งในการประกอบอาชีพ การบรรเทาภาระค่าใช้จ่ายในชีวิตประจำวันของประชาชน ทำให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ที่ดี รัฐบาลทุกรัฐบาลจึงได้ดำเนินนโยบายประชานิยมมาอย่างต่อเนื่องตลอดระยะเวลาที่ผ่านมานี้ อย่างไรก็ตาม การดำเนินนโยบายประชานิยมอย่างไร้ความรับผิดชอบ หวังเพียงแต่ผลประโยชน์ทางการเมืองโดยปราศจากการคำนึงต้นทุนหรือค่าเสียโอกาสที่เกิดขึ้น นอกจากจะไม่ได้ช่วยให้คุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนดีขึ้น ยังเป็นการสร้างปัญหาในระยะยาว ทำให้ความเหลื่อมล้ำทางสังคมขยายตัวเพิ่มขึ้น และทำให้เกิดความเสี่ยงหรือภาระทางการคลังอย่างมหาศาล นำไปสู่วิกฤติทางเศรษฐกิจของประเทศเหมือนอย่างที่เคยเกิดขึ้นในประเทศแถบละตินอเมริกาและหลายประเทศในทวีปยุโรป การดำเนินนโยบายประชานิยมของรัฐบาลจึงต้องถูกควบคุมตรวจสอบภายใต้กรอบวินัยทางการคลังเพื่อป้องกันมิให้ประเทศไทยประสบกับหายนะทางการคลังในระยะยาว อย่างไรก็ตาม ระบบการควบคุมตรวจสอบของประเทศไทยในปัจจุบันยังประสบกับปัญหาและข้อจำกัดหลายประการ

ประการที่หนึ่ง การควบคุมตรวจสอบโดยรัฐสภาไม่สามารถควบคุมตรวจสอบในทางการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากสมาชิกรัฐสภาไม่สามารถรับทราบต้นทุนที่แท้จริงในการดำเนินโครงการประชานิยมของรัฐบาล และไม่มีหน่วยงานวิเคราะห์ข้อมูลที่เข้มแข็งในการสนับสนุนการทำงานของรัฐบาล ประกอบกับระบบกฎหมายการคลังของไทยยังไม่เอื้ออำนวยต่อการควบคุมตรวจสอบการใช้เครื่องมือทางการคลังประเภทต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน มาตรการทางภาษี หรือการก่อหนี้สาธารณะเพื่อสนองต่อนโยบายประชานิยมของรัฐบาล ทำให้รัฐสภาไม่สามารถควบคุมตรวจสอบนโยบายและการดำเนินการตามนโยบายประชานิยมของรัฐบาลได้อย่างแท้จริง

ประการที่สอง การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ ไม่สามารถควบคุมตรวจสอบความคุ้มค่าของนโยบายและเครื่องมือทางการคลังที่รัฐบาลใช้ในการดำเนินการตามนโยบายประชานิยม จึงทำให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความกฎหมายขยายขอบเขตอำนาจของตนเอง ใช้อำนาจก้าวล่วงเข้าไปควบคุมตรวจสอบความคุ้มค่าของเครื่องมือทางการคลังที่รัฐบาลใช้ในการดำเนินโครงการ

ประชานิยม รวมถึงการกำหนดเขตอำนาจของศาลปกครองในการควบคุมตรวจสอบเครื่องมือทางการคลังที่สัมพันธ์ต่อการกระทบกระเทือนกับเรื่องในทางนโยบายซึ่งเป็นเรื่องที่รัฐบาลต้องรับผิดชอบในทางการเมือง อันเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักแบ่งแยกอำนาจอันหลักการพื้นฐานสำคัญของประเทศที่ปกครองในระบบเสรีประชาธิปไตย

ประการที่สาม การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ตีความกฎหมายขยายอำนาจของตนเข้าไปควบคุมตรวจสอบความคุ้มค่าในการดำเนินโครงการประชานิยมของรัฐบาลในคดีอาญา ซึ่งเป็นเรื่องทางการเมืองที่รัฐบาลจะต้องรับผิดชอบต่อประชาชน เป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักการพื้นฐานในระบบเสรีประชาธิปไตย นอกจากนี้ กฎหมายที่ให้อำนาจในการควบคุมตรวจสอบวินัยทางงบประมาณและการคลังยังไม่ครอบคลุมถึงผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมือง ทำให้ไม่สามารถลงโทษปรับทางปกครองแก่ข้าราชการทางการเมืองผู้เกี่ยวข้องกับการประชานิยมที่ขัดต่อวินัยทางงบประมาณและการคลัง แม้ว่าบุคคลดังกล่าวอาจจะมีการกระทำที่มีสถานะเป็นการกระทำในทางปกครองเช่นเดียวกับข้าราชการประจำก็ตาม

จากสภาพปัญหาดังกล่าว ผู้เขียนจึงได้มีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายเพื่อสนับสนุนให้องค์กรควบคุมตรวจสอบสามารถควบคุมตรวจสอบ “ประชานิยม” ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับหลักการปกครองพื้นฐานในระบบเสรีประชาธิปไตย ดังนี้

ประการที่หนึ่ง กำหนดให้คณะรัฐมนตรีแจ้งข้อมูลทางการคลังของนโยบายประชานิยมและยกระดับหน่วยงานอิสระทางการคลังที่ทำหน้าที่ในการวิเคราะห์ข้อมูลสนับสนุนการทำงานของรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภาสามารถรับทราบต้นทุนที่แท้จริงของนโยบายประชานิยมของรัฐบาล และนำระบบงบประมาณสองขามาใช้ในประเทศไทย พร้อมกับรับรองหลักความยินยอมทางภาษีในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ รวมถึงการบัญญัตินิยามของ “เงินแผ่นดิน” ให้มีความแน่นอนชัดเจน และแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้รัฐสภามีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบเงินนอกงบประมาณ เพื่อให้รัฐสภาสามารถควบคุมตรวจสอบนโยบายประชานิยมและการใช้เครื่องมือทางการคลังในการดำเนินโครงการประชานิยมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ประการที่สอง กำหนดบทบัญญัติทางการคลังในรัฐธรรมนูญ และกำหนดขอบเขตอำนาจศาลปกครองในทางการคลังให้มีความแน่นอนและชัดเจน เพื่อให้องค์กรศาลใช้อำนาจตุลาการในการควบคุมตรวจสอบการใช้เครื่องมือทางการคลังในการดำเนินโครงการประชานิยมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักนิติรัฐ และหลักประชาธิปไตย

ประการที่สาม คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะต้องมีความยับยั้งชั่งใจในการใช้อำนาจในการควบคุมตรวจสอบการใช้เครื่องมือทางการคลังในการดำเนินโครงการประชานิยมในคดีอาญา และกำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินสามารถควบคุมตรวจสอบการกระทำของข้าราชการการเมืองที่มีสถานะเป็นการกระทำทางปกครอง เพื่อให้องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญสามารถควบคุมตรวจสอบการใช้เครื่องมือทางการคลังในการดำเนินโครงการประชานิยมได้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับหลักการปกครองพื้นฐานในระบบเสรีประชาธิปไตย

คำสำคัญ: ประชาชน, กรอบวินัยทางการคลัง, เสรีประชาธิปไตย, นโยบายการคลัง



Thesis Title	PROBLEMS ON THE CONTROL OF “POPULISM” IN THAILAND
Author	Mr. Anan Krabuansri
Degree	Master of Laws
Department/Faculty/University	Public Law Law Thammasat University
Thesis Advisor	Assistant Professor Supreeya Kaewla-iad, Ph.D.
Academic Year	2014

### ABSTRACT

In Thailand, “Populism” policies such as guarantee of basic rights, building job security, and reducing routine expenses, satisfy citizens. However, Populism irresponsibly used to win votes regardless of cost may increase social disparity and cause massive fiscal burden. This lead to economic crises Latin America and Europe. To avoid fiscal crises, Populism implementation must be scrutinized to ensure compliance with budgetary discipline. Policy review in Thailand includes several loopholes, such as inefficient review by Parliament due to ignorance of actual costs. This results from lack of institutional responsibility for cost-benefit analyses of fiscal policy in Parliament. Thai public finance law does not provide enough instruments for checking and controlling public finance management of public expenditure, taxation, or public debt. Judicial review of Populism cost-and-benefit along with public finance instruments used to implement them, has not been established in ordinary court. The Constitutional Court extends jurisdiction over such cases. Administrative Courts are entrusted to examine Populism value and implementation. Sometimes seen as encroaching upon executive power, this may violate separation of powers principles. Independent organizations under the constitution, such as the National Counter Corruption Commission, broadened their power to determine Populism unworthiness by criminal, rather than political, procedure. This does not conform with democratic principles. Administrative fines prescribed by law on budgetary discipline are only enforced on government civil servants, not elected officials involved in Populism.

To promote efficient legal measures for controlling populist policies, it is suggested by the writer that,



First, Council of ministers should be assigned to inform the parliament of means by which the populist policies are financed and fiscal policies independent analysts should be established within the parliament to help determine costs-and-benefits of such policies. It is suggested that the law on budgetary discipline should impose to “Comprehensive Budget”. Furthermore, the constitution should guarantee “The Principle of Consent” and clarify the definition of “Public expenditure”. Also the budgetary discipline law needs to be revised empowering the parliament to review expenditures not in the budgetary act.

Second, fiscal provisions should be enacted within the constitution and the administrative court jurisdiction over fiscal policies should be promoted in order that financing measures used in populist policies implementation can be reviewed by the judicial branch in accordance with the separation of powers, the rule of law and democracy principles.

Third, it requires self-restraint from the National Counter Corruption Commission to act within its power when reviewing populist policies in criminal procedure. The state audit commission should be entrusted with the task of controlling elected officials when performing tasks of public administration hence the implementation and financing measures of populist policies can be adequately reviewed in conformity with democracy principles.

**Keywords:** Populism, Fiscal Discipline, Democratic, Fiscal Policy

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์เล่มนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี โดยได้รับความกรุณาและคำชี้แนะที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งจากกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ทุกท่าน ผู้เขียนขอขอบพระคุณศาสตราจารย์ ดร.สุรพล นิติไกรพจน์ ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.ปรีชา สุวรรณทัต และ ดร.สุกัญญา หอมชื่นชม กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ที่ให้ความกรุณาสละเวลามาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ โดยเฉพาะผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุปรียา แก้วละเอียด กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ที่กรุณาให้คำปรึกษา แนะนำ และให้ข้อคิดที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งสำหรับการจัดทำวิทยานิพนธ์ ตลอดจนการแก้ไขปัญหาข้อบกพร่องต่าง ๆ จนทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จไปได้โดยสมบูรณ์

ผู้เขียนขอขอบพระคุณคณาจารย์คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ทุกท่าน ที่ได้ถ่ายทอดความรู้และประสบการณ์ต่าง ๆ ในการศึกษาและจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขอขอบพระคุณรองศาสตราจารย์ สมยศ เชื้อไทย ที่กรุณาให้คำแนะนำในการค้นหาความหมายของคำว่า “ประชานิยม” ในทางปรัชญา และการนำมาปรับใช้กับบริบทของสังคมไทย ในวิชานิติปรัชญา ขอขอบพระคุณศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.ประชุม โฉมฉาย ศาสตราจารย์ ดร.อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป และ ดร.กฤษณ์ วสินนท์ ที่กรุณาให้ความรู้ในวิชากฎหมายการคลังชั้นสูง ทำให้ผู้เขียนเข้าใจความหมายและความสำคัญของกรอบวินัยทางการคลัง ขอขอบพระคุณรองศาสตราจารย์ ดร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปิยบุตร แสงกนกกุล และ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ชีระ สุธีวรังกูร ที่กรุณาให้ความรู้ในวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญชั้นสูง กฎหมายปกครองชั้นสูง และบัณฑิตสัมมนา ทำให้ผู้เขียนเข้าใจความหมายและความสำคัญของหลักนิติรัฐและหลักประชาธิปไตย รวมตลอดถึงคำปรึกษา แนะนำ และให้ข้อคิดที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งสำหรับการจัดทำวิทยานิพนธ์

ผู้เขียนขอขอบพระคุณรองศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ วัลโยธย ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด แผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณในศาลปกครองสูงสุด และท่าน พลต. ศักดิ์โสภณกุล ที่ปรึกษาสำนักงบประมาณ ที่กรุณาให้สัมภาษณ์ประกอบการจัดทำวิทยานิพนธ์ และขอขอบพระคุณ พี่ยุท ยุทธนา สาโยชนกร พี่หม่อม วนิดา ดิษริยะกุล แห่งสำนักงบประมาณ ที่กรุณาให้ความรู้เกี่ยวกับวิธีการงบประมาณในทางปฏิบัติ รวมตลอดถึงข้อมูลที่สำคัญสำหรับการค้นคว้าจัดทำวิทยานิพนธ์

ผู้เขียนขอขอบพระคุณคณะนิติศาสตร์ มหาลัยธรรมศาสตร์ที่ให้โอกาสทางการศึกษาแก่ผู้เขียนตั้งแต่ระดับปริญญาตรีจนถึงระดับปริญญาโท โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้ทุนการศึกษาในปี การศึกษา 2557 ขอขอบพระคุณผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วีรวัดน์ จันทโชติ ที่มอบหมายงานผู้ช่วยอาจารย์ให้แก่ผู้เขียน และขอขอบคุณพี่ ๆ เจ้าหน้าที่บัณฑิตศึกษา พี่ปู พี่เก่ง พี่เอก พี่ออน และพี่ ๆ คนอื่น ๆ ที่ให้ความช่วยเหลือในเรื่องเกี่ยวกับการศึกษา การขอทุนการศึกษา และการทำวิทยานิพนธ์

ผู้เขียนขอขอบพระคุณพี่เอ็ม อภิสิตี พันธุ์ไว และพี่ก๊ก ทศรินทร์ ฟ่ำภิญโญ สำหรับทุนการศึกษาในสถานการณ์ที่ยากลำบาก ขอขอบคุณแจ๊ค เตชชัฐ บัวคง ที่ช่วยพิสูจน์อักษร ขอขอบคุณ แพร พิชชาพร สุทธิรอด (Prae The Tower) ที่ช่วยเหลือเรื่องบทความภาษาอังกฤษ ขอขอบคุณ จุน จุฑามาศ พวงภู่ ที่ช่วยเหลือเรื่องระเบียบวิจัยต่าง ๆ และขอขอบคุณมิตรภาพที่ได้รับจากพี่ ๆ

เพื่อน ๆ ร่วมชะตากรรมในระดับปริญญาโททุกท่าน โดยเฉพาะเพื่อน ๆ ที่ห้อยติดตามกันมาจาก ลำปาง รวมตลอดถึง “มิตรสหาย” ทั้งหลายที่ผู้เขียนไม่ได้เอ่ยนามไว้ ณ โอกาสนี้

ผู้เขียนขอขอบคุณก๊ฟ พรรณวิภา จิตโตภาส ผู้เป็นทั้งร่างกายและแรงใจของผู้เขียน ให้อุดหนุนฟันฝ่าอุปสรรคขวากหนามนานับประการตลอดระยะเวลาสองปี ขอขอบคุณพี่ตูน บอดี้แสลม ที่คอย ย้ำเตือนอยู่เสมอว่า “ชีวิตมันต้องเดินตามหาความฝัน ทกล้มคลุกคลานเท่าไร มันจะไปจบที่ตรงไหน แต่จะยังงี้ก็ต้องไปให้ถึง ที่สุดหากมันจะไม่คุ้ม แต่มันก็ดีที่อย่างน้อยได้จดจำว่าครั้งหนึ่งเคยก้าวไป แค่คนที่เชื่อในความฝัน จะเหน็ดจะเหนื่อยก็ยังคงเดินไปต่อไป” เหนือสิ่งอื่นใด ผู้เขียนขอกราบ ขอบพระคุณ และขอน้อมระลึกถึงพระคุณบิดามารดา และครอบครัวที่ให้ความรัก ความห่วงใย และ กำลังใจที่ดี รวมทั้งให้คำปรึกษาและให้การสนับสนุนมาโดยตลอด และขอโทษที่ไม่ได้ดูแลเอาใจใส่ อย่างที่บุตรที่ดีพึงกระทำในช่วงเวลาดังกล่าว (คุณปู่ คุณยาย คุณลุง ครับ ผมทำได้แล้วนะครับ)

หากผลการศึกษารั้งนี้มีข้อบกพร่องประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้และขออภัยเป็นอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้ หากมีประโยชน์ เกิดคุณค่าในทางวิชาการ ผู้เขียนขอยกความดีทั้งหมดให้กับ อาจารย์ทุกท่านที่ประสาทวิชาให้แก่ผู้เขียน ผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่าการศึกษานี้จะก่อให้เกิดความรู้ ความเข้าใจ ความหมาย ความสำคัญ และตระหนักถึงปัญหาที่เกิดจาก “ประชานิยม” มากยิ่งขึ้น เพื่อให้สามารถควบคุมตรวจสอบ “ประชานิยม” ภายใต้กรอบวินัยทางคลัง อย่างสอดคล้องกับ หลักการพื้นฐานในระบบอบเสรีประชาธิปไตย

นายอานันท์ กระบวนศรี

## สารบัญ

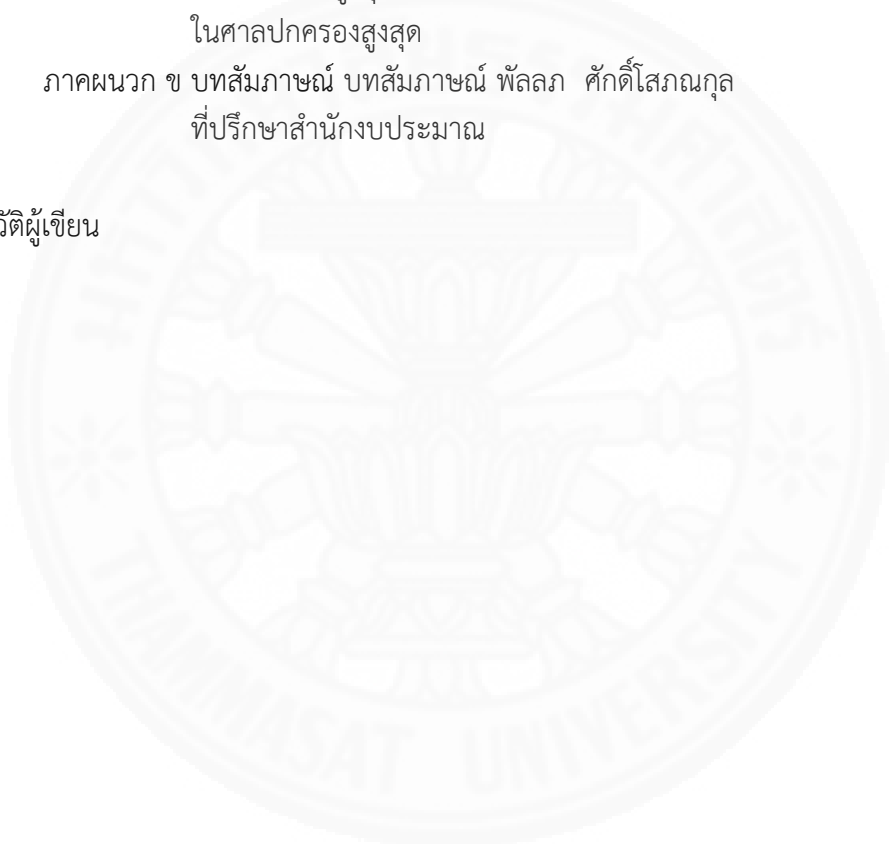
	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	(1)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	(4)
กิตติกรรมประกาศ	(6)
บทที่ 1 บทนำ	1
1 ความเป็นมาและความสำคัญ	1
2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	4
3 สมมติฐานในการศึกษา	5
4 ขอบเขตการศึกษา	5
5 วิธีการศึกษา	6
6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	6
บทที่ 2 ข้อความคิดว่าด้วย “ประชานิยม”	8
1 ความหมายและลักษณะของประชานิยม	9
1.1 ความหมายของประชานิยม	9
1.1.1 ประวัติศาสตร์ข้อความคิด	9
1.1.1.1 การเกิดขึ้นของคำว่า “Populism”	10
1.1.1.2 การนำคำว่า “Populism” เข้าสู่ประเทศไทย	16
1.1.2 ความหมายของประชานิยม	18
1.1.2.1 ความหมายอย่างกว้าง	16
1.1.2.2 ความหมายอย่างแคบ	22
1.2. ลักษณะของประชานิยม	24
1.2.1. ข้อพิจารณาในการดำเนินนโยบายประชานิยม	24
1.2.1.1 การแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคม	25
1.2.1.2 การยกระดับคุณภาพชีวิต	26
1.2.1.3 การกำหนดระยะเวลาที่หวังผล	31
1.2.1.4 การรักษากรอบวินัยทางการคลัง	32
1.2.2 รูปแบบของประชานิยม	36
1.2.2.1 รายได้สาธารณะ	36

1.2.2.2	รายชื่อสาธารณณะ	37
1.2.2.3	หนังสือสาธารณณะ	40
2.	การดำเนินนโยบายประชานิยม	42
2.1	ประชานิยมในต่างประเทศ	42
2.1.1	ประเทศอาร์เจนตินา	42
2.1.1.1	ที่มาของการดำเนินนโยบายประชานิยม	42
2.1.1.2	ลักษณะของประชานิยม	42
2.1.1.3	ผลของการใช้นโยบายประชานิยม	43
2.1.2	ประเทศกรีซ	45
2.1.2.1	ที่มาของการดำเนินนโยบายประชานิยม	45
2.1.2.2	ลักษณะของประชานิยม	46
2.1.2.3	ผลของการใช้นโยบายประชานิยม	47
2.2.	ประชานิยมในประเทศไทย	48
2.2.1	ที่มาของการดำเนินนโยบายประชานิยม	48
2.2.2	ลักษณะของประชานิยม	53
2.2.3	ผลของการใช้นโยบายประชานิยม	58
3.	ผลกระทบของประชานิยม	60
3.1	ข้อดีของประชานิยม	60
3.2	ข้อเสียของประชานิยม	62
4.	สถานะทางกฎหมายของประชานิยม	67
4.1	นโยบายประชานิยม	68
4.2	การดำเนินการตามนโยบายประชานิยม	71
บทที่ 3 ระบบการควบคุมตรวจสอบ “ประชานิยม” ในประเทศไทย		74
1.	หลักการพื้นฐานของการควบคุมตรวจสอบ	75
1.1	หลักการพื้นฐานทางการเมือง	75
1.1.1	หลักนิติรัฐ	75
1.1.2	หลักแบ่งแยกอำนาจ	76
1.1.3	หลักประชาธิปไตย	81
1.2	หลักการพื้นฐานทางการคลัง	83
1.2.1	หลักความยินยอมในทางภาษี	87
1.2.2	หลักทั่วไปทางงบประมาณ	89
1.2.3	หลักการก่อกำหนดกรอบความยั่งยืนทางการคลัง	98
2.	องค์กรควบคุมตรวจสอบ “ประชานิยม”	100
2.1	การควบคุมตรวจสอบ “ประชานิยม” โดยรัฐสภา	100

2.1.1 การพิจารณาอนุมัติกฎหมาย	100
2.1.2 การควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน	102
2.1.2.1 การแถลงนโยบายต่อรัฐสภา	102
2.1.2.2 การตั้งกระทู้ถาม	102
2.1.2.3 การเปิดอภิปรายทั่วไป	103
2.1.2.4 การให้ความเห็นชอบในเรื่องสำคัญ	106
2.1.2.5 การเสนอญัตติ	107
2.1.2.6 การตั้งกรรมาธิการ	108
2.1.2.7 อำนาจหน้าที่ในการสรรหาและถอดถอนบุคคลในองค์กรต่าง ๆ	109
2.2 การควบคุมตรวจสอบ “ประชานิยม” โดยองค์กรตุลาการ	110
2.2.1 ศาลรัฐธรรมนูญ	110
2.2.2 ศาลปกครอง	111
2.2.3 ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง	114
2.3 การควบคุมตรวจสอบ “ประชานิยม” โดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ	116
2.3.1 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ	116
2.3.2 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน	122
บทที่ 4 ปัญหาของระบบการควบคุมตรวจสอบ “ประชานิยม” ในประเทศไทย	131
1. ปัญหาของการควบคุมตรวจสอบ “ประชานิยม” โดยรัฐสภา	132
1.1 การเข้าถึงข้อมูลของสมาชิกรัฐสภา	132
1.1.1 รัฐสภาไม่ทราบข้อมูลเกี่ยวกับต้นทุนที่แท้จริงของโครงการประชานิยม	132
1.1.2 รัฐสภาขาดหน่วยวิเคราะห์ข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ	133
1.2 การควบคุมตรวจสอบการดำเนินการตามนโยบายประชานิยมผ่านเครื่องมือทางการคลัง	139
1.2.1 เครื่องมือทางการคลังประเภทรายได้สาธารณะ	139
1.2.1.1 รัฐสภาไม่สามารถพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายได้ประจำปี	139
1.2.1.2 รัฐสภาไม่สามารถควบคุมตรวจสอบกฎหมายลำดับรองทางภาษีที่ฝ่ายบริหารตราขึ้นในระหว่างปีงบประมาณ	161
1.2.2 เครื่องมือทางการคลังประเภทรายจ่ายสาธารณะ	168
1.2.2.1 ความไม่แน่นอนชัดเจนในความหมายของ “เงินแผ่นดิน” ตามรัฐธรรมนูญ	168
1.2.2.2 รัฐสภาไม่สามารถควบคุมตรวจสอบการใช้นอกงบประมาณได้อย่างทั่วถึง	176
2. ปัญหาของการควบคุมตรวจสอบ “ประชานิยม” โดยองค์กรตุลาการ	179
2.1 ศาลรัฐธรรมนูญใช้อำนาจควบคุมตรวจสอบความคุ้มค่าในการตรากฎหมาย	179

	(11)
2.2 การให้อำนาจศาลปกครองในการควบคุมตรวจสอบความคุ้มค่าในการจ่าย เงินแผ่นดิน	186
3. ปัญหาของการควบคุมตรวจสอบ “ประชานิยม” โดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ	190
3.1 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติใช้อำนาจควบคุม ตรวจสอบความคุ้มค่าในการดำเนินโครงการของรัฐบาลในคดีอาญา	190
3.2 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไม่สามารถควบคุมตรวจสอบวินัย ทางการคลังและงบประมาณของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง	193
 บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	 196
1. บทสรุป	196
2. ข้อเสนอแนะ	200
2.1 แนวทางแก้ไขปัญหาของการควบคุมตรวจสอบ “ประชานิยม” โดยรัฐสภา	200
2.1.1 การให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับนโยบายเพื่อประกอบการตัดสินใจ	200
2.1.1.1 การกำหนดให้คณะรัฐมนตรีแจ้งข้อมูลทางการคลังของ นโยบายประชานิยม	200
2.1.1.2 การจัดตั้งหน่วยงานอิสระทางการคลัง	202
2.1.2 การควบคุมตรวจสอบการดำเนินการตามนโยบายประชานิยมผ่าน เครื่องมือทางการคลัง	208
2.1.2.1 เครื่องมือทางการคลังประเภทรายได้สาธารณะ	208
1) การนำระบบงบประมาณสองขามาใช้ในประเทศไทย	208
2) การรับรองหลักความยินยอมทางภาษีในรัฐธรรมนูญหรือ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ	211
2.1.2.2 เครื่องมือทางการคลังประเภทรายจ่ายสาธารณะ	213
1) การบัญญัตินิยามของ “เงินแผ่นดิน”	213
2) การกำหนดให้รัฐสภามีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบเงินนอก งบประมาณ	225
2.2 แนวทางแก้ไขปัญหาของการควบคุมตรวจสอบ “ประชานิยม” โดย องค์กรตุลาการ	235
2.2.1 การกำหนดบทบัญญัติทางการคลังในรัฐธรรมนูญที่แน่นอนและชัดเจน	235
2.2.2 การกำหนดขอบเขตอำนาจศาลปกครองในทางการคลังที่แน่นอน และชัดเจน	239
2.3 แนวทางแก้ไขปัญหาของการควบคุมตรวจสอบ “ประชานิยม” โดยองค์กรอิสระ	246
2.3.1 การจำกัดอำนาจตนเองของคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ	246
2.3.2 การกำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินสามารถควบคุม	

	ตรวจสอบการกระทำของข้าราชการการเมืองที่มีสถานะเป็นการกระทำ ทางปกครอง	249
รายการอ้างอิง		251
ภาคผนวก		
	ภาคผนวก ก บทสัมภาษณ์ รองศาสตราจารย์ ดร. วิษณุ วรรณุญ ตุลาการหัวหน้าคณะ ศาลปกครองสูงสุด แผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณ ในศาลปกครองสูงสุด	271
	ภาคผนวก ข บทสัมภาษณ์ บทสัมภาษณ์ พัลลภ ศักดิ์โสภณกุล ที่ปรึกษาสำนักงบประมาณ	279
ประวัติผู้เขียน		284





## บทที่ 1 บทนำ

### 1. ความเป็นมาและความสำคัญ

ในปัจจุบัน “ประชานิยม (Populism)” เป็นวาทกรรมที่ใช้ในการต่อสู้ทางการเมือง โดยทั่วไปแล้วมักจะถูกใช้ในการสื่อความหมายในแง่ลบ เป็น “เครื่องมือ” ที่ฝ่ายต่อต้านหยิบยกขึ้นมา ใช้เพื่อโจมตีรัฐบาลหรือนักการเมืองฝ่ายตรงข้ามอยู่เสมอ แต่ในความเป็นจริงแล้ว ประชานิยมมีลักษณะ ที่มาและความหมายอย่างไร มีความสัมพันธ์และผลกระทบต่อการคลังและระบบเศรษฐกิจของประเทศอย่างไร ประเทศไทยเคยดำเนินนโยบายที่มีลักษณะเป็นประชานิยมหรือไม่ อย่างไร เพราะเหตุใด ก่อให้เกิดผลอย่างไร ประสบการณ์จากต่างประเทศสามารถนำมาปรับใช้กับประเทศไทย ได้หรือไม่ และจะสามารถควบคุมตรวจสอบ ป้องกันและแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการดำเนินนโยบายที่มีลักษณะเป็นประชานิยมอย่างไร เป็นปัญหาที่ผู้เขียนมีความสนใจและต้องการศึกษาหาคำตอบ เพื่อไม่ให้ประเทศไทยประสบกับปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากประชานิยมหรือปัญหาที่เกิดจากการระบบการควบคุมตรวจสอบประชานิยมอย่างไม่มีประสิทธิภาพและไม่เป็นธรรม

ความหมายของประชานิยมเป็นปัญหาที่สำคัญซึ่งยังไม่มีคำนิยามหรือคำจำกัดความที่ชัดเจนแน่นอนในปัจจุบัน และเป็นนโยบายทางการเมืองที่มีลักษณะใด มีกี่ประเภท และมีข้อดีหรือข้อเสียอย่างไร และยังมีปัญหาในเรื่องของสถานะทางกฎหมายของประชานิยมทำให้เกิดความสับสนในระบบการควบคุมตรวจสอบประชานิยม ประชานิยมสามารถควบคุมตรวจสอบได้หรือไม่และจะควบคุมตรวจสอบความชอบของประชานิยมด้วยกฎหมายใด จะใช้วิธีการใดในการควบคุมตรวจสอบ วิธีการดังกล่าวสามารถควบคุมตรวจสอบการดำเนินนโยบายในลักษณะที่เป็นประชานิยมได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ และองค์กรใดควรมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบประชานิยม

จากการศึกษาประวัติศาสตร์ของต่างประเทศแล้วพบว่า ในหลายประเทศที่ได้ดำเนินนโยบายในลักษณะที่เป็นประชานิยม เช่น ประเทศในแถบละตินอเมริกา หรือ ประเทศในทวีปยุโรป ได้ประสบกับปัญหาทางการคลังเป็นอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นภาวะเงินเฟ้อ และหนี้สาธารณะซึ่งก่อให้เกิดภาระทางการคลังเป็นอย่างมาก การบิดเบือนกลไกตลาดทำให้เศรษฐกิจอ่อนแอและขาดเสถียรภาพทั้งในและต่างประเทศ เป็นการเปิดช่องทางให้มีการทุจริตหากปราศจากการควบคุมและตรวจสอบอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ การดำเนินนโยบายที่มีลักษณะเป็นประชานิยมอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ใช้ทรัพยากรโดยไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ นอกจากจะไม่ได้แก้ไขปัญหาค่าความเหลื่อมล้ำแล้ว ยังเป็นการเพิ่มระดับความเหลื่อมล้ำของคนในสังคมอีกด้วย เนื่องจากไม่ได้สร้างโอกาสแก่ประชาชนในการเข้าถึงทรัพยากรอย่างเท่าเทียมกัน แต่เป็นการให้เปล่าเพื่อการบริโภคโดยมุ่งสร้างความนิยมในทางการเมืองทำให้ประชาชนเสพติดนโยบายในลักษณะที่เป็นประชานิยม ทำให้ความสามารถในทางเศรษฐกิจลดลง ประชาชนไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้อย่างแท้จริง ต้องพึ่งพาอาศัยการช่วยเหลือจากภาครัฐ ทำให้รัฐมีรายจ่ายเพิ่มขึ้น ก่อให้เกิดภาระทางการคลังเป็นอย่างมาก

หากศึกษาและเข้าใจถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในต่างประเทศแล้วมองย้อนกลับมาพิจารณาถึงการดำเนินนโยบายของรัฐบาลไทยหลังจากประสบปัญหาวิกฤติทางการเงินในปี

พ.ศ. 2540 แล้ว จะพบว่าไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลจากพรรคไทยรักไทย (รวมถึงพรรคพลังประชาชน และพรรคเพื่อไทย) พรรคประชาธิปัตย์ หรือ รัฐบาลชั่วคราวที่มาจากพรรคประชาธิปัตย์แล้วแต่ดำเนินนโยบายในลักษณะที่เป็นประชานิยมเช่นเดียวกับประเทศที่ประสบปัญหาจากนโยบายดังกล่าวทั้งสิ้น ถึงแม้ว่าจะมีข้อดีอยู่บ้าง แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นตามมา คือ ภาระในทางการคลังที่ประเทศจะต้องแบกรับไปอีกหลายปี และมีความเสี่ยงที่ประเทศไทยอาจจะประสบกับปัญหากลายเป็นรัฐที่ล้มละลายเหมือนอย่างต่างประเทศได้

ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องตระหนักถึงปัญหาดังกล่าว โดยการศึกษา ระบบกฎหมายการคลังของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นจากประชานิยม โดยศึกษาถึงประสิทธิภาพในการตรวจสอบตามหลักวินัยทางการคลังที่ดี (Fiscal Discipline) ตั้งแต่หลักการพื้นฐานที่ปรากฏในกฎหมายระดับรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ และกฎหมายลำดับรองอื่น ๆ ว่ามีประสิทธิภาพในการตรวจสอบ และมีข้อจำกัดหรือไม่ อย่างไร และศึกษาถึงที่มาและโครงสร้างขององค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบนโยบายของพรรคการเมืองและรัฐบาลว่ามีประสิทธิภาพในการตรวจสอบ และมีความชอบธรรมในการตรวจสอบความชอบของนโยบายหรือไม่ อย่างไร

จากการศึกษาพบว่า การควบคุมตรวจสอบประชานิยมเพื่อป้องกันมิให้การดำเนินงานของรัฐบาลก่อให้เกิดความเสียหายหรือภาระในทางการคลังจนอาจเกิดเป็นวิกฤติทางเศรษฐกิจของประเทศ จำเป็นที่จะต้องควบคุมประชานิยมภายใต้กรอบวินัยทางการคลัง ซึ่งจำแนกออกเป็น 1) กรอบความยั่งยืนทางการคลัง (Fiscal Sustainable Framework) คือ เป็นกรอบในทางเศรษฐกิจ เป็นเรื่องเกี่ยวกับความยั่งยืนทางคลังตามตัวชี้วัดต่าง ๆ ซึ่งไม่มีสภาพบังคับในทางกฎหมาย เป็นการควบคุมตรวจสอบในทางการเมือง และ 2) กรอบในทางกฎหมาย คือ กรอบวินัยทางการเงินการคลังตามกฎหมายต่าง ๆ เรียกว่ากรอบวินัยทางการเงินการคลังที่กฎหมายบังคับ เป็นการควบคุมตรวจสอบในทางกฎหมาย อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาถึงระบบกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมตรวจสอบความชอบของประชานิยมที่ใช้บังคับในปัจจุบันนั้น เห็นได้ว่า มีข้อจำกัดและปัญหาที่สำคัญ 2 ประการ ได้แก่

(1) การควบคุมตรวจสอบตามกรอบความยั่งยืนทางการคลังเป็นเรื่องในทางเศรษฐศาสตร์ ซึ่งหากอธิบายโดยอาศัยถ้อยคำหรือภาษาในทางตำรากฎหมาย การควบคุมตรวจสอบตามกรอบความยั่งยืนทางการคลังย่อมเป็นการควบคุมตรวจสอบในทางการเมือง มิใช่กฎเกณฑ์ที่ใช้ในการควบคุมตรวจสอบในทางนิติศาสตร์ เนื่องจากเป็นเรื่องของความคุ้มค่าหรือความเหมาะสมซึ่งไม่สามารถใช้กฎเกณฑ์ในทางกฎหมายเข้ามาควบคุมตรวจสอบได้ องค์กรผู้มีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบในทางการเมืองได้แก่ รัฐสภา องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมตรวจสอบทางการเมือง และภาคประชาสังคม แต่รัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรหลักในการทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบทางการเมืองกลับเป็นองค์กรที่ขาดประสิทธิภาพ เนื่องจากสมาชิกรัฐสภาไม่สามารถรับทราบต้นทุนที่แท้จริงในการดำเนินโครงการประชานิยมของรัฐบาล และไม่มีหน่วยงานวิเคราะห์ข้อมูลสนับสนุนการควบคุมตรวจสอบทางการคลังของรัฐสภาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบกับระบบกฎหมายการคลังของไทยยังไม่เอื้ออำนวยต่อการควบคุมตรวจสอบการใช้เครื่องมือทางการคลังประเภทต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน มาตรการทางภาษี หรือการก่อหนี้

สาธารณะเพื่อสนองต่อนโยบายประชานิยมของรัฐบาล ทำให้รัฐสภาไม่สามารถควบคุมตรวจสอบนโยบายและการดำเนินการตามนโยบายประชานิยมของรัฐบาลได้อย่างแท้จริง

(2) การควบคุมตรวจสอบตามกรอบวินัยทางการเงินการคลังเป็นการควบคุมตรวจสอบในทางกฎหมาย โดยหลักแล้วอยู่ภายใต้อำนาจขององค์กรตุลาการ ไม่ว่าจะเป็นศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง แต่ด้วยความที่เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบในทางกฎหมาย ในทางหลักการ จึงไม่สามารถควบคุมตรวจสอบความคุ้มค่าหรือความเหมาะสมของเครื่องมือทางการคลังที่รัฐบาลใช้ในการปฏิบัติตามนโยบายประชานิยมได้ มีฉะนั้นแล้วองค์กรตุลาการจะกลายเป็นผู้บังคับบัญชาที่สามารถกำหนดนโยบาย และทิศทางการบริหารประเทศของฝ่ายบริหาร ดังนั้นองค์กรตุลาการจึงมีเพียงอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนด ซึ่งมักจะเป็นอำนาจควบคุมตรวจสอบในทางกระบวนการ หรือ การกระทำของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการโดยทุจริต นำมาซึ่งข้อเสียประการหนึ่ง คือ องค์กรตุลาการจึงไม่สามารถควบคุมตรวจสอบการกระทำใด ๆ ที่ไม่สอดคล้องกับกรอบความยั่งยืนทางการคลังซึ่งเป็นกรอบในทางเศรษฐศาสตร์อันอาจก่อให้เกิดความเสียหายในทางการคลังและระบบเศรษฐกิจของประเทศได้โดยตรง อย่างไรก็ตาม ด้วยข้อจำกัดดังกล่าว ในทางปฏิบัติจึงเกิดการตีความกฎหมาย ขยายขอบเขตเขตอำนาจของตนเองใช้อำนาจก้าวล่วงเข้าไปควบคุมตรวจสอบถึงความคุ้มค่าหรือความเหมาะสมของเครื่องมือทางการคลังที่รัฐบาลใช้ในการดำเนินนโยบายประชานิยม จึงเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักแบ่งแยกอำนาจอันหลักการพื้นฐานสำคัญของประเทศที่ปกครองในระบอบเสรีประชาธิปไตย

นอกจากนี้ การควบคุมตรวจสอบในทางกฎหมายยังสามารถกระทำได้โดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการตามนโยบายประชานิยม นั้น ได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งปรากฏปัญหาในเรื่องของการใช้การตีความกฎหมายในทางปฏิบัติ และกฎหมายที่ให้อำนาจในการควบคุมตรวจสอบ กล่าวคือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ใช้อำนาจเข้าไปควบคุมตรวจสอบถึงเรื่องความคุ้มค่าในการดำเนินโครงการประชานิยมของรัฐบาลในการจัดทำสำนวนเสนออัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีอาญาต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งเป็นการควบคุมตรวจสอบในทางการเมืองที่รัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาและประชาชน เป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักการพื้นฐานในระบอบเสรีประชาธิปไตย และกฎหมายที่ให้อำนาจคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการควบคุมตรวจสอบวินัยทางงบประมาณและการคลังไม่ครอบคลุมถึงผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมือง ทำให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไม่สามารถลงโทษปรับทางปกครองแก่ข้าราชการทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับโครงการประชานิยมซึ่งขัดต่อวินัยทางงบประมาณและการคลัง แม้ว่าบุคคลดังกล่าวอาจมีการกระทำที่มีสถานะเป็นการกระทำในทางปกครองที่สามารถถูกควบคุมตรวจสอบโดยอาศัยกรอบวินัยทางงบประมาณและการคลังซึ่งเป็นกฎหมายได้ในทางกฎหมายได้เช่นเดียวกับข้าราชการประจำ

วิทยานิพนธ์เล่มนี้จึงเป็นผลสรุปของการศึกษาที่มา ความหมาย ลักษณะของประชานิยม ตัวอย่างของการดำเนินนโยบายประชานิยม สถานะทางกฎหมายของประชานิยม เครื่องมือทางการคลังที่เกี่ยวข้องกับประชานิยม ระบบการควบคุมตรวจสอบประชานิยม ปัญหาของระบบการควบคุมตรวจสอบประชานิยมและแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งการควบคุมตรวจสอบ

ประชานิยมภายใต้กรอบความยั่งยืนทางการคลัง ซึ่งเป็นกฎเกณฑ์สำคัญที่ช่วยป้องกันมิให้ประเทศประสบกับปัญหาอันเกิดจากประชานิยม เพื่อให้ประเทศสามารถพัฒนาจัดสรรทรัพยากรได้ตามเจตจำนงของประชาชนโดยไม่ก่อให้เกิดความเสี่ยงหรือภาระทางการคลังในระยะยาว และเคารพต่อหลักการพื้นฐานของประเทศที่ปกครองในระบอบเสรีประชาธิปไตย

## 2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 1) ศึกษาประวัติความเป็นมา ความหมาย ประเภท ลักษณะ และข้อดี – ข้อเสียของประชานิยมทั้งในประเทศและต่างประเทศ
- 2) ศึกษาผลกระทบทางการเงินการคลังและระบบเศรษฐกิจที่เกิดจากการดำเนินนโยบายที่มีลักษณะเป็นประชานิยม
- 3) ศึกษา คืบคว้าและทำความเข้าใจถึงสถานะทางกฎหมายของประชานิยม
- 4) ศึกษาถึงหลักการพื้นฐานที่ใช้ในการควบคุมตรวจสอบประชานิยม ระบบกฎหมายที่ใช้บังคับในประเทศไทยในปัจจุบัน ข้อจำกัด ปัญหาและแนวทางป้องกันและแก้ไขปัญหา
- 5) ศึกษาหลักการพื้นฐานในทางกฎหมายมหาชน เพื่อพิจารณาว่าองค์กรใดมีประสิทธิภาพ ความอิสระ และมีความชอบธรรมในการควบคุมตรวจสอบประชานิยม
- 6) ศึกษาถึงปัญหาของการควบคุมตรวจสอบประชานิยมขององค์กรต่าง ๆ และเสนอแนะแนวทางป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าว

## 3. สมมติฐานในการศึกษา

ในปัจจุบัน ยังไม่มีมาตรการหรือกลไกในการควบคุมตรวจสอบ “ประชานิยม” ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากข้อจำกัดต่าง ๆ ขององค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมตรวจสอบ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาในเรื่องของความสามารถในการเข้าถึงต้นทุนที่แท้จริงของนโยบายประชานิยม ระบบกฎหมายการคลังที่ไม่ส่งเสริมให้สามารถควบคุมตรวจสอบการใช้เครื่องมือทางการคลังประเภทต่าง ๆ ในการดำเนินนโยบายประชานิยมได้อย่างมีประสิทธิภาพ เขตแดนหรือขอบเขตแห่งอำนาจในการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรของรัฐตามหลักเสรีประชาธิปไตย รวมตลอดจนถึงปัญหาที่เกิดจากการใช้การตีความกฎหมายที่ขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ ส่งผลให้นักการเมืองสามารถใช้ “ประชานิยม” เป็นเครื่องมือในการขึ้นสู่อำนาจได้อย่างอิสระ ในทางกลับกัน หากองค์กรควบคุมตรวจสอบใช้อำนาจโดยปราศจากความยับยั้งชั่งใจ ย่อมส่งผลกระทบต่อความสามารถในการตัดสินใจทางการเมืองของรัฐบาลอันอาจทำให้ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศหยุดชะงัก และก่อให้เกิดความเสียหายต่อสัมพันธภาพทางการเมืองระหว่างองค์กรของรัฐได้ ปัญหาดังกล่าวสามารถแก้ไขได้โดยการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมตรวจสอบนโยบายประชานิยมและการใช้เครื่องมือทางการคลังประเภทต่าง ๆ ในการดำเนินการตามนโยบายประชานิยมของรัฐบาล เพื่อให้รัฐสภา ศาล และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญสามารถควบคุมตรวจสอบ “ประชานิยม” ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

และมีความสามารถในการควบคุมตรวจสอบเครื่องมือทางการคลังต่าง ๆ ที่รัฐบาลใช้ในการดำเนินนโยบายได้อย่างแท้จริง

#### 4. ขอบเขตการศึกษา

1) ศึกษาถึงการปรากฏตัวของคำว่า “ประชานิยม” เพื่อค้นหาลักษณะ ที่มา ความหมาย วัตถุประสงค์ ประเภท ข้อดี - ข้อเสียของประชานิยม รวมถึงผลกระทบทางการคลังที่เกิดจากประชานิยม

2) ศึกษาถึงสถานะทางกฎหมายของประชานิยม และระบบการควบคุมตรวจสอบประชานิยมของประเทศไทยในปัจจุบัน รวมถึงปัญหาและวิธีการป้องกันและแก้ไขปัญหาขององค์กรควบคุมตรวจสอบประชานิยม

#### 5. วิธีการศึกษา

การศึกษานี้เป็นงานวิจัยโดยรวบรวมข้อมูลจาก

1) ตำรา งานวิจัย วิทยานิพนธ์ บทความทางวิชาการ หนังสือราชการ เอกสารประกอบการสัมมนา เอกสารอิเล็กทรอนิกส์ บทสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิในทางกฎหมาย โดยศึกษาจากเอกสารในประเทศไทยและเอกสารจากต่างประเทศ

2) กฎหมายที่เกี่ยวข้องได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับเสนอสภาพปฏิรูปแห่งชาติลงมติ) ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับลงประชามติ) พระราชบัญญัติการคลัง พ.ศ. 2491 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 พระราชบัญญัติบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 ร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ กฎหมายลำดับรอง และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

3) คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

4) เอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

โดยจะนำข้อมูลดังกล่าวมาศึกษา วิเคราะห์ เปรียบเทียบ เพื่อทำความเข้าใจความหมายของ “ประชานิยม” ระบบกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมตรวจสอบประชานิยมของประเทศไทย ข้อจำกัดของระบบการควบคุมตรวจสอบ ปัญหาที่เกิดขึ้นจากข้อจำกัดดังกล่าว และศึกษา วิเคราะห์ระบบกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมตรวจสอบประชานิยมของต่างประเทศ เพื่อนำมาปรับใช้ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างเหมาะสม มีประสิทธิภาพในทางการคลัง สอดคล้องกับหลักวินัยทางการเงินการคลังที่ดี และหลักการปกครองในระบอบเสรีประชาธิปไตย



## 6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1) เข้าใจถึงความหมาย ประวัติความเป็นมา ความสำคัญ ประเภท ลักษณะ และข้อดี - ข้อเสียของ “ประชานิยม” อย่างแท้จริง และเข้าใจถึงสภาพปัญหาทางการคลังในประเทศที่ประสบปัญหาจากการดำเนินนโยบายที่มีลักษณะเป็นประชานิยม เพื่อวิเคราะห์บทเรียนที่สามารถนำมาปรับใช้กับประเทศไทยและตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาที่อาจเกิดขึ้นกับประเทศไทยหากมีการนำประชานิยมมาใช้ในประเทศไทยอย่างไม่ถูกวิธี

2) ทำให้เข้าใจระบบกฎหมายของประเทศไทยที่ใช้ในการควบคุมตรวจสอบประชานิยมในปัจจุบันตามแนวคิดที่ว่าด้วยหลักวินัยทางการคลังที่ดี และทำให้เข้าใจถึงข้อจำกัดขององค์กรที่ทำหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบประชานิยมในประเทศไทย สภาพปัญหาที่เกิดขึ้น และแนวทางป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าว

3) ทำให้เข้าใจระบบกฎหมายของต่างประเทศที่สามารถแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นจากข้อจำกัดที่เกิดขึ้นในระบบกฎหมายไทย ว่ามีวิธีการป้องกันและแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายที่มีลักษณะเป็นประชานิยมอย่างไร มีประสิทธิภาพหรือไม่ และนำมาเปรียบเทียบกับระบบที่ใช้ควบคุมตรวจสอบนโยบายในลักษณะที่เป็นประชานิยมในประเทศไทย โดยศึกษาว่าวิธีการดังกล่าวสามารถนำมาประยุกต์ใช้กับบริบทของระบบกฎหมายไทยในปัจจุบันได้มากน้อยเพียงใด สอดคล้องกับหลักการปกครองของประเทศไทยหรือไม่ อย่างไร

## บทที่ 2

### ข้อคิดว่าด้วย “ประชานิยม”

“ประชานิยม” เป็นคำที่ถูกนำมาใช้อย่างแพร่หลายในปัจจุบัน นับตั้งแต่การเข้าสู่อำนาจของทักษิณ ชินวัตร ผ่านการนำเสนอนโยบายที่สร้างมิติใหม่ทางการเมืองที่ทำให้พรรคการเมืองต่าง ๆ หันมาต่อสู้เชิงนโยบาย แทนการอิงกับตัวบุคคลมากขึ้น ทำให้ทักษิณ ชินวัตรได้รับการสนับสนุนจากประชาชนอย่างท่วมท้น ในทางตรงกันข้าม ยิ่งก่อให้เกิดปรากฏการณ์ต่อต้านการบริหารประเทศของรัฐบาลอย่างมหาศาล เห็นได้ว่า “ประชานิยม” เป็นถ้อยคำที่มีความสำคัญทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมไทยในปัจจุบัน ดังนั้น ในการศึกษาข้อคิดว่าด้วย “ประชานิยม” จะเป็นการศึกษาว่า “ประชานิยม” มีความหมายอย่างไร มีประวัติความเป็นมาอย่างไร มีลักษณะและรูปแบบอย่างไร มีการดำเนินการอย่างไรทั้งในและต่างประเทศ ส่งผลกระทบต่อสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองอย่างไร และมีสถานะในทางกฎหมายอย่างไร



## 1. ความหมายและลักษณะของประชานิยม

### 1.1 ความหมายของ “ประชานิยม”

“ประชานิยม” มาจากคำภาษาอังกฤษว่า “Populism” ซึ่งมีรากศัพท์มาจากภาษาละตินอีกทีหนึ่งคือคำว่า “Populus” ซึ่งสามารถแปลได้ว่า “ประชาชน”<sup>1</sup> และเรียกกลุ่มคนที่สนับสนุน “Populism” ว่า “Populist”<sup>2</sup> คำว่า “Populism” ถูกนำมาใช้สื่อความหมายอย่างหลากหลาย ทั้งความหมายในทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม จนยากที่จะให้คำนิยามความหมายที่ชัดเจนแน่นอนได้ เนื่องจากมีนัยและบริบทที่ถูกนำมาใช้ที่แตกต่างกัน<sup>3</sup> “ประชานิยม” จึงเป็นรูปแบบหนึ่งของการใช้โวหารและการเมือง ที่มีความหมายคลุมเครือ เพราะมุ่งใช้ทำที่ทางการเมืองตอบสนองความต้องการทางสังคมซึ่งมีอยู่อย่างมากมายและแตกต่างกัน<sup>4</sup>

#### 1.1.1 ประวัติศาสตร์ข้อความคิด

ในปัจจุบัน หากกล่าวถึง “Populism” ก็แทบจะเป็นที่เข้าใจตรงกันว่าเป็นการกระทำของนักการเมืองที่มุ่งเอาใจประชาชนเพื่อมุ่งหวังผลประโยชน์ในทางการเมือง อย่างไรก็ตาม คำว่า “Populism” ไม่ได้มีลักษณะดังกล่าวมาแต่เริ่มแรก แต่ผ่านการต่อสู้เปลี่ยนแปลงช่วงชิงการให้ความหมายอย่างต่อเนื่อง

##### 1.1.1.1 การเกิดขึ้นของคำว่า “Populism”<sup>5</sup>

###### (1) รัสเซีย

<sup>1</sup> เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, ประชานิยม – นักบุญหรือคนบาป?, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : สวทกิจการพิมพ์, 2546), น.1 - 6.

<sup>2</sup> คำว่า “Populism” และ “Populist” ถูกนำมาใช้อย่างหลากหลายและสับสน บางครั้งมีการกล่าวถึง “Populist” ในฐานะของอุดมการณ์ นโยบายหรือความคิดทางการเมืองเช่นเดียวกับ “Populism” โดยตัวเอง กล่าวคือ ไม่จำเป็นว่าจะต้องใช้ในการสื่อความหมายถึง บุคคลหรือกลุ่มคนที่สนับสนุนแนวคิดหรือนโยบายแบบ “Populism” เสมอไป

<sup>3</sup> สฤณี อาชวานันทกุล, เศรษฐกิจทางเลือก : ว่าด้วยเศรษฐกิจความสุข เศรษฐกิจอิสลาม และนโยบายประชานิยม, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : โอเพ่นบุ๊คส์, 2553), น.106 - 110.

<sup>4</sup> เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1, น.5.

<sup>5</sup> ในงานเขียนนี้จะอธิบายเฉพาะความหมายที่ปรากฏใน 4 ภูมิภาคเท่านั้น ได้แก่ รัสเซีย สหรัฐอเมริกา ละตินอเมริกา และยุโรป เท่านั้น เนื่องจากการปรากฏของคำว่า “Populism” ในภูมิภาคอื่น ๆ ส่วนมาก มักจะใช้ในการสื่อความหมายอย่างเดียวกัน โดยเฉพาะในความหมายอย่างเดียวกับ “Peronism” ในประเทศแถบละตินอเมริกา



“Populism” ปรากฏขึ้นครั้งแรก<sup>6</sup> ในรัสเซียในปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19 ประมาณ ค.ศ. 1860 – 1880<sup>7</sup> โดยแปลมาจากคำว่า “Narodnichestvo” ส่วนคนที่เลื่อมใสใน “Populism” หรือที่เรียกว่า “Populists” นั้นมาจากภาษารัสเซียว่า “Narodniki” โดยนัยนี้ Narodnichestvo หมายถึง ขบวนการเปลี่ยนแปลงสังคมที่เห็นว่าประชาชนสำคัญที่สุด ซึ่งได้แก่ ชาวนาหรือเกษตรกร ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ ชาวนาหรือเกษตรกรจึงเป็นพลังหลักในการเปลี่ยนแปลงให้สังคมก้าวหน้า ขบวนการ Narodnichestvo ส่วนใหญ่ประกอบด้วยปัญญาชนและนักศึกษาที่เข้าสู่ชนบท เพื่อปลุกกระตมและจัดตั้งเกษตรกรขึ้นมา ทุ่มเทการพัฒนากาชนบทด้วยการ รื้อฟื้นและพัฒนาสหกรณ์ พวก Narodnichestvo เห็นว่าการพัฒนาบนรากฐานของภูมิปัญญาดั้งเดิม นั้นเหมาะสมกว่าการเปลี่ยนไปเป็นสังคมนิยมหรือทุนนิยมแบบตะวันตก ชาว Narodniki จะเชิดชู ขนบธรรมเนียมประเพณีชุมชนขึ้นเป็นอุดมคติ และแสดงหนทางพัฒนา เส้นทางสายกลางทางเลือกที่ สามซึ่งเอื้ออาทรต่อมนุษย์มากกว่าทุนนิยมขนาดยักษ์และระบบสังคมนิยมแห่งรัฐ<sup>8</sup>

## (2) สหรัฐอเมริกา

“Populism” เป็นศัพท์ใหม่ที่เกิดขึ้นในปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19 เพื่อเรียกพรรคการเมืองและขบวนการเกษตรในภาคใต้และตอนกลางของภาคตะวันตกของสหรัฐอเมริกา<sup>9</sup> พรรค People’s Party ถูกก่อตั้งในปี ค.ศ. 1892 และเรียกคนของพรรคนี้หรือคนที่นิยมพรรคนี้ว่า “Populists”<sup>10</sup> พวก Populist ในสหรัฐอเมริกาให้ความสำคัญกับเกษตรกรเช่นเดียวกับ “Narodnichestvo” แต่เล็งเห็นว่าเมื่อประเทศพัฒนาไปเรื่อย ๆ เกษตรกรจะกลายเป็นลูกจ้าง (hirelings) ขบวนการ Populist ไม่เชื่อว่าลูกจ้างหรือผู้ขายแรงงาน (Wage earners) จะเป็นพลเมือง

<sup>6</sup> กำเนิดของ “Populism” ยังคงเป็นที่ถกเถียงในทางวิชาการว่า มีแหล่งกำเนิดมาจากใด บางตำราอ้างว่ามีกำเนิดมาตั้งแต่สมัยกรีกโบราณ ในความหมายของการสนับสนุนสิทธิและอำนาจของ สามัญชนในการต่อสู้กับผู้นำที่มีอภิสิทธิ์ โปรตดู เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1*, หรือ เป็นการอธิบายถึงการเปลี่ยนแปลงทางสังคมโดยประชาชน กล่าวคือ การให้ประชาชนทั่วไปเข้าไปมี บทบาทในทางการเมืองและในการบริหารประเทศ โปรตดู สุปรียา แก้วละเอียด, เอกสารประกอบคำ บรรยายวิชากฎหมายการคลังชั้นสูง ภาคเรียนที่ 1/2557, นอกจากนี้ ยังมีความเห็นอีกส่วนหนึ่งที่เห็น ว่า “Populism” มีต้นกำเนิดมาจากการเปิดคลังหลวงแจกขนมปังคนยากจนของ Julius Caesar ใน สมัยโรมัน โปรตดู HubPages, “Julius Caesar: Tyrant or Populist?,” Accessed April 16, 2015, <http://ata1515.hubpages.com/hub/CaesarTyrant-or-Populist> และ Thilandindustry, “ทักษิณมิกซ์ ต้นตำหรับประชานิยมของไทยหรือข้อกังขาประชานิยม,” สืบค้นเมื่อวันที่ 16 เมษายน 2558, <http://www.thailandindustry.com/news/view.php?id=6064&section=29&rcount=Y>.

<sup>7</sup> เอนก เหล่าธรรมทัศน์, *ทักษิณา – ประชานิยม*, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มติชน, 2549), น.25.

<sup>8</sup> เกษียร เตชะพีระ, “ป๊อปปูลิสต์คือใคร,” *มติชน* (27 มกราคม 2544) : น.6.

<sup>9</sup> *เพ็งอ้าง*.

<sup>10</sup> เอนก เหล่าธรรมทัศน์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 7*, น.27.

ในระบอบประชาธิปไตยได้ดีเท่ากับเกษตรกรที่เป็น “อิสรชน” ซึ่งมีที่ดินและปัจจัยการผลิตเป็นของตนเอง ดังนั้น จึงพยายามสนับสนุนให้เกษตรกรมีความเป็นอิสระให้มากที่สุด พรรค People’s Party มีนโยบายที่สนับสนุน ส่งเสริมเกษตรกรรมและภาคชนบทยิ่งกว่าพรรคการเมืองอื่น ๆ ในสหรัฐอเมริกา เนื่องจากเห็นว่าการเมืองสหรัฐอเมริกาในขณะนั้นอยู่ภายใต้อิทธิพลของพรรค Democrat และ Republican ซึ่งทั้งสองพรรคนี้ล้วนเป็นเครื่องมือของทุนนิยมขนาดใหญ่ จึงต้องมีพรรคทางเลือกที่สามขึ้นมาแข่งขัน

อย่างไรก็ตาม ก่อนหน้าที่จะมีการจัดตั้งพรรค People’s Party ในช่วงระหว่างปี ค.ศ. 1886 – 1898 เกิดขบวนการเคลื่อนไหวด้านสิทธิมนุษยชนในทางใต้ของสหรัฐอเมริกาของชาวอเมริกันเชื้อสายแอฟริกัน ชื่อว่า “Black Populism” มีวัตถุประสงค์ในการเรียกร้องสิทธิของเกษตรกรผิวสีในสหรัฐอเมริกา เช่น การนัดหยุดงานเพื่อเรียกร้องค่าจ้างที่ดีขึ้น การเรียกร้องให้มีคณะลูกขุนผิวสี หรือการขับเคลื่อนกฎหมายต่าง ๆ เป็นต้น โดยกลุ่ม Black Populism เป็นหนึ่งในผู้ให้การสนับสนุนกลุ่มพันธมิตรเกษตรกรผิวสี (Colored Farmers Alliance) และพรรค People’s Party<sup>11</sup>

### (3) กลุ่มประเทศละตินอเมริกา

แนวคิดแบบ “Populism” ในประเทศแถบภูมิภาคละตินอเมริกามีลักษณะที่คล้ายคลึงกัน<sup>12</sup> โดยเริ่มจากประเทศอาร์เจนตินา เกิดขึ้นในช่วงปี ค.ศ. 1946 ที่เรียกกันว่าขบวนการเปรอง หรือ “Peronism”<sup>13</sup> ที่มีผู้นำที่มีความโดดเด่น มีเสน่ห์ บารมี เป็นที่จับตาจับใจประชาชน (Strong man)<sup>14</sup> มุ่งให้ความสำคัญกับประชาชนชั้นล่าง มีนโยบายส่งเสริมหรือสงเคราะห์

<sup>11</sup> Omar H. Ali, *In the Lion's Mouth: Black Populism in the New South, 1886-1900* (Jackson: University Press of Mississippi, 2010), pp.24.

US American History, “Black Populism,” Accessed 16 April, 2015, <http://www.american-historama.org/1881-1913-maturation-era/black-populism.htm>.

<sup>12</sup> สถณี อาชวานันท์กุล, *เศรษฐกิจทางเลือก ว่าด้วยเศรษฐกิจความสุข เศรษฐกิจอิสลาม และนโยบายประชานิยม*, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ openbooks), น.111.

<sup>13</sup> “Peronism” มักจะถูกนำมาเปรียบเทียบกับ “ระบอบทักษิณ (Thaksinocracy)” หรือ “ทักษิโนมิกส์ (Thaksinomics)” อยู่เสมอ โปรตุกู ชวินทร์ สีนะบรรจง และสุวินัย ภรณวลัย, “รำลึกทักษิโนมิกส์และระบอบทักษิณ ตอนที่ (7) ประชานิยมของทักษิณ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 16 เมษายน 2558, <http://www.manager.co.th/Daily/ViewNews.aspx?NewsID=9530000111501>.

<sup>14</sup> “Peronism” มีลักษณะที่สำคัญ 2 ประการ คือ 1) นโยบายทางเศรษฐกิจ การเมืองที่ให้ความสำคัญกับประชาชนคนยากจนในเมือง เพื่อมุ่งหวังผลประโยชน์ในทางการเมืองโดยไม่คำนึงถึงการรักษาวินัยทางการคลัง และ 2) คุณลักษณะของผู้นำที่มีความเป็นผู้นำ ความโดดเด่น บารมี เสน่ห์ และเป็นที่ยอมรับของประชาชน ซึ่งในลักษณะประการที่ 2 นี้ ไม่ใช่ขอบเขตในการศึกษาของผู้เขียน เนื่องจากไม่มีสถานะทางกฎหมาย และไม่ได้ส่งผลกระทบต่อการเงินคลังและเศรษฐกิจของประเทศโดยตรง

คนยากจนในเมือง รวมทั้งกรรมกรซึ่งเป็นฐานเสียงและฐานนโยบาย มุ่งเน้นสร้างความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับประชาชน มักจะใช้ถ้อยคำ ภาษา สำนวนที่สามารถเข้าถึงประชาชนได้โดยง่าย<sup>15</sup> รัฐบาลอาร์เจนตินา นำโดยประธานาธิบดี Juan Peron ได้ดำเนินนโยบายแบบมุ่งเอาอกเอาใจประชาชน<sup>16</sup> โดยเฉพาะการใช้เงินงบประมาณอุดหนุนให้กรรมกรและข้าราชการมีรายได้และสวัสดิการเพิ่มขึ้น การตั้งองค์กรเพื่อสวัสดิการสังคมขึ้นเพื่อแจกเงินและสิ่งของแก่คนจน การตั้งรัฐวิสาหกิจเพิ่มขึ้นเพื่อทำอุตสาหกรรมหนัก เช่น การผลิตเหล็กกล้า การต่อเรือ การยึดกิจการของเอกชนของชาวต่างชาติ บางอย่างมาเป็นของรัฐ โดยเฉพาะกิจการที่เกี่ยวกับรถไฟและการโทรคมนาคม พร้อมกับตั้งสายการบินของรัฐขึ้น มีการแทรกแซงกลไกตลาด สนับสนุนสินค้าบางประเภท แต่มักก่อหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ เช่น ค่าใช้จ่ายในทางทหาร ก่อให้เกิดภาระหนี้สาธารณะอย่างมหาศาล ธนาคารพาณิชย์ของเอกชนล้มละลาย เกิดการไหลออกของเงิน ประชาชนไม่มีความสามารถในการชำระหนี้ ทำให้เศรษฐกิจของอาร์เจนตินาเข้าสู่ภาวะวิกฤติ<sup>17</sup>

---

อย่างไรก็ตาม หากกล่าวถึงผู้นำที่มีเสน่ห์ บารมี เป็นที่ชื่นชมของประชาชน และได้รับการกล่าวถึงว่าเป็น “Populist” ที่มีชื่อเสียง คงเลี่ยงไม่ได้ที่จะกล่าวถึง Joseph Estrada อดีตประธานาธิบดีของประเทศฟิลิปปินส์ ในฐานะอดีตนักแสดงที่มีชื่อเสียง ผู้ได้รับการขนานนามว่าเป็น “ประธานาธิบดีของคนยากคนจน” (President of the Poor – Erap para saMahirap) โปรตดู Eva-Lotta E. Hedman, “The spectre of populism in Philippine politics and society: artista, masa, Eruption!,”. และ Kosuke Mizuno and PasukPhongpaichit, “Populism in Asia”, (Singapore : NUS Press in association with Kyoto University Press, 2009), pp.41 - 65. และ Vladimir Putin ประธานาธิบดีของประเทศรัสเซีย ที่มี รูปร่างหน้าตา บุคลิกภาพที่ดึงดูดใจเพศตรงข้าม โดยผลสำรวจระบุว่าผู้หญิงรัสเซีย 1 ใน 5 คนอยากแต่งงานกับผู้นำประเทศรายนี้ โปรตดู Matthew Raphael Johnson, Russian Populist: The Political Thought of Vladimir, (Washington : THE BARNES REVIEW, 2012), pp.23. และ ASTVผู้จัดการ, “โพลชี้ “ปูติน” ยังมีเสน่ห์มัดใจสาวให้อยากแต่งงานด้วย แม้วัยล่วงเลยถึง 60 ปี,” สืบค้นเมื่อวันที่ 16 เมษายน 2558, <http://www.manager.co.th /Around/ViewNews.aspx?NewsID=9550000122718&Html=1&CommentReferID=22098440 &CommentReferNo=9&TabID=1&>.

<sup>15</sup> เอนก เหล่าธรรมทัศน์, *อ้าวแล้วเชิงพรรคที่ 6*, น.28.

<sup>16</sup> ไสว บุญมา, ประชานิยม : หายนะจากอาร์เจนตินาถึงไทย?, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์เนชั่นบุ๊คส์, 2546), น.59-61.

<sup>17</sup> หลังสิ้นสุดรัฐบาลเปเรอง อดีตประธานาธิบดีเปเรองได้ให้คำแนะนำแก่ประธานาธิบดีชิลีให้ทดลองดำเนินนโยบายประชานิยมไว้อย่างน่าสนใจ ดังนี้ “*My dear friend: give to the people, especially the workers all that are possible. When it seems to you that already you are giving too much, give them more. You will see the results. Everyone will try to scare you with the specter of an economic collapse. But all of this is a life. There is nothing more elastic than the economy which everyone fears so much*

ต่อมาเกิดแนวคิดแบบ “Neo – populism” หรือ “Neo – populism Liberalism” โดยรัฐบาลที่ดำเนินนโยบายในลักษณะนี้ ได้แก่ รัฐบาลประเทศเปรู นำโดยประธานาธิบดี Alberto Fujimori ในปี ค.ศ. 1990 รัฐบาลประเทศอาร์เจนตินานำโดยประธานาธิบดี Carlos Menem ในปี ค.ศ. 1989 รัฐบาลประเทศบราซิลนำโดยประธานาธิบดี Fernando Collor de Mello ในปี ค.ศ. 1990 รัฐบาลประเทศเอกวาดอร์นำโดยประธานาธิบดี Abdala Bucaram ในปี ค.ศ. 1996<sup>18</sup> แนวคิดแบบ “Neo – populism” ไม่ได้เน้นการจัดสรรและกระจายการบริโภค แต่ปล่อยให้กลไกตลาดกำหนดกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และลดบทบาทของรัฐลง มีนโยบายเอาใจกลุ่มคนระดับล่างแต่จะเลือกให้ความสำคัญเฉพาะกลุ่ม เช่น ก่อตั้งธนาคารเพื่อทำธุรกิจขนาดเล็ก ขนาดย่อม และหาบเร่ ส่วนประชาชนที่ยากจนนั้นต้องอดทนรอจนกว่าผลประโยชน์ที่ได้จากการพัฒนาเศรษฐกิจจะไหลมาถึงมือของตนเอง

ต่อมาเกิดแนวคิดแบบ “Neo – populism Nationalism” โดยรัฐบาลที่ดำเนินนโยบายในลักษณะนี้ ได้แก่ รัฐบาลประเทศเม็กซิโก นำโดยประธานาธิบดี Cuauhtemoc Cardenas ในปี ค.ศ. 1988 รัฐบาลประเทศเวเนซุเอลา นำโดยประธานาธิบดี Hugo Chávez ในปี ค.ศ. 1999 และรัฐบาลประเทศเปรู นำโดยประธานาธิบดี Alan Garcia ในปี ค.ศ. 2006 แนวคิดแบบ “Neo – populism Nationalism” มีลักษณะเอนเอียงไปทางนโยบายแบบประธานาธิบดี Juan Peron แห่งอาร์เจนตินา เช่น การยึดกิจการของเอกชนกลับมาเป็นของรัฐ โดยเฉพาะกิจการที่ได้รับสัมปทานค่าน้ำมันและดำเนินนโยบายสวัสดิการกับคนจนอย่างหลากหลาย เช่น การสร้างระบบสาธารณสุขภาค ระบบการศึกษา การฝึกอาชีพ เป็นต้น “Neo – populism Nationalism” มีลักษณะเด่นอยู่ที่การดำเนินนโยบายชาตินิยมต่อต้านนโยบายต่าง ๆ ของสหรัฐอเมริกาอย่างชัดเจน เช่นต่อต้านการทำข้อตกลงการค้าเสรีภูมิภาคอเมริกา (Free Trade Area of the Americas หรือ FTAA) นโยบายกีดกันประชาชนเชื้อชาติอื่น ๆ หลังเหตุการณ์ 11 กันยายน และนโยบายทางทหารในอัฟกานิสถาน และอิรัก<sup>19</sup>

#### (4) กลุ่มประเทศยุโรป

แนวคิดแบบ “Populism” ที่เกิดขึ้นในกลุ่มประเทศยุโรป อยู่ในรูปของพรรคการเมืองซึ่งได้รับความสนับสนุนจากสามัญชน โดยเสนอความคิดว่า การเมืองที่เป็นอยู่ไม่ได้สอดคล้องกับความคิดเห็นของชนข้างมากซึ่งสงบเสงี่ยมอยู่ (Silent Majority) เนื่องจากให้การสนับสนุนให้คนต่างชาติเข้ามาอาศัย หรือทำงานในยุโรปมากเกินไป และเห็นว่าควรรักษาวัฒนธรรมและวิถีชีวิตดั้งเดิมไว้ และให้คนต่างชาติปรับตัวเข้าสู่อารยธรรมและวัฒนธรรมของตนเอง<sup>20</sup> อาจจะเรียกได้ว่าเป็น “Right – wing Populism” หรือ ชาตินิยมขวาจัด แนวคิดดังกล่าวยังให้ความสำคัญกับคนส่วนมากของสังคม หากแต่ตีความว่าคนส่วนมากนั้นเป็นเสียงข้างมากที่ไม่เคยแสดง

---

*because no one understands it.” (Mueller 2003, 469 referred in Hirschman 1979, 65)*  
โปรดดู จรัส สุวรรณมาลา, *อ้าวไว้ เชิงอรรถที่ 63*, น.30.

<sup>18</sup> สถูณี อาชวานันทกุล, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 12*, น.121 - 122.

<sup>19</sup> เพ็งอ้าว.

<sup>20</sup> เอนก เหล่าธรรมทัศน์, *อ้าวแล้วเชิงอรรถที่ 7*, น.34.

ออกมาก่อน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นคนชั้นกลางซึ่งมีความรู้สึกความเกลียดกลัว (xenophobia) ชาวต่างชาติ ผู้อพยพที่ลี้ภัยเข้ามาในดินแดนของตนเอง<sup>21</sup> ตัวอย่างของ “Right - wing Populism” ได้แก่ พรรค The Austrian Freedom Party (FPÖ) ของประเทศออสเตรียที่มีนโยบายต่อต้านการอพยพ และทัศนคติแบบอิสลาม<sup>22</sup> หรือพรรค Vlaams Blok ของประเทศเบลเยียมซึ่งมีนโยบายต่อต้านการอพยพของชาวต่างชาติเช่นเดียวกัน<sup>23</sup>

อย่างไรก็ดี ในยุโรปยังมีแนวคิดแบบ “Left - wing Populism” ซึ่งมีแนวคิด อุดมการณ์ทางการเมืองที่ผสมผสานการเมืองปีกซ้ายและมุ่งเอาอกใจเอาประชาชน ประกอบกับความรู้สึกต่อต้านชนชั้นนำ ให้ความสำคัญกับคนทั่วไป (common people) คนงาน ชาวบ้าน (workers and peasants) และคนเดินถนน (man in the street)<sup>24</sup> ตัวอย่างของ “Left - wing Populism” ได้แก่ พรรค Syriza นำโดย Alexis Tsipras ที่ต่อต้านนโยบายการรัดเข็มขัด โดยรัฐบาลใหม่จะผลักดันโครงการ Thessaloniki เพื่อหยุดวิกฤตที่เกิดกับชาวกรีซและจะเริ่มเจรจากับเจ้าหนี้ทั้งหลาย เนื่องจากที่ผ่านมารัฐสภากรีซได้ทำการใช้นโยบายการรัดเข็มขัดหลายครั้งตามการยึนกรานของรัฐบาล Samaras ECB และ IMF ตลอดมา เช่น การยกเลิกโครงการสาธารณะและการจ้างงาน

---

<sup>21</sup> Theguardian, “The Guardian view of Europe’s populists: left or right, they are united by a worrying xenophobia,” Accessed 16 april, 2015, <http://www.theguardian.com/commentisfree/2015/feb/01/guardian-view-europe-populists-left-right-united-worrying-xenophobia>.

<sup>22</sup> Marley Morris, Andreas MÖlzer, Franz Obermayr, Ulrike Lunacek, and Lena KolarskaBobińska, “Populist snapshots: Austrian Freedom Party (FPÖ) in the European Parliament,” Accessed 16 april, 2015, <https://www.opendemocracy.net/can-europe-make-it/marley-morris-and-colleagues/populist-snapshots-austria>.

<sup>23</sup> Jan Jagers and StefaanWalgrave, “Populism as political communication style An empirical study of political parties discourse in Belgium,” *European Journal of Political Reserch*, pp.1-12 (April 2007).

<sup>24</sup> Jacqueline Hénard, “Right Wing Populism as class struggle,” Accessed 16 april, 2015, <http://www.eurozine.com/articles/2003-05-15-henard-en.html>.

Omer Tekdemir, “Is a socialist EU possible via left - wing populist parties such as Syriza, Podemos and the HDP?,” Accessed 16 april, <https://www.opendemocracy.net/can-europe-make-it/omer-tekdemir/is-socialist-eu-possible-via-leftwing-populist-parties-such-as-syri>.

Marina Prentoulis and LASSE THOMASSE, “The winds are changing: a new left populism for Europe,” Accessed 16 april, 2015, <https://www.opendemocracy.net/can-europe-make-it/marina-prentoulis-lasse-thomassen/winds-are-changing-new-left-populism-for-europe>.



นับพันในส่วนของงานสาธารณะ<sup>25</sup> และ พรรค The Socialist Party ของเนเธอร์แลนด์ที่มีนโยบายในการต่อต้านอภิสิทธิ์ชน (elite)<sup>26</sup>

### 1.1.1.2 การนำคำว่า “Populism” เข้าสู่ประเทศไทย

“Populism” เดินทางเข้ามาสู่ประเทศไทยอย่างเป็นทางการครั้งแรก<sup>27</sup> จากการนำเข้าของเกษียร เตชะพีระ อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โดยการเขียนทับศัพท์เป็นภาษาไทยว่า “ป๊อปปูลิสม์” หรือ “ฟ็อพพิวลิสม์” ในบทความในหนังสือพิมพ์มติชนรายวัน เรื่อง ปิศาจฟ็อพพิวลิสม์<sup>28</sup> ซึ่งได้อ้างคำนิยามของ “Populism” ในความหมายคลาสสิกจากงานสัมมนาอภิปรายพิเศษของนักสังคมศาสตร์ชั้นนำหลากหลายสาขาวิชาจัดโดย London School of Economics and Political Science เมื่อราวปี ค.ศ. 1968 ว่า “ขบวนการป๊อปปูลิสม์คือขบวนการที่มุ่งเอาอำนาจมารับใช้ประชาชนโดยรวม ซึ่งเกิดจากการปฏิวัติของบรรดาผู้ที่แปลกแยกจากโครงสร้างอำนาจที่ดำรงอยู่ต่อแรงบีบคั้นของการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม หรือการเมือง โดยคนเหล่านี้มักเป็นปัญญาชน ขบวนการเหล่านี้มีบุคลิกลักษณะร่วมตรงที่เชื่อเรื่องการทวนกลับไปสู่หรือปรับมาใช้ซึ่งรูปแบบและคุณค่าประเพณีนิยมที่เรียบง่าย ๆ กว่า ปัจจุบันอันมีที่มาจากประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนภาคส่วนที่เก่าแก่โบราณกว่าซึ่งนับถือกันว่าเป็นคลังแห่งคุณธรรม” และในบทความเรื่อง “ใครคือป๊อปปูลิสม์”<sup>29</sup> ที่เขียนลงในหนังสือพิมพ์มติชนรายวัน ซึ่งได้อธิบายถึงพรรค People’s Party ในสหรัฐอเมริกา และขบวนการ Narodnichestvo ในรัสเซีย โดยอธิบายว่า ลัทธิดังกล่าวเป็นปฏิวัติที่มีต่อกระบวนการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย ซึ่งประกอบไปด้วยการสร้างรัฐ ชาติ และตลาดเสรี โดยลัทธิดังกล่าวไม่ชื่นชอบทั้งระบบทุนนิยมขนาดใหญ่และระบบสังคมนิยมแห่งรัฐ แต่ให้ความสำคัญกับชนบทชนนิยม ประเพณีของชุมชน ชนบท ต้องการให้มีการพัฒนา กระจายทรัพย์สิน และอำนาจไปที่ชุมชน อย่างไรก็ตามตั้งแต่ราวต้น ค.ศ. 1990 คำว่า “Populism” ค่อย ๆ ถูกหยิบยิบกริบกลืนกลายความหมาย ถูกใส่สีตีไข่ จนกลายเป็นความหมายใหม่ ที่ถูกนำไปใช้ขนานนามรัฐบาลในละตินอเมริกา โดยธนาคารโลก (World Bank) ได้นิยามความหมายของ “Populism” ว่า “นโยบายที่เน้นการเจริญเติบโตและเป้าหมายกระจายรายได้ระยะสั้น โดยไม่นำพาความเสี่ยง เรื่องเงินเฟ้อและขาดดุลงบประมาณเกินขนาด อีกทั้งมีนโยบายข้อจำกัดเหนี่ยวรั้งภายนอกและปฏิภานองตอบ ของบริษัทและครัวเรือน ต่อนโยบายแอนตี้ตลาด

<sup>25</sup> Syriza.gr, “Biography,” Accessed 16 april, 2015, <http://www.syriza.gr/page/the-president.html#.VSI0d9ysXcg>.

MTS GOLD, “พรรค Syriza ชนะการเลือกตั้งในกรีซ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 16 เมษายน 2558, [http://www.mtsgold.co.th/th/research/detail.php?ID=463&SECTION\\_ID=3](http://www.mtsgold.co.th/th/research/detail.php?ID=463&SECTION_ID=3).

<sup>26</sup> SP, “Brief history of the SP,” Accessed 16 april, 2015, <http://international.sp.nl/history>.

<sup>27</sup> เอนก เหล่าธรรมทัศน์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 7*, น.78.

<sup>28</sup> เกษียร เตชะพีระ, “ปิศาจฟ็อพพิวลิสม์,” *มติชน* (20 มกราคม 2544) : น.6.

<sup>29</sup> เกษียร เตชะพีระ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 8*.

อย่างก้าวร้าวของตน”<sup>30</sup> ต่อมา “Populism” ได้กลายเป็นคำที่นิยมใช้โดยวงการเงินการธนาคาร นักเศรษฐศาสตร์กระแสหลักและสื่อธุรกิจโลก นำ “Populism” เข้ามาในแดนเศรษฐศาสตร์ ถูกนิยามใหม่ตามวิสัยนักเศรษฐศาสตร์ว่า “การกระจาย (หรือแจกจ่าย) รายได้ที่ปราศจากวินัยจำกัดทางการคลัง” หรือ “แนวทางมองปัญหาทางเศรษฐศาสตร์ที่เน้นการเจริญเติบโตและการกระจายรายได้ ทว่าละเลยความเสี่ยงเรื่องเงินเฟ้อและงบประมาณขาดดุล, ข้อจำกัดเหนี่ยวรั้งภายนอก, และปฏิกริยาของตัวกระทำทางเศรษฐกิจต่อนโยบายแอนตี้ตลาดอย่างก้าวร้าว . . .”<sup>31</sup> เกษียร ชี้ให้เห็นว่า ถึงแม้ว่าจะมีการให้ความหมายไว้อย่างหลากหลาย แต่ในปัจจุบัน “Populism” ถูกหยิบยกขึ้นมาใช้กับนโยบายของพรรคไทยรักไทยเป็นจุดเดียว ไม่ว่าจะเป็นการประกาศในวาระแถลงข่าวส่วนตัวของ ธีระยุทธ บุญมี อดีตอาจารย์ประจำคณะสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ที่อธิบายว่า “Populism” คือ “นโยบายเอาใจหรือติดสินบนชาวบ้าน” หรือที่บรรดานักเศรษฐศาสตร์ ร้องเตือนว่า “Populism” คือ “การขาดวินัยการเงินการคลัง และเงินเฟ้อ” และกล่าวถึงสภาพปัญหาทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในแถบละตินอเมริกาจากการดำเนินนโยบายแบบ “Peronism” ในปัจจุบัน แทบจะไม่มีใครคิดว่า คำว่า “ประชานิยม” ที่ถูกนำมาใช้กับทักษิณ ชินวัตรและคณะ จะเป็นประชานิยมในความหมายที่สื่อถึงแนวคิดทางเศรษฐกิจการเมืองที่มุ่งให้ความสำคัญกับประชาชน แต่กลับถูกวิจารณ์ว่าเป็นประชานิยมในความหมายที่สื่อถึง “การเอาใจประชาชนในทางที่ผิด ด้วยนโยบายที่ผิด หรือ ด้วยนโยบายที่ไม่รับผิดชอบ และนโยบายเหล่านี้แม้จะฟังดีหรือดูดี ก็ไม่น่าเชื่อว่าจะเป็นไปได้ที่จะได้รับการปฏิบัติ และถึงนำไปปฏิบัติได้ ก็รังแต่จะมีโทษหรือมีภัยต่อเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมตามมา”<sup>32</sup>

### 1.1.2 ความหมายของประชานิยม

จากการศึกษาประวัติศาสตร์ข้อความคิดของคำว่า “ประชานิยม” และการนำคำนี้มาใช้ในประเทศไทย สามารถสรุปได้ว่า “ประชานิยม” มี 2 ความหมาย ได้แก่

#### 1.1.2.1 ความหมายอย่างกว้าง

Cambridge Dictionary ให้คำนิยามของ “Populism” คือ ความคิดทางการเมืองและกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์ในการได้รับการสนับสนุนจากสามัญชนเพื่อตอบสนองสิ่งที่พวกเขาต้องการ<sup>33</sup> เป็นการให้ความหมายในแง่ของวัตถุประสงค์ทางการเมือง โดยมีได้คำนึงถึงวิธีการเป็น

<sup>30</sup> เกษียร เตชะพีระ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 28*.

มีข้อสังเกตว่า เกษียร ตั้งใจแปลคำว่า “Populism” ในภาษาที่ต่างกันเพื่อสื่อความหมายที่แตกต่างกัน (เกษียร กล่าวว่า “คนละโลก”) คือ ใช้คำว่า “พ็อพพิวลิสม์” ในการสื่อความหมายของวาทกรรมที่ใช้ในการโจมตีการดำเนินนโยบายแบบประเทศละตินอเมริกา และใช้คำว่า “ป็อปปูลิสม์” ในการสื่อความหมายถึงขบวนการเคลื่อนไหวในสหรัฐอเมริกาและรัสเซีย

<sup>31</sup> *เพิ่งอ้าง*.

<sup>32</sup> เอนก เหล่าธรรมทัศน์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 7*, น.80.

<sup>33</sup> แปลจากคำว่า “political ideas and activities that are intended to get the support of ordinary people by giving them what they want.” โปรดดู Cambridge

สำคัญ กล่าวคือ เป็นการกระทำใด ๆ ก็ตามที่ตอบสนองความต้องการประชาชน และทำให้ประชาชนพึงพอใจและมอบความไว้วางใจให้กับตนเอง โดยไม่คำนึงถึงวิธีการที่ใช้ในการเอาอกเอาใจประชาชน อาจจะทำให้เกิดความเสียหายทางการเงินการคลังหรือวิกฤติทางเศรษฐกิจของประเทศในระยะยาวหรือไม่ก็ได้ อย่างไรก็ตาม ในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน และกฎหมายไทยทุกฉบับไม่ปรากฏพบการให้คำนิยามความหมายของ “ประชานิยม” แต่ประการใด มีเพียงการให้คำจำกัดความในทางตำรา เช่น หนังสือทักษิณา – ประชานิยม ของเอนก เหล่าธรรมทัศน์ ได้ให้ความหมายของคำว่า “ประชานิยม” ในความหมายที่กว้างและครอบคลุม คือ “ความคิดหรือการเคลื่อนไหวหรือขบวนการที่ให้ความสำคัญกับประชาชน ซึ่งมักจะหมายถึงคนชั้นล่างหรือสามัญชนที่ไม่ใช่ชนชั้นนำหรือชนชั้นปกครอง ให้คุณค่า ให้ความสำคัญกับประชาชน คนต่ำต้อย คนยากคนจน หรือ กลุ่มคนธรรมดา และบางครั้งก็จะวิพากษ์วิจารณ์ชนชั้นนำ ชนชั้นปกครอง คนชั้นสูง คนร่ำรวย หรือแม้แต่คนชั้นกลางควบคู่ไปด้วย”<sup>34</sup> ในหนังสือประชานิยม – นักบุญ หรือ คนบาป? ของเรืองวิทย์ เกษสุวรรณ ให้ความหมายว่า “ประชานิยม” หมายถึง “นโยบายที่สนับสนุนสามัญชนและเป็นนโยบายที่ได้รับความนิยม ซึ่งไม่จำเป็นต้องมีเหตุผลเสมอไป โดยเฉพาะเหตุผลในทางเศรษฐศาสตร์ หรือไม่จำเป็นต้องเป็นผลประโยชน์ที่ดีที่สุดของประเทศหรือรัฐ”<sup>35</sup> และในหนังสืออธิบายศัพท์ใหม่เพื่อเข้าใจโลกยุคใหม่ของวิทยากร เชียงกุล ให้ความหมายว่า “ประชานิยม” หมายถึง “ขบวนการทางการเมืองที่พยายามเข้าถึงและอิงพลังของประชาชน ชนชั้นรากหญ้าเป็นหลัก คำนี้ถูกใช้ในความหมายต่าง ๆ กันในประเทศต่าง ๆ ในประวัติศาสตร์ช่วงต่าง ๆ ทั้งจากกลุ่มการเมืองฝ่ายขวาและฝ่ายซ้าย หากใช้ในความหมายบวกลหมายถึงการเชื่อมั่นในคุณธรรมและพลังของประชาชน ความหมายในทางลบ คือนักการเมืองใช้การปลุกระดมพลังมวลชนเพื่อหาเสียงและใช้พลังประชาชนเป็นเครื่องมือ”<sup>36</sup>

จากการศึกษาประวัติศาสตร์ข้อความคิดของ “Populism” หรือที่แปลเป็นภาษาไทยว่า “ประชานิยม” แล้ว จะพบว่า “ประชานิยม” ของแต่ละประเทศมีลักษณะร่วมกัน คือ เป็น “นโยบายที่ให้ความสำคัญกับประชาชน” เพียงแต่มีการ “ตีความ” ความหมายของ “ประชาชน” ที่แตกต่างกัน โดยรัสเซียและสหรัฐอเมริกาเห็นว่า ประชาชน คือ คนส่วนมากของประเทศ ซึ่งหมายถึง เกษตรกรและคนชั้นล่างในชนบท ส่วนความหมายของประเทศในแถบละตินอเมริกา ประชาชน หมายถึง กรรมกร คนชั้นล่างและคนยากจนในเมือง (และเพิ่มเติมความหมายโดยสื่อถึงคุณลักษณะของผู้ที่มีความโดดเด่น มีเสน่ห์ และบารมีสูง และวิธีการของผู้ที่ไม่คำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดกับการเงินการคลังของรัฐ) ส่วนความหมายแบบยุโรปนั้น ในส่วนของประชานิยมปีกขวาได้ตีความว่า ประชาชน คนส่วนใหญ่ ไม่ได้หมายถึงคนชั้นล่างหรือคนยากคนจนอย่างในรัสเซีย สหรัฐอเมริกา หรือประเทศแถบละตินอเมริกา แต่หมายถึง กลุ่มเสียงเจ็บบ ที่มีความรู้สึกต่อต้าน

---

Dictionary, “Populism,” Accessed 16 april, 2015, <http://dictionary.cambridge.org/dictionary/british/populism>.

<sup>34</sup> เอนก เหล่าธรรมทัศน์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 7*, น.24.

<sup>35</sup> เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1*, น.2.

<sup>36</sup> วิทยากร เชียงกุล, *อธิบายศัพท์ใหม่เพื่อเข้าใจโลกยุคใหม่*, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : สายธาร, 2547), น.182.



ชาวต่างชาติ มีความเป็นชาตินิยม เรียกร้องให้มีการสร้างชาติอย่างเป็นทางการเป็นปีกแผ่นมากขึ้น ตรงกันข้ามกับชาตินิยมปีกซ้ายที่ดีความ ประชาชน คนส่วนใหญ่ ในความหมายที่มีนัยสนับสนุนสามัญชน และต่อต้านความแตกต่างระหว่างชนชั้นของพวกอภิสิทธิ์ชน อาจสรุปได้ว่า “ชาตินิยม” ในความหมายอย่างกว้าง คือ **แนวคิดทางเศรษฐกิจการเมือง หรือ การบริหารบ้านเมืองที่ให้ความสำคัญกับประชาชน สนับสนุนสิทธิและอำนาจของประชาชน โดยคำนึงถึงความต้องการของประชาชนเป็นสำคัญ** ในความหมายอย่างกว้างนั้นไม่ได้มุ่งหมายเฉพาะถึงเรื่องการหาเสียงทางการเมือง แต่เป็นแนวคิดที่คำนึงถึงบทบาทของประชาชนในระบอบการปกครอง จึงเป็นคำที่มีความหมายในทางบวก เป็นแนวคิดทางเศรษฐกิจการเมืองที่เกื้อหนุนกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ในความหมายนี้ นโยบายใด ๆ ของรัฐบาลที่มุ่งเน้นถึงความสำคัญของประชาชนย่อมเป็นนโยบายประชานิยม ไม่ว่าจะเป็นการแนวความคิดของ John Maynard Keynes นักเศรษฐศาสตร์รางวัลโนเบลที่เสนอแนวคิดเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายขาดดุลของรัฐ ในหนังสือ *The General Theory of Employment, Interest and Money* ที่เสนอให้รัฐบาลเข้าไปมีบทบาทในการกระตุ้นหรือห้ามล้อเศรษฐกิจโดยตรง เมื่อเกิดปัญหาเศรษฐกิจถดถอย เช่น การเพิ่มรายจ่ายของรัฐ การจ้างงาน การลดอัตราดอกเบี้ย การลดภาษี ฯลฯ<sup>37</sup> หรือ ลัทธิประโยชน์นิยม (Utilitarianism) ของ Jeremy Bentham นักปรัชญาชาวอังกฤษที่เสนอว่า รัฐมีหน้าที่สร้างสิ่งที่ดี (อรรถประโยชน์) ให้กับประชาชนจำนวนมากที่สุด (The greatest good for the greatest number) โดยไม่จำเป็นต้องให้ความสนใจกับประเด็นที่เป็นนามธรรมและคุณค่าทางศีลธรรม เช่น ความยุติธรรม เสรีภาพ หรือ สังคมที่ดี<sup>38</sup> หรือ แนวคิดของมหาตมะ คานธี ผู้นำและนักการเมืองที่มีชื่อเสียงชาวอินเดีย ที่มุ่งเน้นให้ความสำคัญกับประชาชน โดยให้ประชาชนสามารถพึ่งพาตนเองได้ โดยไม่ต้องหวังพึ่งพาการช่วยเหลือจากภาคการเมืองเพียงอย่างเดียว รักษาการเกษตร หมู่บ้านพึ่งตนเอง อุตสาหกรรมขนาดเล็ก และหัตถกรรมในครอบครัว<sup>39</sup> รวมถึงปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช ซึ่งเป็นแนวทางการดำรงอยู่ และปฏิบัติตนในทางที่ควรจะเป็น โดยมีพื้นฐานมาจากวิถีชีวิตดั้งเดิมของสังคมไทยที่ตั้งอยู่บนทางสายกลางและความไม่ประมาทเพื่อความมั่นคง ความยั่งยืนของการพัฒนา และสร้างภูมิคุ้มกันให้แก่ประชาชนจากโลกาภิวัตน์<sup>40</sup> ก็เป็น “ประชานิยม” ในความหมายอย่างกว้างเช่นเดียวกัน

มีการอธิบายความหมายของ “ประชานิยม” ในลักษณะที่เป็นถ้อยคำที่มีความหมายอย่างเป็นกลาง ขึ้นอยู่กับจะถูกนำมาใช้ในทางที่ถูกหรือในทางที่ผิด ไม่ใช่คำที่มีความหมาย

<sup>37</sup> อรพิน ผลสุวรรณีย์ สบายรูป, *กฎหมายการคลัง*, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2557), น.85 - 88.

<sup>38</sup> Michael J. Sandel, *Justice What's the Right Thing to Do?*, First edition (NEW YORK : Farrar, Straus and Giroux, 2009), pp.22 - 26.

<sup>39</sup> เอนก เหล่าธรรมทัศน์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 7*, น.39.

<sup>40</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, *ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง*, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ 21 เซ็นจูรี่ เลขที่ 1, 3 ซอย 48 ถ.จรัลสนิทวงศ์ แขวงบางยี่ขัน เขตบางพลัด), น.6-9.

ไปในทางบวกหรือลบ ขึ้นอยู่กับว่าจะเอาคำว่า “ประชานิยม” ไป “บวก” กับอะไร เป็น “ประชานิยมที่มีคุณศัพท์” เพื่อแสดงให้เห็นถึงลักษณะดังกล่าว เช่น ทะนง พิทยะ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ที่อธิบายว่า ประชานิยมที่เพิ่มพูนความรู้ให้แก่ประชาชน เพื่อพัฒนาความแข็งแกร่งในการสร้างพื้นฐานการประกอบอาชีพ ให้มีรายได้ที่ยั่งยืนและมั่นคง เรียกว่า “ประชานิยมที่ถูกต้อง”<sup>41</sup> หรือ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ที่อธิบายว่า นโยบายประชานิยมถือเป็นกลไกหนึ่งที่จะช่วยลดความเหลื่อมล้ำในสังคม แต่หากนำไปใช้เพื่อมุ่งหวังประโยชน์ทางการเมืองเพียงอย่างเดียว โดยไม่คำนึงถึงกรอบวินัย ผลกระทบทางการเงินการคลังและเศรษฐกิจของประเทศแล้ว จะเรียกว่า “นโยบายประชานิยมที่ไร้ความรับผิดชอบ”<sup>42</sup> หรือ อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ อดีตนายกรัฐมนตรีที่ได้กล่าวถึง “ประชานิยม” ในความหมายอย่างกว้างโดยเพิ่มเติมคำว่า “ที่ไม่ยั่งยืน” ต่อท้ายคำว่า “ประชานิยม”<sup>43</sup> อาจสรุปความเคลื่อนไหวของคำว่า “ประชานิยม” ได้จากการอธิบายของนิธิ เอียวศรีวงศ์ นักวิชาการอิสระที่ได้อธิบายสรุปว่า “ประชานิยม” ซึ่งที่ใช้อยู่ นั้นคับแคบเกินไป<sup>44</sup> ลักษณะสำคัญคือ เป็นเอาใจประชาชนระดับล่าง โดยที่การเอาใจนั้นจะเป็นไปเพื่อเพิ่มคะแนนเสียงหรือเพื่อยึดอำนาจก็ได้ คนชุมนุมปกป้องสถาบันกษัตริย์ก็สามารถเรียกได้ว่าประชานิยมเช่นเดียวกัน จะใช้ในทางขวาหรือซ้ายหรือประชาธิปไตยได้ทั้งหมด เป็นการกระจายทรัพยากรถึงประชาชนในรูปใดก็ได้ ไม่ว่าจะเป็นการแจกแจงสัฟฟิฟหรือการทำกองทุนหมู่บ้านมีลักษณะชาตินิยม เป็นตัวกระตุ้นเร้าให้คนเข้าร่วมได้ง่าย หรือจะเน้นประชาคมพลเมืองก็ได้ มีในทุกสังคมและมีอยู่ตลอดเวลา ไม่ใช่ “ประชานิยม” อย่างที่ถูกนำมาใช้ในการสื่อความหมายกันอย่างในปัจจุบันแต่ประการใด<sup>45</sup>

<sup>41</sup> ไทยรัฐ, “'ประชานิยม' ภาวะ หรือยกระดับคุณภาพชีวิต,” สืบค้นเมื่อวันที่ 17 กันยายน 2558, <http://www.thairath.co.th/content/391603>.

<sup>42</sup> สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, “เราจะอยู่กับประชานิยมกันอย่างไร ไม่ให้วิฤกฤติ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 16 เมษายน 2558, <http://tdri.or.th/tdri-insight/how-to-live-with-populism/>.

<sup>43</sup> มติชน, “ไทยเจอเงินฝืด! 'อภิสิทธิ์' สอนมวยรัฐบาล อย่างลัวคำว่า 'ประชานิยม' จนไม่ทำอะไรเลย,” สืบค้นเมื่อวันที่ 26 สิงหาคม 2558, [www.matichon.co.th/news\\_detail.php?newsid=1439430882&gr\\_pid=03&catid=03](http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1439430882&gr_pid=03&catid=03).

<sup>44</sup> ประชาไท, “เมื่อ 4 เสือวิเคราะห์ประชานิยมไทย นิธิ-อัมมาร-เกษียร-สมเกียรติ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 17 มิถุนายน 2558, [www.prachatai.com/journal/2013/05/46972](http://www.prachatai.com/journal/2013/05/46972).

<sup>45</sup> นอกจากนี้ ยังมีการนำ “ถ้อยคำ” อื่น ๆ มาใช้เป็นคุณศัพท์ของ “ประชานิยม” อีกมากมาย ซึ่งล้วนแล้วแต่สะท้อนให้เห็นถึงการใช้คำว่า “ประชานิยม” ในความหมายอย่างกว้าง ตัวอย่างเช่น “ประชานิยมที่ไม่มีความพร้อม” (ไทยรัฐ, “อดีตกับประชานิยม,” สืบค้นเมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม 2558, <http://www.thairath.co.th/content/510214>), “ประชานิยมที่เลวร้าย” (ไสว บุญมา, “ทหารกับประชานิยม,” สืบค้นเมื่อวันที่ 26 สิงหาคม 2558, <http://www.bangkokbiznews.com/mobile/view/blog/591369>.) หรือ “ประชานิยมแบบสุดโต่ง” (ไทยรัฐ, “แค่ไหนคือประชานิยม?,” สืบค้นเมื่อ 16 กรกฎาคม 2558, [www.thairath.co.th/content/510186](http://www.thairath.co.th/content/510186).) รวมถึงการกล่าวถึงอย่างกว้าง หมายถึงรวมถึงการให้ความช่วยเหลือของรัฐไม่ว่าจะอยู่ในรูปของนโยบายหรืองบประมาณโดยไม่ได้ให้คุณค่ากับ

### 1.1.2.2 ความหมายอย่างแคบ

“ปีศาจพ็อปปูลิสม์” ของเกเซียร เตชะพีระ สะท้อนให้เห็นถึงการบิดเบือนความหมายของ “ป๊อปปูลิสม์” ในทางรัฐศาสตร์ กลายเป็น “ปีศาจ” ในทางการเงิน การธนาคารและเศรษฐศาสตร์ ดังปรากฏในนิยามที่ธนาคารโลกให้ความหมายของ “Populism” ว่าเป็นนโยบายที่เน้นการเจริญเติบโตและการกระจายรายได้ระยะสั้น ดัดสินบนประชาชนเพื่อมุ่งหวังผลประโยชน์ในทางการเมือง โดยไม่คำนึงความเสี่ยงหรือภาระทางการคลังที่เกิดจากเงินเฟ้อและการขาดดุลงบประมาณ อย่างเช่นรัฐบาลในประเทศแถบละตินอเมริกา ในความหมายดังกล่าว อนุสรณ์ ธรรมใจและคณะ ได้จำแนกองค์ประกอบของประชานิยมไว้ 4 ประการ<sup>46</sup> ได้แก่ (1) มุ่งเน้นผลประโยชน์และชัยชนะทางการเมืองโดยใช้ฐานมวลชนเป็นเครื่องมือโดยไม่ได้ทำให้ประชาชนเข้มแข็งหรือมีอำนาจมากขึ้น (2) สร้างภาระทางการคลังจำนวนมาก ขาดความยั่งยืนทางการเงินการคลัง หรือขาดความมีเหตุมีผลทางเศรษฐศาสตร์ในการกำหนดนโยบายหรือมาตรการ (3) ขาดความโปร่งใสในการดำเนินการ และ (4) ทำให้ประชาชนและระบอบประชาธิปไตยอ่อนแอลงด้วยวัฒนธรรมอุปถัมภ์พึ่งพิงรัฐบาล จึงเป็นการตลาดทางการเมือง มุ่งหวังแค่ชนะการเลือกตั้ง ขาดเหตุผลทางเศรษฐศาสตร์ และสร้างภาระทางการคลังให้กับประเทศในระยะยาว

ในปัจจุบันความหมายดังกล่าวถูกนำมาใช้ในทางการเมืองอย่างกว้างขวาง ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินนโยบายของสมาชิกภาพของสหภาพยุโรปในบางประเทศ เช่น โปรตุเกส อิตาลี ไอร์แลนด์ กรีซ และสเปน<sup>47</sup> ที่ขาดวินัยทางการคลัง กล่าวคือ มีการใช้จ่ายที่เกินตัวของรัฐบาลซึ่งทำให้เกิดปัญหาหนี้สาธารณะในเวลาต่อมา นำไปสู่ปัญหาวิกฤติทางการคลัง (Fiscal Crisis)<sup>48</sup> หรือ ในทวีป

ความหมายของประชานิยม (ไทยรัฐ, “ปลดกั๊กัดความคิด "ประชานิยม" คุ้มชานา-เกษตรกรก่อนเสียหายยับเยินกว่านี้,” สืบค้นเมื่อวันที่ 26 สิงหาคม 2558, [www.thairath.co.th/content/515620](http://www.thairath.co.th/content/515620).) เป็นต้น

<sup>46</sup> อนุสรณ์ ธรรมใจ และคณะ, “ประชานิยม ประชาวิวัฒน์: ผลต่อความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ และฐานะทางการคลัง” ในงานสัมมนาและเผยแพร่บทวิเคราะห์ เรื่อง “ประชานิยม ประชาวิวัฒน์: ผลต่อความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ และฐานะทางการคลัง”, จัดโดยคณะเศรษฐศาสตร์และศูนย์วิจัยเศรษฐกิจและธุรกิจเพื่อการปฏิรูป มหาวิทยาลัยรังสิต, 2554.

<sup>47</sup> นักวิเคราะห์เศรษฐกิจ กลุ่มนักวิชาการ และสำนักพยากรณ์เศรษฐกิจระหว่างประเทศ เรียกกลุ่มประเทศในทวีปยุโรปที่ประสบปัญหาหนี้สาธารณะซึ่งมีสาเหตุหลักมาจากการขาดวินัยทางการคลังอย่างต่อเนื่องเหล่านี้ว่า PIGS หรือ PIIGS โปรดดู บันลือศักดิ์ ปุสสรังสี, “ปัญหาหนี้สาธารณะกลุ่ม PIIGS อาจจะนำไปสู่วิกฤติการเงินครั้งใหม่,” บทความเศรษฐกิจ, สำนักวิจัยธนาคารซีไอเอ็มบีไทยจำกัด (มหาชน). และโปรดดู Kevin Featherstone, “The Greek Sovereign Debt Crisis and EMU: A Failing State in a Skewed Regime,” *JCMS* Volume 49 Number 2 (2011), pp.193 – 217.

<sup>48</sup> ปรีชา สุวรรณทัต, วิชาธรรมศาสตร์ว่าด้วยการคลัง, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2557), น.44 - 48.

เอเชีย ไม่ว่าจะเป็นระบบบัตรกำนัลของประเทศญี่ปุ่น<sup>49</sup> หรือการใช้งบประมาณอุดหนุนราคาน้ำมันภายในประเทศอินโดนีเซีย<sup>50</sup> หรือ Middle - Class Economics ของประธานาธิบดี Barack Obama แห่งสหรัฐอเมริกา<sup>51</sup> ไม่ว่าจะเป็นนโยบายประกันสุขภาพ (Obama Care)<sup>52</sup> การศึกษา และสวัสดิการของผู้ใช้แรงงาน โดยเพิ่มรายจ่ายของรัฐบาลซึ่งมีที่มาจากภาษีกำไรและเงินปันผล (Capital gains rate หรือที่เรียกกันว่า “ภาษีคนรวย”) นั้น ล้วนแล้วถูกกล่าวหาว่าเป็น “Populism” ในความหมายแบบละตินอเมริกาทั้งสิ้น จึงกล่าวได้ว่า “ประชานิยม” ในความหมายอย่างแคบ คือ การบริหารราชการแผ่นดินที่มุ่งสร้างความนิยมทางการเมือง โดยไม่คำนึงถึงความเสียหายที่อาจจะเกิดต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศและประชาชนในระยะยาว ซึ่งในบางกรณีก็ถูกนำมาใช้ในการกล่าวโจมตีนโยบายของนักการเมืองฝ่ายตรงข้าม ทั้ง ๆ ที่นโยบายดังกล่าวอาจจะเป็นนโยบายที่มีประโยชน์ต่อประชาชน และไม่ขัดต่อกรอบวินัยทางการคลังแต่ประการใด “ประชานิยม” ได้กลายเป็น “วาทกรรม” ที่ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการแสวงหาประโยชน์ในทางการเมือง ทำให้การลดความเหลื่อมล้ำของคนในสังคม การปฏิรูประบบสวัสดิการสังคม ซึ่งมีความมุ่งหมายที่จะเป็นก้าวแรกในการเพื่อพัฒนาประเทศให้เข้าสู่สมัยใหม่ในรูปแบบของ “รัฐสวัสดิการ” ไม่ประสบความสำเร็จ<sup>53</sup>

<sup>49</sup> KOBORI Masahiro, “Populism as Rhetorical Politics in Britain and Japan: ‘Devil take the hindmost’,” *Ritsumeikan Law Review* 30, p.107 (2013).

<sup>50</sup> Shawn Donnan, “Indonesia to pay fuel subsidies to poorest,” *Financial Time*, Accessed 26 April, 2015, <http://www.ft.com/cms/s/0/a93a470e-23ae-11da-b56b-00000e2511c8.html#axzz3Wt1S06OD>.

<sup>51</sup> Andrew Kohut, “Are Americans ready for Obama’s ‘middle class’ populism?,” , Accessed 16 April, 2015, <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2015/02/19/are-americans-ready-for-obamas-middle-class-populism/>.

<sup>52</sup> Stephen Stromberg, “Jon Stewart and Republicans’ lazy populism on Obamacare,” Accessed 16 April, 2015, <http://www.washingtonpost.com/blogs/post-partisan/wp/2013/10/08/jon-stewart-and-republicans-lazy-populism-on-obamacare/>.

<sup>53</sup> “เราไม่ใช่ไม่มีรัฐสวัสดิการ อันที่จริงเรามีประกันสังคม แต่กลับอยู่เฉพาะในภาคลูกจ้างที่เป็นทางการ ถ้าไปทำไร่นา ค่าขายก็หายไป นอกจากนี้ ยังไม่ครอบคลุมทั้งครอบครัว อีกอันที่สำคัญคือประกันสุขภาพ ซึ่งอยู่ในอันตรายเนื่องจากการระบุว่าเป็น “ประชานิยม” ทั้งที่ไม่มีใครรู้ว่าประชานิยมหมายถึงอะไร ในความเห็นผม มันคือการโจมตีนโยบายที่เราไม่ชอบ ถ้าอย่างนั้น ขายล็อตเตอรี่ 80 บาท ก็เป็นประชานิยมเหมือนกัน” จอน อึ้งภากรณ์ โปรดดู โพสทูเดย์, “ผาสุกชี้ระบบภาษีเงินได้เอาเปรียบ “มนุษย์เงินเดือน”,” สืบค้นเมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2558, [www.posttoday.com/social/general/389846](http://www.posttoday.com/social/general/389846).

มีข้อสังเกตว่า ในประวัติศาสตร์ชาติไทย ได้มีการนำ “วาทกรรม” ต่าง ๆ มาใช้เป็นเครื่องมือในการโจมตีนโยบายของพรรคการเมืองฝ่ายตรงข้ามอยู่เสมอ ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ได้มีการกล่าวหาปรีดี พนมยงค์ว่าเป็น “คอมมิวนิสต์” เนื่องจากได้มีการนำเสนอนโยบาย

## 1.2. ลักษณะของประชานิยม<sup>54</sup>

### 1.2.1. ข้อพิจารณาในการดำเนินนโยบายประชานิยม

การให้ความหมายของ “ประชานิยม” ออกเป็น “ประชานิยมในความหมายอย่างกว้าง” และ “ประชานิยมในความหมายอย่างแคบ” เป็นเรื่องที่มีความสำคัญเป็นอย่างมาก เพื่อให้เกิดการประเมิน “คุณค่า” ของการดำเนินนโยบายต่าง ๆ ที่มีความแตกต่างกัน มิให้มีการ “ผูกขาด” ถ้อยคำดังกล่าวไว้ใช้ในการสื่อความหมายเพียงด้านเดียว เป็นการป้องกันมิให้ “ประชานิยม” ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการแสวงหาประโยชน์ในทางการเมือง อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันยังไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ความเห็นในทางกฎหมาย ตำรา งานวิจัย หรือวรรณกรรมอื่น ๆ ที่ได้อภิปรายในประเด็นดังกล่าวมากนัก การจำแนกแยกแยะคุณค่าของ “ประชานิยม” ในปัจจุบัน จึงยังไม่มีกฎเกณฑ์ที่แน่นอนตายตัว ความหมาย (ที่แฝงไว้ด้วยคุณค่า) ของ “ประชานิยม” จึงถูกนำมาใช้โดยตั้งอยู่บนฐานของคำอธิบายและการให้ความสำคัญในบริบทของแต่ละเรื่อง

จากการศึกษาวรรณกรรมต่าง ๆ ที่มีการกล่าวถึง “ประชานิยม” ไม่ว่าจะในมิติทางเศรษฐศาสตร์ รัฐศาสตร์ ประวัติศาสตร์ หรือศาสตร์ในทางสังคมแขนงอื่น ๆ ผู้เขียนได้วิเคราะห์จำแนก แยกแยะ ลักษณะร่วมกันของนโยบาย หรือ การดำเนินโครงการต่าง ๆ เพื่อค้นหาลักษณะของ “ประชานิยม” ที่สามารถใช้เป็นฐานในการจำแนกแยกแยะความแตกต่างของ “ประชานิยม” เพื่อประโยชน์ต่อการสื่อความหมายของ “ประชานิยม” ในเบื้องต้นผู้เขียนพบว่าเนื้อหาของ “ประชานิยม” ซึ่งถูกใช้ในการสื่อความหมายอย่างแคบในปัจจุบัน จะต้องมียุทธศาสตร์ดังต่อไปนี้

- 1) เป็นการบริหารราชการที่ไม่เพิ่มโอกาส ความรู้ ทักษะ หรือความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจและสังคมของประชาชน
- 2) เป็นการจัดสรรทรัพยากรแก่ประชาชนอย่างเกินความจำเป็น
- 3) เป็นการบริหารราชการที่มุ่งหวังผลในระยะสั้น ไม่ก่อให้เกิดความยั่งยืนทางเศรษฐกิจและสังคม
- 4) เป็นการดำเนินนโยบายที่ขัดต่อกรอบวินัยทางการคลัง ซึ่งมีข้อพิจารณา ดังต่อไปนี้

#### 1.2.1.1 การแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคม

ทางเศรษฐกิจของประเทศในร่างเค้าโครงเศรษฐกิจ (สมุดปกเหลือง) ที่มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจให้บรรลุหลักข้อ 3 ของประกาศคณะราษฎรซึ่งเป็นหลักที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจของประเทศ มีความว่า “จะต้องบำรุงความสุขสมบูรณ์ของราษฎรในทางเศรษฐกิจ โดยรัฐบาลใหม่จะหางานให้ราษฎรทุกคนทำ จะวางโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ ไม่ปล่อยให้ราษฎรอดอยาก” เป็นเหตุให้ปรีดี พนมยงค์ลาออกจากการเป็นรัฐมนตรี โปรตุเกส สัมผัส พิงประดิษฐ์, “การอภิวัฒน์ 24 มิถุนายน 2475 ถึงรัฐประหาร 8 พฤศจิกายน 2490,” สืบค้นเมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2558, [www.pridiinstitute.com/autopage/show\\_page.php?h=12&s\\_id=11&d\\_id=2](http://www.pridiinstitute.com/autopage/show_page.php?h=12&s_id=11&d_id=2).

<sup>54</sup> ต่อไปนี้ หากมีการกล่าวถึง “ประชานิยม” จะเป็นการใช้ในการสื่อความหมายถึง “ประชานิยม” ในความหมายอย่างกว้าง แต่หากจะสื่อความหมายถึง “ประชานิยม” ในความหมายอย่างแคบ จะขอเรียกว่า “ประชานิยมในความหมายอย่างแคบ” “ประชานิยมที่ไม่ยั่งยืน” “ประชานิยมที่ไร้ความรับผิดชอบ” หรือ “ประชานิยม” บวกด้วยคุณศัพท์อื่น ๆ ที่สื่อไปในทางความหมายลบแล้วแต่กรณี ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของแต่ละบริบท



ประชานิยมกับความเหลื่อมล้ำ ดูเหมือนว่าจะเป็นคำสองคำที่อยู่คู่กัน อย่างแยกไม่ออกมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ความเหลื่อมล้ำเกิดขึ้นในสังคมไทยและในประเทศอื่น ๆ มาอย่างยาวนาน แต่ละประเทศก็ได้มีความพยายามในการใช้มาตรการทางการคลังที่รวมทั้งด้านภาษี และด้านการใช้จ่ายของรัฐ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำของคนในสังคม รัฐบาลประชานิยมมักจะแสดงให้เห็นถึงปัญหาความเหลื่อมล้ำของคนในสังคม เนื่องจากคนยากจนเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ หากพรรคการเมืองใดสามารถเสนอทางเลือกให้แก่คนยากจน ให้มีคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น เป็นที่พึงพอใจของประชาชนคนส่วนใหญ่ของประเทศ พรรคการเมืองนั้นย่อมมีโอกาสที่จะชนะการเลือกตั้ง และเข้าสู่ตำแหน่งผู้นำทางการเมือง นักการเมืองประชานิยมทั้งหลายจึงแข่งขันกันเสนอตนเองเป็นผู้ที่จะเข้ามาแก้ไขปัญหาดังกล่าว ด้วยวิธีการที่แตกต่างกันออกไป<sup>55</sup>

### (1) ประชานิยมที่สร้างโอกาสอย่างเท่าเทียมกัน

ประชานิยมในลักษณะนี้ เป็นแนวคิดที่มุ่งเน้นในการแก้ไขปัญหาเรื่องความเหลื่อมล้ำของคนในสังคม สร้างโอกาสทางสังคมเศรษฐกิจให้เกิดความเท่าเทียมกัน โดยให้คนที่มีความรู้หรือยากจนมีโอกาสในทางสังคมเศรษฐกิจที่เท่าเทียมกัน เพราะถ้าโอกาสทางสังคมเท่าเทียมกันแล้ว ครอบครัวที่ยากจนก็สามารถเป็นครอบครัวที่ร่ำรวยได้ ในทางกลับกัน ครอบครัวที่ร่ำรวยก็อาจยากจนได้เช่นกัน<sup>56</sup> ประชานิยมที่ทำให้โอกาสทางสังคมเศรษฐกิจของประชาชนเท่าเทียมกัน ลดความเหลื่อมล้ำ จัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ กระจายสินค้าสาธารณะอย่างเท่าเทียม เช่น นโยบายเกี่ยวกับการสนับสนุนการศึกษา คำนึงว่า วิจัย พัฒนาศักยภาพของประชาชนให้สามารถมีวิชา ความรู้ที่สามารถนำไปใช้ในการประกอบอาชีพได้ สามารถพึ่งพาตนเอง เป็นการแก้ไขปัญหาอย่างยั่งยืน เปิดโอกาสให้คนยากจนเข้าถึงทรัพยากร และสามารถใช้ทรัพยากรชนิดต่าง ๆ พัฒนาตนเอง ย่อมเป็นประชานิยมที่สร้างโอกาสให้แก่ประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน

### (2) ประชานิยมที่ถ่ายโอนความมั่งคั่ง

ประชานิยมในลักษณะนี้ เป็นแนวคิดที่มุ่งเน้นในการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำเช่นเดียวกับในรูปแบบแรก แต่เลือกใช้วิธีการถ่ายเทผลประโยชน์จากกลุ่มคนร่ำรวยมาให้กับกลุ่มคนยากจน หรือ คนที่มีลักษณะทางสังคมด้อยกว่า เพื่อสร้างความพึงพอใจแก่บุคคลที่ได้รับประโยชน์จากการถ่ายโอนอำนาจทางเศรษฐกิจ<sup>57</sup> เป็นความพยายามหรือนโยบายที่ออกมาเพื่อให้ได้รับเสียงสนับสนุนทางการเมืองจากประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ โดยใช้รูปแบบการกระจายรายได้ที่ไม่ก่อให้เกิดการเพิ่มขึ้นของความสามารถในการผลิต (Productive capacity) หรือการ

<sup>55</sup> วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์, “ความเหลื่อมล้ำ ภาค 2,” สืบค้นเมื่อวันที่ 16 เมษายน 2558 <http://thaipublica.org/2014/07/tdri-inequality-2/>.

<sup>56</sup> Siamintelligence, “แนวทางการลดความเหลื่อมล้ำและการสร้างโอกาส จากมุมมอง TDRI,” สืบค้นเมื่อวันที่ 16 เมษายน 2558, <http://www.siamintelligence.com/tdri-equity-opportunity/>

<sup>57</sup> เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 1*, น.6.

เพิ่มขึ้นของระดับการศึกษา<sup>58</sup> เป็นประชาานิยมที่ไม่ได้แก้ไขปัญหาเรื่องความเหลื่อมล้ำ หรือ การให้โอกาสทางสังคมเศรษฐกิจที่เท่าเทียมกัน เป็นการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคมอย่างฉาบฉวย เช่น การเก็บภาษีคนรวยมาอุดหนุนคนจน แจกเงิน หรือ สินค้าและบริการต่าง ๆ ให้แก่ประชาชน เป็นต้น

### 1.2.1.2 การยกระดับคุณภาพชีวิต

การสร้างชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีให้แก่ประชาชน เป็นภารกิจของรัฐที่มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าภารกิจในด้านความมั่นคงปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน และสิทธิอื่น ๆ ของประชาชน รัฐมีภารกิจที่สำคัญในด้านของการทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนดีขึ้น หรือได้มาตรฐานขั้นต่ำในฐานะที่เป็นมนุษย์ เป็นภารกิจด้านการทำนุบำรุงชีวิตของประชาชนให้อยู่ดีกินดี เป็นงานด้านพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของรัฐที่เรียกว่า ภารกิจลำดับรอง (Secondary function)<sup>59</sup> หากพิจารณาประชาานิยมโดยอาศัยความคิดดังกล่าวย่อมสามารถจำแนกลักษณะของประชาานิยมอย่างกว้าง ๆ ได้เป็น 2 ลักษณะ ได้แก่

#### (1) ประชาานิยมที่ยกระดับคุณภาพชีวิตขั้นพื้นฐาน

เป็นประชาานิยมที่ให้ความสำคัญกับระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน มุ่งแก้ไขปัญหา ช่วยเหลือคนยากจนในสังคมที่ไม่ได้รับการจัดสรรทรัพยากรขั้นพื้นฐาน เนื่องจากไม่มีความสามารถในการหารายได้ที่เพียงพอต่อรายจ่าย ทำให้ไม่สามารถได้รับสินค้าและบริการขั้นพื้นฐานที่จำเป็น ซึ่งสิทธิดังกล่าวเป็นสิทธิที่ประเทศไทยให้การรับรองและคุ้มครอง ตั้งแต่ระดับกฎหมายระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีสมาชิก ได้แก่ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (The Universal Declaration of Human Rights) เช่น การรับรองสิทธิในสุขภาพและความเป็นอยู่ดีของตนและครอบครัว ตามข้อ 25 (1) ทุกคนมีสิทธิในมาตรฐานการครองชีพอันเพียงพอสำหรับสุขภาพและความเป็นอยู่ดีของตนและครอบครัว รวมทั้งอาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย และการดูแลรักษาทางแพทย์และบริการสังคมที่จำเป็น และมีสิทธิในความมั่นคงยามว่างงาน เจ็บป่วยพิการ เป็นหม้าย วยชรา หรือขาดอาชีพอื่นในพฤติการณ์ที่นอกเหนืออำนาจของตน สิทธิในการศึกษา ข้อ 26 (1) ทุกคนมีสิทธิในการศึกษา การศึกษาจะต้องให้เปล่าอย่างน้อยในชั้นประถมศึกษาและขั้นพื้นฐาน การศึกษาระดับประถมจะต้องเป็นภาคบังคับ การศึกษาด้านวิชาการและวิชาชีพจะต้องเปิดเป็นการทั่วไป และการศึกษาระดับสูงขึ้นไปจะต้องเข้าถึงได้อย่างเสมอภาคสำหรับทุกคนบนพื้นฐานของคุณสมบัติความเหมาะสม<sup>60</sup> เป็นต้น ในระดับรัฐธรรมนูญ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

<sup>58</sup> ศาสตรา สุตสวาท และคณะ. “ประชาานิยม หนี้สาธารณะ และความรับผิดชอบทางการคลัง (Populism, Public Debt and Fiscal Responsibilities)”, เอกสารประกอบคำบรรยาย.

<sup>59</sup> สมยศ เชื้อไทย, หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น, พิมพ์ครั้งที่ 10 (กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน, 2557), น.139.

<sup>60</sup> The Universal Declaration of Human Rights

Article 25 (1) No one shall be subjected to arbitrary interference with his privacy, family, home or correspondence, nor to attacks upon his honour and reputation. Everyone has the right to the protection of the law against such interference or attacks.

มาตรา 51 บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับบริการทางสาธารณสุขที่เหมาะสมและได้มาตรฐานและ  
ผู้ยากไร้มีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลจากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย มาตรา  
51 วรรคสอง บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับการบริการสาธารณสุขจากรัฐซึ่งต้องเป็นไปอย่างทั่วถึงและมี  
ประสิทธิภาพ มาตรา 49 บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐ  
จะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย และมาตรา 80 รัฐต้องดำเนินการตาม  
แนวนโยบายด้านสังคม การสาธารณสุข การศึกษา และวัฒนธรรมพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพ  
แห่งชาติ พ.ศ. 2545 มาตรา 5 บุคคลทุกคนมีสิทธิได้รับการสาธารณสุขที่มีมาตรฐานและมี  
ประสิทธิภาพตามที่กำหนดโดยพระราชบัญญัตินี้และ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542  
มาตรา 10 การจัดการศึกษา ต้องจัดให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน  
ไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ดังนั้น แนวคิด  
นโยบาย หรือโครงการประชานิยมใด ๆ ที่มีลักษณะเป็นการตอบสนองต่อภารกิจดังกล่าว เช่น การ  
สร้างหลักประกันสุขภาพ ย่อมมีลักษณะเป็นเป็นการสร้างชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีให้แก่ประชาชน ทำนุ  
บำรุงชีวิตของประชาชนให้อยู่ดีกินดี ให้ได้รับมาตรฐานขั้นต่ำในฐานะที่เป็นมนุษย์ จึงเป็นประชานิยม  
ที่ยกระดับคุณภาพชีวิตขั้นพื้นฐานของประชาชน

## (2) ประชานิยมที่เกินความจำเป็น

ประชานิยมลักษณะนี้ ยังมีลักษณะเป็นการให้ความสำคัญกับระดับ  
คุณภาพชีวิตของประชาชนโดยมีประชาชนเป็นศูนย์กลางของปัญหา เพียงแต่มีวิธีการจัดสรรทรัพยากร  
ที่แตกต่างกัน เนื่องจากประชานิยมรูปแบบหลังเลือกที่จะสร้างชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีที่สะดวกสบายที่สูง  
กว่าระดับมาตรฐานขั้นต่ำ เช่น การแจกสินค้าหรือบริการที่ฟุ่มเฟือยแก่ประชาชน เป็นต้น อย่างไรก็ตาม  
ขอบเขตของมาตรฐานคุณภาพชีวิตขั้นต่ำนั้นสามารถถกเถียงกันได้ในทางวิชาการ ขึ้นอยู่กับทัศนคติต่อ  
บริบทของสังคมในแต่ละกาลสมัย ตัวอย่างเช่น การแจกคูโปงที่วีดิจิตอล อาจมองได้ว่าเป็นการ  
สนับสนุนการใช้สินค้าที่ฟุ่มเฟือย แต่ก็อาจมองได้ว่าเป็นกระบวนการเปลี่ยนผ่านไปสู่ยุคเศรษฐกิจ  
ดิจิทัลที่มีความสำคัญ สอดคล้องและเหมาะสมสำหรับโลกยุคที่เทคโนโลยีเข้ามามีบทบาทที่จำเป็น  
ต่อการดำรงชีวิต

ภารกิจลำดับรองของรัฐ สามารถใช้เป็นฐานความคิดที่สำคัญในการ  
พิจารณาความสัมพันธ์ระหว่าง “ประชานิยม” กับ “รัฐสวัสดิการ” (Welfare State) ที่ถูกนำมาใช้  
อย่างสับสนในปัจจุบัน ข้อความคิดว่าด้วยรัฐสวัสดิการ (Welfare State) เกิดขึ้นในช่วงปลายศตวรรษ  
18 และต้นศตวรรษที่ 19 มีความคิดว่า ความคิดแบบเสรีนิยม (Liberalism) ส่งผลให้เกิดปัญหาความ  
ทุกข์ยากของคนส่วนใหญ่ในสังคม เพราะเสรีภาพในการทำสัญญาเป็นเสรีภาพที่แท้จริงของคนที่มี  
ความเข้มแข็งในทางเศรษฐกิจ แต่ประชาชนส่วนใหญ่ไม่มีอำนาจที่เท่าเทียมกับประชาชนอีกส่วนหนึ่ง  
ที่มีอำนาจต่อรองสูงกว่า เกิดการเอาเปรียบ เกิดการรวมศูนย์ความมั่งคั่งอยู่ที่คนจำนวนน้อย

---

Article 26 (1) Everyone has the right to education. Education shall be free, at least in the elementary and fundamental stages. Elementary education shall be compulsory. Technical and professional education shall be made generally available and higher education shall be equally accessible to all on the basis of merit.



การขุดรีดแรงงานของคนยากจน รัฐจึงมีหน้าที่ที่จะส่งเสริมความยุติธรรมทางสังคม (Social Justice) ดังนั้น ภารกิจของรัฐจึงขยายตัวออกไปอย่างกว้างขวาง มุ่งที่จะคุ้มครองประชาชนที่มีความอ่อนแอ ในทางเศรษฐกิจและสังคม เช่น การสร้างอาคารสงเคราะห์ ควบคุมดูแลสุขภาพอนามัยและชีวิตจิตใจ ของประชาชน จัดการศึกษาของเยาวชน การควบคุมกิจกรรมทางเศรษฐกิจ การกำหนดมาตรฐาน ค่าแรงขั้นต่ำของแรงงาน การคมนาคมขนส่ง เป็นต้น<sup>61</sup> ในความหมายอย่างกว้างจะเห็นได้ว่า “ประชานิยม” เป็นแนวคิดทางเศรษฐกิจที่มุ่งเอาอกเอาใจประชาชน ดังนั้น ประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากการดำเนินนโยบายของรัฐย่อมตกถึงประชาชนทุกระดับไม่ว่าจะมีฐานะทางเศรษฐกิจในระดับใด เห็นได้จากการเสนอนโยบายของพรรคการเมืองต่าง ๆ ที่มุ่งให้ความสำคัญกับประชาชนในทุกระดับตั้งแต่ประชาชนผู้มีรายได้น้อย รายได้ปานกลาง หรือมีรายได้สูง ตัวอย่างเช่น นโยบายประกันราคาสินค้าเกษตรที่มุ่งเอาอกเอาใจเกษตรกร นโยบายค่าแรงขั้นต่ำที่มุ่งเอาใจกรรมการ นโยบายลดค่าน้ำหรือสินเชื่อสหกรณ์ที่มุ่งเอาอกเอาใจคนในเมือง ผู้มีรายได้ปานกลางไปจนระดับผู้ที่มีรายได้มาก แต่ข้อความคิดว่าด้วยรัฐสวัสดิการเป็นเรื่องของการมุ่งคุ้มครองประชาชนที่มีความอ่อนแอ ในทางเศรษฐกิจและสังคม ภารกิจของรัฐจึงขยายตัวออกไปอย่างกว้างขวาง เช่น การสร้างอาคารสงเคราะห์ ดูแลสุขภาพอนามัยและชีวิตจิตใจของประชาชน จัดการศึกษาของเยาวชน การควบคุมกิจกรรมทางเศรษฐกิจ การกำหนดมาตรฐานค่าแรงขั้นต่ำของแรงงาน การคมนาคมขนส่ง เป็นต้น<sup>62</sup> รัฐมีหน้าที่ช่วยเหลือเฉพาะคนที่มีความอ่อนแอทางสังคมเศรษฐกิจ ไม่มีภูมิคุ้มกัน มีความจำเป็นต้องได้รับมาตรฐานขั้นต่ำในการดำรงชีวิตที่ดี

ดังนั้น จึงมีจุดที่คาบเกี่ยวกันทั้ง “ประชานิยม” และ “รัฐสวัสดิการ” ในกรณีที่มีการเสนอนโยบายที่ให้ความสำคัญกับประชาชนที่มีความอ่อนแอในทางสังคมเศรษฐกิจ เนื่องจากเป็นการเสนอนโยบายที่มุ่งเอาอกเอาใจประชาชนทุกระดับ ซึ่งแน่นอนว่าย่อมเป็นการคุ้มครองประชาชนผู้มีความอ่อนแอในทางสังคมเศรษฐกิจด้วย พรรคการเมืองที่ชูธงนโยบายแบบรัฐสวัสดิการมักจะได้รับคะแนนนิยมในลำดับต้น ๆ เช่น อิตาลี สวีเดน และเยอรมัน เป็นต้น<sup>63</sup> หากพิจารณาจากอย่างผิวเผิน อาจจะเข้าใจได้ว่า รัฐสวัสดิการมีความหมายที่แคบกว่าประชานิยม หรือเป็นส่วนหนึ่งของประชานิยม ซึ่งเป็นความเข้าใจที่ไม่ถูกต้อง ถึงแม้ว่าจะเป็นถ้อยคำในเชิงการบริหาร การกำหนดนโยบายสาธารณะเหมือนกัน แต่ข้อความคิดทั้งสองข้อความคิดนี้มีวัตถุประสงค์หรือความมุ่งหมายที่แตกต่างกัน

“ประชานิยม” เป็นแนวคิดทางเศรษฐกิจการเมืองที่ มุ่งเป้าหมายไปที่ “ความพึงพอใจของประชาชน” (“ประชาชน” บวก “นิยม”) แนวคิดนี้สนใจว่า ประชาชนมีความต้องการอะไร ประชาชนจะพึงพอใจกับนโยบายหรือไม่ *โดยไม่คำนึงว่า สิ่งที่รัฐได้มอบให้กับประชาชน นั้นมีความจำเป็นหรือไม่* ถ้าเกิดความนิยมชมชอบแล้ว ก็เป็นเรื่องที่ควรกำหนดไว้เป็นนโยบาย นำเสนอต่อสาธารณะ นโยบายใด ๆ ที่ประชาชนนิยมชมชอบย่อมเป็นนโยบาย “ประชานิยม”

<sup>61</sup> สมยศ เชื้อไทย, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 59*, น.106-110.

<sup>62</sup> เพิ่งอ้าง.

<sup>63</sup> จรัส สุวรรณมาลา, *ประชาธิปไตยทางการคลังไทย (Thailand's Fiscal Democracy)*, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, 2553), น.318.

ส่วน “รัฐสวัสดิการ” มองในแง่ของ “คุณภาพชีวิตขั้นพื้นฐาน” หากนโยบายใดมีความมุ่งหมายที่จะเข้ามาคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนที่มีความอ่อนแอในทางเศรษฐกิจสังคม โดยเห็นว่ารัฐควรมีบทบาทเข้ามาแทรกแซงในคุณภาพชีวิตขั้นพื้นฐาน รัฐมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินนโยบายดังกล่าวโดยไม่คำนึงถึงความพอใจของประชาชนเป็นสำคัญ แนวคิดนั้นย่อมมีลักษณะเป็น “รัฐสวัสดิการ”

เมื่อพิจารณาจากความสัมพันธ์ของข้อความคิดดังกล่าวจะเห็นได้ว่า “ประชานิยม” ที่มีจุดคาบเกี่ยวกับ “รัฐสวัสดิการ” คือ *ประชานิยมที่พัฒนาคุณภาพชีวิตขั้นพื้นฐาน* ย่อมเป็นรัฐสวัสดิการในตัวเอง เช่น นโยบายเรียนฟรี เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ หลักประกันสุขภาพ เป็นต้น แต่หากเป็นประชานิยมที่เกินความจำเป็น ย่อมเป็นประชานิยมอย่างเดียวไม่เป็นรัฐสวัสดิการ เช่น การสร้างรถไฟฟ้าความเร็วสูง การแจกคอมพิวเตอร์พกพา (tablet) เป็นต้น ประชานิยมที่เกินความจำเป็นจึงไม่ได้คาบเกี่ยวกับรัฐสวัสดิการแต่อย่างใด ส่วน “รัฐสวัสดิการ” ที่คาบเกี่ยวกับ “ประชานิยม” คือ *รัฐสวัสดิการที่สร้างความพึงพอใจให้กับประชาชน* ย่อมเป็นประชานิยมในตัวเอง แต่ถ้าการสร้างมาตรฐานชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของประชาชนมีลักษณะที่เป็นไปการบังคับประชาชน เพื่อให้เป็นไปในแนวทางที่รัฐเห็นว่ามีความเหมาะสมที่ควรจะเป็น ไม่สร้างความพึงพอใจกับประชาชน ย่อมเป็นรัฐสวัสดิการที่ไม่เป็นประชานิยม เช่น การขึ้นภาษีเพื่อจ่ายเงินค่าสวัสดิการต่าง ๆ หรือการบังคับให้ประชาชนต้องจ่ายเงินเข้ากองทุนต่าง ๆ เพื่อสร้างหลักประกันสุขภาพ ชีวิต หรือความมั่นคงอื่น ๆ ของประชาชน เป็นต้น

เป็นเรื่องปฏิเสธไม่ได้ว่า ในแต่ละโครงการย่อมมีข้อดีและข้อเสียที่แตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับมุมมองของแต่ละบุคคล ถึงที่สุดแล้ว “คุณภาพชีวิตขั้นพื้นฐาน” เป็นเรื่องที่สามารถตีความได้หลากหลายแตกต่างกันได้ ในบางครั้งนโยบายแบบรัฐสวัสดิการก็อาจถูกมองว่าเป็นประชานิยมที่เกินความจำเป็นได้ เช่น ค่าแรงขั้นต่ำเท่าใดจึงจะเป็นค่าแรงที่พอสมควรแก่เหตุ นโยบายเรียนฟรีจะต้องส่งเสียค่าเล่าเรียนให้ถึงในระดับใด เบี้ยยังชีพคนชราควรจ่ายเดือนละเท่าไร เป็นประชานิยมที่เป็นรัฐสวัสดิการหรือเกินความจำเป็น เป็นปัญหาสาธารณะที่มีการวิพากษ์วิจารณ์ แสดงความคิดเห็นที่แตกต่างกันอย่างแพร่หลาย เนื่องจากการกำหนดนโยบายสาธารณะจะต้องคำนึงถึงข้อเท็จจริงต่าง ๆ ทั้งในมิติของสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง เนื่องจากการกำหนดนโยบายใด ๆ ย่อมส่งผลกระทบต่อมิติต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง ตัวอย่างเช่น การตั้งประเด็นคำถามว่า นโยบายค่าแรงขั้นต่ำ 300 บาท ต่อวัน เป็นนโยบายที่มีความเหมาะสมหรือไม่นั้น จะต้องพิจารณาทั้งในแง่มุมมองของผู้ใช้แรงงาน ผู้ประกอบกิจการ และสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในภาพรวมประกอบกัน ซึ่งนโยบายเหล่านี้ก็อาจถูกมองได้ว่ากระทบต่อความสามารถในการประกอบธุรกิจ ทำให้มีต้นทุนในการผลิตที่สูงขึ้น ทำให้ผู้ประกอบการไทยไม่สามารถแข่งขันกับผู้ประกอบการของต่างชาติได้ เกิดการเคลื่อนไหวของเงินทุนที่จะให้ความสนใจไปลงทุนในต่างประเทศที่มีค่าแรงซึ่งเป็นต้นทุนสำคัญที่ต่ำกว่าในประเทศไทย อาจเกิดผลเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจที่ตามมา แต่ในอีกแง่หนึ่งอาจมองว่า ปัจจุบันค่าครองชีพของคนในสังคมสูงมากขึ้น มีความจำเป็นต้องช่วยเหลือผู้ใช้แรงงานซึ่งมีอำนาจต่อรองและความสามารถในทางเศรษฐกิจที่น้อยกว่านายทุนผู้ประกอบการ อีกทั้งการเพิ่มค่าแรงขั้นต่ำยังส่งผลให้ผู้ใช้แรงงานซึ่งเป็นคนกลุ่มใหญ่ของประเทศมีกำลังซื้อที่เพิ่มมากขึ้น เกิดการบริโภคเพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย ทำให้เกิดการหมุนเวียนแลกเปลี่ยน ทำให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศมีการเจริญเติบโตมากยิ่งขึ้น ซึ่งเป็นเรื่องที่น่าถกเถียงกันได้ในทางวิชาการ แต่เป็นที่ยอมรับกันว่า

ข้อความคิดเรื่องรัฐสวัสดิการ มีทัศนคติต่อนโยบายสาธารณะว่า *อย่างน้อยจะต้องมีมาตรฐานขั้นต่ำในการดำรงชีวิตให้กับประชาชนที่มีความอ่อนแอในทางเศรษฐกิจสังคม ส่วนจะให้หลักประกันเพียงใดนั้นเป็นเรื่องของ “กลไกตลาด”* ซึ่งขึ้นอยู่กับบริบท สภาพทางสังคม เศรษฐกิจของในแต่ละสังคม ดังนั้นค่าแรงขั้นต่ำเป็นหลักประกันสิทธิขั้นพื้นฐานให้กับผู้ใช้แรงงานในฐานะที่เป็นผู้มีอำนาจในทางเศรษฐกิจดีกว่าผู้ประกอบการ ส่วนค่าแรงขั้นต่ำจะอยู่ที่อัตราใด ย่อมขึ้นอยู่กับกลไกตลาดเป็นเรื่องของอำนาจต่อรองในการกำหนดนโยบายสาธารณะ หากให้ค่าแรงขั้นต่ำในอัตราที่สูงโดยไม่คำนึงถึงความสามารถของผู้ใช้แรงงานและความสามารถในการแข่งขันของผู้ประกอบการเพื่อหวังแต่เพียงผลประโยชน์ในทางการเมือง ย่อมเป็นการทำลายกลไกตลาด เป็นประชาานิยมที่ไม่ใช่รัฐสวัสดิการที่มุ่งคุ้มครองคุณภาพชีวิตขั้นพื้นฐานของประชาชน แต่เป็นประชาานิยมที่ไร้ความรับผิดชอบ และไม่ยั่งยืนในทางเศรษฐกิจ

### 1.2.1.3 การกำหนดระยะเวลาที่หวังผล

นโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาลที่ใช้ในการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศมิได้ทั้งนโยบายที่มุ่งหวังผลในระยะสั้น และในระยะยาว รัฐบาลไม่สามารถดำเนินนโยบายระยะสั้นหรือระยะยาวเพียงอย่างเดียวอย่างใดอย่างหนึ่งโดยลำพัง เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของสถานการณ์ทางเศรษฐกิจทั้งภายในและภายนอกประเทศ ภัยธรรมชาติ การใช้อัตราดอกเบี้ยของ ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP) เป็นเครื่องชี้วัดถึงความสามารถของรัฐบาล หรือแม้กระทั่งแรงจูงใจทางการเมืองของผู้กำหนดนโยบาย<sup>64</sup>

เมื่อพิจารณาประชาานิยมโดยอาศัยความคิดเรื่องระยะเวลาที่หวังผลแล้ว ย่อมสามารถจำแนกลักษณะของประชาานิยมอย่างกว้าง ๆ ได้เป็น 2 ลักษณะ ได้แก่

#### (1) ประชาานิยมที่มีระยะเวลาที่หวังผลในระยะยาว

ประชาานิยมมีความสำคัญกับการเจริญเติบโตของระบบเศรษฐกิจ หากเป็นประชาานิยมที่มีลักษณะเป็นการลงทุน เสริมสร้างสวัสดิการขั้นพื้นฐานให้แก่ประชาชน สร้างความสามารถในการเข้าถึงทรัพยากร ทำให้โอกาสทางสังคมเศรษฐกิจเท่าเทียมกัน ย่อมเป็นประชาานิยมที่มีระยะเวลาที่หวังผลในระยะยาว สามารถสร้างการเติบโตให้กับระบบเศรษฐกิจในระยะยาวสร้างความยั่งยืนและความมีเสถียรภาพทางการคลัง ประชาานิยมในลักษณะนี้จะต้องทำให้ภาคเอกชนในประเทศสามารถผลิตสินค้าได้เพิ่มมากขึ้น มีความสามารถในการแข่งขันกับต่างประเทศเพิ่มสูงขึ้น รวมทั้งมีความสามารถในการพัฒนาศักยภาพตนเองอย่างต่อเนื่อง พัฒนาฝีมือแรงงานให้มีความสามารถมากขึ้น และให้ความสำคัญกับการศึกษา โครงการประชาานิยมที่มีระยะเวลาที่หวังผลในระยะยาว ส่วนมากมักจะมีลักษณะเป็นการรับรองสวัสดิการมูลฐานของประชาชน ตัวอย่างเช่น มาตรฐานค่าแรงขั้นต่ำของผู้ใช้แรงงาน การสนับสนุนการศึกษาขั้นพื้นฐานของเยาวชน หรือ หลักประกันสิทธิในการเข้าถึงบริการสาธารณสุขขั้นพื้นฐาน เป็นต้น

#### (2) ประชาานิยมที่มีระยะเวลาที่หวังผลในระยะสั้น

<sup>64</sup> ไทยพัลลิทัว, “นโยบายการคลังกับการเติบโตในระยะยาว,” สืบค้นเมื่อวันที่ 16 เมษายน 2558, <http://thaipublica.org/2013/11/fiscal-policy-long-term-growth/>.

ประชานิยมที่มีระยะเวลาที่หวังผลในระยะสั้น มักจะถูกเรียกว่าประชานิยมที่ฉาบฉวย มักง่าย ติดสินบนประชาชน สร้างผลประโยชน์หรือผลิตผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ ที่สามารถมองเห็นเป็นรูปธรรมอย่างรวดเร็วให้แก่ประชาชน เพื่อแสวงหาประโยชน์ทางการเมืองซึ่งอาจจะส่งผลกระทบต่อทางการคลังของประเทศในระยะยาว นำมาซึ่งความเสี่ยงหรือวิกฤติทางเศรษฐกิจของประเทศ แต่ความจริงแล้ว การกำหนดนโยบายประชานิยมของรัฐบาลที่มีระยะเวลาที่หวังผลในระยะสั้น ไม่ใช่ นโยบายที่จะก่อให้เกิดผลเสียทางการคลังเสมอไป อาจนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า ในสถานการณ์ฉุกเฉินหรือจำเป็นเร่งด่วนได้เช่นกัน เช่น การแจกเงิน เช็ค คูปองเงินสด สินค้าหรือบริการต่าง ๆ หรือ การจำหน่ายในราคาต่ำกว่าราคาตลาดให้แก่ประชาชน เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจในสภาวะเศรษฐกิจที่ซบเซา อย่างไรก็ตาม รัฐบาลที่มีความประสงค์จะดำเนินนโยบายในลักษณะดังกล่าว จะต้องศึกษาถึงผลดี ผลเสียของนโยบาย เนื่องจากมีต้นทุนค่าเสียโอกาสสูง งบประมาณที่ใช้จ่ายไปนั้น ไม่สามารถสร้างผลตอบแทนกลับคืนมาโดยตรง เพราะเป็นรายจ่ายเพื่อการบริโภค ไม่ได้ก่อให้เกิดประโยชน์ในระยะยาว อาจทำให้เกิดความเสียหายทางการคลังได้ ดังนั้น หากเป็นการบริหารบ้านเมืองในภาวะปรกติ ไม่มีสถานการณ์ฉุกเฉิน จำเป็นเร่งด่วน หรืออยู่ในสภาวะเศรษฐกิจซบเซา แต่กลับดำเนินโครงการประชานิยมที่มีระยะเวลาที่หวังผลในระยะสั้น ย่อมเป็นประชานิยมที่ฉาบฉวย มุ่งหวังแต่เพียงผลประโยชน์ทางการเมือง

#### 1.2.1.4 การรักษากรอบวินัยทางการคลัง

กรอบวินัยทางการคลัง (Fiscal Discipline) หมายถึง ระเบียบแบบแผนที่ใช้กำกับจัดการ การเงิน การคลัง และงบประมาณแผ่นดินของประเทศ ทั้งในเรื่องการใช้จ่ายของภาครัฐ การจัดสรรและใช้จ่ายงบประมาณอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ การหารายได้ที่เพียงพอกับรายจ่าย การรักษาเงินคงคลังให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม และการบริหารหนี้สาธารณะให้อยู่ในระดับที่สามารถใช้คืนได้ และไม่เป็นภาระต่องบประมาณในอนาคต<sup>65</sup> การพิจารณาในลักษณะนี้ย่อมสามารถใช้เป็นเกณฑ์ในการจำแนกลักษณะของประชานิยมได้ ได้แก่ประชานิยมที่รักษากรอบวินัยทางการคลังและประชานิยมที่ไม่รักษากรอบวินัยทางการคลัง

##### (1) ประชานิยมที่รักษากรอบวินัยทางการคลัง

ประชานิยมใดจะมีลักษณะเป็นประชานิยมที่รักษากรอบวินัยทางการคลังหรือไม่ นอกจากจะต้องชอบด้วยระบบการควบคุมตรวจสอบในทางกฎหมายแล้ว ยังต้องชอบด้วยกรอบความยั่งยืนทางการคลัง ซึ่งเป็นกรอบวินัยทางการคลังสำคัญที่ช่วยในการรักษาเสถียรภาพทางการคลังและระบบเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้ กรอบความยั่งยืนทางการคลังในแต่ละประเทศจะมีหลักเกณฑ์และตัวชี้วัดที่แตกต่างกันขึ้นอยู่กับนโยบายทางเศรษฐกิจและสภาวะกาลของแต่ละประเทศ ตัวอย่างเช่น กรอบความยั่งยืนทางการคลังของประเทศไทย ที่สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

<sup>65</sup> ปัทมา เจริญวิเศษกุล, “การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคภายใต้บริบทกฎหมายการเงินการคลังใหม่ : กรณีศึกษาช่วงวัฏจักรเศรษฐกิจขาลงและภาวะวิกฤตเศรษฐกิจของไทย,” (วิทยาลัยยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม, 2552), น.68.



กระทรวงการคลัง ได้จัดทำกรอบเป้าหมายความยั่งยืนทางการคลังเพื่อรักษาเสถียรภาพด้านการคลัง ทั้งในระยะปานกลางและระยะยาว ซึ่งมีหลักเกณฑ์และตัวชี้วัดดังต่อไปนี้<sup>66</sup>

### (1.1) ยอดหนี้สาธารณะคงค้างต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ

#### ไม่เกินร้อยละ 60

การก่อหนี้สาธารณะเกินกว่าอัตราที่กำหนดย่อมไม่มีความมั่นคงทางการคลัง ตัวอย่างเช่น ประเทศไทยมีหนี้สาธารณะประมาณร้อยละ 48 - 49 ประเทศไทยจึงยังมีช่องว่างในทางการคลังอยู่ที่ประมาณร้อยละ 11 หากเกิดวิกฤติทางเศรษฐกิจ ประเทศไทยก็ยังมีพื้นที่ในทางการคลังที่เพียงพอจะรองรับวิกฤติเศรษฐกิจได้ จึงมีความยั่งยืนทางการคลังในระดับหนึ่ง ดังนั้น การดำเนินนโยบายประชานิยมใด ๆ ที่ไม่ส่งผลให้ยอดหนี้สาธารณะคงค้างต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศเกินร้อยละ 60 ย่อมเป็นประชานิยมที่รักษากรอบความยั่งยืนทางการคลัง

### (1.2) ภาระหนี้ต้องบประมาณไม่เกินร้อยละ 15

ภาระหนี้สาธารณะเป็นรายการผูกพันที่รัฐบาลจะต้องจ่ายโดยตั้งไว้เป็นรายการในเงินงบประมาณรายจ่าย รัฐสภาจะตัดทอนรายการชำระหนี้เงินกู้และดอกเบี้ยเงินกู้ไม่ได้ ตามบทบัญญัติมาตรา 168 วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ห้ามไม่ให้แปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนงบประมาณรายจ่ายตามข้อผูกพัน ดังต่อไปนี้ (1) เงินสงเคราะห์เงินกู้ (2) ดอกเบี้ยเงินกู้ (3) เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย ดังนั้น การพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี รัฐสภาไม่สามารถลงมติลดรายจ่ายตามข้อผูกพัน เงินกู้ทั้งหลาย เงินต้น ดอกเบี้ย หรือเงินที่กฎหมายบังคับให้จ่าย ทำให้รายการนี้ดำรงอยู่ในงบประมาณตลอดเวลา สร้างภาระผูกพันทางการคลังในระยะยาว ดังนั้น ประชาชนนิยมที่ใช้หนี้สาธารณะเป็นเครื่องมือทางการคลังโดยรักษาระดับหนี้สาธารณะต้องบประมาณไม่เกินร้อยละ 15 ภาระหนี้สาธารณะย่อมไม่ก้าวล่วงไปถึงงบประมาณอื่น ๆ ของรัฐบาล ทำให้สามารถนำงบประมาณไปใช้จัดสรรในทางอื่น ๆ ที่จำเป็น เช่น งบลงทุน ย่อมเป็นประชานิยมที่คำนึงถึงกรอบความยั่งยืนทางการคลัง

### (1.3) งบลงทุนต้องบประมาณไม่ต่ำกว่าร้อยละ 25

งบลงทุนคืองบประมาณที่ต้องการผลตอบแทนในอนาคต งบลงทุนจึงถูกกำหนดให้เป็นตัวชี้วัดเนื่องจากมีความสำคัญในการพัฒนาความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ หากกล่าวถึงงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยมากแล้วประชานิยมที่ใช้รายจ่ายสาธารณะประเภทงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นเครื่องมือ มักจะนึกถึงนโยบายเพิ่มเงินเดือน สวัสดิการ บำเหน็จ บำนาญ หรือเบี้ยยังชีพให้แก่ข้าราชการ ซึ่งเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้กับรัฐในอนาคต ไม่เกิดผลตอบแทนทางเศรษฐกิจ ดังนั้น งบลงทุนควรจะมีสัดส่วนไม่ต่ำกว่าร้อยละ 25 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ดังนั้น รัฐบาลประชานิยมใดที่มุ่งเน้นส่งเสริมการ

<sup>66</sup> สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, “รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัย เรื่อง การศึกษาวินัยทางการคลังของประเทศไทย (อดีตสู่ปัจจุบัน) และแนวทางในการเสริมสร้างวินัยทางการคลังตามหลักสากล,”.

ลงทุนโดยรักษาระดับงบประมาณต้องประมาณไม่ต่ำกว่าอัตราที่กำหนด ย่อมเป็นประชาานิยมที่รักษากรอบความยั่งยืนทางการคลัง

## (2) ประชาานิยมที่ไม่รักษากรอบวินัยทางการคลัง

ประชาานิยมประเภทนี้มักเป็นประชาานิยมที่ถูกกล่าวถึงตามเวทีสาธารณะ สื่อสารมวลชน และในทางวิชาการ เป็นส่วนใหญ่ กล่าวคือ เป็นประชาานิยมที่ไม่ดำเนินการ หรือไม่รักษาระดับหนี้สาธารณะตามอัตราชี้วัดต่าง ๆ ที่แต่ละประเทศกำหนดไว้ ส่วนมากมักเป็นประชาานิยมที่มีลักษณะเป็นการใช้หนี้สาธารณะเป็นเครื่องมือทางการคลัง และเป็นการเพิ่มรายจ่ายของภาครัฐที่ไม่มีลักษณะเป็นการลงทุน ดังนั้น ประชาานิยมที่สร้างภาระผูกพันทางการคลังของประเทศเป็นอย่างมาก หรือทำให้ประเทศมีหนี้สาธารณะสูงกว่าอัตราที่กำหนด ขัดต่อกรอบความยั่งยืนทางการคลัง ย่อมเป็นประชาานิยมที่ไม่รักษากรอบวินัยทางการคลัง

ข้อพิจารณาดังกล่าวสามารถใช้เป็นเกณฑ์จำแนกความแตกต่างระหว่างประชาานิยมกับประชาานิยมในความหมายอย่างแคบ กล่าวคือ การบริหารหรือนโยบายของรัฐบาลใดมีลักษณะที่ค่อนข้างมาทางที่ไม่เคารพต่อกรอบวินัยทางการคลัง มุ่งถ่ายโอนความมั่งคั่งจากคนมั่งมีไปสู่คนยากคนจนโดยไม่เพิ่มโอกาส ความรู้ ทักษะ หรือความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจและสังคมของประชาชน จัดสรรทรัพยากรที่เกินความจำเป็นต่อความต้องการขั้นพื้นฐานของประชาชน และมุ่งหวังผลในระยะสั้นอย่างฉาบฉวยแล้ว การบริหารหรือนโยบายของรัฐบาลนั้นย่อมเป็น “ประชาานิยมในความหมายอย่างแคบ”

นอกจากนี้แล้ว ยังมีหลักเกณฑ์อื่น ๆ ที่มีการหยิบยกขึ้นมาใช้ในวงอภิปรายเรื่องความหมายของ “ประชาานิยม” โดยเฉพาะหลักเกณฑ์ในเรื่องของ วัตถุประสงค์ที่มุ่งหวังผลประโยชน์ในทางการเมือง ตัวอย่างสำคัญ คือ นโยบายแจกเงินชานาไร่ละหนึ่งพันบาทแก่ชานาในสมัยรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ที่วิษณุ เครืองาม รองนายกรัฐมนตรี ได้อธิบายว่า ไม่ใช่โครงการประชาานิยม เนื่องจากไม่ได้หวังคะแนนเสียงหรือผลประโยชน์ทางการเมือง รัฐบาลเข้ามาบริหารประเทศในสถานการณ์ที่บ้านเมืองมีปัญหา จึงเป็นการเข้ามาทำงานเพียงชั่วคราว ต่างจากนักการเมืองที่ต้องการคะแนนเสียงของประชาชนเพื่อขึ้นสู่อำนาจผ่านการเลือกตั้ง<sup>67</sup> หลังจากนั้นได้มีการประดิษฐ์ “ถ้อยคำ” “ใหม่” ขึ้นมาเพื่อใช้ในการอธิบายลักษณะของการดำเนินนโยบายในสมัยรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา คือ “ประชารัฐ” โดยอธิบายว่า ไม่ใช่เรื่องเดียวกันกับ “ประชาานิยม” ชุดคำอธิบายดังกล่าว ต้องการแสดงให้เห็นว่า “ประชารัฐ” คือ การดำเนินนโยบายที่ประสานความร่วมมือระหว่างรัฐ กับประชาชน ไม่ใช่การแจกฟรี เหมือนอย่าง “ประชาานิยม” แต่ “ประชารัฐ” เป็นเรื่องของการ “สนับสนุน” ประชาชน<sup>68</sup> อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนมีความเห็นว่า การให้ความหมายดังกล่าวมีความไม่ชัดเจน และไม่สามารถใช้เป็นเกณฑ์ในการจำแนก

<sup>67</sup> คมชัดลึก, “วิษณุ’ยันแจกเงินไร่ละพันไม่ใช่ประชาานิยม,” สืบค้นเมื่อวันที่ 16 เมษายน 2558, [www.komchadluek.net/detail/20141003/193381.html](http://www.komchadluek.net/detail/20141003/193381.html).

<sup>68</sup> ไทยพีบีเอส, “รีแบรนด์ “ประชาานิยม” ใช้ “ประชารัฐ” คุมเงินกองทุนหมู่บ้าน-ตำบล 5 ล้าน,” สืบค้นเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2558, [m.news.thaipbs.or.th/content/รีแบรนด์-“ประชาานิยม”-ชงตั้งกรรมการระดับชาติ-ใช้ประชารัฐคุมเงินกองทุนหมู่บ้าน-ตำบล-5-ล้าน](http://m.news.thaipbs.or.th/content/รีแบรนด์-“ประชาานิยม”-ชงตั้งกรรมการระดับชาติ-ใช้ประชารัฐคุมเงินกองทุนหมู่บ้าน-ตำบล-5-ล้าน).

ประชานิยมได้ ประการแรกเนื่องจาก เมื่อถึงที่สุดแล้ว การดำเนินนโยบายต่าง ๆ ย่อมส่งผลกระทบต่อประชาชน สร้างความพอใจหรือไม่พอใจกับประชาชนเสมอ ประการที่สอง ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง แต่โดยสาร์ตละของการใช้อำนาจในการบริหารปกครองประเทศ รัฐบาลไม่ว่าจะมาจากการเลือกตั้งหรือไม่ก็ตาม ความชอบธรรมในการดำรงอยู่ในอำนาจก็เป็นเรื่องที่สำคัญ ถึงแม้จะไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง แต่ก็ต้องมีฐานสนับสนุนจากประชาชนด้วย มิฉะนั้นแล้วก็จะปกครองประชาชนผู้อยู่ภายใต้อำนาจไม่ได้ ดังนั้น เกณฑ์ในเรื่องของวัตถุประสงค์ที่มุ่งหวังผลประโยชน์ในทางการเมืองจึงไม่ใช่เกณฑ์ที่สามารถนำมาใช้ในการจำแนกแยกแยะความหมายของประชานิยมได้

### 1.2.2 รูปแบบของประชานิยม

ประชานิยมมีได้หลากหลายรูปแบบ ขึ้นอยู่กับรัฐบาลจะเลือกใช้ตามความเหมาะสม เพื่อให้วัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจการเมืองของตนเองบรรลุผล รัฐบาลประชานิยมอาจเลือกใช้วิธีการใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นการแทรกแซงกลไกตลาด การให้เปล่า การอุดหนุนราคา หรือการยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีต่าง ๆ เป็นต้น ในทางการคลัง นโยบายประชานิยมจะบังเกิดผลได้ก็ต่อเมื่อมีการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยผ่านทางเครื่องมือทางการคลัง ไม่ว่าจะเป็น รายได้สาธารณะ รายจ่ายสาธารณะ หรือ หนี้สาธารณะ ดังนั้น ประชานิยมจึงอาจถูกนำไปปฏิบัติได้โดยอาศัยเครื่องมือต่าง ๆ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

#### 1.2.2.1 รายได้สาธารณะ

การที่รัฐจะสามารถดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจหรือปฏิบัติการกิจของรัฐได้นั้น รัฐจำเป็นต้องจัดเก็บรายได้สาธารณะ เพื่อสามารถนำไปใช้จ่ายเป็นรายจ่ายสาธารณะต่อไปได้ รายได้สาธารณะจึงเป็นหนึ่งในเครื่องมือทางการคลังของรัฐบาลที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง รายได้สาธารณะประกอบไปด้วยรายได้ที่เป็นภาษีอากรและรายได้ที่ไม่เป็นภาษีอากร เช่น รายได้จาก การบริจาค (Donation) รายได้จากการบริหารงานทางปกครอง (Administrative Revenue) และรายได้จากรัฐพาณิชย์ (State Operating Revenue) เป็นต้น ทั้งนี้ เป็นที่ทราบกันดีว่า รายได้ของรัฐมากกว่าร้อยละ 90 มาจากการจัดเก็บภาษีจากประชาชน ภาษีจึงเป็นรายได้สาธารณะที่สำคัญที่สุดของรัฐ รายได้สาธารณะเป็นเครื่องมือทางการคลังที่มีความสำคัญ รัฐบาลอาจใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายประชานิยมโดยการลดการจัดเก็บรายได้ของรัฐเพื่อเป็นการลดภาระค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ของประชาชน ตัวอย่างเช่น โครงการ “Shopping ช่วยชาติ” ในสมัยรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา โดยตรากฎกระทรวง ฉบับที่ 310 (พ.ศ. 2558) ออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร ลงวันที่ 24 ธันวาคม 2558 ยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา สำหรับเงินได้เท่าที่ได้จ่ายเป็นค่าซื้อสินค้าหรือค่าบริการในระหว่างวันที่ 25 - 31 ธันวาคม 2558 จากผู้ประกอบการจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่ม ตามจำนวนที่จ่ายจริง แต่ไม่เกิน 15,000 บาท เป็นการสนับสนุนให้ประชาชนใช้จ่ายเงินซื้อสินค้าและบริการ ในมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจในช่วงปลายปี พ.ศ. 2558 เป็นต้น<sup>69</sup>

<sup>69</sup> หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0503/22107 ลงวันที่ 17 ตุลาคม 2554 เรื่อง มาตรการภาษีเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0726/ล. 1601 ลงวันที่ 7 ตุลาคม 2554 เรื่อง มาตรการภาษีเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ.



### 1.2.2.2 รายจ่ายสาธารณะ

การที่รัฐจะปฏิบัติภารกิจของรัฐให้สำเร็จลุล่วงไปได้นั้น รัฐจำเป็นต้องมีรายจ่ายสาธารณะในการปฏิบัติภารกิจของรัฐเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ รัฐบาลอาจนำรายจ่ายสาธารณะมาใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายประชานิยมได้ ไม่ว่าจะเป็นรายจ่ายสาธารณะที่เป็นเงินในงบประมาณหรือเงินนอกงบประมาณ โดยมีลักษณะดังต่อไปนี้

#### (1) เงินในงบประมาณ

งบประมาณ เป็นเครื่องมือทางเศรษฐกิจที่สำคัญที่สุดของประเทศ เป็นหัวใจสำคัญของการคลังสาธารณะ เนื่องจากแผนงานหรือโครงการต่าง ๆ จะต้องมีการใช้จ่ายในการดำเนินการ<sup>70</sup> งบประมาณรายจ่ายเป็นสิ่งที่แสดงออกซึ่งนโยบายการคลังของรัฐบาล ทำหน้าที่เป็นแหล่งที่มาของทรัพยากร สนับสนุนให้รัฐบาลสามารถบริหารประเทศได้ตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อรัฐสภาและที่หาเสียงไว้กับประชาชน<sup>71</sup> ดังนั้น หากรัฐบาลต้องการดำเนินโครงการประชานิยมส่วนมากแล้วมักจะอาศัยเงินในงบประมาณเป็นเครื่องมือในการดำเนินโครงการ เช่น โครงการช่วยเหลือค่าครองชีพประชาชนและบุคลากรภาครัฐ ในสมัยรัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เพื่อเพิ่มกำลังซื้อให้ประชาชนผู้ไม่มีรายได้และผู้มีรายได้น้อย กระตุ้นเศรษฐกิจระยะสั้นหลังจากที่เศรษฐกิจหยุดชะงัก โดยใช้จ่ายเงินผ่านทางพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 พ.ศ. 2552 ในงบประมาณรายจ่ายงบกลางรายการ มาตรการ 4 รายการค่าใช้จ่ายตามมาตรการช่วยเหลือการครองชีพของบุคลากรภาครัฐ<sup>72</sup>

#### (2) เงินนอกงบประมาณ

เงินนอกงบประมาณ หมายถึง เงินที่ปวงที่อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการ นอกจากเงินงบประมาณรายจ่าย เงินรายได้แผ่นดิน เงินเบิกเกินงบฯ และเงินเหลือจ่ายปีเก่าส่งคืน ตามบทนิยามในข้อ 4 แห่งระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงินและนำส่งคลัง พ.ศ. 2551 เงินนอกงบประมาณมีบทบาทสำคัญในฐานะที่เป็นกลไกหนึ่งในการสนับสนุนการดำเนินงานของรัฐบาล ในการกระตุ้นเศรษฐกิจ การรักษาเสถียรภาพ และการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรม เนื่องจากมีความคล่องตัวในการบริหารจัดการจากการผ่อนคลายนโยบายควบคุมโดยกฎระเบียบต่าง ๆ ตลอดจนเป็นการกระจายอำนาจและเพิ่มขีดความสามารถให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการตามวัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และมีบทบาทสำคัญในการลดภาระงบประมาณประจำปี

<sup>70</sup> อรพิน ผลสุวรรณย์ สบายรูป, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 37*, น.64.

<sup>71</sup> ไพรัช ตระการศิรินนท์, *การคลังภาครัฐ* (พิมพ์ครั้งที่ 1, กรุงเทพมหานคร : เอ็น สแควร์ กราฟฟิค พรินท์, 2550), น.175.

<sup>72</sup> หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0503/3725 ลงวันที่ 5 มีนาคม 2552 เรื่อง ร่างระเบียบสำนักงบประมาณปี 2552 ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการจ่ายเงินอุดหนุนทั่วไป โครงการช่วยเหลือค่าครองชีพประชาชนและบุคลากรภาครัฐในส่วนของผู้ประกันตน พ.ศ. 2552 และหนังสือกระทรวงแรงงาน ด่วนที่สุด รง 0637/446 ลงวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2552 เรื่อง การปฏิบัติงานตามโครงการช่วยเหลือค่าครองชีพประชาชนและบุคลากรภาครัฐ.

ของรัฐบาลอีกด้วย<sup>73</sup> การใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณในการบริหารราชการแผ่นดินนั้น รัฐบาลมักจะใช้เงินนอกงบประมาณในลักษณะดังต่อไปนี้เป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายประชานิยม

### (2.1) เงินทุนหมุนเวียน

พระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 มาตรา 4 ทุนหมุนเวียน หมายความว่า กองทุน กองทุนหมุนเวียน เงินทุน เงินทุนหมุนเวียน ทุน หรือทุนหมุนเวียน ที่ตั้งขึ้นเพื่อกิจการที่อนุญาตให้นำรายรับสมทบทุนไว้ใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน ทุนหมุนเวียน เป็นชื่อยกเว้นของหลักการรายได้ต้องมีลักษณะทั่วไปที่ถูกรับรองไว้ในพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 มาตรา 4 และพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 24 เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐนำเงินงบประมาณที่ได้กำหนดเป็นเงินทุนหมุนเวียน สามารถนำไปใช้จ่ายในกิจกรรมหรือวัตถุประสงค์ตามกฎหมายนั้น ๆ หรือนำเงินรายรับที่หน่วยงานภาครัฐได้รับจากการดำเนินงานสมทบไว้ใช้จ่ายหมุนเวียนในกิจการโดยไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน เช่น กองทุนหมู่บ้านในสมัยรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร ที่เป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนในการลงทุนสร้างอาชีพและสร้างรายได้แก่ประชาชนในหมู่บ้านและชุมชน<sup>74</sup> ในพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 15 วรรคสอง กำหนดให้รายได้ของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติให้เป็นของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ โดยไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้ของแผ่นดิน จึงถือเป็นการใช้จ่ายเงินผ่านทางเงินนอกงบประมาณอันเป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินนโยบายประชานิยม เนื่องจากรัฐบาลสามารถดำเนินการผ่านทางกองทุนดังกล่าวโดยไม่ต้องผ่านการควบคุมตรวจสอบโดยรัฐสภาแต่ประการใด

### (2.2) เงินนอกงบประมาณที่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ

เงินนอกงบประมาณที่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ หมายถึงกลุ่มเงินที่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ ให้เป็นของหน่วยงานใด ๆ โดยไม่ต้องนำส่งเป็นเงินคงคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ เช่น รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน องค์การอิสระ มหาวิทยาลัย เป็นต้น เป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติยกเว้นหลักรายได้ต้องมีลักษณะทั่วไปเนื่องจากต้องการให้เกิดความคล่องตัวในการใช้จ่ายเงิน ตัวอย่างของการใช้เงินนอกงบประมาณที่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายประชานิยม ได้แก่ โครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ ในสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ที่มีเจตนารมณ์ที่จะใช้จ่ายเงินผ่านทางพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. . . . ในมาตรา 5 กฎหมายให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินในอนุมัติของคณะรัฐมนตรีสามารถกู้เงินในวงเงินไม่เกินสองล้านล้านบาทเพื่อนำมาพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่งตามยุทธศาสตร์และแผนงาน ประกอบกับมาตรา 6 ที่ได้บัญญัติให้นำเงินที่ได้

<sup>73</sup> กระทรวงการคลัง, (2558), เงินนอกงบประมาณ.

<sup>74</sup> หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0204/5520 ลงวันที่ 12 มิถุนายน 2544 เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. . . . และ หนังสือรองนายกรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0114/สร2/11754 ลงวันที่ 4 มิถุนายน 2544 เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. . . .

จากการนำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ในการกู้โดยไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคลัง เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารการใช้จ่ายเงินที่ได้มาจากการก่อหนี้สาธารณะ<sup>75</sup>

### (2.3) นโยบายกึ่งการคลัง

นโยบายกึ่งการคลัง (Quasi Fiscal Activity) (มาตรการกึ่งการคลัง หรือ กิจกรรมกึ่งการคลัง) หมายถึง การดำเนินกิจกรรมหรือนโยบายรัฐบาลผ่านหน่วยงานอื่นที่ไม่ใช่รัฐบาล เช่น ธนาคารกลาง สถาบันการเงินเฉพาะกิจ และรัฐวิสาหกิจ โดยรัฐบาลสามารถเข้าไปแทรกแซงกระบวนการตัดสินใจในหน่วยงานนั้นได้เพื่อดำเนินนโยบายตามที่รัฐบาลต้องการและไม่ต้องเสนองบประมาณผ่านรัฐสภา ซึ่งอาจจะส่งผลกระทบเป็นภาระของรัฐในอนาคตได้หากการดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวมีความเสียหายเกิดขึ้น<sup>76</sup> นโยบายกึ่งการคลังที่นิยมใช้มากที่สุด คือ การปล่อยสินเชื่อตามโครงการของรัฐบาลผ่านสถาบันการเงินของรัฐ ช่วยเหลือประชาชนและกิจการขนาดย่อมให้ได้รับสินเชื่อที่มีอัตราดอกเบี้ยและเงื่อนไขที่ผ่อนปรน<sup>77</sup> เช่น โครงการรับจำนำข้าวในสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ที่รัฐบาลให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) เป็นแหล่งเงินทุนในการรับจำนำและให้กองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรเป็นผู้กู้เงินจาก ธกส. เพื่อใช้ในการรับจำนำ และคำนวณผลขาดทุนจากการรับจำนำเพื่อทำเรื่องเสนอขอเงินอุดหนุนสำหรับการรับจำนำดังกล่าวจากคณะรัฐมนตรีจ่ายคืนให้แก่ ธกส. พรอมดอกเบี้ย ต่อไป<sup>78</sup> จึงไม่ผ่านการควบคุมตรวจสอบโดยรัฐสภาแต่ประการใด

<sup>75</sup> หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0506/7601 ลงวันที่ 21 มีนาคม 2556 เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. . . . และหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค 1004/4294 ลงวันที่ 15 มีนาคม 2556 เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. . . . .

<sup>76</sup> บุญศรีก์ โฆษิตานุกฤต, “กิจกรรมกึ่งการคลังและผลกระทบที่มีต่อสถานะทางการคลัง,” น.2. และโปรดดู กฤษฎา อุทยานิน, “นโยบายกึ่งการคลังกับบทบาทสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (SFIs),” เอกสารประกอบการนำเสนอ.

<sup>77</sup> สมชัย จิตสุชน, “พัฒนาการนโยบายการคลังหลังวิกฤติเศรษฐกิจปี 2540,” เอกสารวิชาการเสนอในงานสัมมนาวิชาการประจำปี 2549 มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย เรื่อง สู่หนึ่งทศวรรษหลังวิกฤติเศรษฐกิจ : ได้เรียนรู้และปรับปรุงอะไรบ้าง? ใน ญัฎฐพงศ์ ทองภักดี และ นพวรรณ ปุสสะรังสี, แนวทางการกำหนดนโยบายสาธารณะเพื่อความพอเพียง, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), น.90 - 91.

<sup>78</sup> หนังสือกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ด่วนที่สุด ที่ กษ 2215/2958 เรื่อง โครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2554/55 ลงวันที่ 4 ตุลาคม 2554, หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0506/21331 เรื่อง โครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2554/2555 ลงวันที่ 6 ตุลาคม 2554, หนังสือกระทรวงพาณิชย์ ด่วนที่สุด ที่ พณ 0414/2952 เรื่อง โครงการรับจำนำข้าวเปลือก ปีการผลิต 2555/2556 และการขอขยายปริมาณและกรอบการใช้เงินโครงการรับจำนำ

### 1.2.2.3 หนี้สาธารณะ

การดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจของภาครัฐในการพัฒนาประเทศ รัฐบาลจำเป็นต้องหารายได้ให้เพียงพอจ่าย ในกรณีที่มีรายได้น้อยพอ รัฐบาลมีความจำเป็นที่จะต้องก่อหนี้สาธารณะ หนี้สาธารณะจึงเป็นเครื่องมือทางการคลังประเภทหนึ่งถือเป็นรายรับของรัฐบาล ซึ่งจะต้องมีการชำระคืนในภายหลัง<sup>79</sup> ในพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 มาตรา 4 หนี้สาธารณะ หมายถึง หนี้ที่กระทรวงการคลัง หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจกู้ หรือหนี้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกัน แต่ไม่รวมถึงหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่ทำธุรกิจให้กู้ยืมเงินโดยกระทรวงการคลังมิได้ค้ำประกัน ดังนั้น หากรัฐบาลต้องการดำเนินนโยบายประชานิยมแต่รายได้ของรัฐไม่เพียงพอต่อรายจ่าย รัฐบาลอาจอาศัยหนี้สาธารณะเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายประชานิยม ตัวอย่างเช่น การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ ผ่านทางการเสนอร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. . . . ที่ให้อำนาจกระทรวงการคลังในอนุมัติของคณะรัฐมนตรีสามารถกู้เงินในวงเงินไม่เกินสองล้านล้านบาทเพื่อนำมาพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่งตามยุทธศาสตร์และแผนงาน

---

ข่าวเปลือกนาปริง ปี 2555 ลงวันที่ 4 กันยายน 2555, หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ค่วนที่สุดที่ นร 0506/25807 เรื่อง โครงการรับจำนำข้าวเปลือก ปีการผลิต 2555/2556 และการขอขยายปริมาณและกรอบการใช้เงินโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปริง ปี 2555 ลงวันที่ 24 กันยายน 2555.

<sup>79</sup> ปรีชา สุวรรณทัต, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 48*, น.212.

## 2. การดำเนินนโยบายประชานิยม

### 2.1 ประชานิยมในต่างประเทศ

#### 2.1.1 ประเทศอาร์เจนตินา

##### 2.1.1.1 ที่มาของการดำเนินนโยบายประชานิยม

สงครามโลกครั้งที่ 1 ส่งผลให้เศรษฐกิจของอาร์เจนตินาถดถอยลงเพราะความต้องการสินค้าในตลาดยุโรปลดลงไปพร้อม ๆ กับการหายไปของเงินทุนจากอังกฤษ นอกจากนี้ การขนส่งสินค้าก็มีอุปสรรคเพิ่มมากขึ้น แต่รัฐบาลของประธานาธิบดี Hipolito Yrigoyen ก็ยังคงใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมากทั้ง ๆ ที่รายได้ของรัฐลดลง เมื่อรายได้ไม่เพียงพอรัฐบาลจึงต้องก่อหนี้สาธารณะ แต่รายจ่ายและการสร้างหนี้ส่วนใหญ่มิได้เป็นไปเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม หากมุ่งเน้นไปที่การสร้างค่านิยมให้กับพรรคการเมืองของรัฐบาล เช่น การจ้างข้าราชการเพิ่มขึ้นจำนวนมากพร้อมกับให้เงินเดือนในระดับสูง<sup>80</sup> รัฐบาลอาร์เจนตินาดำเนินนโยบายประชานิยมมาโดยตลอด ก่อนที่รัฐบาลของ Juan Peron จะนำประชานิยมมาใช้และดำเนินนโยบายดังกล่าวอย่างต่อเนื่องตลอดระยะเวลาที่เข้ามาบริหารทางการเมืองกว่า 30 ปี สร้างชื่อเสียงในฐานะผู้นำประชานิยมต้นแบบของโลก สาเหตุสำคัญที่ทำให้ประธานาธิบดี Juan Peron แห่งอาร์เจนตินาหันมาเล่นบทบาทผู้นำประชานิยมสืบเนื่องมาจากการที่กลุ่มข้าราชการคิดมาตรการเพื่อชดเชยให้แก่ครอบครัวของผู้ได้รับผลกระทบจากปัญหาความไม่สงบทางการเมืองภายในประเทศประกอบกับปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ในระดับสูง โดยรายได้เฉลี่ยของคนรวยสูงสุดสูงกว่าประชาชนผู้มีรายได้น้อยที่สุดโดยเฉลี่ยสูงถึง 21 เท่าในช่วงปลายทศวรรษ 1960 ถึงต้นทศวรรษ 1970 จึงเป็นแรงจูงใจให้นักการเมืองฝ่ายซ้าย (Left-wing Political Parties) นำประชานิยมมาใช้อย่างจริงจัง<sup>81</sup>

##### 2.1.1.2 ลักษณะของประชานิยม

###### (1) การขยายสวัสดิการประชาชน

ระหว่างปี ค.ศ. 1970 - 2000 หลายประเทศมีส่วนร่วมการใช้จ่ายด้านสวัสดิการสังคมของภาครัฐต่ออัตราการเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศสูงกว่าค่าเฉลี่ยทั่วโลกซึ่งอยู่ที่ร้อยละ 8.8 โดยเฉพาะประเทศอูรุกวัยที่มีสัดส่วนสูงถึงเกือบร้อยละ 20 ส่วนหนึ่งเพราะประเทศเหล่านี้เริ่มจัดสรรสวัสดิการให้กับประชาชนก่อนประเทศอื่นในภูมิภาค โดยเฉพาะการประกันสุขภาพและเบี้ยบำนาญของประชาชน<sup>82</sup> รัฐบาลของ Juan Peron ก็เช่นกัน โดยการสนับสนุนกรรมกรและข้าราชการให้มีรายได้และสวัสดิการเพิ่มมากขึ้น การให้สวัสดิการแก่คนงาน คนจน เด็ก ผู้หญิง ผู้สูงอายุ และคนอ่อนแอ ประกาศรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่ให้หลักประกันแก่คนงาน ผู้สูงอายุ

<sup>80</sup> เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 1*, บทที่ 3. และโปรดดู ไสว บุญมา, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 16*, น.45.

<sup>81</sup> ญัฐิกานต์ วรสง่าศิลป์, “บทเรียนประชานิยมบนเส้นทางกรีซและละตินอเมริกา,” ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2 เมษายน 2556.

<sup>82</sup> *เพ็งอ้าว*.



และจัดสวัสดิการ<sup>83</sup> และดำเนินนโยบายให้เปล่า แจกเงินและสิ่งของต่าง ๆ ผ่านมูลนิธิในนามของ ภรรยาประธานาธิบดี เป็นการสร้างภาระผูกพันจากรายจ่ายสวัสดิการภาครัฐเป็นอย่างมาก<sup>84</sup>

## (2) การดำเนินนโยบายที่มีผลเป็นการบิดเบือนกลไกตลาด

การดำเนินนโยบายสำคัญของรัฐบาลอาร์เจนตินาในช่วงทศวรรษที่ 1940 คือ การแทรกแซงกลไกตลาด โดยเฉพาะการเข้าไปใช้เงินงบประมาณอุดหนุนค่าจ้าง สนับสนุนสินค้า บางประเภท จัดสรรเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ ควบคุมราคาอาหาร ควบคุมค่าเช่าในเมืองหลวง ลดค่าโดยสาร รถราง ซึ่งเป็นการอุดหนุนรายจ่ายให้แก่ประชาชนเป็นหลัก ต่อมา ในทศวรรษที่ 1950 ระดับ การบิดเบือนกลไกตลาดรุนแรงขึ้นด้วยการสนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรมของภาคเอกชนโดยให้ ความช่วยเหลือทางการเงิน การให้อัตราแลกเปลี่ยนในอัตราพิเศษ การตั้งกำแพงภาษีและการห้าม นำเข้าสินค้าบางประเภท การสนับสนุนรัฐวิสาหกิจทำอุตสาหกรรมหนัก รวมถึงยึดกิจการบางอย่างที่ อยู่ใน การครอบครองของชาวต่างชาติมาเป็นของรัฐโดยเฉพาะกิจการโทรคมนาคมและรถไฟ ในช่วง ต้นทศวรรษ 1970 ได้ประกาศควบคุมราคาสินค้าในประเทศเพื่อลดแรงกดดันด้านเงินเฟ้อจากราคา น้ำมันที่เร่งตัวสูงขึ้นพร้อมกับเพิ่มค่าจ้างแรงงานโดยมีเป้าหมายให้แรงงานได้รับค่าจ้างเพิ่มขึ้นและลด ช่องว่างรายได้ระหว่างคนรวยคนจนให้เท่าเทียมกันมากขึ้น

### 2.1.1.3 ผลของการใช้นโยบายประชานิยม

การใช้นโยบายประชานิยมในการลักษณะบิดเบือนกลไกตลาดรุนแรงทำ ให้เศรษฐกิจของประเทศอาร์เจนตินาสะสมความเปราะบาง นำมาสู่การไร้เสถียรภาพและเกิดวิกฤติใน ทศวรรษที่ 1980 กล่าวคือ<sup>85</sup>

#### (1) โครงสร้างเศรษฐกิจอ่อนแอ

โครงสร้างเศรษฐกิจอ่อนแอจากการสนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรม ของภาคเอกชนในลักษณะที่คุ้มครองมากเกินไป สร้างแรงจูงใจในการพัฒนาอุตสาหกรรมในระยะ เริ่มต้น (Infant Industry) อย่างไม่ถูกต้อง ทำให้โครงสร้างอุตสาหกรรมภายในประเทศอ่อนแอและ การผลิตที่ไม่มีประสิทธิภาพโดยผลผลิตต่อหน่วยของแรงงานลดลงเป็นลำดับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1960 เป็นต้นมาและติดลบในช่วงทศวรรษที่ 1980-1990 สะท้อนว่าอัตราการขยายตัวของผลผลิตที่เกิดขึ้น ต่ำกว่าอัตราการขยายตัวของปัจจัยการผลิตที่เพิ่มเข้าไปในกระบวนการผลิต ขณะเดียวกันรัฐบาล อาร์เจนตินามักก่อหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ ก่อหนี้ต่างประเทศที่มีความเสี่ยงสูง เช่น หนี้จากการกู้ยืมเงินเพื่อซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์และค่าใช้จ่ายในทางทหาร ซึ่งเป็นหนี้ที่เสียเปล่า ส่งผลให้ภาระหนี้ของอาร์เจนตินาถึงขีดสุด ธนาคารพาณิชย์ของเอกชนล้มละลาย เกิดการไหลออก ของเงิน เกิดวิกฤติเศรษฐกิจ ประชาชนเดือดร้อนจากปัญหาเงินเฟ้อ ทำให้รายได้จริงของผู้มีเงินเดือน ประจำ เช่น คนงานและข้าราชการ ลดลงทันที มีการเดินขบวนประท้วง แห่กันถอนเงินออกจาก ธนาคาร รัฐบาลต้องออกคำสั่งห้ามถอนเงิน บังคับนายจ้างจ่ายเงินเดือนแก่ลูกจ้างผ่านทางบัญชีและ ให้เบิกเงินได้ไม่เกิน 250 ดอลลาร์สหรัฐต่อสัปดาห์ วิกฤติดังกล่าวทำให้รัฐบาลไม่มีความสามารถในการ

<sup>83</sup> เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1*, น.32.

<sup>84</sup> ไสว บุญมา, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 16*, น.60.

<sup>85</sup> ฌูเลียนด์ วรสง่าศิลป์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 81*.



การชำระหนี้ และไม่สามารถก่อหนี้เพื่อมาแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้เนื่องจากไม่มีความน่าเชื่อถือ จนต้องอาศัยความช่วยเหลือจากต่างประเทศ เช่น บราซิล และชิลี และหันมาทำความตกลงและทำตามกรอบของไอเอ็มเอฟ<sup>86</sup>

## (2) กลไกตลาดไม่ทำงานและขาดแรงจูงใจในการผลิตสินค้าคุณภาพ

การแทรกแซงตลาดในระยะแรกส่งผลต่อระบบเศรษฐกิจ เศรษฐกิจขยายตัวในอัตราสูงเนื่องจากมีปัจจัยกระตุ้นหลายอย่าง โดยเฉพาะการใช้จ่ายเงินจำนวนมากของรัฐบาล ผลคือในระยะสั้นแรงงานมีรายได้เพิ่มขึ้นจากการขยายตัวของการบริโภคอย่างรวดเร็วอันเป็นผลมาจากการเพิ่มรายได้ของกลุ่มกรรมกร แรงงาน ข้าราชการ และผู้ที่ได้รับประโยชน์โดยตรงจากโครงการต่าง ๆ ของรัฐ และการลงทุนในระดับสูงที่เกิดจากการส่งเสริมอุตสาหกรรมเป็นพิเศษ แต่เมื่อดำเนินนโยบายดังกล่าวเป็นระยะเวลานาน รัฐบาลก็เริ่มควบคุมเศรษฐกิจไม่ได้ นำไปสู่ปัญหาการขาดดุลในระดับสูง ทำให้หนี้ภาครัฐอาร์เจนตินาเพิ่มสูงขึ้นเรื่อย ๆ เพราะผู้ผลิตต้องนำเข้าเครื่องจักรและวัตถุดิบเพื่อใช้ในการผลิตสิ่งต่าง ๆ ขึ้นเพื่อบริโภคภายในประเทศ ไม่ใช่เพื่อการส่งออก นอกจากนั้นเกษตรกรลดการผลิตลง จึงแก้ไขปัญหาด้วยการใช้เงินสำรองของประเทศ แต่เพียงไม่นานก็ใช้เงินสำรองของประเทศจำนวนมากจนหมด<sup>87</sup> ในขณะที่นโยบายส่วนใหญ่ที่ไปแทรกแซงกลไกตลาด เช่น ค่าเงิน ราคาสินค้าส่งออก เมื่อรัฐบาลเริ่มคุมตลาดไม่ได้แล้วก็ต้องแบกรับภาระ ก่อหนี้สะสมเพิ่มขึ้น ค่าเงินของประเทศลดลงอย่างมาก นอกจากนี้ การควบคุมราคาสินค้ามีผลให้ผู้ผลิตขาดแรงจูงใจในการผลิตสินค้าที่มีคุณภาพและเกิดตลาดมืดซึ่งมีผลให้ราคาสินค้าที่แท้จริงเพิ่มขึ้น ขณะเดียวกันสินค้าส่งออกไม่สามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้จากต้นทุนค่าแรงเพิ่มและวัตถุดิบต้องนำเข้าจากต่างประเทศ และคุณภาพสินค้าในประเทศไม่มีคุณภาพพอทำให้ดุลการค้าและดุลการชำระเงินขาดดุล ส่งผลให้ค่าเงินที่แท้จริงอ่อนค่าลงแต่รัฐบาลไม่ยอมลดค่าเงินเนื่องจากภาครัฐและเอกชนมีหนี้ต่างประเทศในระดับสูง ทำให้หนี้ต่างประเทศเพิ่มขึ้นมากในช่วงปี ค.ศ. 1983 - 1990<sup>88</sup>

ปัญหารายได้ไม่พอกับรายจ่ายยิ่งทวีความรุนแรงขึ้นรัฐบาลจึงดำเนินการมาตรการเพื่อแก้ปัญหาการขาดดุลด้วยการพิมพ์พันธบัตรระดมทุนในต่างประเทศในจำนวนที่มากขึ้น แต่พันธบัตรของรัฐบาลไม่ได้รับความเชื่อถือเนื่องจากเศรษฐกิจไม่มีเสถียรภาพจึงไม่สามารถระดมเงินได้เพียงพอต่อการชดเชยขาดดุลและหนี้สินส่วนเดิมไม่สามารถต่ออายุได้ส่งผลให้หลายประเทศ อาทิ อาร์เจนตินา บราซิล และเปรู เปลี่ยนมาแก้ปัญหาโดยให้ธนาคารกลางพิมพ์ธนบัตรขึ้นมาซื้อพันธบัตรรัฐบาลเพื่อชดเชยการขาดดุลจนทำให้ประเทศเหล่านี้ต้องเผชิญกับปัญหาเงินเฟ้อรุนแรง (Hyperinflation) ผลที่คาดหวังจากการดำเนินนโยบายกลับซ้ำเติมให้ปัญหารุนแรง กล่าวคือ การเพิ่มค่าจ้างแรงงานโดยหวังเพิ่มรายได้ให้แรงงานแต่แรงงานต้องเผชิญกับปัญหาเงินเฟ้อและการว่างงาน การผลิตในประเทศไม่สามารถแข่งขันกับสินค้านำเข้าได้ ขณะที่ราคาปัจจัยการผลิตอื่นโดยเฉพาะที่ดิน

<sup>86</sup> เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1*, น.41 - 43.

<sup>87</sup> ไสว บุญมา, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 16*, น.61 - 63.

<sup>88</sup> ญัฐิกานต์ วรสง่าศิลป์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 81*.

ปรับเปลี่ยนตามเงินเพื่อ ทำให้ผลประโยชน์ตกแก่เจ้าของที่ดิน จึงยิ่งทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจสูงขึ้น<sup>89</sup>

## 2.1.2 ประเทศกรีซ

### 2.1.2.1 ที่มาของการดำเนินนโยบายประชานิยม

การแข่งขันเสนอนโยบายเอาอกเอาใจประชาชน (the people) ระหว่างพรรค Panhellenic Socialist Movement (PASOK) และ พรรค New Democracy (ND) โดยพรรค PASOK นำนโยบายนี้มาหาเสียงครั้งแรกในปี ค.ศ. 1981 ทำให้ชนะการเลือกตั้งและได้จัดตั้งรัฐบาลเป็นส่วนใหญ่ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา<sup>90</sup> ภายใต้การแข่งขันของพรรคการเมือง 2 พรรคใหญ่ในประเทศกรีซอย่างต่อเนื่องยาวนานเป็นทศวรรษโดยอาศัยนโยบายประชานิยมมาจูงใจให้ประชาชนเลือกฝ่ายตน ส่งผลให้ประชาชนชาวกรีซเสพติดกับการได้ค่าจ้างงานสูงกว่าความเป็นจริง การได้สวัสดิการจากรัฐ การกักเงินที่ไม่เข้มงวด ที่แต่ละพรรคแข่งกันหุบยื่นให้มากกว่า 30 ปี หนี้สาธารณะต่ออัตราการเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศจึงเร่งตัวและอยู่ในระดับสูง รวมถึงการเพิ่มค่าจ้างขั้นต่ำต่อเนื่อง โดยไม่คำนึงถึงศักยภาพของแรงงาน ผลิตภาพ (Productivity) จึงอยู่ในระดับต่ำ ประเทศขาดความสามารถในการแข่งขัน และบัญชีเดินสะพัดขาดดุลในระดับสูงต่อเนื่อง เป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดวิกฤติเศรษฐกิจกรีซและลุกลามต่อไปยังประเทศอื่น ๆ ในทวีปยุโรป<sup>91</sup>

### 2.1.2.2 ลักษณะของประชานิยม

#### (1) การขยายสวัสดิการประชาชน

รัฐบาลกรีซทำการขยายสวัสดิการ ไม่ว่าจะเป็นการให้สัญญาว่าจะเพิ่มอัตราค่าจ้างแรงงานขึ้นปีละ 3 เปอร์เซ็นต์ ลดภาษีและยกเว้นภาษีสำหรับใครก็ตามที่จะซื้อรถยนต์คันใหม่ สัญญาที่จะให้เงินจำนวนมากแก่ผู้เกษียณก่อนวัย จ่ายเบี้ยบำนาญในอัตราสูง การเพิ่มค่าจ้างและขยายสวัสดิการให้ครอบคลุมประชาชนในวงกว้าง<sup>92</sup> รัฐบาลกรีซมีกองทุนเพื่อสวัสดิการสังคมมากขึ้น ในปี ค.ศ. 2004 มีกองทุนจำนวนมากถึง 173 กองทุนในจำนวนนี้เป็นกองทุนที่ดูแลสวัสดิการแรงงานสูงถึง 95 กองทุน การดำเนินนโยบายประชานิยมนี้นำมาซึ่งผลให้หนี้สาธารณะต่ออัตราการเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 23 ในปี ค.ศ. 1980 และเป็นร้อยละ

<sup>89</sup> เฟ็งอ้วง.

<sup>90</sup> ฌูเลียกันต์ วรสง่าศิลป์, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 81*. และโปรดดู Takis S. Pappas and Paris Aslanidis, "Greek Populism: A Political Drama in Five Acts," Accessed 16 April, 2015, [https://www.academia.edu/8017170/Greek\\_Populism\\_A\\_Political\\_Drama\\_in\\_Five\\_Acts](https://www.academia.edu/8017170/Greek_Populism_A_Political_Drama_in_Five_Acts).

<sup>91</sup> ฌูเลียกันต์ วรสง่าศิลป์, "วิกฤติหนี้สาธารณะในกลุ่มประเทศยูโรนัยต่อการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ", ธนาคารแห่งประเทศไทย. มันทนา เลิศชัยทวี. "บทเรียนจากวิกฤตหนี้สาธารณะของกรีซ". *ฐานเศรษฐกิจ* (27 - 29 พฤษภาคม 2553). และโปรดดู ไทยรัฐ, "ประชานิยมต้นตอหายนะกรีซ," สืบค้นเมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2558, [www.thairath.co.th/content/206585](http://www.thairath.co.th/content/206585).

<sup>92</sup> ฌูเลียกันต์ วรสง่าศิลป์, "กรีซ : กรณีศึกษาวิกฤตหนี้สินและภาวะประชานิยมที่กระทบต่อนิเวศวิทยามนุษย์," สืบค้นเมื่อวันที่ 16 เมษายน 2558, [popularity49.blogspot.com/2011/12/blog-post\\_22.html](http://popularity49.blogspot.com/2011/12/blog-post_22.html).

60 ในปี ค.ศ. 1989 นอกจากนี้ รัฐบาลยังค้ำประกันเงินกู้ในส่วนของรัฐวิสาหกิจและเอกชนเพิ่มขึ้น ทำให้ภายในเวลาไม่กี่ปีสัดส่วนหนี้สาธารณะเพิ่มขึ้นอยู่ที่ร้อยละ 100 ในปี ค.ศ. 1993 เกินกว่าร้อยละ 60 ซึ่งเป็นอัตราที่กำหนดไว้ในกรอบความยั่งยืนทางการคลัง

## (2) การดำเนินนโยบายที่มีผลเป็นการบิดเบือนกลไกตลาด

หลังจากที่กรีซใช้เงินยูโรเป็นเงินสกุลหลักของประเทศเมื่อ ค.ศ. 2001 ซึ่งเป็นการเปิดประตูเข้าสู่ตลาดการเงินโลก ทำให้กรีซสามารถกู้ยืมเงินได้ง่ายขึ้น เพราะนักลงทุนมีความเชื่อมั่นในเงินยูโร ทำให้มีเงินหมุนเวียนในประเทศเพิ่มมากขึ้น รัฐบาลกรีซได้ใช้เงินอย่างสุรุ่ยสุร่าย ขิ้นเงินเดือนให้ข้าราชการสูง มีโครงการต่าง ๆ มากมาย มีการแทรกแซงราคาสินค้าและค่าแรงงานขั้นต่ำของผู้ใช้แรงงาน รัฐต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการต่าง ๆ เป็นอย่างมาก จึงจำเป็นต้องก่อหนี้สาธารณะเพิ่มมากขึ้น ในขณะที่รายได้จากการเก็บภาษีนั่นไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ เนื่องจากคนกรีซโดยเฉพาะชนชั้นกลางมักจะหลีกเลี่ยงภาษี แต่เลือกที่จะรับผลประโยชน์จากนโยบายประชานิยมอย่างเต็มที่<sup>93</sup> รัฐบาลกรีซไม่เพียงกำหนดให้เพิ่มค่าจ้างขั้นต่ำต่อเนื่อง แต่ใช้กลไกภาครัฐเป็นเครื่องมือดึงค่าแรงขึ้นด้วยการขยายการจ้างงานและจ่ายค่าแรงรัฐวิสาหกิจมากกว่าภาคเอกชน ในช่วงก่อนเกิดวิกฤติจะเห็นว่ารัฐบาลกรีซจ่ายค่าแรงให้ข้าราชการคิดเป็นร้อยละ 32 ของรายจ่ายค่าแรงแรงงานทั้งประเทศ แต่รัฐบาลมีการจ้างงานเพียงร้อยละ 24 ของการจ้างงานทั้งหมด สูงที่สุดในกลุ่มประเทศสมาชิกองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD))<sup>94</sup> หมายความว่า รัฐบาลจ่ายค่าแรงต่อหัวสูงกว่าภาคเอกชนโดยเฉลี่ย ทั้งที่ ความสามารถในการหารายได้อยู่ในระดับต่ำ ทำให้กรีซสูญเสียความสามารถในการแข่งขันเมื่อเทียบกับประเทศสมาชิกในกลุ่มยูโร เนื่องจากต้นทุนแรงงานต่อหน่วย (Unit Labor Cost) ที่สะท้อนการเปลี่ยนแปลงค่าจ้างเทียบกับการเปลี่ยนแปลงผลผลิตภาพของแรงงานของกรีซเพิ่มขึ้น กล่าวอีกนัยหนึ่งผลผลิตภาพของแรงงาน (Labor Productivity) เพิ่มขึ้นช้ากว่าการปรับตัวของค่าจ้างมากความสามารถในการแข่งขันจึงอยู่ในระดับต่ำที่สุด<sup>95</sup>

### 2.1.2.3 ผลของการใช้นโยบายประชานิยม

#### (1) บัญชีเดินสะพัดขาดดุลในระดับสูง

ในปี ค.ศ. 2009 การขาดดุลการค้าของกรีซอยู่ที่ร้อยละ 12.7 ของอัตราการเจริญเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ซึ่งสูงกว่าระดับที่เหมาะสมที่ทางกลุ่มสหภาพยุโรปกำหนดไว้ถึงประมาณ 4 เท่าตัว (เพดานของ The Stability and Growth Pact (SGP) ซึ่งกลุ่มสหภาพยุโรปกำหนดไว้ที่ระดับไม่เกินร้อยละ 60 ของอัตราการเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ) โดยกลุ่มสหภาพยุโรปกำหนดไว้ที่ระดับไม่เกินร้อยละ 3 ของอัตราการเติบโตของ

<sup>93</sup> พลภัทร ดีสวัสดิ์มงคล. “รายงานผลการศึกษาและติดตามสถานการณ์ “วิกฤติเศรษฐกิจสหภาพยุโรป,” 19 พฤษภาคม 2553.

<sup>94</sup> เท็งอ้าง.

<sup>95</sup> ฌูเลียน วรสง่าศิลป์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 81.

ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ<sup>96</sup> จากนโยบายเพิ่มค่าจ้างขั้นต่ำ โดยไม่คำนึงถึงศักยภาพของแรงงาน ทำให้กรีซมีความสามารถในการแข่งขันต่ำ แต่ปัญหาหนี้ที่เพิ่มสูงขึ้นส่วนหนึ่งมาจากการเป็นสมาชิกกลุ่มประเทศยูโรเพราะรัฐบาลสามารถออกพันธบัตรด้วยต้นทุนทางการเงินที่ต่ำกว่าความเสี่ยงที่แท้จริงและการใช้เงินสกุลยูโรที่ไม่ปรับค่าตามพื้นฐานเศรษฐกิจของกรีซทำให้กรีซใช้เงินสกุลที่แข็งค่ากว่าเศรษฐกิจ หมายความว่า ประชาชนสามารถนำเข้าสินค้าและบริการ ในราคาที่ต่ำกว่าความเป็นจริง เท่ากับเพิ่มอำนาจซื้อทางอ้อม จึงกระตุ้นการใช้จ่ายภาครัฐและเอกชน ข้ำเติมปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดให้รุนแรงขึ้น<sup>97</sup>

## (2) หนี้สาธารณะอยู่ในระดับสูง

จากการขาดดุลภาครัฐของรัฐบาลนั้นส่งผลให้สัดส่วนหนี้สาธารณะต่ออัตราการเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 23 ในปี ค.ศ. 1980 เป็นร้อยละ 60 ในปี ค.ศ. 1989 แต่รัฐบาลค้ำประกันเงินกู้ในส่วนของรัฐวิสาหกิจและเอกชนเพิ่มขึ้น ในเวลาไม่กี่ปี สัดส่วนหนี้สาธารณะเร่งตัวมาอยู่ที่ประมาณร้อยละ 100 ในปี ค.ศ. 1993 สะท้อนว่าหากรัฐบาลใช้จ่ายเงินอย่างไม่ระมัดระวัง หนี้สาธารณะสามารถเร่งตัวขึ้นได้อย่างรวดเร็ว ซึ่งกรณีนี้ชี้ได้ชัดเจนว่าในเวลาเพียง 14 ปี สัดส่วนหนี้สาธารณะต่ออัตราการเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 80 เมื่อเกิดวิกฤติเศรษฐกิจโลกปี ค.ศ. 2008 รัฐบาลไม่สามารถต่ออายุหนี้ (Refinance) ได้ เมื่อรัฐบาลไม่สามารถจัดเก็บรายได้ได้ตามเป้าหมาย จึงยิ่งข้ำเติมให้หนี้สาธารณะเพิ่มสูงขึ้นถึงร้อยละ 112.6 ของอัตราการเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศในปี ค.ศ. 2009 ซึ่งสูงกว่าระดับที่เหมาะสมที่ทางกลุ่มสหภาพยุโรปกำหนดไว้ถึงประมาณเกือบ 2 เท่าตัว ทำให้กรีซเข้าสู่วิกฤติทางเศรษฐกิจ รัฐบาลจึงต้องประกาศลดรายจ่ายสวัสดิการลง ส่งผลให้เกิดแรงกดดันในหมู่ประชาชน จนเกิดการจลาจลขึ้นในประเทศ ทำให้ประเทศต้องขาดเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและความมั่นคงในที่สุด<sup>98</sup>

## 2.2. ประชาชนนิยมในประเทศไทย

### 2.2.1 ที่มาของการดำเนินนโยบายประชานิยม

หากพิจารณาจากคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันแล้ว ย่อมพบว่านโยบายของทุกรัฐบาลล้วนมุ่งให้ความสำคัญกับประชาชน<sup>99</sup> แต่รัฐบาลที่มีการนำ “ประชานิยม” มาใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศเป็นรัฐบาลแรกได้แก่รัฐบาลพลเรือตรีถวัลย์

<sup>96</sup> กิตตินันต์ พิศสุวรรณ, “รายงานการศึกษา : วิกฤติเศรษฐกิจยุโรป,” เอกสารอ่านนอกเวลา เศรษฐศาสตร์มหภาค คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบุรี, น.88.

<sup>97</sup> ฌูเลียน วรสังศิลป์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 81.*

<sup>98</sup> *เพ็งอ้าง.*

<sup>99</sup> นิพัทธ์ สระฉันทพงษ์, *รวมคำแถลงนโยบายของรัฐบาลตั้งแต่คณะแรกจนถึงคณะปัจจุบัน*, สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, (กรุงเทพมหานคร : ฝ่ายบริการค้นคว้า หอสมุดรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540).

อ้างนวนิยายที่แก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของประเทศที่กำลังทรุดหนัก ด้วยการจัดตั้ง "องค์การสรรพอาหาร" ขึ้น เพื่อซื้อสินค้าที่จำเป็นแก่การดำรงชีพในราคาสูงมาขายแก่ประชาชนในราคาที่เหมาะสม ตรึงราคาสินค้าไม่ให้สูงเกินควร ลดค่าครองชีพของประชาชน<sup>100</sup> องค์การสรรพอาหารจัดตั้งโดยอาศัยมติคณะรัฐมนตรี โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม พ.ศ. 2484 - 2495 ประกอบกับพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2476<sup>101</sup> โดยมีทองเปลว ชลภูมิ รัฐมนตรีสั่งราชการกระทรวงการคลัง เป็นผู้อำนวยการ ตั้งอยู่ในมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง<sup>102</sup> การจัดตั้งองค์การสรรพอาหารเป็นโครงการที่สร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชนเป็นอย่างมาก เนื่องจากประชาชนในขณะนั้นได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากปัญหาเศรษฐกิจภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 อย่างไรก็ตาม โครงการดังกล่าวได้ประสบกับปัญหาการขาดทุนอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นผลมาจากปัญหาเศรษฐกิจและการทุจริตภายในองค์กร จึงถูกหยิบยกขึ้นมาเป็นประเด็นในการโจมตีอย่างรุนแรงจากนักการเมืองฝ่ายค้านนำโดยพรรคประชาธิปัตย์ กลายเป็นหัวข้อในการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลถึง 7 วัน 7 คืน<sup>103</sup> จนกระทั่งทองเปลว ชลภูมิ อภิปรายยอมรับความผิดพลาดในการดำเนินงานองค์การสรรพอาหารต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพราะความรู้เท่าไม่ถึงการณ์ ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะได้รับเสียงส่วนมากไว้วางใจในสภา แต่กระแสกดดันรุนแรงก็ทำให้พลเรือตรีถวัลย์ อ้างนวนิยายที่อ้างว่าต้องลาออกในวันรุ่งขึ้น และแม้ว่าพลเรือตรีถวัลย์ จะได้รับการเลือกกลับมาเป็นนายกรัฐมนตรี แต่ความผิดพลาดในการดำเนินนโยบายดังกล่าวได้ส่งผลให้ทองเปลว ชลภูมิ ไม่ได้รับการไว้วางใจแต่งตั้งให้เป็นรัฐมนตรีต่อไป<sup>104</sup>

กว่าสองทศวรรษหลังจากนั้น ได้มีการนำนโยบายประชานิยมกลับมาใช้ในสมัยรัฐบาลหม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช ที่มีนโยบายให้ความสำคัญกับประชาชนรากหญ้าเป็นสำคัญ เช่น ให้ประชาชนทุกคนมีงานทำ ปรับมาตรฐานครองชีพของประชาชนในกลุ่มรายได้ต่ำให้ขึ้นไปสู่ระดับ

<sup>100</sup> ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, กาลานุกรมสยามประเทศไทย 2485-2554, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : โปสต์พับลิชชิง, 2554), น.355. และโปรดดู รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ปี พ.ศ. 2490 (สามัญชุดที่ 1) ครั้งที่ 5 น.344 ใน ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์, รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี (2475 - 2519), พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด ช. ชุมชุมช่าง, 2517), น.558.

<sup>101</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 559/2496

<sup>102</sup> ปรีชา สุวรรณทัต, “จากคำนำของพลเรือตรี ถวัลย์ อ้างนวนิยายที่อ้างว่าต้องลาออกในวันรุ่งขึ้น” ที่ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ควรนำมาทบทวนในนโยบายประชานิยมต่างๆ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 25 มีนาคม 2559, <http://www.naewna.com/politic/columnist/11948>.

<sup>103</sup> ปรีชา สุวรรณทัต, “ห้วงอันยื้อ รัฐบุรุษผู้ตายอย่างหมากลางถนน” ผู้เสนอโครงการนโยบายประชานิยมของจีน ที่ยิ่งลักษณ์ ชินวัตรควรจะศึกษาเป็นเยี่ยงอย่าง,” สืบค้นเมื่อวันที่ 25 มีนาคม 2559, <http://www.naewna.com/politic/columnist/12061>.

<sup>104</sup> อ้างศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์, ปรีดี พนมยงค์ และรัฐมนตรีอีสาน + 1, พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544), น.265.



ปานกลางภายในระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี ให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อยขึ้นรถเมล์ และได้รับการรักษาพยาบาลโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย นโยบายที่มีชื่อเสียงคือการกระตุ้นเศรษฐกิจโดยการกระจายรายได้ ออกจากนครหลวงไปยังชนบท ทำให้ประชาชนเข้าถึงแหล่งเงินทุนโดยตรง เพื่อเพิ่มอำนาจในการตัดสินใจทำโครงการต่าง ๆ<sup>105</sup> โดยรัฐบาลได้ใช้เงินเพื่อพัฒนาสภาพตำบลไปพลางก่อน จัดสรรเงินจำนวน 2,500 ล้านบาท เมื่อวันที่ 16 พฤษภาคม พ.ศ. 2518 เพื่อสร้างงานในชนบท เป้าหมายคือ การยกระดับมาตรฐานการดำเนินชีวิตของคนยากจนในชนบท โดยเชื่อว่าการกระจายเงินจากส่วนกลางไปให้ท้องถิ่นในชนบทใช้จ่ายตามโครงการที่ประชาชนกำหนดขึ้นมาเอง เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ประชาชนในชนบทที่ยากจนมีโอกาสหารายได้และทำงานในยามว่างหลังจากฤดูกาลเก็บเกี่ยวพืชผล<sup>106</sup> รัฐบาลดำเนินการโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อน พ.ศ. 2518 ประกอบมาตรา 3 และมาตรา 6 พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491<sup>107</sup> จัดสรรเงินผ่านทางสภาตำบล มีการจ้างชาวบ้านให้มาทำงานก่อสร้างสาธารณูปโภคต่าง ๆ เช่น สร้างถนน ขุดลอกคูคลอง ทำสะพาน ซึ่งนโยบายนี้ถูกขนานนามว่า "นโยบายเงินผัน" โดยการขอรับเงินจากรัฐบาล หมู่บ้านจะต้องมีการทำแผนการดำเนินงาน และแผนงบประมาณ ทั้งนี้ มาจากแนวคิดที่ว่าหากกำลังสำคัญของชาติมีงานที่มั่นคงมีเงินใช้จ่ายใช้สอยอย่างพอเพียงจะส่งผลให้การออกนโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจเป็นผลสำเร็จ<sup>108</sup> อย่างไรก็ตาม โครงการดังกล่าวได้ก่อให้เกิดความปัญหาต่าง ๆ ตามมา เช่น ประชาชน

<sup>105</sup> อัมมาร สยามวาลา และ สมชัย จิตสุชน, “แนวทางการแก้ปัญหาความยากจน: เสรีนิยม ประชานิยม หรือรัฐสวัสดิการ,” รายงานที่ตีพิมพ์ฉบับที่ 73 เดือนสิงหาคม 2552 แนวทางการแก้ปัญหาความยากจน: เสรีนิยม ประชานิยม หรือรัฐสวัสดิการ, สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, น.5.

<sup>106</sup> นิยม รัฐอมฤต, เงินผันและ SML, ฐานข้อมูลการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า.

<sup>107</sup> พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491

มาตรา 3 บัญญัติว่า “ในพระราชบัญญัตินี้

... “มติให้จ่ายเงินไปก่อน” หมายความว่า มติของสภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้ตราขึ้นไว้เป็นพระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินเพื่อกิจการที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัตินั้นไปพลางก่อนจนกว่าจะได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติงบประมาณหรือพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม . . .”

มาตรา 6 บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับแห่งมาตรา 7 มาตรา 8 และมาตรา 12 การส่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 หรือคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอ ให้กระทำได้แต่เฉพาะตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี พระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม พระราชบัญญัติโอนเงินในงบประมาณ มติให้จ่ายเงินไปก่อน หรือพระราชกำหนดที่ออกตามความในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

ในกรณีที่จ่ายเงินตามมติให้จ่ายเงินไปก่อนหรือตามพระราชกำหนด ให้ตั้งเงินรายจ่ายเพื่อชดใช้ในพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม”

<sup>108</sup> นโยบาย SML ใน รัฐบาลทักษิณถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่ามีลักษณะคล้ายคลึงกับนโยบายเงินผันของรัฐบาลทักษิณ เนื่องจากมีลักษณะเป็นการให้เงินหมู่บ้านต่าง ๆ นำไปพัฒนาตามขนาดของ



เกิดความแตกแยกเนื่องจากแก่งแย่งเงินจัดสรรของรัฐบาลในการนำไปก่อสร้างสาธารณูปโภคในท้องถิ่นของตน การใช้จ่ายเงินโดยผิดกฎหมายเนื่องจากไม่ได้ผ่านการตราเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมโดยรัฐสภา หรือการปกปิดจำนวนเงินคงคลังที่แท้จริงต่อรัฐสภา<sup>109</sup>

ประชานิยมถูกนำมาใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลอื่น ๆ อีกหลายรัฐบาล ขึ้นอยู่กับสภาวะทางเศรษฐกิจ สังคม และความต้องการของประชาชนในแต่ละยุคสมัย อย่างไรก็ตามในปัจจุบัน “ประชานิยม” มักจะถูกนำมาใช้ในการสื่อความหมายถึงนโยบายของรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร เนื่องจากพรรคไทยรักไทยโดยการนำของทักษิณ ชินวัตร เป็นพรรคการเมืองพรรคที่ได้มีการเสนอนโยบายประชานิยมหาเสียงกับประชาชนและได้รับการยอมรับจากประชาชนอย่างท่วมท้นจนได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งเป็นการทั่วไปในปี พ.ศ. 2544 รัฐบาลทักษิณ ชินวัตร ได้ประกาศแนวทางในการบริหารราชการแผ่นดินต่อรัฐสภาว่า “. . . รัฐบาลจะเป็นผู้ลงทุนทางสังคม ไม่ใช่เพียงผู้ใช้จ่ายเงินโดยไร้เป้าหมาย เพราะการใช้จ่ายเงินเพียงอย่างเดียว มักจะก่อให้เกิดการสูญเปล่า ไม่ได้ผลนโยบายของรัฐบาล อาทิ กองทุนหมู่บ้าน การจัดตั้งธนาคารประชาชน จึงเป็นส่วนหนึ่งของการลงทุนเพื่อสร้างรายได้ใหม่ให้กับประชาชนและให้กับรัฐในที่สุด . . . ”<sup>110</sup> สาระสำคัญของแนวนโยบายเศรษฐกิจ คือ เศรษฐกิจทวิวิถี (dual track economy) ซึ่งเป็นการขับเคลื่อนเศรษฐกิจด้วยการส่งออกพร้อม ๆ กับ การกระตุ้นการบริโภคในประเทศ เพื่อผลทั้งทางด้านเศรษฐกิจมหภาคและผลด้านการเมือง ที่ตอบสนองทั้งคนจนและคนรวย อย่างไรก็ตาม การดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวได้ใช้เงินทั้งในงบประมาณและนอกงบประมาณเป็นจำนวนมากในระยะแรกและสร้างภาระผูกพันอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งก่อให้เกิดความไม่โปร่งใสทางการคลัง เช่น การประกันราคาพืชผล โครงการกองทุนหมู่บ้าน การइनโยบายกึ่งการคลังผ่านสถาบันการเงินของรัฐ โครงการเอื้ออาทรต่าง ๆ การจัดสรรเงินรายได้จากการออกสลากกินแบ่งชนิดพิเศษโดยไม่มีกระบวนการกลั่นกรองการใช้เงินที่เข้มงวดเพียงพอ<sup>111</sup> เป็นการดำเนินนโยบายที่ต้องอาศัยทรัพยากรของแผ่นดินเป็นจำนวนมากในการดำเนินนโยบาย ซึ่งอาจนำมาซึ่งความไม่มีเสถียรภาพทางการคลังหรือความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศในระยะยาว “ประชานิยม” ที่นำมาใช้ในการสื่อความหมายถึงนโยบายของรัฐบาลทักษิณ จึงมักจะเป็นการนำมาใช้ในการสื่อความหมายอย่างแคบ กล่าวคือ เป็นการนำเสนอเอาใจ

หมู่บ้าน ใหญ่-กลาง-เล็ก เช่นเดียวกัน โปรดดู เกษม ศิริสัมพันธ์, “เงินผัน กับ เงิน SML,” สืบค้นเมื่อวันที่ 16 ตุลาคม 2558, [www.manager.co.th/Daily/ViewNews.aspx?NewsID=9470000028026](http://www.manager.co.th/Daily/ViewNews.aspx?NewsID=9470000028026).

<sup>109</sup> กตัญญู ประยูรศักดิ์ศิลป์ และมนสิกุล โอวาทเภสัช, “นโยบาย SML : มรดก “คึกฤทธิ์”!,” *Nationweekend*, เล่มที่ 634, ปีที่ 13, (สิงหาคม 2547).

<sup>110</sup> รายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 1-2544 (สามัญทั่วไป), น.3.

<sup>111</sup> สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, “แนวทางการแก้ปัญหาความยากจน : เสรีนิยมประชานิยม หรือรัฐสวัสดิการ,” รายงานที่ตีอาร์ไอ, ฉบับที่ 73 เดือนสิงหาคม พ.ศ. 2552.

ประชาชนเพื่อมุ่งหวังผลประโยชน์ในทางการคลังโดยไม่คำนึงถึงความเสี่ยงหรือภาระทางการคลังที่รัฐต้องแบกรับในอนาคต<sup>112</sup>

อย่างไรก็ตาม การดำเนินนโยบายประชานิยมของรัฐบาลทักษิณ ชินวัตรก็ได้สร้างความพึงพอใจกับประชาชนอย่างท่วมท้น ทำให้ “ประชานิยม” กลายเป็นนโยบายที่ “ติดตลาด” ทางการเมือง เป็นแนวทางในการหาเสียงของพรรคการเมืองอื่น ๆ ในเวลาต่อมา รัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้นำนโยบายประชานิยมมาใช้ในลักษณะที่ไม่ต่างไปจากประชานิยมในสมัยรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร เพื่อแก้ไขปัญหาและบรรเทาผลกระทบเศรษฐกิจที่มีต่อประชาชน เช่น การดำเนินโครงการประกันราคาสินค้าเกษตรกร โครงการเช็คช่วยชาติ โครงการเรียนฟรี โครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เป็นต้น<sup>113</sup> หรือรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ที่ได้นำนโยบายประชานิยมมาใช้ในการบริหารประเทศเพื่อช่วยเหลือคนจน และผู้มีรายได้น้อย ซึ่งมีค่าใช้จ่าย หรือสูญเสียรายได้จากโครงการต่าง ๆ จำนวนมหาศาลโดยเฉพาะนโยบายยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน ตั้งแต่การพักหนี้เกษตรกร เรื่องค่าแรงขั้นต่ำและเงินเดือนปริญญาตรี เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ และการลดภาษีรถคันแรก เป็นต้น<sup>114</sup> แม้กระทั่งรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ที่ได้ประกาศต่อสาธารณชนว่าจะไม่ดำเนินนโยบายประชานิยมเหมือนอย่างในรัฐบาลชุดก่อน<sup>115</sup> โดยแถลงนโยบายต่อรัฐสภามีข้อความสำคัญเกี่ยวกับนโยบายประชานิยมว่า “... การที่รัฐบาลนี้ไม่ได้จัดตั้งขึ้นจากพรรคการเมือง จึงไม่มีนโยบายของพรรคที่ใช้หาเสียงหรือหวังคะแนนประชานิยมมาเป็นฐานทางการเมือง ทุกท่านจึงไม่ต้องวิตกว่าจะมีการนำประเทศเข้าไปผูกพันจนเสียวินัยการคลังหรือเกิดภาวะอนาคต...”<sup>116</sup> และได้ยกเลิกโครงการประชานิยมแทบทั้งหมด เช่น โครงการรับจำนำข้าว กองทุนหมู่บ้านและกองทุนอื่น ๆ การปรับเพิ่มอัตราภาษีน้ำมันดีเซล ฯลฯ<sup>117</sup> แต่ด้วยวิกฤติเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน รัฐบาลจึงได้ใช้มาตรการทางเศรษฐกิจ

<sup>112</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ, “สาระสังเขป ประเด็นการปฏิรูปประเทศไทย ด้านนโยบายประชานิยมที่จะส่งผลกระทบต่อหนี้สาธารณะและการเพิ่มบทบาทผู้ดูแลความรับผิดชอบในโครงการประชานิยม,” น.10.

<sup>113</sup> ประชาธิปัตย์, “ผลงาน 2 ปี รัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2558, <http://www.democrat.or.th/th/policies/progress-report/2-year-Government-of-Abhisit/>

<sup>114</sup> Siam Intelligence, “ประเด็นที่น่าสนใจจากคำแถลงนโยบายของรัฐบาลยิ่งลักษณ์,” สืบค้นเมื่อวันที่ 16 เมษายน 2558, <http://www.siamintelligence.com/yingluck-policy-address/>.

<sup>115</sup> ไทยรัฐ, “‘ประยุทธ์’ ยันไม่โปรยประชานิยม เหตุไม่ต้องการคะแนนเสียง,” สืบค้นเมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2558, [www.thairath.co.th/content/531206](http://www.thairath.co.th/content/531206).

<sup>116</sup> รายงานการประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 8-2557, น.2.

<sup>117</sup> ภาวิน ศิริประภาณุกุล, “ประชารัฐ – ประชานิยม,” ในการเสวนาการแถลงข่าว Thammasat Economic Focus 06 เรื่อง “นโยบายประชารัฐ ประชานิยม (ความเหมือนหรือความแตกต่าง),” จัดโดยคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรุงเทพมหานคร, 2558.

ที่สำคัญหลายประการ มีการใช้จ่ายเงินแผ่นดินเป็นจำนวนมาก<sup>118</sup> โดยเป็นการนำนโยบายประชานิยม ในนามของ “ประชารัฐ” กลับมาใช้ในการกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศ ไม่ว่าจะเป็นการแจกเงิน ชวนาไรละ 1,000 บาท การแก้ไขปัญหาหนี้สินเกษตรกร โครงการตำบลละ 5 ล้าน โครงการ Shopping ช่วยชาติ โครงการกระตุ้นเศรษฐกิจภาคอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น

## 2.2.2 ลักษณะของประชานิยม

### 2.2.2.1 การขยายสวัสดิการประชาชน

การดำเนินโครงการขยายสวัสดิการต่าง ๆ ให้แก่ประชาชนเป็นนโยบาย สำคัญของรัฐบาลทุกยุคทุกสมัย ในสมัยรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร ได้มีการดำเนินโครงการต่าง ๆ เพื่อให้ ประชาชนมีคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น โดยเฉพาะโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค เพื่อให้ ประชาชนทุกคนโดยเฉพาะผู้ยากไร้ได้มีหลักประกันสุขภาพ กระจายภาระด้านค่าใช้จ่ายในลักษณะ ก้าวหน้าและเป็นธรรมและให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการที่ได้มาตรฐานสูงเพียงพออย่างเสมอภาค ลดภาระรายจ่ายของประชาชน เป็นการสร้างโอกาสในการเข้าถึงบริการสาธารณสุขที่ได้มาตรฐาน อย่างทั่วถึงและเท่าเทียม<sup>119</sup> หรือโครงการสร้างหลักประกันรายได้แก่ผู้สูงอายุในสมัยรัฐบาล อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ที่แก้ไขหลักเกณฑ์ให้เกิดประโยชน์ต่อผู้สูงอายุเพิ่มมากขึ้น โดยเปลี่ยนหลักเกณฑ์ การจ่ายเบี้ยผู้สูงอายุจากเดิมที่ให้เฉพาะผู้สูงอายุที่มีฐานะยากจน มาเป็นการให้เบี้ยแก่ผู้สูงอายุ ทุกคน<sup>120</sup> รวมถึงโครงการสนับสนุนการจัดการศึกษา โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย 15 ปี เป็นการสนับสนุนให้ ทุกคนมีโอกาสได้รับการศึกษาฟรี 15 ปี โดยรัฐบาลจะสนับสนุนตำราในวิชาหลักให้แก่ทุกโรงเรียน จัดให้มีชุดนักเรียน และอุปกรณ์การเรียนฟรี และสนับสนุนค่าใช้จ่ายอื่น ๆ เพื่อลดเซຍรายการต่าง ๆ ที่โรงเรียนเรียกเก็บจากผู้ปกครอง<sup>121</sup> เป็นต้น

### 2.2.2.2 การดำเนินนโยบายที่มีผลเป็นการบิดเบือนกลไกตลาด

นโยบายประชานิยมของรัฐบาลไทยที่มีผลเป็นการบิดเบือนกลไกตลาด มีทั้งในการแทรกแซงราคาสินค้าเกษตร และแทรกแซงค่าตอบแทนของประชาชน ไม่ว่าจะเป็น โครงการรับจำนำข้าวในสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ซึ่งเป็นมาตรการยกระดับราคาสินค้าเกษตร โดยรับจำนำข้าวเปลือกเจ้าและข้าวเปลือกหอมมะลิความชื้นไม่เกินร้อยละ 15 ที่ราคา ต้นละ 15,000

<sup>118</sup> ไทยพับลิก้า, “‘ประยุทธ์’ ปฏิบัติหน้าที่นายกรัฐมนตรีวันแรก อนุมัติงบประมาณกว่า 1 แสนล้านบาท แก้ปัญหาทางพารา สร้างบ้านคนจน จ่ายเงินอุดหนุนท้องถิ่น ฟันฟุมาบตาพุด แก้ปัญหาขยะ ปลดหนี้ระบบ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 20 เมษายน 2558, [thaipublica.org/2014/08/prayuth-chan-ocha-6/](http://thaipublica.org/2014/08/prayuth-chan-ocha-6/).

<sup>119</sup> รายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 1-2544 (สามัญทั่วไป), น.6.  
หนังสือกระทรวงสาธารณสุข ที่ สธ 0234/01/1754 เรื่อง (ร่าง) พระราชบัญญัติหลักประกัน สุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. . . . ลงวันที่ 11 พฤษภาคม 2544, หนังสือสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0204/8376 เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. . . . ลงวันที่ 17 สิงหาคม 2544.

<sup>120</sup> อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 109.

<sup>121</sup> รายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 1-2551 (วิสามัญ), น.14.

บาท เพื่อเสริมสร้างรากฐานของระบบเกษตรกรรม อันเป็นภาคการผลิตพื้นฐานที่สำคัญยิ่งต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ ให้แข็งแกร่งมีความยืดหยุ่นต่อความผันผวนของระบบเศรษฐกิจโลก<sup>122</sup> หรือการเพิ่มรายได้ให้แก่ข้าราชการและลูกจ้าง ยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน เพิ่มกำลังซื้อภายในประเทศ สร้างสมดุลและความเข้มแข็งอย่างมีคุณภาพให้แก่ระบบเศรษฐกิจมหภาค<sup>123</sup> โดยรัฐบาลได้กำหนดให้แรงงานมีรายได้ขั้นต่ำเป็นรายได้ไม่น้อยกว่า 300 บาท ต่อวัน<sup>124</sup> และกำหนดให้ผู้ที่จบการศึกษาระดับปริญญาตรีมีรายได้เดือนละไม่น้อยกว่า 15,000 บาท ต่อเดือน โดยเริ่มนำร่องจากข้าราชการ พนักงานราชการ และบุคลากรของภาครัฐก่อน<sup>125</sup> การช่วยเหลือเกษตรกรในสมัยรัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ในโครงการประกันรายได้เกษตรกร ตามแผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง เป็นการปรับเปลี่ยนจากการรับจำนำสินค้าเกษตรมาเป็นประกันรายได้เกษตรกร เพื่อลดความเสี่ยงในเรื่องราคาและเสริมสร้างกลไกตลาดสินค้าเกษตรให้มีประสิทธิภาพ ประกันรายได้ให้แก่เกษตรกรไม่ให้ประสบปัญหาขาดทุนจากราคาสินค้าเกษตรที่ผันผวนในช่วงผลผลิตออกสู่ตลาด โดยมีการให้ประกันพืชเศรษฐกิจหลัก 3 ชนิดได้แก่ ข้าวนาปี ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์และมันสำปะหลัง<sup>126</sup> รวมถึง

<sup>122</sup> รายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 1-2554 (สามัญทั่วไป), น.13.

<sup>123</sup> รายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 1-2554 (สามัญทั่วไป), น.11.

<sup>124</sup> ประกาศคณะกรรมการค่าจ้าง เรื่อง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (ฉบับที่ 7)

หนังสือกระทรวงแรงงาน ที่ รง 0209.3/5730 เรื่อง การกำหนดอัตราค่าแรงขั้นต่ำ ปี 2556 ลงวันที่ 11 ตุลาคม 2555, หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0505/31766 เรื่อง การกำหนดอัตราค่าแรงขั้นต่ำ ปี 2556 ลงวันที่ 22 พฤศจิกายน 2555.

<sup>125</sup> หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1008.1/720 เรื่อง การปรับปรุงค่าตอบแทนข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ลงวันที่ 30 ธันวาคม 2554, หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0505/2629 เรื่อง การปรับปรุงค่าตอบแทนข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ลงวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2555.

<sup>126</sup> หนังสือกระทรวงพาณิชย์ ด่วนที่สุด ที่ พณ 0409/1669 เรื่อง แนวทางใหม่ในการรักษาเสถียรภาพราคามันสำปะหลังปี 2552/2553 ลงวันที่ 19 พฤษภาคม 2552 และหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0506/9521 เรื่อง แนวทางใหม่ในการรักษาเสถียรภาพราคามันสำปะหลังปี 2552/2553 ลงวันที่ 4 มิถุนายน 2552.

หนังสือกระทรวงพาณิชย์ ด่วนที่สุด ที่ พณ 0409/2393 เรื่อง แนวทางดำเนินโครงการประกันราคาข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ปี 2552/53 ลงวันที่ 13 กรกฎาคม 2552, หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0506/12167 เรื่อง แนวทางดำเนินโครงการประกันราคาข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ปี 2552/53 ลงวันที่ 15 กรกฎาคม 2552.

หนังสือกระทรวงพาณิชย์ ด่วนที่สุด ที่ พณ 0409/3505 เรื่อง การดำเนินโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวนาปี ปีการผลิต 2552/53 ลงวันที่ 21 กันยายน 2552, หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0506/27287 เรื่อง การดำเนินโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวนาปี ปีการผลิต 2552/53 ลงวันที่ 24 กันยายน 2552

การการรับซื้อยางพาราเพื่อช่วยเกษตรกรในปัจจุบัน เพื่อแก้ไขปัญหาราคายางตกต่ำที่ทำให้เกษตรกรผู้ปลูกยางพาราได้รับความเดือดร้อนเป็นจำนวนมาก ในสมัยรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ที่กำหนดกรอบเงินในการให้ความช่วยเหลือให้เหมาะสมกับยางแต่ละประเภท เช่น ยางแผ่นรมควัน ชั้น 3 ยางแผ่นดิบ น้ำยางสด ยางก้อนถ้วย หรือ ยางแท่ง โดยรัฐบาลจะทำการรับซื้อโดยตรงจากเกษตรกรในเบื้องต้นปริมาณ 200,000 ตัน ใช้วงเงินรองรับการดำเนินการดังกล่าว รวมเป็นเงิน 12,000 ล้านบาท<sup>127</sup> เป็นต้น

### 2.2.2.3 การลดภาระค่าใช้จ่ายของประชาชน

ในสภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจที่ชะลอตัว ประชาชนไม่มีความสามารถในการใช้จ่ายได้ตามปกติ รัฐบาลจึงดำเนินนโยบายประชานิยมลดภาระค่าใช้จ่ายของประชาชน เพื่อกระตุ้นให้เกิดการบริโภค ให้เกิดการไหลเวียนของเม็ดเงินในระบบเศรษฐกิจเพิ่มมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยและคนจนในเมือง หรือโครงการบ้านเอื้ออาทร ในสมัยรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร ที่แก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยของประชาชนผู้มีรายได้น้อย โดยให้การเคหะแห่งชาติเป็นผู้รับผิดชอบในโครงการบ้านเอื้ออาทร และให้สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการในโครงการบ้านมั่นคง<sup>128</sup> โครงการลดภาษีรถยนต์คันแรกในสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นการใช้มาตรการเพื่อลดภาระการลงทุนสำหรับสิ่งจำเป็นในชีวิตประจำวันของประชาชน<sup>129</sup> สนับสนุนให้ประชาชนมีโอกาซื้อรถยนต์สำหรับผู้ที่ไม่เคยมีรถยนต์มาก่อน และ

---

หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0506/17375 เรื่อง การดำเนินโครงการประกันรายได้เกษตรกร (การดำเนินโครงการประกันราคาผลผลิต) ลงวันที่ 25 กันยายน 2552 และ

หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0201/15104 เรื่องการดำเนินโครงการประกันราคาผลผลิต ลงวันที่ 7 กันยายน 2552.

<sup>127</sup> หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0505/ว(ล) 1460 ลงวันที่ 14 มกราคม 2559 เรื่อง การขออนุมัติกรอบแนวทางการแก้ไขปัญหายางพาราเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรยางพาราเป็นกรณีเร่งด่วน

หนังสือสำนักงานรองนายกรัฐมนตรี (พลเอกประวิตร วงษ์สุวรรณ) ที่ สพล.(สร 1)/007 เรื่อง การขออนุมัติกรอบแนวทางการแก้ไขปัญหายางพาราเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรยางพาราเป็นกรณีเร่งด่วน ลงวันที่ 16 มกราคม 2559

<sup>128</sup> หนังสือกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ที่ พม 5103/553 เรื่อง ขอความเห็นชอบโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย และคนจนในเมือง ลงวันที่ 10 มกราคม 2546, หนังสือสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0504/883 เรื่อง ขอความเห็นชอบโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย และคนจนในเมือง ลงวันที่ 22 มกราคม 2546.

<sup>129</sup> รายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 1-2554 (สามัญทั่วไป), น.12.



สนับสนุนอุตสาหกรรมยานยนต์และอุตสาหกรรมต่อเนื่องให้มีการขยายตัว<sup>130</sup> โครงการช่วยเหลือค่าครองชีพประชาชนและบุคลากรภาครัฐ หรือ นโยบายเช็คช่วยชาติ ในสมัยรัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ที่รัฐบาลแจกเช็คให้แก่กลุ่มผู้มีรายได้น้อย คนละ 2,000 บาท เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจในระยะสั้นให้มีการใช้จ่ายเงินในตลาดหลังจากที่เศรษฐกิจขณะนั้นมีภาวะหยุดชะงักจากการไม่มีเงินหมุนเวียนในตลาด บรรเทาปัญหาค่าครองชีพของกลุ่มผู้มีรายได้น้อยและรายได้น้อย<sup>131</sup> หรือการแจกเงินชานาไร่ละ 1,000 บาท ในสมัยรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา โดยใช้สภาพคล่องเงินทุนของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรสำรองจ่ายไปก่อน ช่วยเหลือชาวนาให้มีรายได้เพียงพอต่อการดำรงชีพและเพื่อเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจในระดับรากหญ้าเป็นจำนวนเงิน 1,000 บาท ต่อไร่ แต่ไม่เกิน 15 ไร่ต่อครัวเรือนกล่าวคือไม่เกิน 15,000 บาทต่อครัวเรือน<sup>132</sup>

#### 2.2.2.4 การสร้างโอกาสในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนและการส่งเสริมความสามารถของประชาชน

นอกเหนือจากการใช้มาตรการต่าง ๆ ช่วยเหลือประชาชนผู้มีรายได้น้อยแล้ว รัฐบาลยังสร้างมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพสร้างความเข้มแข็งให้กับประชาชน เช่น การจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ในสมัยรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนในหมู่บ้านและชุมชนเมืองสำหรับการลงทุนเพื่อการพัฒนาอาชีพ สร้างงาน สร้างรายได้หรือเพิ่มรายได้ การบรรเทาเหตุฉุกเฉินและความจำเป็นเร่งด่วนให้แก่ประชาชนและวิสาหกิจขนาดเล็กในครัวเรือน ส่งเสริมพัฒนาหมู่บ้านและชุมชนเมืองให้มีขีดความสามารถในการบริหารจัดการการเงินของตนเอง<sup>133</sup> โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ หรือ โอท็อป (OTOP) ที่ส่งเสริมการผลิตสินค้าเพื่อให้แต่ละชุมชนใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นในการพัฒนาสินค้า โดยรัฐบาลให้ความช่วยเหลือในด้านความรู้สมัยใหม่

<sup>130</sup> หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0506/19468 เรื่อง การคืนเงินสำหรับรถยนต์คันแรก ลงวันที่ 19 กันยายน 2554 และหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค 0619/อ 1394 เรื่อง การคืนเงินสำหรับรถยนต์คันแรก ลงวันที่ 6 กันยายน 2554.

<sup>131</sup> หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0503/3725 ลงวันที่ 5 มีนาคม 2552 เรื่อง ร่างระเบียบสำนักงบประมาณสั่งคม ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการจ่ายเงินอุดหนุนทั่วไป โครงการช่วยเหลือค่าครองชีพประชาชนและบุคลากรภาครัฐในส่วนของผู้ประกันตน พ.ศ. 2552 และหนังสือกระทรวงแรงงาน ด่วนที่สุด รง 0637/446 ลงวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2552 เรื่อง การปฏิบัติงานตามโครงการช่วยเหลือค่าครองชีพประชาชนและบุคลากรภาครัฐ.

<sup>132</sup> หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0506/14643 ลงวันที่ 3 ตุลาคม 2557 เรื่อง มาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจในระยะ 3 เดือนแรก, หนังสือสำนักงบประมาณ ด่วนที่สุด ที่ นร 0717/370 ลงวันที่ 30 กันยายน 2557.

<sup>133</sup> รายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 1-2544 (สามัญทั่วไป), น.4.

หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0204/5520 ลงวันที่ 12 มิถุนายน 2544 เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. . . . และหนังสือรองนายกรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0114/สร2/11754 ลงวันที่ 4 มิถุนายน 2544 เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. . . .



การสนับสนุน ส่งเสริม พัฒนาและปรับปรุงคุณภาพของสินค้า การบริหารจัดการ และการส่งเสริมด้านการตลาดของการจำหน่ายสินค้าของโครงการฯ ให้กว้างขวางยิ่งขึ้น<sup>134</sup> เป็นต้น

### 2.2.3 ผลของการใช้นโยบายประชานิยม

คำกล่าวของฮาโรลด์ วิลสัน (Harold Wilson) อดีตนายกรัฐมนตรีแห่งสหราชอาณาจักร ที่ได้กล่าวไว้ว่า “ประวัติศาสตร์ทางการเมืองแสดงให้เห็นเป็นที่ประจักษ์ชัดว่า รัฐบาลจะยืนหยัดอยู่ได้และได้รับความไว้วางใจจากประชาชนหรือไม่ ขึ้นอยู่กับความสำเร็จในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจเป็นสำคัญ”<sup>135</sup> รัฐบาลไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยหรือไม่ จึงมีแรงจูงใจที่จะเข้าไปแทรกแซงหรือจัดการกับระบบเศรษฐกิจให้เป็นที่ถูกใจของประชาชนเพื่อให้ได้รับคะแนนนิยมทางการเมืองจากประชาชน และสามารถครอบครองอำนาจทางการเมืองได้อย่างต่อเนื่อง นับตั้งแต่รัฐบาลทักษิณ ชินวัตร นำนโยบายประชานิยมมาใช้ในการบริหารประเทศ รัฐบาลทุกรัฐบาลล้วนแล้วแต่ดำเนินนโยบายแบบประชานิยมเพื่อแสวงหาความนิยมในทางการเมือง ไม่ว่าจะ เป็นรัฐบาลที่มาจากทางเลือกตั้งหรือไม่ก็ตาม สะท้อนให้เห็นถึงอิทธิพลของประชานิยมในแวดวง การเมืองของไทยในปัจจุบัน

ถึงแม้ว่า “ประชานิยม” จะมีส่วนช่วยให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น มีหลักประกันหรือมาตรฐานการครองชีพขั้นต่ำแตกต่างจากในอดีต สอดคล้องกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ประชาชนเป็นเจ้าของประเทศ เมื่อรายจ่ายของรัฐบาลจากภาษีของประชาชนการบริหารทรัพยากรของรัฐจึงควรจัดสรรให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนมากที่สุด แต่ความมุ่งหวังเพียงการชนะเลือกตั้งของนักการเมืองโดยขาดเหตุผลและอุดมการณ์ทางการเมืองเป็นเรื่องที่อันตรายและอาจจะทำลายความมั่นคงของประเทศในระยะยาว ในทางการเมือง นโยบายประชานิยมจะถูกใช้เป็นแนวทางของการได้มาซึ่งอำนาจในระยะแรก ต่อมาก็จะถูกใช้เป็นเครื่องมือขยายฐานอำนาจและรักษาอำนาจทางการเมือง<sup>136</sup> จนกลายเป็น “ประชานิยมในความหมายอย่างแคบ” ที่ส่งผลกระทบต่อภาระทางการคลังที่เพิ่มมากขึ้น และในหลายมาตรการกลายเป็นรายจ่ายประจำในงบประมาณประจำปีทำให้โครงสร้างงบประมาณที่มีรายจ่ายประจำสูงอยู่แล้วสูงเพิ่มขึ้นอีก และทำให้รัฐบาลเหลือเม็ดเงินน้อยลงในการลงทุนในแต่ละปี ทั้ง ๆ ที่ประเทศมีความจำเป็นในการต้องลงทุนโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจจำนวนมาก ไม่ว่าจะ เป็นระบบขนส่งมวลชน ระบบราง ระบบโทรคมนาคม ระบบชลประทาน ระบบการศึกษา ระบบสาธารณสุข เป็นต้น หากเศรษฐกิจไม่ขยายตัวตามเป้าหมายและเก็บรายได้ได้น้อยลง อาจทำให้หนี้สาธารณะต่อจีดีพีสูงกว่าร้อยละ 60 ได้ ซึ่งในปี พ.ศ. 2558 ตามการคาดการณ์ของสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลังจะอยู่ที่ ระดับร้อยละ 49 ถึงแม้ว่าหนี้สาธารณะที่ระดับดังกล่าวจะไม่ก่อให้เกิดวิกฤตการณ์ฐานะทางคลังรุนแรง แต่เป็นสถานะที่มีความเสี่ยงที่จะเกิดวิกฤตการณ์ฐานะทางคลังใน

<sup>134</sup> หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0205/ว(ล)2919 เรื่อง การจัดจำหน่ายสินค้าของโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ ลงวันที่ 7 มีนาคม 2545.

<sup>135</sup> จรัส สุวรรณมาลา, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 63*, น.28.

<sup>136</sup> เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, *การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย*, พิมพ์ครั้งที่ 9 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552), น.464.

ระยะต่อไปได้ การดำเนินนโยบายประชานิยมโดยไม่คำนึงถึงความยั่งยืนทางการคลัง ทำให้อัตราค่าจ้างและอัตราการจ้างงานเพิ่มขึ้นในช่วงแรก ส่งผลให้รายได้และการบริโภคอยู่ในระดับที่ดีขึ้นอย่างมีนัยสำคัญในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ประชาชนได้สินค้าและบริการมาอุปโภคบริโภคโดยไม่ต้องแบกรับต้นทุน ทำให้เศรษฐกิจในระยะแรกเติบโต แต่ในระยะต่อมาจะเริ่มประสบปัญหาการขยายตัวของอุปสงค์ต่อสินค้าภายในประเทศที่เพิ่มสูงขึ้น อัตราเงินเฟ้อจะเพิ่มสูงขึ้น เนื่องจากส่วนที่เติบโตนั้นมาจากการบริโภค มีใช้การลงทุนแต่อย่างใด จึงไม่ก่อให้เกิดการสะสมทุนเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจในระยะยาว และแทนที่จะลดความยากจนลงกลับเป็นการเพิ่มความยากจนให้กับคนในชนบทด้วยการส่งเสริมการบริโภคที่ไม่จำเป็น ไม่ก่อให้เกิดการพัฒนาประเทศอย่างแท้จริง<sup>137</sup> ทั้งนี้ ความเสียหายของนโยบายประชานิยมไม่จำกัดอยู่เฉพาะในทางเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียว แต่ยังแทรกซึมเข้าไปในกระบวนการคิดของประชาชนด้วย เช่น ความเคยตัวจากการได้ “ของฟรี” จากรัฐบาลครั้งแล้วครั้งเล่า เสพติดจนต้องร้องขอเพิ่มอีกเสมอ<sup>138</sup> ส่งผลให้ประชาชนอ่อนแอลง ขาดความสามารถและความพยายามในการพัฒนาและช่วยเหลือตนเอง ประกอบกับสถาบันที่อ่อนแอในประเทศ ไม่ว่าจะเป็นกลไกการถ่วงดุลและตรวจสอบ กลไกการลงโทษ และการพัฒนาประชาธิปไตยที่อ่อนแอ ล้วนก่อให้เกิดปัญหาการทุจริตเป็นจำนวนมาก นำพาประเทศไปสู่วิกฤติทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างรุนแรง<sup>139</sup>

การคาดหวังแต่เพียงชัยชนะในทางการเมือง โดยดำเนินนโยบายประชานิยมอย่างไม่รับผิดชอบ ปราศจากความคำนึงถึงข้อจำกัดทางเศรษฐกิจ ทำให้ความมั่นคงของประเทศค่อย ๆ เสื่อมทรุดลงจนถูกทำลายไปในที่สุด หากรัฐบาลต้องการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ที่เกิดขึ้น รัฐบาลจะต้องนำเอานโยบายรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมาใช้เพื่อลดผลกระทบจากการใช้นโยบายประชานิยมข้างต้น<sup>140</sup> กล่าวคือ รัฐจะต้องแก้ไขปัญหาโดยการควบคุมตรวจสอบ “ประชานิยม” ตามกรอบวินัยทางการคลัง โดยเฉพาะกรอบความยั่งยืนในทางการคลังนั่นเอง

<sup>137</sup> สฤณี อาชวานันทกุล, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 12*, น.125-126.

<sup>138</sup> ไสว บุญมา, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 16*, น.110

<sup>139</sup> สฤณี อาชวานันทกุล, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 12*, น.126.

<sup>140</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 112*, น.2-3.

### 3. ผลกระทบของประชานิยม

การดำเนินนโยบายประชานิยมไม่ได้ก่อให้เกิดผลเสียเสมอไป ในทางทฤษฎีแนวคิดแบบประชานิยมไม่ได้เป็นแนวคิดที่ไม่สามารถนำมาใช้ในการบริหารประเทศได้ และไม่ใช่ว่าการก่อปัญหาและสร้างผลกระทบที่เลวร้ายเพียงอย่างเดียวแต่ประการใด หากแต่เพียงในประวัติศาสตร์ได้ปรากฏตัวอย่างของประชานิยมที่ล้มเหลวให้เห็นอยู่มาก และยังมีประเทศใดที่ประสบความสำเร็จจากการนำแนวคิดแบบ “ประชานิยม” มาบริหารประเทศอย่างจริงจัง ดังนั้นจึงยังมีข้อถกเถียงเกี่ยวกับการบริหารประเทศภายใต้การดำเนินนโยบายประชานิยมอยู่เสมอ มีข้อคิดเห็นทางวิชาการที่หลากหลายซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงข้อดี - ข้อเสียของประชานิยม ดังนี้

#### 3.1 ข้อดีของประชานิยม

##### 3.1.1 ประชานิยมทำให้ประชาชนได้รับความสำคัญมากยิ่งขึ้น

ที่ผ่านมาการออกแบบนโยบายสาธารณะโดยเฉพาะนโยบายเศรษฐกิจได้รับการออกแบบโดยหน่วยงานราชการ เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งที่ผ่านมาอาจจะไม่ได้รับฟังเสียงและความคิดเห็นรวมถึงความต้องการของประชาชนอย่างทั่วถึง ดังนั้น แนวคิดแบบประชานิยมทำให้นักการเมืองต้องหันมาให้ความสำคัญกับความต้องการของประชาชนมากยิ่งขึ้นและออกแบบนโยบายที่ตอบโจทย์ความต้องการนั้น ๆ นำไปสู่การนำเจตจำนงของประชาชนขึ้นไปสู่การดำเนินนโยบายที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง<sup>141</sup>

##### 3.1.2 ประชานิยมช่วยลดความเหลื่อมล้ำในสังคม

หลายนโยบายประชานิยมที่ผ่านมาเป็นการสร้างสวัสดิการขั้นพื้นฐานให้แก่ประชาชนซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นในการพัฒนาไปสู่รัฐสวัสดิการต่อไป ตัวอย่างเช่น โครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค ซึ่งพัฒนาไปสู่หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า โครงการเรียนฟรี 15 ปี ค่าแรงขั้นต่ำ 300 บาท อันเป็นการลดความเหลื่อมล้ำที่มีในสังคมและเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงระบบสวัสดิการสังคมขั้นพื้นฐานได้มากขึ้น การเปิดโอกาสทางการศึกษาและการรักษาพยาบาลยังช่วยทำให้ประเทศไม่พัฒนาแบบกระจุกตัวตามเมืองใหญ่แบบที่เป็นมาในอดีตแต่ยังขยายโอกาสครอบคลุมไปถึงกลุ่มบุคคล อื่นในสังคมอีกด้วย ทำให้สังคมมีความเสมอภาคเท่าเทียมกันในการกระจายทรัพยากรมากยิ่งขึ้น ยกย่องคุณภาพชีวิตให้กับประชาชนอย่างทั่วถึง

##### 3.1.3 ประชานิยมเพิ่มโอกาสในการพัฒนาตนเองในสังคมอย่างทั่วถึง

เมื่อประชาชนได้รับหลักประกันสิทธิขั้นพื้นฐานแล้ว หากประชาชนได้รับโอกาสอย่างเท่าเทียมในการพัฒนาความรู้ความสามารถของตนเองแล้ว ย่อมทำให้ประชาชนสามารถพัฒนาศักยภาพของตนเองอย่างเต็มที่ ส่งผลให้ประเทศชาติได้รับทรัพยากรมนุษย์ที่มีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น เป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาประเทศในอนาคต นักเศรษฐศาสตร์ชาวเปรู Hernando de Soto

<sup>141</sup> วีระพงษ์ ประภา, “ประชานิยม: ช่วยประชา หรือสร้างภาระ?”, งานวิจัยเบื้องต้นหลังรายการ "เสียงให้รู้เรื่อง" (ช่อง Thai PBS) ไทย.

ได้กล่าวว่า ประเทศโลกที่สามไม่สามารถที่จะพัฒนาได้อย่างทั่วถึง เพราะคนยากจนไม่มีกรรมสิทธิ์ในสินทรัพย์และไม่สามารถแปลงสินทรัพย์ให้เป็นทุนได้ (dead capital) เนื่องจากความยุ่งยากของระเบียบและข้อกฎหมายต่าง ๆ ส่งผลให้การผลิตและสินทรัพย์ส่วนใหญ่อยู่ในภาคการผลิตที่ไม่เป็นทางการ (extralegal sector) ดังนั้น รัฐบาลจะต้องทำให้คนจนมีกรรมสิทธิ์ในสินทรัพย์ผ่านทางนโยบายที่ช่วยเพิ่มรายได้ให้กับประชาชนที่มีปัญหาในการเข้าถึงแหล่งทุน ส่งเสริมหรือสนับสนุนให้ประชาชนได้มีโอกาสในการพัฒนาศักยภาพของตนเอง<sup>142</sup> เช่น กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง โครงการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดย่อมและขนาดกลาง หรือ โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ เป็นต้น เพื่อสร้างโอกาสอย่างทั่วถึงของประชาชน เมื่อมีทรัพยากรมนุษย์ที่มีประสิทธิภาพแล้ว ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศย่อมตามมา

### 3.1.4 ประชาชนิยมช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจในระยะสั้น

นโยบายประชานิยมส่งผลโดยตรงต่อการกระตุ้นระบบเศรษฐกิจที่ชะลอตัวลงให้กลับฟื้นคืนมา มีการขยายตัวในระยะสั้น ตัวอย่างเช่น นโยบายรถคันแรกที่กระตุ้นเศรษฐกิจภายในประเทศอันเป็นผลมาจากการเจริญเติบโตของภาคอุตสาหกรรมรถยนต์ในประเทศไทย ซึ่งถือเป็นอุตสาหกรรมหลักที่จะช่วยขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศไทย และเกิดการสร้างงานสร้างรายได้ หรือ นโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจภาคอสังหาริมทรัพย์ ที่กระตุ้นเศรษฐกิจในภายในประเทศอันเป็นผลมาจากการเจริญเติบโตของภาคอสังหาริมทรัพย์ในประเทศไทยซึ่งธุรกิจพัฒนาอสังหาริมทรัพย์เป็นธุรกิจที่มีความเชื่อมโยงกับภาคอื่น ๆ เช่น การก่อสร้าง การตกแต่งภายใน การขนส่ง หรือ นโยบายเช็คช่วยชาติและการแจกเงินชานชาลาไร้ละ 1,000 บาท ที่ทำให้ประชาชนมีเงินมาใช้จ่ายมากยิ่งขึ้น เป็นต้น ทำให้มีการบริโภคภายในประเทศเป็นอย่างมาก อันส่งผลต่อการขยายตัวในทางเศรษฐกิจในระยะสั้น

### 3.1.5 ประชาชนิยมสร้างความสะดวกสบายให้แก่ประชาชน

เป้าหมายสำคัญของประชานิยมคือสร้างความพึงพอใจให้กับประชาชน นักการเมืองจึงออกแบบนโยบายประชานิยมเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในทุกระดับ เช่น การสร้างโอกาสในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของผู้มีรายได้น้อย แจกคอมพิวเตอร์พกพาเพื่อใช้ประกอบการเรียนการสอนของเยาวชนอันเป็นการสร้างความรู้ความเข้าใจบทเรียนในยุคเทคโนโลยีสมัยใหม่ การสนับสนุนให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อยปานกลางสามารถซื้อรถยนต์หรืออสังหาริมทรัพย์ในราคาถูก ทำให้ประชาชนสามารถใช้ชีวิตได้อย่างสะดวกสบายมากยิ่งขึ้น

### 3.1.6 ประชาชนิยมช่วยสร้างรายได้ให้แก่รัฐในระยะยาว

นโยบายลดรายได้ของรัฐหลาย ๆ นโยบายทำให้รัฐขาดรายได้จำนวนมากในช่วงระยะเวลาหนึ่ง แต่อาจสร้างรายได้ให้แก่รัฐในระยะยาว จากการเก็บภาษีต่ออื่น ๆ จากการกระตุ้นเศรษฐกิจ เช่น นโยบายลดภาษีรถคันแรก หรืออสังหาริมทรัพย์ ทำให้เกิดการบริโภคมากยิ่งขึ้น ทำให้รัฐสามารถเก็บภาษีจากฐานบริโภคได้มากยิ่งขึ้น ทั้งยังสามารถเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคลจากผู้ประกอบการกิจการอุตสาหกรรมรถยนต์หรือธุรกิจพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ที่มีรายได้เพิ่มมากขึ้นจากนโยบายกระตุ้น

<sup>142</sup> ธนศาล วิถีเจริญ, “Hermando De Soto : The Mystery of Capital,” สรุปรประเด็นสำคัญจากหนังสือเล่มใหม่ที่น่าสนใจ สำนักนโยบายและแผนงบประมาณ สำนักงบประมาณ.

เศรษฐกิจอีกด้วย นอกจากนี้ ยังเป็นการสร้างฐานภาษีให้แก่รัฐเพิ่มมากขึ้นในระยะยาว ตัวอย่างเช่น นโยบายลดภาษีเงินได้นิติบุคคลที่ดึงดูดนักลงทุนต่างชาติเข้ามาลงทุนในประเทศไทยจำนวนมาก เป็นการเพิ่มฐานรายได้ให้แก่รัฐในระยะยาวจากกิจการต่าง ๆ ที่เพิ่มมากขึ้น

### 3.2 ข้อเสียของประชานิยม

#### 3.2.1 ประชานิยมก่อให้เกิดความเสี่ยงหรือภาระทางการคลัง

นโยบายประชานิยมได้สร้างความเปราะบางของเศรษฐกิจโดยเฉพาะการก่อกวนนี้ สาธารณะ ทำให้เกิดข้อกังวลอย่างมากว่าจะก่อให้เกิดวิกฤตินี้ สาธารณะ เนื่องจากรัฐบาลต้องทำการ กู้เงินมหาศาลเพื่อดำเนินงานตามนโยบายที่ได้หาเสียงไว้ และบางนโยบาย เช่น นโยบายรับจำนำข้าว ก่อให้เกิดการขาดทุนอย่างมาก นักเศรษฐศาสตร์จากสถาบันต่าง ๆ ได้แสดงความเป็นห่วงถึงภาระหนี้ ในปัจจุบันและอนาคตที่อาจเกิดขึ้น เพราะฉะนั้นหากเศรษฐกิจโลกและเศรษฐกิจของประเทศมีการ เจริญเติบโตช้าหรือเกิดสะดุดชะลอตัว เงินทุนไหลเวียนและระดับของหนี้สาธารณะอาจเพิ่มสูงขึ้นจน เกิดวิกฤติได้ เป็นการสร้างความเสี่ยงหรือภาระทางการคลังของประเทศในระยะยาว ขัดต่อกรอบวินัย ทางการคลังและหลักการรักษาเสถียรภาพในทางเศรษฐกิจ

#### 3.2.2 ประชานิยมบางนโยบายเป็นการบิดเบือนกลไกตลาด

การบิดเบือนกลไกตลาดของรัฐบาล ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ อย่างกว้างขวาง ทั้งยังส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือของประเทศในเวทีระดับประเทศ เช่น โครงการ รับจำนำข้าว ที่รัฐบาลรับจำนำในราคาตันละ 15,000 บาท ซึ่งเป็นราคาที่สูงกว่าราคาตลาด เป็นการ บิดเบือนราคาข้าวภายในประเทศ ทำให้อุปทานเพิ่มสูงขึ้นอย่างผิดปกติ เกษตรกรหันมาปลูกข้าวแทน เป็นจำนวนมาก ทำให้มีปริมาณข้าวที่สูงกว่าความต้องการในตลาด และทำให้ผลผลิตในทางเกษตรอื่น ๆ มีปริมาณน้อยลง และหากประเทศคู่แข่งสามารถผลิตข้าวได้ในปริมาณที่เพียงพอต่อความต้องการใน ตลาดได้แล้ว ย่อมทำให้รัฐบาลไม่สามารถขายข้าวที่รับจำนำได้เนื่องจากมีราคาที่สูงกว่าตลาด นอกจากนี้ ระบบการค้าข้าวแบบแข่งขันของภาคเอกชนถูกทำลายเนื่องจากการจำนำข้าวทำให้รัฐบาล กลายพ่อค้ารายใหญ่ ทำให้พ่อค้าข้าวได้รับความเสียหายจากการบิดเบือนกลไกตลาดดังกล่าว

#### 3.2.3 ประชานิยมให้ประโยชน์แก่กลุ่มผู้ได้รับผลประโยชน์ในวงที่จำกัด

ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเกอร์ได้กล่าวไว้ว่า นโยบายประชานิยมมักได้รับการ สนับสนุนทางการเมืองจากประชาชน แต่ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจมักตกอยู่กับชนชั้นนำทาง ธุรกิจและชนชั้นนำทางการเมือง หลายนโยบายทำให้เกิดผลตอบแทนส่วนเกิน (economic rent - seeking) ซึ่งเกิดมาจากการแทรกแซงระบบตลาดของรัฐ ทำให้เกิดผลตอบแทนส่วนเกินกับกลุ่ม ผลประโยชน์ในวงจำกัดและไม่ได้ช่วยคนจนอย่างที่ได้โฆษณาหาเสียงไว้ก่อนเลือกตั้ง ตัวอย่างเช่น นโยบายรับจำนำข้าวที่ผลประโยชน์ส่วนใหญ่ตกอยู่กับชาวนาที่มีฐานะร่ำรวย และฐานะปานกลาง ชาวนารายเล็กที่ยากจนซึ่งเป็นชาวนาส่วนใหญ่ได้รับประโยชน์จากโครงการน้อยมาก สังเกตว่าในกรณี นาปรัง ผลประโยชน์ของเงินจำนำส่วนใหญ่จะตกแก่ชาวนาที่มีฐานะดี ซึ่งมีข้าวขายให้รัฐบาลเป็น มูลค่าหลายแสนบาทต่อคน เช่น ชาวนาที่มีข้าวขายให้รัฐตั้งแต่รายละ 6 แสนบาทมีจำนวน 33,309



ราย (หรือร้อยละ 5.4 ของชาวนาที่เข้าโครงการจ่านานาปริง) แต่กลับมียอดขายข้าวให้รัฐบาลสูงถึง 27,034 ล้านบาท หรือร้อยละ 19.1 ของมูลค่าการจ่านานาปริงทั้งหมด<sup>143</sup>

### 3.2.4 ประชาชนนิยมเปิดช่องว่างให้นำไปสู่การทุจริต

การนำนโยบายไปปฏิบัติด้วยงบประมาณมหาศาล รวมถึงวัฒนธรรมทุจริตที่ยัง รากลึกในสังคมไทย ย่อมเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่รัฐและกลุ่มผลประโยชน์กระทำการทุจริตได้ง่ายขึ้น ตัวอย่างเช่น โครงการรับจำนำข้าวที่มีขั้นตอนในการดำเนินโครงการหลายขั้นตอน อันนำมาสู่ปัญหา ในการควบคุมตรวจสอบ เกิดข้อเท็จจริงว่ามีการทุจริตในขั้นตอนต่าง ๆ หรือ ปัญหาเกี่ยวกับการขึ้น ทะเบียนชาวนาในโครงการแจกเงินชาวนาไร่ละ 1,000 บาท ปัญหาในเรื่องของคุณสมบัติของ ผู้ประกันตนในโครงการเช็คช่วยชาติ ทำให้ประชาชนที่ควรจะได้รับประโยชน์จากนโยบายดังกล่าว ไม่ได้รับประโยชน์อย่างแท้จริง ทั้งยังทำให้รัฐต้องสูญเสียรายได้อย่างมากจากการทุจริต นอกจากนี้ ยังมีปัญหาในเรื่องของการควบคุมตรวจสอบในกรณีที่รัฐบาลใช้จ่ายเงินผ่านทาง งบประมาณรายจ่ายงบกลาง หรือ การใช้จ่ายผ่านทางเงินนอกงบประมาณ ซึ่งรัฐสภาไม่สามารถ ควบคุมตรวจสอบได้อย่างมีประสิทธิภาพ อาจทำให้เกิดการทุจริตได้อย่างกว้างขวาง

### 3.2.5 ประชาชนนิยมบางนโยบายก่อให้เกิดปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมและการคมนาคมขนส่ง

แม้ว่านโยบายของประเทศในปัจจุบันจะให้ความสำคัญกับการรักษาสิ่งแวดล้อม แต่กลับมีนโยบายส่วนหนึ่งที่สร้างมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม ได้แก่ นโยบายรถคันแรก ที่ส่งผลให้มีปริมาณ รถในถนนเพิ่มมากขึ้น สวนทางกับแนวทางการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทั้งยังขัดต่อแนวทางการส่งเสริม และพัฒนาระบบขนส่งมวลชนภายในประเทศ เป็นการการสร้างปัญหาจราจรและทำลายระบบการ ขนส่งมวลชน รวมถึงไม่สอดคล้องกับนโยบายประหยัดพลังงานของประเทศในภาวะที่โลกกำลังขาดแคลนพลังงานอีกด้วย

### 3.2.6 ประชาชนนิยมก่อให้เกิดการบริโภคที่เกินความจำเป็น

นโยบายประชานิยมหลายนโยบายสร้างผลกระทบทางจิตวิทยาให้แก่ประชาชน ทำให้การตัดสินใจของประชาชนถูกบิดเบือนด้วยผลประโยชน์ที่พึงจะได้รับจากการเข้าร่วมโครงการของ รัฐบาลที่มาพร้อมกับเงื่อนไขให้ต้องรีบตัดสินใจใช้จ่ายเงินจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นโครงการรถคันแรก หรือ นโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจภาคอสังหาริมทรัพย์ โดยเฉพาะเงื่อนไขเวลาระยะสั้นอันเป็นการบังคับให้ ประชาชนรีบตัดสินใจว่าจะเข้าร่วมโครงการหรือไม่ ทำให้อาจไม่ได้ตัดสินใจอย่างรอบคอบ ทำให้ต้อง แบกรับภาระค่าใช้จ่ายจำนวนมากในระยะยาวในเรื่องที่อาจเกินความจำเป็น

### 3.2.7 ประชาชนนิยมทำให้ประชาชนพึ่งพิงนโยบายอุปถัมภ์ของรัฐมากจนเกินไป

นโยบายประชานิยม เป็นพื้นฐานก่อให้เกิดความหวังเทียมในหมู่คนจน และ นโยบายที่ไร้ความผิดชอบอาจสร้างนิสัยรอรัฐอุปถัมภ์มากจนเกินไป นโยบายลดแลกแจกแถมต่าง ๆ ของรัฐบาล ทำให้ประชาชนได้รับประโยชน์โดยที่ไม่ต้องลงแรงใด ๆ ไม่เสริมสร้างศักยภาพในด้านต่าง ๆ ให้แก่ประชาชน ในแง่นี้ประชานิยมจึงมีสถานะเสมือนยาเสพติดที่ทำลายภูมิคุ้มกันของประชาชน หาก

<sup>143</sup> สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, “ผลดีผลเสียของการจำนำข้าวทุกเม็ด,” กันยายน 2555, น.2.



ประชาชนได้แต่ฝากความหวังในอนาคตของตนเองไว้กับรัฐบาลแล้ว หากวันหนึ่งรัฐบาลไม่ดำเนินนโยบายประชานิยมเสียแล้ว ย่อมทำให้ประชาชนไม่สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ด้วยตนเอง เนื่องจากเคยอาศัยความช่วยเหลือของรัฐบาลจนเคยตัว ขาดความสามารถในการทำงานหาเลี้ยงชีพด้วยตนเอง

### 3.2.8 ประชาชนนิยมอาจสร้างความไม่เป็นธรรมในการกระจายทรัพยากร

โครงการประชานิยมต่าง ๆ ของรัฐบาลอาจสร้างประโยชน์แก่ประชาชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ผลประโยชน์จึงตกแก่ประชาชนเป็นกระจุก เกิดความไม่เท่าเทียมในการจัดสรรทรัพยากร ตัวอย่างเช่น โครงการรับจำนำข้าว หรือการแจกเงินชวนาไร่ละ 1,000 บาท ซึ่งไม่เป็นธรรมกับเกษตรกรผู้ประกอบอาชีพเพาะปลูกเกษตรกรรมชนิดอื่น ๆ รวมถึงไม่เป็นธรรมต่อผู้ประกอบอาชีพอื่น ๆ ที่ไม่ใช่เกษตรกร รวมถึงโครงการที่ให้ประโยชน์แก่ประชาชนที่ต้องการบริโภคสินค้าบางรายการ เช่น รถยนต์อสังหาริมทรัพย์ ตามโครงการประชานิยมต่าง ๆ ซึ่งไม่เป็นธรรมกับประชาชนที่ไม่สนใจหรือไม่สามารถเข้าร่วมโครงการดังกล่าว ไม่ว่าจะเพราะมีรถยนต์หรืออสังหาริมทรัพย์อยู่ก่อนแล้ว หรือไม่มีความสามารถในการหารายได้มาใช้จ่ายในการเข้าร่วมโครงการดังกล่าว

### 3.2.9 ประชาชนนิยมส่งผลให้เกิดสินค้าที่ไม่มีคุณภาพในตลาด

การดำเนินนโยบายประชานิยมที่รัฐเข้ามาบีบบทบาทในทางเศรษฐกิจ ให้การสนับสนุนผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ โดยให้ความสำคัญกับปริมาณ ตัวอย่างเช่น นโยบายจำนำข้าว นั้น ย่อมส่งผลให้เกิดการขยายตัวในภาคที่รัฐบาลสนับสนุนอย่างมหาศาล เกษตรหรือผู้ประกอบอาชีพอื่น ๆ หันมาให้ความสำคัญกับการปลูกข้าวมากยิ่งขึ้น เร่งการผลิต ขยายพื้นที่การผลิต เพื่อให้เกิดผลผลิตในปริมาณมากเพื่อเข้าร่วมโครงการกับรัฐบาลโดยไม่คำนึงถึงคุณภาพของสินค้าเกษตร ทำให้ขาดการวิจัยและพัฒนาคุณภาพของผลิตภัณฑ์ ทำให้รัฐบาลได้รับข้าวในปริมาณมากแต่อาจประกอบไปด้วยข้าวที่เสื่อมคุณภาพในปริมาณมากเช่นเดียวกัน ส่งผลต่อคุณภาพของผลิตภัณฑ์ดังกล่าวในตลาด สร้างความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศอย่างกว้างขวาง

### 3.2.10 ประชาชนนิยมทำให้ประชาชนบางกลุ่มได้รับภาระจากการดำเนินนโยบาย

การดำเนินนโยบายประชานิยมบางนโยบายอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อกลุ่มบุคคลอื่นในสังคมที่ไม่ได้รับประโยชน์จากโครงการของรัฐบาล เช่น ผู้ประกอบกิจการรายย่อยที่ต้องแบกรับภาระค่าจ้างสูงขึ้นอย่างกะทันหันจากนโยบายค่าจ้าง 300 บาท ซึ่งเป็นอัตราเดียวกันทั้งประเทศ ทั้ง ๆ ที่ลักษณะของกิจการต่าง ๆ ประเภทของการใช้แรงงาน และคุณภาพของแรงงานมีความแตกต่างกัน ทำให้ผู้ประกอบกิจการมีต้นทุนในการผลิตที่สูงขึ้น สูญเสียความสามารถในการแข่งขันกับผู้ประกอบกิจการรายใหญ่หรือผู้ประกอบกิจการต่างชาติที่มีค่าแรงขั้นต่ำที่ต่ำกว่าประเทศไทย โดยเฉพาะแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน นอกจากนี้ยังส่งผลให้เกิดการเคลื่อนย้ายการลงทุนออกไปยังภายนอกประเทศ เนื่องจากไม่สามารถแบกรับต้นทุนดังกล่าวได้ หรือ ทำให้พ่อค้าข้าวได้รับความเสียหายจากการที่รัฐบาลรับจำนำข้าวในราคาที่สูงกว่าในตลาด ทำให้ไม่สามารถรับซื้อข้าวจากชาวนาได้ตามปกติ ไม่สามารถประกอบกิจการแข่งขันกับรัฐบาลได้ สร้างความเสียหายให้กับพ่อค้าข้าวอย่างมหาศาล

### 3.2.11 ประชาชนนิยมทำให้ประชาชนตกเป็นเครื่องมือของนักการเมืองในการขึ้นสู่อำนาจ

นักการเมืองที่คาดหวังผลประโยชน์ทางการเมือง มักจะเสนอนโยบายที่ถูกใจประชาชน ไม่ว่าจะเป็นการลดภาระค่าใช้จ่ายในการบริโภคอุปโภคต่าง ๆ การเพิ่มรายได้หรือการ

แจกจ่ายทรัพย์สินต่าง ๆ ซึ่งจะต้องใช้งบประมาณมหาศาลในการดำเนินการดังกล่าว นำมาซึ่งภาระที่รัฐจะต้องจัดหารายได้มาให้เพียงพอกับรายจ่าย และมักจะปรากฏในรูปแบบของการก่อหนี้สาธารณะอันนำมาซึ่งภาระทางการคลังในระยะยาว ประชาชนที่ได้รับประโยชน์จากนโยบายประชานิยมในวันนี้อาจต้องเสียภาษีอย่างมหาศาลที่รัฐเรียกเก็บในอนาคตเพื่อนำเงินมาชดใช้หนี้สินที่รัฐได้ก่อไว้ในการดำเนินนโยบายประชานิยมที่ผ่านมา จึงเห็นได้ว่า การดำเนินนโยบายประชานิยมอาจมุ่งเน้นผลประโยชน์และชัยชนะทางการเมืองโดยใช้ฐานมวลชนเป็นเครื่องมือโดยไม่ได้ทำให้ประชาชนเข้มแข็งขึ้นหรือเป็นการเพิ่มอำนาจประชาชน (Empower the people) แต่ประการใด



#### 4. สถานะทางกฎหมายของประชานิยม

ถึงแม้ว่าการคลังสมัยใหม่รัฐมีความจำเป็นต้องเข้าแทรกแซงเศรษฐกิจ ทำให้รัฐมีรายจ่ายเพิ่มมากขึ้นตามลำดับ กรอบวินัยทางการคลังจึงต้องผ่อนปรน ลดความเข้มงวดในการควบคุมการรับจ่ายเงินของรัฐบาล ทำให้การบริหารการเงินการคลังแผ่นดินมีความสะดวก คล่องตัวมากขึ้น<sup>144</sup> แต่การที่รัฐบาลได้ทำการแสวงหาแหล่งเงินทุนใหม่ ๆ สำหรับใช้ขับเคลื่อนนโยบาย “ประชานิยม” ซึ่งต้องใช้เงินและทรัพยากรจำนวนมาก ประกอบกับตลาดเงินและตลาดทุนมีการพัฒนาเครื่องมือทางการเงินใหม่ ๆ เปิดช่องให้รัฐบาลเลือกใช้เครื่องมือกึ่งการคลังและเครื่องมือทางการเงินมากขึ้นโดยปราศจากกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลที่มีประสิทธิภาพ<sup>145</sup> ย่อมส่งผลให้เกิดช่องทางในการการทุจริตและการดำเนินนโยบายใช้จ่ายเงินแผ่นดินเพื่อมุ่งหวังผลประโยชน์ทางการเมืองโดยไม่คำนึงถึงเสถียรภาพในทางการคลังตามมา ในปัจจุบัน ภารกิจของรัฐจึงต้องให้ความสำคัญกับเสถียรภาพในทางการคลังและระบบเศรษฐกิจของประเทศมากยิ่งขึ้น กรอบวินัยทางการคลังในยุคปัจจุบันจึงพัฒนาไปตามภารกิจของรัฐที่เปลี่ยนแปลง หลักการพื้นฐานทางการคลังที่สำคัญในยุคนี้ ได้แก่ หลักการตรวจสอบได้ หลักความโปร่งใส หลักการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และหลักประสิทธิภาพ<sup>146</sup> ในประเทศไทยได้มีการบัญญัติหลักการพื้นฐานดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อเป็นกรอบในการควบคุมตรวจสอบการดำเนินนโยบายบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล ดังปรากฏตัวอย่างในมาตรา 78 (1)(5) มาตรา 83 มาตรา 84 (1)(3)(5) และมาตรา 167 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หรือ ในมาตรา 35 (3)(7)(8) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ที่กำหนดให้รัฐต้องมีกลไกในการควบคุมตรวจสอบการดำเนินนโยบายของรัฐบาลที่มีลักษณะเป็นนโยบายประชานิยมที่มุ่งหวังแต่ผลประโยชน์ทางการเมือง จนอาจทำให้เกิดความเสี่ยงหรือภาระทางการคลัง กระทบต่อเสถียรภาพทางการคลังและความยั่งยืนของระบบเศรษฐกิจของประเทศในระยะยาว จากการศึกษา ค้นคว้า ที่ได้อธิบายมาในข้างต้นเห็นได้ว่า “ประชานิยมในความหมายอย่างกว้าง” หมายถึง แนวคิดทางเศรษฐกิจการเมือง หรือ การบริหารบ้านเมืองที่ให้ความสำคัญกับประชาชน สนับสนุนสิทธิและอำนาจของประชาชน โดยคำนึงถึงความต้องการของประชาชนเป็นสำคัญ ส่วน “ประชานิยมในความหมายอย่างแคบ” หมายถึง การบริหารราชการแผ่นดินที่มุ่งสร้างความนิยมทางการเมือง โดยไม่คำนึงถึงความเสียหายที่อาจจะเกิดต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศและประชาชนในระยะยาว ซึ่งจะเห็นได้ว่า ลักษณะร่วมกันประการหนึ่งของ “ประชานิยม” ทั้งสองความหมาย คือ เป็นเรื่องของ “การบริหารบ้านเมือง” ดังนั้น “ประชานิยม” จึงไม่มีสถานะในทางกฎหมายโดยตัวเอง หากแต่เป็นเพียงแนวคิดอันเป็นรากฐานของสังคมนิยมเศรษฐกิจและการเมือง (Ideology) หากแต่จะปรากฏออกมาสู่โลกแห่งความเป็นจริงและมีผลในทางกฎหมาย ย่อมต้องแสดงออกผ่านทางกรกระทำของรัฐในรูปแบบต่าง ๆ ในประเทศที่ปกครองในระบอบเสรีประชาธิปไตยนั้น การบริหารบ้านเมืองเป็นภารกิจของฝ่ายบริหารหรือเป็นการ

<sup>144</sup> อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 37*, น.32 – 44.

<sup>145</sup> จรัส สุวรรณมาลา, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 63*, น.25.

<sup>146</sup> อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 37*, น.136 – 137.

กระทำของฝ่ายบริหาร ซึ่งการกระทำของฝ่ายบริหาร สามารถจำแนกได้เป็น การกระทำทางรัฐบาล และการกระทำทางปกครอง การกระทำของฝ่ายบริหารทั้งสองลักษณะอาจจะเป็นการใช้อำนาจในทางบริหารกำหนดนโยบายประชานิยมและดำเนินการตามนโยบายประชานิยม ไม่ว่าจะเป็่นประชานิยมที่ใช้เครื่องมือทางการคลังใด ๆ ล้วนแล้วแต่ต้องกระทำผ่านทางกรกระทำทางรัฐบาลและการกระทำทางปกครองเพื่อให้แนวคิดประชานิยมสามารถบรรลุผลได้ในทางปฏิบัติ “ประชานิยม” จึงถูกแสดงออกและมีสถานะในทางกฎหมายผ่านทางกรกระทำทางรัฐบาลหรือการกระทำทางปกครองของฝ่ายบริหาร

#### 4.1 นโยบายประชานิยม

“ประชานิยม” เป็นแนวคิดทางสังคม เศรษฐกิจและการเมือง ซึ่งการจะทำให้แนวคิดดังกล่าวสามารถบรรลุบังเกิดเป็นผลได้จริงในทางปฏิบัติ จะต้องมีการรับรองแนวคิดแบบประชานิยมบรรจุไว้เป็นนโยบายของรัฐบาลตามที่ได้หาเสียงไว้กับประชาชนผ่านทางกรแถลงนโยบายต่อรัฐสภา ก่อนเข้ารับตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ<sup>147</sup> และนำนโยบายดังกล่าวมาใช้เป็นหลักในการดำเนินการ

<sup>147</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 176 บัญญัติว่า “คณะรัฐมนตรีที่จะเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาและชี้แจงการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามมาตรา 75 โดยไม่มีการลงมติ ความไว้วางใจ ทั้งนี้ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันเข้ารับหน้าที่ และเมื่อแถลงนโยบายต่อรัฐสภาแล้วต้องจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อกำหนดแนวทางการปฏิบัติราชการแต่ละปีตามมาตรา 76

ก่อนแถลงนโยบายต่อรัฐสภาตามวรรคหนึ่ง หากมีกรณีที่สำคัญและจำเป็นเร่งด่วนซึ่งหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะกระทบต่อประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีที่เข้ารับหน้าที่จะดำเนินการไปพลางก่อนเพียงเท่าที่จำเป็นก็ได้”

มาตรา 178 บัญญัติว่า “ในการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐมนตรีต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่ได้แถลงไว้ตามมาตรา 176 และต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในหน้าที่ของตน รวมทั้งต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี”

มาตรา 75 บัญญัติว่า “บทบัญญัติในหมวดนี้เป็นเจตจำนงให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน

ในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรีที่จะเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดเจนว่าจะดำเนินการใด ในระยะเวลาใด เพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคเสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง”

มาตรา 76 บัญญัติว่า “คณะรัฐมนตรีต้องจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อแสดงมาตรการและรายละเอียดของแนวทางในการปฏิบัติราชการในแต่ละปีของการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งจะต้องสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

บริหารราชการแผ่นดิน นโยบายของรัฐบาลในลักษณะดังกล่าวจึงถูกเรียกว่า “นโยบายประชานิยม” ซึ่งเป็นการกระทำที่มีลักษณะเป็นเรื่องในทางการเมือง หรือ การกระทำในเรื่องนโยบายของฝ่ายบริหาร ในทางนิติศาสตร์เรียกการกระทำลักษณะนี้ว่า “การกระทำทางรัฐบาล” (Act of State; Act de gouvernement; Regierungsakt) เป็นการกระทำที่อาศัยกฎหมายในระดับรัฐธรรมนูญเป็นฐานในการใช้อำนาจ มีลักษณะเป็นงานนโยบายกำหนดทิศทางของประเทศ เช่น ต้องการดำเนินนโยบายแบบรัฐสวัสดิการที่รัฐมีบทบาทในการแทรกแซงเศรษฐกิจ หรือ ปล่อยให้ตลาดหรือมือที่มองไม่เห็นทำหน้าที่ในทางเศรษฐกิจ เป็นต้น การกระทำในทางรัฐบาลปรากฏตัวอยู่ในรูปของการแถลงนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินต่อรัฐสภา การติดต่อสัมพันธ์ไมตรีกับต่างประเทศ หรือการเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภา<sup>148</sup> โดยหลักแล้วย่อมไม่สามารถตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของนโยบายได้ เป็นเรื่องที่รัฐบาลจะต้องรับผิดชอบต่อประชาชนและรัฐสภาซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชน หรือโดยองค์กรที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เป็นพิเศษ เช่น ศาลรัฐธรรมนูญ หากระบบกฎหมายต้องการให้มีการควบคุมตรวจสอบการกระทำดังกล่าว ในทางกฎหมายก็จะบัญญัติไว้อย่างชัดเจนเป็นเรื่อง ๆ ในรัฐธรรมนูญ และมอบหมายให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดภายใต้เงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดกรณีใดที่ไม่ได้บัญญัติไว้ การตรวจสอบการกระทำทางรัฐบาลย่อมไม่อาจกระทำได้ในทางกฎหมาย แต่ต้องควบคุมตรวจสอบในทางการเมืองเท่านั้น<sup>149</sup> ไม่ว่าจะรัฐบาลจะดำเนินนโยบายประชานิยมในลักษณะรัฐพาณิชย์ แทรกแซงกลไกตลาด อุดหนุนประชาชนผู้มีรายได้น้อย ลงทุนในด้านพลังงาน สาธารณูปโภค คมนาคม หรือ ทางด้านอื่น ๆ แม้จะถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางว่าทำให้รัฐขาดทุน เป็นโครงการที่ไม่มีความจำเป็น คุ่มค่าหรือไม่อย่างไร ย่อมเป็นเรื่องในทางการเมืองที่ไม่

---

ในการบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีต้องจัดให้มีแผนการตรากฎหมายที่จำเป็นต่อการดำเนินการตามนโยบายและแผนการบริหารราชการแผ่นดิน”

<sup>148</sup> สมยศ เชื้อไทย, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 59*, น.223.

<sup>149</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์ และคณาจารย์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, “แถลงการณ์ คณาจารย์คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2551 ความเห็นต่อคำสั่งศาลปกครองกลางคดีหมายเลขดำที่ 984/2551 รับคำฟ้องกรณีแถลงการณ์ร่วมระหว่างรัฐบาลไทยและรัฐบาลกัมพูชา เรื่อง การขอขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลก และกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา,” ใน เอกบุณยวงศ์สวัสดิ์กุล (บรรณาธิการ), การกระทำทางรัฐบาลหรือการกระทำของรัฐบาล : ข้อถกเถียงทางวิชาการในระบบกฎหมายมหาชนไทย, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), น.155.

สามารถใช้กฎเกณฑ์ในทางกฎหมายเป็นเครื่องมือในการวินิจฉัยชี้ขาดได้<sup>150</sup> และเอกชนไม่สามารถนำคดีไปฟ้องต่อศาลได้ แม้ว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายก็ตาม<sup>151</sup>

ถึงแม้ว่านโยบายประชานิยมจะเป็นการกระทำทางรัฐบาลซึ่งไม่อาจควบคุมตรวจสอบการกระทำดังกล่าวภายใต้กฎเกณฑ์ในทางกฎหมายที่จะต้องถูกควบคุมตรวจสอบในทางการเมืองเท่านั้น แต่จากการศึกษาในหัวข้อก่อน ๆ แล้ว จะพบว่า หากไม่ทำการควบคุมตรวจสอบนโยบายดังกล่าว ผู้นำประชานิยมอาจนำพาประเทศชาติไปสู่วิกฤติทางการคลัง ที่ส่งผลให้ประเทศล้มละลายได้ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องทำการควบคุมตรวจสอบนโยบายของรัฐบาลที่เข้ามาดำรงตำแหน่งผู้บริหารของประเทศ นโยบายของรัฐบาลจึงตกอยู่ภายใต้กรอบวินัยทางการคลัง ไม่ว่าจะเป็นหลักความยินยอมในทางภาษี หลักกฎหมายทั่วไปทางงบประมาณ หรือหลักการก่อกำหนดกรอบความยั่งยืนทางการคลัง เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การควบคุมตรวจสอบนั้นจะต้องสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานในการปกครองในประเทศ ซึ่งในรัฐสมัยใหม่หลักการพื้นฐานในทางเศรษฐกิจและในทางการเมือง ได้แก่ หลักนิติรัฐและหลักประชาธิปไตย ดังนั้น องค์การผู้ทรงอำนาจในการควบคุมตรวจสอบ “ประชานิยม” จะต้องเป็นองค์การที่มีอำนาจตามกฎหมายตามหลักนิติรัฐและมีความชอบธรรมในทางประชาธิปไตย

ตัวอย่างของการกระทำทางรัฐบาลที่รัฐบาลใช้ในการดำเนินนโยบายประชานิยม ได้แก่ มติคณะรัฐมนตรีในคราวประชุมเมื่อวันที่ 19 มีนาคม 2556 ได้ลงมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. . . . ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาแล้วและให้ส่งสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาแล้วแจ้งให้คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรทราบต่อไป<sup>152</sup>

#### 4.2 การดำเนินการตามนโยบายประชานิยม

การกระทำทางนโยบายของรัฐบาลไม่อาจบังเกิดผลสำเร็จได้อย่างเป็นรูปธรรมหากปราศจาก เครื่องมือสำคัญในการปฏิบัติการกิจของฝ่ายบริหารที่เรียกว่า “การกระทำทางปกครอง” (acte administratif) เพื่อใช้ในการดำเนินงานทางปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะให้กับประชาชนในสังคม ดังนั้น หากรัฐบาลต้องการทำให้นโยบายประชานิยมของตนบังเกิดเป็นผลขึ้นจริงในทางปฏิบัติ รัฐบาลมีความจำเป็นที่จะต้องใช้การกระทำทางปกครองเป็นเครื่องมือทางกฎหมายที่

<sup>150</sup> วีรพัฒน์ ปรียวงศ์, “วีรพัฒน์ ปรียวงศ์ มอง จ.ม. ยิ่งลักษณ์ถึงบิกตู ไม่ใช่มาจากคน ๆ เดียว,” สืบค้นเมื่อ 12 ตุลาคม 2558 [www.khaosod.co.th/view\\_newsonline.php?newsid=1444664063](http://www.khaosod.co.th/view_newsonline.php?newsid=1444664063).

<sup>151</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538), น.177 - 188.

<sup>152</sup> หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0505/7601 ลงวันที่ 21 มีนาคม 2556 เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. . . .



สำคัญในการดำเนินการต่าง ๆ ตามนโยบายของรัฐบาลเพื่อให้นโยบายดังกล่าวสามารถบรรลุผลสำเร็จได้อย่างเป็นรูปธรรม ไม่ว่าจะเป็นการกระทำทางปกครองเพื่อสนองต่อนโยบายประชานิยมผ่านเครื่องมือทางการคลังประเภทใดก็ตาม การกระทำทางปกครองเป็นการกระทำโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับในระดับเดียวกับพระราชบัญญัติ สามารถจำแนกประเภทได้เป็นการกระทำในทางข้อเท็จจริงและการกระทำที่มุ่งต่อผลในทางกฎหมาย<sup>153</sup> ซึ่งการกระทำที่มุ่งต่อผลในทางกฎหมายสามารถจำแนกออกเป็นการกระทำภายในฝ่ายปกครองและการกระทำที่มีผลออกไปยังภายนอกฝ่ายปกครอง<sup>154</sup>

#### 4.2.1 การกระทำภายในฝ่ายปกครอง

การดำเนินการภายในฝ่ายบริหาร แบ่งเป็นระเบียบภายในฝ่ายปกครองและคำสั่งภายในฝ่ายปกครอง ตัวอย่างของระเบียบภายในฝ่ายปกครอง เช่น ระเบียบคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ว่าด้วยแนวทางการดำเนินงานตามโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านและชุมชน (SML) พ.ศ. 2554 ตัวอย่างของคำสั่งภายในฝ่ายปกครอง เช่น คำสั่งสำนักงบประมาณ ที่ 294/2558 เรื่อง มอบหมายการปฏิบัติราชการ ที่ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณมีคำสั่งมอบหมายให้ที่ปรึกษาสำนักงบประมาณรับผิดชอบกำกับดูแลการปฏิบัติราชการของสำนักจัดทำงบประมาณเขตพื้นที่ในการตรวจสอบ ติดตามผลการดำเนินงานและการใช้จ่ายงบประมาณตามแผนที่ได้รับจัดสรรงบประมาณตามมาตรการส่งเสริมความเป็นอยู่ระดับตำบล ในมาตรการส่งเสริมความเป็นอยู่ระดับหมู่บ้าน เป็นต้น

##### 4.2.1.1 การกระทำที่มีผลออกไปยังบุคคลภายนอกฝ่ายปกครอง

###### (1) การกระทำฝ่ายเดียว

###### (1.1) “ประชานิยม” ที่อยู่ในรูปของกฎ

กฎ หรือที่เรียกว่า กฎหมายลำดับรอง หมายถึง การใช้อำนาจตามกฎหมายขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้อำนาจในแดนของกฎหมายมหาชน ซึ่งที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล โดยมีลักษณะที่เป็นนามธรรม (abstract) และใช้บังคับเป็นการทั่วไป (general)<sup>155</sup> ตัวอย่างของกฎหรือกฎหมายลำดับรองที่ตราขึ้นเพื่อให้นโยบายประชานิยมของรัฐบาลบรรลุผลได้แก่ การตราพระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการลดอัตราและยกเว้นรัษฎากร (ฉบับที่ 530) พ.ศ. 2554 ปรับลดอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคลสำหรับกำไรสุทธิที่ได้จากบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล จากอัตราร้อยละ 30 เหลืออัตราร้อยละ 23 สำหรับรอบระยะเวลาบัญชีปี 2555 และลดลงเหลืออัตราร้อยละ 20 สำหรับรอบระยะเวลาบัญชีปี 2556 เพื่อปฏิบัติตามมาตรการลดอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคลเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน

<sup>153</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์, กฎหมายปกครองภาคทั่วไป, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติราษฎร์, 2554), น.99.

<sup>154</sup> เฟิงอ้วง, น.100.

<sup>155</sup> เฟิงอ้วง, น.269.

เพื่อกระตุ้นและส่งเสริมการลงทุนของนักลงทุนในประเทศและดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศในสมัย  
รัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นต้น

### (1.2) “ประชานิยม” ที่อยู่ในรูปของคำสั่งทางปกครอง

คำสั่งทางปกครองเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของ  
องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้อำนาจตามกฎหมายมหาชน มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่าง  
บุคคลอย่างเป็นรูปธรรม (concrete) ใช้บังคับกับบุคคลเป็นการเฉพาะกรณี (individual) และมีผลทาง  
กฎหมายโดยตรงออกไปยังภายนอก<sup>156</sup> ตัวอย่างของคำสั่งทางปกครองที่เป็นการใช้อำนาจเพื่อให้  
นโยบายประชานิยมของฝ่ายบริหารบรรลุผล ได้แก่ คำสั่งอนุมัติหรือไม่อนุมัติให้จ่ายเช็คเงินสดตาม  
โครงการช่วยเหลือค่าครองชีพประชาชนและบุคลากรภาครัฐให้กับผู้ยื่นคำร้อง คำสั่งคืนภาษีให้ผู้ร้อง  
ขอคืนภาษีในโครงการรถคันแรก หรือคำสั่งรับหรือไม่รับจดทะเบียนชานชาลาตามโครงการรับจำนำข้าว  
ของผู้ยื่นคำร้อง เป็นต้น

### (2) การกระทำสองฝ่าย

การกระทำสองฝ่ายหรือที่เรียกว่า สัญญาทางปกครอง เป็นการ  
กระทำของฝ่ายปกครองในแดนกฎหมายมหาชนโดยอาศัยความยินยอมระหว่างคู่กรณี ไม่ว่าจะ  
หน่วยงานเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเอกชนเป็นฐานในการก่อตั้งนิติสัมพันธ์ ตั้งอยู่บนฐานของอำนาจ  
มหาชน<sup>157</sup> ตัวอย่างของการใช้สัญญาทางปกครองเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายประชานิยม ได้แก่  
สัญญาที่ฝ่ายปกครองสัญญากับเอกชนโดยมีวัตถุประสงค์ของสัญญาในการแทรกแซงราคาสินค้าเกษตร  
เป็นการตกลงให้เอกชนดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง ตัวอย่างเช่น สัญญาที่  
องค์การตลาดเพื่อเกษตรกรให้บริษัทเอกชนมีหน้าที่รับฝากเก็บข้าวเปลือกที่รัฐรับจำนำจากเกษตรกร  
แปรสภาพข้าวเปลือก และจำหน่าย เป็นโครงการของรัฐบาลในการแทรกแซงราคาผลผลิตทางการเกษตร  
ตามฤดูเก็บเกี่ยวให้อยู่ในราคาที่เหมาะสมซึ่งเป็นการจัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่ง เป็นสัญญาที่มี  
วัตถุประสงค์ให้เอกชนเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง จึงเป็นสัญญาทางปกครอง<sup>158</sup>

<sup>156</sup> เฟิงอ้วง, น.128 - 138.

<sup>157</sup> เฟิงอ้วง, น.296.

<sup>158</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 714/2550, 36/2551, 76/2551 และคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจ  
หน้าที่ระหว่างศาลที่ 4/2552 และมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด มติครั้งที่ 6/2544  
เมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2544

### บทที่ 3

#### ระบบการควบคุมตรวจสอบ “ประชานิยม”

“ . . . ผู้นำประชานิยมที่พูดคล่อง มีบารมี และสัญญาอยู่ไม่หยุดว่าประชาชนจะมีชีวิตที่ดีขึ้นตามที่ฟังปรารภ ทังที่มิได้เป็นผลมาจากการมีวินัย ประหยัดและทำงานหนัก ในทางปฏิบัติ นโยบายขยายสวัสดิการของประชานิยมมักมีอนาคตไม่ยืนยาว และตามมาทันทีด้วยการพังทลายทางการคลังที่เจ็บปวด . . . ”

Ernesto Zedillo<sup>1</sup>

หลังจากที่ศึกษาและทำความเข้าใจที่มา ความหมาย รูปแบบ ประสพการณ์ที่ได้รับจากการดำเนินนโยบายที่มีลักษณะเป็นประชานิยมของต่างประเทศ รายละเอียดของการดำเนินนโยบายประชานิยมในประเทศไทย ข้อดีและข้อเสียของประชานิยม รวมถึงสถานะในทางกฎหมายของประชานิยมแล้ว จะเห็นได้ว่าหากประเทศใดดำเนินนโยบายที่มีลักษณะเป็นประชานิยมอย่างไม่ถูกต้องปราศจากการวางแผนและการควบคุมตรวจสอบที่ดีแล้ว จะก่อให้เกิดหายนะในทางเศรษฐกิจ เกิดภาระทางการคลังอย่างร้ายแรง ระบบเศรษฐกิจของประเทศขาดเสถียรภาพ และมีแนวโน้มที่จะกลายเป็นประเทศที่ประสพภาวะล้มละลาย จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอาศัยระบบกฎหมายในการควบคุมตรวจสอบการกระทำดังกล่าว ดังนั้นในบทที่ 3 จะทำการศึกษาหลักการพื้นฐานในการควบคุมตรวจสอบในทางการคลัง และระบบกฎหมายของประเทศไทยที่ใช้ในการควบคุมตรวจสอบในปัจจุบันว่าในปัจจุบันประเทศไทยมีระบบการควบคุมตรวจสอบอย่างไร มีกฎหมายใดบ้างที่เกี่ยวข้อง และมีกฎหมายในการควบคุมตรวจสอบอย่างไร รวมถึงองค์กรที่ทำหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบประชานิยมและกรณีศึกษาที่เกิดจากการใช้อำนาจขององค์กรดังกล่าว

<sup>1</sup> เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ, ประชานิยม – นักบุญหรือคนบาป ?, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : สวทกิจการพิมพ์, 2546), น.1.

## 1. หลักการพื้นฐานของการควบคุมตรวจสอบ

### 1.1 หลักการพื้นฐานทางการเมือง

#### 1.1.1 หลักนิติรัฐ

นิติรัฐ หมายถึง รัฐที่ยอมจำกัดอำนาจของตนอยู่ภายใต้กฎหมายของตนเองเพื่อประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน การปกครองภายใต้หลักนิติรัฐ คือ หลักการปกครองของรัฐโดยถือเอากฎหมายเป็นใหญ่ แทนที่จะปล่อยให้ใช้อำนาจเด็ดขาดของสถาบันกษัตริย์เช่นที่ผ่านมา<sup>2</sup> หลักนิติรัฐเรียกร้องให้การใช้อำนาจใด ๆ ของรัฐจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะกระทำการใด ๆ ได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายมอบอำนาจให้แก่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่นั้น และเรียกร้องให้การใช้อำนาจดังกล่าวจะต้องไม่ขัดต่อกฎหมายหรืออยู่ในกรอบของกฎหมายเท่านั้น ดังคำกล่าวที่ว่า “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” ดังนั้น กฎหมายจึงเป็นทั้งแหล่งที่มา (Source) และข้อจำกัด (Limitation) ของอำนาจกระทำต่าง ๆ ของรัฐ<sup>3</sup> การยอมรับหลักการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และเพื่อลดทอนอำนาจของรัฐให้อยู่ในขอบเขตที่จำกัด ดังที่ปรากฏในการปฏิวัติอันรุ่งโรจน์ในอังกฤษที่ให้กษัตริย์ลงนามในพระราชบัญญัติที่เรียกว่าบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิ (Bill of Right) ซึ่งมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการคลังมหาชน คือ ห้ามกษัตริย์จัดเก็บภาษีโดยไม่ได้ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาที่เป็นตัวแทนของประชาชน หรือที่เรียกกันว่า “หลักความยินยอม” (The Principle of Consent) หลักการนี้เองได้ถูกนำไปใช้อย่างแพร่หลายในรัฐชาติอื่น ๆ ในเวลาต่อมา โดยปรากฏในรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา และคำประกาศปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยย์และพลเมืองฝรั่งเศส เป็นต้น นอกจากนี้ ยังเป็นคำขวัญที่สำคัญที่ใช้ในการปลุกระดมการปฏิวัติในสหรัฐอเมริกาให้พ้นจากการปกครองของอังกฤษ คือ “ไม่มีภาษี หากไม่มีผู้แทน” (No Taxation without Representative) ในปัจจุบัน หลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจปรากฏอยู่ในหลักการพื้นฐานทางการเมืองการคลังที่เรียกร้องให้การเก็บภาษีอากรจะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ รวมถึงการนำเงินภาษีไปใช้จ่ายก็ต้องจ่ายผ่านพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี กล่าวคือ การจัดเก็บรายได้และการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของรัฐบาลจะกระทำได้ก็ต่อเมื่อได้รับความยินยอมจากรัฐสภา<sup>4</sup>

#### 1.1.2 หลักแบ่งแยกอำนาจ

จากคำกล่าวของ Lord Acton นักประวัติศาสตร์และนักการเมืองชาวอังกฤษที่ว่า “อำนาจมีแนวโน้มที่จะทำให้คนเสียคน และอำนาจเด็ดขาดจะทำให้คนเสียคนเด็ดขาดยิ่งขึ้น

<sup>2</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2540), น.1.

<sup>3</sup> เฝิงอ้วง, น.55 – 57 และ 76 – 77.

<sup>4</sup> อรพิน ผลสุวรรณย์ สบายรูป, กฎหมายการคลัง, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2557), น.34 – 36.

(Power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely)<sup>5</sup> ทำให้เห็นได้ว่า การที่อำนาจถูกผูกขาดไว้กับคนใดคนหนึ่งหรือองค์กรใดองค์กรหนึ่งแล้ว ย่อมมีแนวโน้มที่จะเกิดการใช้อำนาจในทางที่เสียหายอันอาจกระทบต่อสิทธิของประชาชน ดังนั้น เพื่อคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน นอกจากหลักนิติรัฐจะเรียกร้องให้การกระทำใด ๆ ขององค์กรของรัฐที่อาจกระทบต่อสิทธิของประชาชนจะต้องชอบด้วยกฎหมายของรัฐสภาแล้ว หลักนิติรัฐยังเรียกร้องให้องค์กรผู้ใช้อำนาจต่าง ๆ มีภารกิจในการควบคุมตรวจสอบถ่วงดุลกันเองระหว่างองค์กร หลักการดังกล่าวเรียกว่า หลักแบ่งแยกอำนาจ (The Separation of Powers)<sup>6</sup>

ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมายและควบคุมตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารในทางการเมือง ส่วนการกระทำของฝ่ายนิติบัญญัติถูกควบคุมตรวจสอบตามหลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยศาลรัฐธรรมนูญ ฝ่ายบริหารมีอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายที่ตราโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งการกระทำของฝ่ายบริหาร แบ่งออกเป็น การกระทำทางการเมืองที่ถูกควบคุมตรวจสอบในทางการเมืองโดยฝ่ายนิติบัญญัติ และการกระทำในทางปกครองที่ถูกควบคุมตรวจสอบตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองโดยศาลปกครอง ส่วนฝ่ายตุลาการมีอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้รัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ตราโดยฝ่ายนิติบัญญัติในการวินิจฉัยชี้ขาดคดี ควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยศาลรัฐธรรมนูญ และควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองโดยศาลปกครอง

อย่างไรก็ตามฝ่ายตุลาการไม่สามารถควบคุมตรวจสอบการกระทำในทางการเมืองของฝ่ายบริหารได้ นอกจากจะเป็นเรื่องของการกระทำที่ไม่กระทบสิทธิหรือไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะแล้ว ยังเป็นเรื่องที่อยู่ในดุลพินิจขององค์กรทางการเมืองที่กฎหมายละเว้นไม่เข้าไปกำหนดกฎเกณฑ์เข้าควบคุม เป็นหลักการพื้นฐานสำคัญของหลักการแบ่งแยกอำนาจ<sup>7</sup> เมื่อการกระทำทางรัฐบาลเป็นการกระทำทางการเมือง การตรวจสอบการกระทำดังกล่าวจึงต้องตรวจสอบในทางการเมือง เป็นเรื่องที่รัฐบาลจะต้องรับผิดชอบต่อประชาชนและรัฐสภาซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชน เช่น การตั้งกระทู้ถาม การอภิปรายไม่ไว้วางใจ การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือการตรวจสอบโดยสื่อสาธารณะหรือการวิพากษ์วิจารณ์ในทางสาธารณะ เป็นความรับผิดชอบในทางการเมืองตามวิถีทางในระบอบ

<sup>5</sup> The Phrase Finder, “The meaning and origin of the expression : Power corrupts; absolute power corrupts absolutely,” Accessed May 15, 2016, <http://www.phrases.org.uk/meanings/absolute-power-corrupts-absolutely.html>.

<sup>6</sup> สมยศ เชื้อไทย, หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น, พิมพ์ครั้งที่ 10 (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2557), น.174 - 180. และโปรดดู บรรเจิด สิงคะเนติ, “หลักนิติรัฐ (des Rechtsstaatsprinzip),” ใน เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล (บรรณาธิการ), นิติรัฐ นิติธรรม, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553), น.233.

<sup>7</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538), น.188 - 189.



ประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญอยู่แล้ว<sup>8</sup> เช่น การพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี การตั้งกระทู้ถาม การอภิปรายไม่ไว้วางใจ<sup>9</sup> หากรัฐบาลดำเนินนโยบาย

<sup>8</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์, คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน, 2557), น.243. และโปรดดู บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “บทวิเคราะห์ทางวิชานิติศาสตร์ ต่อ คำสั่งศาลปกครองกลางกำหนดวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวฯ ในคดีแฉงการณ์ร่วมไทย – กัมพูชา,” ใน เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล (บรรณาธิการ), การกระทำทางรัฐบาลหรือการกระทำของรัฐบาล : ข้อถกเถียงทางวิชาการในระบบกฎหมายมหาชนไทย, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), น.179.

<sup>9</sup> ตัวอย่างเช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 171 บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งและรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสามสิบห้าคน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินตามหลักความรับผิดชอบร่วมกัน..”

มาตรา 156 บัญญัติว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน”

มาตรา 158 บัญญัติว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ญัตติดังกล่าวต้องเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไป ซึ่งเป็นบุคคลตามมาตรา 171 วรรคสอง ด้วย และเมื่อได้มีการเสนอญัตติแล้ว จะมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรมิได้ เว้นแต่จะมีการถอนญัตติหรือการลงมตินั้นไม่ได้คะแนนเสียงตามวรรคสาม. . .”

มาตรา 159 บัญญัติว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในหกของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล และให้นำบทบัญญัติมาตรา 158 วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ มาใช้บังคับโดยอนุโลม. . .”

มาตรา 161 บัญญัติว่า “สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภาเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่มีการลงมติ. . .”

มาตรา 162 บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาเพื่อตั้งกระทู้ถามในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ หรือการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้ใด ให้เป็นหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้นั้นต้องเข้าร่วมประชุมสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาเพื่อชี้แจงหรือตอบกระทู้ถามในเรื่องนั้นด้วยตนเอง เว้นแต่มีเหตุจำเป็นอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ทำให้ไม่อาจเข้าชี้แจงหรือตอบกระทู้ แต่ต้องแจ้งให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาทราบก่อนหรือในวันประชุมสภาในเรื่องดังกล่าว

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอิสระจากมติพรรคการเมืองในการตั้งกระทู้ถาม การอภิปราย และการลงมติในการอภิปรายไม่ไว้วางใจ”



ผิดพลาดทำให้ประเทศได้รับความเดือดร้อนหรืออาจเดือดร้อนเสียหาย รัฐบาลอาจไม่ได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภาให้ดำรงตำแหน่งต่อไป หรืออาจรับผิดชอบด้วยการยุบสภา ประชาชนอาจไม่ไว้วางใจในการเลือกตั้งสมาชิกพรรคการเมืองที่เคยจัดตั้งรัฐบาลจนเป็นเหตุให้พรรคการเมืองนั้นต้องพ่ายแพ้การเลือกตั้ง รวมถึงประชาชนเองอาจต้องรับผิดชอบในการดำรงอยู่ในบ้านเมืองที่ประสบปัญหาทางเศรษฐกิจ จากการเลือกพรรคการเมืองที่โฆษณาหาเสียงว่าจะให้ประโยชน์แก่ตนโดยไม่คำนึงถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นในระยะยาว ทำให้ต้องตกงาน หรือประสบกับภาวะค่าครองชีพที่สูงเกินกำลัง เป็นต้น<sup>10</sup> หากองค์กรตุลาการเข้ามามีอำนาจควบคุมตรวจสอบ จะทำให้ศาลมีความสามารถในการตัดสินใจเรื่องราวทางบริหารหรือนโยบายได้เองโดยไม่ต้องรับผิดชอบต่อทางการเมือง ขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจอันเป็นส่วนหนึ่งของหลักนิติรัฐที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ ทำให้ดุลยภาพแห่งอำนาจระหว่างองค์กรนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการเสียไป อันจะยังผลให้เกิด “การปกครองโดยผู้พิพากษา” (Gouvernement des juges)<sup>11</sup> ด้วยเหตุผลเดียวกัน การกระทำทางปกครองแม้จะตกอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยศาลปกครอง แต่ศาลก็ไม่มีอำนาจควบคุมตรวจสอบในประเด็นปัญหาเรื่องความเหมาะสมหรือความคุ้มค่าของการกระทำทางปกครองได้ เพราะเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจของฝ่ายบริหารหรืออยู่ในแผนทางการเมือง ศาลจะตรวจสอบว่าแนวทางที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเลือกตัดสินใจนั้นเหมาะสมหรือไม่เหมาะสมไม่ได้ หากศาล

มาตรา 270 บัญญัติว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด หรืออัยการสูงสุดผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้

บทบัญญัติวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับกับผู้ดำรงตำแหน่งดังต่อไปนี้ด้วย คือ

(1) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน และกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

(2) ผู้พิพากษาหรือตุลาการ พนักงานอัยการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต”

<sup>10</sup> ศาสตราจารย์มิกซ์ กูแน็ล อธิบายว่า หลักนิติรัฐซึ่งเป็นเป้าหมายทางการเมืองนั้น เรียกร้องว่าจะต้องควบคู่ไปกับหลักความรับผิดชอบ (le principe de responsabilité) ซึ่งหมายความว่า โดยปกติแล้ว องค์กรเจ้าหน้าที่มหาชนจะต้องรับผิดชอบต่อการกระทำของตน หลักความรับผิดชอบนี้เชื่อมโยงกับแนวความคิดแบบเสรีนิยมของสถาบันของรัฐที่ว่า ทุกองค์กรเจ้าหน้าที่มหาชนจะต้องรับผิดชอบต่อการกระทำของตนต่อพลเมืองหรือผู้แทนราษฎร ซึ่งหลักความรับผิดชอบนี้แยกได้เป็นความรับผิดชอบทางการเมืองและความรับผิดชอบทางปกครองและความรับผิดชอบทางด้านการเงินการคลัง โปรดดู ซาญซีย์ แสวงศักดิ์, กฎหมายมหาชน ความเป็นมา ทฤษฎี และหลักการที่สำคัญ, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2555), น.281 – 283.

<sup>11</sup> เท็งอ้วง, น.155.

ปกครองก้าวล่วงเข้าไปควบคุมตรวจสอบในเรื่องดังกล่าว ย่อมเป็นการใช้อำนาจบริหารโดยองค์กรตุลาการ ศาลปกครองจะมีสถานะเสมือนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของฝ่ายปกครองอีกชั้นหนึ่ง เป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ<sup>12</sup>

ในทางการคลังมหาชน เมื่อการใช้เครื่องมือทางการคลังประเภทต่าง ๆ ในการจัดสรรทรัพยากรของรัฐเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหาร ฝ่ายบริหารจึงต้องจัดทำงบประมาณและแสดงผลให้กับฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาว่ามีความจำเป็นและเหมาะสมหรือไม่ เป็นการนำเรื่องการคลังของประเทศเข้าพิจารณาของรัฐสภาในรูปแบบของการตราพระราชบัญญัติอันแสดงให้เห็นถึงการแบ่งแยกอำนาจและสามารถตรวจสอบระหว่างกันได้ กล่าวคือ ฝ่ายบริหารก็มีหน้าที่บริหารใช้จ่ายเงินไปตามความจำเป็น แต่การใช้จ่ายเงินนั้นก็ต้องได้รับการเห็นชอบและถูกตรวจสอบโดยฝ่ายนิติบัญญัติ หรืออาจกล่าวได้ว่า ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจเหนือกว่าฝ่ายบริหารในเรื่องการบริหารการคลังของประเทศ<sup>13</sup>

ประเทศไทยเคยมีการฟ้องร้องขอให้วินิจฉัยเพิกถอนการกระทำของรัฐบาลที่เป็นนโยบายประชานิยมเป็นคดีขึ้นสู่ศาลรัฐธรรมนูญดังปรากฏในคำสั่งที่ 56/2555 ที่นายอดิศร์ อิศรางกูร ณ อยุธยา และกลุ่มนักวิชาการสถาบันอื่นอีก 146 คน ยื่นฟ้องโครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานของรัฐ มาตรา 84 (1) และ (5)<sup>14</sup> เนื่องจากเห็นว่าโครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาลจากเกษตรกร เป็นการผูกขาดตัดตอน ทำลายระบบการค้าข้าวของไทย และส่งผลต่อระบบการผลิตข้าวที่บิดเบือน กลไกการตลาด ซึ่งประโยชน์ที่เกษตรกรได้รับไม่คุ้มกับทรัพยากรส่วนรวมของชาติที่เสียไป ในคดีดังกล่าว ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีมติ 9 : 0 เห็นว่าเป็นเรื่องที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะรับไว้วินิจฉัยตามที่ผู้ร้องได้ร้องมา เนื่องจากผู้ร้องไม่ใช่ผู้เดือดร้อนเสียหาย ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งไม่รับไว้พิจารณา<sup>15</sup> สะท้อนให้เห็นว่า การดำเนินนโยบายของรัฐบาลเป็นการ

<sup>12</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์, กฎหมายปกครองภาคทั่วไป, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติราษฎร์, 2554), น.76.

<sup>13</sup> อรพิน ผลสุวรรณม์ สบายรูป, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 4, น.36.

<sup>14</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 84 บัญญัติว่า “รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ ดังต่อไปนี้

(1) สนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีและเป็นธรรมโดยอาศัยกลไกตลาด และสนับสนุนให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน โดยต้องยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจซึ่งมีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีสาธารณูปโภค. . .

(5) กำกับให้การประกอบกิจการมีการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม ป้องกันการผูกขาดตัดตอนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม และคุ้มครองผู้บริโภค. . .”

<sup>15</sup> ไทยรัฐ, “ศาล รธน.ไม่รับคดีร้องเลิกจำนำข้าว,” สืบค้นเมื่อวันที่ 16 เมษายน 2558, [www.thairath.co.th/content/newspaper/297691](http://www.thairath.co.th/content/newspaper/297691).

กระทำในทางการเมือง ซึ่งจะต้องควบคุมตรวจสอบในทางการเมือง แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐดังกล่าวมิใช่บทบัญญัติที่ให้ศาลรัฐธรรมนูญใช้อำนาจในการควบคุมตรวจสอบการกระทำของรัฐบาลในทางกฎหมาย เป็นเพียงการประกาศอุดมการณ์ทางเศรษฐกิจการเมืองของประเทศไทยเท่านั้น เป็นหลักเกณฑ์พื้นฐานที่รัฐธรรมนูญรับรองและสามารถนำมาใช้ในการควบคุมตรวจสอบในทางการเมือง มิใช่เรื่องที่อยู่ในแดนของศาลแต่ประการใด

### 1.1.3 หลักประชาธิปไตย

ประชาธิปไตย หมายถึง ประชาชนเป็นใหญ่ ดังนั้น อำนาจของรัฐนั้นย่อมเป็นของประชาชน ในระบอบประชาธิปไตยอำนาจขององค์กรต่าง ๆ ทั้งหลายทั้งปวงของรัฐย่อมจะต้องมีจุดเกาะเกี่ยวเชื่อมโยงกับประชาชน ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้อำนาจขององค์กรของรัฐมีความชอบธรรม การใช้อำนาจขององค์กรต่าง ๆ ของรัฐจึงต้องมีรากฐานที่มาจากเจตจำนงของประชาชน ซึ่งสามารถแสดงออกถึงเจตจำนงได้ใน 2 ลักษณะที่สำคัญ คือ การออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนราษฎร และการออกเสียงประชามติ<sup>16</sup> ทั้งนี้ ในการตัดสินใจทางการเมือง จะต้องเริ่มจากประชาชนขึ้นไปสู่รัฐบาล โดยผ่านทางพรรคการเมืองเพื่อให้เจตนาารมณ์ในทางการเมืองของประชาชนสามารถปรากฏขึ้นและปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม<sup>17</sup>

ถึงแม้ว่าประชาชนจะเป็นผู้ทรงอำนาจสูงสุดแห่งรัฐ แต่โดยปกติทั่วไปแล้ว การใช้อำนาจรัฐนั้น ประชาชนมิได้เป็นผู้ใช้อำนาจรัฐเองโดยตรง แต่องค์กรของรัฐจะเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐแทนประชาชน ดังนั้น อำนาจขององค์กรต่าง ๆ ของรัฐจะต้องมีจุดเกาะเกี่ยว เชื่อมโยงในทางใดทางหนึ่งกับประชาชน เพื่อให้การใช้อำนาจขององค์กรของรัฐมีความชอบธรรม การใช้อำนาจขององค์กรต่าง ๆ ของรัฐจึงต้องมีรากฐานที่มาจากเจตจำนงของประชาชน จึงจะทำให้องค์กรดังกล่าวมีความชอบธรรมในระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้ ความเชื่อมโยงดังกล่าวอาจเกิดขึ้นได้ในหลายลักษณะและในระดับที่แตกต่างกัน โดยแบ่งเป็นความเชื่อมโยงกับประชาชนโดยตรง และความเชื่อมโยงกับประชาชนโดยอ้อม<sup>18</sup>

ความเชื่อมโยงกับประชาชนโดยตรง ย่อมเกิดจากการที่ผู้ดำรงตำแหน่งของรัฐได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน หากองค์กรของรัฐองค์กรใดได้รับอำนาจกระทำการมาจากประชาชนโดยตรง โดยไม่มีองค์กรหรือการกระทำใดมาคั่นกลางระหว่างประชาชนกับองค์กรของรัฐองค์กรนั้น ย่อมถือว่าองค์กรของรัฐองค์กรนั้นมีความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยโดยตรง สำหรับความเชื่อมโยงโดยอ้อมนั้นเกิดขึ้นกับบุคคลที่ดำรงตำแหน่งในองค์กรของรัฐซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากองค์กรที่มีความเชื่อมโยงโดยตรงหรือโดยอ้อมจากประชาชน ดังนั้น หากองค์กรของรัฐองค์กรใดได้รับความชอบธรรมมาจากองค์กรอื่น ๆ ที่มีความชอบธรรมเชื่อมโยงกับประชาชนมาอีกทอดหนึ่ง ย่อมถือว่าองค์กรของรัฐองค์กรนั้นมีความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยโดยอ้อม เช่น นายกรัฐมนตรีซึ่งมา

<sup>16</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 8*, น.207 – 208.

<sup>17</sup> *เพ็ญอ่าง*, น.208.

<sup>18</sup> *เพ็ญอ่าง*, น.211.

จากการเลือกของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีความเชื่อมโยงกับประชาชนโดยตรง<sup>19</sup> ในระบบรัฐสภาในสถานการณ์ปกติ องค์กรที่มีความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยโดยตรงในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 คือ สภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากวุฒิประมาณกึ่งหนึ่งมาจากการแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ ส่วนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 คือ รัฐสภา เนื่องจากประชาชนเจ้าของอำนาจตัดสินใจเลือกบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาโดยตรง อำนาจที่ประชาชนมีอยู่ถูกส่งต่อไปยังตัวบุคคลที่อยู่ในสภาโดยที่ไม่มีใครมาคั่นกลาง ขณะที่องค์กรอื่น ๆ ของรัฐในทางสากล หรือแม้แต่ศาล จะได้รับความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยโดยอ้อม กล่าวคือ คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีจะได้รับความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยมาจากรัฐสภา ส่วนศาลก็รับต่อจากคณะรัฐมนตรีอีกต่อหนึ่ง จึงไม่ได้รับความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยโดยตรง เพราะรับความชอบธรรมมาจากองค์กรอื่นอีกต่อหนึ่ง แต่ก็ถือว่ามี ความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยเนื่องจากองค์กรที่ส่งมอบมีความชอบธรรมในทางประชาธิปไตย สามารถทำการสืบสาวเชื่อมโยงกลับไปหาเจ้าของอำนาจได้ คือ ความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยในแง่ของตัวบุคคล ในระบอบนี้ รัฐสภามีความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยโดยตรง ส่วนองค์กรอื่น ๆ มีความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยโดยอ้อม<sup>20</sup>

องค์กรใดมีความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยมากย่อมมีอำนาจมาก เนื่องจากสามารถควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะโดยสภาพขององค์กรดังกล่าว ย่อมต้องมีความรับผิดชอบโดยตรงต่อเจ้าของอำนาจ เป็นความรับผิดชอบในทางการเมือง ถึงแม้จะไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่โดยมีขอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย แต่หากประชาชนเจ้าของอำนาจไม่เห็นด้วย ไม่มอบหมายความไว้วางใจให้อีกต่อไป ย่อมต้องพ้นจากอำนาจในที่สุด จึงเห็นได้ว่าอำนาจในการตัดสินใจเรื่องสำคัญ ๆ ของรัฐต้องอยู่ที่องค์กรที่มีความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยที่สูง เช่น อำนาจในการบัญญัติกฎหมายใช้บังคับในรัฐ อำนาจในการประกาศสงคราม อำนาจในการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ย่อมเป็นอำนาจของรัฐสภา

หลักประชาธิปไตยมีอิทธิพลต่อหลักการพื้นฐานในทางการคลังมหาชน เนื่องจากการคลังมหาชนเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้สาธารณะ การใช้จ่ายเงินแผ่นดิน และการก่อหนี้สาธารณะของรัฐ เมื่ออำนาจสูงสุดของประเทศตามหลักประชาธิปไตยเป็นของประชาชน การคลังมหาชนจึงต้องสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย หรือ ที่เรียกว่า “หลักประชาธิปไตยในทางการคลัง” หลักการดังกล่าวสะท้อนให้เห็นผ่านทางหลักความยินยอมในการจัดเก็บภาษีและหลักความยินยอมในการจ่ายเงินแผ่นดินซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานทางการคลังที่มีความสำคัญของประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย รัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยจึงมีอำนาจในการจัดเก็บภาษี การใช้จ่ายเงิน และการกู้ยืมเงินตามที่ประชาชนยินยอมหรืออนุญาตให้เท่านั้น ในระบอบดังกล่าว ประชาชนจะแสดงเจตนาโดยผ่านทาง การเลือกตั้งตัวแทนเข้าไปเป็นสมาชิกรัฐสภา รัฐสภาจะแสดงเจตนาโดยนามตัวแทนของประชาชนยินยอมหรืออนุญาตให้รัฐบาลมีอำนาจเก็บภาษีอากร ใช้จ่ายเงิน กู้ยืมเงิน และบริหารหนี้สาธารณะโดยการตรากฎหมายภาษีอากร กฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปี

<sup>19</sup> เติ้งอ๋าง.

<sup>20</sup> เติ้งอ๋าง, น.211 – 212.

กฎหมายการเงินและการบริหารหนี้สาธารณะ และกฎหมายว่าด้วยการบริหารการเงินการคลังในเรื่องอื่น ๆ ฝ่ายบริหารจะต้องดำเนินการภายใต้กรอบของกฎหมายเหล่านี้เท่านั้น จะดำเนินการใด ๆ นอกเหนือหรือแตกต่างไปจากเจตนารมณ์ของประชาชนตามที่ปรากฏในกฎหมายไม่ได้<sup>21</sup>

## 1.2 หลักการพื้นฐานทางการคลัง

ถึงแม้ว่ารัฐจะปกครองในรูปแบบประชาธิปไตยที่ผลิตภัณฑ์ประชาชาติควรจะเป็นไปตามความพอใจของผู้บริโภคและมีความพอใจที่จะให้การตัดสินใจกระจายไปสู่รากหญ้ามากกว่ากำหนดมาจากส่วนกลาง โดยปล่อยให้มือที่มองไม่เห็น (invisible hand) ทำหน้าที่เป็นพลังในตลาดก็ตาม แต่ภาคสาธารณะหรือภาครัฐก็ยังคงมีความจำเป็นที่จะต้องเข้าไปแทรกแซงระบบตลาด ข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีการบิดเบือนกลไกตลาด จึงต้องมีมาตรการทางนโยบายสาธารณะในลักษณะการแก้ไขและชดเชยเพื่อให้ตลาดสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น รัฐจึงมีการกิจการแทรกแซงเศรษฐกิจผ่านทางมาตรการทางภาษีหรือการใช้จ่ายของรัฐบาล โดยมีเป้าหมายดังต่อไปนี้<sup>22</sup>

### ก) การจัดสรรทรัพยากร

รัฐมีหน้าที่ในการจัดสรรสินค้าและบริการสังคม (social goods) โดยทั่วไปเรียกว่าสินค้าและบริการสาธารณะ (public goods) หรือขบวนการใช้ทรัพยากรทั้งหมดของประเทศเพื่อจัดสรรทรัพยากรระหว่างสินค้าและบริการเอกชน (private goods) และสินค้าบริการสังคม และเป็นขบวนการตัดสินใจเลือกองค์ประกอบของสินค้าสังคมอีกด้วย การจัดสรรสินค้าและบริการดังกล่าวอาจจะเรียกได้ว่าเป็นหน้าที่ในการจัดสรรทรัพยากร (allocation function) ของนโยบายงบประมาณ ทำให้มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจมากขึ้น โดยส่วนมากแล้วมักจะพิจารณาจากการขยายตัวของผลผลิตมวลรวมภายในประเทศ ซึ่งจะแสดงให้เห็นว่าในระยะเวลา 1 ปี ประเทศสามารถผลิตสินค้าและบริการรวมแล้วเป็นมูลค่าเท่าใด การที่ประเทศมีผลผลิตมวลรวมภายในประเทศขยายตัวจึงหมายความว่า สังคมมีความสามารถในการผลิตสินค้าและบริการเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ อย่างต่อเนื่อง มีทรัพยากรมากขึ้น ประชาชนโดยรวมมีความมั่งคั่งมากขึ้น ซึ่งการขยายตัวได้ดีแสดงว่าระบบเศรษฐกิจมีประสิทธิภาพ (efficiency) มีการจัดสรรที่ดี สามารถนำทรัพยากรไปใช้ประโยชน์ในการพัฒนาได้อย่างคุ้มค่า

### ข) การกระจายรายได้

ถึงแม้จะมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจมากขึ้น ประชาชนโดยรวมมีความมั่งคั่งมากขึ้น แต่หากการพัฒนาไม่ได้ถูกกระจายจัดสรรให้กับประชาชนทุกคนอย่างทั่วถึง ทำให้ความไม่เท่าเทียมของสังคมสูงมากขึ้น สังคมก็จะมี ความขัดแย้งสูงขึ้น เกิดความเหลื่อมล้ำของคนในสังคม ทั้ง ๆ ที่รายได้ของคนในประเทศไม่ควรมีความแตกต่างกันมากนัก ทุกคนควรจะมีโอกาสที่จะมีรายได้เพิ่มขึ้น

<sup>21</sup> จรัส สุวรรณมาลา, ประชาธิปไตยทางการคลังไทย (Thailand's Fiscal Democracy), พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, 2553), น.4 -5.

<sup>22</sup> ประชุม โฉมฉาย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับหลักกฎหมายการคลังและการเงิน, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2552), น.22 – 25.



ไม่ใช่กระจุกตัวอยู่ที่กลุ่มคนบางกลุ่ม ทั้งนี้ มิได้หมายความว่าทุกคนจะต้องมีรายได้ที่เท่ากัน แต่หมายถึง เมื่อเศรษฐกิจขยายตัว จะต้องไม่ทำให้ความไม่เท่าเทียมสูงมากขึ้น ดังนั้น รัฐจึงมีหน้าที่ในการกระจายรายได้และทรัพย์สินเพื่อให้สอดคล้องกับสิ่งซึ่งสังคมพิจารณาว่าเป็นสถานะการกระจายที่ “ยุติธรรม” หรือ “เป็นธรรม” เรียกว่า หน้าที่ในการกระจาย (distribution function) โดยให้สินค้าและบริการที่ผลิตขึ้นในสังคมนั้น ได้มีการแจกจ่ายแก่ประชาชนทุกกลุ่มอย่างทั่วถึง และให้สภาพความเป็นอยู่ของประชาชนไม่แตกต่างกันมาก เพื่อให้ประชาชนทุกคนได้รับประโยชน์อย่างทั่วถึง และสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข สร้างความมั่นคงและลดความเหลื่อมล้ำให้กับคนในสังคม นอกจากนี้ ความเท่าเทียมยังครอบคลุมถึงด้านโอกาสในการพัฒนาศักยภาพของตนเอง แม้ว่าจะมีรายได้ที่ไม่เท่าเทียมกัน แต่ก็ควรมีโอกาสในการพัฒนาตนเองให้มีรายได้ที่สูงขึ้น และมีฐานะทางสังคมที่ดีขึ้นได้ มิฉะนั้นแล้วย่อมเกิดความรู้สึกการเอาเปรียบ รู้สึกคับข้องใจในความเสมอภาคของสังคม อันนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งอย่างรุนแรงตามมา

### ค) การรักษาเสถียรภาพ

ถึงแม้ว่าสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจจะมีธรรมชาติที่เคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา แต่หากเศรษฐกิจมีการขยายตัวหรือชะลอตัว ผันผวน เปลี่ยนแปลงอย่างฉับพลัน ย่อมทำให้ประชาชนไม่สามารถปรับตัวได้ รัฐจึงมีหน้าที่ในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (stabilization function) ทำให้ตัวแปรทางเศรษฐกิจที่สำคัญไม่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ไม่มีความผันผวนอย่างรุนแรง (shock) ทำให้ประชาชนสามารถคาดการณ์อนาคตที่จะเกิดขึ้นได้และสามารถวางแผนตัดสินใจ ปรับตัวได้เท่าทันต่อสถานการณ์ ความมีเสถียรภาพในระบบเศรษฐกิจอาจมองได้หลายมิติ เช่น เสถียรภาพของราคา หมายถึง การที่ระดับราคาของสินค้าไม่เปลี่ยนแปลงอย่างมากในเวลาอย่างรวดเร็ว เพราะส่งผลให้ค่าครองชีพสูงขึ้น ค่าของเงินลดลง ประชาชนที่มีรายได้ประจำซึ่งปรับตัวไม่ทันกับการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วมักจะเกิดความเดือดร้อน เสถียรภาพของการจ้างงาน หมายถึง การที่ตำแหน่งงานมีเพียงพอต่อความต้องการของตลาดแรงงาน มีกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนในการจ้างงาน การเข้าทำงาน และการเลิกจ้าง เสถียรภาพของอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ หมายถึง การที่อัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศไม่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างฉับพลัน ซึ่งจะมีผลต่อเสถียรภาพของราคาในประเทศ และทำให้การวางแผนการทำธุรกรรมระหว่างประเทศมีความยุ่งยากน้อยลง และในมิติที่สำคัญได้แก่ เสถียรภาพของการคลัง หมายถึง รัฐมีฐานะทางการคลังที่มั่นคง มีการจัดเก็บรายได้ที่เพียงพอต่อรายจ่าย มีงบประมาณที่สมดุลในระยะยาว และมีการกอบกู้หนี้สาธารณะเท่าที่จำเป็น เพราะหากรัฐไม่มีความมั่นคงทางการคลัง รัฐย่อมไม่อาจรักษาเสถียรภาพในระบบเศรษฐกิจได้ ดังนั้น รัฐจึงมีหน้าที่ในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจด้วยการใช้เครื่องมือทางการคลังเป็นเครื่องมือในการรักษาไว้ซึ่งการจ้างงานที่สูง รักษาระดับราคาของสินค้าและบริการโดยทั่วไปให้มีเสถียรภาพตามสมควร และมีการเติบโตทางเศรษฐกิจที่เหมาะสม ส่งผลต่อดุลการค้าและดุลการชำระเงินในทางระหว่างประเทศ โดยพยายามทำให้การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจของสังคมเป็นไปอย่างราบรื่นหรือมีการเปลี่ยนแปลงน้อยที่สุด

### ง) การส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

อัตราการเพิ่มขึ้นของความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นการแสดงถึงการเพิ่มขึ้นของสินค้าและบริการต่าง ๆ ของประเทศ ส่วนอัตราการเพิ่มขึ้นของประชากรเป็นการแสดงให้เห็นถึงความ

ต้องการที่จะใช้สินค้าและบริการต่าง ๆ ดังนั้น การทำให้อัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นเร็วกว่าอัตราการเพิ่มของประชากรย่อมทำให้มาตรฐานชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนดีขึ้น ในการส่งเสริมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศนั้น รัฐบาลอาจเลือกใช้มาตรการทางเศรษฐกิจต่าง ๆ ได้มากมาย เช่น รัฐบาลอาจใช้มาตรการทางด้านภาษีเพื่อบังคับให้มีการออมและนำเงินที่ได้จากการจัดเก็บภาษีไปลงทุนในโครงการต่าง ๆ เพื่อช่วยขยายการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ รัฐบาลอาจเลือกใช้ประเภทและอัตราภาษีเพื่อชักนำให้เอกชนทำการออมและลงทุน เช่น การยกเว้นรายได้ในช่วงระยะเวลาหนึ่งแก่กิจการที่รัฐบาลส่งเสริมการลงทุน หรืออาจใช้ระบบภาษีเพื่อเป็นเครื่องจูงใจหรือล่อโทษเอกชนเพื่อให้การใช้ทรัพยากรเป็นไปอย่างเต็มที่ เช่น จัดเก็บภาษีที่ดินอย่างหนักสำหรับที่ดินที่ปล่อยทิ้งไว้โดยไม่ทำประโยชน์ เป็นต้น ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจช่วยลดปัญหาความขัดแย้งทางสังคมให้ลดน้อยลง เพราะเมื่อเศรษฐกิจขยายตัวขึ้น ประชาชนก็จะมั่งคั่งมากขึ้นและมีรายได้เพิ่มขึ้น ทำให้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ผู้ที่ได้ประโยชน์จากการขยายตัวทางเศรษฐกิจสามารถที่จะเจียดผลประโยชน์บางส่วนให้แก่คนยากจนเพื่อรักษาสุขภาพของตนเองหรือเพื่อสร้างควมมีเสถียรภาพของสังคม<sup>23</sup>

ทั้งนี้ เครื่องมือหรือมาตรการที่ภาคสาธารณะนำมาใช้แทรกแซงระบบตลาดนั้น จะกระทบเป้าหมายเหล่านี้แตกต่างกันไป แต่ในบางครั้งเครื่องมือหรือมาตรการหนึ่งก็อาจจะกระทบต่อเป้าหมายมากกว่าหนึ่งอย่างก็ได้ ปัญหาที่สำคัญคือภาคสาธารณะจะออกแบบนโยบายอย่างไรให้การแสวงหาเป้าหมายอันหนึ่งไม่ทำให้เป้าหมายอื่น ๆ ล้มเหลว อย่างไรก็ตามหลักการที่สำคัญที่สุดที่ภาครัฐต้องพึงปฏิบัติ คือ การรักษาเสถียรภาพในทางเศรษฐกิจ เนื่องจากหากภาครัฐดำเนินการจัดสรรทรัพยากรหรือกระจายสินค้าและบริการดีเพียงใด หากภาครัฐไม่บริหารจัดการเศรษฐกิจให้ดีจนขาดเสถียรภาพหรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจย่อมทำให้ทรัพยากรหรือสินค้าและบริการที่ภาครัฐดำเนินการจัดสรรนั้นเป็นไปอย่างไร้ความหมาย ในการดำเนินนโยบายทางการเมือง รัฐบาลจำเป็นต้องใช้ทรัพยากรเป็นจำนวนมาก เพื่อใช้ในการปฏิบัติการกิจของรัฐในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะทรัพยากรมนุษย์ เงินและทรัพย์สิน ซึ่งในส่วนของเงินและทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น เป็นทรัพยากรที่มีโอกาสถูกนำไปใช้ในการแสวงหาประโยชน์ในทางอื่นที่ไม่ใช่เป็นไปเพื่อปฏิบัติตามภารกิจของรัฐ จึงต้องมีกฎเกณฑ์สำคัญในการควบคุมการใช้จ่ายหรือการบริหารการเงินของแผ่นดินเพื่อให้การคลังและระบบเศรษฐกิจของประเทศเป็นไปอย่างมีเสถียรภาพ เรียกว่า “กรอบวินัยทางการคลัง” เป็นกฎเกณฑ์ที่ใช้ในการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ไม่ว่าจะเป็เงินที่ได้มาจากเงินในงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ เงินกู้จากในและนอกประเทศ รวมไปถึงเงินอุดหนุน เงินบริจาคและเงินช่วยเหลือต่าง ๆ เป็นต้น

กรอบวินัยทางการคลัง เป็นแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมดูแลผลการดำเนินงานทางการคลังของรัฐบาล อาทิ รายได้รายจ่ายดุลการคลัง หนี้สิน ตลอดจนภาระทางการคลังอื่น ๆ ของรัฐบาล ซึ่งอาจหมายถึงผลการดำเนินงานของรัฐบาลกลางเท่านั้นหรืออาจหมายถึงผลการดำเนินงานของรัฐบาลท้องถิ่นด้วย การที่จะรักษาวินัยทางการคลัง รัฐบาลจะต้องควบคุมดูแลผลการ

<sup>23</sup> เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย, พิมพ์ครั้งที่ 9 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552), น.44 – 45.

ดำเนินงานทางการคลังให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ กฎเกณฑ์กฎหมาย หรือเป้าหมายที่รัฐบาลได้กำหนดเอาไว้อย่างเคร่งครัด ซึ่งหลักเกณฑ์ หรือกฎเกณฑ์ต่าง ๆ นั้นอาจกำหนดอยู่ในรูปเปดานของตัวชี้วัดเชิงตัวเลข (Numerical Indicators) หรือแนวทางในการบริหารการดำเนินงาน อย่างไรก็ตาม รัฐบาลไม่ควรกำหนดเกณฑ์หรือเป้าหมายที่ง่ายต่อการเปลี่ยนแปลง ในภาพรวมแล้ว กรอบวินัยทางการคลังเปรียบเสมือนเป้าหมายหลักในการควบคุมดูแลและการสร้างความแข็งแกร่งทางการคลัง ความยั่งยืนทางการคลังและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจทั้งในระยะปานกลางและ ระยะยาว<sup>24</sup> ทั้งนี้ กรอบวินัยทางการคลัง สามารถจำแนกออกเป็น 2 ลักษณะ ได้แก่ 1) กรอบในทางเศรษฐกิจ เป็นเรื่องของความยั่งยืนทางคลังตามตัวชี้วัดต่าง ๆ โดยอาศัยกฎเกณฑ์ในทางเศรษฐศาสตร์การเมือง เป็นมาตรการสำคัญในการควบคุมตรวจสอบ เป็นกฎเกณฑ์ความเหมาะสมหรือความคุ้มค่า ในทางเศรษฐกิจ เช่น กรอบความยั่งยืนทางการคลัง ความเสี่ยงทางการคลัง เสถียรภาพในทางเศรษฐกิจ เป็นต้น เป็นการควบคุมตรวจสอบในทางการเมือง และ 2) กรอบในทางกฎหมาย คือ กรอบวินัยทางการเงินการคลังตามกฎหมายต่าง ๆ เรียกว่ากรอบวินัยทางการเงินการคลัง ที่กฎหมายบังคับ เป็นมาตรการที่ใช้ในการควบคุมตรวจสอบโดยอาศัยกฎเกณฑ์ในทางกฎหมาย เป็นการควบคุมตรวจสอบในทางกฎหมาย<sup>25</sup>

กรอบวินัยทางการคลังถูกแสดงออกผ่านหลักการพื้นฐานทางการคลังที่สำคัญ ได้แก่

### 1.2.1 หลักความยินยอมในทางภาษี

หลักความยินยอมเป็นหลักการพื้นฐานของอำนาจรัฐในการจัดเก็บภาษี ซึ่งเป็นการพิจารณาเกี่ยวกับอำนาจในการตรากฎหมายภาษีนั่นเอง อาจกล่าวได้ว่า หลักความยินยอมมีที่มาจากแนวคิดทางการเมืองของลัทธิเสรีประชาธิปไตย ด้วยเหตุที่ระบอบประชาธิปไตย ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย การบัญญัติกฎหมายจึงต้องกระทำโดยความเห็นชอบหรือตกลงยินยอมร่วมกันของประชาชนในรัฐไม่ว่าโดยตรงหรือโดยผ่านทางผู้แทน (Representative) ซึ่งหลักการดังกล่าวส่งผลถึงอำนาจนิติบัญญัติในทางภาษีด้วย กล่าวคือ หลักความตกลงยินยอมร่วมกันของประชาชนในรัฐในการตรากฎหมาย หลักความยินยอมทางภาษีหรือหลักความยินยอมจึงเป็นหลักกฎหมายทั่วไปของกฎหมายภาษีซึ่งมีค่าบังคับเทียบเท่ารัฐธรรมนูญ<sup>26</sup>

<sup>24</sup> สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, สำนักนโยบายการคลัง, “รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัย เรื่อง การศึกษาวินัยทางการคลังของประเทศไทย (อดีตสู่ปัจจุบัน) และแนวทางในการเสริมสร้างวินัยทางการคลังตามหลักสากล,” บทที่ 2-1 ถึง 2-3.

<sup>25</sup> สัมภาษณ์ รองศาสตราจารย์ ดร. วิษณุ วรรณุญ, ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด แผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณในศาลปกครองสูงสุด, สัมภาษณ์, สำนักงานศาลปกครอง, 23 กุมภาพันธ์ 2559. และโปรดดู สุปรียา แก้วละเอียด, เอกสารประกอบการบรรยายวิชาการกฎหมาย การคลังชั้นสูง เรื่อง การคลังสาธารณะ, น.30.

<sup>26</sup> อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป, “หลักกฎหมายทั่วไปทางภาษีอากร : หลักความยินยอม,” รวบรวมความงานวิชาการประจำปี พ.ศ. 2550 ครั้งที่ 3 คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552.

หลักความยินยอมในทางภาษี หรือ ความยินยอมในการจัดเก็บภาษี เรียกร้องให้กฎหมายภาษีจะต้องผ่านการพิจารณาอนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติในฐานะผู้แทนของประชาชน ทั้งนี้ หลักการดังกล่าวได้มีความเห็นทางกฎหมายจำแนกออกเป็น 3 กลุ่ม ดังต่อไปนี้<sup>27</sup>

กลุ่มที่ 1 มีความเห็นว่าการบัญญัติกฎหมายทางภาษีไม่ว่าจะเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องใดของภาษี จะต้องกระทำในรูปของพระราชบัญญัติทั้งสิ้นโดยไม่มีข้อยกเว้น เป็นความเห็นของนักกฎหมายในกลุ่มประเทศแองโกล – แซกซอน อันได้แก่ อังกฤษและสหรัฐอเมริกา

กลุ่มที่ 2 มีความเห็นว่าการบัญญัติกฎหมายภาษีเฉพาะในสามเรื่องต่อไปนี้ คือ ฐานในการประเมินจัดเก็บภาษี อัตราภาษี และวิธีการจัดเก็บภาษีนั่น ที่จะต้องกระทำในรูปพระราชบัญญัติ ส่วนการบัญญัติกฎหมายทางภาษีอื่น ๆ สามารถกระทำได้ในรูปของกฎหมายลำดับรองหรือ กฎหมายของฝ่ายบริหารได้ เนื่องจากกฎหมายทางภาษีในลักษณะดังกล่าวเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการจัดเก็บเงินจากประชาชน เป็นการใช้อำนาจรัฐที่กระทบต่อกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชน ดังนั้น การตรากฎหมายในเรื่องดังกล่าว จึงต้องได้รับความยินยอมจากรัฐสภาในฐานะผู้แทนของประชาชนผ่านการตรากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ เพื่อให้ผู้แทนของประชาชนได้ทำการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าวไม่ให้กระทบต่อสิทธิของประชาชนมากเกินไปและเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริง ความเห็นกลุ่มที่ 2 นี้เป็นความเห็นของนักกฎหมายในประเทศฝรั่งเศส

กลุ่มที่ 3 มีความเห็นว่าการตรากฎหมายภาษีโดยฝ่ายบริหารจะกระทำได้ก็ต่อเมื่อรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้เป็นข้อยกเว้น ซึ่งจะต้องตราเป็นกฎหมายในระดับเดียวกับพระราชบัญญัติ ในกรณีจำเป็นเร่งด่วนหรือเพื่อปกป้องภัยพิบัติสาธารณะอันมีอาจก้าวล่วงได้ และในเวลาต่อมา รัฐสภาได้ให้สัตยาบันต่อกฎหมายภาษีนั่น เป็นการพิจารณาในแง่แบบพิธีในการตรากฎหมายภาษีโดยไม่พิจารณาในทางเนื้อหาของกฎหมายภาษีว่าเรื่องใดบ้างที่ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ เป็นความเห็นของนักกฎหมายที่เป็นนักปฏิบัติซึ่งต้องการปรับปรุงหลักการในทางทฤษฎีเพื่อให้ง่ายต่อการนำไปใช้จริง

หลักความยินยอมในทางภาษีเป็นหลักการพื้นฐานที่ได้รับการยอมรับเป็นการทั่วไปให้เป็นกรอบวินัยทางการคลังที่มีสถานะเป็นกรอบทางกฎหมายในระดับรัฐธรรมนูญ<sup>28</sup> ในประเทศไทย ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย พ.ศ. 2475 แนวคิดและทฤษฎีในเรื่องอำนาจในการจัดเก็บภาษีได้เปลี่ยนแปลงไปจากที่อำนาจในการจัดเก็บภาษีเป็นอำนาจเต็มและเด็ดขาดของพระมหากษัตริย์ไปเป็นอำนาจในการจัดเก็บภาษีต้องมาจากประชาชน ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ประชาชนทุกคนจึงมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ อำนาจในการจัดเก็บภาษีเป็นการใช้อำนาจรัฐซึ่งกระทบต่อสิทธิของประชาชน ดังนั้น รัฐจะเรียกเก็บภาษีอากรจากประชาชนได้ก็ต่อเมื่อได้รับความยินยอมจากรัฐสภาให้

<sup>27</sup> เห่งอ้าง.

<sup>28</sup> สุปรียา แก้วละเอียด, “การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของภาษีโดยองค์กรตุลาการในประเทศไทย,” (โครงการวิจัยเสนอต่อคณะกรรมการส่งเสริมงานวิจัย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558), น.29.



ออกเป็นกฎหมายโดยถูกต้องตามวิธีทางรัฐธรรมนูญเท่านั้น ต่อมา ในปี พ.ศ. 2481 ได้มีการรวบรวมกฎหมายการจัดเก็บเป็นหมวดหมู่บรรจุไว้เป็นลายลักษณ์อักษรและได้มีการประกาศพระราชบัญญัติให้ใช้บทบัญญัติแห่งประมวลรัษฎากร พุทธศักราช 2481 เป็นกฎหมายภาษีสมัยใหม่โดยมีเทคนิคและวิธีการคำนวณเป็นแบบสมัยใหม่ ได้แก่ การกำหนดฐานการคำนวณภาษี อัตราภาษี วิธีการคำนวณ และการให้หักค่าใช้จ่าย ค่าลดหย่อน ฯลฯ<sup>29</sup> เป็นการให้ความยินยอมในการจัดเก็บภาษีของประชาชน โดยรัฐสภา นอกจากประมวลรัษฎากร พุทธศักราช 2481 แล้ว ยังมีกฎหมายอื่น ๆ ที่รัฐสภาให้ความยินยอมในการจัดเก็บภาษี เช่น พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 พระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 พระราชบัญญัติจัดสรรเงินภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 พระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 พระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2482 หรือ พระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ไม่ปรากฏการรับรองหลักการดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญแต่ประการใด มีเพียงการรับรองหลักความยินยอมในการจ่ายเงินแผ่นดินดังตัวอย่างที่ปรากฏในบทบัญญัติมาตรา 166 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่บัญญัติว่า “งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ออกไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายในปีก่อนนั้นไปพลางก่อน” ดังนั้น ในประเด็นปัญหาเรื่องขอบเขตอำนาจของฝ่ายบริหารในการตรากฎหมายลำดับรองในทางภาษีจึงยังไม่เป็นที่ยุติในปัจจุบัน

## 1.2.2 หลักทั่วไปทางงบประมาณ

### 1.2.2.1 หลักความยินยอมในการจ่ายเงินแผ่นดิน

หลักความยินยอมหรืออำนาจในการอนุมัติงบประมาณ (Authoritativeness) เป็นหลักการที่มีความสำคัญเป็นอย่างมากในกระบวนการงบประมาณ ในระบอบเสรีประชาธิปไตย การนำเงินภาษีอากรของประชาชนไปใช้จ่าย จำเป็นต้องให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอนุญาตก่อน โดยผ่านกระบวนการอนุมัติในรูปแบบของพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย<sup>30</sup> เป็นการกำหนดให้อำนาจสูงสุดในการให้ความเห็นชอบด้านการงบประมาณเป็นของฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของระยะเวลา เนื้อหา หรือวัตถุประสงค์ของการใช้เงินงบประมาณ ฝ่ายบริหารจะต้องชี้แจงเพื่อขอรับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายนิติบัญญัติจึงมีอำนาจในการตัดสินใจด้านการงบประมาณ (decision – making authority) เพื่อให้การบริหารการคลังของประเทศเป็นไปอย่างเหมาะสม รัดกุม ถูกต้องและเป็นธรรม<sup>31</sup> หลักความยินยอมในการจ่ายเงินแผ่นดินเป็นกรอบวินัยทางการคลังที่มีสถานะเป็นกรอบทางกฎหมาย

<sup>29</sup> วิชัย ประสงค์, ประวัติศาสตร์การฉบับสมบูรณ์, (กรุงเทพมหานคร : กรุงเทพมหานครพิมพ์, 2515), น.22 - 28.

<sup>30</sup> ปรีชา สุวรรณทัต, วิชาธรรมศาสตร์ว่าด้วยการคลัง, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2557), น.126 - 128.

<sup>31</sup> อรพิน ผลสุวรรณ, สบายรูป, อ้างแล้ว เชิงอรุณที่ 4, น.145 - 146.



ในระดับรัฐธรรมนูญ ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยมีการรับรองหลักการดังกล่าวไว้เป็นลายลักษณ์อักษรครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 มาตรา 37 บัญญัติว่า “งบประมาณแผ่นดินประจำปี ท่านว่าต้องตราขึ้นเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าและพระราชบัญญัติออกไม่ทันปีใหม่ ท่านให้ใช้พระราชบัญญัติงบประมาณปีก่อนนั้นไปพลาง” และได้มีการรับรองหลักการดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับจนถึงปัจจุบัน

### 1.2.2.2 หลักระยะเวลาหนึ่งปีของงบประมาณ

หลักระยะเวลาหนึ่งปีของงบประมาณ (Annual basis) หมายถึง การประมาณการและการอนุญาตให้ฝ่ายบริหารทำการบริหารงบประมาณภายในช่วงระยะเวลา 1 ปี ดังนั้น รายรับและรายจ่ายของรัฐจึงต้องมีความสัมพันธ์กับระยะเวลาทางการคลังที่ได้กำหนดไว้<sup>32</sup> การที่หลักการดังกล่าวได้กำหนดระยะเวลา 1 ปี เป็นเงื่อนไขเริ่มต้นและเงื่อนไขสิ้นสุด เนื่องจากเป็นช่วงระยะที่เหมาะสม สามารถคำนวณได้ตามวันเวลาปฏิทิน และไม่ขึ้นอยู่กับวาระการดำรงตำแหน่งของฝ่ายบริหาร ทำให้รัฐบาลมีระยะเวลาในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ สามารถคาดคะเนรายจ่ายได้อย่างถูกต้องแม่นยำ และทำให้รัฐสภาสามารถควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของรัฐบาลได้อย่างสม่ำเสมอและมีประสิทธิภาพ<sup>33</sup> หลักระยะเวลาหนึ่งปีของงบประมาณเป็นกรอบวินัยทางการคลังที่มีสถานะเป็นกรอบทางกฎหมายในระดับรัฐธรรมนูญ ตัวอย่างเช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 166 บัญญัติว่า “งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณออกไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณปีนั้นไปพลางก่อน” และพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 4 บัญญัติว่า “ในพระราชบัญญัตินี้ . . . “ปีงบประมาณ” หมายความว่า ระยะเวลาตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคมของปีหนึ่งถึงวันที่ 30 กันยายนของปีถัดไป และให้ใช้ปี พ.ศ. ที่ถัดไปนั้นเป็นชื่อสำหรับปีงบประมาณนั้น . . .” เป็นการกล่าวถึงหลักการดังกล่าวโดยนัยว่าระยะเวลาของงบประมาณกำหนดให้ใช้บังคับเป็นระยะเวลา 1 ปี กล่าวคือ งบประมาณรายจ่ายประจำปีของประเทศไทยให้ใช้บังคับนับแต่วันที่ 1 ตุลาคม ถึงวันที่ 30 กันยายนของปีถัดไป นอกจากนี้ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ยังได้รับรองหลักการดังกล่าวไว้ใน มาตรา 27 ที่บัญญัติว่า “การขอเบิกเงินจากคลังตามงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณใด ให้กระทำได้แต่เฉพาะภายในปีงบประมาณนั้น . . .” เป็นการยืนยันถึงภารกิจที่จะต้องถูกจำกัดโดยระยะเวลา กล่าวคือ ฝ่ายบริหารจะเบิกเงินเพื่อใช้ในการปฏิบัติภารกิจที่แถลงไว้ในปีงบประมาณได้เฉพาะภายในปีงบประมาณนั้นเท่านั้น จะเบิกเมื่อสิ้นปีงบประมาณนั้นไม่ได้<sup>34</sup>

<sup>32</sup> เอื้ออารีย์ อึ้งจะนิล, หลักกฎหมายการคลัง, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2558), น.118.

<sup>33</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, คำอธิบายกฎหมายการคลัง พร้อมด้วยภาคผนวกกฎหมายการคลังและการงบประมาณ, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2541), น.190 - 192.

<sup>34</sup> อรพิน ผลสุวรรณย์ สบายรูป, อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 4, น.158 - 160.

### 1.2.2.3 หลักความเป็นเอกภาพของงบประมาณ

เอกสารงบประมาณที่รัฐบาลจะเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัตินั้น จะต้องปรากฏทั้งงบประมาณรายรับและรายจ่ายให้เห็นเป็นหนึ่งเดียวตามหลักความเป็นเอกภาพของงบประมาณ (Unity) หรือ หลักความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของงบประมาณ เพื่อให้การพิจารณาอนุมัติและการควบคุมงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและชัดเจน<sup>35</sup> ทำให้สามารถพิจารณาเอกสารทั้งหมดได้พร้อมกันในคราวเดียว สามารถพิจารณาเอกสารงบประมาณได้ง่าย และไม่ผิดพลาดสับสน และสามารถนำเอกสารมาเปรียบเทียบกันได้ว่าต้องหารายได้เท่าใด จึงจะเหมาะสมรายจ่าย เป็นการให้ข้อมูลที่สำคัญแก่รัฐสภาในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ หากฝ่ายบริหารส่งรายจ่ายมาก่อนแล้วจึงส่งรายได้มาให้พิจารณาในภายหลัง รัฐสภาจะต้องทำงานเข้าไปเข้ามา ต้องเรียกเอกสารกลับมาตรวจสอบไปมา นอกจากจะล่าช้าแล้ว ยังอาจสร้างความสับสนและความผิดพลาดคลาดเคลื่อน ทำให้แผนงานหรือจำนวนเงินงบประมาณซ้ำซ้อนกัน เกิดความเสียหายในทางการคลังและงบประมาณของประเทศได้<sup>36</sup>

หลักความเป็นเอกภาพของงบประมาณเป็นกรอบวินัยทางการคลังที่มีสถานะเป็นกรอบทางเศรษฐกิจ ซึ่งขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของบริบทแต่ละประเทศ ในประเทศไทย ในปัจจุบันยังไม่มีกรอบการคลังที่กล่าวไว้ในกฎหมาย ดังปรากฏจากบทบัญญัติมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 บัญญัติว่า “งบประมาณประจำปีที่เสนอต่อรัฐสภานั้น โดยปกติให้ประกอบด้วย . . . (8) ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี” ส่วนประมาณการรายรับมีสถานะเป็นเพียงเอกสารประกอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเท่านั้น ดังนั้น งบประมาณของประเทศไทยจึงยังไม่มีคุณสมบัติที่สอดคล้องกับหลักความเป็นเอกภาพของงบประมาณ งบประมาณของประเทศไทยที่ผ่านการพิจารณาเห็นชอบจากรัฐสภาจึงมีเพียงงบประมาณรายจ่ายเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช . . . (ฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติเพื่อลงมติ) ได้มีการรับรองหลักความเป็นเอกภาพของงบประมาณ ดังปรากฏในมาตรา 191 วรรคสองกำหนดให้ “ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีและร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม ต้องแสดงการประมาณการรายรับและงบประมาณรายจ่ายประจำปี . . .” สะท้อนให้เห็นถึงทิศทางในการปฏิรูประบบกฎหมายงบประมาณของไทยในอนาคต

### 1.2.2.4 หลักงบประมาณรายได้ต้องมีลักษณะทั่วไป

หลักงบประมาณรายได้ต้องมีลักษณะทั่วไป (Universality) เรียกร้องให้รายได้ของรัฐทั้งหลายทั้งปวงไม่ว่าจะมีที่มาจากทางใดต้องไม่มีองค์กรใดองค์กรหนึ่งเป็นเจ้าของ หลักการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการควบคุมรายจ่ายสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพ หลีกเลี่ยงการใช้รายจ่ายเกินกว่าที่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภาและป้องกันมิให้มีการปลอมแปลงการใช้จ่ายโดยวิธีการหักกลบลบหนักกับรายได้<sup>37</sup> ทั้งนี้ หลักงบประมาณรายได้ต้องมีลักษณะทั่วไป สามารถจำแนกออกได้เป็นหลักการ 2 ประการ ได้แก่ หลักการห้ามหักรายจ่ายออกจากรายได้ ที่องค์กรของรัฐจะต้องไม่นำรายได้เข้า

<sup>35</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 33*, น.233 – 234.

<sup>36</sup> อรพิน ผลสุวรรณย์ สบายรูป, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 4*, น.169 – 176.

<sup>37</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 33*, น.326 – 327.

ผูกพันกับรายจ่ายภายในองค์กร เนื่องจาก เงินที่รัฐจัดเก็บหรือมีขึ้นนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อรวบรวมมาใช้จ่ายในกิจการสาธารณะทั้งหมด โดยการแยกตั้งงบประมาณให้กับองค์กรของรัฐตามส่วน และแต่ละส่วนนั้นต้องได้รับความเห็นชอบ หรือการพิจารณาอนุมัติจากรัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติ หากปล่อยให้องค์กรผู้มีหน้าที่จัดเก็บรายได้ให้กับรัฐสามารถนำรายได้นั้นไปใช้จ่ายเป็นรายจ่ายขององค์กรก่อน ย่อมทำให้รายจ่ายส่วนนี้ขัดกับหลักทั่วไปที่กำหนดให้ต้องมีการควบคุมโดยกระบวนการทางงบประมาณ และหลักการห้ามจัดหารายได้เพื่อรายจ่ายโดยเฉพาะเจาะจงที่องค์กรของรัฐไม่สามารถหารายได้เป็นพิเศษอย่างอื่นนอกจากที่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภา เนื่องจากการจัดทำและขออนุมัติงบประมาณนั้น รัฐบาลจะพิจารณาความจำเป็นในการใช้จ่ายเงินในองค์กรรวม หากปล่อยให้องค์กรต่าง ๆ สามารถจัดหารายได้ได้เองแล้ว การจัดหารายได้ก็จะกระจายไปตามองค์กรต่าง ๆ ทำให้ไม่สามารถใช้วิธีทางงบประมาณในการควบคุมรายได้ของรัฐได้อย่างรัดกุม<sup>38</sup>

หลักงบประมาณรายได้ต้องมีลักษณะทั่วไปเป็นกรอบวินัยทางการคลังที่มีสถานะเป็นกรอบทางกฎหมาย ดังปรากฏจากบทบัญญัติมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 ที่บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับแห่งมาตรา 13 บรรดาเงินทั้งปวงที่พึงชำระให้แก่รัฐบาลไม่ว่าเป็นภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ เงินกู้หรือเงินอื่นใด หัวหน้าส่วนราชการที่ได้เก็บหรือรับเงินนั้นมีหน้าที่ควบคุมให้ส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 หรือส่งคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอตามกำหนดเวลา และข้อบังคับที่รัฐมนตรีกำหนด โดยไม่หักเงินไว้เพื่อการใด ๆ เลย. . .” และบทบัญญัติมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ที่บัญญัติว่า “บรรดาเงินที่ส่วนราชการได้รับเป็นกรรมสิทธิ์ไม่ว่าจะได้รับตามกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับ หรือได้รับชำระตามอำนาจหน้าที่หรือสัญญา หรือได้รับจากการให้ใช้ทรัพย์สิน หรือเก็บดอกผลจากทรัพย์สินของราชการ ให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินนั้น นำส่งคลังตามระเบียบหรือข้อบังคับที่รัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น. . .”

#### 1.2.2.5 หลักงบประมาณรายจ่ายต้องมีลักษณะเฉพาะเจาะจง

รายจ่ายสาธารณะถูกจำกัดด้วยภารกิจของรัฐเท่านั้น ฝ่ายบริหารต้องอธิบายแจกแจงว่ารายจ่ายแต่ละรายการมีวัตถุประสงค์ วิธีปฏิบัติ และเป็นเงินจำนวนเท่าใดต่อรัฐสภาอย่างเฉพาะเจาะจง (Specificity) เพื่อให้รัฐสภาพิจารณาความจำเป็นและความเหมาะสมว่าฝ่ายบริหารนั้นนำรายจ่ายไปให้หน่วยงานใดและในเรื่องใด<sup>39</sup> เมื่อได้รับอนุมัติตามคำขอแล้ว ฝ่ายบริหารก็มีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามงบประมาณที่ฝ่ายนิติบัญญัติกำหนด จะเปลี่ยนแปลงแผนงาน หน่วยงาน หรือจำนวนเงินในภายหลังไม่ได้ เพื่อให้การควบคุมตรวจสอบเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ<sup>40</sup> หลักงบประมาณรายจ่ายต้องมีลักษณะเฉพาะเจาะจงเป็นกรอบวินัยทางการคลังที่มีสถานะเป็นกรอบทางกฎหมาย ที่กำหนดบังคับไว้ใน 2 กรณี ได้แก่ การห้ามโอนระหว่างหน่วยงาน และ การห้ามโอนระหว่างรายการ ดังปรากฏจากบทบัญญัติมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ที่บัญญัติว่า “รายจ่ายที่กำหนดไว้สำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจใด

<sup>38</sup> อรพิน ผลสุวรรณย์ สบายรูป, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 4*, น.177 – 182.

<sup>39</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 33*, น.241 – 242.

<sup>40</sup> อรพิน ผลสุวรรณย์ สบายรูป, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 4*, น.182 – 190.

ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีก็ดี พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมก็ดี จะโอนหรือนำไปใช้สำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจอื่นมิได้. . .” และมาตรา 19 ที่บัญญัติว่า “รายจ่ายที่กำหนดไว้ในรายการใด สำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม พระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณรายจ่าย หรือพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 18 (2) จะโอนหรือนำไปใช้ในรายการอื่นมิได้. . .”

### 1.2.2.6 หลักดุลยภาพของงบประมาณ

การทำให้งบประมาณมีดุลยภาพ หรือการดำเนินงบประมาณแบบสมดุล (Balance) คือ การมีรายได้สาธารณะเพียงพอกับรายจ่ายสาธารณะ เป็นหลักการที่มีรากฐานมาตั้งแต่สมัยคลาสสิกและเป็นหลักการที่เคร่งครัดมากในสมัยนั้น หากมีรายได้สาธารณะสูงกว่ารายจ่ายสาธารณะ รัฐสภาอาจมีความโน้มเอียงที่จะขอให้รัฐบาลเพิ่มงบประมาณเพื่อใช้จ่ายในรายการซึ่งอาจไม่มีความจำเป็นเพื่อให้เป็นที่พึงพอใจของประชาชน แต่หากรายจ่ายสาธารณะสูงกว่ารายได้สาธารณะ ก็จะทำให้รัฐบาลเกิดภาวะล้มละลาย เกิดปัญหาเงินเฟ้อภายในประเทศ และเกิดหายนะทางการคลัง ในที่สุด<sup>41</sup> อีกทั้ง เมื่อรายจ่ายสาธารณะมีจำกัด รายได้สาธารณะก็ควรมีเท่ากับที่ต้องเป็นรายจ่ายเท่านั้น รัฐจะต้องไม่แทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจของเอกชนซึ่งอยู่ภายใต้กลไกตลาด<sup>42</sup> และไม่จำเป็นต้องสะสมทุน หรือแม้รัฐจะนำส่วนที่เกินดุลนี้มาใช้ ก็เป็นส่วนที่เกินความจำเป็น เพราะส่วนที่จำเป็นย่อมถูกกำหนดไว้ในรายการรายจ่ายอยู่แล้ว จนกระทั่งเกิดสงครามโลก มีความจำเป็นต้องใช้รายจ่ายสาธารณะเป็นอย่างมาก ทำให้หลักการดังกล่าวลดคุณค่าความสำคัญลงเป็นอย่างมากในปัจจุบัน<sup>43</sup>

หลักดุลยภาพของงบประมาณ เป็นกรอบวินัยทางการคลังที่มีสถานะเป็นกรอบทางเศรษฐกิจ ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมในบริบทของแต่ละประเทศ ในปัจจุบันหลักการนี้ไม่เป็นที่ยอมรับในปัจจุบัน ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่สอง ทำให้มีความจำเป็นที่รัฐจะต้องเข้ามาแทรกแซงเศรษฐกิจที่ซบเซา ทำให้รายจ่ายสาธารณะเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เกิดการก่อหนี้สาธารณะเพื่อนำเงินมาใช้จ่ายในการกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศ ในปัจจุบัน หนี้สาธารณะได้กลายเป็นเครื่องมือทางการคลังที่สำคัญในการบริหารประเทศ หากมีการบริหารจัดการที่ดีย่อมส่งผลต่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ทำให้หลักการในข้อนี้มีความสำคัญน้อยลง ไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัดอีกต่อไป

### 1.2.2.7 หลักการตรวจสอบได้

หลักการตรวจสอบได้ (Accountability) คือ หลักการสำคัญที่มีความสัมพันธ์กับหน้าที่และความรับผิดชอบในด้านการบริหารจัดการงบประมาณของฝ่ายบริหารที่มีต่อฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรตรวจสอบภายในและภายนอก ควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรอื่น ๆ ไม่ว่าจะ เป็นหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน ตลอดจนการควบคุมตรวจสอบโดยประชาชน ซึ่งอาจแบ่งช่วงเวลาในการควบคุมตรวจสอบออกได้เป็น 2 ช่วงคือ<sup>44</sup>

<sup>41</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 33*, น.250 – 251.

<sup>42</sup> เอื้ออารีย์ อึ้งจะนิล, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 32*, น.132 - 133.

<sup>43</sup> อรพิน ผลสุวรรณย์ สบายรูป, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 4*, น.191 – 192.

<sup>44</sup> *เพ็ญอ้าง*, น.192 – 198.



### (1) การตรวจสอบก่อนการใช้งบประมาณ

เป็นการตรวจสอบโดยฝ่ายนิติบัญญัติในช่วงก่อนการใช้งบประมาณ โดยกฎหมายเกี่ยวกับวิธีการงบประมาณ (a budget system law) จะต้องกำหนดให้ฝ่ายบริหารมีหน้าที่และความรับผิดชอบในด้านการบริหารจัดการงบประมาณต่อฝ่ายนิติบัญญัติ ไม่ว่าจะเป็นในลักษณะรายบุคคล เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง หรือความรับผิดชอบร่วมกัน เช่น คณะรัฐมนตรี ขึ้นอยู่กับรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ในลักษณะใด เป็นการกำหนดหน้าที่ให้ฝ่ายบริหารยื่นร่างงบประมาณต่อฝ่ายนิติบัญญัตีก่อนเริ่มต้นปีงบประมาณอย่างน้อยก่อนถึงวันเริ่มต้นปีงบประมาณใหม่ เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีระยะเวลาเพียงพอในการพิจารณาร่างงบประมาณ

### (2) การตรวจสอบภายหลังการนำงบประมาณไปใช้

กฎหมายเกี่ยวกับวิธีการงบประมาณจะต้องกำหนดขอบเขตและเนื้อหา หรือรายละเอียดที่ต้องมีในรายงานการบริหารงบประมาณและบัญชีการเงิน (ex post budget execution reports and financial accounts) และควรกำหนดให้เอกสารดังกล่าวส่งแนบมาพร้อมกับรายงานการตรวจสอบประจำปีขององค์กรตรวจสอบภายนอก (external auditor's annual report) ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือภาคเอกชน ภายในเวลาที่กำหนดไว้แน่นอนก่อนสิ้นสุดปีงบประมาณ (a certain date after the end of the fiscal year) เช่น ยุทธศาสตร์การคลังระยะกลาง เป้าหมายของนโยบายการคลัง กรอบการดำเนินการด้านงบประมาณที่แสดงให้เห็นถึงประมาณการรายได้ รายจ่าย ดุลยภาพของงบประมาณ และหนี้สาธารณะ ในระยะเวลาอย่างน้อย 2 ปี ถัดจากปีงบประมาณถัดไป มีการเปรียบเทียบข้อมูลรายได้และรายจ่ายที่แท้จริง จำแนกและชี้แจงสมมุติฐานทางเศรษฐกิจและความเสี่ยงทางการคลัง เป็นต้น

หลักการตรวจสอบได้เป็นกรอบวินัยทางการคลังที่มีสถานะเป็นกรอบทางกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีการรับรองหลักการดังกล่าวไว้ในกฎหมาย แต่เนื่องจากเป็นหลักการที่มีความสำคัญ จึงมีการกล่าวถึงอย่างกว้างขวางในทางวิชาการ และถูกนำมารับรองไว้ในร่างกฎหมายต่าง ๆ มีการรับรองหลักการดังกล่าวไว้ในร่างรัฐธรรมนูญของประเทศไทย (ฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติเพื่อลงมติ) และในร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลัง พ.ศ. . . . ที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสร็จที่ 292/2557 ที่ได้มีการรับรองหลักการต่าง ๆ เช่น ยุทธศาสตร์การคลังระยะกลาง เป้าหมายของนโยบายการคลัง ไว้ในกฎหมายสะท้อนให้เห็นถึงทิศทางในการปฏิรูประบบกฎหมายงบประมาณของประเทศไทยในอนาคต

#### 1.2.2.8 หลักความโปร่งใส (Transparency)

นอกจากหลักการตรวจสอบได้แล้ว ยังมีหลักความโปร่งใสทางการคลัง (fiscal transparency) ในแง่มุมอื่น ๆ อีกหลายด้าน ซึ่งสามารถจำแนกได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่<sup>45</sup>

##### (1) ความโปร่งใสในบทบาทของภาครัฐ

ความโปร่งใสในบทบาทของภาครัฐ (Clarity of role in the public sector) นั้น ประมวลแนวทางปฏิบัติที่ดีเกี่ยวกับความโปร่งใสทางการคลัง (Code of Good Practice on Fiscal Transparency) เรียกร้องให้แยกภาครัฐบาลออกจากภาคส่วนอื่น ๆ และภาค

<sup>45</sup> เห่งอ่าง, น.199 – 200.



เศรษฐกิจ สำหรับการแบ่งแยกภาคส่วนดังกล่าวให้ชัดเจนในกฎหมาย ทั้งกฎหมายว่าด้วยงบประมาณและกฎหมายเฉพาะ ที่เกี่ยวกับองค์กรของรัฐบาล องค์กรกึ่งรัฐบาล และองค์กรที่ไม่ใช่รัฐบาล เช่น การกำหนดหน้าที่ของรัฐบาลให้ต้องทำรายงานต่อฝ่ายนิติบัญญัติในประเด็นเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจของรัฐที่มีการใช้เงินนอกงบประมาณ (off - budget) ไปในทางที่ไม่โปร่งใส หรือ ให้มีการรายงานเกี่ยวกับการขาดรายได้จากการยกเว้นภาษี (tax expenditures) และเกี่ยวกับกิจกรรมที่มีลักษณะเป็นกึ่งกิจกรรมทางการคลัง (quasi - fiscal activities) เพื่อเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น

## (2) การเปิดเผยข้อมูลด้านงบประมาณ

การเปิดเผยข้อมูลด้านงบประมาณ (Public availability of budget information) นั้น ควรมีการกำหนดให้เป็นหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องมีการเปิดเผยข้อมูลด้านการคลังและการงบประมาณ (comprehensive fiscal information) นอกจากนี้ควรมีการกำหนดระยะเวลาที่จะต้องมีการจัดทำรายงานพิเศษ (special reports) ไว้ในกฎหมายเช่นเดียวกับกรณีที่กำหนดให้มีการจัดทำรายงานงบประมาณประจำปี (annual budget report)

หลักความโปร่งใสเป็นกรอบวินัยทางการคลังที่มีสถานะเป็นกรอบทางกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยยังไม่ได้มีการรับรองหลักการดังกล่าวไว้ในกฎหมายแต่ประการใด แต่เนื่องจากเป็นหลักการที่มีความสำคัญ จึงถูกนำมาเป็นข้อเสนอในทางวิชาการในการปฏิรูประบบงบประมาณของประเทศเป็นอย่างมาก มีการรับรองหลักการดังกล่าวไว้ในร่างรัฐธรรมนูญของประเทศ (ฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติเพื่อลงมติ) และในร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลัง พ.ศ. . . . ที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสร็จที่ 292/2557 ในหมวดที่ 2 ว่าด้วยเรื่องของการบัญชีภาครัฐ การรายงาน และการตรวจสอบ สะท้อนให้เห็นถึงทิศทางในการปฏิรูประบบกฎหมายงบประมาณของประเทศไทยในอนาคต

### 1.2.2.9 หลักเสถียรภาพ

กฎหมายควรกำหนดให้มีการกำหนดเป้าหมายของงบประมาณและหนี้สาธารณะให้สอดคล้องกับกรอบด้านการงบประมาณและการคลังระยะปานกลางที่ได้รับการปรับปรุงให้เหมาะสมอยู่เสมอ (a regularly updated medium - term budget framework) เพื่อให้สถานการณ์ทางการคลังเป็นไปอย่างมีเสถียรภาพ (Stability or Predictability) นอกจากนี้ อัตราและฐานของภาษีต่าง ๆ หรือรายได้ประเภทอื่น ๆ (other charges) ต้องค่อนข้างมีเสถียรภาพ ดังนั้น เมื่อมีการเสนอร่างงบประมาณประจำปีต่อฝ่ายนิติบัญญัติกฎหมายควรกำหนดให้มีการนำเสนอแผนงานและโครงการต่าง ๆ ที่อยู่ในระยะเวลา 12 เดือนของแต่ละปีงบประมาณซึ่งเป็นแผนงานหรือโครงการที่กำหนดตามยุทธศาสตร์ระยะยาวสำหรับนโยบายทางการคลัง ทั้งในด้านดุลยภาพ (balance) รายรับรวม (total revenues) รายจ่ายรวม (total expenditures) นอกจากนี้ กฎหมายยังอาจกำหนดให้แผนงานหรือโครงการระยะปานกลาง (the medium - term projections) ต้องได้รับอนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายควรที่จะกำหนดให้ฝ่ายบริหารนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินงานต่าง ๆ ทั้งที่ผ่านมาแล้ว และที่ได้วางแผนจะทำต่อไปต่อฝ่ายนิติบัญญัติ โดยการจัดทำรายงานนั้นให้ทำในรูปแบบเดียวกับการนำเสนองบประมาณประจำปี และกฎหมายควรกำหนดให้บุคคลหรือหน่วยงานที่ทำหน้าที่บริหารจัดการงบประมาณต้องทำรายงานผลการดำเนินงานต่อฝ่ายนิติบัญญัติภายหลังการใช้จ่ายงบประมาณด้วย

หลักเสถียรภาพเป็นกรอบวินัยทางการคลังที่มีสถานะเป็นกรอบทางเศรษฐกิจ ขึ้นอยู่กับการกำหนดหลักเกณฑ์ดัชนีตัวชี้วัดต่าง ๆ ตามบริบทของแต่ละประเทศ สำหรับประเทศไทย สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.) กระทรวงการคลัง ได้จัดทำกรอบเป้าหมายความยั่งยืนทางการคลังเพื่อรักษาเสถียรภาพด้านการคลังทั้งในระยะปานกลางและระยะยาว กำหนดกรอบความยั่งยืนทางการคลังที่เกี่ยวกับงบประมาณ โดยกำหนดให้ยอดหนี้สาธารณะคงค้างต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศไม่เกินร้อยละ 60 ภาระหนี้ต่องบประมาณไม่เกินร้อยละ 15 และงบลงทุนต่องบประมาณไม่ต่ำกว่าร้อยละ 25<sup>46</sup>

### 1.2.2.10 หลักประสิทธิภาพ

หลักประสิทธิภาพ (Performance or efficiency) คือ ความสามารถที่จะทำให้เกิดผลในการงาน ในประเทศใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (a performance – oriented budget system) ควรที่จะกำหนดมาตรฐานที่สูงขึ้นเพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ในแนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุดเกี่ยวกับความโปร่งใสในทางการงบประมาณ (Best practices for budget transparency) ตัวอย่างเช่น รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 2001 – 692 ลงวันที่ 1 สิงหาคม 2001 ว่าด้วยกฎหมายการเงินการคลัง (Loi Organique no 2001 – 692 du 1er août 2001 relative aux Lois de Finances (LOLF)) ซึ่งมีหลักการว่า ความมีประสิทธิภาพคือหัวใจของ LOLF เพื่อแสวงหาประสิทธิภาพที่ดียิ่งขึ้นของการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐ เป็นการเปลี่ยนแนวความคิดเดิมที่เคยยึดถือเอาขั้นตอนเป็นหลักในการดำเนินการ มาเป็นแนวความคิดที่ยึดถือเอาผลลัพธ์จากการดำเนินการเป็นหลักในการดำเนินการ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนผู้เสียภาษี ตลอดจนผู้รับบริการอื่น ๆ จากภาครัฐได้ดียิ่งขึ้นภายใต้กรอบทางการเงินการคลังของรัฐที่มีอยู่อย่างจำกัด<sup>47</sup>

หลักประสิทธิภาพเป็นกรอบวินัยทางการคลังที่มีสถานะเป็นกรอบทางเศรษฐกิจ มีความแตกต่างกันขึ้นอยู่กับดัชนีหรือตัวชี้วัดที่ต่างกันของแต่ละประเทศ การดำเนินนโยบายของรัฐบาลจะคุ้มค่าหรือไม่เป็นเรื่องในทางเศรษฐกิจ ไม่สามารถใช้มาตรในทางกฎหมายเป็นเครื่องมือในการวินิจฉัยชี้ขาดได้แต่เป็นเรื่องของความเหมาะสมในการกำหนดนโยบายของรัฐบาล ดังนั้น ประสิทธิภาพของงบประมาณจะเป็นอย่างไร ย่อมขึ้นอยู่กับนโยบายทางเศรษฐกิจของแต่ละประเทศและวิธีการดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ความแตกต่างกัน ในปัจจุบัน ประเทศไทยได้ใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting) เนื่องจากให้ความสำคัญกับการวางแผนในระดับยุทธศาสตร์ของประเทศ เพื่อให้เกิดความเจริญเติบโตในทางเศรษฐกิจของประเทศ

### 1.2.3 หลักการก่องหนภายใต้กรอบความยั่งยืนทางการคลัง

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.) กระทรวงการคลัง ได้จัดทำกรอบเป้าหมายความยั่งยืนทางการคลังเพื่อรักษาเสถียรภาพด้านการคลังทั้งในระยะปานกลางและระยะยาว กำหนดกรอบความยั่งยืนทางการคลังในส่วนที่เกี่ยวกับหนี้สาธารณะ โดยกำหนดให้ยอดหนี้สาธารณะคงค้างต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศไม่เกินร้อยละ 60 หมายความว่า หากมีการก่องหน

<sup>46</sup> ดังที่ได้อธิบายไปแล้วในบทที่ 2 หัวข้อ 1.2.1.4 การรักษากรอบวินัยทางการคลัง

<sup>47</sup> อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 4*, น.202.

สาธารณสุขเกินกว่าอัตราที่กำหนดแล้ว ประเทศก็จะไม่มี ความมั่นคงทางการคลัง ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยมีหนี้สาธารณะประมาณร้อยละ 48 - 49 ซึ่งพื้นที่ระหว่างหนี้สาธารณะกับเกณฑ์ขีดจำกัดเรียกว่า “พื้นที่ในทางการคลัง (Fiscal space)”<sup>48</sup> ประเทศไทยจึงมีช่องว่างในทางการคลังอยู่ที่ประมาณร้อยละ 11 หากเกิดอะไรขึ้นในระหว่างนี้ เช่น ประเทศจีนเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ ประเทศไทยก็ยังมีพื้นที่ในทางการคลังที่เพียงพอจะรองรับวิกฤติเศรษฐกิจได้ แต่หากประเทศไทยมีหนี้สาธารณะอยู่ที่ร้อยละ 60 หรือเกินกว่า ย่อมไม่มีช่องว่างในทางการคลังที่จะรองรับวิกฤติหรือเหตุการณ์อื่น ๆ ที่อาจเกิดขึ้น จึงมีความเสี่ยงทางการคลังในระดับสูง

หลักการก่อกำหนดหนี้ภายใต้กรอบความยั่งยืนทางการคลังมีสถานะเป็นกรอบทางเศรษฐกิจ กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ถูกกำหนดขึ้นภายใต้ความแตกต่างของดัชนีหรือตัวชี้วัดที่ต่างกันของแต่ละประเทศ เกณฑ์ขีดจำกัดหรือเพดานของจำนวนหนี้สาธารณะแต่ละประเทศจึงมีการกำหนดที่แตกต่างกัน แต่ส่วนมากแล้วจะกำหนดเป็นอัตรา เช่น Maastricht Treaty ของสหภาพการเงินของยุโรป หรือ EMU ที่กำหนดเพดานของการก่อกำหนดหนี้ภาครัฐบาลโดยรวม (General Government Gross Debt) ต่ออัตราการเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศไว้ที่ร้อยละ 60 อย่างไรก็ตาม ในบางประเทศอาจใช้เกณฑ์ที่สูงหรือต่ำกว่าร้อยละ 60 ก็ได้<sup>49</sup> ดังนั้น การดำเนินนโยบายใด ๆ ของรัฐบาล โดยการอาศัยการก่อกำหนดหนี้สาธารณะเป็นเครื่องมือในทางการคลังนั้น จะมีความเสี่ยงทางการคลังหรือมีค้ำค่าหรือไม่ย่อมเป็นเรื่องในทางเศรษฐกิจที่ไม่สามารถนำมาใช้มาตรในทางกฎหมายเป็นเครื่องมือในการวินิจฉัยชี้ขาดได้ เป็นเรื่องของความเหมาะสมในการกำหนดนโยบายที่รัฐบาล ดังนั้น การก่อกำหนดหนี้สาธารณะจะเป็นไปตามกรอบวินัยทางการคลังในส่วนของ การก่อกำหนดหนี้สาธารณะหรือไม่ จะมีประสิทธิภาพหรือเสถียรภาพอย่างไรย่อมขึ้นอยู่กับนโยบายทางเศรษฐกิจของแต่ละประเทศและ

<sup>48</sup> พื้นที่ทางการคลัง (Fiscal Space) หมายถึง ความแตกต่างระหว่างระดับหนี้สาธารณะในปัจจุบันและระดับเพดานหนี้สาธารณะ (Debt Limit) ซึ่งคำนวณขึ้นจากพฤติกรรมการปรับตัวทางการคลังในอดีต ดังนั้น พื้นที่ทางการคลังจึงใช้บ่งบอกถึงทิศทางการเปลี่ยนแปลงของสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP โดยอ้างอิงจากแบบแผนพฤติกรรมการตอบสนองของดุลการคลังต่อสัดส่วนหนี้สาธารณะที่เกิดขึ้นในอดีต (นรพัทธ์ อัสวาลลภ, “การวิเคราะห์ความยั่งยืนทางการคลังของไทย,” โครงการงานวิจัยของข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูง (High Performance and Potential System : HiPPS) ของสำนักงานเศรษฐกิจการคลังประจำปีงบประมาณ 2556, น.18)

<sup>49</sup> เกณฑ์ขีดจำกัดหรือเพดานของจำนวนหนี้สาธารณะแต่ละประเทศมีการกำหนดที่แตกต่างกัน ส่วนมากแล้วจะกำหนดเป็นอัตรา เช่น Maastricht Treaty ของสหภาพการเงินของยุโรป หรือ EMU ที่กำหนดเพดานของการก่อกำหนดหนี้ภาครัฐบาลโดยรวม (General Government Gross Debt) ต่ออัตราการเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศไว้ที่ร้อยละ 60 (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, สำนักนโยบายการคลัง, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 24.*) หรือ กำหนดจำนวนเงินที่ชัดเจน เช่น สหรัฐอเมริกา (เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, “ควรกำหนดเพดานหนี้ที่แน่นอนเพื่อรักษาวินัยทางการคลังหรือไม่,” สืบค้นเมื่อวันที่ 16 เมษายน 2558, <http://www.dailynews.co.th/Content /Article/222423/ควรกำหนดเพดานหนี้ที่แน่นอนเพื่อรักษาวินัยทางการคลังหรือไม่>.)

วิธีการในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายซึ่งมีความแตกต่างกัน รัฐบาลผู้ก่อหนี้สาธารณะจะต้อง  
รับผิดชอบในทางการเมืองต่อประชาชนในฐานะผู้แบกรับภาระทางการคลังที่รัฐบาลได้ก่อในอนาคต



## 2. องค์กรควบคุมตรวจสอบ “ประชานิยม”

### 2.1 การควบคุมตรวจสอบ “ประชานิยม” โดยรัฐสภา

#### 2.1.1 การพิจารณาอนุมัติกฎหมาย

นโยบายของรัฐบาลไม่อาจปรากฏผลอย่างเป็นรูปธรรมหากปราศจากการนำนโยบายดังกล่าวมาปฏิบัติ ซึ่งการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลสามารถแสดงออกมาในรูปของการกระทำต่าง ๆ ผ่านทางองค์กรของรัฐ ในประเทศที่ปกครองในระบอบเสรีประชาธิปไตย การกระทำของฝ่ายบริหารซึ่งเป็นการใช้อำนาจที่มีขอบเขตที่กว้างขวาง ในการบริหารราชการแผ่นดินคณะรัฐมนตรีมีอำนาจในการริเริ่มนโยบายบริหารประเทศ ริเริ่มในการตรากฎหมาย และการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ถึงแม้ว่าจะเป็นการดำเนินการตามนโยบายที่ได้หาเสียงไว้กับประชาชน แต่การกระทำของฝ่ายบริหารอาจกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพของประชาชน รัฐธรรมนูญจึงได้วางหลักประกันสิทธิดังกล่าวโดยบังคับว่าการกระทำใด ๆ ของฝ่ายบริหารที่อาจกระทบต่อสิทธิของประชาชนจะต้องได้รับความยินยอมจากฝ่ายนิติบัญญัติในฐานะผู้แทนของประชาชนเสียก่อนในรูปของการพิจารณาอนุมัติพระราชบัญญัติ<sup>50</sup> ดังนั้นรัฐสภาจึงมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมนโยบายของรัฐบาลได้ผ่านการพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่คณะรัฐมนตรีนำเสนอเข้าสู่สภาเพื่อดำเนินการตามนโยบายที่ได้หาเสียงไว้กับประชาชน<sup>51</sup>

ในส่วนของการเงินการคลังของแผ่นดินนั้น เมื่อเงินแผ่นดินมิได้เป็นขององค์กร บุคคล หรือคณะบุคคลใดบุคคลหนึ่งแต่เป็นของประชาชนทุกคนเป็นเจ้าของร่วมกัน โดยมีแหล่งที่มาจากภาษีที่บังคับเก็บจากประชาชน ดังนั้น การใช้อำนาจบังคับจัดเก็บเงินภาษีของประชาชนเข้าเป็นรายได้แผ่นดินหรือการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน รวมถึงการก่อหนี้ผูกพันที่ทำให้รัฐมีภาระต้องจ่ายเงินแผ่นดินในอนาคต โดยหลักแล้วจะต้องได้รับความยินยอมจากรัฐสภาในฐานะผู้แทนของประชาชนตามหลักความยินยอมซึ่งประเทศไทยได้รับรองหลักการดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะในส่วนของรายจ่ายสาธารณะซึ่งเป็นเครื่องมือทางการคลังที่สำคัญที่รัฐบาลใช้ในการจัดสรรทรัพยากรตาม

<sup>50</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 29 บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย”

<sup>51</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, “รัฐสภาไทย,” กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, น.135. และโปรดดู สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, “การปฏิรูประบบงบประมาณและการคลังท้องถิ่น,” (กรุงเทพมหานคร : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2555), น.27, 29 - 31.



นโยบายของรัฐบาล รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้วางหลักบังคับว่าจะต้องจ่ายเงินแผ่นดินผ่านทางกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปี กฎหมายการคลัง กฎหมายวิธีการงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และกฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ ซึ่งเป็นการจ่ายเงินผ่านทางกฎหมายซึ่งได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ได้แก่ พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. . . . พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. . . . ตัวอย่างเช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 181 บัญญัติว่า “การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้อีกเฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง . . . ” และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 169 บัญญัติว่า “การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้อีกเฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง . . . ” ทั้งนี้ รายจ่ายสาธารณะที่สำคัญที่สุด ได้แก่งบประมาณรายจ่ายประจำปีซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดบังคับให้ต้องกระทำในรูปของพระราชบัญญัติเพื่อบังคับให้ต้องผ่านการพิจารณาอนุมัติจากรัฐสภาในฐานะผู้แทนของประชาชนเสียก่อน ตัวอย่างเช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 179 บัญญัติว่า “งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติถ้าพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณออกไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณปีก่อนนั้นไปพลางก่อน” หรือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 166 บัญญัติว่า “งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณออกไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณปีก่อนนั้นไปพลางก่อน”

ในการพิจารณาทั้ง 3 วาระของสภาผู้แทนราษฎร และการพิจารณากลับกรองในชั้นของวุฒิสภา สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาย่อมมีอำนาจพิจารณาอย่างกว้างขวางโดยสามารถควบคุมตรวจสอบได้ทั้งประเด็นปัญหาในทางกฎหมาย และความเหมาะสมของกฎหมาย สามารถควบคุมตรวจสอบนโยบายของรัฐบาลให้อยู่ภายใต้กรอบวินัยทางการคลังทั้งในส่วนของกรอบในทางกฎหมาย และกรอบความยั่งยืนทางการคลังซึ่งเป็นกรอบในทางเศรษฐกิจ รัฐสภาจึงสามารถควบคุมตรวจสอบนโยบายของรัฐบาลผ่านการเสนอร่างกฎหมายเพื่อควบคุมตรวจสอบไม่ให้เกิดการดำเนินนโยบายของรัฐบาลที่มีลักษณะเป็นประชานิยมที่ไร้ความรับผิดชอบสามารถดำเนินการได้โดยอาศัยกฎหมายเป็นเครื่องมือในการดำเนินการดังกล่าว เป็นการป้องกันไม่ให้มีกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐบาลในการดำเนินนโยบายประชานิยมที่ไม่ยั่งยืนใช้บังคับกับประชาชน

## 2.1.2 การควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน

### 2.1.2.1 การแถลงนโยบายต่อรัฐสภา

การแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภาเป็นการทำให้สมาชิกรัฐสภาทราบว่ารัฐบาลมีนโยบายอย่างไรในการที่จะเข้ามาบริหารราชการแผ่นดิน ขณะเดียวกันรัฐบาลก็จะได้รับฟังความคิดเห็นของสมาชิกรัฐสภาเพื่อนำไปปรับใช้ในการปฏิบัติตามนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพ แม้ว่าการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภาจะไม่มีผลทางนิติกรรมความไว้วางใจ แต่การแถลงนโยบาย

ดังกล่าวจะทำให้รัฐสภาได้ทราบว่ามีวิธีการหรือแนวทางในการบริหารราชการแผ่นดินอย่างไร ซึ่งจะเป็นการผูกมัดรัฐบาลให้บริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา และสามารถซักถามและอภิปรายนโยบายของคณะรัฐมนตรี รวมทั้งสามารถตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างถูกต้อง เมื่อคณะรัฐมนตรีไม่ปฏิบัติตามนโยบายหรือปฏิบัตินอกเหนือนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา สมาชิกรัฐสภาอาจจะกระทู้ถามหรือเข้าชื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจต่อไป<sup>52</sup>

### 2.1.2.2 การตั้งกระทู้ถาม

การตั้งกระทู้ถามนี้เป็นการเปิดโอกาสให้สมาชิกรัฐสภาสามารถควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเกี่ยวกับเรื่องการทำงานในหน้าที่ต่อที่ประชุมสภาที่ตนสังกัด โดยการตั้งกระทู้ถามของฝ่ายนิติบัญญัติแยกพิจารณาเป็น 2 กรณี คือ<sup>53</sup>

#### (1) การตั้งกระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(1.1) การตั้งกระทู้ถามสด คือ กระทู้ถามในเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินที่เป็นปัญหาสำคัญที่อยู่ในความสนใจของประชาชน เป็นเรื่องที่กระทบถึงประโยชน์ของประเทศชาติ หรือเป็นเรื่องที่เร่งด่วน โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะถามจะต้องยื่นเรื่องเสนอ ก่อนเริ่มประชุมในวันนั้น

(1.2) การตั้งกระทู้ถามทั่วไป คือ กระทู้ถามที่ต้องเสนอล่วงหน้าเป็นหนังสือ มีข้อความเป็นคำถามในข้อเท็จจริงหรือนโยบายและระบุว่าจะให้คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีตอบในที่ประชุมสภาหรือให้ตอบในราชกิจจานุเบกษา

#### (2) การตั้งกระทู้ถามของสมาชิกวุฒิสภา

##### (2.1) กระทู้ถามที่ขอให้ตอบในราชกิจจานุเบกษา

##### (2.2) กระทู้ถามที่ขอให้ตอบในที่ประชุมวุฒิสภา

##### (2.2.1) กระทู้ถามทั่วไป

##### (2.2.2) กระทู้ถามด่วน

ตัวอย่างเช่น การตั้งกระทู้ถามนายกรัฐมนตรี (นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร) ของประวัติ ทองสมบุรณ์ สมาชิกวุฒิสภา ว่า การส่งออกข้าวกำลังเข้าสู่ภาวะวิกฤติ เนื่องจากอัตราการส่งออกข้าวของไทยลดลงอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ รัฐบาลยังต้องเสียค่าใช้จ่ายมหาศาลในการสีข้าว และการเก็บรักษาข้าวที่รับจำนำ และสุ่มเสี่ยงต่อการทุจริต ไม่ว่าจะเป็นการคำนวณผลผลิตต่อไร่ที่เป็นเท็จ หรือการลักลอบนำเข้าข้าวจากประเทศเพื่อนบ้าน ดังนั้น นอกเหนือจากโครงการรับจำนำข้าวและการจำหน่ายข้าวถุงธงฟ้าซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาระยะสั้นแล้ว รัฐบาลและคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ มีความชัดเจนเกี่ยวกับการวิจัยและพัฒนาพันธุ์ข้าวและยุทธศาสตร์การตลาด

<sup>52</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, “เกี่ยวกับรัฐสภา อำนาจหน้าที่ของรัฐสภา ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน,” สืบค้นเมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2558, [www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament\\_parcy/ewt\\_news.php?nid=10833&filename=index](http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_news.php?nid=10833&filename=index).

<sup>53</sup> นิพัทธ์ สระฉันทพงษ์, “การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน,” ฐานข้อมูลการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า.

ข่าวระยะยาวหรือไม่ อย่างไร และมีนโยบายเกี่ยวกับการส่งเสริมการแปรรูปข้าวเพื่อเพิ่มมูลค่าหรือ การสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่ข้าวที่ชัดเจนเป็นรูปธรรมและเป็นไปในทิศทางเดียวกันหรือเกื้อหนุนกัน สำหรับทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือไม่ อย่างไร<sup>54</sup>

### 2.1.2.3 การเปิดอภิปรายทั่วไป

การเปิดอภิปรายทั่วไป หมายถึง การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาแสดงความคิดเห็น พิจารณา หรือวินิจฉัยเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย การเปิดอภิปรายทั่วไปมีทั้งในสภาผู้แทนราษฎร ในวุฒิสภา และในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา<sup>55</sup>

#### (1) การเปิดอภิปรายทั่วไปในสภาผู้แทนราษฎร

การเปิดอภิปรายทั่วไป หมายถึง การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาแสดงความคิดเห็น พิจารณา หรือวินิจฉัยเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 การเปิดอภิปรายทั่วไปมีทั้งในสภาผู้แทนราษฎร ในวุฒิสภา และในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา สามารถแบ่งได้เป็น การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ และการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล

##### (1.1) การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ

การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ เป็นการเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภากรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นสมควรจะฟังความคิดเห็นของสมาชิกวุฒิสภาในกรณีที่มีปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการ นายกรัฐมนตรีจะแจ้งไปยังประธานรัฐสภาขอให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา แต่รัฐสภาจะลงมติในปัญหาที่อภิปรายมิได้

##### (1.2) การอภิปรายไม่ไว้วางใจ

การอภิปรายไม่ไว้วางใจ คือ การอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อเห็นว่าการทำงานของรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีไม่เป็นที่พอใจ ในกรณีนี้สมาชิกมีสิทธิเข้าชื่อเสนอขออภิปรายไม่ไว้วางใจ ถือเป็นวิธีการหนึ่งในการควบคุมและตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล การอภิปรายไม่ไว้วางใจเป็นวิธีที่เห็นผลชัดเจนที่สุด มีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐบาลมากที่สุด และยังเป็นการคานอำนาจของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติที่ชัดเจนและได้ผลดีที่สุดด้วย โดยการอภิปรายไม่ไว้วางใจเป็นไปตามหลักการที่ว่า “ฝ่ายบริหารจะอยู่ได้ก็ด้วยความไว้วางใจของฝ่ายนิติบัญญัติ” ดังนั้นการอภิปรายไม่ไว้วางใจจะมีขึ้นก็ต่อเมื่อรัฐสภาเห็นว่ารัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีไม่ควรแก่การไว้วางใจให้ปฏิบัติหน้าที่อีกต่อไป ซึ่งความไม่ไว้วางใจดังกล่าวอาจเกิดจากการตัดสินใจผิดพลาด หรือการใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบของฝ่ายบริหาร เป็นต้น

##### (1.2.1) การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี

<sup>54</sup> หนังสือสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา กระทำถามด่วนที่ 059 เรื่อง ผลกระทบจากนโยบายรับจำนำข้าวของรัฐบาล ลงวันที่ 23 เมษายน 2555.

<sup>55</sup> นารัลักษณ์ ศิริวรรณ, “การขอเปิดอภิปรายทั่วไป,” ฐานข้อมูลการเมืองการปกครองสถาบันพระปกเกล้า.

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าที่รัฐธรรมนูญกำหนดมีสิทธิเข้าชื่อขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี โดยจะต้องเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไปไว้ด้วย เมื่อขอเปิดอภิปรายแล้วรัฐบาลจะยุบสภาผู้แทนราษฎรมิได้ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้นายกรัฐมนตรีหลีกหนีการอภิปราย หากสมาชิกรัฐสภาลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีต้องลาออกจากตำแหน่ง ซึ่งมีผลให้รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งด้วย นอกจากนี้ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ พุทธศักราช 2550 หากการขอเปิดอภิปรายนายกรัฐมนตรีเกี่ยวข้องกับการมีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือจงใจฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย จะต้องยื่นคำร้องขอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอนนายกรัฐมนตรีเสียก่อน และเมื่อประธานวุฒิสภาได้รับคำร้องต้องส่งเรื่องไปให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ดำเนินการไต่สวนโดยเร็ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้โดยไม่ต้องรอผลการพิจารณาของ ป.ป.ช. เพื่อถอดถอนนายกรัฐมนตรี อนึ่ง การออกเสียงลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ ห้ามมิให้กระทำในวันเดียวกันกับการอภิปรายสิ้นสุด ทั้งนี้ เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้มีเวลาไตร่ตรอง โดยมติให้นายกรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งต้องมีคะแนนเสียงไม่ไว้วางใจเกินกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หากเสียงข้างมากไว้วางใจ ห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ร่วมกันอภิปรายไม่ไว้วางใจเข้าชื่อขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจอีกตลอดสมัยประชุมนั้น ในกรณีที่มีมติไม่ไว้วางใจมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะนำชื่อผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อเป็นนายกรัฐมนตรี กราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป

#### (1.2.2) การอภิปรายไม่ไว้วางใจเป็นรายบุคคล

การอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล อาจส่งผลไม่รุนแรงเท่ากับการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าที่รัฐธรรมนูญกำหนดมีสิทธิเข้าชื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ทั้งนี้ การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดจะได้อภิปรายนั้นขึ้นอยู่กับความเหมาะสมและมติของพรรคร่วมฝ่ายค้าน โดยวิปฝ่ายค้านต้องส่งรายชื่อให้ประธานรัฐสภา การออกเสียงลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ ห้ามมิให้กระทำในวันเดียวกันกับการอภิปรายสิ้นสุด หากเสียงข้างมากไว้วางใจ รัฐมนตรีสามารถดำรงตำแหน่งต่อไปได้ และห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ร่วมกันอภิปรายไม่ไว้วางใจลงชื่อขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจอีกตลอดสมัยประชุม แต่หากมีคะแนนเสียงไม่ไว้วางใจเกินกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรรัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งไป

การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้ใดให้เป็นหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้นั้นต้องเข้าร่วมประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อชี้แจงหรือตอบคำถามในเรื่องนั้นด้วยตนเอง เว้นแต่มีเหตุจำเป็นอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ทำให้ไม่อาจเข้าชี้แจงหรือตอบคำถาม แต่ต้องแจ้งให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรทราบก่อนหรือในวันประชุมสภาในเรื่องดังกล่าว โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอิสระจากมติพรรคการเมือง อภิปรายและการลงมติในการอภิปรายไม่ไว้วางใจตามหลักไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติผูกพันใด ๆ นอกจากจิตสำนึกแห่งตน (free mandate)

#### (2) การเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภา



สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าที่รัฐธรรมนูญกำหนดมีสิทธิเข้าชื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภาเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่มีการลงมติ ซึ่งการอภิปรายทั่วไปดังกล่าว จะช่วยชี้ให้เห็นถึงข้อบกพร่อง ปัญหาหรืออุปสรรคต่าง ๆ รวมทั้งจะให้ข้อเสนอแนะอันจะเป็นประโยชน์และจะช่วยให้การบริหารราชการของรัฐบาลมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และเพื่อไม่ให้เป็นการระแกว่าฝ่ายบริหารที่จะต้องมาชี้แจงต่อวุฒิสภามากเกินไป รัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้ขอเปิดอภิปรายทั่วไปได้ครั้งเดียวในสมัยประชุมหนึ่ง

### (3) การเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา

โดยหลักแล้ว ในกรณีที่มีปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินที่คณะรัฐมนตรีเห็นสมควรจะฟังความคิดเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภานายกรัฐมนตรีจะแจ้งไปยังประธานรัฐสภาเพื่อขอให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ในกรณีเช่นนี้ รัฐสภาจะลงมติในปัญหาที่อภิปรายมิได้ ทั้งนี้ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด

ตัวอย่างเช่น การขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภาที่ไพบูลย์ นิติตะวัน และสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 81 คนขอให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับโครงการรับจำนำข้าว เพื่อเปิดโอกาสให้สมาชิกวุฒิสภาได้นำเสนอปัญหา ข้อเสนอแนะ รวมทั้งแนวทางแก้ไขปัญหา และข้อสังเกตต่าง ๆ ต่อคณะรัฐมนตรี ในที่ประชุมวุฒิสภา เนื่องจากเห็นว่าโครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาลได้รับการวิพากษ์ วิจารณ์ คัดค้านจากหลายหน่วยงาน ไม่ว่าจะเป็นมหาวิทยาลัย อดีตรองนายกรัฐมนตรี อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าเป็นการเอื้อประโยชน์ให้กับนายทุน ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่เกษตรกรผู้ปลูกข้าวรายย่อยอย่างแท้จริง และอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่องบประมาณของแผ่นดินซึ่งเป็นภาษีของประชาชนในระยะยาว<sup>56</sup>

#### 2.1.2.4 การให้ความเห็นชอบในเรื่องสำคัญ

ตัวอย่างของการให้ความเห็นชอบในเรื่องสำคัญ ได้แก่ การให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ การให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม การให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญา ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดขอบเขตของหนังสือสัญญาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ หรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวางหรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา รวมถึงการกำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องให้ข้อมูลและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและต้องชี้แจงต่อรัฐสภาเกี่ยวกับหนังสือสัญญานั้น และให้คณะรัฐมนตรีเสนอกรอบการเจรจาต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบด้วย ก่อนดำเนินการเพื่อทำหนังสือสัญญา เป็นต้น

<sup>56</sup> หนังสือสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เรื่อง ขอเสนอญัตติเพื่อเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภาให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่มีการลงมติ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 161 กรณีการรับจำนำข้าวทุกเมล็ดงบประมาณ 4.05 แสนล้านบาท ลงวันที่ 8 ตุลาคม 2555.



### 2.1.2.5 การเสนอญัตติ

การเสนอญัตติเป็นกลไกในการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐสภา<sup>57</sup> เป็นการเสนอเรื่อง ปัญหา หรือประเด็นต่าง ๆ เพื่อให้ที่ประชุมพิจารณา ทำให้รัฐสภาสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ บรรลุความมุ่งหมายในการดำเนินงาน<sup>58</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 แบ่งประเภทของญัตติได้ 2 ประเภท โดยขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของการเสนอญัตตินั้น ๆ ว่ามีความต้องการให้รัฐสภาดำเนินการอย่างไร ได้แก่ญัตติที่ต้องเสนอเป็นหนังสือ และญัตติที่ไม่ต้องเสนอเป็นหนังสือ<sup>59</sup>

เมื่อเสนอญัตติโดยถูกต้องแล้ว ประธานรัฐสภาจะนำญัตติเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมตามกระบวนการพิจารณาญัตติแต่ละชนิด โดยทั่วไป การพิจารณาญัตติจะมีกระบวนการพิจารณา 3 ขั้นตอน ได้แก่ การอภิปราย การแปรญัตติ และการลงมติ<sup>60</sup> ในลำดับแรก ประธานรัฐสภาจะเปิดโอกาสให้ที่ประชุมได้อภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็น สนับสนุนหรือคัดค้านในประเด็นของญัตติ เพื่อประโยชน์ในการตัดสินใจร่วมกัน ซึ่งการอภิปรายจะต้องกระทำภายใต้ระเบียบข้อบังคับการประชุมของสภาที่ได้วางไว้

ภายหลังจากเปิดอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นแล้ว หากต้องการแก้ไขเพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงคำหรือข้อความหรือรายละเอียดในญัตติโดยยังคงประเด็นของญัตติไว้ตามเดิม ก็จะดำเนินการแปรญัตติ เพื่อให้ได้ข้อตกลงที่เหมาะสมและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของที่ประชุมก่อนจะลงมติ หากไม่เปิดโอกาสให้มีการแปรญัตติจะทำให้การพิจารณาญัตติต่าง ๆ ไม่คล่องตัว เพราะที่ประชุมอาจจะไม่เห็นด้วยกับญัตตินั้น เพียงเพราะคำหรือข้อความบางตอนเท่านั้น หรือที่ประชุมอาจจำต้องเห็นด้วยกับญัตตินั้นทั้ง ๆ ที่ต้องการคำหรือข้อความที่เหมาะสมกว่านั้น ในการแปรญัตติสามารถกระทำได้ 3 วิธี ได้แก่ การเติมคำหรือข้อความ การตัดคำหรือข้อความ และการเปลี่ยนคำหรือข้อความ

เมื่อการอภิปรายในญัตตินั้น ๆ สิ้นสุดลง ประธานรัฐสภาจะขอมติจากที่ประชุมตามวิธีการที่รัฐธรรมนูญหรือข้อบังคับการประชุมสภาได้กำหนดไว้ เมื่อสมาชิกลงมติเรียบร้อยแล้ว ก็จะมีการนับคะแนนเสียงและประธานสภาจะประกาศมติต่อที่ประชุมทันที เพื่อที่ประชุมจะได้รับทราบผลของการพิจารณาญัตตินั้นว่าผ่านการพิจารณาของสภาหรือตกไป

ตัวอย่างเช่น การเสนอญัตติขอให้ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา กรณีการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพให้แก่ผู้สูงอายุ ไม่เป็นไปอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ที่

<sup>57</sup> จเร พันธุ์เปรื่อง, ““ญัตติ”,” รัฐสภาสาร, เล่ม 6, ปีที่ 41, น.3 – 5 (มิถุนายน 2536). และโปรดดู ศูนย์บริการเอกสารและค้นคว้า สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, ระบบงานรัฐสภาไทย, (กรุงเทพมหานคร : กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, 2530), น.118 – 120.

<sup>58</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, “คู่มือแนวทางการร่างญัตติและกระทู้ถาม”.

<sup>59</sup> ชัชฎาภรณ์ ประยูรวงษ์, “การเสนอญัตติ,” ฐานข้อมูลการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า.

<sup>60</sup> เห่งอ้าง.

บัญญัติ ทศนิยมเวช สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติเสนอ เนื่องจากเห็นว่าผู้สูงอายุยังไม่ได้รับการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม มีหลักเกณฑ์ที่ไม่ชัดเจน ตลอดจนไม่เปิดโอกาสให้ผู้สูงอายุเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ทำให้การดำเนินงานเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของผู้สูงอายุไม่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ<sup>61</sup>

#### 2.1.2.6 การตั้งกรรมการ

กรรมการ คือ บุคคลที่สภาแต่งตั้งประกอบกันเป็นคณะกรรมการ เพื่อให้พิจารณากฎหมายหรือกระทู้กิจการใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาแล้วรายงานต่อสภา สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญเพื่อกระทู้กิจการพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาแล้วรายงานต่อสภา โดยคณะกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ คณะกรรมการจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งในการทำงานของรัฐสภาเนื่องจากการตั้งคณะกรรมการนั้น มักจะตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ศึกษารายละเอียดหรือสอบสวนหาข้อเท็จจริงในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ ทำให้รัฐสภาได้ทราบถึงข้อมูลที่แท้จริงในการพิจารณาเรื่องดังกล่าว อันมีลักษณะเป็นการกระตุ้นและตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีอีกทางหนึ่ง

ตัวอย่างเช่น การขอเสนอให้ที่ประชุมวุฒิสภามีมติตั้งคณะกรรมการวิสามัญติดตามการใช้จ่ายงบประมาณตามโครงการลงทุนภายใต้แผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง 2555 ของ ธีวช บวรวิชัยกูร สมาชิกวุฒิสภา โดยมีกำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติงานตามภารกิจรวม 270 วัน เนื่องจากการดำเนินการตามโครงการลงทุนในด้านต่าง ๆ ภายใต้แผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง 2555 ของรัฐบาล (นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ) เช่น โครงการปรับปรุงบริการสาธารณสุขขั้นพื้นฐานด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมที่ทันสมัยและจำเป็นต่อการเพิ่มความสามารถในการแข่งขันและยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน โครงการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ทั้งระบบให้ทันสมัย หรือโครงการสร้างอาชีพและรายได้ เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในระดับชุมชน เป็นต้น ยังขาดรายละเอียดและความชัดเจนหลายประการ รวมทั้งแผนงานและโครงการลงทุนตามโครงการต่าง ๆ ยังมีความไม่สอดคล้องกับการใช้จ่ายเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณในแต่ละปีงบประมาณ<sup>62</sup>

#### 2.1.2.7 อำนาจหน้าที่ในการสรรหาและถอดถอนบุคคลในองค์กรต่าง ๆ

รัฐสภามีอำนาจในการสรรหาแต่งตั้งข้าราชการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญในระดับสูง และมีอำนาจในการถอดถอนในกรณีที่ปรากฏว่ามีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไป

<sup>61</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 14 ลงวันที่ 7 มีนาคม 2550, น.94 - 123.

<sup>62</sup> หนังสือสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เรื่อง ขอเสนอญัตติให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญติดตามการใช้จ่ายงบประมาณตามโครงการลงทุนภายใต้ แผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง 2555 ลงวันที่ 18 พฤศจิกายน 2552.

ในทางทฤษฎีต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง เช่น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด หรือ อัยการสูงสุด เป็นต้น

การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 270 วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงตามที่กฎหมายกำหนด ที่มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่าจะกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ให้ออกจากตำแหน่งได้ โดยกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา และประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 20,000 คน มีสิทธิเข้าชื่อต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาออกจากตำแหน่ง โดยการถอดถอนของวุฒิสภาจะกระทำได้อีกต่อเมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มูลและได้ส่งรายงานและเอกสารพร้อมทั้งความเห็นไปยังประธานวุฒิสภา

ทั้งนี้ ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยรัฐสภา รัฐสภาย่อมมีอำนาจพิจารณาอย่างกว้างขวางโดยสามารถควบคุมตรวจสอบได้ทั้งประเด็นปัญหาในทางกฎหมาย และความเหมาะสมของกฎหมาย สามารถควบคุมตรวจสอบนโยบายของรัฐบาลให้อยู่ภายใต้กรอบวินัยทางการเมืองทั้งในส่วนของการบริหารราชการแผ่นดินและการควบคุมความยั่งยืนทางการเมืองซึ่งเป็นการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อควบคุมตรวจสอบไม่ให้เกิดความเสียหายหรือการคลั่งไคล้ในระยะยาว

## 2.2 การควบคุมตรวจสอบ “ประชานิยม” โดยองค์กรตุลาการ

### 2.2.1 ศาลรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ รัฐสภาจะตรากฎหมายโดยอาศัยวิธีการหรือมีเนื้อหาที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมิได้ โดยมีศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย เพื่อรักษาไว้ซึ่งความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ เป็นการควบคุมตรวจสอบตามกฎหมายเกณฑ์ในทางกฎหมาย กล่าวคือ หากศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าบทบัญญัติใดแห่งกฎหมายมีความขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญย่อมมีอำนาจวินิจฉัยว่ากฎหมายนั้นไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ อันมีผลทำให้กฎหมายดังกล่าวไม่สามารถมีผล

ใช้บังคับได้<sup>63</sup> แต่โดยหลักแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบความเหมาะสมหรือความคุ้มค่าของกฎหมายได้ เพราะเป็นเรื่องที่อยู่ในแดนทางการเมือง หากเข้าไปก้าวก้าวในแดนดังกล่าว ย่อมขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ กลายเป็นประเทศที่ปกครองโดยศาลรัฐธรรมนูญ เพราะศาลรัฐธรรมนูญจะสามารถควบคุมตรวจสอบนโยบายของรัฐบาลได้ผ่านการควบคุมตรวจสอบความคุ้มค่าหรือความเหมาะสมของกฎหมายที่รัฐบาลเสนอเข้ารัฐสภา กลายเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการแปรญัตติเสียเอง และขัดต่อหลักการปกครองในระบอบเสรีประชาธิปไตย<sup>64</sup> ตัวอย่างของการใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายเช่น คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 3 - 4/2557 ที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. . . . ไม่ได้กระทำตามที่อนุญาตไว้ ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวด้วยการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง อีกทั้งมิใช่กรณีจำเป็นเร่งด่วน ร่างพระราชบัญญัตินี้จึงขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 169 วรรคหนึ่ง จึงเป็นร่างพระราชบัญญัติที่ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

## 2.2.2 ศาลปกครอง

ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยราชการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นการควบคุมตรวจสอบมิให้การกระทำทางปกครองขัดหรือแย้งต่อกฎหมายซึ่งเป็นการควบคุมตรวจสอบในทางกฎหมาย โดยหลักแล้วศาลปกครองจึงไม่อาจควบคุมตรวจสอบความเหมาะสมหรือความคุ้มค่าของการกระทำทางปกครองได้ เพราะเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจของฝ่ายบริหาร ศาลปกครองจะตรวจสอบว่าแนวทางที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเลือกตัดสินใจนั้นเหมาะสมหรือไม่เหมาะสมไม่ได้<sup>65</sup> ในทางการคลัง เครื่องมือทางการคลังที่มีสถานะเป็นการกระทำทางปกครอง เช่น การตราพระราชกฤษฎีกาลดอัตราหรือยกเว้นราชการตามประมวลรัษฎากร การสั่งจ่ายเงินของหน่วยงานโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี การกู้เงินของหน่วยงานโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ การสั่งให้ประชาชนจ่ายภาษีโดยอาศัยอำนาจตามประมวลรัษฎากร โดยหลักแล้ว ย่อมตกอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครอง เว้นแต่เป็นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะว่าไม่ตกอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบโดยศาลปกครอง ตัวอย่างการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของเครื่องมือทางการคลังที่มีสถานะทางกฎหมายเป็นการกระทำทางปกครอง ได้แก่ คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ในคดีหมายเลขแดงที่ พ. 12/2546 ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาว่า การออกกฎกระทรวงว่าด้วยสินค้าที่ผู้ประกอบการจะขอลดหย่อนภาษีเพื่อกำหนดให้สินค้าประเภทใดเป็นสินค้าที่ผู้ประกอบการ

<sup>63</sup> สมยศ เชื้อไทย, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 6*, น.174 – 176. และโปรดดู ชาญชัย แสงศักดิ์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 10*, น.277.

<sup>64</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 8*, น.115.

<sup>65</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 12*, น.76.

จะขอลดหย่อนภาษีได้ เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังตามมาตรา 5 และมาตรา 101 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจึงมีอำนาจดุลพินิจที่จะกำหนดวันใช้บังคับกฎกระทรวงได้ว่าจะให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลไปในอนาคตถึงขณะใดขณะหนึ่งก็ได้ ทั้งนี้ ก็เพื่อให้เป็นไปตามหลักการและเหตุผลของการออกกฎกระทรวง และเพื่อการใช้บังคับกฎหมายให้มีประสิทธิภาพและเป็นธรรม จึงไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม พิพากษายกฟ้อง

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบัน มีแนวคิดที่จะพัฒนาระบบการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกรอบวินัยทางงบประมาณและการคลัง โดยรับอิทธิพลแนวความคิดเรื่องศาลบัญชีของประเทศฝรั่งเศสเข้ามาปรับใช้กับระบบกฎหมายไทย มีแนวคิดที่จะให้องค์กรตุลาการเป็นองค์กรที่มีบทบาทในการควบคุมตรวจสอบ เป็นการพัฒนาอำนาจในการวินิจฉัยของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตามมาตรา 253 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550<sup>66</sup> ที่คำนึงถึงปัญหาของการควบคุมตรวจสอบ จากเดิมที่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าความรับผิดชอบทางแพ่ง ความรับผิดชอบอาญา ตลอดจนความรับผิดชอบวินัย ไม่อาจใช้บังคับได้จริงในทางปฏิบัติ ด้วยวัฒนธรรมไทยเป็นองค์กรที่พึ่งพาซึ่งกันและกันผูกพันฉันทญาติในองค์กร ผู้บังคับบัญชาจึงมีแนวโน้มให้ความสำคัญมากกว่าการพิจารณาลงโทษเพื่อการป้องปรามเพื่อปกป้องหน่วยงานและปกป้องตัวผู้บังคับบัญชาเองด้วย จึงกำหนดให้มีคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลังแต่งตั้งโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โดยคณะกรรมการเป็นอิสระทำหน้าที่วินิจฉัยการดำเนินการที่เกี่ยวกับวินัยทางการเงิน การคลัง และการงบประมาณ เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยอย่างไรก็ให้ותרณ์ไปที่ศาลปกครองสูงสุดเป็นผู้พิจารณา<sup>67</sup> ต่อมา ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช . . . (ฉบับเสนอสภาพัฒนาปฏิรูปแห่งชาติลงมติ) จึงได้พัฒนาต่อขยายเพิ่มขึ้นด้วยการกำหนดให้มีแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณในศาลปกครองกลางและศาลปกครองสูงสุด วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งศาลดังกล่าวขึ้นมานั้น สอดคล้องและสัมพันธ์กับหมวดการคลังและการงบประมาณ เนื่องจากได้วางหลักการไว้หลายเรื่อง อาทิ เงินแผ่นดิน การจัดทำงบประมาณ เพราะฉะนั้นต่อไปนี้หากบุคคลใดกระทำความผิดต่อวินัยการคลังและก่อให้เกิดความเสียหายก็จะถูกฟ้องร้องไปยังศาลปกครอง ซึ่งองค์กรที่จะทำหน้าที่

<sup>66</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 253 บัญญัติว่า “คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน ให้คำปรึกษา แนะนำ และเสนอแนะให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน และมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลังที่เป็นอิสระเพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยการดำเนินการที่เกี่ยวกับวินัยทางการเงิน การคลัง และการงบประมาณ และให้คดีที่พิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลังในเรื่องดังกล่าวเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง. . .”

<sup>67</sup> จารุวรรณ เมณฑกา, “ความเป็นไปได้ในการจัดตั้งศาลวินัยทางบัญชี งบประมาณการเงิน และการคลังของประเทศไทย The Possibility of the establishment of Court for Accounting, Budgeting and Finance in Thailand,” วารสารสถาบันพระปกเกล้า, เล่ม 3, ปีที่ 11, น.22, (กันยายน - ธันวาคม 2556).



ฟ้องร้อง ได้แก่ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเมื่อพิจารณาตรวจสอบแล้วพบว่ามีกระทำการที่เป็นการผิดวินัยการคลังและงบประมาณเป็นมาตรการที่ใช้ควบคุมการใช้จ่ายเงินของแผ่นดินว่าเป็นไปตามวินัยการคลังและการงบประมาณหรือไม่ ซึ่งโทษของกรณีนี้จะมีทั้งโทษปรับทางปกครอง การเรียกค่าเสียหายในทางแพ่งในกรณีที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ มาตรการที่กำหนดขึ้นใหม่จึงเท่ากับว่าเป็นการช่วยดำเนินการและดูแลเงินแผ่นดินให้มีความรัดกุมมากยิ่งขึ้น<sup>68</sup>

ร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้กำหนดให้มีการจัดตั้งศาลปกครองแผนกคดีวินัยการคลังและงบประมาณในศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด ซึ่งมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาว่าการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ขัดต่อกรอบวินัยทางการคลังและงบประมาณ อันอาจนำมาซึ่งความเสียหายต่อรัฐหรือไม่ และหากเป็นการกระทำที่ขัดต่อกรอบวินัยดังกล่าว ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นจะต้องรับผิดชอบที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนด<sup>69</sup> ปัจจุบันศาลปกครองได้มีการจัดตั้งแผนกคดีวินัยการคลังและงบประมาณ ตามประกาศประธานศาลปกครองสูงสุด เรื่อง การจัดตั้งแผนกคดีวินัยการคลังและงบประมาณในศาลปกครองศาลชั้นต้น และประกาศประธานศาลปกครองสูงสุด เรื่อง การจัดตั้งแผนกคดีวินัยการคลังและงบประมาณในศาลปกครองสูงสุด ลงวันที่ 15 ตุลาคม 2558 อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันอำนาจในการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดจะยังไม่ปรากฏกฎหมายหรือร่างกฎหมายที่กำหนดรายละเอียดของอำนาจและวิธีการใช้อำนาจดังกล่าวโดยละเอียด จะมีก็แต่เพียงคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองในแผนกคดีวินัยการคลังและงบประมาณ ลงวันที่ 29 ตุลาคม 2558 ซึ่งก็เป็นเพียงคำแนะนำ หรือ การอธิบายขอบเขตของอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองแผนกคดีวินัยการคลังและงบประมาณในเบื้องต้น โดยอธิบายว่า

<sup>68</sup> มติชน, “เปิดพิมพ์เขียว ศาลคดีวินัยการคลังฯ ศาลปราบฉ้อราษฎร์ทันใจ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 18 ตุลาคม 2558, [http://www.matichon.co.th/news\\_detail.php?newsid=1423132757](http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1423132757).

<sup>69</sup> ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช . . . (ฉบับเสนอสถาปนาปฏิรูปประเทศไทย ลงมติ)

มาตรา 229 บัญญัติว่า “ให้มีแผนกคดีวินัยการคลังและงบประมาณในศาลปกครองกลางและศาลปกครองสูงสุด

องค์คณะ อำนาจหน้าที่ การฟ้องคดีและวิธีพิจารณาคดีของศาลแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง”

มาตรา 195 บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใด ก่อให้เกิดการใช้จ่ายเงินแผ่นดินอันวิญญูชนพึงเห็นได้ว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ อาจไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนยื่นฟ้องต่อศาลปกครองแผนกคดีวินัยการคลังและงบประมาณ และให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการนั้น”

“คดีปกครองเกี่ยวกับวินัยการคลังและการงบประมาณ” หมายถึง คดีพิพาททางปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง และมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในกรณีการฝ่าฝืนข้อกำหนดเกี่ยวกับการบริหารการเงินและการคลัง ที่ออกตามความในกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือข้อกำหนดอื่นใดที่เกี่ยวกับการรับ การเบิก การจ่าย การใช้จ่าย การบริหารงบประมาณ และก่อนนี้ผู้กักพัน การจัดเก็บรายได้ การใช้ประโยชน์ การเก็บรักษาการพัสดุ และการจัดการซึ่งเงิน ทรัพย์สิน สิทธิประโยชน์ใด ๆ ของหน่วยงานทางปกครอง ที่ได้มาจากเงินงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ เงินกู้ เงินอุดหนุน เงินบริจาค และเงินช่วยเหลือจากแหล่งในประเทศหรือต่างประเทศ อันเนื่องมาจาก การปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือวัตถุประสงค์ของหน่วยงานทางปกครอง ทั้งนี้ ให้หมายความรวมถึงเงิน ทรัพย์สิน สิทธิและผลประโยชน์ดังกล่าวที่หน่วยงานทางปกครองมีอำนาจ หรือสิทธิใช้จ่าย หรือประโยชน์ด้วย ซึ่งเป็นความผิดวินัยทางการคลัง และการงบประมาณและได้รับการลงโทษปรับทางปกครอง ตามกฎหมาย”

ภายหลังจากที่สภาปฏิรูปแห่งชาติได้มีมติไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ก็ได้มีการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ กล่าวคือ ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช . . . (ฉบับเสนอประชาชนลงประชามติ) ซึ่งไม่ได้มีการบัญญัติรับรองศาลปกครองแผนกคดีวินัยการคลัง และการงบประมาณไว้แต่อย่างใด ดังปรากฏในร่างมาตรา 240 บัญญัติว่า “คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้ . . . (5) ส่งลงโทษทางปกครองกรณีมีการกระทำผิดกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ. . . ผู้ถูกส่งลงโทษตาม (5) อาจอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้ ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง. . . ” เป็นการใช้อำนาจควบคุมตรวจสอบคำสั่งของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในฐานะที่เป็นคำสั่งทางปกครอง ศาลปกครองจึงไม่ได้มีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบการกระทำที่อาจจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐโดยตรง แต่เป็นการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินอีกชั้นหนึ่ง

### 2.2.3 ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีอำนาจและหน้าที่ในการพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่นซึ่งถูกกล่าวหาว่าร้ายวญผิดปฏิบัติกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น และการพิจารณาคดีเกี่ยวกับการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หรือจงใจยื่นด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 โดยใช้ระบบวิธีพิจารณาคดีในระบบไต่สวน ที่ถูกออกแบบมาเป็นพิเศษแตกต่างจากกระบวนการพิจารณาคดีของศาลในระบบปกติ เนื่องจากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นผู้ที่มีอิทธิพลในทางการเมือง และมีความเกี่ยวข้องข้องกับบริหารราชการแผ่นดิน หากดำเนินคดีแบบปกติทั่วไปอาจไม่สามารถพิจารณาคดีได้อย่างมีประสิทธิภาพ อาจเกิด

ความล่าช้า ส่งผลกระทบต่อการบริหารประเทศ<sup>70</sup> คำสั่งและคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นที่สุดไม่อาจอุทธรณ์ต่อไปได้

ตัวอย่างของการควบคุมตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้แก่ คดีรับจำนำข้าวที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) มีมติเสียงข้างมากกว่ามีการทุจริตในโครงการรับจำนำข้าว และยิ่งลักษณ์ ชินวัตร อดีตนายกรัฐมนตรีผู้ถูกกล่าวหาได้รับทราบว่ามีมีการทุจริตแต่กลับละเว้นไม่ดำเนินการป้องกันความเสียหาย จึงมีมูลความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ มาตรา 123/1 อัยการสูงสุดได้พิจารณาพยานหลักฐานที่คณะทำงานอัยการส่งมาประกอบพยานหลักฐานที่มีอยู่ทั้งหมดในสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วเห็นว่าคดีมีความสมบูรณ์เพียงพอที่จะดำเนินคดีอาญาได้ จึงมีความเห็นสั่งฟ้องยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ตามข้อกล่าวหาและได้ยื่นฟ้องคดีอาญาต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ต่อมาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้นัดฟังคำสั่งคดีจำนำข้าวหมายเลขดำ อม. 22/2558 และพิเคราะห์พิจารณาแล้วเห็นว่าคดีนี้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามมาตรา 9 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 และคำฟ้องของโจทก์ถูกต้องตามข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2543 ข้อ 8 จึงให้ประทับฟ้องคดีไว้ และนัดพิจารณาคดีต่อไป<sup>71</sup>

## 2.3 การควบคุมตรวจสอบ “ประชาชนนิยม” โดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

### 2.3.1 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการกระทำของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารในระดับสูง ไม่ว่าจะเป็น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง อธิบดี เป็นต้น เนื่องจากองค์กรเหล่านี้มีอิทธิพลในทางความเป็นจริงอยู่มาก การควบคุมตรวจสอบโดยวิธีการปกติย่อมเป็นไปได้โดยยาก เมื่อพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แล้ว จะเห็นได้ว่ามีการใช้อำนาจแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ ดังต่อไปนี้

<sup>70</sup> สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล, คำอธิบายการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง, พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2545), น.29 – 30.

<sup>71</sup> กรุงเทพธุรกิจ, “ด่วน ! ศาลฎีการับฟ้อง “ยิ่งลักษณ์” คดีจำนำข้าวแล้ว,” สืบค้นเมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2558, <http://www.bangkokbiznews.com/news/detail/639853>.

### (1) การควบคุมตรวจสอบการทุจริตที่นำไปสู่การควบคุมตรวจสอบในทาง การเมือง

ในส่วนของการควบคุมตรวจสอบในทางการเมืองนั้น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช 2550 มาตรา 270<sup>72</sup> ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 หมวด 5 การถอดถอนจากตำแหน่ง ตามมาตรา 43 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง ในกรณีที่มีการเข้าชื่อร้องขอเพื่อให้วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาออกจากตำแหน่งตามมาตรา 59 หรือกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งเรื่องให้ถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งเนื่องจากการกระทำผิดมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง เพื่อให้วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาออกจากตำแหน่ง และหากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาแล้วเห็นว่ามี การกระทำของผู้ถูกกล่าวหา มีมูลความผิดให้ส่งรายงานยังประธานวุฒิสภา ตามมาตรา 53 มาตรา 54 และมาตรา 56 เพื่อให้วุฒิสภาพิจารณาถอดถอน ตามมาตรา 58 ประกอบมาตรา 59 ต่อไป<sup>73</sup> ดังนั้น

<sup>72</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 270 บัญญัติว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด หรืออัยการสูงสุดผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้. . .”

<sup>73</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 43 บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 19 และมาตรา 44 ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงตามบทบัญญัติในหมวดนี้ ในกรณี ดังต่อไปนี้

(1) ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเนื่องจากได้มีการเข้าชื่อร้องขอเพื่อให้วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาออกจากตำแหน่งตามมาตรา 59 หรือกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งเรื่องให้ถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งเนื่องจากการกระทำผิดมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง. . .”

มาตรา 53 บัญญัติว่า “ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงและมีมติวินิจฉัยว่าข้อกล่าวหา มีมูลหรือไม่ ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติวินิจฉัยว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลให้ข้อกล่าวหา นั้นเป็นอันตกไป

ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลตามวรรคหนึ่ง ให้สำนักงาน ป.ป.ช. จัดให้บุคคลทั่วไปสามารถเข้าตรวจดูเหตุผลที่มีมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าวได้ตามระเบียบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด”

มาตรา 54 บัญญัติว่า “เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติตามมาตรา 53 แล้ว ถ้าข้อกล่าวหา นั้นเป็นเรื่องที่ประธานวุฒิสภาส่งมาตามมาตรา 43 (1) หรือผู้เสียหายยื่นคำร้องเพื่อดำเนินคดีกับผู้ถูก

ถึงแม้ว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจในระดับพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งอาจมีปัญหาในเรื่องของขอบเขตอำนาจและความชอบธรรมในการควบคุม ตรวจสอบการกระทำในทางการเมือง แต่เมื่อในขั้นตอนสุดท้าย ผู้มีอำนาจวินิจฉัยเป็นวุฒิสภา (หรือ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ส.น.ช.) ในปัจจุบัน) ซึ่งเป็นองค์กรใช้อำนาจในทางการเมือง จึงสามารถ พิจารณาได้ทั้งเรื่องของความผิดทางวินัยและเรื่องของความคุ้มค่าของการดำเนินนโยบาย

ตัวอย่างของการใช้อำนาจดังกล่าวปรากฏในคดีโครงการรับจำนำข้าว ในคดี ดังกล่าวคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ถูกกล่าวหาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและอยู่ในฐานะ หัวหน้ารัฐบาลซึ่งได้กำหนดนโยบายจำนำข้าวมาตั้งแต่ต้น และในฐานะประธาน คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและการมีส่วนร่วมในการ บริหารโครงการ ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีหนังสือแจ้งไปยังผู้ถูกกล่าวหาถึงสองครั้งแล้วว่า โครงการดังกล่าวจะก่อให้เกิดปัญหาและความเสียหายอย่างยิ่ง ทั้งจะก่อให้เกิดการทุจริตในทุก ขั้นตอนของกระบวนการรับจำนำ นอกจากนี้ผู้ถูกกล่าวหา ยังรับทราบปัญหาในการดำเนินโครงการ จากการอภิปรายในสภาผู้แทนราษฎร รวมทั้งรายงานผลการดำเนินโครงการที่ผ่านมาว่ามีผลขาดทุน

กล่าวหาตามมาตรา 43 (2) ให้ประธานกรรมการส่งรายงานไปยังประธานวุฒิสภาหรือแจ้งไปยัง ผู้เสียหาย แล้วแต่กรณี โดยเร็ว

รายงานตามวรรคหนึ่งต้องมีลายมือชื่อของกรรมการที่เข้าร่วมการพิจารณาและต้องระบุ ความเป็นมาหรือข้อกล่าวหา สรุปข้อเท็จจริงที่ได้จากการไต่สวนข้อเท็จจริงเหตุผลในการพิจารณา วินิจฉัยและบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิง”

มาตรา 56 บัญญัติว่า “ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาใดมีมูล ให้ ประธานกรรมการส่งรายการตามมาตรา 54 วรรคสอง และเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยัง”

(1) ประธานวุฒิสภา ถ้าข้อกล่าวหาเป็นเรื่องตามมาตรา 43 (1) หรือ (2) . . .”

มาตรา 58 บัญญัติว่า “เมื่อปรากฏว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังต่อไปนี้ ผู้ใดมีพฤติการณ์ร้าย รวย ผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อ ตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือ กฎหมายหรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง วุฒิสภามีอำนาจ ดำเนินการถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้ตามบทบัญญัติในหมวดนี้

(1) นายกรัฐมนตรี

(2) รัฐมนตรี

(3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(4) สมาชิกวุฒิสภา. . .

(19) ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงหรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับอื่นที่เทียบเท่า”

มาตรา 59 บัญญัติว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวน สมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าสองหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา 58 ออกจากตำแหน่งได้. . .”



สะสมสูงถึงสามแสนกว่าล้านบาท อีกทั้งหนังสือของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินแจ้งผลการตรวจสอบโครงการสรุปได้ว่าโครงการมีจุดอ่อนหรือความเสี่ยงในทุกขั้นตอนตั้งแต่การขึ้นทะเบียนเกษตรกรจนถึงการระบายข้าวซึ่งเป็นช่องทางนำไปสู่การสวมสิทธิ์การจำหน่ายและการทุจริตในโครงการเกิดผลกระทบสร้างความเสียหายต่อเงินงบประมาณแผ่นดินทั้ง และเสี่ยงต่อระบบการคลังของประเทศ ไม่เกิดการพัฒนายั่งยืน แม้ในขั้นนี้พยานหลักฐานยังไม่ปรากฏ ชัดเจนว่าผู้ถูกกล่าวหามีส่วนร่วมในการทุจริตหรือสมยอมให้เกิดการทุจริตหรือไม่ก็ตาม แต่การที่ผู้ถูกกล่าวหาไม่บริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อสภาผู้แทนราษฎรว่าจะป้องกันและปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบในภาครัฐอย่างจริงจัง โดยยึดหลักความโปร่งใสและมีธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ทั้งไม่พิจารณาระงับยับยั้งโครงการตั้งแต่เริ่มรับทราบความเสียหายอันร้ายแรงที่สุดของประเทศจากการดำเนินโครงการ จึงมีมติเสียงข้างมาก 7 ต่อ 0 ชี้มูลว่ายิ่งลักษณ์ ชินวัตรมีพฤติการณ์ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 178<sup>74</sup> และส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 11 (1)<sup>75</sup> กรณีไม่ยับยั้งความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาล ทำให้เกิดความเสียหายต่อวินัยการเงิน การคลัง ของประเทศ ซึ่งเป็นมูลเหตุให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 270 ประกอบพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 58<sup>76</sup> ต่อมา สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีมติถอดถอน ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ด้วยคะแนน 190 ต่อ 18 ทำให้ต้องพ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี<sup>77</sup>

<sup>74</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 178 บัญญัติว่า “ในการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐมนตรีต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่ได้แถลงไว้ตามมาตรา 176 และต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในหน้าที่ของตน รวมทั้งต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี”

<sup>75</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

มาตรา 11 บัญญัติว่า “นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(1) กำกับโดยทั่วไปซึ่งการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อการนี้จะสั่งให้ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และส่วนราชการซึ่งมีหน้าที่ควบคุมราชการส่วนท้องถิ่น ชี้แจง แสดงความคิดเห็น ทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการ ในกรณีจำเป็นจะยับยั้งการปฏิบัติราชการใด ๆ ที่ขัดต่อนโยบายหรือมติของคณะรัฐมนตรีก็ได้และมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น..”

<sup>76</sup> สำนักคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, “ป.ป.ช. ชี้มูลเสนอถอดถอนอดีตนายกรัฐมนตรีกรณีจำนำข้าว,” ข่าวประชาสัมพันธ์, 8 พฤษภาคม 2557.

<sup>77</sup> ประชาไท, “มติ สนช.ถอดถอน ยิ่งลักษณ์' ตัดสิทธิ์ 5 ปี 'นิคม-สมศักดิ์' รอด,” สืบค้นเมื่อวันที่ 14 เมษายน 2558, <http://www.prachatai.com/journal/2015/01/57545>.

## (2) การควบคุมตรวจสอบการทุจริตที่นำไปสู่การควบคุมตรวจสอบในทาง

### กฎหมาย

นอกจากจะเป็นองค์กฤษฎีตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในทางการเมืองตามที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว ในส่วนของการควบคุมตรวจสอบในทางกฎหมาย เมื่อพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ในหมวดที่ 6 เรื่องการดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 275 ของรัฐธรรมนูญ<sup>78</sup> ให้อำนาจไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในมาตรา 66 กล่าวคือ ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยหรือมีผู้กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีความผิด ให้ส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไปตามมาตรา 70<sup>79</sup>

อย่างไรก็ตาม ในประเด็นดังกล่าว มีข้อถกเถียงในทางกฎหมายอย่างกว้างขวาง ในประเด็นเรื่องสถานะของอดีตนายกรัฐมนตรี เนื่องจากได้มีการประกาศพระราชกฤษฎีกาผู้แทนราษฎรแล้ว ทำให้นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งแล้ว จึงไม่มีตำแหน่งให้สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติใช้อำนาจในการถอดถอนได้แต่ประการใด

<sup>78</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 275 บัญญัติว่า “ในกรณีที่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น ถูกกล่าวหาว่าร้ายวญผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีอำนาจพิจารณาพิพากษา

บทบัญญัติวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับกับกรณีที่บุคคลดังกล่าวหรือบุคคลอื่นเป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุน รวมทั้งผู้ให้ ผู้ขอให้ หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่บุคคลตามวรรคหนึ่ง เพื่อจูงใจให้กระทำการ ไม่กระทำการ หรือประวิงการกระทำอันมิชอบด้วยหน้าที่ด้วย

การยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อให้ดำเนินการตามมาตรา 250 (2) ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต. . .”

<sup>79</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

มาตรา 66 บัญญัติว่า “ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีเหตุอันควรสงสัยหรือมีผู้กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่นร้ายวญผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่นให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยเร็ว. . .”

ตัวอย่างคดี การทุจริตโครงการรับจำนำข้าว คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วเห็นว่า ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร อดีตนายกรัฐมนตรี ผู้ถูกกล่าวหา ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอยู่ในฐานะหัวหน้ารัฐบาลซึ่งได้กำหนดนโยบายการรับจำนำข้าวมาตั้งแต่ต้นและในฐานะประธานคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและมีส่วนร่วมในการบริหารโครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาล ในการดำเนินโครงการ ปรากฏว่าได้เกิดการทุจริตในทุกขั้นตอน ทั้งการขึ้นทะเบียนเกษตรกร การสวมสิทธิ์เกษตรกร โกงความชื้น โกงตาชั่ง นำข้าวมาเวียนเข้าโครงการ การลักลอบนำข้าวจากโครงการไปจำหน่าย เกิดระบบนายหน้าค้าข้าว ไม่เปิดประมูลอย่างเปิดเผย ผู้ถูกกล่าวหาได้รับรู้รับทราบจากรายงานผลการปิดบัญชีโครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาล และยังรับทราบว่ามีการทุจริตในทุกขั้นตอนของการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวและการระบายข้าว จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาจะต้องพิจารณาไปยังโครงการตั้งแต่เริ่มทราบว่ามีการทุจริตในการดำเนินโครงการและความเสียหายต่าง ๆ จากการดำเนินโครงการ แต่ผู้ถูกกล่าวหากลับยืนยันที่จะดำเนินโครงการรับจำนำข้าวต่อไป จึงมีมติเสียงข้างมากด้วยคะแนน 7 ต่อ 0 เสียง ว่า มีมูลความผิดเนื่องจากผู้ถูกกล่าวหา รับทราบว่ามีการทุจริตแต่กลับยืนยันที่จะดำเนินโครงการรับจำนำข้าวต่อไป เป็นการละเว้นไม่ป้องกันความเสียหายที่เกิดขึ้น จึงมีมูลความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามมาตรา 157<sup>80</sup> แห่งประมวลกฎหมายอาญา และมาตรา 123/1<sup>81</sup> แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542<sup>82</sup> ต่อมาอัยการสูงสุดได้พิจารณาพยานหลักฐานที่คณะทำงานอัยการส่งมาประกอบพยานหลักฐานที่มีอยู่ทั้งหมดในสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วเห็นว่าคดีมีความสมบูรณ์เพียงพอที่จะดำเนินคดีอาญาได้ จึงมีความเห็นสั่ง

---

มาตรา 70 บัญญัติว่า “ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหา มีมูลความผิดตามมาตรา 66 ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป ทั้งนี้ ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง”

<sup>80</sup> ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499

มาตรา 157 บัญญัติว่า “ผู้ใดเป็นเจ้าของพนักงาน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

<sup>81</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

มาตรา 123/1 บัญญัติว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

<sup>82</sup> สำนักคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, “การไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีกล่าวหานางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา เกี่ยวกับโครงการรับจำนำข้าวและการระบายข้าวของรัฐบาล,” ข่าวประชาสัมพันธ์, 17 กรกฎาคม 2557.

ฟอง ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ตามข้อกล่าวหา และได้ยื่นฟ้องคดีอาญาต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง<sup>83</sup> และศาลฎีกาแผนกคดีอาญาฯ ได้พิจารณาแล้วว่าคดีนี้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลฎีกา จึงสั่งประทับรับฟ้องคดีไว้พิจารณา<sup>84</sup>

### 2.3.2 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ในปัจจุบัน องค์กรสำคัญที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบเงินแผ่นดินของไทยเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ซึ่งออกตามความในมาตรา 312 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยมีเนื้อหาให้มีการตรวจสอบการรับจ่าย การเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของแผ่นดินของส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจเป็นไปโดยถูกต้องและเรียบร้อย มีประสิทธิภาพ กำหนดให้การตรวจเงินแผ่นดินกระทำโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระและเป็นกลาง และตามบทเฉพาะกาลในมาตรา 333 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หรือในมาตรา 252 – 254 และในมาตรา 301 และมาตรา 302 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดสาระสำคัญของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินเอาไว้ในประเด็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และการจัดให้มีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน<sup>85</sup> โดยมีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญซึ่งมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการวางนโยบาย การตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาในเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง<sup>86</sup> และมีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นหน่วยงานที่สำคัญในการทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินตามนโยบาย แผนงาน ระเบียบ ข้อบังคับหรือกฎเกณฑ์อื่น ๆ ที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกำหนด

<sup>83</sup> มติชน, “ด่วน! อัยการสูงสุด มีความเห็น "สั่งฟ้อง" ยิ่งลักษณ์ คดีจำนำข้าว,” สืบค้นเมื่อวันที่ 14 เมษายน 2558, [www.matichon.co.th/news\\_detail.php?newsid=1421979772](http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1421979772).

<sup>84</sup> กรุงเทพธุรกิจ, “ด่วน ! ศาลฎีการับฟ้อง “ยิ่งลักษณ์” คดีจำนำข้าวแล้ว,” สืบค้นเมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2558, <http://www.bangkokbiznews.com/news/detail/63985>.

<sup>85</sup> อรพิน ผลสุวรรณย์ สบายรูป, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 4*, น.262 - 263

<sup>86</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542

มาตรา 15 บัญญัติว่า “ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการวางนโยบาย การตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาในเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง การให้คำปรึกษาและคำแนะนำ การเสนอแนะให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดโทษปรับทางปกครอง การพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังในฐานะที่เป็นองค์กรสูงสุด การพิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน . . .

นโยบายการตรวจเงินแผ่นดินตามวรรคหนึ่ง ต้องเสนอต่อรัฐสภาเพื่อทราบ”

การควบคุมตรวจสอบโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแบ่งออกเป็น การควบคุมตรวจสอบการเงินแผ่นดินที่นำไปสู่การควบคุมตรวจสอบในทางการเมืองโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และการควบคุมตรวจสอบการเงินแผ่นดินที่นำไปสู่การควบคุมตรวจสอบในการควบคุมตรวจสอบในทางกฎหมายโดยคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง

### (1) การควบคุมตรวจสอบการเงินแผ่นดินที่นำไปสู่การควบคุมตรวจสอบในทางการเมือง

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีฐานะเป็นกรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และมีภารกิจตามอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการเงินแผ่นดิน การรับจ่าย การเก็บรักษา และการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินอื่นของหน่วยรับตรวจ หรือที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจและแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่ และอาจตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน การใช้จ่ายทรัพย์สินอื่น หรือ การจัดซื้อจัดจ้างตามแผนงาน งานหรือโครงการของหน่วยรับตรวจ และแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ เป็นไปโดยประหยัด ได้ผลตามเป้าหมายและมีผลคุ้มค่าหรือไม่ และเสนอรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณา<sup>87</sup> เป็นการควบคุมตรวจสอบในภายหลังสิ้นปีงบประมาณ ซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติโดยรัฐสภาสามารถพิจารณารายงานการตรวจเงินแผ่นดินของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินด้วย เพื่อใช้ประกอบในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณในปีถัดไปตามมาตรา 39 (2)<sup>88</sup> แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542

<sup>87</sup> อรพิน ผลสุวรรณีย์ สบายรูป, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 4*, น.370 – 273. และโปรดดูสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, “อำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม 2558, <http://www.oag.go.th/AboutOAG/Force.jsp>.

<sup>88</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542  
 มาตรา 39 บัญญัติว่า “สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของคณะกรรมการ และให้มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้ . . . (2) ตรวจสอบการเงินแผ่นดิน ดังต่อไปนี้  
 (ก) ตรวจสอบการรับจ่าย การเก็บรักษา และการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินอื่นของหน่วยรับตรวจ หรือที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจ และแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่ และอาจตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน การใช้จ่ายทรัพย์สินอื่นหรือการจัดซื้อจัดจ้างตามแผนงาน งานหรือโครงการของหน่วยรับตรวจ และแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ เป็นไปโดยประหยัด ได้ผลตามเป้าหมายและมีผลคุ้มค่าหรือไม่

ในกรณีหน่วยรับตรวจเป็นหน่วยรับตรวจตามมาตรา 4 (4) หรือ (5) ให้แสดงความเห็นตามมาตรฐานการสอบบัญชีที่รับรองทั่วไปด้วย

(ข) ตรวจสอบบัญชีและรายงานการรับจ่ายเงินประจำปีงบประมาณ และงบแสดงฐานะการเงินแผ่นดินประจำปีงบประมาณ และแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมายและตามความเป็นจริงหรือไม่



เมื่อการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของหน่วยรับตรวจต่าง ๆ เสร็จสิ้นแล้ว ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินรายงานผลการตรวจสอบต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน กระทรวงเจ้าสังกัด หรือผู้ควบคุมกำกับหรือรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจ สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา คณะรัฐมนตรี ตามมาตรา 43 มาตรา 44 มาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542<sup>89</sup> และรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา

(ค) ตรวจสอบบัญชีทุนสำรองเงินตราประจำปี และแสดงความคิดเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมาย และตามความเป็นจริงหรือไม่

(ง) ศึกษาและเสนอความเห็นเกี่ยวกับแผนงาน งาน โครงการที่จะมีผลกระทบต่อการจัดทำงบประมาณ

(จ) ตรวจสอบเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมและรายได้อื่นของหน่วยรับตรวจ และแสดงความคิดเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่ ในกรณีนี้ให้มีอำนาจตรวจสอบการประเมินภาษีอากร การจัดเก็บค่าธรรมเนียม และรายได้อื่นที่หน่วยรับตรวจจัดเก็บด้วย และหน่วยรับตรวจต้องเปิดเผยข้อมูลที่ได้มาจากผู้เสียภาษีอากร ผู้ชำระค่าธรรมเนียมหรือเงินอื่นใด ให้แก่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตามที่ร้องขอด้วย และให้ถือว่าการให้ข้อมูลดังกล่าวเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย”

<sup>89</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542

มาตรา 43 บัญญัติว่า “ให้ผู้ว่าการรายงานผลการตรวจสอบต่อคณะกรรมการ เว้นแต่เป็นเรื่องที่คณะกรรมการกำหนดหรือมอบหมายให้ผู้ว่าการพิจารณาดำเนินการได้เอง และเมื่อผู้ว่าการดำเนินการเป็นประการใดแล้ว ให้รายงานให้คณะกรรมการทราบ และให้นำมาตรา 44 มาตรา 45 และมาตรา 46 มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

มาตรา 44 บัญญัติว่า “ในกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาผลการตรวจสอบแล้วปรากฏว่ามีข้อบกพร่องเนื่องจากไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรี ให้คณะกรรมการมีหนังสือแจ้งให้หน่วยรับตรวจชี้แจงหรือแก้ไขข้อบกพร่องหรือปฏิบัติให้ถูกต้อง หรือให้ดำเนินการตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนที่ราชการหรือหน่วยรับตรวจกำหนดไว้แก่เจ้าหน้าที่หน่วยรับตรวจซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบตามควรแก่กรณี และให้หน่วยรับตรวจแจ้งผลการดำเนินการให้คณะกรรมการทราบภายในหกสิบวัน เว้นแต่คณะกรรมการจะกำหนดเป็นอย่างอื่น

ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่าข้อบกพร่องเกิดขึ้นเนื่องจากกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบัน หรือไม่อาจปฏิบัติได้ หรือหากปฏิบัติแล้วจะเสียประโยชน์ต่อราชการ ให้คณะกรรมการแจ้งต่อผู้มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น ๆ เพื่อพิจารณาดำเนินการปรับปรุงแก้ไขต่อไป

ถ้าผู้รับตรวจไม่ดำเนินการตามวรรคหนึ่งโดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้คณะกรรมการแจ้งต่อกระทรวงเจ้าสังกัด หรือผู้ควบคุมกำกับหรือรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจดำเนินการตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนที่ราชการหรือหน่วยรับตรวจกำหนดแก่ผู้รับตรวจและเจ้าหน้าที่หน่วยรับตรวจผู้รับผิดชอบตามควรแก่กรณี

หรือคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาซึ่งจะต้องรายงานผลการปฏิบัติงานที่สำคัญในทุกด้าน และเผยแพร่ต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รัฐสภา คณะรัฐมนตรี และรายงานผลการตรวจสอบต่อสาธารณชนต่อไปตาม มาตรา 48 มาตรา 49 และมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว<sup>90</sup>

ดังนั้น การตรวจสอบความเสียหายที่เกิดจากการดำเนินโครงการต่าง ๆ ของรัฐบาล ที่มีลักษณะเป็นประชานิยมโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน จึงเป็นการตรวจสอบงานหรือโครงการ ของหน่วยงานต่าง ๆ ที่รับมอบภารกิจของรัฐบาลในการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลที่มีลักษณะเป็น ประชานิยม โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจะทำการตั้งประเด็นข้อตรวจพบหรือข้อสังเกต ผลกระทบและความเสียหาย และประมาณการมูลค่าความเสียหายและค่าเสียโอกาสในรูปแบบของ

---

ในกรณีที่มีข้อโต้แย้งหรือไม่อาจดำเนินการตามมาตรานี้ได้ ให้คณะกรรมการรายงานต่อสภา ผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี”

มาตรา 47 บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผลการตรวจสอบปรากฏว่ามีความเสียหายเกิดขึ้น เพราะมี ผู้กระทำการโดยมิชอบ เป็นเหตุให้เงินหรือทรัพย์สินหรือประโยชน์ของหน่วยรับตรวจต้องเสียหายหรือ ให้ประโยชน์น้อยกว่าที่ควร สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจประเมินความเสียหายที่เกิดขึ้น ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนดเพื่อรายงานให้สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี ทราบ”

<sup>90</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542

มาตรา 48 บัญญัติว่า “ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินทำรายงานผลการปฏิบัติงาน ประจำปีเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา

รายงานผลการปฏิบัติงานจะต้องรายงานผลการปฏิบัติงานที่สำคัญในทุกด้าน เว้นแต่ในเรื่อง หรือข้อที่ตรวจพบนั้น ผู้ว่าการโดยการปรึกษากับคณะกรรมการเห็นว่าควรแก่การรักษาไว้เป็น ความลับหรือมีกฎหมายห้ามมิให้เปิดเผย

รายงานดังกล่าวเมื่อผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้เผยแพร่ต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและต่อสาธารณชนได้”

มาตรา 49 บัญญัติว่า “ในกรณีที่ปรากฏว่ามีความจำเป็นหรือเหมาะสมเพื่อให้สภา ผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะรัฐมนตรีได้ทราบผลการตรวจสอบได้ทันเหตุการณ์ สำนักงานการ ตรวจเงินแผ่นดินจะทำรายงานผลการปฏิบัติงานเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และ คณะรัฐมนตรี เป็นรายงานระหว่างปีเมื่อสิ้นสุดงานตรวจสอบเฉพาะกรณีก็ได้ แล้วให้นำมาตรา 48 วรรคสองและวรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

มาตรา 50 บัญญัติว่า “เมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาได้รับรายงานตาม มาตรา 47 มาตรา 48 หรือมาตรา 49 แล้ว ให้จัดส่งรายงานดังกล่าวไปยังคณะกรรมการธิการของสภา ผู้แทนราษฎรหรือคณะกรรมการธิการของวุฒิสภา แล้วแต่กรณี ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการติดตามผลการ ใช้จ่ายเงินงบประมาณเพื่อพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป”

การนำเสนอรายงานผลการปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินต่อรัฐสภา และประชาชน เพื่อใช้ในการควบคุมตรวจสอบในทางการเมืองต่อไป<sup>91</sup>

ตัวอย่างของการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ได้แก่ การตรวจสอบโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาลในสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบการดำเนินงานโครงการดังกล่าว โดยวิเคราะห์จากผลการตรวจสอบโครงการรับจำนำข้าวเปลือกปีการผลิต 2548/49 และ 2548/50 และโครงการประกันรายได้เกษตรกร ของปีการผลิต 2552/53 และ 2553/54 รวมถึงข้อเสนอและความเห็นของสถาบันต่าง ๆ โดยมีความเห็นว่าการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาลตั้งแต่ปีการผลิต 2554/2555 เป็นต้นมา มีความเสี่ยง ความไม่โปร่งใส และน่าเชื่อว่ามีภาระทุจริตสูง และยังมีผลการดำเนินงานขาดทุนจำนวนหลายแสนล้านบาท ทำให้เกิดความเสียหายต่องบประมาณแผ่นดิน และมีความเสี่ยงต่อระบบการคลังของประเทศ และเสนอแนะให้รัฐบาลพิจารณาทบทวนยุติโครงการดังกล่าว โดยรัฐบาลควรให้ความสำคัญกับการบูรณาการแก้ไขปัญหาการผลิตข้าวอย่างเป็นระบบครบวงจร ยกระดับมาตรฐานคุณภาพการผลิตข้าวไทยให้เป็นสินค้าที่มีคุณภาพสูง<sup>92</sup> ซึ่งเป็นการใช้อำนาจในการควบคุมตรวจสอบการดำเนินโครงการของหน่วยรับตรวจ และแสดงความเห็นว่าการดำเนินโครงการดังกล่าว เป็นไปตามวัตถุประสงค์ เป็นไปโดยประหยัด ได้ผลตามเป้าหมายและมีผลคุ้มค่าหรือไม่ ในรูปแบบของรายงานที่นำเสนอต่อรัฐสภา รัฐสภาและประชาชน เพื่อใช้พิจารณาประกอบเหตุผลในการมอบหมายความไว้วางใจให้แก่รัฐบาลต่อไป จึงเป็นการควบคุมตรวจสอบการเงินแผ่นดินที่นำไปสู่การควบคุมตรวจสอบในทางการเมือง

## 2) การควบคุมตรวจสอบการเงินแผ่นดินที่นำไปสู่การควบคุมตรวจสอบในทาง

### กฎหมาย

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการวางนโยบาย การตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาในเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง ทั้งนี้ ในส่วนของการควบคุมตรวจสอบเครื่องมือทางการคลังตามกฎหมายนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ซึ่งบทลงโทษของการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกรอบวินัยทางงบประมาณและการคลังนั้นเป็นโทษปรับในทาง

<sup>91</sup> สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, รายงานผลการปฏิบัติงานของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2550, น.163 - 212. และ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, รายงานผลการปฏิบัติงานของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2551, น.148 - 225.

<sup>92</sup> หนังสือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ด่วนที่สุดที่ ตผ 0012/0280 เรื่อง การตรวจสอบโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาล ลงวันที่ 30 มกราคม 2557.

ปกครอง โดยมีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยความผิดดังกล่าวในฐานะองค์กรสูงสุด<sup>93</sup>

ศาสตราจารย์ ดร. อรพิน ผลสุวรรณีย์ สบายรูป ได้ให้คำจำกัดความของวินัยทางงบประมาณและการคลังไว้ว่า “วินัยทางงบประมาณและการคลัง” หมายถึง “กฎ ข้อบังคับ (มาตรการทางกฎหมาย) ซึ่งกำหนดเป็นข้อห้าม หรือข้อปฏิบัติ ที่กำหนดขึ้นเพื่อให้การบริหารจัดการเกี่ยวกับการเงินการคลังของรัฐและองค์กรของรัฐเป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมาย และจะต้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลตามวัตถุประสงค์ของการรับจ่ายเงินแผ่นดิน”<sup>94</sup> คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง คือ คณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการเงินแผ่นดินให้เป็นไปโดยมีประสิทธิภาพและมีวินัย เป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนเรื่องความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง เพื่อเสนอสำนวน เอกสารรายงานข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ในเรื่องที่มีการกล่าวหาว่ามีการกระทำความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง และข้อกฎหมาย พร้อมพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่อยู่ในความรับผิดชอบต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อพิจารณาวินิจฉัยต่อไป โดยคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังมีที่มาจากกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเชี่ยวชาญด้านบัญชี ด้านการตรวจสอบภายใน ด้านการเงินการคลัง ด้านนิติศาสตร์ หรือด้านการบริหาร และมีผู้อำนวยการสำนักวินัยทางการเงินและการคลังเป็นเลขาธิการคณะกรรมการ<sup>95</sup> คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง จึงเป็นองค์กรที่มีบทบาท

<sup>93</sup> ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวิธีพิจารณาความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544

ข้อ 29 กำหนดว่า “เมื่อคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังได้พิจารณาความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง และมีมติในเรื่องใดแล้ว ให้ส่งสำนวน บันทึกสรุปเรื่องเบื้องต้นหรือบันทึกสรุปสำนวนของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน และรายงานการพิจารณาของคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังนั้นไปยังคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อประชุมพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดให้เสร็จสิ้นไปโดยเร็ว”

ข้อ 30 กำหนดว่า “การพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดความผิดทางงบประมาณและการคลัง ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาข้อเท็จจริงจากสำนวน บันทึกสรุปเรื่องเบื้องต้นหรือบันทึกสรุปสำนวนของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน และรายงานการพิจารณาของคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังแล้วจึงมีคำวินิจฉัยชี้ขาดตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง

ในกรณีที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้พิจารณาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานทั้งหมดแล้วเห็นว่าไม่มีน้ำหนักเพียงพอที่จะรับฟังได้ว่าการกระทำความผิดตามข้อกล่าวหา หรือข้อเท็จจริงไม่อาจปรับได้กับข้อกฎหมายก็ให้มีคำวินิจฉัยชี้ขาดยุติเรื่องได้”

<sup>94</sup> อรพิน ผลสุวรรณีย์ สบายรูป, “วินัยทางงบประมาณและการคลัง,” (โครงการวิจัยทางวิชาการนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545), น.4.

<sup>95</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542

สำคัญในการควบคุมตรวจสอบเครื่องมือทางการคลังโดยเฉพาะการใช้จ่ายเงินแผ่นดินผ่านทางงบประมาณรายจ่ายประจำปีของหน่วยงานต่าง ๆ ว่าเป็นการดำเนินงานที่มีลักษณะเป็นประชานิยมหรือไม่ ในความหมายใด ผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังหรือไม่ ไม่ว่าจะเป็นการรับ การเบิก การจ่าย การใช้ประโยชน์ การเก็บรักษา และการจัดการซึ่งเงิน ทรัพย์สิน สิทธิ และผลประโยชน์ใด ๆ ของหน่วยงานของรัฐที่ได้เงินมาจากงบประมาณ หรือนอกงบประมาณ เช่น การจ่ายเงินหรือก่อนนี้ ผูกพันก่อนที่จะได้รับอนุมัติเงินประจำงวด หรือไม่มีงบประมาณกำหนดไว้ในรายการนั้น ๆ เป็นต้น

มาตรา 19 บัญญัติว่า “เพื่อให้ระบบการควบคุมการตรวจสอบการเงินแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีวินัย ให้มีคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังคณะหนึ่ง ซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้งขึ้นตามมาตรา 20 มีอำนาจหน้าที่พิจารณาและกำหนดโทษปรับทางปกครองเบื้องต้นแก่เจ้าหน้าที่หรือพนักงานของหน่วยรับตรวจที่ฝ่าฝืนมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการเงินของรัฐที่คณะกรรมการกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการเงินของรัฐตามวรรคหนึ่ง อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

- (1) ข้อกำหนดใดที่การฝ่าฝืนจะมีโทษทางวินัยทางงบประมาณและการคลังต้องระบุไว้โดยชัดแจ้ง
- (2) เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการเงินตำแหน่งใดหรือเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในเรื่องใด ๆ ที่จะต้องเป็นผู้ที่ต้องรับผิดชอบทางวินัยทางงบประมาณและการคลังเมื่อมีการฝ่าฝืนข้อกำหนดดังกล่าว จะต้องระบุไว้โดยชัดแจ้ง
- (3) อัตราโทษปรับทางปกครอง

ในการกำหนดโทษปรับทางปกครองเบื้องต้นนั้น ให้คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังคำนึงถึงระดับความรับผิดชอบของตำแหน่งของผู้กระทำผิดวินัย ความสำคัญของมาตรการควบคุมการเงินของรัฐที่มีการละเมิด ความเสียหายที่เกิดขึ้นกับราชการ เจตนาของผู้กระทำผิดวินัย และหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขอื่นที่คณะกรรมการกำหนด”

มาตรา 20 บัญญัติว่า “คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังประกอบด้วยกรรมการตรวจเงินแผ่นดินคนหนึ่งซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้งให้เป็นประธานกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง และกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่น้อยกว่าสี่คน แต่ไม่เกินเจ็ดคนซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้งจากผู้ที่มีความเชี่ยวชาญด้านบัญชี ด้านการตรวจสอบภายใน ด้านการเงินการคลัง ด้านนิติศาสตร์ หรือด้านการบริหาร”



## บทที่ 4

### ปัญหาของระบบการควบคุมตรวจสอบ “ประชานิยม” ในประเทศไทย

“ประชานิยม” มีสถานะเป็นข้อความคิดพื้นฐานเบื้องหลังการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล นโยบายประชานิยมของรัฐบาลสามารถถูกควบคุมตรวจสอบได้ในทางการเมืองผ่านกลไกการควบคุมตรวจสอบในระบบรัฐสภา รัฐสภาในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติมีความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยและมีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางรัฐบาล สามารถควบคุมตรวจสอบประชานิยมให้เป็นไปตามกรอบวินัยทางการคลัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการควบคุมตรวจสอบเพื่อให้เป็นไปตามกรอบความยั่งยืนทางการคลังอันเป็นการรักษาเสถียรภาพในทางการคลังและระบบเศรษฐกิจของประเทศอย่างยั่งยืน ซึ่งเป็นประเด็นปัญหาเรื่องความเหมาะสมของนโยบายและการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล อย่างไรก็ตาม ระบบการควบคุมตรวจสอบโดยรัฐสภาของประเทศไทยในปัจจุบันยังมีข้อบกพร่องในบางประการ จึงต้องแก้ไขข้อบกพร่องที่เกิดขึ้นกับรัฐสภาและจำเป็นต้องพึงพาอาศัยการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรอื่น ๆ ที่สามารถควบคุมตรวจสอบการดำเนินการตามนโยบายประชานิยมที่มีสถานะเป็นการกระทำทางปกครอง อันเป็นการควบคุมตรวจสอบตามกรอบวินัยทางการคลังในทางกฎหมาย การศึกษาปัญหาของระบบการควบคุมตรวจสอบในปัจจุบันจึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญซึ่งต้องศึกษาและหาวิธีการแก้ไข ก่อนที่รัฐบาลประชานิยมที่ไร้ความรับผิดชอบจะนำพาประเทศเข้าสู่หายนะทางการเงินการคลังอย่างร้ายแรงดังที่ปรากฏพบจากประสบการณ์ในต่างประเทศ

## 1. ปัญหาของการควบคุมตรวจสอบ “ประชานิยม” โดยรัฐสภา

### 1.1 การเข้าถึงข้อมูลของสมาชิกรัฐสภา

#### 1.1.1 รัฐสภาไม่ทราบข้อมูลเกี่ยวกับต้นทุนที่แท้จริงของโครงการประชานิยม

ในปัจจุบัน รัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐบาลต้องแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภา ก่อนเข้ารับตำแหน่ง ในทางปฏิบัติ รัฐบาลจะชี้แจงถึงนโยบาย ยุทธศาสตร์ แผนงาน และโครงการต่าง ๆ ที่ฝ่ายบริหารจะดำเนินการในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยให้ความสำคัญกับประโยชน์ที่ประเทศ และประชาชนพึงจะได้รับจากการดำเนินการตามนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาล เช่น การปกป้องและเชิดชูสถาบันพระมหากษัตริย์ การลดความเหลื่อมล้ำของสังคม และการสร้างโอกาสการเข้าถึงบริการของรัฐ การยกระดับคุณภาพบริการด้านสาธารณสุข และสุขภาพของประชาชน การเพิ่มศักยภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ การวิจัยและพัฒนา และนวัตกรรม เป็นต้น แต่ไม่ปรากฏว่า การดำเนินการตามนโยบายดังกล่าว รัฐบาลมีแหล่งที่มาของรายได้ที่นำมาใช้ในการดำเนินโครงการต่าง ๆ ใดๆ มีความเสี่ยงหรือภาระทางการคลังในระดับใด หรือถ้ามีก็เป็นเพียงการกล่าวถึงในลักษณะของการวางกรอบอย่างกว้าง ๆ ไม่มีเนื้อหาสาระสำคัญที่เป็นประโยชน์แก่การควบคุมตรวจสอบนโยบายต่าง ๆ โดยรัฐสภาแต่ประการใด

ตัวอย่างจากคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 23 สิงหาคม พ.ศ. 2554 ที่แถลงต่อรัฐสภาถึงนโยบายเร่งด่วนในปีแรก ในหัวข้อที่ 1.8 การยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยเพิ่มกำลังซื้อภายในประเทศ สร้างสมดุลและความเข้มแข็งอย่างมีคุณภาพให้แก่ระบบเศรษฐกิจมหภาค ข้อที่ 2 การดำเนินการให้แรงงานมีรายได้เป็นวันละไม่น้อยกว่า 300 บาท และผู้ที่จบการศึกษาระดับปริญญาตรีมีรายได้เดือนละไม่น้อยกว่า 15,000 บาท รวมทั้งมีมาตรการเพื่อลดภาระแก่ผู้ประกอบการที่ได้รับผลกระทบ หรือในหัวข้อที่ 1.11 การยกระดับราคาสินค้าเกษตรและให้เกษตรกรเข้าถึงแหล่งเงินทุน เริ่มต้นจากการรับจำนำข้าวเปลือกเจ้าและข้าวเปลือกหอมมะลิความชื้นไม่เกินร้อยละ 15 ที่ราคา เกวียนละ 15,000 บาท และ 20,000 บาท ตามลำดับ<sup>1</sup> หรือคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชาต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 12 กันยายน พ.ศ. 2557 ในหัวข้อที่ 6 การเพิ่มศักยภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ ข้อที่ 12 การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่งและคมนาคม ด้านคมนาคมทางบก โดยเริ่มโครงการรถไฟฟ้ามวลชนในกรุงเทพมหานครและรถไฟฟ้าเชื่อมกรุงเทพมหานครกับเมืองบรีวารเพิ่มเติมเพื่อลดเวลาในการเดินทางของประชาชน ด้านคมนาคมทางอากาศ โดยปรับปรุงท่าอากาศยานสุวรรณภูมิระยะที่ 2 ท่าอากาศยานดอนเมือง และท่าอากาศยานสากลในภูมิภาค และด้านการคมนาคมทางน้ำ โดยพัฒนาการขนส่งสินค้าทางลำน้ำและชายฝั่งทะเล เริ่มจากการเร่งรัดพัฒนาท่าเทียบเรือชายฝั่งที่ทำเรือแหลมฉบัง ท่าเรือชายฝั่งทะเลอ่าวไทยและอันดามัน ตลอดจนผลักดันให้

<sup>1</sup> กลุ่มงานพัฒนาทรัพยากรสารสนเทศ สำนักวิชาการ, สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา วันอังคารที่ 23 สิงหาคม 2554.

ท่าเรือในลำน้ำเจ้าพระยาและป่าสัก รวมทั้งการขุดลอกร่องน้ำลึก<sup>2</sup> เป็นต้น ซึ่งเป็นการกล่าวแต่เพียงวัตถุประสงค์ของนโยบาย ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ แต่ไม่ปรากฏว่า การดำเนินโครงการดังกล่าว รัฐบาลมีแหล่งที่มาของรายได้ที่นำมาใช้เป็นต้นทุนในการดำเนินโครงการต่าง ๆ อย่างไร มีความเสี่ยงหรือภาระทางการคลังในระดับใด กล่าวคือ ค่าแถมนโยบายไม่สะท้อนต้นทุนที่แท้จริงที่จะต้องใช้ในการดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้นโยบายดังกล่าวบรรลุวัตถุประสงค์ ทำให้รัฐสภาไม่สามารถควบคุมตรวจสอบนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ

### 1.1.2 รัฐสภาขาดหน่วยวิเคราะห์ข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ

โดยหลักแล้ว การทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบทางการคลังของฝ่ายบริหารโดยผู้แทนในรัฐสภาที่มีความจำเป็นที่จะต้องอาศัยข้อมูลต่าง ๆ ที่สำคัญเกี่ยวกับการเงินการคลังของแผ่นดินที่รัฐบาลใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม ผู้แทนที่อาจจะเห็นต่างจากฝ่ายบริหารในการดำเนินนโยบายประชานิยม ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายค้านหรือกระทั่งสมาชิกพรรคที่ร่วมรัฐบาล มีข้อจำกัดในเรื่องของการเข้าถึงข้อมูลที่สำคัญในการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของฝ่ายบริหาร หากสมาชิกรัฐสภาไม่สามารถยกอ้างข้อมูลและการวิเคราะห์ที่หนักแน่นได้ถึงผลดีผลเสีย ก็จะไม่สามารถโน้มน้าวให้เสียงข้างมากในรัฐสภาให้คล้อยตามได้ ในทางตรงกันข้าม รัฐบาลที่ไม่ต้องเสนอการวิเคราะห์ที่ถี่ถ้วนและรอบด้านมากนักก็สามารถผลักดันการใช้งบประมาณให้ผ่านสภาได้ อีกทั้งมีหน่วยงานภายใต้บังคับบัญชาอย่างสำนักงบประมาณ กระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นหน่วยงานที่หน้าที่ให้คำแนะนำ วิเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ ให้กับรัฐบาล ต่างจากรัฐสภาที่ไม่มีหน่วยงานในสังกัดที่มีอำนาจหน้าที่ดังกล่าวโดยตรงแต่ประการใด ทำให้การควบคุมตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจในทางการคลังของรัฐสภาเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ<sup>3</sup>

แนวทางหนึ่งในการบรรเทาปัญหาข้างต้น คือ จะต้องมีการช่วยเพิ่มความสามารถของสมาชิกรัฐสภาในการวิเคราะห์การคลังและงบประมาณของประเทศ โดยการจัดตั้งหน่วยวิเคราะห์การเงินการคลังและงบประมาณของรัฐสภาที่ไม่ขึ้นกับฝ่ายบริหาร ทำหน้าที่วิเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการใช้จ่ายเงินผ่านทางงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณระยะปานกลาง การใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ กิจกรรมทางการคลังและกิจการคลังอื่น ๆ ตลอดจนผลกระทบ

<sup>2</sup> กลุ่มงานพัฒนาทรัพยากรสารสนเทศ สำนักวิชาการ, สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ค่าแถมนโยบายของคณะรัฐมนตรีพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี แถมต่อรัฐสภา วันศุกร์ที่ 12 กันยายน 2557,

<sup>3</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ, สารสังเขป ประเด็นการปฏิรูปประเทศไทย ด้านนโยบายประชานิยมที่จะส่งผลกระทบต่อหนี้สาธารณะและการเพิ่มบทบาทผู้ติดตามความรับผิดชอบในโครงการประชานิยม, น.4. และโปรดดูโครงการเพื่อจัดตั้งสำนักงบประมาณประจำรัฐสภา, “เกี่ยวกับ thaipbo,” สืบค้นเมื่อวันที่ 28 ตุลาคม 2558, <http://thaipbo.org/about-thai-pbo/>.

ของการเปลี่ยนแปลงนโยบายภาษี การเสนอกฎหมายทางการเงินต่าง ๆ เป็นต้น<sup>4</sup> ทั้งนี้ ตามหลักปฏิบัติที่ดีขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)) นั้น หน่วยงานสถาบันวิเคราะห์งบประมาณ จะต้องมียุทธศาสตร์ดังต่อไปนี้<sup>5</sup>

1) เป็นหน่วยงานที่ได้รับการยอมรับและความเชื่อถือจากประชาชนและภาคการเมือง

หน่วยงานอิสระทางการคลังจะต้องมีเจ้าหน้าที่ที่มีความเชี่ยวชาญทางด้าน การคลัง ผลการวิเคราะห์ก็ต้องเปิดเผย โปร่งใส ตรวจสอบได้ เพื่อให้เกิดการยอมรับและความเชื่อถือจากประชาชนและจากภาคการเมืองทุกส่วน นอกจากนี้ ประเด็นที่หยิบยกมาวิเคราะห์ก็ควรเป็นประเด็นที่มีความสำคัญต่อการคลังของประเทศ เป็นเรื่องที่สมาชิกรัฐสภาและประชาชนให้ความสนใจ

2) เป็นหน่วยงานที่มีความเป็นกลางทางการเมือง

หน่วยงานอิสระทางการคลัง จะต้องมีความเป็นกลางในทางการเมือง (non-partisanship) ไม่ผลิตผลงานหรือนำเสนอการวิเคราะห์ที่มุ่งเน้นโจมตีนโยบายหรือมาตรการของพรรคใดพรรคหนึ่งเป็นพิเศษ ประเด็นที่เลือกมาวิเคราะห์ที่มีความสำคัญต่อสถานะทางการคลังของประเทศ การนำเสนอผลการวิเคราะห์จะต้องไม่มีลักษณะชี้นำ แต่เป็นเพียงการนำเสนอผลกระทบทางการคลังว่าเป็นอย่างไร โดยผู้อ่านจะเป็นผู้พิจารณาเองว่า ผลกระทบที่วิเคราะห์เป็นสิ่งที่พึงปรารถนาหรือไม่ หน้าที่ของหน่วยงานอิสระทางการคลังสิ้นสุดเพียงการนำเสนอผลการวิเคราะห์ที่รอบด้านที่สุดและถูกต้องตามหลักวิชาเท่าที่เป็นไปได้

3) เป็นหน่วยงานที่มีความอิสระในการปฏิบัติงาน

หน่วยงานอิสระทางการคลังจะต้องมีความเป็นอิสระอย่างเพียงพอ เพื่อให้การวิเคราะห์และการนำเสนอมีความเป็นกลางทางการเมือง โดยเฉพาะเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร ประสบการณ์ในต่างประเทศบ่งชี้ว่าหน่วยงานลักษณะหน่วยงานอิสระทางการคลังควรได้รับการรองรับทางกฎหมายที่เป็นของตนเอง กล่าวคือมีพระราชบัญญัติรองรับ โดยกฎหมายนี้ต้องแยกหน่วยงานอิสระทางการคลังให้อยู่นอกฝ่ายบริหาร และให้อำนาจแก่หน่วยงานอิสระทางการคลังในการเข้าถึงข้อมูลงบประมาณที่เท่าเทียมกับฝ่ายบริหาร กำหนดให้มีการจัดสรรทรัพยากรการเงินที่เพียงพอและต่อเนื่อง รวมถึงทรัพยากรบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมต่อการปฏิบัติหน้าที่ กำหนดกระบวนการแต่งตั้งบุคลากร โดยเฉพาะหัวหน้าหน่วยงานที่รัดกุมและปลอดจากอิทธิพลของพรรคการเมือง มีวาระการดำรงตำแหน่งที่ชัดเจน เป็นต้น ดังนั้น คณะกรรมการของหน่วยงานอิสระ

<sup>4</sup> ศาสตรา สุตสวาสดี และ ภาวิน ศิริประภาณุกล, “บทบาทขององค์กรอิสระทางการคลังต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ The Role of Independent Fiscal Institutions in Economic Growth,” วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์, เล่ม 2, ปีที่ 32, น.83 (สิงหาคม 2557).

<sup>5</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สภาปฏิรูปแห่งชาติ วาระปฏิรูปที่ 4 : การปฏิรูประบบงบประมาณและการคลังท้องถิ่น : สถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภา, กรกฎาคม 2558, น.9. และโปรดคุณ สมชัย จิตสุชน, “บทบาทการวิเคราะห์งบประมาณของรัฐสภา (2),” สืบค้นเมื่อวันที่ 28 ตุลาคม 2558, [tdri.or.th/tdri-insight/kt03/](http://tdri.or.th/tdri-insight/kt03/).

ทางการคลังอาจมีนักการเมืองที่มีสัดส่วนเท่ากันระหว่างฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้านเพื่อให้เกิดความสมดุล และเสริมด้วยผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความอิสระจากการเมือง เนื่องจากคณะกรรมการต้องมีหน้าที่รับประกันความเป็นอิสระและประสิทธิภาพขององค์กรด้วย สำหรับตำแหน่งผู้อำนวยการของหน่วยงานดังกล่าว ควรมาจากการสรรหาและเป็นที่ยอมรับของคณะกรรมการทั้งฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาล ไม่เป็นบุคคลที่เลือกข้างทางการเมือง อย่างไรก็ตาม ความเป็นอิสระของหน่วยงานอิสระทางการคลังไม่ใช่ความเป็นอิสระโดยสิ้นเชิง แต่จะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา เช่น ต้องนำเสนอรายงานทั้งหมดต่อรัฐสภา ซึ่งรวมถึงการไปให้ความเห็นทางวาจาต่อคณะกรรมการการงบประมาณหรือคณะกรรมการอื่นที่เกี่ยวข้องอย่างสม่ำเสมอ นอกจากนี้ ยังมีความรับผิดชอบต่อสาธารณชนโดยการเผยแพร่ผลการวิเคราะห์ให้ทุกคนเข้าถึงได้โดยไม่มีค่าใช้จ่ายหรือมีค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด

4) เป็นหน่วยงานที่ถูกควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ

หน่วยงานอิสระทางการคลังจะต้องถูกควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกเป็นระยะ เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างถูกต้อง น่าเชื่อถือ มีความโปร่งใสและเป็นกลางทางการเมือง และอาจมีคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิคอยตรวจสอบผลงานการวิเคราะห์ว่าได้มาตรฐานหรือไม่ เป็นต้น ตัวอย่างของสำนักงบประมาณของรัฐสภาในต่างประเทศ ได้แก่<sup>6</sup>

1) สำนักงานวิเคราะห์และติดตามการใช้งบประมาณแห่งรัฐสภาของประเทศสหรัฐอเมริกา (Congress Budget Office : CBO) ก่อตั้งในปี ค.ศ. 1974 มีฐานะเป็นหน่วยงานอิสระ มีวัตถุประสงค์ในการวิเคราะห์การงบประมาณของรัฐต่อรัฐสภา โดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) วิเคราะห์ภาวะเศรษฐกิจและงบประมาณในระยะเวลา 10 ปี ทั้งในด้านรายรับและรายจ่าย ต่อรัฐสภา

(2) วิเคราะห์ร่างงบประมาณที่เสนอโดยประธานาธิบดี เพื่อให้รัฐสภาสามารถนำไปพิจารณาเปรียบเทียบระหว่างร่างงบประมาณของประธานาธิบดีกับร่างงบประมาณอื่น ๆ

(3) ประเมินการรายจ่าย โดยการวิเคราะห์ผลกระทบต่อรายได้ รายจ่าย รวมทั้งประเมินกฎหมายที่กำหนดให้รัฐบาลดำเนินการว่าจะมีผลต่อการประมาณการค่าใช้จ่ายอย่างไร ทั้งในระดับรัฐบาลกลาง (Federal) ระดับมลรัฐ (State) และระดับคณะผู้บริหารชนเผ่า (Tribal Government)

(4) จัดทำข้อเสนอทางเลือกงบประมาณ (Budget Option) โดยการจัดทำเอกสารที่แสดงถึงทางเลือกต่าง ๆ อันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงในด้านรายจ่ายและภาษี

(5) จัดทำรายงานงบประมาณในอนาคต (Long-Term Budget Outlook)

(6) รายงานการจัดสรรงบประมาณที่ไม่ได้รับการจัดสรรตามกฎหมายและทันกำหนดเวลา (Unauthorized Appropriation and Expiring Authorization)

(7) รายงานผลการดำเนินการตรวจสอบภายใต้กฎหมาย Unfunded Mandates Reform Act หรือ UMRA (Review of CBO's Activities)

<sup>6</sup> สีวาพร สุขเอียด, “การจัดตั้งสำนักงบประมาณรัฐสภาของไทย,” เอกสารข่าวสารงานวิจัยและพัฒนา, เล่ม 148, ปีที่ 13, น.39 – 40 (ธันวาคม 2557).



(8) ศึกษาเชิงวิเคราะห์ตัวเลข (Analysis Studies) ซึ่งจะวิเคราะห์บางนโยบายหรือบางโครงการเป็นการเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวกับงบประมาณโดยการวิเคราะห์เชิงตัวเลขและวิเคราะห์ประเด็นด้านงบประมาณและเศรษฐกิจในเชิงลึก

2) สำนักงานงบประมาณรัฐสภาของประเทศแคนาดา (Parliamentary Budget Office) ก่อตั้งในปี ค.ศ. 2008 เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยงานห้องสมุดของรัฐสภา (Library of Parliament) สำนักงานงบประมาณรัฐสภา มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) จัดทำการวิจัยอิสระให้กับวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับสถานการณ์การเงินของประเทศ การจัดสรรงบประมาณของรัฐสภา และแนวโน้มเศรษฐกิจของประเทศ

(2) วิเคราะห์ และเสนอข้อมูลในเชิงวิเคราะห์เกี่ยวกับสถานะทางการเงินของประเทศ รวมทั้งจัดทำประมาณการแนวโน้มทางด้านเศรษฐกิจในระดับรัฐบาลและระดับประเทศ เพื่อเสนอข้อมูลดังกล่าวให้วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร

(3) จัดทำรายงานศึกษาวิจัยเพื่อเสนอให้กับคณะกรรมการเกี่ยวกับเรื่องสถานะทางการเงินและสภาพเศรษฐกิจของประเทศ ตามที่ได้รับการร้องขอจากคณะกรรมการต่าง ๆ

(4) จัดทำรายงานศึกษาวิจัยเพื่อเสนอให้กับคณะกรรมการเกี่ยวกับการประมาณการดำเนินงานของรัฐบาล เมื่อได้รับการร้องขอจากคณะกรรมการประจำวุฒิสภาหรือคณะกรรมการจากทั้งสองสภา

3) สำนักงานงบประมาณรัฐสภาแห่งชาติของสาธารณรัฐเกาหลี (National Assembly Budget Office : NABO) ก่อตั้งในปี ค.ศ. 2003 มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) วิจัยและวิเคราะห์งบประมาณตามบทบาทของงานที่เกี่ยวกับการเงินของรัฐบาล

(2) ประเมินทุนค่าใช้จ่ายของกฎหมายเพื่อเสนอให้สภานิติบัญญัติ

(3) วิเคราะห์ และประเมินโครงการของรัฐบาล และความต้องการทางการเงินระยะยาว

(4) ดำเนินการศึกษาวิจัยและวิเคราะห์ภายใต้ความต้องการของคณะกรรมการฝ่ายนิติบัญญัติหรือสมาชิกรัฐสภาแห่งชาติ

ก่อนปี พ.ศ. 2556 ประเทศไทยยังไม่มีหน่วยงานลักษณะดังกล่าวซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ฝ่ายบริหารที่มีเสียงข้างมากในสภาสามารถผ่านกฎหมายงบประมาณหรือกฎหมายการเงินอื่น ๆ ได้ค่อนข้างง่ายโดยไม่ได้รับการตรวจสอบการใช้เงินเท่าที่ควรจะเป็น เนื่องจากฝ่ายบริหารได้รับการสนับสนุนด้านข้อมูลและการวิเคราะห์ด้านการคลังจากหน่วยงานในสังกัดจำนวนมาก ในขณะที่ฝ่ายนิติบัญญัติหรือสมาชิกรัฐสภาต้องศึกษาและวิเคราะห์งบประมาณด้วยตนเองหรือใช้ทีมงานขนาดเล็กของตนเองซึ่งไม่มีความเชี่ยวชาญในการวิเคราะห์งบประมาณและไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลงบประมาณที่จำเป็นได้ ดังนั้น จึงมีความตระหนักถึงความสำคัญและความจำเป็นของหน่วยงานลักษณะนี้ในประเทศไทยมาระยะหนึ่ง มีการศึกษาดูงานในต่างประเทศหลายครั้ง ซึ่งจากการศึกษาดังกล่าว พบว่า ในการออกแบบโครงสร้าง ที่มา และอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานอิสระทางการคลังในประเทศไทย มีแนวทางในการจัดตั้งหน่วยงานอิสระทางการคลังที่สำคัญทั้งหมด 3 แนวทาง ได้แก่

1) เป็นหน่วยงานภายใต้สังกัดของรัฐสภา 2) เป็นหน่วยงานอิสระภายใต้การกำกับดูแลของประธานรัฐสภาในรูปแบบเดียวกับสถาบันพระปกเกล้า และ 3) เป็นหน่วยงานอิสระภายนอกระบบรัฐสภาที่ได้รับงบประมาณในรูปแบบเดียวกับองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย (Thai PBS) แต่ก็ไม่ได้มีพัฒนาการต่อเนื่องอย่างเป็นรูปธรรมมากนัก<sup>7</sup> จนกระทั่งปี พ.ศ. 2556 ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้มีคำสั่งแต่งตั้ง "สำนักงบประมาณของรัฐสภา" ขึ้น ตามประกาศรัฐสภา เรื่อง การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2556 โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 เพื่อเป็นหน่วยงานในทางวิชาการปฏิบัติหน้าที่วิเคราะห์ข้อมูลด้านงบประมาณของรัฐสภา วิเคราะห์และวิจัยข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณเพื่อสนับสนุนการทำหน้าที่ของรัฐสภาในกระบวนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่าย รวมทั้งติดตามและควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณของรัฐบาล โดยมีสถานะเป็น "กลุ่มงาน" ขึ้นตรงต่อเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร มีอัตรากำลัง 31 อัตรา มีรองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้กำกับดูแลกลุ่มงาน มีงบประมาณจัดสรรให้แล้วจำนวนหนึ่ง แต่ก็ยังมีความจำเป็นที่จะต้องพัฒนาบทบาทดังกล่าวอย่างจริงจังและอย่างต่อเนื่อง<sup>8</sup>

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ของสำนักงบประมาณของรัฐสภาในปัจจุบัน จะเห็นได้ว่า กลุ่มงานดังกล่าวยังมีอำนาจหน้าที่ที่ซ้ำซ้อนกับการดำเนินงานของสำนักงบประมาณอยู่มาก ไม่ว่าจะเป็นกรอบแนวทางการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ หรือ การศึกษาวิเคราะห์งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ซึ่งมีลักษณะที่ไม่แตกต่างจากบรรดาเอกสารประกอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีในสาระสำคัญที่คณะรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภาแต่ประการใด เนื่องจากกลุ่มงานดังกล่าวมีภารกิจส่วนใหญ่เป็นการพัฒนาความรู้ทางวิชาการ และเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นในการประกอบการตัดสินใจและการจัดทำงานที่มีความเชี่ยวชาญทางวิชาการ<sup>9</sup> นอกจากนี้ สำนักงบประมาณของรัฐสภายังไม่มีอำนาจในการบังคับการใด ๆ ต่อบุคคลภายนอก ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง หรือ บุคคลทั่วไป เนื่องจากมีสถานะเป็นเพียงกลุ่มงานที่อาศัยประกาศรัฐสภาเป็นฐานในการใช้อำนาจเท่านั้น ซึ่งเป็นเพียงการจัดระเบียบภายในองค์กรที่ไม่สามารถใช้อำนาจบังคับออกไปยังภายนอกหน่วยงานของตนเองได้ เมื่อไม่มีอำนาจในการเรียก คั้น หรือ การอื่นใดในการเข้าถึงข้อมูล ทำให้ไม่สามารถวิเคราะห์ข้อมูลได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากข้อมูลบางประเภทเป็นข้อมูลที่ไม่อาจ

<sup>7</sup> สมชัย จิตสุชน, “บทบาทการวิเคราะห์งบประมาณของรัฐสภา (1),” สืบค้นเมื่อวันที่ 28 ตุลาคม 2558, [tdri.or.th/tdri-insight/kt02/](http://tdri.or.th/tdri-insight/kt02/).

<sup>8</sup> ประกาศคณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา เรื่อง การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของส่วนราชการในสังกัดสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2556 ลงวันที่ 21 มีนาคม 2556. และโปรดดู หนังสือที่ 27/2556 (ว 11) ลงวันที่ 29 มีนาคม 2556 เรื่อง การจัดตั้งสำนักงบประมาณของรัฐสภา.

<sup>9</sup> ธีรพัฒน์ พิเชฐวงศ์, “มาตรการทางกฎหมายเพื่อสร้างความเข้มแข็งในการอนุมัติงบประมาณแผ่นดินของรัฐสภา,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิตหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), น.183.

เข้าถึงได้โดยข้อจำกัดทางด้านกฎหมายแต่เป็นข้อมูลที่จำเป็นต่อการวิเคราะห์ต่าง ๆ<sup>10</sup> การควบคุมตรวจสอบนโยบายของรัฐบาลโดยรัฐสภาจึงเป็นไปอย่างยากลำบาก ทั้งนี้ ปัญหาประการสำคัญที่สุดในปัจจุบัน คือ สถานะของสำนักงบประมาณของรัฐสภาซึ่งมีสถานะเป็นเพียงกลุ่มงานภายใต้สังกัดของสำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จึงขาดความเป็นอิสระในการดำเนินงานและไม่มีความมั่นคงในการดำรงอยู่ขององค์กร อาจถูกยกเลิก ถ่ายโอนภารกิจ ควบรวม หรือยกเลิกองค์กรดังกล่าวได้ง่าย ต่างจากองค์กรอิสระอื่น ๆ ที่ถูกจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติ

## 1.2 การควบคุมตรวจสอบการดำเนินการตามนโยบายประชานิยมผ่านเครื่องมือทางการคลัง

### 1.2.1 เครื่องมือทางการคลังประเภทรายได้สาธารณะ

#### 1.2.1.1 รัฐสภาไม่สามารถพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายได้ประจำปี

รายได้สาธารณะโดยเฉพาะอย่างยิ่งรายได้ที่มาจากการจัดเก็บภาษีอากรของประชาชนนั้นจะต้องได้รับความยินยอมจากรัฐสภาในฐานะผู้แทนของประชาชนเจ้าของอำนาจอธิปไตยซึ่งมีสิทธิในการมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจรัฐและควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าว อีกทั้งการกระทำดังกล่าวยังเป็นการกระทำที่กระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนที่รัฐธรรมนูญคุ้มครอง โดยหลักแล้วการดำเนินการจัดเก็บภาษีจึงต้องได้รับความยินยอมจากรัฐสภาในฐานะผู้แทนของประชาชนตามหลักความยินยอมเสียก่อน อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบัน ภายหลังจากที่ฝ่ายนิติบัญญัติตรากฎหมายให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารในจัดเก็บภาษีรายได้ให้แก่แผ่นดินแล้ว เช่น ประมวลรัษฎากร พ.ศ. 2481 พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 หรือ พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 นอกเหนือไปจากอำนาจหน้าที่ทั่วไปในการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐสภาย่อมไม่อาจควบคุมตรวจสอบการดำเนินการดังกล่าวของฝ่ายรัฐบาลได้แต่ประการใด จะมีก็แต่เพียงประมาณการรายรับที่ฝ่ายบริหารเสนอเข้าต่อรัฐสภาในการขอให้รัฐสภาพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนด แต่ก็เป็นเพียงการแสดงข้อมูลของประมาณการรายรับของรัฐบาลซึ่งรัฐสภาไม่อาจเข้าไปควบคุมตรวจสอบได้โดยตรงแต่ประการใด

เมื่อพิจารณาวางจรรยาบรรณแผ่นดินของประเทศไทยที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 167 วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า

“ในการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ต้องมีเอกสารประกอบซึ่งรวมถึงประมาณการรายรับ และวัตถุประสงค์ กิจกรรม แผนงาน โครงการ ในแต่ละรายการของการใช้จ่ายงบประมาณให้ชัดเจน รวมทั้งต้องแสดงฐานะการเงินการคลังของประเทศเกี่ยวกับภาพรวมของภาวะเศรษฐกิจที่เกิดจากการใช้จ่ายและการจัดหารายได้ ประโยชน์ และการขาดรายได้จากการยกเว้นภาษีเฉพาะรายในรูปแบบต่าง ๆ ความจำเป็นในการตั้งงบประมาณ

<sup>10</sup> วิชิตชัย สายวงศ์ และ ภาณุรัตน์ นราอาสน์, หน่วยวิเคราะห์งบประมาณของรัฐสภา Parliamentary Budget Office : PBO, การคลังปริทัศน์, ฉบับที่ 4/2557 มิถุนายน 2557, สำนักนโยบายการคลัง.

ผูกพันข้ามปี ภาระหนี้และการก่อหนี้ของรัฐและฐานะการเงินของรัฐวิสาหกิจ ในปีที่ย้อนอนุมัติงบประมาณนั้นและปีงบประมาณที่ผ่านมาเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาด้วย”

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 8 บัญญัติว่า

“งบประมาณประจำปีที่เสนอต่อรัฐสภา นั้น โดยปกติให้ประกอบด้วย

(1) คำแถลงประกอบงบประมาณแสดงฐานะและนโยบายการคลังและการเงิน สารสำคัญของงบประมาณ และความสัมพันธ์ระหว่างรายรับและงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง

(2) รายรับรายจ่ายเปรียบเทียบระหว่างปีที่ผ่านมาแล้ว ปีปัจจุบันและปีที่ขอตั้งงบประมาณรายจ่าย

(3) คำอธิบายเกี่ยวกับประมาณการรายรับ

(4) คำชี้แจงเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง

(5) รายงานเกี่ยวกับการเงินของรัฐวิสาหกิจ

(6) คำอธิบายเกี่ยวกับหนี้ของรัฐบาลทั้งที่มีอยู่แล้วในปัจจุบันและที่เสนอ

ขอเพิ่มเติม

(7) รายงานการรับจ่ายเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้เพื่อช่วยราชการ

(8) ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี”

ย่อมพบว่ากระบวนการจัดทำและพิจารณาอนุมัติงบประมาณแผ่นดินเป็นเรื่องของการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายแต่เพียงอย่างเดียว งบประมาณรายรับจึงไม่ใช่ส่วนหนึ่งของงบประมาณแผ่นดิน เป็นเพียงเอกสารประกอบงบประมาณที่ไม่มีสถานะเป็นกฎหมาย ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้ว งบประมาณรายรับมีความสำคัญตั้งแต่กระบวนการจัดทำงบประมาณแผ่นดินเพราะมีส่วนกำหนดระดับรายจ่ายของรัฐบาลเพื่อให้การบริหารและพัฒนาประเทศมีประสิทธิภาพ และเมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 9 ที่บัญญัติว่า

“ในการเสนองบประมาณนั้น ถ้าประมาณการรายรับประเภทรายได้ตามอำนาจกฎหมายที่มีอยู่แล้วเป็นจำนวนต่ำกว่างบประมาณรายจ่ายทั้งสิ้นที่ขอตั้ง ให้แถลงวิธีหาเงินส่วนที่ขาดดุลต่อรัฐสภาด้วย แต่ถ้าเป็นจำนวนสูงกว่าก็ให้แถลงวิธีที่จะจัดการแก่ส่วนที่เกินดุลนั้นในทางที่จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง”

ย่อมเห็นได้ว่ากฎหมายได้กำหนดให้ฝ่ายบริหารแถลงวิธีการหาเงินส่วนที่ขาดดุลต่อรัฐสภาหรือแถลงวิธีที่จะจัดการแก่ส่วนที่เกินดุลต่อรัฐสภาในการเสนองบประมาณแล้ว แต่รัฐสภาไม่มีอำนาจในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณในลักษณะที่สามารถพิจารณารายรับและรายจ่ายอย่างสอดคล้องกันได้อย่างมีประสิทธิภาพแต่ประการใด<sup>11</sup> เนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีจึงมีเฉพาะวงเงินด้าน “รายจ่าย” ที่ต้องขออนุมัติจากรัฐสภาเท่านั้น ส่วนวงเงินด้านรายรับเป็นเพียงเอกสารประกอบร่างพระราชบัญญัติเพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติทราบว่าร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายที่เสนอขออนุมัตินี้ เป็นงบประมาณสมดุล ขาดดุล หรือเกินดุล

<sup>11</sup> จักราวดี อนุโยธา, “แนวทางในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดิน : ศึกษากรณีการอนุมัติงบประมาณรายรับและรายจ่าย,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), น.217.

เท่านั้น<sup>12</sup> จะมีวงเงินในด้าน “รายรับ” ก็แต่เพียงรายการจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลังที่มีการกำหนดแหล่ง รายได้เนื่องจากต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่โดยทั่วไปแล้วจะไม่ปรากฏการระบุถึงรายรับ เอาไว้แต่ประการใด<sup>13</sup>

การพิจารณาอนุมัติงบประมาณของไทย รัฐสภามีอำนาจหน้าที่แต่เพียง การพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายแต่ไม่สามารถพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายรับได้ จึงทำให้ งบประมาณรูปแบบที่ประเทศไทยใช้อยู่ในปัจจุบันถูกเรียกว่า “งบประมาณขาเดียว” ขัดต่อหลักทั่วไป ของงบประมาณที่เรียกร้องให้เอกสารงบประมาณที่จะเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อพิจารณาอนุมัตินั้น ต้องปรากฏให้เห็นเป็นหนึ่งเดียวตามหลักความเป็นเอกภาพของงบประมาณ (Unity) คือ มีรายรับและ รายจ่ายรวบรวมไว้ด้วยกันโดยจะแยกส่วน หรือแยกการนำมาส่งมอบในคราวเดียวไม่ได้ เพื่อให้รัฐสภา สามารถพิจารณารายรับและรายจ่ายประกอบกันไปได้ทั้งฉบับ พิจารณาเอกสารงบประมาณได้โดยง่าย และไม่ผิดพลาดสับสนหรือผิดพลาดเพียงเล็กน้อยที่ไม่ถึงขนาดทำให้เสียหายต่อผลประโยชน์ สาธารณะ

เมื่อรัฐสภาไม่มีอำนาจในการพิจารณาอนุมัติรายรับของแผ่นดิน รัฐสภา ย่อมไม่สามารถควบคุมรายได้สาธารณะของรัฐบาล จึงถือไม่ได้ว่ารัฐสภามีอำนาจที่แท้จริงในทาง การคลัง ขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจที่เรียกร้องให้รัฐสภามีอำนาจในการตรากฎหมาย ควบคุมการ บริหารราชการแผ่นดิน และควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐบาล รัฐสภาย่อมไม่สามารถยับยั้งนโยบาย ประชาชนนิยมที่อาศัยรายได้สาธารณะเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายประชาชน ไม่ว่าจะเป็นการ ลดหรือยกเว้นภาษีเฉพาะรายในรูปแบบต่าง ๆ หรือรายจ่ายแผ่นดินที่เป็นภาษี (Tax Expenditure) รัฐสภาจึงไม่สามารถมองเห็นภาพรวมของระบบงบประมาณได้อย่างแท้จริง ขาดความสอดคล้อง ระหว่างงบประมาณรายจ่ายและงบประมาณรายรับ อันอาจทำให้มีแผนงานของนโยบายมีความ ซ้ำซ้อนกันและไม่มีประสิทธิภาพ ส่งผลต่อสถานะและเสถียรภาพทางการคลังของประเทศ

ในบางประเทศมีระบบงบประมาณที่มีทั้งภาครายรับและภาครายจ่าย รวมอยู่ในเอกสารงบประมาณประจำปี ที่เรียกว่า งบประมาณแบบสองขา (Comprehensive Budget) หรือ งบประมาณรายจ่ายแบบครบถ้วนสมบูรณ์ เป็นการจัดทำงบประมาณให้ครอบคลุมทั้ง รายรับและรายจ่ายเพื่อขอความเห็นชอบจากรัฐสภาในคราวเดียวกัน กล่าวคือ งบประมาณแบบสอง ขาเป็นรูปแบบการเสนอของงบประมาณของฝ่ายบริหาร โดยต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา อันประกอบด้วยพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. . . . ควบคู่กับ พระราชบัญญัติงบประมาณรายรับประจำปีงบประมาณ พ.ศ. . . . ซึ่งจะทำให้รัฐสภามีอำนาจ พิจารณางบประมาณภาครายรับ กล่าวคือ พิจารณาทบทวนภาษี และการก่อหนี้สาธารณะ ไปพร้อม กับการพิจารณารายจ่ายประจำปี อันจะทำให้เห็นนโยบายภาษีอากร และนโยบายหนี้สาธารณะ ในแต่ละ

<sup>12</sup> เฉลิมชัย วสีนนท์, “งบประมาณสองขา – งบประมาณขาเดียว,” สืบค้นเมื่อวันที่ 9 ตุลาคม 2558, <http://www.naewna.com/politic/columnist/16023>.

<sup>13</sup> ปรีชา สุวรรณทัต, “จากหนึ่งร้อยปีของระบบงบประมาณรายจ่ายแบบครบถ้วน มาสู่ งบประมาณแบบขาเดียว,” สืบค้นเมื่อวันที่ 9 ตุลาคม 2558, <http://www.naewna.com/politic/columnist/14525>.



ปีมีความสอดคล้องกับงบประมาณรายจ่าย ต่างจากการจัดทำระบบงบประมาณของประเทศไทยในปัจจุบันซึ่งจัดทำในรูปแบบของงบประมาณแบบขาดดุล ดั่งปรากฏในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 8 ที่กำหนดให้ฝ่ายบริหารต้องนำเสนอประมาณการรายรับต่อรัฐสภา ในลักษณะของเอกสารประกอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อฝ่ายนิติบัญญัติ ไม่ได้มีสถานะเป็นร่างพระราชบัญญัติเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาอนุมัติแต่ประการใด ต่างจากระบบงบประมาณสองขาที่ฝ่ายบริหารจะต้องเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีไปพร้อม กับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายรับประจำปีงบประมาณที่จะระบุถึงรายรับของรัฐบาลว่าจะมาจากแหล่งใดบ้าง มาจากเงินกู้หรือมาจากการเก็บภาษีชนิดใด อัตราเท่าใด โครงการหรือนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาลจะใช้จ่ายเงินจากแหล่งใด หน่วยงานใดจะเป็นผู้ใช้งบประมาณ เป็นต้น ในขณะที่พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะระบุถึงนโยบายงบประมาณ โครงสร้างงบประมาณ ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรืออาจจะระบุถึงโครงการหรือนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาลจะใช้จ่ายเงินจากแหล่งใด<sup>14</sup> หน่วยงานใดจะเป็นผู้ใช้งบประมาณ โดยพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับจะต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา ส่งผลต่อการรับรู้ของภาคประชาชนถึงภาระรายจ่ายและแนวทางการจัดเก็บรายได้ของภาครัฐในอนาคต

ในระบบงบประมาณสองขา รัฐบาลจะต้องเสนอรายงานเศรษฐกิจ กรอบนโยบายการคลัง งบประมาณรายจ่าย ซึ่งประกอบด้วยรายได้เงินกู้ที่คาดว่าจะดำเนินการในปีงบประมาณ พร้อมทั้งเสนองบประมาณรายจ่ายจำแนกตามส่วนราชการ แผนงาน โครงการ ตามที่กฎหมายวิธีการงบประมาณกำหนด มีการแบ่งประเภทภาษีและรายได้จากแหล่งรายได้อื่น ๆ ระหว่างรัฐและองค์กร กำหนดให้มีการจัดระบบงบประมาณในเชิงพื้นที่ควบคู่ไปกับงบประมาณฐานหน่วยงาน และแผนงาน กำหนดให้การจัดทำงบประมาณยึดหลักการงบประมาณแบบมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งนี้ เพื่อควบคุมให้รัฐบาลใช้จ่ายเงินแผ่นดินโดยผ่านระบบงบประมาณเป็นหลักและให้มีรายจ่ายนอกงบประมาณจำนวนน้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ไม่ว่าจะเป็นการใช้จ่ายผ่านการกู้เงินจาก

<sup>14</sup> ในปัจจุบัน พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ยังมีได้กำหนดให้จัดทำงบประมาณโดยระบุถึงรายละเอียดดังกล่าว จึงปรากฏในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีก็แต่เพียงแผนงาน วงเงิน และหน่วยงานเป็นผู้ใช้งบประมาณเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ได้มีการรับรองหลักการพื้นฐานในทางการคลังไว้หลายประการในมาตรา 167 วรรคสาม เป็นแนวคิดในการปฏิรูประบบกฎหมายการคลังและงบประมาณของประเทศ ได้มีการนำนโยบายงบประมาณ โครงสร้างงบประมาณ และยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี ไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณด้วย (โปรดดู ร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. . . . ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้ว เรื่องเสร็จที่ 291/2557 ประกอบกับร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. . . . ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้ว เรื่องเสร็จที่ 292/2557)

ต่างประเทศ การลดหย่อน การยกเว้นภาษีหรือการสร้างภาระผูกพันนอกกรอบวงเงิน งบประมาณ ซึ่งจะส่งเสริมให้การใช้จ่ายเงินแผ่นดินมีความรับผิดชอบ และมีวินัยทางการคลังมากยิ่งขึ้น<sup>15</sup>

ตัวอย่างประเทศที่ใช้ระบบงบประมาณสองขา ได้แก่

### (1) ประเทศอังกฤษ

ในประเทศอังกฤษถึงแม้ว่าจะไม่ได้กำหนดกฎเกณฑ์ดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรในการกำหนดอำนาจในการงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ แต่โดยธรรมเนียมปฏิบัติอันเป็นกฎหมายจารีตประเพณีของอังกฤษ รัฐสภาเป็นองค์กรเดียวที่มีอำนาจควบคุมการคลังและงบประมาณของแผ่นดิน โดยรัฐบาลจะจ่ายเงินแผ่นดิน หรือจะเรียกเก็บภาษีจากประชาชนไม่ได้ หากไม่ได้รับการอนุมัติจากรัฐสภา ปรากฏจากการที่รัฐสภาได้มีการตรากฎหมายหลายฉบับเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับวิธีการงบประมาณ<sup>16</sup> รวมถึงอำนาจในการใช้จ่ายและจัดเก็บรายได้แผ่นดินโดยสงวนอำนาจเหล่านี้ไว้กับสภา ซึ่งเป็นการพัฒนาไปพร้อมกับการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตย<sup>17</sup> กษัตริย์จะต้องได้รับความยินยอมจากรัฐสภาจึงจะสามารถเก็บภาษีเพื่อนำมาใช้จ่ายในการบริหารประเทศได้ ดังปรากฏจากหลักการสำคัญในเอกสารแมกนาคาร์ตา (Magna Carta) ค.ศ. 1215 มาตรา 61 ที่บัญญัติว่า “กษัตริย์จะจัดเก็บภาษีได้ก็แต่โดยได้รับความยินยอมจากสภาประชาชนเท่านั้น” เป็นเอกสารสำคัญในกำหนดขอบเขตอำนาจของกษัตริย์<sup>18</sup> ในปัจจุบันความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้ยังคงเป็นหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ เพียงแต่เปลี่ยนจากอำนาจหน้าที่ของกษัตริย์มาเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐบาล เป็นการกำหนดให้รัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำประมาณการรายจ่ายและจำนวนภาษีที่จะจัดเก็บ โดยมีหลักการทั่วไปทางการคลังและงบประมาณดังต่อไปนี้<sup>19</sup>

- 1) ข้อเสนอเกี่ยวกับการเงินของรัฐจะต้องถูกเสนอมาจากคณะรัฐมนตรี
- 2) ข้อเสนอเกี่ยวกับการเงินของรัฐจะต้องได้รับการพิจารณาอนุมัติจากสภาสามัญ
- 3) การเก็บภาษี หรือการใช้จ่ายเงินแผ่นดินต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ

โดยรัฐสภา และ

<sup>15</sup> เอกสารประกอบรายการ ร้อยเรื่องเมืองไทย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ออกอากาศ วันที่ 1 มีนาคม 2558.

<sup>16</sup> นิพนธ์ โลหกุลวิช, “หลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติเริ่มกำหนดรายจ่ายแผ่นดิน,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539), น.11.

<sup>17</sup> นางลักษณ์ สุทธิวัฒน์พันธ์, การงบประมาณ หลักทฤษฎีและแนววิเคราะห์เชิงปฏิบัติ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สุภาพใจ, 2544), น.209.

<sup>18</sup> อีร์ฟัทน์ พิเชฐวงศ์, อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 9, น.53.

<sup>19</sup> May Erskine, Erskine May's Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament, 19<sup>th</sup> ed. (London : Butterworths, 1976), p.695. ใน นิพนธ์ โลหกุลวิช, อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 16, น.14 - 15.

4) สภาพขุนนางไม่สามารถแปรญัตติร่างพระราชบัญญัติการเงิน ทำได้เพียงให้คำรับรองหรือไม่รับรองเท่านั้น

รัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษมีความแตกต่างจากรัฐธรรมนูญของหลาย ๆ ประเทศ เนื่องจากมิได้มีการบัญญัติรัฐธรรมนูญไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ดังนั้น แนวทางปฏิบัติต่าง ๆ จึงถูกนำไปบัญญัติไว้ในเอกสารทางกฎหมายต่าง ๆ (legal documents) มีการบัญญัติหลักการควบคุมงบประมาณโดยรัฐสภา (the principle parliamentary “control of purse”) ไว้ในกฎหมาย ซึ่งประกอบด้วยหลักการในประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้<sup>20</sup>

1) อำนาจที่ได้รับมอบหมายตามกฎหมายในการจัดเก็บภาษีและการใช้จ่ายงบประมาณ (statutory authority – of taxation and expenditure of public funds)

2) หลักเกณฑ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ ของแต่ละกระทรวง ซึ่งได้รับการอนุมัติโดยรัฐสภา (Propriety and regularity – approval by parliament – of departmental activities)

3) การมอบอำนาจให้กระทรวงการคลังทำการอนุมัติรายจ่ายของแต่ละกระทรวง อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจดังกล่าวยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐสภา

กระบวนการด้านการคลัง (financial procedures) ของประเทศอังกฤษสะท้อนให้เห็นถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับขั้นตอนของกระบวนการงบประมาณของอังกฤษ โดยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับรายได้สาธารณะในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการงบประมาณ กระบวนการดังกล่าวสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ขั้นตอนที่มีความเชื่อมโยงกัน ดังนี้<sup>21</sup>

ขั้นตอนแรก คือ กระบวนการงบประมาณ (budget cycle) ที่เกี่ยวกับการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการคลัง (financial details) การบริหารจัดการเศรษฐกิจ (the management of the economic) อำนาจในการจัดเก็บภาษีอากร (the authorization of taxation) การกำหนดรายละเอียดดังกล่าวจะส่งผลต่อการกำหนดเนื้อหาในพระราชบัญญัติการคลัง (financial bill) ซึ่งในพระราชบัญญัติดังกล่าวก็เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงนโยบายทางภาษีและการจัดการระบบภาษีซึ่งเกี่ยวข้องกับกระบวนการงบประมาณในด้านรายรับ

ขั้นตอนที่สอง คือ การประมาณการงบประมาณ (estimates) จะมีผลต่ออำนาจในการใช้จ่ายเงินงบประมาณ โดยกรอบการใช้จ่ายเงินของงบประมาณ (the spending framework) ถูกกำหนดไว้ในกรอบด้านการงบประมาณและการคลัง (the fiscal framework) ร่วมกับกฎเกณฑ์ทางงบประมาณและการคลัง (fiscal rule) ซึ่งได้รับอนุมัติโดยรัฐบาลซึ่งเป็นผู้กำหนดงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด

ขั้นตอนที่สาม คือ กระบวนการจัดทำรายงานเพื่อเสนอข้อมูลต่อรัฐสภาและสาธารณชน เพื่อให้ทราบถึงรายละเอียดการใช้จ่ายเงินงบประมาณซึ่งเป็นเงินสาธารณะ (public money) และเพื่อให้ทราบว่ารายจ่ายเงินงบประมาณนั้นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ เพียงใด

<sup>20</sup> สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, การศึกษากฎหมายเกี่ยวกับมาตรฐานกลางทางการเงินการคลังและการงบประมาณ, น.130-131.

<sup>21</sup> เติ้งอ่าง, น.133 - 140.

ในส่วนพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีของประเทศอังกฤษนั้น รูปแบบของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวที่ถือเป็นธรรมเนียมปฏิบัติเรื่อยมา คือ ในการเสนอขออนุมัติงบประมาณแผ่นดินประจำปี กระทรวงการคลังจะเป็นผู้จัดทำงบประมาณเสนอให้คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ โดยการพิจารณาให้ความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจะกระทำผ่านทางอนุกรรมาธิการ (a subcommittee) และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะเป็นผู้เสนอร่างงบประมาณขออนุมัติการจัดหารายได้และการกู้เงินมาใช้จ่ายพร้อมกับการขออนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อรัฐสภา เนื่องจากต้องการให้รัฐสภาในฐานะตัวแทนของประชาชนทำหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล ซึ่งวิธีการควบคุมที่ได้ผลดีที่สุด คือ การควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน เป็นการยอมรับหลักการรายได้ต้องมีลักษณะทั่วไปที่กำหนดให้ต้องนำรายได้และรายจ่ายทั้งหมดมารวมอยู่ในงบประมาณ แม้จะมีได้นำหลักการดังกล่าวมาบัญญัติไว้ในกฎหมาย แต่ก็ได้ให้การยอมรับและปฏิบัติตามหลักการดังกล่าว<sup>22</sup> โดยในวันแถลงงบประมาณรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะต้องเสนองบประมาณอันประกอบด้วยประมาณการด้านรายจ่าย ข้อเสนอเกี่ยวกับภาษีอากร การกู้เงินมาใช้จ่าย แผนการระยะยาว และเอกสารประกอบการเสนองบประมาณอื่น ๆ เพื่อให้สภาพิจารณารายได้

เอกสารงบประมาณของประเทศอังกฤษประกอบด้วย<sup>23</sup>

1. รายงานการคลังและรายงานงบประมาณ (Financial Statement And Budget Report – The FSBR หรือ “Red Book”) ซึ่งถือเป็นเอกสารที่สำคัญที่สุด มี 6 ส่วน คือ
  - Chapter 1 แสดงภาพรวมของ “งบประมาณ”
  - Chapter 2 แสดงแผนการและนโยบายทางการเงินและการคลังในรอบครึ่งปีของรัฐบาล (MTFS)
  - Chapter 3 พยากรณ์ทางเศรษฐกิจสำหรับปีปัจจุบันและอีกสองปีข้างหน้า เนื่องจากงบประมาณนั้นจะแสดงถึงแผนการใช้จ่ายเงินในรอบ 5 ปี (ระยะหลัง ๆ อาจกำหนดช่วงเวลา 3 ปี เนื่องจากรัฐบาลให้ความสนใจกับการทำแผนการระยะยาวน้อยลง)
  - Chapter 4 แสดงการวิเคราะห์ทางการคลังเกี่ยวกับความต้องการทางการเงินในโครงการต่าง ๆ ของภาครัฐ (PSBR)
  - Chapter 5 โครงร่างเกี่ยวกับการภาษีและเบี้ยประกันแห่งชาติ (Nation Insurance Measures)
  - Chapter 6 การจัดสรรรายจ่ายสาธารณะ
2. เอกสารเกี่ยวกับรายละเอียดของมาตรการงบประมาณ (Press Notices)
3. เอกสารอื่น ๆ (Other Publications) เช่น เอกสารที่แสดงถึงนโยบายในเรื่องต่าง ๆ ของรัฐบาล (White Paper or Green Paper)

<sup>22</sup> เห่งอ้าง, น.131.

<sup>23</sup> ขวลิท ศรีโฉมงาม, “ข้อจำกัดทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมงบประมาณแผ่นดินของรัฐสภา,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541), น.14 – 24.

4. รายละเอียดเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลกลาง (Supply Estimates) ที่เสนอต่อรัฐสภา

5. รายละเอียดเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายของหน่วยงานภาครัฐ (Departmental Reports and Statistical Supplement) ประกอบด้วย รายละเอียดของงบประมาณรายจ่าย เป้าหมาย วัตถุประสงค์ รวมถึงผลงานของหน่วยงานภาครัฐ รายงานนี้จะเสนอในเดือนมีนาคม ซึ่งจะให้ข้อมูลเพิ่มเติมจากรายงานงบประมาณที่เสนอในเดือนพฤศจิกายน (Autumn Statement)

6. รายละเอียดเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่าย (Public Expenditure) พยากรณ์ทางเศรษฐกิจ (Summer Economic Forecast) และการขึ้นภาษีบางรายการทันที (Tax Ready Reckoner) ซึ่งจะช่วยให้อัตราส่วนมองเห็นภาพรวมภาษีและค่าใช้จ่ายสำหรับปีงบประมาณหน้า โดยข้อมูลเหล่านี้จะถูกเสนอในรายงานงบประมาณที่เสนอในเดือนพฤศจิกายน (Autumn Statement)

การพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณแผ่นดินโดยรัฐสภาของประเทศอังกฤษ แบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอนที่สำคัญได้แก่ การพิจารณาอนุมัติในชั้นของสภาสามัญหรือ สภาผู้แทนราษฎร และการพิจารณาอนุมัติในชั้นสภาขุนนาง หรือสภาสูง

#### 1) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณแผ่นดินโดยสภาสามัญ

ในการใช้อำนาจพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณแผ่นดินโดยรัฐสภาของประเทศอังกฤษนั้น เริ่มต้นด้วยการที่รัฐบาลจะเป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณแผ่นดินหรือบัญชีงบประมาณรายจ่ายแผ่นดินต่อสภาสามัญ โดยนายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้เสนอกำหนดวันประชุมสภาสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณแผ่นดิน และเมื่อถึงวันเปิดประชุมสภาสามัญก็จะมีกรกล่าวสุนทรพจน์เปิดสภาสามัญที่เรียกว่า “The Queen’s Speech” เป็นสัญลักษณ์ของการที่กษัตริย์จะต้องขอเงินงบประมาณต่อรัฐสภา หลังจากนั้น ที่ประชุมสภาสามัญจะแปรสภาพเป็นคณะกรรมการเต็มสภา (Committee of the Whole House) เพื่อพิจารณางบประมาณแผ่นดินของรัฐบาล<sup>24</sup>

การพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณแผ่นดินโดยสภาสามัญ จะแบ่งออกเป็น 3 วาระ ดังนี้<sup>25</sup>

#### 1.1) การพิจารณาของสภาสามัญวาระที่หนึ่ง

การพิจารณาในวาระที่หนึ่งจะยังไม่มีมติใด ๆ เป็นเพียงการนำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณมาแถลงในที่ประชุมทราบ เป็นหน้าที่ของเลขาธิการรัฐสภาที่จะนำร่างพระราชบัญญัตินั้นมาแถลงอย่างเป็นทางการต่อที่ประชุมสภาสามัญทราบโดยไม่มีมติหรือลงมติ เมื่อแถลงการณ์เสร็จแล้ว ร่างพระราชบัญญัติจะถูกตีพิมพ์และส่งสำเนาไปยังสมาชิกสภาและกำหนดวันที่จะพิจารณาในวาระที่สอง การแถลงร่างพระราชบัญญัตินี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ

<sup>24</sup> อีร์ฟตันน์ พิเชฐวงศ์, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 9*, น.64.

<sup>25</sup> ประสสิน โสภณบุญ, *วิธีและวงจรงบประมาณแผ่นดินเปรียบเทียบ (ระหว่างประเทศไทย อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา)* (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์เวอร์สทิลิตี้, 2527), น.37 - 38.



กระตุ้นความสนใจของผู้ที่เกี่ยวข้อง<sup>26</sup> ซึ่งกระบวนการดังกล่าวจะใช้ระยะเวลาประมาณ 2 – 3 สัปดาห์ ก่อนที่จะเข้าสู่การดำเนินการของสภาสามัญในวาระที่สอง

### 1.2) การพิจารณาของสภาสามัญวาระที่สอง

การพิจารณาในวาระที่สองเป็นการพิจารณาขั้นรับหลักการและชั้นกรรมาธิการ ซึ่งจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันทำการ (Siting days) นับแต่วันที่การอภิปรายจบลง<sup>27</sup> สาระสำคัญของวาระนี้ คือ เมื่อสภาลงมติรับหลักการเรียบร้อยแล้ว ที่ประชุมสภาสามัญจะกลายเป็นคณะกรรมการเต็มสภาเพื่อทำหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณของรัฐบาล โดยแบ่งเป็น 2 คณะ คือ คณะกรรมาธิการรายจ่าย และคณะกรรมการรายได้ ทำหน้าที่ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยรายละเอียด<sup>28</sup> เมื่อเข้าสู่กระบวนการขั้นตอนในวาระนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะเป็นผู้เสนองบประมาณที่มีลักษณะรวมยอด (Unified Budget) และแถลงรายละเอียดต่าง ๆ เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายแผ่นดินนั้นด้วยตนเองต่อรัฐสภา ซึ่งโดยปกติค่าแถลงงบประมาณจะประกอบด้วย 3 ส่วน คือ การคาดการณ์สถานการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศ แผนการใช้จ่ายเงินและประโยชน์จะได้รับ และมาตรการในการหาเงินมาใช้จ่ายตามแผน<sup>29</sup> เมื่อการนำเสนอแถลงการณ์เกี่ยวกับงบประมาณ (Budget Speech) โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจบลง ข้อเสนอเกี่ยวกับการทบทวนภาษีบางรายการจะมีผลชั่วคราวโดยทันที (Amendment of the Law Resolution) ตามที่รัฐบาลเสนอโดยไม่มีการอภิปรายหรือแก้ไขประการใด อย่างไรก็ตาม หากไม่ได้รับการลงมติภายใน 10 วัน ก็ถือว่าตกไป ส่วนภาษีอื่น ๆ จะดำเนินการไปตามปกติ และร่างพระราชบัญญัติงบประมาณจะได้รับการพิมพ์แจกจ่ายสมาชิกต่อไป<sup>30</sup>

เมื่อสภาสามัญได้ลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายแผ่นดินแล้ว จะเข้าสู่การพิจารณาในชั้นของกรรมาธิการเพื่อพิจารณางบประมาณรายจ่ายของหน่วยงานต่าง ๆ โดยที่ประชุมสภาสามัญจะแปรสภาพเป็นคณะกรรมการเต็มสภา (Committee of the Whole House) ซึ่งประกอบไปด้วยสมาชิกสภาทุกคนเป็นกรรมาธิการ ทำหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณแผ่นดินของรัฐบาล โดยแบ่งเป็น 2 ขั้นตอน ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมาธิการเต็มสภาจึงมีชื่อเรียกตามขั้นตอนดังกล่าว ได้แก่ คณะกรรมาธิการรายจ่าย (Committee of Supply) และคณะกรรมการรายได้ (Committee of Ways and Means) โดยมีกระบวนการพิจารณา ดังต่อไปนี้<sup>31</sup>

#### 1.2.1) การพิจารณาในชั้นของคณะกรรมการรายจ่าย

<sup>26</sup> คณิน บุญสุวรรณ, รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สุภาพใจ, 2540), น.114.

<sup>27</sup> ขวลิต ศรีโฉมงาม, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 23*, น.18.

<sup>28</sup> จักรวดี อนุโยธา, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 11*, น.95 - 98.

<sup>29</sup> อรรถ ธรรมโน, *ความรู้ทั่วไปทางการคลัง*, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์บริษัทพิพิธจำกัด, 2518), น.55.

<sup>30</sup> จักรวดี อนุโยธา, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 11*, น.95 - 96.

<sup>31</sup> ประสสิน โสภณบุญ, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 25*, น.36 - 38.

คณะกรรมการการกระจายจะทำหน้าที่พิจารณาประมาณการกระจายและลงมติกำหนดจำนวนเงินรายจ่ายประจำปี โดยในฐานะที่สภาสามัญเป็นผู้ดูแลเงินภาษีของประชาชน จึงสามารถขอตัดทอนรายการเพื่อปรับลดงบประมาณรายจ่ายได้ ในขั้นนี้กรรมการแต่ละคนสามารถขอแปรญัตติตัดทอนรายการ หรือลดระดับเพดานเงินได้ตามความเหมาะสม ทั้งนี้เพื่อให้สภาสามัญสามารถดูแลเงินภาษีของประชาชนมิให้รัฐบาลนำไปใช้จ่ายอย่างฟุ่มเฟือยจนเกินไป และเป็นโอกาสให้สมาชิกสภาสามัญได้อภิปราย ชักถาม หรือคัดค้านนโยบายของรัฐบาล อย่างไรก็ตาม กรรมการการกระจายไม่มีอำนาจในการพิจารณาเพิ่มเติมงบประมาณ หากมีความต้องการเพิ่มวงเงินงบประมาณในโครงการใด ก็จะต้องส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นกลับไปให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังใหม่ ถ้ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเห็นสมควรก็จะจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (Supplementary) ได้

#### 1.2.2) การพิจารณาในชั้นของคณะกรรมการรายได้

เมื่อคณะกรรมการการกระจายลงมติในประมาณการรายจ่ายเสร็จแล้ว ก็จะทราบถึงจำนวนเงินรายจ่ายประจำปีว่าเป็นจำนวนเท่าใด ประมาณการรายจ่ายจะกลับเข้าสู่สภาอีกครั้ง และจะส่งร่างนี้ให้คณะกรรมการรายได้พิจารณาต่อไป จากนั้นคณะกรรมการรายได้ก็จะพิจารณารายละเอียดของโครงการต่าง ๆ และรับรองรายจ่ายที่จำเป็น รวมทั้งพิจารณาแหล่งที่มาของรายได้ว่าควรจะมาจากรายได้จากแหล่งใดบ้าง ระบบภาษีอากรควรเป็นอย่างไร ควรมีการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีหรือไม่ จากนั้นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะเป็นผู้แถลงและเสนองบประมาณรายจ่ายที่คณะกรรมการการกระจายได้ลงมติอนุมัติแล้ว โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะต้องทำหน้าที่ชี้แจงให้คณะกรรมการรายได้ทราบวิธีการหารายได้ให้เพียงพอ กับรายจ่ายที่คณะกรรมการการกระจายได้ลงมติอนุมัติไว้ โดยชี้แจงว่าจะเก็บภาษีอากรในปีปัจจุบันอย่างไร อัตราภาษีที่จะเก็บ ประมาณการรายได้ ในกรณีที่คาดว่าจะมีเงินรายได้เหลือจ่ายจะต้องแถลงว่าจะทำอย่างไรกับเงินที่เหลือจ่ายนั้น เช่น จะยกเลิกหรือลดหย่อนภาษีอากรบางประเภท เพื่อเก็บเงินจากราษฎรให้พอดีกับรายจ่าย หรือเก็บภาษีอากรไปตามเดิมแต่เอาเงินที่คาดว่าจะเหลือจ่ายนั้นไปใช้ในการชำระหนี้สาธารณะ แต่ในกรณีที่คาดว่าจะไม่เพียงพอ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะต้องแถลงว่าจะเก็บภาษีอากรเพิ่มเติมในประเภทใด อัตราภาษี รวมเป็นจำนวนเท่าไร หรืออาจจะก่อหนี้สาธารณะ โดยการดำเนินการกู้เงิน หรือดำเนินการทั้ง 2 ประการเพื่อหารายรับให้สมดุลกับรายจ่ายของประเทศ<sup>32</sup> เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ชี้แจงคณะกรรมการรายได้ทราบแล้ว คณะกรรมการรายได้ มีหน้าที่พิจารณาเพื่อลงมติใน 2 เรื่อง ดังนี้<sup>33</sup>

##### 1.2.2.1) มติเรื่องการเก็บภาษีอากร

คณะกรรมการการรายได้จะพิจารณาและลงมติให้แก้ไข และจัดเก็บภาษีอากรใหม่ รวมทั้งการหารายได้ทางอื่นเพื่อส่งเงินเข้างบประมาณแผ่นดิน

<sup>32</sup> จินตมัย อมาตยกุล, คำบรรยายชั้นปริญญาตรีวิชาการคลัง, (พระนคร: โรงพิมพ์อักษรประเสริฐ, 2494), น.231.

<sup>33</sup> นิพนธ์ โลหกุลวิช, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 16, น.19 – 20.

(Consolidated Fund) ให้มีจำนวนเพียงพอกับการใช้จ่ายตามงบประมาณได้<sup>34</sup> มติดังกล่าวทำให้เกิดร่างพระราชบัญญัติการคลังประจำปี (Finance Bill)

#### 1.2.2.2) มติให้นำเงินรายได้ไปใช้จ่ายได้

นอกจากมติในเรื่องภาษีอากร คณะกรรมาธิการรายได้ยังมีหน้าที่ในการลงมติให้รัฐบาลสามารถนำรายได้ไปใช้จ่ายตามรายการต่าง ๆ ตามที่คณะกรรมาธิการรายได้พิจารณาอนุมัติไปแล้วเพื่อเป็นแนวทางให้รัฐบาลสามารถดำเนินการไปได้ตามโครงการที่เสนอไว้ในงบประมาณ<sup>35</sup> การลงมติเช่นนี้จะเป็นการกระทำเป็นรายการ ๆ ไป และก่อนที่จะลงมติก็อาจมีการอภิปรายเรื่องจำนวนเงินที่อนุมัติให้เอาไปจ่าย ซึ่งสมาชิกสภาสามัญไม่สามารถแปรญัตติเพื่อเสนอให้จ่ายเงินตามรายการเป็นจำนวนเพิ่มสูงกว่าที่คณะกรรมาธิการรายได้ลงมติไว้แล้ว เพราะเท่ากับเป็นการเสนอให้ตั้งรายจ่ายเพิ่มมากขึ้น ซึ่งต้องห้ามตามข้อบังคับการประชุมปี ค.ศ. 1713 แต่ในกรณีการแปรญัตติเพื่อเสนอปรับลดจำนวนเงินที่จะนำไปใช้จ่ายตามรายการต่าง ๆ ให้ต่ำกว่าจำนวนที่คณะกรรมาธิการรายได้อนุมัติไว้นั้นสามารถกระทำได้<sup>36</sup> มติดังกล่าวจะทำให้เกิดร่างพระราชบัญญัติการอนุญาตจ่ายเงินประจำปี (Supply and Appropriation Bill)

การพิจารณาในวาระที่สองนี้มีความสำคัญเป็นอย่างมาก เนื่องจากเป็นการลงมติว่าจะรับหลักการหรือไม่ ถ้าสภาสามัญไม่รับหลักการย่อมหมายถึงคณะรัฐมนตรีไม่ได้รับความไว้วางใจ คณะรัฐมนตรีก็ต้องแสดงความรับผิดชอบร่วมกัน (Collective Responsibility) ด้วยการลาออกหรือทูลเกล้าฯ ให้ทรงยุบสภา การอภิปรายส่วนใหญ่ของสมาชิกสภาสามัญจะไม่ค่อยอภิปรายเรื่องจำนวนเงินที่ขออนุมัติ แต่มักจะอภิปรายเกี่ยวกับนโยบายหรือโครงการของกระทรวง ทบวง กรมที่ขอตั้งงบประมาณมา เนื่องจากระยะเวลาที่กำหนดให้พิจารณางบประมาณมีน้อยมาก คือ เพียง 1 เดือน เท่านั้น แม้ว่าสภาสามัญจะพิจารณารายละเอียดไม่หมดก็ต้องลงมติเพื่อให้ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณแผ่นดินประกาศใช้ได้ทันวันเริ่มปีงบประมาณ ซึ่งสภาถือว่าเป็นความรับผิดชอบในการที่จะต้องรีบพิจารณาให้ประเทศมีเงินใช้บริหารประเทศ ดังนั้น สภาจึงได้มีการกำหนดข้อบังคับในการปิดอภิปรายไว้ในระเบียบวาระการประชุม<sup>37</sup> และในการอภิปรายนี้ ประธานสภา (Speaker) มักจะใช้ข้อกำหนดนี้ควบคุมการอภิปรายอย่างเด็ดขาด โดยการจำกัดเวลาการอภิปรายซึ่งกำหนดไว้ล่วงหน้าก่อนเปิดการอภิปราย และเมื่อครบกำหนดแล้วแม้การอภิปรายยังไม่สิ้นสุดก็ต้องลงมติปิดการอภิปรายทันที<sup>38</sup>

เมื่อคณะกรรมาธิการรายได้พิจารณาและลงมติเสร็จแล้วก็จะส่งร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาแล้วกลับไปให้สภาสามัญพิจารณาเป็นครั้งสุดท้ายในวาระที่สาม

<sup>34</sup> จินตมัย อมาตยกุล, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 32*, น.231.

<sup>35</sup> *เพ็งอ้าง*.

<sup>36</sup> อีร์ฟัฒน์ พิเชฐวงศ์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 9*, น.68.

<sup>37</sup> อนันต์ เกตุวงศ์, *แนวคำบรรยายวิชาการระบบการปกครองแบบรัฐสภาของประเทศไทย*, (พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2514), น.66 - 67.

<sup>38</sup> อีร์ฟัฒน์ พิเชฐวงศ์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 9*, น.68.

### 1.3) การพิจารณาของสภาสามัญวาระที่สาม

การพิจารณาในวาระที่สามเป็นการพิจารณาให้ความเห็นชอบ โดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ หลังจากที่ได้ให้ความเห็นชอบแล้ว ก็จะส่งให้ สภาขุนนางพิจารณาต่อไป

### 2) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณแผ่นดินโดยสภาขุนนาง

สภาขุนนางจะต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 30 วัน หากสภาขุนนาง เห็นด้วยก็จะนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายให้พระมหากษัตริย์ลงพระปรมาภิไธย แต่หากมีการคัดค้านหรือ แก้ไขโดยสภาสามัญไม่ยอมรับ แต่ละสภาจะต้องตั้งคณะกรรมการร่วมกันพิจารณาใหม่ และหากยัง ตกลงกันไม่ได้ พระราชบัญญัติรัฐสภา (Parliament Act ค.ศ. 1911) กำหนดให้ร่างพระราชบัญญัติที่ เกี่ยวกับการเงินของประเทศ (Money Bill) ที่สภาสามัญอนุมัติแล้วนั้น ถ้าสภาขุนนางไม่อนุมัติภายใน ระยะเวลา 1 เดือน สภาสามัญสามารถนำทูลเกล้าฯ ถวายให้พระมหากษัตริย์ลงพระปรมาภิไธยและ ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ แม้สภาขุนนางจะยังไม่อนุมัติก็ตาม<sup>39</sup> อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติสภาขุน นางมักจะใช้เวลาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบเพียงวันเดียวและประกาศใช้ บังคับในราชกิจจานุเบกษาต่อไป<sup>40</sup>

### (2) ประเทศฝรั่งเศส

ระบบงบประมาณสองขาของประเทศฝรั่งเศสมีการบัญญัติชัดเจนไว้เป็น ลายลักษณ์อักษรในรัฐธรรมนูญและรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ โดยหลักแล้วการจัดเก็บภาษีหรือ การจ่ายเงินแผ่นดินเป็นอำนาจของรัฐสภาซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการคลังและงบประมาณ ของแผ่นดิน รัฐบาลจะจ่ายเงินแผ่นดินหรือจะเรียกเก็บภาษีจากประชาชนไม่ได้หากไม่ได้รับการอนุมัติ จากรัฐสภา อันเป็นผลมาจากการปฏิวัติครั้งใหญ่ในปี ค.ศ. 1789 เปลี่ยนแปลงการในระบอบ สมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นระบอบประชาธิปไตย เหตุสำคัญประการหนึ่งของการปฏิวัติมาจากการ หาทางแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจการคลังของประเทศ เนื่องจากมีการเก็บภาษีเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมากโดย พระเจ้าหลุยส์ที่ 16 จนทำให้ประชาชนไม่อาจทนอยู่ในสภาวะดังกล่าวได้ เกิดการลุกฮือรวมตัวกันเป็น สภาฐานันดรที่สามและได้เปลี่ยนชื่อเป็นสภาแห่งชาติได้มีการลงมติว่า “การจัดเก็บภาษีใด ๆ จะต้อง ได้รับความเห็นชอบจากสภาแห่งชาติก่อน” เป็นการยึดอำนาจทางการเงินการคลังและงบประมาณมา เป็นของสภาแห่งชาติ ในปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 ที่มีผลบังคับใช้ใน ปัจจุบัน มาตรา 34 บัญญัติว่า “เรื่องเกี่ยวกับการคลัง การกำหนดทรัพยากรรวมถึงการประเมิน จัดเก็บภาษี การออกใช้เงินตรา รัฐบัญญัติเกี่ยวกับงบประมาณ การกำหนดรายได้และค่าใช้จ่ายของรัฐ ตามเงื่อนไขและภายใต้หลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ . . .” และรัฐบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 2001-692 ลงวันที่ 1 สิงหาคม ค.ศ. 2001 ว่าด้วยกฎหมายการเงินการ

<sup>39</sup> Richard Kelly, “The Parliament Acts,” Parliament & Constitution Centre, House of commons library, p.3 - 4 (February 2014).

<sup>40</sup> ประสสิน โสภณบุญ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 25*, น.37 - 38.

คลัง (LOI organique no 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF)) เป็นการกำหนดกรอบในการดำเนินงานของรัฐ ลักษณะ จำนวนเงิน และการกำหนดการ แจกจ่ายรายนับและภาระรายจ่ายของรัฐ ตลอดจนดุลยภาพทางงบประมาณและการเงินการคลังอัน เป็นผลมาจากการดำเนินงานนั้น โดยรูปแบบงบประมาณของประเทศฝรั่งเศสปรากฏในรัฐบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเงินการคลังฯ มาตรา 2 - 6 และ มาตรา 34<sup>41</sup>

มาตรา 6 บัญญัติว่า “รายรับและรายจ่ายทางงบประมาณของรัฐ จะแสดงอยู่ในงบประมาณในรูปของรายได้และค่าใช้จ่าย

งบประมาณ แสดงให้เห็นถึงองค์รวมของรายได้และค่าใช้จ่ายทาง งบประมาณของรัฐสำหรับระยะเวลาหนึ่งปีซึ่งประกอบด้วยจำนวนรายได้รวมโดยไม่ต้องมีการหักลบ ระหว่างรายได้และค่าใช้จ่าย

องค์รวมของรายได้เป็นเครื่องประกันการดำเนินงานของค่าใช้จ่ายทั้งปวง ซึ่งรายได้และค่าใช้จ่ายทั้งหมดนี้จะปรากฏอยู่ในบัญชีหนึ่งเดียวที่เรียกว่า งบประมาณทั่วไป

เงินส่วนหนึ่งที่กำหนดจากรายได้ของรัฐนี้อาจถูกส่งกลับโดยตรงให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือสหภาพยุโรปเพื่อชดใช้ภาระรายจ่ายที่ต้องได้รับหรือเพื่อเป็นการ ชดเชยการได้รับการยกเว้น การลดหย่อน หรือ การกำหนดเพดานภาษีเพื่อประโยชน์แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น เงินส่วนที่หักออกจากรายได้ของรัฐในส่วนนี้จะต้องถูกกำหนดและประเมินไว้ อย่างชัดเจนและแยกแยะ ทั้งในเรื่องของผู้รับและจำนวนเงิน”

มาตรา 2 บัญญัติว่า “รายรับและรายจ่ายของรัฐ หมายถึง รายรับ และรายจ่ายทางงบประมาณ ตลอดจน รายรับและรายจ่ายเงินสด. . .”

มาตรา 3 บัญญัติว่า “รายรับทางงบประมาณของรัฐ ประกอบด้วย

1. ภาษีอากรทุกประเภท
2. รายได้ปกติที่มาจากกิจกรรมทางอุตสาหกรรมและการพาณิชย์ จากตราสารทางการเงิน จากทรัพย์สิน และสิทธิประโยชน์อื่น ๆ ค่าตอบแทนจากการให้บริการ เงิน สะสมและเงินสมทบเพื่อการประกันสังคมที่กำหนด เงินค่าปรับ การนำส่งเงินจากองค์กรสาธารณะ และเอกชนนอกเหนือไปจากองค์กรที่อยู่ในกรอบของการดำเนินการทางการคลัง และ ผลประโยชน์ ที่มาจากการดำเนินการทางการคลัง ยกเว้นในกรณีของค่าธรรมเนียมที่เกิดขึ้นจากการกู้ยืมเงินของรัฐ
3. เงินสมทบกองทุนสนับสนุน ตลอดจนเงินบริจาคที่กำหนดให้รัฐเป็น ผู้รับประโยชน์
4. รายได้ปกติอื่น
5. การชำระหนี้จากเงินกู้ยืมและเงินเบิกยืม
6. เงินได้จากการถือตราสารทางการเงินหรือทรัพย์สินอื่น ตลอดจนสิทธิ ประโยชน์จากการขายทรัพย์สินของรัฐ
7. รายได้พิเศษอื่น ๆ”

<sup>41</sup> สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, การศึกษากฎหมายเกี่ยวกับ มาตรฐานกลางทางการเงินการคลังและการงบประมาณ, น.91 - 112.



มาตรา 4 บัญญัติว่า “ค่าตอบแทนที่ได้จากการให้บริการของรัฐนั้นอาจกำหนดและจัดเก็บได้บนฐานของกฎเกณฑ์ที่ได้รับความเห็นชอบจากสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐและอนุมัติตามรายงานของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องซึ่งกฎเกณฑ์เหล่านี้จะไม่มีผลบังคับใช้หากไม่ได้รับการรับรองโดยกฎหมายการเงินการคลังประจำปีที่เกี่ยวข้อง”

มาตรา 5 บัญญัติว่า

“I. รายจ่ายทางงบประมาณของรัฐ จะถูกรวบรวมไว้เป็นหมวดหมู่ในแต่ละส่วนดังต่อไปนี้

1. ค่าใช้จ่ายตามอัตราประจำของหน่วยงานสาธารณะ
2. ค่าใช้จ่ายด้านอัตรากำล้าง
3. ค่าใช้จ่ายด้านปฏิบัติการ
4. รายจ่ายดอกเบี้ยหนี้สินของรัฐ
5. ค่าใช้จ่ายในการลงทุน
6. ค่าใช้จ่ายในการแทรกแซง
7. ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับตราสารทางการเงิน

II. ค่าใช้จ่ายด้านอัตรากำล้าง ประกอบด้วย

- ค่าตอบแทนการจ้างแรงงาน
- เงินสมทบกองทุนประกันสังคมและภาษีการประกันสังคม
- รายจ่ายเพื่อสวัสดิการทางสังคมและเงินสนับสนุนต่าง ๆ

ค่าใช้จ่ายด้านการปฏิบัติการ ประกอบด้วย

- ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานทั้งปวงนอกเหนือไปจากค่าใช้จ่ายด้าน

อัตรากำล้าง

- เงินอุดหนุนสำหรับภาระของหน่วยงานบริการสาธารณะ

รายจ่ายเกี่ยวกับหนี้สินของรัฐ ประกอบด้วย

- ค่าดอกเบี้ยที่เกิดจากตราสารเปลี่ยนมือ
- ค่าดอกเบี้ยที่เกิดจากตราสารที่ไม่สามารถเปลี่ยนมือได้
- ค่าธรรมเนียมทางการเงินต่าง ๆ

ค่าใช้จ่ายในการแทรกแซง ประกอบด้วย

- รายจ่ายเงินโอนไปยังครัวเรือน
- รายจ่ายเงินโอนไปยังบริษัทห้างร้าน
- รายจ่ายเงินโอนไปยังองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น
- รายจ่ายเงินโอนไปยังองค์กรอื่น ๆ
- รายจ่ายเกี่ยวข้องกับการค้าประกัน

ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการทางการเงิน

- เงินกู้ยืมและเงินเบิกยืม
- เงินสมทบกองทุนเฉพาะ
- ค่าใช้จ่ายในการถือตราสารทางการเงิน”

มาตรา 34 บัญญัติว่า “กฎหมายการเงินการคลังประจำปีประกอบด้วยสองส่วนที่แตกต่างกัน

1. ในส่วนแรก กฎหมายการเงินการคลังประจำปีจะบัญญัติไว้ในเรื่องของ
  1. การอนุมัติการจัดเก็บรายรับของรัฐและการจัดเก็บภาษีอากรทุกประเภทจากทุกนิติบุคคลที่มีใช้รัฐสำหรับปีนั้น
  2. บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับรายรับของรัฐที่มีผลต่อคุณภาพทางงบประมาณ
  3. บทบัญญัติทั้งหมดจากการแจกจ่ายรายได้ภายในงบประมาณของรัฐ
  4. การประเมินค่าการหักส่วนทุกรายการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 6
  5. การประเมินค่าของรายรับทางงบประมาณทุกรายการ
  6. การกำหนดเพดานของค่าใช้จ่ายของงบประมาณทั่วไปและของงบประมาณผนวกทุกรายการ เพดานของรายจ่ายในแต่ละประเภทของบัญชีพิเศษ ตลอดจนเพดานของการอนุมัติตำแหน่งงานที่ได้รับค่าตอบแทนจากรัฐ
  7. การกำหนดข้อมูลทั่วไปของดุลยภาพทางงบประมาณที่แสดงไว้ในรูปของตารางความสมดุล
  8. การอนุมัติที่เกี่ยวข้องกับการให้กู้ยืมเงินและทรัพย์สินสภาพคล่องของรัฐที่กำหนดไว้ในมาตรา 26 และการประเมินค่ารายรับและรายจ่ายเงินสดทางการคลังที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการก่อให้เกิดดุลยภาพทางการคลังที่แสดงไว้ในรูปของงบกระแสเงินสด
  9. การกำหนดเพดานของค่าแปรผันสุทธิที่พิจารณาในห้วงปลายปีของตราสารหนี้ชนิดเปลี่ยนมือได้ของรัฐที่มีระยะเวลามากกว่า 1 ปี
- II. ในส่วนที่ 2 กฎหมายการเงินการคลังประจำปีจะบัญญัติไว้ในเรื่องของ
  1. การกำหนดจำนวนเงินของการอนุมัติให้กู้ยืมผู้กักเงินและวงเงินเพื่อการชำระค่าใช้จ่ายสำหรับแต่ละแผนงานในส่วนของงบประมาณทั่วไป
  2. การกำหนดเพดานของการอนุมัติตำแหน่งงาน สำหรับแต่ละกระทรวง และสำหรับแต่ละงบประมาณผนวก
  3. การกำหนดจำนวนเงินและจำนวนเงินของการขาดดุลที่รับอนุญาตของการอนุมัติให้กู้ยืมผู้กักเงิน และวงเงินเพื่อการชำระค่าใช้จ่าย สำหรับแต่ละงบประมาณผนวก และสำหรับแต่ละบัญชีพิเศษ
  4. การกำหนดเพดานของจำนวนเงินในการถ่ายโอนตามที่บัญญัติไว้ในข้อ II. 2 ของมาตรา 15 สำหรับงบประมาณทั่วไป สำหรับแต่ละงบประมาณผนวก และ สำหรับแต่ละบัญชีพิเศษ
  5. การอนุมัติรับรองการค้ำประกันโดยรัฐและการกำหนดกรอบของการดำเนินงานในการนี้
  6. การอนุมัติให้รัฐเข้ารับสภาพหนี้สินของบุคคลที่สาม ให้รับข้อผูกพันที่เกี่ยวข้องกับการยอมรับสภาพหนี้ฝ่ายเดียว และการกำหนดกรอบของการดำเนินงานในการนี้
  7. อาจกำหนดให้มี

a) บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับวิธีการประเมินภาษี อัตราภาษี และวิธีการจัดเก็บภาษีในทุกรูปแบบที่ไม่มีผลกระทบต่อคุณภาพทางงบประมาณ

b) บทบัญญัติที่มีผลโดยตรงต่อค่าใช้จ่ายทางงบประมาณของปี

c) วิธีปฏิบัติในการแจกจ่ายการอุดหนุนของรัฐแก่องค์กรบริหารส่วน

ท้องถิ่น

d) การให้ความเห็นชอบแก่ข้อตกลงทางการเงินการคลัง

e) บทบัญญัติที่ทั้งปวงที่เกี่ยวข้องกับการรายงานข้อมูลและการควบคุมตรวจสอบการบริหารจัดการการคลังสาธารณะของรัฐสภา

f) บทบัญญัติที่ทั้งปวงที่เกี่ยวข้องกับระบบงานบัญชีของรัฐและระบบการดำเนินงานเกี่ยวกับความรับผิดชอบในค่าสินไหมทดแทนของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานสาธารณะ

III. กฎหมายการเงินการคลังประจำปีต้องประกอบด้วยบทบัญญัติตามที่กำหนดไว้ในข้อ 1, 5, 6, 7 และ 8 ในข้อ II 1, 2 และ 3”

เมื่อพิจารณาจากรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเงินการคลังฯ แล้ว จะเห็นได้ว่ารูปแบบของร่างงบประมาณประจำปีจะต้องประกอบด้วยเนื้อหาสาระสำคัญด้วยกัน 2 ส่วน ได้แก่

1) งบประมาณรายรับ คือ เป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหาสาระเกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ ในส่วนของรายได้ และการก่องหนี่สาธารณะ อันเป็นการอนุมัติการกำหนด ปรับปรุง เปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติทั้งหลายทั้งปวงที่มีความเกี่ยวข้องกับการจัดเก็บรายได้ของรัฐในปีนั้น โดยจะมีผลบังคับใช้สำหรับปีถัด ๆ ไปด้วย トラบใดที่ยังไม่มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขเป็นอย่างอื่น ซึ่งรายได้ของรัฐบาลแบ่งเป็น รายได้จากภาษีอากร และรายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากร เช่น เงินปันผลจากการที่รัฐบาลถือหุ้นบริษัทหรือรัฐวิสาหกิจ รายได้จากการอุตสาหกรรมและการพาณิชย์ของรัฐ การขายสินค้าหรือบริการ ค่าปรับ ค่าธรรมเนียม และรายได้จากการบริจาค ในส่วนของการก่องหนี่สาธารณะเป็นการอนุญาตให้รัฐบาลก่องหนี่สาธารณะตามบทบัญญัติของการก่องหนี่สาธารณะตามกฎหมายซึ่งหากรัฐบาลต้องการก่องหนี่จะต้องเสนอแผนการก่องหนี่ในงบประมาณประจำปี และ

2) งบประมาณรายจ่าย คือ ส่วนที่มีเนื้อหาสาระเกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ ในส่วนของรายจ่าย เป็นการจัดสรรงบประมาณตามแนวคิดที่มุ่งเน้นผลงานเป็นหลัก (Results based Budgeting) จากเดิมที่เป็นการจัดสรรงบประมาณตามหน่วยงาน โดยจัดสรรในรูปแบบของภารกิจ แผนงานและตัวงาน ซึ่งรัฐสภามีอำนาจในการอนุมัติภารกิจ ส่วนฝ่ายบริหารมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการแผนงานและตัวงาน ทั้งนี้ งบประมาณรายจ่ายประจำปี สามารถแบ่งออก ได้เป็น 3 ประเภท คือ (1) งบประมาณทั่วไป เป็นงบประมาณที่แสดงให้เห็นถึงรายรับและรายจ่ายของหน่วยงานรัฐ เป็นงบประมาณส่วนใหญ่ของงบประมาณประจำปี (2) งบประมาณเสริม เป็นงบประมาณที่รัฐบาลต้องพิจารณารายได้และรายจ่ายจากการที่รัฐเข้าไปทำธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมและการพาณิชย์ ซึ่งจัดเป็นองค์การมหาชนที่แยกจากรัฐ อย่างไรก็ตามงบประมาณเสริมยังคงอยู่ในกฎหมายงบประมาณประจำปีซึ่งสภาต้องเป็นผู้อนุมัติ และ (3) งบประมาณพิเศษ พิจารณาทั้งรายได้และรายจ่าย เช่นกัน แต่จะพิจารณาเฉพาะธุรกรรมชั่วคราว เช่น บัญชีงบพิเศษที่เกี่ยวข้อง

กับเรื่องบำเหน็จบำนาญ บัญชีทางการค้า บัญชีที่เกี่ยวกับเงินตรา บัญชีเงินโอนท้องถิ่น เป็นต้น เพื่อให้เห็นความโปร่งใสของการใช้จ่ายเงินงบประมาณทั้งหมด<sup>42</sup>

ด้วยเหตุนี้จึงอาจกล่าวได้ว่า การจัดทำร่างกฎหมายงบประมาณประจำปีของประเทศฝรั่งเศสโดยฝ่ายบริหารมีความครอบคลุมทั้งรายรับและรายจ่าย สอดคล้องกับหลักความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันที่เป็นหลักกฎหมายทางการคลังและงบประมาณทั่วไปซึ่งเรียกร้องให้รายรับและรายจ่ายทั้งหมดต้องปรากฏอยู่ในงบประมาณอันเดียวกันเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการอนุมัติและควบคุมงบประมาณโดยฝ่ายนิติบัญญัติอย่างแท้จริง<sup>43</sup>

ในกระบวนการอนุมัติงบประมาณประจำปีโดยรัฐสภาของประเทศฝรั่งเศส รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 39<sup>44</sup> และรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยกฎหมายการเงินการคลังฯ จะแบ่งออกเป็น 3 วาระ ดังนี้

1) การเสนอร่างกฎหมายงบประมาณต่อสภาผู้แทนราษฎร

ในวาระแรกนี้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายให้สมบูรณ์ได้แต่ต้องไม่ใช่การแก้ไขโดยเป็นการกำหนดมาตรการขึ้นใหม่และยังกำหนดให้ร่างกฎหมายงบประมาณประจำปีต้องถูกส่งให้คณะกรรมการการรัฐสภาพิจารณาในทันที

2) การลงมติของรัฐสภาในการพิจารณางบประมาณประจำปี

การลงมติดอนุมัติร่างงบประมาณประจำปีจะแบ่งเป็นสองส่วน ซึ่งจะต้องเริ่มพิจารณางบประมาณในส่วนแรกตามด้วยการพิจารณางบประมาณในส่วนที่สอง เมื่อพิจารณาประกอบกับรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยกฎหมายการเงินการคลังฯ มาตรา 34 ย่อมหมายความว่า รัฐสภาจะต้องเริ่มต้นพิจารณาอนุมัติเกี่ยวกับรายได้ก่อนพิจารณาอนุมัติรายรับเพดานจำนวนรวมของรายจ่าย และตุลงบประมาณ จากนั้นจึงเริ่มอภิปรายงบประมาณประจำปีใน

<sup>42</sup> ศศิธร เตียวเจริญโสภา, “งบประมาณแบบสองขา,” การคลังปริทัศน์ เล่มที่ 10, น. 1 (กรกฎาคม 2558).

<sup>43</sup> สกวรรณ วรวรรณ และวิจิตร ลulitanนท์, กฎหมายการคลัง (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง, 2477), น.63.

<sup>44</sup> รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 2001-692 ลงวันที่ 1 สิงหาคม ค.ศ. 2001 ว่าด้วยกฎหมายการเงินการคลัง

มาตรา 39 บัญญัติว่า “ให้นายกรัฐมนตรีและสมาชิกรัฐสภามีสิทธิเสนอร่างรัฐบัญญัติได้

ร่างรัฐบัญญัติของรัฐบาลต้องผ่านการพิจารณาในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีภายหลังจากที่ได้รับความเห็นจากสภาแห่งรัฐแล้วและให้เสนอต่อสภาใดสภาหนึ่ง

ร่างรัฐบัญญัติเกี่ยวกับงบประมาณและร่างรัฐบัญญัติเกี่ยวกับการให้เงินอุดหนุนกิจการประกันสังคม จะต้องเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน

ภายใต้บทบัญญัติที่กำหนดไว้ในมาตรา 44 วรคแรก ร่างรัฐบัญญัติหลักเกี่ยวกับการจัดองค์กรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และร่างรัฐบัญญัติเกี่ยวกับการจัดให้ตัวแทนของชาวฝรั่งเศสที่อาศัยอยู่นอกประเทศฝรั่งเศส จะต้องเสนอต่อวุฒิสภาก่อน”

ส่วนที่สองตามมาตรา 42<sup>45</sup> ซึ่งประกอบด้วยการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายในรายละเอียด ได้แก่ การลงมติให้ความเห็นชอบต่อแต่ละภารกิจตามมาตรา 43<sup>46</sup> โดยคำนึงถึงหลักดุลยภาพทางการคลัง และความสมดุลกับงบประมาณรายได้ในส่วนที่หนึ่ง เมื่อมีการลงมติเห็นชอบร่างกฎหมายงบประมาณประจำปีทั้งสองส่วนแล้ว จึงจะมีการลงมติร่างกฎหมายงบประมาณประจำปีทั้งฉบับ หากไม่เป็นไปตามขั้นตอนดังกล่าวตุลาการรัฐธรรมนูญอาจตัดสินให้งบประมาณทั้งหมดไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ กระบวนการแยกพิจารณาร่างกฎหมายงบประมาณเป็น 2 ส่วน มีจุดมุ่งหมายที่จะป้องกันเป้าหมายทางการคลังโดยรวมและรายจ่ายโดยรวม การพิจารณารายรับและรายจ่ายรวมกันจะทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถพิจารณานโยบายเศรษฐกิจมหภาคได้อย่างถี่ถ้วน

### 3) การพิจารณาให้ความเห็นชอบของรัฐสภา

เมื่อร่างกฎหมายงบประมาณประจำปีได้รับการลงมติโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว จะต้องส่งร่างดังกล่าวไปยังสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งมีกระบวนการไม่แตกต่างจากชั้นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยหากวุฒิสภาเห็นชอบกับร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ก็จะตราเป็นกฎหมายบังคับต่อไป

เห็นได้ว่าในประเทศอังกฤษ และประเทศฝรั่งเศส การอนุมัติงบประมาณเป็นการให้อำนาจแก่รัฐสภาในการพิจารณาทั้งงบประมาณรายรับและรายจ่ายควบคู่กันไป ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถควบคุมดุลยภาพทางการคลังได้ดี กล่าวคือ ในการอนุมัติงบประมาณประจำปี เป็นการให้อำนาจรัฐบาลในการเพิ่มลดภาษีอากรเพื่อการจัดเก็บรายได้และอนุมัติให้รัฐบาลนำเงินไปใช้จ่ายไปในคราวเดียวกันซึ่งเป็นลักษณะของงบประมาณที่เรียกว่างบประมาณสองขานนั่นเอง โดยประเทศอังกฤษ ภายหลังจากคณะกรรมการรายจ่ายได้มีมติกำหนดจำนวนเงินรายจ่ายประจำปีแล้ว

<sup>45</sup> รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 2001-692 ลงวันที่ 1 สิงหาคม ค.ศ. 2001 ว่าด้วยกฎหมายการเงินการคลัง

มาตรา 42 บัญญัติว่า “การพิจารณาส่วนที่สองของร่างกฎหมายการเงินการคลังประจำปีหรือร่างกฎหมายการเงินการคลังแก้ไขเพิ่มเติมโดยสภาใดก็ตาม จะกระทำได้ก็ต่อเมื่อมีการลงมติรับส่วนที่หนึ่งแล้วเท่านั้น”

<sup>46</sup> รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 2001-692 ลงวันที่ 1 สิงหาคม ค.ศ. 2001 ว่าด้วยกฎหมายการเงินการคลัง

มาตรา 43 บัญญัติว่า “การประมาณการรายได้จะเป็นการลงมติเป็นภาพรวมของงบประมาณทั่วไป งบประมาณผนวกและบัญชีพิเศษ

การประมาณการรายรับและรายจ่ายเงินสดจะเป็นการลงมติแยกเฉพาะ

ในการพิจารณาวงเงินจัดสรรของงบประมาณทั่วไปนั้น จะเป็นการลงมติแยกตามพันธกิจ ซึ่งการลงมตินี้จะครอบคลุมทั้งในเรื่องของการอนุมัติให้ก่อหนี้ผูกพันและวงเงินจัดสรรเพื่อการชำระค่าใช้จ่าย

การกำหนดเพดานการอนุมัติตำแหน่งงานจะเป็นการลงมติแยกเฉพาะ

วงเงินจัดสรรของงบประมาณผนวกและวงเงินจัดสรรหรือการขาดดุลของบรรดาบัญชีพิเศษจะเป็นการลงมติแยกตามแต่ละงบประมาณผนวกและแต่ละบัญชีพิเศษ”



คณะกรรมการการรายได้มีหน้าที่เกี่ยวกับการหารายได้เข้าแผ่นดินและพิจารณาลงมติใน 2 ลักษณะ คือ มติเรื่องการเก็บภาษีอากรอันทำให้เกิดเป็นพระราชบัญญัติการคลังประจำปี และมติให้อำนาจเงินรายได้ไปใช้จ่ายซึ่งทำให้เกิดเป็นพระราชบัญญัติการอนุญาตจ่ายเงินประจำปี งบประมาณรายจ่ายและงบประมาณรายรับจึงปรากฏอยู่ในกฎหมายแยกต่างหากจากกันสองฉบับ ต่างจากฝรั่งเศสที่ผลของการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายรับและรายจ่ายจะปรากฏอยู่ในกฎหมายงบประมาณประจำปีเพียงฉบับเดียว ซึ่งประกอบด้วยเนื้อหาสำคัญ 2 ส่วน คือ ส่วนแรกกำหนดเกี่ยวกับรายได้และการรักษาคุณภาพของงบประมาณ ส่วนที่สองจะเกี่ยวกับการกำหนดรายจ่ายของรัฐบาล ซึ่งรัฐสภาจะต้องลงมติในส่วนที่หนึ่งคือรายรับก่อน จึงจะสามารถลงมติในส่วนที่สองอันเกี่ยวกับรายจ่ายได้ และสุดท้ายจะต้องมีการลงมติในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีทั้งฉบับอีกครั้ง

ประเทศไทยในอดีตเคยใช้ระบบงบประมาณที่แสดงรายรับมาแล้วตั้งแต่สมัย สมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่เป็นงบประมาณรายจ่ายฉบับแรกในสมัยรัชกาลที่ 6 คือ พระราชบัญญัติ งบประมาณประจำปีพุทธศักราช 2457<sup>47</sup> ดังปรากฏจากมาตรา 2 บัญญัติว่า “งบประมาณรายได้และรายจ่ายอันได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตแล้ว ให้ตั้งรับและจ่ายในปีพุทธศักราช 2457 นั้น มีรายการและจำนวนเงินดังนี้ เงินรายได้ 68,000,000 เงินรายจ่าย 67,997,096. . .”<sup>48</sup> แม้ต่อมาภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 แล้ว ประเทศไทยก็ยังคงใช้รูปแบบงบประมาณแบบแสดงรายรับดังปรากฏในพระราชบัญญัติ งบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2498 ที่มีหลักการและรูปแบบเดียวกันกับงบประมาณรายจ่าย ฉบับปี 2457 โดยมาตรา 3 บัญญัติว่า “งบประมาณรายจ่ายสามัญประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2498 ให้ตั้งจ่ายในยอด 1,979,722,722 บาท จำแนก ดังนี้. . .” และมาตรา 6 บัญญัติว่า “งบประมาณรายรับประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2498 ให้ตั้งรับในยอด 4,180,100,000 บาท จำแนกดังนี้. . .” สะท้อนให้เห็นถึงรูปแบบการใช้งบประมาณรายรับและงบประมาณรายจ่ายได้เป็นอย่างดี อย่างไรก็ตาม งบประมาณรายรับในอดีตเป็นเพียงการแสดงเฉพาะวงเงินหรือเป็นเพียงตัวเลขที่ฝ่ายบริหารประมาณการต่อฝ่ายนิติบัญญัติ ยังไม่มีการแสดงเนื้อหาหรือรายละเอียดของประมาณการรายรับใน งบประมาณ ไม่มีการจำแนกแยกแยะถึงลักษณะของรายรับว่าเป็นรายรับประเภทภาษี หรือ การกู้ยืมเงิน รวมถึงไม่มีการอธิบายถึงรายละเอียดของแหล่งที่มาของรายรับดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นฐาน ภาษี อัตราภาษี วัตถุประสงค์ในการกู้ยืมเงิน หรือ รายละเอียดอื่น ๆ ที่สำคัญที่สมควรให้รัฐสภารับรู้ และพิจารณา ดังนั้น จึงยังไม่อาจถือได้ว่าระบบงบประมาณในอดีตเป็นระบบงบประมาณรายจ่ายที่ ครบถ้วนสมบูรณ์ (Comprehensive Budget) อย่างไรก็ตาม ระบบงบประมาณรายรับในลักษณะ ดังกล่าวถูกยกเลิกไปสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ทำให้ระบบงบประมาณของไทยมีเพียงงบประมาณ รายจ่ายเพียงอย่างเดียวที่ฝ่ายบริหารเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัติจนถึงปัจจุบัน<sup>49</sup>

<sup>47</sup> ปรีชา สุวรรณทัต, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 47*, น.110 - 111.

<sup>48</sup> ทรงพันธ์ บัญญาต, การคลังสมัยก่อน, ใน สำนักงบประมาณ 20 ปี, น.113.

<sup>49</sup> ปรีชา สุวรรณทัต, “งบประมาณแบบสองขา,” สืบค้นเมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2558, <http://m.naewna.com/view/columntoday/18231>.

### 1.2.1.2 รัฐสภาไม่สามารถควบคุมตรวจสอบกฎหมายลำดับรองทางภาษีที่ฝ่ายบริหารตราขึ้นในระหว่างปีงบประมาณ

เมื่อพิจารณาจากกฎหมายที่ใช้บังคับในปัจจุบันจะเห็นได้ว่าการออกกฎหมายจัดเก็บภาษีของประเทศไทยมีลักษณะเป็นการยืดหยุ่นกว่าต่างประเทศ รัฐสภาตรากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติมอบอำนาจให้แก่ฝ่ายบริหารในการกำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ในการจัดเก็บรายได้ของแผ่นดินเพิ่มเติมในรูปของกฎหมายลำดับรอง เห็นได้จากมาตรา 3 แห่งประมวลรัษฎากร พ.ศ. 2481<sup>50</sup> หรือการออกคำสั่งกรมสรรพากรต่าง ๆ รัฐบาลจึงสามารถใช้อำนาจในการตรากฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหารในระหว่างปีงบประมาณเป็นช่องทางในการดำเนินโครงการประชานิยม ทั้งนี้ การที่กฎหมายให้อำนาจฝ่ายบริหารมีอำนาจตราหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายลำดับรองเกี่ยวกับภาษีอากร โดยเฉพาะอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมหลักการพื้นฐานในทางภาษีอากร ย่อมทำให้พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่อนุมัติโดยรัฐสภาในตอนแรก ไม่สอดคล้องกับการบริหารงบประมาณแผ่นดินในระหว่างปีงบประมาณ ทั้งยังส่งผลกระทบต่อข้อกำหนดดุลยภาพของงบประมาณโดยรัฐสภาอีกด้วย

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการออกกฎหมายลำดับรองในทางภาษี ได้แก่ หลักความยินยอมในการจัดเก็บภาษี ที่เรียกร้องให้กฎหมายภาษีจะต้องผ่านการพิจารณาอนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติในฐานะผู้แทนของประชาชน อย่างไรก็ตาม เมื่อไม่ได้มีการบัญญัติหลักเกณฑ์ดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญ รัฐบาลในอดีตรวมทั้งรัฐบาลปัจจุบันจึงได้การออกกฎหมายลำดับรองลดอัตราภาษีเงินได้ให้แก่บุคคลบางประเภท การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีต่าง ๆ ในกิจการส่งเสริมการลงทุน ลดภาษีสำหรับการบริจาคทางการศึกษา ลดภาษีสำหรับผู้ลงทุนในกองทุนเพื่อการเกษียณอายุ ลดภาษีสำหรับรถยนต์คันแรก ลดภาษีสำหรับผู้ซื้อบ้าน ลดภาษีสำหรับนิติบุคคล หรือ ลดภาษีเพื่อ

<sup>50</sup> ประมวลรัษฎากร พ.ศ. 2481

มาตรา 3 บัญญัติว่า “บรรดารัฐากรประเภทต่าง ๆ ซึ่งเรียกเก็บตามประมวลรัษฎากรนี้ จะตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อการต่อไปนี้ได้ คือ

(1) ลดอัตรา หรือยกเว้นเพื่อให้เหมาะสมกับเหตุการณ์ กิจการ หรือสภาพของท้องถิ่นบางแห่ง หรือทั่วไป

(2) ยกเว้นแก่บุคคลหรือองค์การระหว่างประเทศตามข้อผูกพันที่ประเทศไทยมีอยู่ต่อองค์การสหประชาชาติ หรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือตามสัญญา หรือตามหลักกฏข้อปฏิบัติต่อกันกับนานาประเทศ

(3) ยกเว้นแก่รัฐบาล องค์การของรัฐบาล เทศบาล สุขาภิบาล องค์การศาสนา หรือองค์การกุศลสาธารณะ

การลดหรือยกเว้นตาม (1) (2) และ (3) นั้น จะตราพระราชกฤษฎีกายกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงก็ได้”

ส่งเสริมพลังงานทดแทน ซึ่งเป็นการกำหนดยกเว้นฐานหรืออัตราภาษีอันเป็นเรื่องของโครงสร้างพื้นฐานในทางภาษี<sup>51</sup> เช่น

พระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการลดอัตราและยกเว้นรัษฎากร (ฉบับที่ 530) พ.ศ. 2554 ปรับลดอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคลสำหรับกำไรสุทธิที่ได้จากบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล จากอัตราร้อยละ 30 เหลืออัตราร้อยละ 23 สำหรับรอบระยะเวลาบัญชีปี 2555 และลดลงเหลืออัตราร้อยละ 20 สำหรับรอบระยะเวลาบัญชีปี 2556 เพื่อปฏิบัติตามมาตรการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน เพื่อกระตุ้นและส่งเสริมการลงทุนของนักลงทุนในประเทศและดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศในสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร

กฎกระทรวง ฉบับที่ 305 (พ.ศ. 2557) ออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร ซึ่งเป็นการออกกฎหมายลำดับรองโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 4 และมาตรา 42 (17) แห่งประมวลรัษฎากร โดยกำหนดให้ยกเว้นเงินได้ที่เป็นค่าบริการให้แก่ผู้ประกอบการกิจการนำเที่ยวตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ หรือที่ได้จ่ายเป็นค่าที่พักในโรงแรมให้แก่ผู้ประกอบการโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม สำหรับการเดินทางท่องเที่ยวภายในประเทศตามจำนวนที่จ่ายจริงแต่รวมกันทั้งหมดแล้วไม่เกินหนึ่งหมื่นห้าพันบาท ไม่ต้องนำมารวมคำนวณเพื่อเสียภาษีเงินได้นิติบุคคลธรรมดา เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการท่องเที่ยวภายในประเทศให้เพิ่มมากขึ้น เป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศ และให้ความช่วยเหลือผู้ประกอบการท่องเที่ยวเกี่ยวกับการท่องเที่ยว ตามนโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจในสมัยรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา

ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง ลดอัตราภาษีสรรพสามิต (ฉบับที่ 89) ออกตามความในมาตรา 103 แห่งพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534 ปรับลดอัตราภาษีสรรพสามิตน้ำมันดีเซลที่มีปริมาณกำมะถันไม่เกินร้อยละ 0.035 โดยน้ำหนัก จากอัตราภาษี 10 บาทต่อลิตร ลดลงเหลืออัตราภาษี 0.005 บาทต่อลิตร น้ำมันดีเซลที่มีไปโอดีเซลประเภทเมทิลเอสเทอร์ของกรดไขมันผสมอยู่ไม่น้อยกว่าร้อยละ 4 จากอัตราภาษี 10 บาทต่อลิตร ลดลงเหลืออัตราภาษี 0.005 บาทต่อลิตร เพื่อเป็นการบรรเทาผลกระทบจากราคาน้ำมันที่สูงขึ้น ในสมัยรัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นต้น

การดำเนินการดังกล่าวเป็นการใช้นโยบายทางภาษีเพื่อแทรกแซงเศรษฐกิจของรัฐโดยการยกเว้นหรือลดภาษี (Tax Expenditure) โดยมาตรการดังกล่าวแม้อัตราภาษีลดลง แต่ก็เป็นการส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเนื่องจากรัฐบาลอาจเก็บภาษีได้มากขึ้นจากการขยายตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจเนื่องจากประชาชนมีความสามารถในการใช้จ่ายมากยิ่งขึ้น ขณะเดียวกันก็สามารถกระจายความมั่งคั่งและสนับสนุนความสามารถในการแข่งขันโดยการลดภาษีให้กับวัตถุดิบหรือปัจจัยการผลิตบางประเภท หรืออาจลดภาษีสำหรับค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมและการลงทุนทางด้านทรัพยากรมนุษย์ หรือเป็นการกระตุ้นให้เกิดการลงทุนทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีจากการลดหย่อนภาษีเพื่อกระตุ้นการลงทุน เป็นต้น

<sup>51</sup> พรหมมน สิริกุลพัฒนสาร, “ปัญหาเกี่ยวกับการออกกฎหมายลำดับรองในทางภาษี,” (วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554), น.87 - 88.

อย่างไรก็ตาม อำนาจในการตรากฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหารในระหว่างปีงบประมาณ โดยเฉพาะในส่วนของ การใช้อำนาจในการตราหรือแก้ไขโครงสร้างพื้นฐานในทางภาษีอากร ทำให้การพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายของรัฐสภาในตอนต้นไม่สอดคล้องกับการใช้จ่ายและการจัดเก็บรายได้ที่เกิดขึ้นระหว่างปีงบประมาณ เปิดช่องทางในรัฐบาลดำเนินโครงการประชานิยมโดยไม่ผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบโดยรัฐสภา และหากการดำเนินนโยบายประชานิยมดังกล่าวขาดการพิจารณาอย่างรอบคอบถึงผลกระทบที่ตามมาของมาตรการต่าง ๆ ส่งผลให้รัฐบาลต้องประสบปัญหาการสูญเสียรายได้ซึ่งมากกว่าที่คาดการณ์ไว้ ดังนั้น รายจ่ายภาษีควรได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบเช่นเดียวกับรายจ่ายอื่นในงบประมาณแผ่นดิน มีการวิเคราะห์ต้นทุนผลกระทบต่อฐานะทางการคลังและการจัดทำงบประมาณตลอดจนถึงการประเมินผลกระทบทางด้านเศรษฐศาสตร์ของการดำเนินการตามมาตรการ ดังนั้น การไม่จัดทำรายงานรายจ่ายภาษี (Tax Expenditure Report) และไม่นำรายจ่ายภาษี (Tax Expenditure) เข้าสู่การพิจารณาของกระบวนการงบประมาณ ย่อมทำให้รัฐสภาไม่สามารถควบคุมตรวจสอบรายได้สาธารณะของรัฐบาลได้อย่างรอบคอบ รัดกุม อาจนำมาซึ่งความเสี่ยงหรือภาระทางการคลังแก่ประเทศได้ในระยะยาว<sup>52</sup>

ในบางประเทศได้มีการรับรองหลักความยินยอมทางภาษีไว้ในรัฐธรรมนูญ มีรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายที่ให้อำนาจแก่รัฐสภาในการควบคุมตรวจสอบการใช้เครื่องมือดังกล่าว เป็นการจำกัดอำนาจฝ่ายบริหารในการตรากฎหมายลำดับรองทางภาษี ตัวอย่างเช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศฝรั่งเศส ทำให้รัฐสภาในฐานะผู้แทนของประชาชนสามารถควบคุมการรับจ่ายเงินของแผ่นดินของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการใช้อำนาจในทางบริหารที่อาจสร้างความเสี่ยงหรือภาระทางการคลังของประเทศในระยะยาว การรับรองหลักความยินยอมทางภาษีในต่างประเทศ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

### (1) ประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริการับรองหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับขอบเขตในการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีที่มาจากคำประกาศสิทธิเวอร์จิเนีย ค.ศ. 1776 (The Virginia Declaration Right 1776) และคำประกาศอิสรภาพ ค.ศ. 1776 (Declaration of Independence 1776) ภายหลังจากชาวอาณานิคมได้รับชัยชนะในสงครามเหนือประเทศอังกฤษ<sup>53</sup> เป็นการประกาศต่อรัฐสภาอังกฤษว่าชาวอาณานิคมอเมริกาจะไม่ยอมเสียภาษีหากชาวอาณานิคมหรือ

<sup>52</sup> อนุสรณ์ ธรรมใจ, “การปฏิรูประบบงบประมาณ (2),” สืบค้นเมื่อวันที่ 4 ตุลาคม 2558, <http://www.bangkokbiznews.com/mobile/view/blog/512491>.

<sup>53</sup> สุปรียา แก้วละเอียด, “การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของภาษีโดยองค์กรตุลาการในประเทศไทย,” (โครงการวิจัยเสนอต่อคณะกรรมการส่งเสริมงานวิจัย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558), น.62 – 65.

ตัวแทนไม่ได้ให้ความยินยอมในการตรากฎหมายเพื่อจัดเก็บภาษี รวมทั้งไม่ผูกพันต่อกฎหมายที่ตนเองไม่ให้ความยินยอม<sup>54</sup> นำไปสู่คำขวัญของประเทศที่มีชื่อเสียงคือ “ไม่มีภาษีโดยไม่มีผู้แทน”

เนื้อหาที่สำคัญของคำประกาศสิทธิเวอร์จิเนียฯ ได้ประกาศว่า

“...ประชาชนทุกคนย่อมมีสิทธิที่จะเลือกตั้งผู้แทนเพื่อเข้ามาทำหน้าที่ในสภาได้โดยอิสระเสรี โดยประชาชนมีสิทธิได้รับผลประโยชน์พื้นฐานอย่างเพียงพอ มีสิทธิแสดงความคิดเห็น และจะไม่ถูกจัดเก็บภาษีหรือทรัพย์สินเพื่อประโยชน์สาธารณะหากปราศจากความยินยอมของตนหรือของตัวแทนของตน รวมทั้งไม่ผูกพันกับกฎหมายที่ไม่ได้รับความยินยอม...”<sup>55</sup>

เนื้อหาที่สำคัญของคำประกาศอิสรภาพฯ ได้ประกาศว่า

“...จากประวัติศาสตร์ที่มีที่มาจากษัตริย์แห่งอังกฤษได้ล่วงละเมิดและบุกรุกรัฐอาณานิคมอเมริกันหลายครั้งหน เพื่อที่จะทำการปกครองที่เต็มไปด้วยความกดขี่ในรัฐอาณานิคมอเมริกัน ดังจะกล่าวให้ทราบโดยทั่วกันดังนี้

เพราะเขา (รัฐสภาอังกฤษ) ปฏิเสธการตรากฎหมายที่จะใช้บังคับกับพวกเรา (ชาวอาณานิคมอเมริกัน) เพื่อประโยชน์และความจำเป็นต่อความเป็นอยู่ที่ดี...

...เพราะพวกเขากดขี่พวกเราด้วยการทำให้พวกเราสูญเสียสิทธิสภาพทางตุลาการ ด้วยการไม่ยอมรับในการที่พวกเราจะมีรัฐธรรมนูญและกฎหมายเป็นของตนเอง และโดยความยินยอมของเขาเองทำการผ่านพระราชบัญญัติเพื่อนำมาใช้...

...จัดเก็บภาษีจากพวกเราโดยไม่ได้รับความยินยอมจากพวกเรา...

ดังนั้น พวกเราในฐานะผู้แทนของรัฐอาณานิคมอเมริกันในรัฐสภาขอวิงวอนต่อพระเจ้าเป็นเจ้าในการประกาศเจตนารมณ์ของพวกเราให้เขารู้... ในนามของรัฐอิสระนับแต่นี้เป็นต้นไป...

พวกเรานับจากนี้ย่อมมีอำนาจเต็มที่ในการทำสงคราม การรักษาสันติภาพ การติดต่อกับพันธมิตร การก่อตั้งระบบเศรษฐกิจพาณิชย์ การตรากฎหมาย รวมตลอดถึงการใด ๆ ก็ตามที่รัฐอิสระพึงมีอำนาจกระทำได้”<sup>56</sup>

ในปัจจุบัน หลักความยินยอมในการจัดเก็บภาษีถูกรับรองในรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1789 (Constitution of the United States 1789) ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกและฉบับเดียวของประเทศสหรัฐอเมริกาจนถึงปัจจุบัน โดยมีการรับรองหลักความยินยอมในทางภาษีไว้ ดังนี้<sup>57</sup>

<sup>54</sup> ธีระพงษ์ ปิติวัฒนกุล, “หลักความยินยอมให้จัดเก็บภาษีของประชาชนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย,” (วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554, น.17 – 31.

<sup>55</sup> เฟิ่งอ๋าง, น. 29.

<sup>56</sup> เฟิ่งอ๋าง, น.29 – 30.

<sup>57</sup> สำนักภาษาต่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา.



หมวด 1 มาตรา 1 บัญญัติว่า “ให้อำนาจนิติบัญญัติทั้งปวงเป็นของ รัฐสภาแห่งสหรัฐอเมริกาอันประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร”

หมวด 1 มาตรา 7 บัญญัติว่า “ให้ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการหารายได้ ทุกฉบับ ต้องเสนอโดยสภาผู้แทนราษฎร แต่วุฒิสภาสามารถเสนอหรือให้ความเห็นชอบกับการแก้ไข เพิ่มเติมได้เช่นเดียวกับร่างกฎหมายอื่น ๆ . . . ”

หมวด 1 มาตรา 8 บัญญัติว่า “ให้รัฐสภามีอำนาจในการกำหนดและ จัดเก็บภาษีอากร ภาษีศุลกากรและภาษีสรรพสามิตเพื่อใช้ในการชำระหนี้และดำเนินการด้านการ ป้องกันประเทศและด้านสวัสดิการทั่วไปของสหรัฐ แต่บรรดาภาษีอากร ภาษีศุลกากรและภาษี สรรพสามิต ทุกประเภทเป็นรูปแบบเดียวกันทั่วสหรัฐ. . . ”

การตรากฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีของประเทศสหรัฐอเมริกา ตามรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา (Laying and Collecting Taxes) เป็นอำนาจนิติบัญญัติที่รัฐธรรมนูญ มอบไว้ให้แก่สภาองเกรส ฝ่ายบริหารจึงมีเพียงอำนาจหน้าที่ในการบริหารการจัดเก็บภาษี (Tax Administrative Power) ให้มีประสิทธิภาพและเป็นธรรม และอำนาจในการนำภาษีไปใช้จ่าย (Power of Spending of the Taxes) โดยได้รับอนุมัติจากสภาองเกรส ทำให้สภาสามารถควบคุม ตรวจสอบรายได้สาธารณะของประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ

## (2) ประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสมีการจำกัดอำนาจในการตรากฎหมายลำดับรองของ ฝ่ายบริหารไว้ในรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ โดยรับรองให้อำนาจในการ กำหนดโครงสร้างทางภาษีอากรเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ทำให้ฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจออก กฎหมายลำดับรองที่มีค่าบังคับเป็นการกำหนดโครงสร้างหรือหลักการทางภาษีอากรได้ ดังปรากฏใน รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 34 ประกอบมาตรา 37 ได้กำหนดขอบเขตใน การตรากฎหมายระหว่างรัฐสภาและรัฐบาลไว้อย่างชัดเจน โดยกำหนดให้รัฐสภามีอำนาจในการตรา กฎหมายที่สำคัญ และให้รัฐบาลมีอำนาจในการตรากฎหมายอื่น ๆ นอกเหนือไปจากกฎหมายที่อยู่ใน เขตอำนาจของรัฐสภา

มาตรา 34 บัญญัติว่า “ให้รัฐสภาเป็นผู้ออกกฎหมาย

ให้กฎหมายกำหนดกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องต่อไปนี้

\* สิทธิแห่งพลเมือง และ หลักประกันขั้นพื้นฐานสำหรับพลเมือง ในการแสดงออกซึ่งเสรีภาพของตนโดยเปิดเผย รวมถึงการเกณฑ์แรงงานและทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ ในการป้องกันประเทศ

\* สัญชาติ สถานะ และคุณสมบัติทางกฎหมายของบุคคล กฎเกณฑ์ เกี่ยวกับการสมรส สิทธิในการรับมรดก และการให้โดยเสน่หา

\* การกำหนดความผิดอาญาขั้นรุนแรงหรือขั้นลหุโทษ รวมทั้งการ กำหนดโทษสำหรับความผิดดังกล่าว วิธีพิจารณาความอาญา การนิรโทษกรรม การจัดตั้งระบบศาล ขึ้นใหม่และศาลพิเศษ และข้อบังคับที่ใช้กับคณะผู้พิพากษา

\* ฐานภาษี อัตราและวิธีการจัดเก็บภาษีทุกประเภท การออกใช้ เงินตรา

ให้กฎหมายกำหนดกฎเกณฑ์ในเรื่องดังต่อไปนี้เช่นกัน

- \* ระบบการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาท้องถิ่น
- \* การจัดตั้งประเภทขององค์การมหาชนระดับชาติขึ้นใหม่
- \* หลักประกันขั้นพื้นฐานที่ให้ไว้แก่ข้าราชการพลเรือนและข้าราชการ

ทหารที่ว่างโดยรัฐ

- \* การโอนวิสาหกิจและเอกชนมาเป็นของรัฐและการโอนทรัพย์สิน

ของวิสาหกิจของรัฐไปเป็นของเอกชน

ให้กฎหมายกำหนดหลักการขั้นพื้นฐานต่อไปนี้

- \* การจัดตั้งองค์กรหลักด้านการป้องกันประเทศ
- \* การบริหารงานโดยอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้ง

อำนาจและรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- \* การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม
- \* การศึกษา
- \* ระบบการถือครองกรรมสิทธิ์ ทรัพย์สินสิทธิ และข้อผูกพันทางแพ่ง

และพาณิชย์

- \* กฎหมายแรงงาน กฎหมายสหภาพการค้า และการประกันสังคม

ให้รัฐบัญญัติว่าด้วยงบประมาณกำหนดรายได้และค่าใช้จ่ายของรัฐตามเงื่อนไขและภายใต้หลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ให้รัฐบัญญัติว่าด้วยเงินประกันสังคมกำหนดเงื่อนไขทั่วไปเกี่ยวกับความสมดุลทางการเงิน บัญชี งบประมาณการรายรับ การกำหนดเป้าหมายและค่าใช้จ่ายตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ให้รัฐบัญญัติว่าด้วยแผนงานกำหนดเป้าหมายของการดำเนินการทางเศรษฐกิจและสังคมของรัฐ

บทบัญญัติในรัฐบัญญัติว่าด้วยสถาบันสามารถขยายความและทำให้บทบัญญัติในมาตรานี้สมบูรณ์ขึ้นได้”

มาตรา 37 บัญญัติว่า “เรื่องใดที่อยู่นอกขอบเขตของกฎหมายให้อยู่ในอำนาจของฝ่ายบริหารที่จะออกกฎเกณฑ์ได้. . .”

อำนาจในการตรากฎหมายของรัฐสภาตามมาตรา 34 เป็นเรื่องที่มีความสำคัญเป็นอย่างมาก เช่น สิทธิพลเมือง หลักประกันสิทธิขั้นพื้นฐาน สัญชาติ รวมถึงฐานภาษี อัตรา วิธีการจัดเก็บภาษีทุกประเภท ส่วนนอกเหนือจากเรื่องดังกล่าวแล้ว มาตรา 37 กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลในการตรากฎหมาย อย่างไรก็ตาม ฝ่ายบริหารจะสามารถออกกฎหมายลำดับรองในกรณีดังกล่าวได้ก็เฉพาะเพื่อเหตุผลในการดำเนินงานภายในของรัฐบาล (Internal Operation of the Government) ใน 3 กรณี คือ การเมืองการปกครองและการจัดทำบริการสาธารณะ (Administration and Public Service) ความสงบเรียบร้อย (Public Order) และความ

จำเป็นรีบด่วนของชาติ (National Emergency)<sup>58</sup> ทั้งนี้ ฝ่ายบริหารสามารถออกกฎหมายลำดับรองในทางภาษีอากรในส่วนที่เป็นหลักเกณฑ์และวิธีการในรายละเอียดเพื่อให้มีการปฏิบัติและบังคับตามเจตนารมณ์แห่งบทบัญญัติของกฎหมายแม่บท หรือที่เรียกว่า อำนาจออกกฎเพื่อบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งมีเนื้อหาแตกต่างกันเป็นสองลักษณะ คือ กฎเกณฑ์ที่ออกมาเพื่อตีความหรือแปลความกฎหมายแม่บท (Interpretation) และกฎเกณฑ์ที่ออกมาเพื่อกำหนดแนวทางปฏิบัติตามกฎหมายแม่บท (Implementation) กฎหมายลำดับรองประเภทนี้ออกมาเพื่อให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายแม่บท จึงย่อมต้องอาศัยอำนาจในการออกตามความในกฎหมายแม่บท กล่าวคือ หากไม่มีกฎหมายแม่บทให้อำนาจไว้ ฝ่ายบริหารย่อมไม่มีอำนาจออกกฎหมายดังกล่าวได้<sup>59</sup>

## 1.2.2 เครื่องมือทางการคลังประเภทรายจ่ายสาธารณะ

### 1.2.2.1 ความไม่แน่นอนชัดเจนในความหมายของ “เงินแผ่นดิน”

#### ตามรัฐธรรมนูญ

การจ่ายเงินแผ่นดินของฝ่ายบริหารโดยหลักแล้วจะต้องได้รับความยินยอมจากฝ่ายนิติบัญญัติในฐานะผู้แทนของประชาชนเจ้าของเงินแผ่นดิน ในประเทศไทยได้มีการรับรองหลักการดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตัวอย่างเช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในมาตรา 169 ที่กำหนดให้การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้ก็เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เว้นแต่เป็นกรณีจำเป็นเร่งด่วนที่รัฐบาลจะจ่ายไปก่อนก็ได้ภายใต้หลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนด ซึ่งมีเจตนารมณ์ให้การใช้จ่ายเงินแผ่นดินจะต้องผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาในรูปของการพิจารณาอนุมัติพระราชบัญญัติต่าง ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญไทยทุกฉบับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันยังไม่มีการบัญญัติถึงความหมายของ “เงินแผ่นดิน” ไว้อย่างชัดเจน ส่งผลให้เกิดปัญหาในการตีความขอบเขตของการใช้บังคับของบทบัญญัติในมาตรา 169 ตัวอย่างดังกล่าวปรากฏอย่างชัดเจนในการเสนอร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. . . .

ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ในการกู้ยืมเงินเพื่อให้รัฐบาลนำไปใช้จ่ายในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งเพื่อรองรับการขยายตัวของเมืองและการเพิ่มขึ้นของประชากรที่รวดเร็ว และรองรับการขยายตัวด้านเศรษฐกิจการค้าและการลงทุนทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ โดยมุ่งเน้นการกู้เงินในประเทศเป็นหลัก<sup>60</sup> ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับรายจ่ายสาธารณะปรากฏอยู่ในร่างมาตรา 6 ที่กำหนดให้ฝ่ายบริหารสามารถนำเงินที่ได้จากการกู้

<sup>58</sup> พระรชมน สิริกุลพัฒนสาร, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 51*, น.42.

<sup>59</sup> *เพ็ญอ้าง*, น.41 - 43.

<sup>60</sup> สำนักกฎหมาย สำนักเลขาธิการวุฒิสภา, เอกสารประกอบการพิจารณาเบื้องต้น ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน เพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. . . . (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ) สำหรับสมาชิกวุฒิสภาได้ใช้ในการติดตามผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่หนึ่ง ขึ้นรับหลักการของสภาผู้แทนราษฎร, น.11.

ไปใช้จ่ายได้ตามวัตถุประสงค์ในการกู้ โดยไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง<sup>61</sup> สะท้อนให้เห็นว่า ฝ่ายบริหารตีความว่าเงินที่ได้จากการกู้ยืมเงินดังกล่าว ไม่ใช่เงินแผ่นดินที่ตกอยู่ภายใต้บังคับของมาตรา 169 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงไม่ต้องใช้จ่ายผ่านทางกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง ทำให้ฝ่ายบริหารสามารถใช้จ่าย บริหารจัดการเงินจำนวนดังกล่าวได้ตามวัตถุประสงค์ของร่างกฎหมายเฉพาะ ทั้งนี้ ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวนำมาซึ่งปัญหาข้อโต้แย้งในทางวิชาการที่สำคัญคือ เงินกู้ที่รัฐบาลนำมาใช้จ่ายในการดำเนินการตามโครงการต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดที่ตราขึ้นมาเพื่อใช้ในการดำเนินโครงการใดโครงการหนึ่งโดยเฉพาะเป็นเงินแผ่นดินซึ่งต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา 169 หรือไม่ ซึ่งมีความเห็นในทางวิชาการที่แตกต่างกัน ดังต่อไปนี้

1) ฝ่ายที่มีความเห็นว่าการจ่ายเงินตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดเฉพาะที่ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจำนวนดังกล่าว สามารถใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย 4 ฉบับตามมาตรา 169 มีความเห็นออกเป็น 2 ความเห็น ได้แก่

1.1) เงินกู้ตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดเฉพาะไม่เป็นเงินแผ่นดิน

สุรนนท์ เวชชชิวะ อดีตเลขาธิการนายกรัฐมนตรี เห็นว่าเงินกู้ดังกล่าวไม่ใช่เงินแผ่นดิน เพราะเป็นเงินที่มีได้ส่งบัญชีคลัง แต่เป็นเงินกู้จากแหล่งเงินอื่น และต้องใช้จ่ายได้เฉพาะตามวัตถุประสงค์ของการกู้เงินเท่านั้น เมื่อมิใช่เป็นการจ่ายเงินแผ่นดิน จึงไม่อยู่ในบังคับมาตรา 169 และมีมาตรการควบคุมการใช้จ่ายเงินไว้โดยเฉพาะตามพระราชบัญญัติ ทั้งนี้ มาตรา 169 ไม่ได้บัญญัติขึ้นเป็นครั้งแรก แต่ใช้มาตั้งแต่รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2492 และได้รับรองหลักการนี้ไว้ในรัฐธรรมนูญมาโดยตลอดจนถึงปัจจุบัน และระหว่างใช้บังคับรัฐธรรมนูญเหล่านี้ ได้มีการตราพระราชบัญญัติกู้เงินตามวัตถุประสงค์เฉพาะเรื่องหลายฉบับควบคู่กันไปกับพระราชบัญญัติรายจ่ายประจำปี เช่น ในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 มีการตราพระราชบัญญัติกู้เงิน คือ พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. 2552 (ไทยเข้มแข็ง) ซึ่งได้มีโครงการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนนไร้ฝุ่น เป็นต้น จากหลักการดังกล่าวแสดงให้เห็นแนวทางปฏิบัติที่ยึดถือมาต่อเนื่องว่า บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญที่ว่า “การจ่ายเงิน

<sup>61</sup> ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน เพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. . . .

ร่างมาตรา 5 บัญญัติว่า “ให้กระทรวงการคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี มีอำนาจกู้เงินบาทหรือเงินตราต่างประเทศในนามรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อนำไปใช้จ่ายในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ ทั้งนี้ ตามยุทธศาสตร์และแผนงาน และภายในวงเงินที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้”

ร่างมาตรา 6 บัญญัติว่า “เงินที่ได้จากการกู้ตามมาตรา 5ให้นำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ในการกู้โดยไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง”

แผ่นดินจะกระทำได้อีกเฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย. . .” นั้น หมายถึง รายจ่ายที่จะจ่ายจากเงินแผ่นดินซึ่งหมายถึงเงินที่อยู่ในบัญชีเงินคงคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง ส่วนเงินกู้มิใช่เป็นเงินแผ่นดินเพราะเป็นเงินที่ได้ส่งบัญชีคลัง แต่เป็นเงินกู้จากแหล่งเงินอื่น และต้องใช้จ่ายได้เฉพาะตามวัตถุประสงค์ของการกู้เงินเท่านั้น ดังนั้น เมื่อมิใช่เป็นการจ่ายเงินแผ่นดินจึงไม่อยู่ในบังคับมาตรา 169 ของรัฐธรรมนูญ<sup>62</sup> นอกจากนี้ยังมีความเห็นของนายพงศ์เทพ เทพกาญจนา อธิบดีกรมการคลัง ที่เห็นว่าเงินที่กู้มาไม่ถือเป็นเงินแผ่นดินและมีการกู้เงินทำนองนี้มาหลายรัฐบาลแล้ว และเงินกู้ดังกล่าวสามารถตรวจสอบได้ด้วยอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลได้ตลอดเวลาอยู่แล้ว หรือ ธีระชัย ภูวนาถนรานุบาล อธิบดีกรมการคลังกระทรวงการคลัง ให้ความเห็นว่า เงินกู้ไม่ใช่เงินแผ่นดินและไม่ต้องนำส่งบัญชีคลัง โดยเงินที่จะถือว่าเป็นเงินแผ่นดินนั้น ไม่สามารถพิจารณาเฉพาะรูปแบบ แต่จะต้องมีเนื้อหาทางเศรษฐกิจประกอบด้วย เช่น เงินที่ออกโดยใช้กฎหมายพิเศษออกเป็นพระราชกำหนดเพื่อใช้ในกรณีฉุกเฉิน เช่น ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือเกิดภัยพิบัติขนาดใหญ่ รัฐบาลมีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงิน แต่หากดำเนินการโดยผ่านกระบวนการงบประมาณปกติซึ่งถือเป็นเงินแผ่นดินซึ่งมีขั้นตอนและระยะเวลาที่ยาวนานอาจทำให้เกิดความเสียหายได้<sup>63</sup> สะท้อนให้เห็นว่า ความคิดเห็นกลุ่มนี้ตีความว่า เงินแผ่นดิน คือ เงินที่รัฐบาลใช้จ่ายตามวิธีการงบประมาณและการคลังในกระบวนการปกติ คือ การใช้จ่ายเงินที่หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจนำเสนอส่งคลังและรัฐบาลนำมาใช้จ่ายผ่านทางพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

1.2) เงินกู้ตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดเป็นเงินแผ่นดินแต่ไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับมาตรา 169 ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พ.ศ. 2550

ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 888/2552 เรื่อง การใช้จ่ายเงินตามแผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง พิจารณาว่า ความหมายของเงินแผ่นดินไม่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายใดเป็นการเฉพาะ หากแต่มีกล่าวอยู่ในหลักการของพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 ว่า “โดยที่เป็นการสมควรจัดระบบการควบคุมเงินแผ่นดินว่าด้วยเงินคงคลังให้รัดกุม” โดยมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติให้เงินทั้งปวงที่พึงชำระให้แก่รัฐบาลไม่ว่าจะเป็นภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ เงินกู้หรือเงินอื่นใด ให้ส่งเข้าบัญชีที่ 1 หรือส่งคลังจังหวัด หรือคลังอำเภอ และมาตรา 6 ได้บัญญัติให้การจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 ให้กระทำได้เฉพาะตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณรายจ่าย มติให้จ่ายไปก่อน หรือพระราชกำหนดที่ออกตามความในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ดังนั้น จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติในมาตรา 169 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491

<sup>62</sup> วันวิภา สุขสวัสดิ์, อานันท์ เกียรติสารพิภพ, ความเป็นมาและขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. . . . , กลุ่มงานบริหารวิชาการ 2 สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, น. 64 - 65.

<sup>63</sup> ไทยรัฐ, พ.ร.บ.เงินกู้ 2 ล้านล้าน ไม่นับเป็นเงินแผ่นดิน . . . ได้จริงหรือ?, สืบค้นจาก [www.thairath.co.th/content/355735](http://www.thairath.co.th/content/355735), สืบค้นเมื่อวันที่ 16 ตุลาคม พ.ศ. 2558.



ได้บัญญัติไว้ในแนวทางเดียวกันถึงการใช้จ่ายเงินแผ่นดินจากเงินคงคลัง ซึ่งมีวัตถุประสงค์เดียวกันคือ เพื่อควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินที่มีการส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังให้รัดกุม ดังจะเห็นจากบทบัญญัติใน มาตรา 169 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่บัญญัติให้รัฐบาลจ่ายเงินแผ่นดินไปก่อนก็ได้ในกรณีเร่งด่วน แต่ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อขอใช้เงินคงคลังใน พระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณรายจ่าย พระราชบัญญัติงบประมาณ รายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป โดยให้กำหนด แหล่งที่มาของรายได้เพื่อขอใช้รายจ่ายที่ได้ใช้เงินคงคลังจ่ายด้วย ดังนั้น เงินกู้ที่ได้รับมาจากการกู้เงิน ตามพระราชกำหนดที่บัญญัติให้กระทรวงการคลังดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของโครงการโดยที่ไม่ ต้องนำส่งเงินเข้าคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง จึงไม่ใช่ การจ่ายเงินแผ่นดินตามนัยมาตรา 169 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550<sup>64</sup>

เมื่อพิจารณาจากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง เสร็จที่ 888/2552 และ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 11/2552 ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าการ ตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. 2552 ไม่ขัดต่อเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 184 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง คือ เป็นเรื่องเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ และเป็นกรณีฉุกเฉินที่ มีความจำเป็นรีบด่วนอันไม่อาจจะหลีกเลี่ยงได้ โดยไม่พิจารณาประเด็นว่าพระราชกำหนดดังกล่าวขัด หรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 169 หรือไม่ ซึ่งก็ต้องแปลความว่า ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าสามารถ ตรากฎหมายอื่นนอกเหนือจากกฎหมาย 4 ฉบับ ดังกล่าว เพื่อกำหนดการจ่ายเงินแผ่นดินโดย กฎหมายนั้น ๆ ได้ ดังนั้น การจ่ายเงินแผ่นดินนั้น หากเป็นเงินที่ต้องนำส่งคลังก็ต้องจ่ายภายใต้ หลักเกณฑ์ของกฎหมาย 4 ฉบับ แต่ถ้าไม่ใช่เงินที่ต้องนำส่งคลัง ก็สามารถจ่ายตามกฎหมายอื่นได้ ดังนั้น การจ่ายเงินแผ่นดินนอกจากจะกระทำได้ตามกฎหมาย 4 ฉบับ ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 169 แล้ว ยังสามารถกระทำได้ตามกฎหมายที่ตราขึ้นตามรัฐธรรมนูญ เช่น การจ่ายเงินในรูปของพระราช กำหนดตามมาตรา 184 หรือในรูปของพระราชบัญญัติ ตามมาตรา 142 และมาตรา 143 เป็นต้น สอดคล้องกับที่ปฏิบัติกันมาตั้งแต่ พ.ศ. 2476<sup>65</sup>

2) ฝ่ายที่มีความเห็นว่าการจ่ายเงินตามร่างพระราชบัญญัติฯ ที่ให้อำนาจ กระทรวงการคลังกู้เงินจำนวนดังกล่าวจำเป็นต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย 4 ฉบับตามมาตรา 169 ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยมีความเห็นว่า เงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัติฯ เป็นเงินแผ่นดินที่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดตาม มาตรา 169 มีความเห็นที่แตกต่างเป็น 2 ความเห็น ได้แก่

<sup>64</sup> บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 888/2552 เรื่อง การใช้จ่ายเงินตาม แผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง.

<sup>65</sup> เครือข่ายกฎหมายมหาชนไทย, “ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. . . . ขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่,” สืบค้นเมื่อวันที่ 16 ตุลาคม 2558, <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1883>.

2.1) เงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดเป็นเงินแผ่นดิน และเป็นการใช้จ่ายเงินตามเงื่อนไขที่มาตรา 169 ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช 2550 กำหนดแล้ว

2.1.1) เงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดเป็นเงินแผ่นดินและเป็นการใช้จ่ายเงินตามเงื่อนไขที่มาตรา 169 ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช 2550 กำหนดแล้วเนื่องจากการจ่ายเงินผ่านทางพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502

นายกรัฐมนตรีในสมัยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และกระทรวงการคลัง มีความเห็นว่า เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 24 บัญญัติว่า “บรรดาเงินที่ส่วนราชการได้รับเป็นกรณีพิเศษไม่ว่าจะได้รับตามกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับ หรือได้รับชำระตามอำนาจหน้าที่หรือสัญญา หรือได้รับการให้ใช้ทรัพย์สิน หรือเก็บดอกผลจากทรัพย์สินของราชการ ให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินนั้น นำส่งคลังตามระเบียบหรือข้อบังคับที่รัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น . . .” ประกอบมาตรา 23 ที่บัญญัติว่า “. . . ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจจะจ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพันได้แต่เฉพาะตามที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือตามอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายอื่น . . .” จึงเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 เปิดช่องให้มีการตรากฎหมายอื่น ๆ ยกเว้นให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่ได้รับบรรดาเงินต่าง ๆ เป็นกรณีพิเศษไม่ต้องนำส่งคลัง และยกเว้นให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจจ่ายเงินได้ตามอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายอื่น ด้วยเหตุนี้ พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. 2552 จึงเป็นกฎหมายอื่นตามนัยแห่งมาตรา 23 และมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 การจ่ายเงินที่ได้รับมาจากการกู้เงินโอโยอาศัยอำนาจตามพระราชกำหนดดังกล่าวจึงชอบด้วยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ซึ่งเป็นหนึ่งในกฎหมายสี่ฉบับที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 169 อนุญาตให้ใช้เป็นฐานในการจ่ายเงินแผ่นดิน<sup>66</sup>

2.1.2) เงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดเป็นเงินแผ่นดินและเป็นการใช้จ่ายเงินตามเงื่อนไขที่มาตรา 169 ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช 2550 กำหนดแล้ว เพราะรัฐธรรมนูญไม่ได้บังคับว่าจะต้องจ่ายเงินแผ่นดินตามกฎหมาย 4 ฉบับเท่านั้น

โกคิน พลกุล อดีตรองนายกรัฐมนตรี ติความว่า การที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การตราพระราชกำหนด “ไทยเข้มแข็ง” ไม่ขัดต่อเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 184 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง คือ เป็นเรื่องเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ และเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันไม่อาจจะหลีกเลี่ยงได้ โดยไม่

<sup>66</sup> คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 11/2552, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 126 ตอนที่ 77 ก หน้า 19 ลงวันที่ 12 ตุลาคม 2552. และโปรดดู บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 888/2552 เรื่อง การใช้จ่ายเงินตามแผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง.

พิจารณาประเด็นว่าพระราชกำหนดดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 169 หรือไม่ ซึ่งก็ต้องแปลความว่า ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าสามารถ тракกฏหมายอื่นนอกเหนือจากกฎหมาย 4 ฉบับ ดังกล่าว เพื่อกำหนดการจ่ายเงินแผ่นดินโดยกฎหมายนั้น ๆ ได้ ซึ่งมีเหตุผลและเป็นหลักการที่ถูกต้อง สอดคล้องกับที่ปฏิบัติกันมา ตั้งแต่ พ.ศ. 2476 แล้ว<sup>67</sup>

2.2) เงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดเป็นเงินแผ่นดิน แต่ไม่เป็นการใช้จ่ายเงินตามเงื่อนไขที่มาตรา 169 ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช 2550 กำหนด

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายที่เห็นว่า เมื่อการกู้เงินตามร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศวงเงิน 2 ล้านล้านบาท เป็นการกู้ซึ่งอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของกระทรวงการคลังอันเป็นหน่วยงานของรัฐ เงินกู้จึงเป็นเงินแผ่นดิน ซึ่งในการจ่ายเงินแผ่นดินนั้นจะต้องเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ การตราเป็นพระราชบัญญัตินอกเหนือจากวิธีการตามที่กำหนดไว้ จึงอาจเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ<sup>68</sup> หรือการแปรญัติติของคณะกรรมการสิทธิการสภาผู้แทนราษฎรบางส่วนที่เสนอให้ตัดข้อความในร่างมาตรา 5 “. . . ให้นำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ในการกู้เงินโดยไม่. . .” ออกเพื่อให้รัฐบาลนำเงินที่ได้จากการกู้นำส่งเข้าคลังและจ่ายผ่านวิธีการงบประมาณในระบบปกติ<sup>69</sup> หรือความเห็นของกลุ่มนักวิชาการด้านกฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ที่ให้ความเห็นว่าเงินแผ่นดินแม้จะไม่มีกฎหมายใดกำหนดคำนิยามของคำว่าเงินแผ่นดินไว้ก็ตาม แต่ด้วยความหมายตามตัวอักษรของคำดังกล่าวมีความชัดเจนอยู่ในตัว กล่าวคือ เงินแผ่นดินคือเงินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐหรือหมายถึง บรรดาเงินทั้งปวงที่ส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นของรัฐได้รับเป็นกรรมสิทธิ์ แต่ไม่รวมถึงเงินของเอกชนที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงการคลัง เมื่อเงินกู้อย่างกล่าวเป็นเงินที่กระทรวงการคลังซึ่งเป็นส่วนราชการที่ได้รับกรรมสิทธิ์ การใช้จ่ายเงินดังกล่าวจึงต้องเป็นไปตามมาตรา 169 ของรัฐธรรมนูญ เมื่อร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. . . . ไม่ใช่กฎหมายหนึ่งในสี่ฉบับที่ให้อำนาจในการจ่ายเงินแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ การใช้จ่ายเงินจากการกู้เงินครั้งนี้จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ<sup>70</sup>

<sup>67</sup> เครือข่ายกฎหมายมหาชนไทย, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 63.*

<sup>68</sup> ประชาไท, “คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ชี้ร่าง พ.ร.บ.กู้เงิน 2 ล้านล้านบาทขัด รธน.,” สืบค้นเมื่อวันที่ 16 ตุลาคม 2558, [www.prachatai.com/journal /2013/07/47515](http://www.prachatai.com/journal /2013/07/47515).

<sup>69</sup> สำนักกรรมการสิทธิการ 1 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, “รายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. . . . สภาผู้แทนราษฎร,” น.39, 44.

<sup>70</sup> แถลงการณ์ของนักวิชาการด้านกฎหมายการคลังมหาชน เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. . . . , น.2 - 3. และโปรดดู สำนักข่าวอิสรา, ““ปรีชา สุวรรณทัต” ชี้ พ.ร.บ.กู้เงิน 2 ล้านล้านบาท อาจขัด รธน.,” สืบค้นเมื่อวันที่ 18 ตุลาคม 2558, <http://www.isranews.org/isranews-article/item/20205-2-trillion-sp-1876378738.html>.

ในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 3 - 4/2557 ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาว่า เงินแผ่นดินไม่ได้มีการกำหนดความหมายไว้โดยรัฐธรรมนูญหรือโดยกฎหมายใด แต่เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 4 ประกอบความเห็นของพยานบุคคลซึ่งเป็นผู้มีประสบการณ์และความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการเงิน การคลัง และงบประมาณ<sup>71</sup> ตลอดจนบรรดากฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องแล้ว เห็นว่า เงินแผ่นดินหมายความว่า เงินของประชาชนทั้งชาติ โดยหมายความรวมถึงบรรดาเงินทั้งปวง ทรัพย์สิน สิทธิ และผลประโยชน์ที่รัฐเป็นเจ้าของหรืออยู่ในความครอบครองของรัฐ ไม่ว่าจะเงินงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ เงินกู้ เงินอุดหนุน เงินบริจาค หรือเงินช่วยเหลือจากแหล่งในประเทศหรือต่างประเทศอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานรัฐนั้น ๆ ดังนั้น เงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. . . . จึงเป็นเงินแผ่นดินตามความหมายของรัฐธรรมนูญ ตกอยู่ภายใต้บังคับมาตรา 169 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เมื่อร่างมาตรา 6 ของพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้เงินที่ได้จากการกู้สามารถนำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ในการกู้โดยไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง จึงเป็นการจ่ายเงินแผ่นดินโดยมิได้ไม่ผ่านกฎหมายที่ระดับที่รัฐธรรมนูญกำหนด ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีมติเป็นเอกฉันท์ว่า ร่างมาตรา 6 ขัดหรือแย้งต่อมาตรา 169 ของรัฐธรรมนูญฯ ซึ่งข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัตินี้ จึงมีผลให้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นอันตกไปตามมาตรา 154 วรรคสาม แห่งรัฐธรรมนูญฯ อย่างไรก็ตาม คำวินิจฉัยดังกล่าวไม่มีผลย้อนหลังและไม่ผูกพันโครงการอื่น อย่างเช่น โครงการเงินกู้ไทยเข้มแข็ง เป็นต้น<sup>72</sup>

ถึงแม้ว่า การกำหนดให้รัฐบาลสามารถนำเงินที่ได้จากการกู้ยืมเงินไปใช้จ่ายได้ตามวัตถุประสงค์ของโครงการดังกล่าวจะทำให้ฝ่ายบริหารสามารถใช้จ่ายเงินที่ได้มาจากการกู้ยืมเงินได้อย่างคล่องตัว เกิดประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน แต่การตีความว่าจำนวนเงินดังกล่าวไม่ใช่เงินแผ่นดิน ย่อมทำให้รัฐบาลสามารถใช้จ่ายเงินได้โดยไม่ผ่านกระบวนการควบคุมตรวจสอบของรัฐสภา อาจเป็นการใช้จ่ายเงินที่ขัดต่อหลักความโปร่งใส อันเป็นกรอบวินัยทางการคลังที่สำคัญในการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของฝ่ายบริหารเพื่อป้องกันมิให้เกิดการใช้จ่ายเงินไปในทางที่เสียหาย สุ่มเสี่ยงต่อการทุจริต หรือภาระทางการคลังที่ผูกพันประเทศในระยะยาว อาจเกิดความไม่มีเสถียรภาพทางการคลังและระบบเศรษฐกิจของประเทศ

<sup>71</sup> ในระหว่างพิจารณาศาลได้ทำเชิญผู้เชี่ยวชาญด้านการคลังและงบประมาณมาให้ความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณา ดูความเห็นเพิ่มเติมได้ที่ สำนักข่าวอิศรา, “รุมสับ พรบ.กู้เงิน 2 ล้านล้าน ชี้ “ตรวจสอบยาก-ทำลายวินัยการคลัง”,” สืบค้นเมื่อวันที่ 18 ตุลาคม 2558, [www.isranews.org/isranews-news/item/27218-court-2billion.html](http://www.isranews.org/isranews-news/item/27218-court-2billion.html).

<sup>72</sup> ไทยพับลิก้า, “คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ กรณีเงินกู้ 2 ล้านล้านบาท ปิดประตูออก พรบ.ระดมทุนทำอภิมหาโปรเจกต์”, สืบค้นเมื่อวันที่ 18 ตุลาคม 2558, [thaipublica.org/2014/04/mega-projects-constitutional-court/](http://thaipublica.org/2014/04/mega-projects-constitutional-court/).



เมื่อพิจารณาศึกษาพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยเรื่องของการใช้จ่ายเงินแผ่นดินแล้ว จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ได้มีการรับรองหลักความยินยอมในการจ่าย “เงินแผ่นดิน” โดยรัฐสภา ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 127 ที่บัญญัติว่า “การจ่ายเงินแผ่นดิน จะกระทำได้อีกเฉพาะ<sup>73</sup> ที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณ เว้นแต่ในกรณีจำเป็นรีบด่วนจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีเช่นว่านี้ ต้องขออนุมัติจากรัฐสภาในโอกาสแรกที่พึงกระทำได้ . . .” และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมต่อมาจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 155 ที่บัญญัติว่า “การจ่ายเงินแผ่นดิน จะกระทำได้อีกเฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือกฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เว้นแต่ในกรณีจำเป็นรีบด่วนจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีเช่นว่านี้ ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้ไว้ในพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป” ซึ่งเป็นหลักการสำคัญที่ใช้บังคับมาจนถึงในปัจจุบัน สะท้อนให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของรัฐบาลโดยรัฐสภาเพื่อให้เกิดความรัดกุม เป็นการรับรองหลักความยินยอมในการควบคุมรายจ่ายสาธารณะของรัฐบาล อย่างไรก็ตาม นับแต่มีการรับรองหลักความยินยอมในการจ่ายเงินแผ่นดินในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเป็นต้นมา ยังไม่ปรากฏบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใด ๆ ที่ได้ให้คำนิยามความหมายของคำว่า “เงินแผ่นดิน” ไว้อย่างชัดเจน ทำให้เกิดปัญหาในการตีความตามที่ได้กล่าวมาแล้วในข้างต้น ทำให้เกิดความไม่แน่นอนชัดเจนในทางการคลังและงบประมาณของประเทศไทย

#### 1.2.2.2 รัฐสภาไม่สามารถควบคุมตรวจสอบการใช้นอกงบประมาณได้อย่างทั่วถึง

การดำเนินกิจกรรมของรัฐบาลอาจเกิดความไม่โปร่งใสได้ ถ้าเป็นการดำเนินกิจกรรมที่ไม่มีความชัดเจนของบทบาท หน้าที่ ความรับผิดชอบ และไม่มีกำหนดเป็นกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติ วิธีการบริหารจัดการ ด้วยความชัดเจนและเป็นเปิดเผย ไม่ผ่านกระบวนการจัดเตรียมงบประมาณที่มีการระบุเป้าหมายและการใช้จ่ายเงิน ไม่มีการประเมินความเสี่ยงและมีการวิเคราะห์อย่างรอบคอบ อีกทั้งยังไม่มีรายงานผลหรือตรวจสอบอย่างเปิดเผย และไม่มีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการปฏิบัติอย่างเปิดเผยและครบถ้วน ในปัจจุบัน รัฐบาลอาศัยเงินนอกงบประมาณเป็นเครื่องมือในการดำเนินโครงการประชานิยมเป็นจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นการใช้เงินหมุนเวียน กิจกรรมกึ่งการคลัง หรือ เงินนอกงบประมาณที่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ เป็นการที่ฝ่ายบริหารใช้ข้อยกเว้นของกฎหมายโดยอ้างเหตุผลประการสำคัญ คือ เป็นกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน หรือเป็นกรณีที่ต้องการความอิสระ สะดวก คล่องตัวในการบริหารราชการแผ่นดิน ตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานและภารกิจต่าง ๆ นอกเหนือที่ได้กำหนดไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปี จึงมีความโปร่งใสน้อยกว่าการใช้จ่ายเงินในงบประมาณที่จะต้องผ่านกระบวนการ

<sup>73</sup> สอดคล้องตามราชกิจจานุเบกษา.



งบประมาณที่มีการกำหนดไว้ชัดเจน ตั้งแต่การเตรียมแผนโดยฝ่ายบริหาร การอนุมัติโดยฝ่ายนิติบัญญัติ การปฏิบัติตามแผนงบประมาณ และการควบคุมตรวจสอบ ซึ่งในแต่ละขั้นตอนจะมีการกำหนดลักษณะ ระเบียบวิธีปฏิบัติ และกรอบระยะเวลาปฏิบัติไว้ค่อนข้างชัดเจน และยังมีกลไกการตรวจสอบทั้งโดยฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งทำให้การดำเนินกิจกรรมของรัฐบาลต้องเปิดเผย และตรวจสอบได้ตลอดเวลา ในขณะที่กิจกรรมที่ใช้เงินนอกงบประมาณนั้นอยู่ในอำนาจของฝ่ายบริหารที่จะดำเนินการได้โดยไม่ผ่านฝ่ายนิติบัญญัติ และไม่มีระเบียบวิธีปฏิบัติที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน<sup>74</sup> ถึงแม้ว่ามาตรา 167 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จะกำหนดให้ร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัติจะต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณของรัฐบาล แต่ก็มีเนื้อหาเพียงรายละเอียดเกี่ยวกับแผนงาน จำนวนเงิน และหน่วยงานที่รับผิดชอบในเงินงบประมาณดังกล่าว รัฐสภาจึงมีอำนาจแต่เพียงอนุมัติเงินที่จ่ายผ่านทางงบประมาณรายจ่ายประจำปี แต่ไม่มีอำนาจในการพิจารณาอนุมัติเงินนอกงบประมาณ จึงขัดแย้งหรือไม่สอดคล้องกับหลักงบประมาณครบถ้วนอย่างชัดเจน<sup>75</sup>

ในปัจจุบัน รัฐสภาจึงมีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีเงินนอกงบประมาณซึ่งไม่ต้องนำส่งคลังแต่เพียงเมื่อสิ้นปีงบประมาณ เนื่องจากมาตรา 170 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เรียกร้องให้หน่วยงานที่มีกฎหมายให้อำนาจไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้เข้าเป็นเงินคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ จะต้องจัดทำรายงานเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเมื่อสิ้นปีงบประมาณทุกปี และให้คณะรัฐมนตรีทำรายงานเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาว่าหน่วยงานต่าง ๆ มีรายได้จากแหล่งใด และนำเงินดังกล่าวไปใช้จ่ายในเรื่องใด จำนวนเท่าใด แต่เป็นเพียงการรายงานเพื่อให้รัฐสภารับทราบเท่านั้น ไม่ต้องผ่านความเห็นชอบหรือขั้นตอนที่ซับซ้อนยุ่งยากของรัฐสภาแต่อย่างใด เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและเป็นอิสระในการใช้จ่ายเงินของฝ่ายบริหาร รัฐสภาจึงทำได้เพียงควบคุมตรวจสอบข้อมูลดังกล่าว พิจารณาว่าเงินนอกงบประมาณได้ถูกนำไปใช้ประโยชน์ได้อย่างถูกต้องตามกรอบวินัยทางการคลังหรือไม่ ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ มีความคุ้มค่าเพียงใด ซึ่งหากรัฐสภาพิจารณาแล้วเห็นว่ารายได้เงินนอกงบประมาณมีจำนวนมากเกินไป หรือใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณมากเกินไปจนเกินไป รัฐสภาก็สามารถเก็บไว้เป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจเพื่อที่จะพิจารณาอนุมัติปรับลดงบประมาณที่อุดหนุนแก่หน่วยงานดังกล่าวผ่านทางเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีลง แล้วนำเงินส่วนที่ตัดออกไปนี้ไปใช้ทำประโยชน์อื่นที่มีความจำเป็นมากกว่าให้แก่ประเทศชาติตามความเหมาะสมต่อไป

ถึงแม้ว่ารัฐสภาจะสามารถใช้มาตรการ (Sanction) ในการพิจารณาปรับลดงบประมาณอุดหนุนให้แก่หน่วยงานใด ๆ ที่รัฐสภาเห็นว่ามีการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณอย่างไม่

<sup>74</sup> ญัตติของ พงศ์ ทองภักดี และ นพวรรณ ปุสสะรังสี, แนวทางการกำหนดนโยบายสาธารณะเพื่อความพอเพียง, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), น.82 - 83. และโปรดดูสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, “เสริมแกร่งระเบียบวิธีงบประมาณไทย ลดคอร์รัปชัน สกัดประชานิยม,” สืบค้นเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2558, [tdri.or.th/tdri-insight/budget-procedure/](http://tdri.or.th/tdri-insight/budget-procedure/).

<sup>75</sup> เฉลิมชัย วสินนท์, อ้างแล้ว เชิงอรารถที่ 12.

เหมาะสม แต่ก็ก็เป็นเพียงการควบคุมตรวจสอบภายหลังซึ่งเป็นมาตรการในการลงโทษและเยียวยาความเสียหาย ไม่สามารถป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้แต่ประการใด ต่างจากเงินในระบบงบประมาณที่รัฐสภาสามารถควบคุมตรวจสอบได้ก่อนเริ่มปีงบประมาณและหลังจากสิ้นปีงบประมาณ

ในส่วนของการก่องหนี้สาธารณะซึ่งเป็นเครื่องมือทางการคลังอีกประเภทนั้นมีพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 เป็นกฎหมายกลางในการก่องหนี้ของฝ่ายบริหาร ถึงแม้จะมีปัญหาบางประการ เช่น ปัญหาในเรื่องของความเหมาะสมของหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ใช้ในการก่องหนี้สาธารณะ หรือ ปัญหาในเรื่องความลำดับศักดิ์กฎหมาย ที่ทางปฏิบัติ ฝ่ายบริหารไม่เคารพต่อพระราชบัญญัติดังกล่าวและหลีกเลี่ยงที่จะปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดโดยการเสนอร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจฝ่ายบริหารกู้เงินต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินโครงการประชานิยมที่ต้องอาศัยต้นทุนจำนวนมหาศาล ก็ตาม แต่ส่วนแล้วก็เป็นเรื่องที่อยู่ในเขตอำนาจของรัฐสภา รัฐสภามีอำนาจในการพิจารณาอนุมัติการก่องหนี้ใด ๆ ของฝ่ายบริหาร ดังนั้น ปัญหาที่เกี่ยวกับการก่องหนี้สาธารณะของฝ่ายบริหาร จึงไม่อยู่ในขอบเขตแห่งการศึกษาแต่ประการใด

## 2. ปัญหาของการควบคุมตรวจสอบ “ประชานิยม” โดยองค์กรตุลาการ

### 2.1 ศาลรัฐธรรมนูญใช้อำนาจควบคุมตรวจสอบความคุ้มค่าในการตรากฎหมาย

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. . . . ได้มีการร้องขอให้ประธานรัฐสภาส่งความเห็นของสมาชิกรัฐสภาบางส่วนต่อศาลรัฐธรรมนูญว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ จากนั้น ประธานรัฐสภาได้ส่งความเห็นของสมาชิกรัฐสภา จำนวน 66 คน และความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 146 คน รวม 2 คำร้อง เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 154 วรรคหนึ่ง (1) ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า คำร้องทั้งสองประเด็นเป็นเรื่องเดียวกันจึงสั่งรวมพิจารณาและวินิจฉัยคดี เรื่องพิจารณาที่ 67/2556 และเรื่องพิจารณาที่ 68/2556 ไปในคราวเดียวกัน โดยเรียก นายคำคุณ สิทธิสมาน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กับคณะรวม 66 คน ว่าผู้ร้องที่ 1 และเรียกนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กับคณะรวม 146 คน ว่าผู้ร้องที่ 2

ผู้ร้องที่ 1 เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. . . . มีหลักการและเนื้อหาสาระสำคัญขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 169 วรรคหนึ่ง และมาตรา 170 โดยความเห็นสรุปได้ว่า ร่างกฎหมายดังกล่าวขัดต่อหลักการจ่ายเงินแผ่นดินเนื่องจากไม่ใช่จ่ายผ่านทางกฎหมายที่รัฐธรรมนุญกำหนด ทำให้รัฐสภาไม่สามารถควบคุมตรวจสอบภาระหนี้และการก่อหนี้ของรัฐ รวมทั้งเพดานเงินกู้ และการใช้จ่ายเงินแผ่นดินในเงินจำนวนดังกล่าว จนถึงปี พ.ศ. 2563 ตามหลักการแบ่งอำนาจที่รับรองไว้ในมาตรา 3 แห่งรัฐธรรมนูญ

ผู้ร้องที่ 2 เห็นว่า<sup>76</sup> โครงการดังกล่าวเป็นโครงการที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย ตลอดจนคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยตรง แต่ไม่มีรายละเอียดในการดำเนินการ อย่างเป็นรูปธรรม ถูกต้องครบถ้วน ไม่มีการศึกษาความเหมาะสมของโครงการ ไม่มีการจัดทำรายงาน การศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและผลกระทบต่อสุขภาพ และการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ ก่อให้เกิดโอกาสช่องทางการทุจริตได้ในทุกขั้นตอนของการดำเนินการ เข้าข่ายเป็นการทุจริตเชิงนโยบาย ขัดต่อมาตรา 57 ที่รับรองสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชน ขัดต่อมาตรา 66 และมาตรา 67 ที่รับรองสิทธิในชุมชนของประชาชน ทั้งนี้ ร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นการให้อำนาจแก่คณะรัฐมนตรีในการจ่ายเงินแผ่นดิน จึงขัดต่อหลักการที่รัฐธรรมนุญรับรองไว้ในมาตรา 169 วรรคหนึ่ง และมาตรา 170 อีกทั้งยังเป็นการให้อำนาจแก่คณะรัฐมนตรีในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายแผ่นดินโดยไม่ผ่านกระบวนการจัดทำงบประมาณตามที่รัฐธรรมนุญบัญญัติไว้ ขัดต่อบทบัญญัติมาตรา 84 (3) ในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ 7 แนวนโยบายด้าน

<sup>76</sup> ในขั้นนี้จะไม่ทำการศึกษถึงการเปรียบเทียบกันในการลงคะแนนเสียงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพราะไม่ได้เกี่ยวข้องกับ “เนื้อหา” ของร่างพระราชบัญญัติฯ ซึ่งเป็นประเด็นหลักของคดี ไม่เกี่ยวข้องกับการควบคุมตรวจสอบ “ประชานิยม” แต่อย่างใด

เศรษฐกิจ ที่บัญญัติว่า “รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ ดังต่อไปนี้ . . . (3) ควบคุมให้มีการรักษาวินัยการเงินการคลังเพื่อสนับสนุนเสถียรภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ปรับปรุงระบบการจัดเก็บภาษีอากรให้มีความเป็นธรรมและสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจและสังคม” ข้อต่อมาตรา 3 ที่รับรองหลักการแบ่งแยกอำนาจ โดยเฉพาะหลักการแบ่งแยกอำนาจที่สำคัญในกระบวนการงบประมาณ คือ หลักความยินยอมหรืออำนาจในการอนุมัติงบประมาณ เนื่องจากเป็นโครงการลงทุนจำนวนมหาศาลที่มีกรอบระยะเวลา ยาวนานถึง 7 ปี ทำให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจใช้จ่ายเงินแผ่นดินได้อย่างอิสระ และไม่มีการควบคุม ตรวจสอบโดยรัฐสภา

ศาลรัฐธรรมนูญได้ตั้งประเด็นวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. . . . มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หมวด 8 ว่าด้วยการเงิน การคลัง และงบประมาณ หรือไม่ ศาลเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. . . . มาตรา 6 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เงินที่ได้จากการกู้เงินตามมาตรา 5 ให้นำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ในการกู้ โดยไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง” ซึ่งการใช้จ่ายเงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ไม่ได้กระทำตามอนุญาติไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญมาตรา 169 วรรคแรก และไม่ใช้กรณีจำเป็นเร่งด่วนตามมาตรา 169 วรรคแรกตอนท้าย เนื่องจากสามารถดำเนินการโดยวิธีการงบประมาณตามปกติ โดยให้รัฐสภาสามารถตรวจสอบการดำเนินโครงการของฝ่ายบริหารได้อย่างรัดกุม นอกจากนี้ ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญจะไม่ได้บัญญัติความหมายของกรอบวินัยการเงินการคลังไว้อย่างชัดเจนและยังไม่มีมาตรการกฎหมายการเงินการคลังของรัฐเพื่อกำหนดกรอบวินัยการเงินการคลังขึ้นใช้บังคับตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 167 วรรคสาม แต่ในปัจจุบันพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 ที่ใช้บังคับอยู่ ได้บัญญัติเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณ การใช้จ่ายและการควบคุมงบประมาณ และการบริหารหนี้สาธารณะ ซึ่งครอบคลุมถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการวางแผนการเงิน การจัดหารายได้ การกำหนดแนวทางในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน การบริหารการเงินและทรัพย์สิน การก่อหนี้ ภาระทางการเงินของรัฐ และการอื่นที่เกี่ยวข้องซึ่งจะต้องใช้เป็นกรอบในการจัดหารายได้ กำกับกับการใช้จ่ายเงินตามหลักการรักษาเสถียรภาพ การพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน และความเป็นธรรมในสังคม แต่ร่างพระราชบัญญัตินี้บัญญัติให้สามารถนำเงินกู้ไปใช้จ่ายได้ตามวัตถุประสงค์โดยไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังตามร่างมาตรา 6 ถึงแม้จะกำหนดให้คณะรัฐมนตรีรายงานการกู้เงิน ผลการดำเนินงาน และการประเมินผลการดำเนินการตามแผนงานต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามาตรา 18 แต่ก็เป็นการแจ้งเพื่อทราบเท่านั้น รัฐสภาไม่สามารถควบคุมตรวจสอบได้แต่ประการใด ประกอบกับความไม่ชัดเจนในรายละเอียดของแผนงานหรือโครงการที่จะใช้จ่ายเงิน การจัดหารายได้เพื่อชดเชยหนี้ หรือการบริหารจัดการกำกับกับการใช้จ่ายเงิน อีกทั้งร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวยังเป็นการสร้างภาระผูกพันทางการเงินแก่ประเทศเป็นจำนวนมหาศาลและเป็นระยะเวลายาวนาน โดยไม่มี

หลักประกันความเสี่ยงภัยทางการเงินการคลังและระบบเศรษฐกิจของประเทศอย่างเพียงพอ เมื่อการจ่ายเงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ไม่ได้ดำเนินการตามกรอบวินัยการเงินการคลังตามรัฐธรรมนูญ หมวด 8 จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 170<sup>77</sup>

ด้วยความเคารพต่อคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ผู้เขียนเห็นพ้องด้วยกับศาลรัฐธรรมนูญในประเด็นที่วินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวขัดต่อมาตรา 169 เนื่องจากเป็นการจ่ายเงินแผ่นดินที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายที่รัฐธรรมนูญกำหนด ทำให้รัฐสภาไม่สามารถควบคุมตรวจสอบการดำเนินโครงการของฝ่ายบริหารได้อย่างรัดกุม อย่างไรก็ตาม ในประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติเดียวกันขัดต่อมาตรา 170 โดยศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่าเมื่อรัฐสภาไม่ปฏิบัติตามมาตรา 169 ซึ่งเป็นการไม่ปฏิบัติตามกรอบวินัยการเงินการคลังตามหมวด 8 แห่งรัฐธรรมนูญ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรา 170 วรรคสอง และได้ตีความคำว่า “กรอบวินัยการเงินการคลัง” เพื่อใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาความคุ้มค่าของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว นั้น ด้วยความเคารพต่อคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ในประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญนำเรื่องความคุ้มค่ามาใช้เป็นเกณฑ์ในการวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรา 170 วรรคสอง หรือไม่นั้น ผู้เขียนไม่เห็นพ้องด้วย เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญได้ตีความ “กรอบวินัยการเงินการคลัง” จากการพิจารณาบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมาตราอื่น ๆ และพระราชบัญญัติอื่น ๆ แล้วสรุปว่า กรอบวินัยการเงินการคลังตามหมวด 8 หมายถึง “หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการวางแผนการเงิน การจัดหารายได้ การกำหนดแนวทางในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน การบริหารการเงินและทรัพย์สิน การก่อหนี้ การกำหนดแนวทางในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน การบริหารการเงินและทรัพย์สิน การก่อหนี้ ภาระทางการเงินของรัฐ และการอื่นที่เกี่ยวข้องซึ่งจะต้องใช้เป็นกรอบในการจัดหารายได้ กำกับการใช้จ่ายเงินตามหลักการรักษาเสถียรภาพ การพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน และความเป็นธรรมในสังคม” และใช้หลักการดังกล่าวเป็น “มาตร” ในการวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า “. . . ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. . . .ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจำนวนมากถึงสองล้านล้านบาท แต่ไม่มีความชัดเจนในรายละเอียดของแผนงานหรือโครงการที่จะใช้จ่ายเงินอันเกี่ยวกับการวางแผนการเงิน การจัดหารายได้เพื่อชดใช้หนี้ หรือการบริหารจัดการกำกับการใช้จ่ายเงิน อีกทั้งเป็นการสร้างภาระผูกพันทางการเงินแก่ประเทศเป็นจำนวนมหาศาล และเป็นระยะเวลายาวนาน โดยไม่มีหลักประกันความเสี่ยงภัยทางการเงินการคลังและระบบเศรษฐกิจของประเทศอย่างเพียงพอ การใช้จ่ายเงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ จึงมิได้ดำเนินการตามกรอบวินัยการเงินการคลังตามรัฐธรรมนูญ หมวด 8 ว่าด้วย

<sup>77</sup> คำวินิจฉัยที่ 3-4/2557 เรื่อง ประธานรัฐสภาส่งความเห็นของสมาชิกรัฐสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 154 วรรคหนึ่ง (1) ว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. . . . มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 131 ตอนที่ 53 ก ลงวันที่ 16 กรกฎาคม 2557, น.43 – 44.



การเงิน การคลัง และงบประมาณ. . . จึงไม่ได้ดำเนินการตามกรอบวินัยการเงินการคลังตามรัฐธรรมนูญ หมวด 8 ร่างพระราชบัญญัตินี้จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 170 วรรคสอง” นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญยังได้วินิจฉัยถึงหลักการรักษาเสถียรภาพหรือกรอบความยั่งยืนทางการคลังซึ่งเป็นกรอบวินัยทางการคลังที่มีสถานะเป็นกรอบในทางเศรษฐกิจ โดยศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า “. . . สำหรับคำชี้แจงของผู้แทนคณะรัฐมนตรี และผู้อำนวยการสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะเห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินี้อยู่ในกรอบวินัยทางการเงินการคลัง เนื่องจากประการที่หนึ่ง จำนวนเงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ไม่เกินจำนวนเงินชั้นสูงหรือเพดานของหนี้สาธารณะที่กำหนดสัดส่วนหนี้สาธารณะไม่เกินร้อยละ 60 ของ GDP และประการที่สอง ภาระหนี้ ที่เกิดจากร่างพระราชบัญญัตินี้ในการชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ยอยู่ในระดับต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนดไว้ คือ ต่ำกว่าร้อยละ 15 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ไม่ตรงกับคำชี้แจงของพยานผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งชี้แจงว่า **กรอบวินัยการเงินการคลังตามรัฐธรรมนูญ หมวด 8 มีความหมายอย่างกว้างไม่ได้มีความหมายเฉพาะเรื่องเพดานหนี้สาธารณะหรือภาระหนี้ ดังกล่าวเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการรักษาวินัยทางการคลังในด้านอื่น ๆ ด้วย เช่น กระบวนการใช้จ่ายเงินที่มีการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล มีขั้นตอนในการอนุมัติการเบิกจ่ายและการกำกับติดตามที่น่าเชื่อถือและรัดกุมรอบคอบ เป็นต้น** ข้ออ้างดังกล่าวจึงไม่สอดคล้องกับความหมายของกรอบวินัยการเงินการคลังตามนัยของรัฐธรรมนูญ มาตรา 167 วรรคสาม เมื่อการใช้จ่ายเงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. . . . ไม่ได้ดำเนินการตามกรอบวินัยการเงินการคลังตามรัฐธรรมนูญ หมวด 8 ร่างพระราชบัญญัตินี้จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 170 วรรคสอง . . . ”<sup>78</sup>

การวินิจฉัยในประเด็นดังกล่าวเป็นการวินิจฉัยในประเด็นเรื่องความเหมาะสมของร่างพระราชบัญญัติซึ่งเป็นเรื่องทางการเงินการคลังของประเทศโดยแท้ เป็นเรื่อง “ความคุ้มค่า” ในการกำหนดนโยบายของรัฐบาล ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ จึงเป็นการใช้อำนาจก้าวล่วงเข้าไปพิจารณาวินิจฉัยในประเด็นความเหมาะสมหรือความคุ้มค่าในการดำเนินนโยบายของรัฐบาล ซึ่งมีสถานะเป็นการกระทำในทางการเมืองที่ศาลรัฐธรรมนูญไม่อาจใช้กฎเกณฑ์ในทางกฎหมายเข้าไปใช้ในการควบคุมตรวจสอบได้นั้น เป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ การกระทำในทางนโยบายผ่านการบริหารประเทศของรัฐบาลจะเป็นการสร้างภาระผูกพันแก่ประเทศหรือไม่ เกิดความเสี่ยงหรือภาระทางการเงินการคลังหรือไม่ สร้างเสถียรภาพหรือเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนหรือไม่ เป็นเรื่องที่รัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา และประชาชน

อย่างไรก็ตาม ศาลรัฐธรรมนูญอาจกล่าวอ้างได้ว่า การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติ เนื่องจากรัฐธรรมนูญใช้ถ้อยคำว่า “กรอบวินัยการเงินการคลัง” ในรัฐธรรมนูญมาตรา 170 โดยไม่จำเป็นต้องคำนึงว่า **กรอบวินัยการเงินการคลังดังกล่าวมีสถานะเป็นกรอบในทางเศรษฐศาสตร์หรือกรอบในทางกฎหมาย** เมื่อรัฐธรรมนูญรับรองเป็นลายลักษณ์อักษรแล้ว ย่อมถือได้ว่าหลักการดังกล่าวได้มีสถานะเป็นบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญอันเป็นเครื่องมือที่ศาลรัฐธรรมนูญสามารถหยิบยกขึ้นมาใช้เพื่อวินิจฉัย

<sup>78</sup> เพ็งอ้าง, น.44.

ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ จึงเป็นปัญหาสำคัญในการวินิจฉัยเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ และเป็นปัญหาในการบัญญัติ “ถ้อยคำ” ในรัฐธรรมนูญ ไม่ให้ความหมายที่กว้างจนเกินไป เพราะอาจทำให้ศาลรัฐธรรมนูญสามารถหยิบยกขึ้นมาใช้ในการตีความขยายเขตอำนาจของตนเอง เช่น การหยิบยกคำว่า “นิติธรรม” ในมาตรา 3 แห่งรัฐธรรมนูญ เป็น “ฐาน” ในการใช้อำนาจควบคุมตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของรัฐสภา ในคำวินิจฉัยที่ 15 – 18/2556 ซึ่งเป็นถ้อยคำที่มีความหมายกว้าง ศาลสามารถอ้างหลักการดังกล่าวเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติของรัฐสภาและการกระทำของรัฐบาลได้ทุกกรณี กลายเป็นรัฐที่ปกครองโดยอาศัยความไว้วางใจจากศาล มิใช่รัฐสภาหรือประชาชน เป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ

ในคำวินิจฉัยที่ 15 – 18/2556 ศาลรัฐธรรมนูญได้ใช้คำว่า “นิติธรรม” เป็นฐานในการใช้อำนาจควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญของรัฐสภา และใช้เป็นมาตรฐานในการวินิจฉัยการกระทำสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยส่วนของการใช้เป็นฐานในการใช้อำนาจนั้น ศาลรัฐธรรมนูญได้อธิบายว่า *หลักนิติธรรมเป็นแนวทางในการปกครองที่มาจากหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติอันเป็นความเป็นธรรมที่บริสุทธิ์ ปราศจากอคติ โดยไม่มีผลประโยชน์ส่วนตนเข้ามาเกี่ยวข้องและแอบแฝง* หลักนิติธรรมจึงเป็นหลักการพื้นฐานสำคัญของกฎหมายที่อยู่เหนือบทบัญญัติที่เป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้นำหลักนิติธรรมมากำกับใช้อำนาจหน้าที่ของทุกองค์กร จึงต้องใช้อำนาจและปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องตามหลักนิติธรรม และได้กำหนดให้มีศาลรัฐธรรมนูญ มีอำนาจหน้าที่สำคัญในการควบคุมตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจเพื่อให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม ภายใต้การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย อันเป็นปรัชญาของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เมื่อพิจารณาโดยตลอดแล้วเห็นว่าคดีนี้ผู้ร้องทั้งสี่ใช้สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญตามมาตรา 68 วรรคสอง ด้วยการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้<sup>79</sup>

ในส่วนของการใช้เป็นมาตรฐานในการวินิจฉัยการกระทำของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ศาลรัฐธรรมนูญได้อธิบายว่า การอภิปรายแสดงความคิดเห็นในการบัญญัติกฎหมาย เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของสมาชิกรัฐสภาโดยเฉพาะผู้ที่ได้แปรญัตติ สงวนคำแปรญัตติ หรือกรรมวิธีการที่สงวนความเห็นไว้ ย่อมมีสิทธิที่จะอภิปรายแสดงความเห็นและให้เหตุผลในประเด็นดังกล่าว แต่ในการพิจารณาวาระที่หนึ่งและสอง ประธานรัฐสภาได้ตัดสิทธิผู้ขออภิปรายเป็นจำนวนถึง 57 คน และได้ใช้เสียงข้างมากในที่ประชุมปิดการอภิปราย เป็นการละเลยไม่รับฟังเสียงข้างน้อย รวบรวมปิดการอภิปรายและปิดประชุมเพื่อให้มีการลงคะแนนเสียง จึงเป็นการใช้อำนาจไปในทางที่ไม่ชอบเอื้อประโยชน์แก่ฝ่ายข้างมากโดยไม่เป็นธรรม อันเป็นการขัดต่อหลักนิติธรรม<sup>80</sup>

จึงเห็นว่า ในทางปฏิบัติ ศาลรัฐธรรมนูญไทยสามารถหยิบยกเอาถ้อยคำต่าง ๆ ที่มีลักษณะเป็นนามธรรมที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือในการให้อำนาจแก่ตนเอง และเป็น

<sup>79</sup> คำวินิจฉัยที่ 15 – 18/2556 เรื่อง คำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 68, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 131 ตอนที่ 5 ก ลงวันที่ 8 มกราคม 2557 น.20 – 22.

<sup>80</sup> *เพ็ญอ้าง*, น.24 – 25.

เครื่องมือในการวินิจฉัยชี้ขาดการกระทำต่าง ๆ ขององค์กรของรัฐ และหากพิจารณาจากแนวคำวินิจฉัยดังกล่าวแล้ว ย่อมเห็นได้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญไทยมีอำนาจอย่างกว้างขวาง ในการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งในทางการเมืองและในทางกฎหมาย เนื่องจากการกระทำในทางการเมืองได้ตกอยู่ภายใต้ถ้อยคำที่มีลักษณะเป็นนามธรรมที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้เป็นกฎหมาย ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญไทยสามารถควบคุมตรวจสอบการกระทำในทางการเมืองได้ในทางปฏิบัติ

ประเด็นปัญหาที่ต้องพิจารณาต่อไป คือ ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช . . . (ฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติลงมติ) มาตรา 89 บัญญัติว่า “รัฐต้องดำเนินนโยบายการเงิน การคลัง และงบประมาณภาครัฐ โดยยึดหลักการรักษาวินัยและความยั่งยืนทางการคลัง และการใช้จ่ายเงินแผ่นดินอย่างคุ้มค่า จัดให้มีระบบการเงินการคลังเพื่อสังคม มีระบบภาษีอากรที่มีความเป็นธรรม มีประสิทธิภาพ เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน และสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม จัดสรรงบประมาณโดยคำนึงถึงความเสมอภาคทางเพศและความเสมอภาคด้านอื่น มีกลไกป้องกันการบริหารราชการแผ่นดินที่มุ่งสร้างค่านิยมทางการเมืองที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศและประชาชนในระยะยาว และมีกลไกตรวจสอบและเปิดเผยการใช้จ่ายเงินของรัฐที่มีประสิทธิภาพ” ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เป็นปัญหาที่จะต้องตีความว่า รัฐธรรมนูญได้รับรอง “ความคุ้มค่า” เข้ามาเป็นกรอบวินัยทางการคลังที่เป็นกรอบในทางกฎหมายที่ศาลรัฐธรรมนูญจะสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการวินิจฉัยชี้ขาดการกระทำของรัฐสภาหรือรัฐบาลได้ในทางกฎหมาย

ถึงแม้ว่า แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นการวางกรอบของนโยบายให้เป็นไปอย่างกลาง ๆ และให้รัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศในแต่ละสมัยนำไปเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายหรือตรากฎหมายเพื่อใช้ในการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นเจตจำนงที่จะต้องมีการทำไปใช้ในการตรากฎหมายหรือแม้กระทั่งใช้ในการบริหารราชการแผ่นดิน ตัวอย่างคดีที่เกี่ยวกับเรื่องของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐซึ่งขึ้นสู่ศาลรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น 4 คดี<sup>81</sup> ได้แก่ คำวินิจฉัยที่ 37/2542, 3-4/2545, 48/2545, 52-53/2547 ซึ่งมีผลคำวินิจฉัยไปในทางที่ว่าแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้น มีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน ไม่ได้เป็นการจำกัดอำนาจของรัฐในการที่จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ศาลรัฐธรรมนูญจะสามารถตรวจสอบได้เพียงแต่เมื่อแนวนโยบายนั้นได้ถูกนำมากำหนดเป็นกฎหมายแล้วเท่านั้น ดังนั้นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐจึงเป็นหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการควบคุมตรวจสอบในทางการเมือง ไม่สามารถนำคดีไปฟ้องต่อศาลเพื่อเรียกร้องให้รัฐบาล หรือรัฐสภา กระทำการหรือละเว้นกระทำการใด ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในระหว่างที่รัฐธรรมนูญปี 2540 ได้ใช้บังคับอยู่<sup>82</sup> แต่การบัญญัติรัฐธรรมนูญโดยใช้ “ถ้อยคำ” ที่มีความหมายอย่างกว้างและมีลักษณะเป็น

<sup>81</sup> ไม่รวมคำสั่งที่ 56/2555.

<sup>82</sup> แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ, (มีนาคม, 2551). จุลสารของรัฐสภา, น.9.

รัฐธรรมนูญของราชอาณาจักรไทยฉบับปี พุทธศักราช 2540 มาตรา 88 บัญญัติว่า

นามธรรมสูงไว้ในรัฐธรรมนูญ แม้จะอยู่ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐก็ตาม ก็มีความเสี่ยงที่จะถูกศาลรัฐธรรมนูญหยิบยกขึ้นมาเป็น “ฐาน” หรือเป็น “มาตร” ที่ใช้ในการวินิจฉัยชี้ขาดการกระทำของรัฐสภาหรือรัฐบาลไม่ว่าจะมีสถานะเป็นการกระทำทางการเมืองหรือไม่ก็ตาม ดังนั้น เป็นการรับรองเอา “ความคุ้มค่า” มาบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงอาจเป็นการเปิดช่องทางให้ศาลรัฐธรรมนูญหยิบยกขึ้นมาใช้เป็นฐานในการวินิจฉัยคดีต่อไปในอนาคต เป็นการเปลี่ยนรูป (Transform) หลักเกณฑ์ที่ใช้ในการควบคุมตรวจสอบในทางการเมือง มาเป็นหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการควบคุมตรวจสอบในทางกฎหมาย ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญกลายเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจสูงสุด ชัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจในที่สุด

## 2.2 การให้อำนาจศาลปกครองในการควบคุมตรวจสอบความคุ้มค่าในการจ่ายเงินแผ่นดิน

ร่างรัฐธรรมนูญที่ผ่านความเห็นชอบของกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 1 และ ในฉบับที่ 2 ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งศาลปกครองแผนกคดีวินัยการคลังและงบประมาณในศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด ซึ่งมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาว่าการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ขัดต่อกรอบวินัยทางการคลังและงบประมาณ อันอาจนำมาซึ่งความเสียหายต่อรัฐหรือไม่ และหากเป็นการกระทำที่ขัดต่อกรอบวินัยดังกล่าว ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นจะต้องรับผิดชอบตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนด ดังปรากฏจากร่างบทบัญญัติในมาตรา 229 ของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช . . . (ฉบับเสนอสถาปนาปฏิรูปแห่งชาติลงมติ) ที่บัญญัติว่า

“ให้มีแผนกคดีวินัยการคลังและงบประมาณในศาลปกครองกลางและศาลปกครองสูงสุด

องค์กรคณะ อำนาจหน้าที่ การฟ้องคดีและวิธีพิจารณาคดีของศาลแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง”

ประกอบกับร่างมาตรา 195 ซึ่งบัญญัติว่า

“ในกรณีที่มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใด ก่อให้เกิดการใช้จ่ายเงินแผ่นดินอันวิญญูชนพึงเห็นได้ว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ อาจไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง

“บทบัญญัติในหมวดนี้มีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน”

รัฐธรรมนูญของราชอาณาจักรไทยฉบับปี พุทธศักราช 2550 มาตรา 75 บัญญัติว่า “บทบัญญัติในหมวดนี้เป็นเจตจำนงให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน”



แผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณ และให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการนั้น”

ต่อมา ได้มีประกาศประธานศาลปกครองสูงสุด เรื่อง การจัดตั้งแผนกคดีวินัยการคลัง และการงบประมาณในศาลปกครองศาลชั้นต้น และประกาศประธานศาลปกครองสูงสุด เรื่อง การจัดตั้งแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณในศาลปกครองสูงสุด ลงวันที่ 15 ตุลาคม 2558 และมีการประกาศคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองในแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณ ลงวันที่ 29 ตุลาคม 2558 เป็นการประกาศให้เห็นถึงแนวทางในการดำเนินการของศาลปกครองแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณในเบื้องต้น ถึงแม้ว่าในปัจจุบันอำนาจในการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด จะยังไม่ปรากฏกฎหมายหรือร่างกฎหมายที่กำหนดรายละเอียดของอำนาจและวิธีการใช้อำนาจดังกล่าวโดยละเอียด จะมีก็แต่เพียงคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองในแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น ซึ่งก็เป็นเพียงคำแนะนำ หรือ การอธิบายขอบเขตของอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณในเบื้องต้น โดยอธิบายว่า

“คดีปกครองเกี่ยวกับวินัยการคลังและการงบประมาณ” หมายถึง คดีพิพาททางปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง และมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในกรณีการฝ่าฝืนข้อกำหนดเกี่ยวกับการบริหารการเงินและการคลัง ที่ออกตามความในกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือข้อกำหนดอื่นใดที่เกี่ยวกับการรับ การเบิก การจ่าย การใช้จ่าย การบริหารงบประมาณ และก่อหนี้ผูกพัน การจัดเก็บรายได้ การใช้ประโยชน์ การเก็บรักษาการพัสดุ และการจัดการซึ่งเงิน ทรัพย์สิน ลิทธิประโยชน์ใด ๆ ของหน่วยงานทางปกครอง ที่ได้มาจากเงินงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ เงินกู้ เงินอุดหนุน เงินบริจาค และเงินช่วยเหลือจากแหล่งในประเทศหรือต่างประเทศ อันเนื่องมาจาก การปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือวัตถุประสงค์ของหน่วยงานทางปกครอง ทั้งนี้ ให้หมายความรวมถึงเงิน ทรัพย์สิน ลิทธิและผลประโยชน์ดังกล่าวที่หน่วยงานทางปกครองมีอำนาจ หรือสิทธิใช้จ่าย หรือประโยชน์ด้วย ซึ่งเป็นความผิดวินัยทางการคลังและการงบประมาณและได้รับการลงโทษปรับทางปกครอง ตามกฎหมาย

การให้อำนาจแก่ศาลปกครองในการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน มีข้อดีในแง่ที่ว่า ศาลปกครองเป็นองค์กรตุลาการ ซึ่งมีหลักประกันความเป็นอิสระ มีที่มาและองค์ประกอบที่ปราศจากการครอบงำจากฝ่ายการเมือง ต่างจากการควบคุมตรวจสอบภายในรัฐบาลเอง หรือ การควบคุมตรวจสอบโดยรัฐสภาที่อาจมีปัญหาเรื่องการครอบงำสมาชิกรัฐสภาผ่านทางพรรคการเมือง อีกทั้ง ตุลาการศาลปกครองยังมีความรู้ความชำนาญในเรื่องการบริหารราชการแผ่นดิน เนื่องจากเป็นผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านนิติศาสตร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสาขากฎหมายมหาชน รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์หรือ ศาสตร์ในทางสังคมอื่น ๆ ทำให้มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องการใช้จ่ายเงินแผ่นดินซึ่งเป็นเครื่องมือที่สำคัญอย่างหนึ่งในการบริหารราชการแผ่นดินเป็นอย่างดี อีกทั้งยังทำให้คดีดำเนินกระบวนการพิจารณาได้รวดเร็ว มีการลดขั้นตอนบางอย่างลง คดีที่เข้าสู่แผนกเฉพาะจะได้รับการดำเนินกระบวนการ



พิจารณาในลักษณะพิเศษ ทำให้คดีได้รับการพิจารณาแล้วเสร็จเร็วกว่าปกติ<sup>83</sup> อย่างไรก็ตาม ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ ศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารเพียงเท่าที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนด กล่าวคือ มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองเท่านั้น ในกรณีที่เห็นว่าฝ่ายปกครองใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจ หรือเกินไปกว่าที่กฎหมายให้อำนาจ ศาลปกครองย่อมมีอำนาจที่จะลบล้างเพิกถอนการกระทำดังกล่าวได้ แต่หากเป็นเรื่องที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายให้อำนาจแล้ว ความคุ้มค่า ความเหมาะสมของการกระทำดังกล่าวย่อมอยู่ในดุลพินิจของฝ่ายปกครองที่ศาลปกครองจะไม่เข้าไปก้าวล่วง เป็นเรื่องฝ่ายบริหารจะต้องรับผิดชอบในทางการเมืองต่อประชาชน การให้อำนาจแก่ศาลปกครองในการควบคุมตรวจสอบการกระทำในลักษณะดังกล่าว จะส่งผลให้ศาลปกครองมีสถานะเสมือนหนึ่งตั้งผู้บังคับบัญชาของฝ่ายบริหารอีกชั้นหนึ่ง ทำให้ศาลปกครองสามารถพิจารณาวินิจฉัยได้ว่านโยบายสาธารณะและการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลควรจะไปในทิศทางใด อันเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญของประเทศที่ปกครองในระบอบเสรีประชาธิปไตย

เมื่อพิจารณาจากถ้อยคำที่ปรากฏในร่างรัฐธรรมนูญแล้ว การใช้คำว่า “. . . การใช้จ่ายเงินแผ่นดินอันวิญญูชนพึงเห็นได้ว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ . . .” เป็นการให้ความสำคัญกับเรื่องของความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่รัฐซึ่งเป็น “มาตร” ในทางเศรษฐกิจการเมือง เป็นเรื่องของ “ความคุ้มค่า” ในการกระทำของรัฐบาล จะเห็นได้ว่า เป็นการให้อำนาจศาลปกครองแผนกวินัยทางการคลังและงบประมาณอย่างกว้างขวาง โดยการใช้ถ้อยคำในรัฐธรรมนูญที่มีความหมายอย่างกว้าง มีลักษณะเป็นนามธรรมสูง เปิดโอกาสให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยการดำเนินนโยบายและการปฏิบัติหน้าที่ การใช้จ่าย การบริหารจัดการเงินของรัฐบาลหรือหน่วยงานต่าง ๆ ที่ศาลเห็นว่าอาจนำมาซึ่งความเสียหายต่อเสถียรภาพทางการคลัง หรือ ระบบเศรษฐกิจของประเทศอย่างกว้างขวาง เมื่อพิจารณาจากทิศทางในการบัญญัติขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณในคำแนะนำของประธานศาลปกครองฯ ที่ไม่ได้กำหนดขอบเขตแห่งอำนาจให้ชัดเจนว่า บุคคลใด หรือ การกระทำในสถานะใดบ้างที่เข้าข่ายอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ย่อมเกิดความไม่แน่นอนชัดเจนในขอบเขตแห่งอำนาจของศาลปกครอง ว่ามีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบการกระทำที่มีลักษณะเป็นการกระทำในทางการเมืองได้หรือไม่ หรือสามารถควบคุมตรวจสอบโดยอาศัยกฎเกณฑ์ในทางเศรษฐศาสตร์ เป็นมาตรในการวินิจฉัยการกระทำทางปกครองได้หรือไม่ อาจทำให้ศาลปกครองมีอำนาจในการวินิจฉัยในประเด็นเรื่อง “ความคุ้มค่า” ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสก้าวล่วงเข้า

<sup>83</sup> วิษณุ วัลญญู ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด ปฏิบัติหน้าที่ ตุลาการหัวหน้าแผนกคดีวินัยการคลังฯ ในศาลปกครองสูงสุด กล่าวว่า “คดีที่เกี่ยวกับการปฏิบัติไม่ถูกต้องเกี่ยวกับเงิน คดีทุจริต ประชาชนอยากทราบผลเร็ว หากประชาชนต้องรอผลการตัดสิน 5 ปี 10 ปี ก็อาจจะทำให้รู้สึกว่าการปราบปรามการทุจริตไม่มีประสิทธิภาพ แต่ถ้าทำให้เสร็จได้โดยเร็ว ก็จะทำให้เห็นว่าการปราบปรามการทุจริตมีประสิทธิภาพ และจะส่งผลให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานอย่างระมัดระวัง” ในประชาไท, “ศาลปกครองเปิดแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณ ซึ่เพิ่มประสิทธิภาพปราบทุจริต,” สืบค้นเมื่อวันที่ 6 ธันวาคม 2558, [www.prachatai.com/journal/2015/12/62723](http://www.prachatai.com/journal/2015/12/62723).

ไปวินิจฉัยในประเด็นปัญหาเรื่อง “ความเหมาะสม” ของการกระทำของรัฐบาล ขัดต่อหลักการ  
แบ่งแยกอำนาจ ทำให้ศาลปกครองมีอำนาจในการควบคุมการดำเนินนโยบายใด ๆ ของรัฐบาล ผู้กพัน  
โดยปริยายให้รัฐบาลต้องดำเนินนโยบายไปในทิศทางที่ศาลเห็นสมควรว่ามีความคุ้มค่า ไม่นำมาซึ่ง  
ความเสียหายต่อรัฐ ดังนั้น การดำเนินการใด ๆ ของรัฐบาลจึงมิได้เป็นไปตามนโยบายของพรรคที่  
ได้รับการไว้วางใจจากประชาชน อันเป็นการกระทำที่ขัดต่อเจตจำนงของประชาชนอย่างร้ายแรง



### 3. ปัญหาของการควบคุมตรวจสอบ “ประชานิยม” โดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

#### 3.1 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติใช้อำนาจควบคุมตรวจสอบความคุ้มค่าในการดำเนินโครงการของรัฐบาลในคดีอาญา

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) มีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย คือ การพิจารณาตรวจสอบว่ามีกรกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายหรือไม่ เช่น มีการกระทำการทุจริตในตำแหน่งหน้าที่ หรือใช้อำนาจไปในทางที่มีชอบจงใจลั่นแกล้งบุคคลอื่นให้เกิดความเสียหาย เป็นต้น ไม่มีอำนาจควบคุมตรวจสอบเรื่องความคุ้มค่าหรือความเหมาะสมของการกระทำของรัฐบาล ในคดีรับจำนำข้าว คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาวินิจฉัยว่า ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้เกิดการทุจริตในทุกขั้นตอน ทั้งการขึ้นทะเบียนเกษตรกร การสวมสิทธิ์เกษตรกร โกงความชื้น โกงตาชั่ง นำข้าวมาเวียนเข้าโครงการ การลักลอบนำข้าวจากโครงการไปจำหน่าย เกิดระบบนายหน้าค้าข้าว ไม่เปิดประมูลอย่างเปิดเผย การทุจริตดังกล่าวได้ก่อให้เกิดภาระรายจ่ายของรัฐและภาวะขาดทุนเป็นจำนวนมาก แต่เมื่อยิ่งลักษณ์ ชินวัตร รับรู้ถึงปัญหาการทุจริตภายในโครงการจากรายงานของสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการ ป.ป.ช. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย มหาวิทยาลัยต่าง ๆ รวมถึงหน่วยงานอื่น ๆ อีกเป็นจำนวนมาก กลับละเว้นไม่ป้องกันความเสียหายจากการดำเนินโครงการดังกล่าว คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงมีมติเสียงข้างมากด้วยคะแนน 7 : 0 เสียง ซึ่งมูลความผิดของยิ่งลักษณ์ ชินวัตร อดีตนายกรัฐมนตรี ในความผิดฐานละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ตามมาตรา 157 ประมวลกฎหมายอาญา<sup>84</sup> และมาตรา 123/1 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542<sup>85</sup>

ผู้เขียนเห็นพ้องด้วยในประเด็นที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่า โครงการดังกล่าวมีปัญหาเรื่องการทุจริตในทุกขั้นตอน และยิ่งลักษณ์ ชินวัตรละเว้นไม่ป้องกันความเสียหายดังกล่าว ซึ่งเป็นเรื่องที่อยู่ภายใต้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในคดีอาญาตามกฎหมาย อย่างไรก็ตามด้วยความเคารพต่อคำวินิจฉัยชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้เขียนไม่เห็นพ้องด้วยในประเด็นที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้วินิจฉัยไต่สวนในส่วนที่ชี้มูลว่า “...โครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาล

<sup>84</sup> ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499

มาตรา 157 บัญญัติว่า “ผู้ใดเป็นเจ้าของพนักงาน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

<sup>85</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

มาตรา 123/1 บัญญัติว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

ได้กำหนดราคาจำหน่ายข้าวเปลือกสูงกว่าราคาตามท้องตลาด เกินกว่าที่ควรคาดหมายได้ตามปกติ อันมีลักษณะเป็นการบิดเบือนกลไกตลาด. . . รัฐบาลกลายเป็นผู้ค้าข้าวรายใหญ่ ทำลายระบบการค้าข้าวโดยเสรี โรงสีและผู้ส่งออกนอกโครงการไม่สามารถจัดหาซื้อข้าวได้เพียงพอ โรงสีในโครงการและผู้ส่งออกที่ชนะการประมูลข้าว จะมีการค้าขายที่มีข้อได้เปรียบโรงสีและผู้ส่งออกนอกโครงการตลอดจนราคาข้าวไทยแพงกว่าคู่แข่งในต่างประเทศ ทำให้ประเทศไทยสูญเสียตลาดส่งออกที่สำคัญ การจำหน่ายข้าวเปลือกทุกเมล็ด โดยไม่จำกัดพื้นที่ผลิตและวงเงินของการจำหน่าย ทำให้เกิดความเสียหายในการเกิดความเสียหายต่อโครงการอย่างยิ่ง จากการนำข้าวจากประเทศเพื่อนบ้านมาสวมสิทธิ์ตลอดจนปริมาณรับจำหน่ายสูงกว่าข้อเท็จจริง แต่คุณภาพข้าวต่ำกว่าราคาจำหน่าย ต่อมาเมื่อมีการระบายข้าวที่ได้รับจำหน่ายได้เกิดผลขาดทุนเป็นจำนวนมาก. . . อีกทั้งปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีชาวนาที่เข้าร่วมโครงการรับจำหน่ายข้าวนับล้านครอบครัวที่ยังไม่ได้รับเงินทำให้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหลายรายถึงกับฆ่าตัวตาย. . . แต่ผู้ถูกกล่าวหากลับยืนยันที่จะดำเนินโครงการรับจำหน่ายข้าวต่อไป ทำให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการมากขึ้นไปเรื่อย ๆ. . . ซึ่งถือได้ว่าเป็นสภาพความเสียหายที่เกิดจากโครงการรับจำหน่ายข้าวที่ร้ายแรงที่สุดของประเทศ. . .”<sup>86</sup> เนื่องจากเป็นเรื่องของ “ความคุ้มค่า” ในการดำเนินนโยบายของรัฐบาลซึ่งเป็นเรื่องในทางเศรษฐกิจการเมืองที่รัฐบาลจะต้องรับผิดชอบในทางการเมืองต่อประชาชน ไม่ใช่เรื่องของการทุจริตในคดีอาญาที่จะต้องรับผิดชอบในทางกฎหมายแต่ประการใด ในประเด็นดังกล่าว หากข้อเท็จจริงเป็นไปตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จริง ก็เป็นเรื่องความผิดพลาดในการดำเนินนโยบาย มิใช่เรื่องของการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตแต่ประการใด การดำเนินโครงการต่าง ๆ ของรัฐบาลไม่อาจพิจารณาจากผลกระทบในทางเศรษฐกิจการคลังได้เพียงอย่างเดียว แต่ต้องพิจารณาจากผลกระทบของโครงการในมิติอื่น ๆ เช่น เป็นการช่วยเหลือประชาชนผู้มีรายได้น้อย เป็นการลงทุนในระยะยาว หรือเป็นประโยชน์แก่ประเทศในเรื่องอื่น ๆ มิฉะนั้นแล้ว การใช้จ่ายเงินของรัฐบาลในการสร้างหลักประกันสิทธิขั้นพื้นฐานให้แก่ประชาชนย่อมไม่สามารถกระทำได้ ไม่ว่าจะเป็นการประกันสิทธิทางการศึกษา การสาธารณสุข หรือ การช่วยเหลือประชาชนในสถานการณ์เร่งด่วน เช่น โครงการรับซื้อยางพารา เพราะเป็นเรื่องที่รัฐต้องดูแลคุ้มครองประชาชน ไม่สามารถคิดคำนวณกำไรขาดทุนเป็นจำนวนเงินได้ นอกจากนี้ การใช้เกณฑ์ผลกระทบในทางเศรษฐกิจการคลังก็ไม่สามารถนำมาใช้เป็นเกณฑ์ชี้ถูกหรือผิดได้ในทางกฎหมาย เพราะเป็นเรื่องในทางวิชาการ ซึ่งแต่ละสำนัก แต่ละความเห็นอาจจะมีทัศนะที่แตกต่างกัน ในทัศนะของนักเศรษฐศาสตร์บางกลุ่มอาจมองว่านโยบายนี้เป็นประโยชน์ต่อประเทศในระยะยาวก็ได้ หรือหากพิสูจน์ได้ว่าโครงการดังกล่าวทำให้ประเทศได้รับความเสียหาย ก็เป็นเรื่องที่รัฐบาลต้องรับผิดชอบในทางการเมือง เป็นเรื่องที่รัฐบาลอาจถูกประชาชน หรือ สภาผู้แทนราษฎรไม่มอบหมายความไว้วางใจให้ดำรงตำแหน่งอีกต่อไป ถูกถอดถอนโดยวุฒิสภา หรืออาจต้องรับผิดชอบในทางระหว่างประเทศในฐานะรัฐภาคีสมาชิกขององค์การการค้าโลก (World Trade Organization (WTO)) ซึ่งผูกพันต่อความตกลงว่าด้วยการค้าเกษตร

<sup>86</sup> สำนักคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, “การไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีกล่าวหานางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา เกี่ยวกับโครงการรับจำหน่ายข้าวและการระบายข้าวของรัฐบาล,” ข่าวประชาสัมพันธ์, 17 กรกฎาคม 2557.

(Agreement on Agriculture : AOA) มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามพันธกรณีตามความตกลงว่าด้วยสินค้าเกษตรในเรื่องการเปิดตลาด การห้ามการอุดหนุนภายใน และการห้ามการอุดหนุนเพื่อการส่งออก<sup>87</sup> แต่กลับดำเนินโครงการบิดเบือนตลาดหรือทำให้ราคาสินค้าข้าวในตลาดสูงขึ้น ฝ่าฝืนต่อหลักในเรื่องการห้ามการอุดหนุนภายใน เป็นเรื่องที่รัฐไทยต้องรับผิดชอบในทางระหว่างประเทศซึ่งเป็นความรับผิดชอบในทางการเมือง อย่างไรก็ตาม ถึงแม้โครงการดังกล่าวจะก่อให้เกิดความเสียหาย ความเสียหายที่เกิดจากการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวของอดีตนายกรัฐมนตรียิ่งลักษณ์ ชินวัตร รัฐบาลก็อาจฟ้องเรียกค่าเสียหายทางแพ่งในฐานะละเมิดต่อศาลยุติธรรม หรือ ออกคำสั่งทางปกครอง เรียกค่าเสียหายตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้ เป็นการใช้สิทธิเรียกร้องในทางแพ่ง<sup>88</sup> ซึ่งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงและกำหนดค่าความเสียหายและคณะกรรมการว่าด้วยการรับผิดทางแพ่งคดีทุจริตโครงการรับจำนำข้าว ได้มีการสรุปค่าเสียหายรวมเป็นเงินมูลค่า 5.1 แสนล้านบาท<sup>89</sup> เป็นความรับผิดในทางแพ่งที่อดีตนายกรัฐมนตรียิ่งลักษณ์ ชินวัตร ต้องรับผิดชอบ ไม่ใช่เรื่องการควบคุมตรวจสอบในทางกฎหมายอาญา คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงไม่มีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนการดำเนินนโยบายในลักษณะดังกล่าว การกระทำของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในประเด็นเรื่องความคุ้มค่าของการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ จึงขัดต่อหลักการการปกครองในระบอบเสรีประชาธิปไตย

อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่า การเรียกให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องรับผิดชอบในทางแพ่งในกรณีที่มีการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อรัฐนั้น นั้น มีปัญหาในเรื่องของการมีส่วนร่วมได้ส่วนเสียในกระบวนการควบคุมตรวจสอบ เนื่องจากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีอำนาจเหนือกระทรวงการคลังซึ่งเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการออกคำสั่งเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน หรือฟ้องคดีในทางแพ่ง ทำให้รัฐไม่สามารถได้รับการเยียวยาความเสียหายในทางแพ่งได้ในขณะที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าวยังคงดำรงอยู่ในอำนาจ ต้องรอให้รัฐบาลอื่น ๆ เข้ามาทำหน้าที่เรียกร้องค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายที่ผิดพลาดของรัฐบาลชุดก่อน จึงเป็นบ่อเกิดของข้อความคิดเรื่องความรับผิดทางวินัยทางการคลังและงบประมาณ ซึ่งให้อำนาจคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นอิสระจากรัฐบาลเข้ามาทำหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบ เรียกร้องค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่เกิดจากการดำเนินนโยบายที่ขัดต่อวินัยทางการคลังและงบประมาณ

<sup>87</sup> มณเฑียร สติมานนท์, “ข้าวภายใต้ต้องการการค้าโลก,” เอกสารวิชาการหมายเลข 10 โครงการ WTO Watch (จับกระแสองค์การการค้าโลก), น.144 – 150.

<sup>88</sup> คำสั่งกระทรวงการคลัง ที่ 448/2558 เรื่องการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดทางละเมิด ลงวันที่ 3 เมษายน 2558 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด. และโปรดดู กลุ่มยุทธศาสตร์และแผนการประชาสัมพันธ์ สำนักโฆษก, “รองฯ วิชาญชี้แจงรัฐบาลใช้หลักนิติธรรมและวิธีทางกฎหมายดำเนินคดีผู้กระทำผิดโครงการรับจำนำข้าว”.

<sup>89</sup> ไทยพับลิก้า, ““ปลัดคลัง” แกล้งปิดบัญชีจำนำข้าว 15 โครงการ ขาดทุน 6.82 แสนล้านบาท เฉพาะรัฐบาลยิ่งลักษณ์ 4 โครงการ กว่า 5 แสนล้านบาท,” สืบค้นเมื่อวันที่ 16 เมษายน 2558, [thaipublica.org/2014/11/ the-rice-mortgage-scheme-damage/](http://thaipublica.org/2014/11/ the-rice-mortgage-scheme-damage/).



### 3.2 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไม่สามารถควบคุมตรวจสอบวินัยทางการคลังและงบประมาณของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

“ประชานิยม” ในความหมายอย่างแคบ เป็นการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อมุ่งหวังผลประโยชน์ในทางการเมืองโดยไม่คำนึงถึงความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นต่อการคลังและระบบเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้น โดยสภาพของประชานิยมในความหมายอย่างแคบจึงเป็นการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อกรอบความยั่งยืนทางการคลังซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกรอบวินัยทางการคลัง เป็นเรื่องที่รัฐบาลต้องรับผิดชอบในทางการเมือง อย่างไรก็ตาม หากการกระทำเดียวกันนั้นเป็นการกระทำที่ขัดต่อกรอบวินัยทางการคลังในส่วนที่เป็นกรอบในทางกฎหมายแล้ว การกระทำนั้นย่อมขัดหรือแย้งต่อวินัยวินัยทางงบประมาณและการคลังของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 ซึ่งมีเจตนารมณ์ในการควบคุมการตรวจสอบการเงินแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีวินัย โดยการสร้างมาตรการการควบคุมการเงินของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของการรับจ่าย การเก็บรักษาและการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ ขั้นตอนและวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือข้อกำหนดอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น ๆ เพื่อป้องกันความเสียหายมิให้เกิดขึ้นแก่หน่วยงานของรัฐ เช่น การไม่ทำหลักฐานการรับเงิน การทำหลักฐานการเบิกเงินเป็นเท็จ ละเลยไม่เร่งรัดหรือติดตามทวงคืนเงินยืม เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาขอบเขตของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 19 ได้กำหนดให้บุคคลที่อยู่ภายใต้บังคับของวินัยงบประมาณและการคลัง คือ “เจ้าหน้าที่หรือพนักงานของหน่วยรับตรวจ” ประกอบกับระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 ข้อ 3 ที่ได้ให้ความหมายของคำว่าเจ้าหน้าที่ ไว้ว่า “เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานอื่นของหน่วยรับตรวจแต่ไม่รวมข้าราชการการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง” จากความหมายดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ระเบียบฉบับนี้จะใช้บังคับกับข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างหรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่นใดของหน่วยรับตรวจที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของหน่วยรับตรวจ และได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้างจากหน่วยรับตรวจเท่านั้น กฎหมายและระเบียบว่าด้วยวินัยงบประมาณและการคลังของไทยในปัจจุบันจึงไม่ครอบคลุมถึงการกระทำของข้าราชการการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง ไม่ว่าจะเป็นกรกระทำของนายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีคนหนึ่งคนใด เนื่องจากเห็นว่าตามระบอบประชาธิปไตย ข้าราชการการเมืองจะต้องแสดงความรับผิดชอบต่อตนภายใต้การควบคุมตรวจสอบของฝ่ายนิติบัญญัติอยู่แล้ว<sup>90</sup> อย่างไรก็ตาม ข้าราชการการเมืองสามารถมีการกระทำได้ทั้งการกระทำในทางการเมืองที่ต้อง

<sup>90</sup> อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป, “ศาลวินัยงบประมาณและการคลังฝรั่งเศส,” ใน หนังสืออาจริยบูชา รวบรวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 72 ปี ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทสมบุรณ์, จัดพิมพ์โดยสมาคมกฎหมายมหาชนแห่งประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร : ม.ป.พ., ป.ป.ป.), น.314.

รับผิดชอบทางการเมือง อยู่ภายใต้การตรวจสอบของรัฐสภา เป็นการถ่วงดุลอำนาจตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ และการกระทำทางปกครองที่ตกอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบโดยกฎหมาย ในกรณีที่ข้าราชการการเมืองใช้อำนาจบริหารตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีผลใช้บังคับตั้งเช่นพระราชบัญญัติ ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดเพื่อให้การดำเนินการทางปกครองตามที่กฎหมายดังกล่าวบรรลุผลย่อมถือได้ว่าเป็นการกระทำทางปกครอง วินัยงบประมาณและการคลังของไทยจึงไม่ครอบคลุมถึงการกระทำของข้าราชการการเมืองในทางปกครอง ทำให้เกิดความไม่เป็นเอกภาพ ไม่เป็นธรรม และไม่มีประสิทธิภาพในการควบคุมตรวจสอบวินัยงบประมาณและการคลัง

ตัวอย่างในคดีรับทุจริตโครงการรับจำนำข้าว ที่อดีตนายกรัฐมนตรียิ่งลักษณ์ ชินวัตร ที่ต้องรับผิดชอบทางการเมืองจากการถูกถอดถอน ถูกฟ้องคดีอาญา และถูกตั้งกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบละเมิดซึ่งเป็นความรับผิดชอบในทางแพ่ง ในฐานะผู้ดำเนินโครงการดังกล่าว แต่การกระทำในข้อเท็จจริงเดียวกัน กลับไม่ตกอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบวินัยทางงบประมาณและการคลัง ถึงแม้ยิ่งลักษณ์ ชินวัตรจะมีฐานะเป็นข้าราชการการเมือง แต่ในการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวได้มีการกระทำในฐานะประธานคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติซึ่งเป็นการกระทำในทางปกครองที่โดยหลักแล้วควรจะตกอยู่ภายใต้กรอบวินัยทางงบประมาณและการคลังของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หากโครงการดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายทางการคลังของรัฐ การที่คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังไม่สามารถพิจารณาวินิจฉัยการกระทำดังกล่าวและกำหนดโทษปรับทางปกครองได้ ทำให้รัฐไม่ได้รับการเยียวยาความเสียหายอย่างที่พึงจะได้รับ การกระทำของข้าราชการการเมืองแม้จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐจำนวนมากเพียงใด ก็ไม่ถูกลงโทษปรับทางปกครอง ทำให้การบังคับใช้กฎหมายและการลงโทษผู้กระทำความผิดไม่เสมอภาคกัน ซึ่งขัดต่อหลักความเป็นธรรม และส่งผลกระทบต่อระบบการควบคุมตรวจสอบการเงินแผ่นดินเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพและไม่มีวินัย ขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายที่กำหนดให้มีเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลังขึ้นในระบบการตรวจเงินแผ่นดิน

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 1. บทสรุป

ในประเทศไทย “ประชานิยม (Populism)” ได้ถูกนำมาใช้ในการสื่อความหมายที่หลากหลาย มีฐานะในทางคุณค่า ที่แตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับการให้รากฐานทางความคิด ทศนคติทางการเมือง และบริบททางสังคม เช่นเดียวกับคำว่า “นิติรัฐ” “นิติธรรม” หรือ “ประชาธิปไตย” ที่ถูกนำไปใช้ในการสื่อความหมายที่หลากหลายแตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันได้มีการตกแต่งเพิ่มเติมวาทกรรมในแง่ลบ (Hate Speech) เข้าไปจนทำให้ “ประชานิยม” มีความหมายที่ผิดเพี้ยนไปจากความเป็นจริง หากกล่าวถึง “ประชานิยม” โดยทั่วไปแล้ว มักจะถูกมองในแง่ลบในความหมายที่สื่อถึงการใช้จ่ายเงินเพื่อซื้อคะแนนเสียง ผ่านนโยบายที่มีลักษณะสัญญาว่าจะให้เงิน หรือทรัพย์สินเป็นการตอบแทน ต่างไปจากความหมายดั้งเดิมที่สื่อถึงแนวคิดทางเศรษฐกิจการเมือง หรือ การบริหารบ้านเมืองที่ให้ความสำคัญ สนับสนุนสิทธิและอำนาจของประชาชนกับประชาชน โดยคำนึงถึงความต้องการของประชาชนเป็นสำคัญ ซึ่งเป็นแนวคิดที่มีประโยชน์หากรัฐบาลนำมาใช้ในการบริหารประเทศ แต่รัฐบาลจะต้องมีความรับผิดชอบในการดำเนินนโยบายดังกล่าว เนื่องจากเป็นแนวทางในการบริหารประเทศที่ใช้ต้นทุนจำนวนมาก อาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือภาระทางการคลังในระยะยาวได้ ซึ่งหากไม่สามารถบริหารจัดการได้อย่างเหมาะสมแล้ว อาจทำให้ประเทศไทยประสบกับวิกฤติทางเศรษฐกิจเหมือนอย่างที่เคยเกิดขึ้นกับประเทศในแถบละตินอเมริกาและทวีปยุโรป

จากการศึกษาพบว่า “ประชานิยม” มีสถานะเป็นแนวคิด (Idea) พื้นฐานที่อยู่เบื้องหลังการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล ซึ่งมีทั้งข้อดีและข้อเสียขึ้นอยู่กับลักษณะของนโยบายความสามารถในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล และบริบทของแต่ละประเทศที่ต่างกัน “ประชานิยม” ไม่มีสถานะในทางกฎหมายในตัวเองและไม่ก่อให้เกิดผลใด ๆ หากไม่ถูกนำมาปฏิบัติในรูปแบบของนโยบายของรัฐบาลที่มีสถานะเป็นการกระทำทางรัฐบาลและการดำเนินโครงการตามนโยบายของรัฐบาลผ่านทางเครื่องมือทางการคลังประเภทต่าง ๆ ที่มีสถานะเป็นการกระทำทางรัฐบาลและการกระทำทางปกครอง ซึ่งจะต้องถูกควบคุมตรวจสอบให้เป็นไปตามกรอบวินัยทางการคลัง ไม่ว่าจะ เป็นกรอบในทางเศรษฐศาสตร์การเมืองและกรอบในทางกฎหมาย เพื่อรักษาเสถียรภาพทางการคลังของประเทศ “ประชานิยม” จึงต้องถูกควบคุมตรวจสอบให้อยู่ในภายใต้กรอบวินัยทางการคลัง แต่การใช้อำนาจควบคุมตรวจสอบนั้นจะต้องเคารพต่อหลักการพื้นฐานในระบบเสรีประชาธิปไตย ตามหลักการพื้นฐานของประเทศที่ปกครองในระบบเสรีประชาธิปไตย การกระทำทางรัฐบาลย่อมถูกควบคุมตรวจสอบในทางการเมืองโดยรัฐสภาและองค์กรอิสระในส่วนที่เป็นการใช้อำนาจควบคุมตรวจสอบที่ส่งผลต่อการควบคุมตรวจสอบในทางการเมือง ซึ่งสามารถควบคุมตรวจสอบได้ในกรอบทางเศรษฐศาสตร์ รัฐศาสตร์ หรือ กฎเกณฑ์อื่น ๆ ตามความเหมาะสม ส่วนการกระทำทางปกครองย่อมถูกควบคุมตรวจสอบในทางกฎหมายโดยองค์กรตุลาการและองค์กรอิสระในส่วนที่เป็นการใช้อำนาจควบคุมตรวจสอบในทางกฎหมาย ซึ่งจะสามารถใช้อำนาจในการควบคุมตรวจสอบได้เท่าที่กฎหมายให้อำนาจเท่านั้น

เมื่อพิจารณาจากหลักการพื้นฐานทางการเมืองและหลักการพื้นฐานทางการคลัง รวมถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบขององค์กรต่าง ๆ แล้ว จะเห็นได้ว่า รัฐสภาเป็นองค์กรที่สามารถควบคุมตรวจสอบ “ประชานิยม” มากที่สุด เนื่องจากเป็นองค์กรที่มีความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยมากที่สุดเนื่องจากมีที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน และมีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบการกระทำของรัฐบาลสามารถควบคุมตรวจสอบในกรอบทางการเมืองตามหลักแบ่งแยกอำนาจ ซึ่งเป็นการควบคุมตรวจสอบที่ตั้งแต่ในชั้นนโยบายของรัฐบาล การใช้เครื่องมือทางการคลังต่าง ๆ ที่สำคัญของรัฐบาล ไม่ว่าจะเป็นการควบคุมตรวจสอบการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี การเสนอร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน หรือร่างพระราชบัญญัติใด ๆ ที่ให้อำนาจรัฐบาลในการแสวงหารายได้ หรือ การจัดเก็บภาษีของประชาชน หรือ การทำความผูกพันตกลงในทางระหว่างประเทศ เพื่อดำเนินโครงการตามนโยบายประชานิยมของรัฐบาล ล้วนแล้วแต่มีสถานะเป็นการกระทำทางรัฐบาลที่รัฐสภาสามารถควบคุมตรวจสอบได้ เพื่อให้เป็นไปตามกรอบวินัยทางการคลัง โดยเฉพาะกรอบความยั่งยืนทางการคลังที่เปรียบเสมือนตั้งหัวใจของระบบการควบคุมตรวจสอบในทางการคลังเพื่อป้องกันมิให้มีการนำทรัพยากรของแผ่นดินไปใช้ในทางที่ไม่ชอบ ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมแต่เป็นการดำเนินโครงการไปเพียงเพื่อหวังผลประโยชน์ในทางการเมืองด้วยการจัดสรรทรัพยากรให้เกิดประโยชน์ระยะสั้นที่สร้างความเสียหายต่อระบบการเงินการคลังของรัฐในระยะยาว เป็นการรักษาวินัยการคลังและส่งเสริมหลักการปกครองในระบอบเสรีประชาธิปไตย เป็นการควบคุมตรวจสอบที่บรรลุทั้งวัตถุประสงค์ในทางเศรษฐกิจและการเมือง

อย่างไรก็ตาม รัฐสภาไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการกระทำของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพในปัจจุบัน โดยมีสาเหตุมาจากการที่รัฐสภาไม่สามารถรับทราบต้นทุนที่แท้จริงในการดำเนินนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาล เนื่องจากระบบกฎหมายไทยไม่เรียกร้องให้คณะรัฐมนตรีต้องชี้แจงแสดงถึงเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการดำเนินนโยบายของรัฐบาล โดยเฉพาะแหล่งที่มาของรายได้ที่จะนำมาใช้จ่ายในการดำเนินโครงการ และถึงแม้ว่ารัฐสภาจะสามารถรับรู้รับทราบข้อมูลดังกล่าว รัฐสภาก็ยังขาดกลไกในการนำข้อมูลดังกล่าวมาใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างสูงสุดในการควบคุมตรวจสอบได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากข้อมูลที่รัฐสภาได้รับเป็นข้อมูลที่มีปริมาณมหาศาลและมีความยุ่งยากซับซ้อนเป็นอย่างมาก แต่รัฐสภากลับขาดหน่วยงานที่เข้มแข็งในการทำหน้าที่วิเคราะห์ข้อมูลสนับสนุนการทำงานของรัฐบาล ส่งผลให้รัฐสภาไม่สามารถควบคุมตรวจสอบนโยบายของรัฐบาลได้อย่างแท้จริง นอกจากนี้ ระบบกฎหมายการคลังไทยยังไม่เปิดช่องให้รัฐสภาสามารถใช้อำนาจในการควบคุมตรวจสอบเครื่องมือทางการคลังของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ว่าจะเป็นการควบคุมตรวจสอบรายได้สาธารณะ ที่รัฐสภาไม่สามารถควบคุมงบประมาณรายรับและงบประมาณรายจ่ายได้อย่างพร้อมกันในคราวเดียว ทำได้เพียงการพิจารณาประมาณรายรับที่ฝ่ายบริหารนำเสนอในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเท่านั้น อาจทำให้รัฐสภาจัดสรรงบประมาณที่ซ้ำซ้อนและเกินความจำเป็น และไม่สามารถยับยั้งการดำเนินโครงการประชานิยมที่ใช้มาตรการรายจ่ายแผ่นดินที่เป็นภาษี (Tax Expenditure) เป็นเครื่องมือในการดำเนินกิจกรรมได้ ประกอบกับการที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายไม่ได้มีการรับรองหลักความยินยอมในทางภาษีอากร อันทำให้ฝ่ายบริหารอาจใช้อำนาจในการตรากฎหมายลำดับรอง ยกเว้น ลดหย่อน หรือ ยกเลิกการ

จัดเก็บภาษีประเภทต่าง ๆ เอาใจประชาชน เพื่อหวังผลประโยชน์ในทางการเมือง ซึ่งเป็นเรื่องที่รัฐสภาไม่สามารถควบคุมตรวจสอบได้แต่ประการใด หรือการควบคุมตรวจสอบรายจ่ายสาธารณะที่ไม่มีความแน่นอนชัดเจนในความหมายของการจ่าย “เงินแผ่นดิน” ที่รัฐสภามีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบ อันส่งผลต่อการตีความกฎหมายหลีกเลี่ยงมิให้การใช้จ่ายเงินในการดำเนินโครงการต่าง ๆ ของรัฐบาลถูกควบคุมตรวจสอบการโดยรัฐสภา ประกอบกับการที่รัฐสภาไม่สามารถควบคุมตรวจสอบการดำเนินนโยบายประชานิยมที่อาศัยเงินนอกงบประมาณเป็นเครื่องมือในการดำเนินโครงการ ไม่ว่าจะเป็นการใช้เงินทุนหมุนเวียน กิจกรรมกึ่งการคลัง หรือ เงินนอกงบประมาณที่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ ทำให้การควบคุมตรวจสอบการจ่ายเงินแผ่นดินเป็นไปอย่างไม่รัดกุมรอบคอบ ก่อให้เกิดความเสี่ยงหรือภาระทางการคลังในระยะยาว รัฐสภาจึงไม่สามารถควบคุมตรวจสอบรายจ่ายสาธารณะได้อย่างแท้จริง จึงมีความจำเป็นต้องแก้ไขปัญหาดังกล่าวเพื่อให้รัฐสภาสามารถควบคุมตรวจสอบทางการคลังของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการเข้าถึงข้อมูลทางการคลังที่สำคัญของรัฐสภา และระบบกฎหมายการคลังที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการใช้อำนาจควบคุมตรวจสอบการกระทำของรัฐบาลโดยรัฐสภา

อย่างไรก็ดี โดยสภาพของการใช้อำนาจของรัฐสภาในการควบคุมตรวจสอบรัฐบาลเป็นการใช้อำนาจในการควบคุมตรวจสอบในทางการเมือง จึงไม่สามารถควบคุมตรวจสอบการใช้เครื่องมือทางการคลังของรัฐบาลที่มีสถานะเป็นการกระทำทางปกครองได้โดยตรง เนื่องจากจะต้องควบคุมตรวจสอบโดยอาศัยกฎหมายในทางกฎหมาย จึงมีความจำเป็นที่จะต้องควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ และองค์กรอิสระซึ่งเป็นองค์กรที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะทางในการควบคุมตรวจสอบการรับจ่ายเงินแผ่นดินของรัฐบาล เพื่อให้การควบคุมตรวจสอบนโยบายและการดำเนินการตามนโยบายประชานิยมของรัฐบาลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพตามกรอบวินัยทางการคลัง อย่างไรก็ตามข้อเท็จจริงปรากฏว่า ระบบกฎหมายไทยยังประสบกับปัญหาในเรื่องของกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบทางการคลังที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ ร่างรัฐธรรมนูญ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องยังมีความไม่ชัดเจนแน่นอน ทำให้เกิดปัญหาในการใช้อำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบขององค์กรต่าง ๆ หรือปัญหาของการใช้อำนาจตีความกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อหลักการพื้นฐานทางการเมืองในระบอบเสรีประชาธิปไตยในทางปฏิบัติ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาของการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ ได้แก่ การใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่ก้าวล่วงไปควบคุมตรวจสอบในเนื้อหาที่เป็นเรื่องความคุ้มค่าในการดำเนินนโยบายรัฐบาลซึ่งเป็นเรื่องที่จะต้องถูกควบคุมตรวจสอบในทางการเมืองภายใต้กรอบความยั่งยืนทางการคลังอันเป็นกรอบในทางเศรษฐกิจการเมืองที่ศาลไม่มีอำนาจเข้าไปควบคุมตรวจสอบแต่ประการใด และการเปิดช่องให้ศาลปกครองตีความกฎหมายอย่างกว้างขวางจนอาจจะก้าวล่วงเข้าไปควบคุมตรวจสอบเรื่องในทางการเมืองของรัฐบาล หรือความคุ้มค่าของเครื่องมือทางการคลังต่าง ๆ ที่อาศัยการกระทำทางปกครองเป็นเครื่องมือในการดำเนินโครงการตามนโยบายของรัฐบาล อันเป็นการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างร้ายแรง หรือในส่วนของ การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ที่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีการใช้อำนาจเข้าไปควบคุมตรวจสอบถึงเรื่องความคุ้มค่าในการดำเนินโครงการของรัฐบาลในการจัดทำสำนวนเสนออัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีอาญาต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งเป็นการควบคุมตรวจสอบในทางการเมืองที่รัฐบาล



ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาและประชาชน เป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักการพื้นฐานในระบอบเสรีประชาธิปไตย และการควบคุมตรวจสอบวินัยทางงบประมาณและการคลังของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่ไม่ครอบคลุมถึงผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมือง ทั้ง ๆ ที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอาจมีการกระทำที่มีสถานะเป็นการกระทำในทางปกครองที่สามารถถูกควบคุมตรวจสอบโดยอาศัยกรอบวินัยทางงบประมาณและการคลังซึ่งเป็นกฎเกณฑ์ในทางกฎหมายได้เช่นเดียวกับข้าราชการประจำ ปัญหาต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมาข้างต้น ล้วนแล้วแต่เป็นปัญหาสำคัญที่จะต้องแสวงหาแนวทางแก้ไขปัญหาต่อไป เพื่อป้องกันมิให้รัฐบาลใช้ “ประชานิยม” เป็นเครื่องมือในการแสวงหาประโยชน์ทางการเมืองจากประชาชน อันอาจทำให้ประเทศประสบกับความเสียหายและภาวะทางการคลังในระยะยาว และเพื่อให้การควบคุมตรวจสอบรัฐบาลเป็นไปตามกรอบวินัยทางการคลัง อันอยู่บนพื้นฐานของหลักการปกครองในระบอบเสรีประชาธิปไตย



## 2. ข้อเสนอแนะ

### 2.1 แนวทางแก้ไขปัญหาของการควบคุมตรวจสอบ “ประชานิยม” โดยรัฐสภา

#### 2.1.1 การให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับนโยบายเพื่อประกอบการตัดสินใจ

##### 2.1.1.1 การกำหนดให้คณะรัฐมนตรีแจ้งข้อมูลทางการคลังของนโยบายประชานิยม

ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญจะกำหนดให้รัฐบาลต้องแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภาก่อนเข้ารับตำแหน่ง แต่ในทางปฏิบัติรัฐบาลจะชี้แจงถึงนโยบาย ยุทธศาสตร์ แผนงาน และโครงการต่าง ๆ ที่ฝ่ายบริหารจะดำเนินการในการบริหารราชการแผ่นดินโดยให้ความสำคัญกับประโยชน์ที่ประเทศและประชาชนพึงจะได้รับจากการดำเนินการตามนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาล โดยไม่ปรากฏแหล่งที่มาของรายได้ที่รัฐบาลจะนำมาใช้ในการดำเนินนโยบายดังกล่าว ทำให้รัฐสภาทำได้แค่เพียงรับรู้ รับทราบ ทิศทางในการดำเนินนโยบายของรัฐบาลเท่านั้น ไม่สามารถควบคุมตรวจสอบนโยบายของรัฐบาลได้อย่างแท้จริง

ในการยกร่างรัฐธรรมนูญ คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญได้ทำการร่างบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายประชานิยมภายหลังจากรับฟังความคิดเห็นสภาพัฒนาปฏิรูปประเทศแห่งชาติ จึงเสนอร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร (ฉบับเสนอสภาพัฒนาปฏิรูปแห่งชาติเพื่อลงมติ) ร่างมาตรา 189 วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “ . . . เพื่อป้องกันการดำเนินนโยบายที่มุ่งสร้างความนิยมทางการเมืองที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจของประเทศและประชาชนในระยะยาว การอนุมัตินโยบาย มาตรการ หรือโครงการใด ๆ ให้มีการวิเคราะห์ภาระงบประมาณและภาระทางการคลังทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและสังคม และให้ระบุปริมาณและแหล่งที่มาของเงินในการสนับสนุนการดำเนินนโยบายดังกล่าว” เป็นการเรียกร้องให้มีการวิเคราะห์ภาระทางการคลังและผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมที่จะเกิดขึ้นหากมีการนำเสนอนโยบายประชานิยมมาใช้ในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเรียกร้องให้มีการระบุปริมาณและแหล่งที่มาของเงินในการดำเนินโครงการดังกล่าว ทำให้ฝ่ายบริหารที่ริเริ่มโครงการประชานิยมจะต้องรับผิดชอบโดยการแสดงข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกันโยบายประชานิยม เพื่อให้รัฐสภาและสาธารณชนรับรู้และรับทราบเป็นข้อมูลพื้นฐานที่ใช้ประกอบการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายสาธารณะของประเทศ นอกจากนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เคยกำหนดหลักเกณฑ์ในการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินที่มักจะไม่มีการจัดทำแผนการใช้จ่ายและแผนการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินไว้แต่แรก ปรากฏในร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. . . . ซึ่งผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 292/2557 มาตรา 10 ที่บัญญัติว่า

“ในการมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการตามนโยบายของรัฐบาลเป็นพิเศษนอกเหนือจากภารกิจตามปกติของหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจนั้น รัฐต้องพิจารณาโดยคำนึงถึงภาระทางการคลังที่อาจเกิดขึ้นทั้งในปัจจุบันและในอนาคต ผลกระทบต่อการดำเนินงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจนั้น และแนวทางการบริหารจัดการภาระทางการคลังและผลกระทบจากการดำเนินการดังกล่าว

ให้หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจที่ได้รับมอบหมายตามวรรคหนึ่ง จัดทำบัญชีสำหรับการดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการที่ได้รับมอบหมายเป็นพิเศษแยกต่างหากจากบัญชีการดำเนินงานทั่วไป พร้อมทั้งเสนอรายงานผลการดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมาย และผลสัมฤทธิ์ต่อรัฐมนตรี เพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี และเปิดเผยให้สาธารณชนทราบ ทั้งนี้ ในกรณีที่การดำเนินการดังกล่าวก่อให้เกิดภาระทางการเงินแก่หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจที่ได้รับมอบหมายให้รัฐตั้งงบประมาณรายจ่ายให้แก่หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจนั้นตามภาระทางการเงินที่เกิดขึ้น”

เป็นการกำหนดให้หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินกิจกรรม หรือโครงการตามนโยบายของรัฐบาลเป็นพิเศษนอกเหนือจากภารกิจตามปกติของหน่วยงานจะต้องจัดทำบัญชีสำหรับการดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการที่ได้รับมอบหมายเป็นพิเศษแยกต่างหากจากบัญชีการดำเนินงานทั่วไป พร้อมทั้งเสนอรายงานผลการดำเนินการดังกล่าวและผลสัมฤทธิ์ต่อรัฐมนตรี เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีและเปิดเผยให้สาธารณชนทราบ หลักการดังกล่าวเรียกร้องให้หน่วยงานต่าง ๆ จัดเตรียมข้อมูลที่สำคัญเพื่อนำเสนอแก่คณะรัฐมนตรี ทำให้ผู้นำฝ่ายบริหารสามารถรับรู้รับทราบข้อมูลที่สำคัญกับการโครงการประชานิยมต่าง ๆ เพื่อนำมาใช้ประกอบในการตัดสินใจในการวางแผนการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐบาลจะต้องแถลงนโยบายอย่างครอบคลุมและชัดเจน โดยเฉพาะข้อมูลเกี่ยวกับประเภท ปริมาณ และค่าใช้จ่ายในการดำเนินนโยบายสาธารณะ หรือในกรณีที่การดำเนินนโยบายดังกล่าวมีค่าใช้จ่ายสูงกว่าประมาณการรายได้ จะต้องมีข้อเสนอว่าจะหาเงินจากแหล่งใดมาเพิ่มเติมให้เพียงพอ หากมีความจำเป็นต้องก่อหนี้สาธารณะ ให้รัฐบาลแสดงผล ความจำเป็น และวิธีการจัดการกับภาระหนี้สินที่จะเกิดขึ้น เป็นต้น<sup>1</sup> ดังนั้น หากนำหลักการดังกล่าวมาปรับใช้กับรัฐสภา ย่อมทำให้รัฐสภาได้รับรู้รับทราบข้อมูลดังกล่าว เพื่อนำมาใช้ประกอบในการปฏิบัติหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะการควบคุมตรวจสอบในทางการคลัง

อย่างไรก็ตาม ร่างรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวยังไม่ได้ประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายจนถึงปัจจุบัน ทำให้ขาดเครื่องมือในการควบคุมตรวจสอบที่เรียกร้องให้ฝ่ายบริหารแถลงข้อมูลที่สำคัญเกี่ยวกับโครงการประชานิยมโดยเฉพาะข้อมูลเกี่ยวกับแหล่งที่มาของรายได้ในการนำมาดำเนินโครงการ ที่จะทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติรับรู้รับทราบได้ว่า โครงการประชานิยมที่รัฐบาลจะขับเคลื่อนและนำเงินจากแหล่งใดมาใช้จ่ายในการดำเนินโครงการ สามารถดำเนินการได้อย่างแท้จริงหรือไม่ หรืออาจทำให้เกิดภาระในทางการคลังตามมา ดังนั้น เพื่อให้รัฐสภาสามารถเข้าถึงต้นทุนในการดำเนินนโยบายประชานิยมของรัฐบาล จึงควรกำหนดหลักการดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และประกาศใช้พระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐที่มีการวางหลักเกี่ยวกับการจัดทำแผนการปฏิบัติงาน แผนการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน รวมถึงแหล่งที่มาของรายได้ที่คาดว่าจะนำมาใช้จ่ายในการดำเนินโครงการประชานิยมของรัฐบาล พร้อมกับรายงานการดำเนินงานโครงการประชานิยมของรัฐบาลชุดก่อนและผลสัมฤทธิ์ของนโยบายดังกล่าว โดยกำหนดเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารที่

<sup>1</sup> จรัส สุวรรณมาลา, ประชาธิปไตยทางการคลังไทย (Thailand's Fiscal Democracy), พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, 2553), น.146 – 151.

จะต้องแสดงข้อมูลดังกล่าวต่อรัฐสภาและสาธารณชนในวันที่แถลงนโยบายต่อรัฐสภาเพื่อเปิดเผยข้อมูลที่สำคัญเกี่ยวกับการดำเนินโครงการประชานิยมให้รัฐสภาและประชาชนทราบ ใช้เป็นฐานในการวิเคราะห์และตัดสินใจกำหนดนโยบายสาธารณะของประเทศ ซึ่งนอกจากจะทำให้รัฐสภาได้รับทราบข้อมูลที่เพียงพอแก่การนำมาใช้ในการควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของรัฐบาลแล้ว ยังเป็นการสร้างความโปร่งใสในการใช้จ่ายเงินแผ่นดินเพื่อดำเนินโครงการประชานิยมของรัฐบาล และยังมีส่วนช่วยให้พรรคการเมืองเกิดความยับยั้งชั่งใจในการนำเสนอนโยบายหาเสียงต่อประชาชน เพราะเมื่อพรรคการเมืองได้รับเลือกตั้งเป็นเสียงมากจัดตั้งรัฐบาลแล้ว จะต้องแถลงต้นทุนทั้งหมดในการดำเนินโครงการต่าง ๆ ตามที่ตนได้หาเสียงไว้กับประชาชน ทำให้นักการเมืองไม่กล้าที่จะใช้นโยบายเป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์ในทางการเมืองอีกต่อไป การเสนอนโยบายประชานิยมใด ๆ จะต้องเป็นนโยบายที่สามารถนำมาใช้และเกิดเป็นประโยชน์แก่ประชาชนได้อย่างแท้จริง และสร้างความยับยั้งชั่งใจให้ต้องคำนึงถึงกรอบวินัยทางการคลังอยู่เสมอ เนื่องจากรัฐสภาและประชาชนมีข้อมูลที่สำคัญที่สามารถนำมาใช้ในการควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหารได้ตลอดเวลา

#### 2.1.1.2 การจัดตั้งหน่วยงานอิสระทางการคลัง

ถึงแม้ว่ารัฐสภาจะรับรู้ รับทราบข้อมูลเกี่ยวกับต้นทุนทางการคลังที่สำคัญในการดำเนินนโยบายของรัฐบาล แต่หากเป็นข้อมูลที่ปราศจากการวิเคราะห์อย่างมีประสิทธิภาพ ข้อมูลที่รัฐสภาได้รับย่อมไม่อาจนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ได้จริงในทางปฏิบัติ ไม่อาจทำความเข้าใจและตัดสินใจในการดำเนินการใด ๆ ที่จำเป็นอย่างทันท่วงที ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีหน่วยงานที่เป็นผู้ช่วยในการจัดการข้อมูลดังกล่าวให้กับรัฐสภา ได้แก่ หน่วยงานอิสระทางการคลัง ซึ่งเป็นองค์กรที่มีความสำคัญในการวิเคราะห์ข้อมูลทางการคลังต่าง ๆ ให้แก่สมาชิกรัฐสภาเพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่คณะรัฐมนตรีเสนอร่างต่อรัฐสภา และใช้ในการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารในทางการคลังในเรื่องต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าในปัจจุบันจะมีการจัดตั้งสำนักงานงบประมาณของรัฐสภา เมื่อปี พ.ศ. 2556 แต่ก็ยังมีปัญหาในเรื่องของอำนาจในการวิเคราะห์ข้อมูลที่ไม่ครอบคลุมถึงเครื่องมือทางการคลังทุกประเภท ความซ้ำซ้อนในอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงาน และอำนาจในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ที่สำคัญ และปัญหาเรื่องความไม่มีเสถียรภาพมั่นคงขององค์กรเนื่องจากมีสถานะเป็นเพียงแค่กลุ่มงานภายใต้สังกัดของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ทำให้ไม่สามารถวิเคราะห์ข้อมูลทางการคลังที่สำคัญต่อรัฐสภาได้ ส่งผลให้รัฐสภาไม่สามารถควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารในทางการคลังได้อย่างแท้จริง

จากการศึกษาลักษณะการออกแบบโครงสร้าง ที่มา และอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานอิสระทางการคลังซึ่งมีแนวทางในการจัดตั้งหน่วยงานอิสระทางการคลังที่สำคัญทั้งหมด 3 แนวทาง ได้แก่ 1) เป็นหน่วยงานสังกัดรัฐสภา 2) เป็นหน่วยงานอิสระภายใต้การกำกับดูแลของประธานรัฐสภาในรูปแบบเดียวกับสถาบันพระปกเกล้า และ 3) เป็นหน่วยงานอิสระนอกระบบรัฐสภาแต่ได้รับงบประมาณในรูปแบบเดียวกับองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย (Thai PBS) นั้น พบว่า แนวทางที่ 2 และแนวทางที่ 3 มีข้อดีคือเป็นหน่วยงานที่มีความเป็นอิสระ แต่อาจมี

ปัญหาในเรื่องของการออกแบบความรับผิดชอบต่อรัฐสภา<sup>2</sup> ผู้เขียนจึงเสนอให้ใช้ในรูปแบบแรก เนื่องจากเห็นว่าการควบคุมตรวจสอบตามกรอบความยั่งยืนทางการคลังควรเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาซึ่งมีความชอบธรรมในทางเศรษฐกิจการเมืองในระบอบประชาธิปไตยมากที่สุด เพื่อให้การควบคุมตรวจสอบเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและวางอยู่บนฐานของหลักการปกครองในระบอบเสรีประชาธิปไตย จึงควรไว้วางใจให้หน่วยงานดังกล่าวอยู่ในความดูแลของรัฐสภา สำหรับปัญหาสำคัญเรื่องการครอบงำรัฐสภาโดยพรรคการเมืองของรัฐบาลหรือที่ถูกกล่าวขานว่า “เผด็จการเสียงข้างมาก” ในรัฐสภานั้น ถึงแม้ว่าจะมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางส่วนที่เคารพและปฏิบัติตามมติของพรรคการเมืองโดยอย่างเคร่งครัด แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าสมาชิกรัฐสภาทั้งหมดจะตกอยู่ภายใต้อาณัติของรัฐบาล เช่น สมาชิกวุฒิสภาที่ไม่ได้มาจากพรรคการเมือง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคฝ่ายค้าน หรือ แม้แต่พรรคร่วมรัฐบาลที่ไม่เห็นด้วยกับมติของพรรคการเมือง ซึ่งอาจมีจำนวนน้อยมาก แต่หากมีความสามารถ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มีหน่วยงานที่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหารมาช่วยทำการวิเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ เพื่อใช้ประกอบในการอภิปรายควบคุมตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล มีการวิเคราะห์ที่มีคุณภาพ แม้คะแนนโหวตออกมาจะแพ้ แต่เมื่อมีการถ่ายทอดสดเผยแพร่สู่สาธารณะ ย่อมทำให้ข้อมูลดังกล่าวเป็นที่รับรู้รับทราบสู่ประชาชนภายนอกรัฐสภา สามารถนำข้อมูลดังกล่าวมาใช้ประโยชน์ในการตัดสินใจมอบความไว้วางใจให้กับผู้แทนราษฎร นำไปสู่การควบคุมตรวจสอบประชานิยมโดยภาคประชาชนต่อไป เพราะฉะนั้น สิ่งที่จะได้จากหน่วยงานอิสระทางการคลัง หากหน่วยงานดังกล่าวปฏิบัติตามหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสมาชิกรัฐสภาสามารถนำมาใช้ประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ สมาชิกที่สนับสนุนนโยบายประชานิยมของรัฐบาลจะต้องตอบคำถามสังคมมากขึ้น ทำให้เกิดความยับยั้งชั่งใจในการดำเนินโครงการประชานิยมต่าง ๆ เนื่องจากสามารถถูกควบคุมตรวจสอบได้โดยอาศัยข้อมูลที่รู้เท่าทัน ผ่านการวิเคราะห์ ผลดี ผลเสีย ความเสี่ยงและภาระทางการคลังที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบาย โดยรัฐสภาและประชาชน

ในปัจจุบัน สภาปฏิรูปแห่งชาติได้เสนอร่างพระราชบัญญัติสถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภา พ.ศ. . . . ให้จัดตั้งสถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภาอยู่ในสังกัดรัฐสภา แต่ไม่เป็นหน่วยงานราชการและต้องมีความเป็นอิสระในการวิเคราะห์ วิจัยและการบริหารงาน เพื่อทำให้ข้อมูลและบทวิเคราะห์ที่จะนำเสนอรัฐสภามีความเหมาะสมทางวิชาการ และมีความเป็นกลางทางการเมืองมากที่สุด และมีความสามารถทางวิชาการในระดับสูง เพื่อให้รัฐสภามีโอกาสได้เพิ่มศักยภาพและความสามารถในการพิจารณากฎหมายงบประมาณและกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดินได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ทำให้การใช้เงินงบประมาณของภาครัฐเป็นประโยชน์ต่อประเทศได้อย่างคุ้มค่ามากขึ้น นอกจากนี้ ประชาชนยังได้รับประโยชน์จากการรับทราบผลการวิเคราะห์ของสถาบันฯ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้เงินของรัฐและข้อเสนอต่าง ๆ ของพรรค

<sup>2</sup> ไทยพับลิก้า, “ทีดีอาร์ไอเสนอปฏิรูปการคลังด้วย “Thai PBO” ขณะที่ “อัมมาร” แนะนำปฏิรูปรัฐสภา ล้างภาพเป็น “ซีซ่า” ฝ่ายบริหาร,” สืบค้นเมื่อวันที่ 28 ตุลาคม 2558, [thaipublica.org/2014/04/tdri-thai-pbo](http://thaipublica.org/2014/04/tdri-thai-pbo).



การเมืองในช่วงของการหาเสียงเลือกตั้ง ทำให้ประชาชนสามารถเข้าใจและตัดสินใจเลือกพรรคการเมืองได้อย่างมีเหตุผลและเหมาะสมมากขึ้น<sup>3</sup>

จากการศึกษา “หลักปฏิบัติที่ดี” ของ OECD และตัวอย่างสำนักงบประมาณรัฐสภาของต่างประเทศแล้ว ผู้เขียนจึงเสนอให้มีการปฏิรูปการคลังอย่างเป็นรูปธรรมด้วยการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภาตามความเห็นของสภาปฏิรูปแห่งชาติ เพื่อความมั่นคงแน่นอนในนิติฐานะขององค์กร เป็นหลักประกันให้กับบุคลากรและภารกิจภายในองค์กร เป็นสถาบันที่ทำหน้าที่ในการวิเคราะห์ภาพรวมเศรษฐกิจของประเทศ วิเคราะห์ฐานะการคลังของภาครัฐ ต้นทุนการคลังหรือมาตรการที่สำคัญรวมถึงผลกระทบต่อเศรษฐกิจของมาตรการนั้น ๆ วิเคราะห์นโยบายที่นำเสนอโดยรัฐบาลและหน่วยงานต่าง ๆ การพิจารณาเสนอแนะแนวทางในการปรับลดงบประมาณ การวิเคราะห์สถานะการทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป การวิเคราะห์ภาษี การวิเคราะห์กรอบวงเงินงบประมาณระยะยาว และการจัดทำเอกสารเผยแพร่เพื่อสร้างความเข้าใจด้านนโยบายแต่ละด้าน เป็นต้น<sup>4</sup> เป็นหน่วยงานอิสระทางการคลังประจำรัฐสภาที่ควบคุมตรวจสอบทั้งรายจ่ายสาธารณะ รายได้สาธารณะ การก่อหนี้สาธารณะ ข้อมูลอื่น ๆ ในทางการคลังและสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศในภาพรวม และมีอำนาจตามกฎหมายในการเข้าถึงข้อมูลการคลังทุกประเภท

หลักการดังกล่าวปรากฏในร่างมาตรา 5 มาตรา 6 และมาตรา 8 ดังนี้  
ร่างมาตรา 5 บัญญัติว่า

“ให้จัดตั้งสถาบันที่มีความเป็นกลางและเป็นอิสระทางวิชาการขึ้น เรียกว่า “สถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภา” เพื่อศึกษาวิเคราะห์และให้ความเห็นตามหลักวิชาการเกี่ยวกับผลกระทบที่อาจมีต่อฐานะการคลังทั้งระยะสั้นและระยะยาว ระบบการเงินการคลัง ระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ตลอดจนความยากจน ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ อันเนื่องมาจากนโยบายการคลังของฝ่ายบริหาร นโยบายภาษีและรายได้รัฐ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี ร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเงิน รวมทั้งแผนงาน โครงการหรือกิจกรรมบรรดาที่ต้องใช้จ่ายจากเงินแผ่นดินทั้งเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ และเสนอแนะผลการศึกษาวิเคราะห์ต่อสมาชิกรัฐสภา เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบความเหมาะสมและความคุ้มค่าในการดำเนินนโยบายของฝ่ายบริหาร และการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว รวมทั้งเปิดเผยผลการศึกษาและให้ความรู้เกี่ยวกับการศึกษาวิเคราะห์ดังกล่าวต่อสาธารณชน ทั้งนี้ เพื่อให้การพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว และ

<sup>3</sup> สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ, “สภาปฏิรูปแห่งชาติ วารปฏิรูปที่ 4 : การปฏิรูประบบงบประมาณและการคลังท้องถิ่น : สถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภา,” (กรุงเทพมหานคร : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2558).

<sup>4</sup> ดำรง วัฒนา และคณะ, “การเสริมสร้างความเข้มแข็งของฝ่ายนิติบัญญัติในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน,” (รายงานการวิจัย ได้รับทุนอุดหนุนจากสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2551), น.104 – 106.

การตรวจสอบการดำเนินงานตามนโยบายของฝ่ายบริหารให้เป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติอย่างแท้จริงและยั่งยืน . . .”

ร่างมาตรา 6 บัญญัติว่า

“สถาบันมีวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้

(1) ศึกษา วิเคราะห์ วิจัยหรือให้ความเห็นทางวิชาการเกี่ยวกับผลทางการคลังของนโยบาย ภาษีและรายได้รัฐ การจัดทำงบประมาณ การใช้เงินแผ่นดินของฝ่ายบริหารและส่งเสริมความโปร่งใสของกระบวนการทางการคลังของประเทศ

(2) วิจัยและสนับสนุนการวิจัยทางวิชาการเกี่ยวกับผลกระทบที่อาจมีต่อฐานะการคลัง ระบบการเงินการคลัง ระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ตลอดจนความยากจน ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ อันเนื่องมาจากการใช้จ่ายแผ่นดิน การกำหนดนโยบายสาธารณะ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี หรือร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน

(3) เผยแพร่และสนับสนุนการเผยแพร่และให้บริการผลการศึกษาวินิจฉัย วิจัยหรือความเห็นตาม (1) และ (2) ต่อสมาชิกวุฒิสภาและสาธารณชน

(4) ส่งเสริมความร่วมมือกับองค์กรในประเทศและต่างประเทศเพื่อประโยชน์ในการศึกษาวินิจฉัย วิจัยหรือให้ความเห็นตาม (1) และ (2)

(5) สนับสนุนข้อมูลและความเห็นตาม (1) และ (2) แก่คณะกรรมการการต่าง ๆ ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามที่ได้รับคำร้องขอ ทั้งนี้อาจสนับสนุนข้อมูลและความเห็นตาม (1) และ (2) แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาด้วยก็ได้

(6) กระทำการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของสถาบัน . . .”

ร่างมาตรา 8 บัญญัติว่า

“ให้สถาบันมีอำนาจกระทำกิจการต่าง ๆ ภายในขอบเขตแห่งวัตถุประสงค์ ตามมาตรา 6 และอำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง . . .

(4) ขอให้ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ องค์กรตามรัฐธรรมนูญ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ส่งข้อมูลหรือเอกสารหลักฐานที่จำเป็นในการดำเนินการตามมาตรา 6 ให้แก่สถาบัน

(5) ขอให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องส่งข้อมูลเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีที่อยู่ในความรับผิดชอบให้แก่สถาบัน เพื่อนำไปใช้ดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของสถาบัน ทั้งนี้ ข้อมูลดังกล่าวข้างต้นต้องไม่เป็นการเปิดเผยตัวตน ข้อมูลส่วนบุคคล ข้อมูลทางการค้า หรือกิจการของผู้เสียภาษีแต่อย่างใด . . .

ผู้ใดฝ่าฝืนบทบัญญัติข้อห้ามในวรรคสองของมาตรา 8 (5) มีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ . . .”

หลักการในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นการยกระดับสถานะขององค์กรจากสถานะที่เป็นเพียงกลุ่มงานภายใต้สังกัดของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรขึ้นเป็นหน่วยงานที่มีกฎหมายเฉพาะรองรับ ดังเช่นที่เป็นอยู่ในต่างประเทศ เพราะเป็นเรื่องที่มีความสำคัญหน่วยงานดังกล่าวจะต้องได้รับหลักประกันความมั่นคง มีงบประมาณเพียงพอและมีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ กำหนดให้มีการแต่งตั้งผู้บริหารที่มาดูแลหน่วยงานนี้ต้องไม่ขึ้นกับฝ่ายบริหาร

หรือรัฐบาล ต้องเป็นกลางทางการเมือง<sup>5</sup> ดำเนินการบรรจุแต่งตั้งบุคลากรให้เต็มอัตรากำลัง โดยคัดสรรจากผู้มีความรู้ความชำนาญทางด้านเศรษฐศาสตร์ บัญชี การเงินการคลัง และกฎหมาย เพื่อปฏิบัติหน้าที่ทางการวิเคราะห์งบประมาณและนโยบายทางเศรษฐกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ<sup>6</sup> อย่างไรก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานงบประมาณของรัฐสภาจะต้องถูกควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรควบคุมตรวจสอบภายนอก ไม่ว่าจะเป็นสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และสาธารณชน<sup>7</sup> เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ชัดตรง มีความเป็นกลางในทางการเมือง วิเคราะห์ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อรัฐสภาและประชาชนอย่างแท้จริง

## 2.1.2 การควบคุมตรวจสอบการดำเนินการตามนโยบายประชานิยมผ่านเครื่องมือทางการคลัง

### 2.1.2.1 เครื่องมือทางการคลังประเภทรายได้สาธารณะ

<sup>5</sup> สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, “ทีดีอาร์ไอแนะนำรื้อกม.การเงินการคลังประเทศ-เสนอจัดตั้ง Thai PBO,” สืบค้นเมื่อวันที่ 28 ตุลาคม 2558, [tdri.or.th/priority-research/fiscal-policy-reform-thaipbo/](http://tdri.or.th/priority-research/fiscal-policy-reform-thaipbo/). และโปรดดู สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, “เสวนาสาธารณะ: ปฏิรูประบบการคลังด้วย Thai PBO,” สืบค้นเมื่อวันที่ 28 ตุลาคม 2558, [tdri.or.th/multimedia/fiscal-policy-reform-thaipbo/](http://tdri.or.th/multimedia/fiscal-policy-reform-thaipbo/).

<sup>6</sup> อีรพัฒน์ พิเชฐวงศ์, “มาตรการทางกฎหมายเพื่อสร้างความเข้มแข็งในการอนุมัติงบประมาณแผ่นดินของรัฐสภา,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิตหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), น.211.

<sup>7</sup> ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภา พ.ศ. . . .

ร่างมาตรา 35 บัญญัติว่า “ให้สถาบันวางและถือไว้ซึ่งระบบการบัญชีที่เหมาะสมและเป็นมาตรฐานแก่กิจการแยกตามประเภทงานส่วนที่สำคัญ มีสมุดบัญชีรายการรับและจ่ายเงิน ทรัพย์สิน และหนี้สินที่แสดงกิจการที่เป็นอยู่ตามความเป็นจริงและตามที่ควร ตามประเภทงานพร้อมด้วยข้อความอันเป็นที่มาของรายการนั้น ๆ และให้มีการตรวจสอบบัญชีภายในเป็นประจำ”

ร่างมาตรา 36 บัญญัติว่า “ให้สถาบันจัดทำงบดุล และบัญชีรับจ่าย ส่งผู้สอบบัญชีตรวจสอบภายในเก้าสิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณแผ่นดินทุกปี

ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชีของสถาบันในรอบปี แล้วทำรายงานผลการสอบบัญชีเสนอต่อคณะกรรมการสถาบันภายในหนึ่งร้อยห้าสิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณแผ่นดินทุกปี”

ร่างมาตรา 37 บัญญัติว่า “ให้สถาบันจัดทำรายงานประจำปีทุก ๆ ปี เสนอต่อคณะกรรมการสถาบันโดยแสดงงบดุล และบัญชีรับจ่ายที่ผู้สอบบัญชีรับรองว่าถูกต้องพร้อมทั้งรายงานของผู้สอบบัญชี รวมทั้งแสดงผลงานของสถาบันในปีที่ล่วงมาแล้ว”

### (1) การนำระบบงบประมาณสองขามาใช้ในประเทศไทย

รูปแบบของงบประมาณที่ประเทศไทยใช้อยู่ในปัจจุบัน คือ การจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีซึ่งเป็นการอนุมัติเฉพาะภาครายจ่ายหรือที่เรียกว่างบประมาณขาเดียว ก่อให้เกิดปัญหารายได้ไม่สัมพันธ์กับรายจ่าย รัฐสภาไม่สามารถพิจารณาประมาณการรายรับในฐานะที่เป็นงบประมาณได้ ทำให้นโยบายงบประมาณ นโยบายภาษีอากร และนโยบายหนี้สาธารณะอันเป็นเครื่องมือทางการคลังไม่มีความสอดคล้องกัน ส่งผลต่อฐานะและเสถียรภาพทางการคลังของประเทศ ปัญหาดังกล่าวอาจแก้ไขได้ด้วยการใช้ระบบงบประมาณสองขา

ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช . . . (ฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติเพื่อลงมติ) ได้วางหลักการให้มีการนำระบบงบประมาณสองขามาใช้ในประเทศไทย<sup>8</sup> โดยรับรองหลักการดังกล่าวในร่างมาตรา 191 บัญญัติว่า

“งบประมาณแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีออกไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้พระราชบัญญัติงบประมาณในปีก่อนนั้นไปพลางก่อน

ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีและร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม ต้องแสดงประมาณการรายรับและงบประมาณรายจ่ายประจำปี ตลอดจนการจัดสรรงบประมาณตามภารกิจของหน่วยงานและตามพื้นที่ โดยต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ และมีการกระจายงบประมาณเพื่อลดความเหลื่อมล้ำของประชาชนและเพื่อการพัฒนาอย่างเสมอภาค ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

กิจกรรมหรือโครงการใดที่ใช้งบประมาณดำเนินการเกินกว่าหนึ่งปี ให้ตั้งเป็นรายการงบประมาณผูกพันข้ามปีงบประมาณประจำปี โดยให้แสดงวงเงินและระยะเวลาที่จะต้องขอตั้งงบประมาณในปีต่อ ๆ ไปไว้ด้วย”

สาระสำคัญของร่างมาตรา 191 ปรากฏอยู่ในหลักการที่กำหนดไว้ในวรรคสอง ที่กำหนดให้ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณจะต้องแสดงประมาณการรายรับและงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นการยกสถานะของประมาณการรายรับจากเดิมที่มีสถานะเพียงเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ให้มีสถานะในระดับเดียวกันกับงบประมาณรายจ่าย กล่าวคือ มีสถานะเป็นร่างกฎหมายที่ต้องให้รัฐสภาพิจารณาอนุมัติพร้อมทั้งร่างงบประมาณรายจ่าย ทำให้รัฐสภาสามารถพิจารณาอนุมัติงบประมาณทั้งรายรับและรายจ่ายได้ในเอกสารและภายในเวลาเดียวกัน ถึงแม้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวจะไม่ผ่านความเห็นชอบจากสภาปฏิรูปแห่งชาติ แต่ก็สะท้อนให้เห็นถึงทิศทางการปฏิรูปกฎหมายเกี่ยวกับการเงินการคลังและ

<sup>8</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรปฏิบัติหน้าที่ผู้ช่วยเลขานุการ คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ, สรุปผลการประชุมคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 14 วันพฤหัสบดีที่ 4 ธันวาคม 2557, น.1. และโปรดดู กลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิง สำนักกรรมาธิการ 1 ฝ่ายเลขานุการ คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ ด้านจัดทำเจตนารมณ์, ตารางสรุปเจตนารมณ์รายมาตราของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย คณะอนุกรรมาธิการบันทึกเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญและการจัดทำเจตนารมณ์กร่างรัฐธรรมนูญ ในคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ เล่ม 2, น.2/223-225.



งบประมาณของประเทศไทยในปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม เมื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวไม่ผ่านความเห็นชอบ จึงยังไม่มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย เนื้อหาในร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวจึงมีสถานะเป็นเพียงแนวคิดในทางกฎหมายที่ยังไม่ถูกนำมาใช้บังคับให้มีผลในความเป็นจริงในปัจจุบัน

การนำระบบงบประมาณสองขามาใช้ในประเทศย่อมส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการงบประมาณของประเทศไทยเป็นอย่างมากและส่งผลให้ต้องทำการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ เนื่องจากในปัจจุบันร่างกฎหมายงบประมาณประจำปีมีเพียงแต่ภาครายจ่ายที่ต้องขออนุมัติ หากประเทศไทยนำระบบงบประมาณสองขามาใช้ รัฐสภาจะต้องอนุมัติภาครายรับไปพร้อมกัน ซึ่งการอนุมัติงบประมาณรายรับประเภทภาษีจะต้องมีการทบทวนมาตรการทางภาษีอันเป็นที่มาสำคัญของรายได้ทุกปีเพื่อพิจารณาลงมติเพิ่มหรือลดอัตราภาษี กำหนดฐานภาษี การแสดงรายละเอียดการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานที่ได้รับการจัดสรรรายได้จากภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ (Earmarked Tax) เป็นต้น<sup>9</sup> และการอนุมัติงบประมาณรายรับประเภทหนี้สาธารณะจากเดิมที่เคยให้อำนาจรัฐบาลในการกู้เงินเพื่อนำไปใช้จ่ายในกรณีเร่งด่วนและจำเป็นได้ก่อนที่จะผ่านกระบวนการขออนุมัติจากรัฐสภาที่ต้องให้รัฐบาลต้องเสนอขออนุมัติต่อรัฐสภาพร้อมกับการอนุมัติงบประมาณประจำปีเพื่อให้ระบบงบประมาณสองขาเกิดประสิทธิภาพสูงสุด ดังนั้น การนำงบประมาณแบบสองขามาใช้จะต้องมีการเตรียมความพร้อมในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องซึ่งมีจำนวนมากที่จำเป็นต้องแก้ไขให้สอดคล้องกันในคราวเดียว ตั้งแต่กฎหมายในระดับรัฐธรรมนูญและกฎหมายวิธีการงบประมาณที่จำเป็นต้องแก้ไขเพื่อให้สอดคล้องกับระบบงบประมาณสองขา<sup>10</sup> นอกจากนี้ ยังมีความจำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรโดยตัดทอนอำนาจของฝ่ายบริหารที่สามารถแก้ไขและออกกฎเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับภาษีได้โดยไม่ต้องผ่านการอนุมัติของรัฐสภาเพื่อให้การกำหนดอัตราและมาตรการทางภาษีทั้งหลายเป็นการพิจารณาในวาระของงบประมาณประจำปีและจำเป็นต้องมีบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดให้การกู้เงินของรัฐบาลจำเป็นต้องเสนอขออนุมัติต่อรัฐสภาในฐานะส่วนหนึ่งของรายรับซึ่งปรากฏในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีนั้นเองเป็นการปรับปรุงกระบวนการงบประมาณทั้งหมดซึ่งจะต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการพอสมควรเพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติขึ้นภายหลัง

เห็นได้ว่า ระบบงบประมาณสองขาซึ่งประกอบด้วยงบประมาณรายรับและงบประมาณรายจ่ายเป็นระบบงบประมาณที่ให้ความสำคัญกับการควบคุมตรวจสอบรายได้สาธารณะไม่น้อยไปกว่าการควบคุมรายจ่ายสาธารณะเนื่องจากเห็นว่างบประมาณด้านรายรับไม่ได้สำคัญน้อยไปกว่างบประมาณด้านรายจ่ายแต่ประการใด<sup>11</sup> เพราะประเทศจะได้รับประโยชน์มากที่สุด

<sup>9</sup> ศศิธร เตียวเจริญโสภากา, “งบประมาณแบบสองขา,” *การคลังปริทัศน์* เล่มที่ 10, น. 1 (กรกฎาคม 2558).

<sup>10</sup> รพีพร อภิภัทรางกูร, “ปัญหาของงบประมาณรายจ่ายประจำปีและแนวทางการนำงบประมาณสองขามาใช้ในประเทศไทย,” รายงานประกอบการเรียนวิชานิติศาสตร์ สาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ภาคเรียนที่ 2/2557.

<sup>11</sup> ประสสิน โสภณบุญ, *วิธีและวงจรงบประมาณแผ่นดินเปรียบเทียบ (ระหว่างประเทศไทย อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา)* (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์เวอร์สทิลิตี้, 2527), น.67 - 70.



เมื่อมีการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายพร้อม ๆ กับการอนุมัตินโยบายรายรับ เป็นการช่วยให้รัฐสภาเห็นภาพรวมของรายรับและรายจ่ายได้อย่างชัดเจนและส่งผลให้มีการอนุมัตินโยบายรายรับและรายที่มีความสัมพันธ์กันซึ่งจะส่งผลดีต่อระบบการคลังและเศรษฐกิจของประเทศ<sup>12</sup> ทำให้ระบบงบประมาณของประเทศไทยมีความโปร่งใสและมีวินัยทางการเงินการคลังมากขึ้น เมื่อพิจารณาการงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทยที่ใช้อยู่ในปัจจุบันย่อมพบว่ายังขาดความสมบูรณ์ครบถ้วนเพราะรัฐสภาไม่สามารถพิจารณารายรับและรายจ่ายไปพร้อมกัน วิธีการงบประมาณที่ประเทศไทยใช้อยู่ในขณะนี้เน้นไปเฉพาะภาครายจ่าย ในขณะที่รายรับเป็นเพียงส่วนหนึ่งของเอกสารงบประมาณทำให้รัฐสภาไม่มีโอกาสทบทวนมาตรการทางภาษี ซึ่งเป็นเครื่องมือในการจัดหารายได้ของรัฐบาลที่สำคัญเพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับงบประมาณรายจ่ายได้เลย ผู้เขียนจึงเสนอให้ปฏิรูประบบงบประมาณโดยใช้ระบบงบประมาณสองขาเพื่อให้อำนาจแก่รัฐสภาในการควบคุมตรวจสอบรายได้สาธารณะให้มีความเชื่อมโยงสอดคล้องกับรายจ่ายสาธารณะในภาพรวมและเพื่อให้การควบคุมตรวจสอบรายได้สาธารณะเป็นไปตามกรอบวินัยทางการเงินการคลัง หากรัฐสภามีโอกาสพิจารณางบประมาณรายรับและงบประมาณรายจ่ายควบคู่กัน ย่อมทำให้รัฐสภาสามารถควบคุมการจัดสรรงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น มีการวิเคราะห์ภาครายรับและรายจ่ายรวมทั้งผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อฐานะการคลังและความยั่งยืนทางการเงินการคลังของประเทศ<sup>13</sup> สอดคล้องกับหลักกฎหมายทั่วไปทางการเงินการคลังและงบประมาณเรื่องความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของงบประมาณ ที่ระบุว่ารายรับและรายจ่ายทั้งหมดต้องปรากฏอยู่ในงบประมาณอันเดียวกัน รัฐสภาย่อมสามารถควบคุมตรวจสอบนโยบายและการดำเนินโครงการประชานิยมต่าง ๆ ของนโยบายให้เป็นไปตามกรอบความยั่งยืนทางการเงินการคลังอันเป็นการรักษาเสถียรภาพในทางการเงินการคลังและระบบเศรษฐกิจของประเทศได้อย่างยั่งยืน

## 2) การรับรองหลักความยินยอมทางภาษีในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

อำนาจในการตรากฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหารในระหว่างปีงบประมาณ โดยเฉพาะในส่วนของการใช้อำนาจในการตราหรือแก้ไขโครงสร้างพื้นฐานในทางภาษีอากร ทำให้การพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายของรัฐสภาในตอนต้นไม่สอดคล้องกับการใช้จ่ายและการจัดเก็บรายได้ที่เกิดขึ้นระหว่างปีงบประมาณ เปิดช่องทางในรัฐบาลดำเนินโครงการประชานิยมโดยไม่ผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบโดยรัฐสภา การแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในการใช้รายได้สาธารณะเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายประชานิยมที่ไร้ความรับผิดชอบนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้มาตรการรายจ่ายแผ่นดินที่เป็นภาษี (Tax Expenditure) ไม่ว่าจะเป็นการตราพระราชกฤษฎีกา ประกาศกระทรวงการคลัง ประกาศกรมสรรพากร ประกาศอธิบดีกรมสรรพากร หรือ กฎหมายลำดับรองในรูปแบบอื่น ๆ

<sup>12</sup> ไกรยุทธ ธีรตยาสินันท์, หลักการงบประมาณแผ่นดิน (พิมพ์ครั้งที่ 1, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2528), น.47.

<sup>13</sup> สัมภาษณ์ พัลลภ ศักดิ์โสภณกุล, ที่ปรึกษาสำนักงบประมาณ, สัมภาษณ์, สำนักงบประมาณ, 10 กุมภาพันธ์ 2559.

ถึงแม้ว่าจะมีแนวคิดในการปฏิรูประบบกฎหมายงบประมาณและการคลังในส่วนที่เกี่ยวกับรายได้สาธารณะ ดังปรากฏในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช . . . (ฉบับเสนอสถาปนาปฏิรูปแห่งชาติเพื่อลงมติ) มาตรา 190 ที่บัญญัติว่า

“การจัดเก็บภาษีหรืออากรเพื่อเป็นรายได้แผ่นดินจะต้องจัดเก็บจากฐานภาษีต่าง ๆ ให้ครบถ้วน ทั้งจากฐานรายได้ ฐานการซื้อขาย และจากฐานทรัพย์สิน

การกำหนดนโยบายและอัตราภาษีตามวรรคหนึ่ง ต้องคำนึงถึงหลักความเป็นกลาง ความเป็นธรรมในสังคม ความทั่วถึง ตลอดจนความยั่งยืนทางการคลัง และข้อผูกพันระหว่างประเทศ

ให้มีการจัดระบบภาษีเป็นสองระดับ คือ ภาษีระดับชาติและระดับท้องถิ่น การตรากฎหมายให้หน่วยงานของรัฐจัดเก็บและจัดสรรเงินจากผู้มีหน้าที่เสียภาษีอากรตามกฎหมายให้แก่หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง ซึ่งมีใช้การจัดสรรภาษีหรืออากรให้องค์กรบริหารท้องถิ่นหรือมิใช่การจัดสรรให้พรรคการเมืองตามกฎหมาย จะกระทำมิได้”

แต่ก็เป็นเพียงการรับรองว่า การจัดเก็บภาษีหรืออากรจะต้องเก็บจากฐานภาษีต่าง ๆ จะต้องคำนึงถึงความเป็นกลาง ความเป็นธรรมในสังคม ความทั่วถึง ความยั่งยืนทางการคลัง และข้อผูกพันระหว่างประเทศ โดยจัดเก็บภาษีเป็นสองระดับ คือ ระดับชาติ และระดับท้องถิ่น และรับรองหลักรายได้ต้องมีลักษณะทั่วไป แต่ไม่ได้รับรองหลักความยินยอมในทางภาษีเอาไว้แต่ประการใด ดังนั้น หากประเทศไทยต้องการปฏิรูประบบกฎหมายงบประมาณและการคลังเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว อาจศึกษากรณีตัวอย่างจากประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศฝรั่งเศสเป็นแนวทางในการร่างรัฐธรรมนูญรับรองหลักความยินยอมทางภาษี ซึ่งเป็นตัวอย่างที่ดีที่สะท้อนให้เห็นถึงความรอบคอบในการกำหนดให้อำนาจในการตรากฎหมายทางภาษี ผู้เขียนจึงเสนอให้รับรองหลักความยินยอมในการจัดเก็บภาษีไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือตรากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทและมีลำดับศักดิ์ทางกฎหมายสูงกว่าพระราชบัญญัติธรรมดาเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ทางกฎหมายในการกำกับวินัยการเงินการคลังของส่วนราชการและดำเนินนโยบายด้วยรายรับ รายจ่าย และหนี้สาธารณะ ซึ่งรวมถึงรายจ่ายแผ่นดินที่เป็นภาษี (Tax Expenditures)<sup>14</sup> โดยกำหนดให้การบัญญัติกฎหมายภาษีในเรื่องเกี่ยวกับโครงสร้างทางภาษีหรือหลักการทางภาษีอากรในเรื่องที่สำคัญ ได้แก่ 1) ฐานในการประเมินจัดเก็บภาษี (basis of tax assessment) 2) อัตราภาษี (tax rate) และ 3) วิธีการจัดเก็บภาษี (methods of collecting taxes) เป็นเรื่องที่เป็นสาระสำคัญที่กระทบต่อสิทธิของประชาชนซึ่งจะต้องกระทำในรูปพระราชบัญญัติ เป็นการกำหนดหลักประกันที่จะทำให้ประชาชนผู้เสียภาษีได้รับความคุ้มครองและได้รับความเป็นธรรมทางภาษีภายใต้รัฐธรรมนูญ มิให้กฎหมาย องค์กร หรือ อำนาจอื่นใดล่วงละเมิดสิทธิดังกล่าวของประชาชน<sup>15</sup> ส่วนการบัญญัติกฎหมายภาษีอันเกี่ยวข้องกับเรื่องอื่น ๆ สามารถกระทำได้

<sup>14</sup> สุปรียา แก้วละเอียด, “การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของภาษีโดยองค์กรตุลาการในประเทศไทย,” (โครงการวิจัยเสนอต่อคณะกรรมการส่งเสริมงานวิจัย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558), น.127 - 128.

<sup>15</sup> อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 181*, น.168 - 174.

ในรูปแบบของกฎหมายลำดับรอง หรือกฎหมายของฝ่ายบริหารได้ เนื่องจากกฎหมายในเรื่องดังกล่าว เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีไปจากผู้เป็นเจ้าของเงิน คือ ประชาชนผู้เสียภาษี อันเป็นการกระทำที่กระทบถึงถึงหลักกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชน การตรากฎหมายภาษีในเรื่องดังกล่าวจึง ต้องได้รับความยินยอมจากประชาชนหรือผู้แทนของประชาชน ในรูปของกฎหมายภาษีที่ตราเป็น พระราชบัญญัติ อย่างไรก็ดี เพื่อป้องกันปัญหาที่อาจเกิดจากการบริหารราชการแผ่นดินในกรณีที่ฝ่าย บริหารมีความจำเป็นต้องอาศัยกฎหมายทางภาษีเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคม ของประเทศ เพื่อความสะดวกในการบริหารราชการแผ่นดิน จึงควรไว้วางใจให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจใน การตรากฎหมายลำดับรองทางภาษีที่ไม่ใช่กฎหมายที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับฐานในการประเมินจัดเก็บภาษี อัตราภาษี และวิธีการจัดเก็บ เช่น การตรากฎหมายลำดับรองกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการ ในการขอรับสิทธิประโยชน์ในทางภาษี หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจดทะเบียนขายสินค้า หรือให้บริการ หรือในเรื่องอื่น ๆ ที่ไม่กระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน เพื่อรักษาสมดุลระหว่าง การประกันสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนโดยผู้แทนประชาชนและความจำเป็นในการบริหารราชการ แผ่นดินของฝ่ายบริหาร

### 2.1.2.2 เครื่องมือทางการคลังประเภทรายจ่ายสาธารณะ

#### (1) การบัญญัตินิยามของ “เงินแผ่นดิน

การให้ความหมายของคำว่าเงินแผ่นดินนั้น มีการให้คำนิยามไว้อย่าง หลากหลาย ตัวอย่างเช่น การให้ความหมายจากนักวิชาการ หนังสือ ตำรา เอกสารต่าง ๆ คำวินิจฉัย ของศาลรัฐธรรมนูญ หรือจากร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช . . . โดยมี รายละเอียดดังต่อไปนี้

##### 1) ความหมายจากนักวิชาการ หนังสือ ตำรา และเอกสารต่าง ๆ

###### 1.1.) ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์

ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ ได้ให้ความหมายของคำว่า เงินแผ่นดินไว้อย่างเรียบง่ายเอาไว้ว่า เงินแผ่นดิน หมายถึง **เงินที่แผ่นดิน(รัฐ)เป็นเจ้าของ**<sup>16</sup> ความหมายที่นิยามไว้ข้างต้นนั้นแม้จะเป็นความหมายที่ครอบคลุมและเข้าใจง่าย แต่เมื่อพิจารณาให้ ละเอียดถี่ถ้วนแล้วคำนิยามดังกล่าวอาจก่อให้เกิดปัญหาถกเถียงกันในภายหลังได้ว่า เงินที่รัฐเป็น เจ้าของนั้น รัฐจะต้องเป็นเจ้าของในลักษณะใด กล่าวคือ เพียงแค่อยู่ในความครอบครองของรัฐ เช่น เงินที่เอกชนฝากไว้กับรัฐ ก็ถือว่ารัฐเป็นเจ้าของแล้วหรือไม่ หรือจำเป็นต้องเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ เสียก่อนจึงจะถือว่ารัฐเป็นเจ้าของเงินจำนวนนั้น นอกจากนี้ ยังอาจมีปัญหาในการตีความต่อไปได้ว่า เงินของรัฐที่ฝากไว้ที่ต่างประเทศนั้นเมื่อมิได้อยู่ภายในรัฐแล้วยังจะถือเป็นเงินแผ่นดินอยู่หรือไม่ นอกจากนี้ คำนิยามดังกล่าวที่ว่าเงินที่รัฐเป็นเจ้าของนั้น อาจก่อให้เกิดปัญหาว่าหมายถึงเฉพาะ เงินที่เป็นตัวเงินเท่านั้นหรือไม่ เพราะหากถือว่า เฉพาะเงินที่เป็นตัวเงินเท่านั้นที่จะถือเป็นเงินแผ่นดิน การส่งจ่ายเช็คให้แก่หน่วยงานของรัฐแล้วหน่วยงานนำเช็คฉบับดังกล่าวไปใช้ก็ไม่ถือว่าเป็นการใช้

<sup>16</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, คำอธิบายกฎหมายการคลัง, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2541), น.39.

จ่ายเงินแผ่นดิน ซึ่งไม่จำเป็นต้องทำตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ทั้งที่โดยสาระสำคัญแล้ว การใช้เงินกับการใช้เงินนั้นย่อมไม่แตกต่างกัน

#### 1.2) ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.ปรีชา สุวรรณทัต

ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.ปรีชา สุวรรณทัต ให้ความหมายของเงินแผ่นดินไว้โดยสรุปได้ว่า<sup>17</sup> เงินแผ่นดิน คือ **เงินทั้งปวงที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กองทุนสาธารณะ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งที่เป็นเงินงบประมาณรายจ่าย เงินรายได้แผ่นดิน และเงินนอกงบประมาณ และให้หมายความรวมถึงเงินคงคลังด้วย** ซึ่งในการให้ความหมายดังกล่าว เป็นการให้ความหมายในเชิงพรรณนา ว่ามีเงินประเภทใดบ้างที่เป็นเงินแผ่นดิน ในการให้ความหมายดังกล่าว เป็นการให้ความหมายที่ครอบคลุมไปถึงเงินประเภทต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นเงินในงบประมาณหรือเงินนอกงบประมาณ ย่อมอยู่ภายใต้ขอบเขตแห่งความหมายของเงินแผ่นดินทั้งหมด รวมถึงเงินที่เป็นเงินแผ่นดินที่ยังไม่ได้อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐด้วย เช่น มรดกตกทอดที่ไม่มีผู้รับมรดกและหน่วยงานที่รับผิดชอบยังไม่รับรู้รับทราบถึงจำนวนเงินดังกล่าว ก็ถือว่าตกเป็นเงินแผ่นดินนับแต่เจ้ามรดกถึงแก่ความตายในทันที เนื่องจากใช้คำว่า “อยู่ในความรับผิดชอบ” จึงมีความหมายรวมถึงเงินแผ่นดินที่ยังไม่ได้ตกอยู่ในความครอบครองของรัฐในช่วงเวลาหนึ่งเวลาใด อย่างไรก็ตาม การให้ความหมายดังกล่าว อาจประสบปัญหาในส่วน of คำว่า “เงินทั้งปวง” นั้น มีความหมายกว้างหรือแคบเพียงใด รวมถึง การชำระหนี้ผ่านเช็ค หรือ การโอนสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ของรัฐ หรือไม่ และเพียงใดจึงจะถือว่าเป็นของรัฐ จะต้องถึงขนาดเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ หรือเพียงแค่มีสหิทธิครอบครองเท่านั้น และอาจเกิดความสงสัยได้ว่าเงินของเอกชนที่นำมาฝากไว้เป็นเงินคงคลัง จะถือได้หรือไม่ว่าเป็นเงินแผ่นดิน

#### 2) ความหมายจากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 3-4/2557 ซึ่งได้วินิจฉัยโดยสรุปได้ว่าเงินกู้ที่รัฐบาลประสงค์จะกู้เพื่อดำเนินโครงการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐานของประเทศนั้นเป็นเงินแผ่นดิน เมื่อร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวให้อำนาจการใช้จ่ายเงินแผ่นดินดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวจึงขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ โดยในคำวินิจฉัยดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญได้กล่าวถึงเงินแผ่นดินโดยสรุปได้ว่า คำว่าเงินแผ่นดินไม่ได้มีการกำหนดความหมายไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใด อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 4 ที่บัญญัติคำนิยามของคำว่า “ตรวจสอบ”<sup>18</sup> ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า “เงินแผ่นดิน” ย่อมหมายถึง **เงินของ**

<sup>17</sup> ปรีชา สุวรรณทัต, วิชาธรรมศาสตร์ว่าด้วยการคลัง, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2557), น.151.

<sup>18</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542  
มาตรา 4 บัญญัติว่า “. . . “ตรวจสอบ” หมายความว่า การตรวจบัญชี ตรวจสอบการรับ การใช้จ่าย การใช้จ่ายประโยชน์ การเก็บรักษา และการบริหารซึ่งเงิน ทรัพย์สิน สิทธิ และผลประโยชน์ของหน่วยรับตรวจที่ได้มาจากเงินงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ เงินกู้ เงินอุดหนุน เงินบริจาค และเงินช่วยเหลือจากแหล่งในประเทศหรือต่างประเทศอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือ



ประชาชนทั้งชาติ โดยหมายความรวมถึงบรรดาเงินทั้งปวง ทรัพย์สิน สิทธิ และผลประโยชน์ที่รัฐเป็นเจ้าของหรืออยู่ในความครอบครองของรัฐไม่ว่าจะเป็นเงินงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ เงินกู้ เงินอุดหนุน เงินบริจาค หรือเงินช่วยเหลือจากแหล่งในประเทศหรือต่างประเทศอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ ตามกฎหมายหรือตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานรัฐนั้น ๆ เป็นการให้ความหมายของเงินแผ่นดินอย่างครอบคลุมรวมถึง ทรัพย์สิน สิทธิ และผลประโยชน์ ซึ่งมีความหมายที่กว้างและครอบคลุมกว่าคำว่า เงินของรัฐ รวมถึงเงินที่อยู่นอกระบบงบประมาณแผ่นดินตามกฎหมายหรือวัตถุประสงค์ของหน่วยงานต่าง ๆ

อย่างไรก็ตาม การที่ศาลรัฐธรรมนูญนิยามความหมายของคำว่าเงินแผ่นดินไว้โดยกลับไปอ้างอิงมาจากคำว่า “ตรวจสอบ” ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 เป็นการอ้างอิงความหมายจากคำนิยามของถ้อยคำที่แตกต่างกัน อีกทั้งยังเป็นกฎหมายคนละฉบับกันอีกด้วย อาจทำให้ความเข้าใจต่อความหมายของเงินแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ เนื่องจากกฎหมายแต่ละฉบับนั้นย่อมมีเจตนารมณ์ที่แตกต่างกัน การนำคำนิยามของกฎหมายฉบับหนึ่งไปใช้กับกฎหมายอีกฉบับหนึ่งอาจทำให้ได้ผลที่คลาดเคลื่อนไม่ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมายก็เป็นได้

นอกจากนี้ การที่ศาลรัฐธรรมนูญได้นิยามความหมายของเงินแผ่นดินโดยรวมถึง “. . .ทรัพย์สิน สิทธิ และผลประโยชน์ที่รัฐเป็นเจ้าของหรืออยู่ในความครอบครองของรัฐ. . .” อาจทำให้เกิดปัญหา เนื่องจากคำว่าเงินแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญนั้นตามเจตนารมณ์แล้วควรหมายความถึง เงิน สิทธิ หรือผลประโยชน์อย่างอื่นในลักษณะที่เป็นเงินเท่านั้น ส่วนการที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 นิยามคำว่า การตรวจสอบไว้เช่นนั้น เนื่องจากว่าการตรวจเงินแผ่นดินของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินนั้น แท้ที่จริงแล้วเป็นการตรวจทรัพย์สินของแผ่นดิน มิได้ตรวจสอบเฉพาะแต่เพียงเงินแผ่นดินตามนัยของรัฐธรรมนูญเท่านั้น หากถือว่าเป็นทรัพย์สินอื่นของรัฐเป็นเงินแผ่นดินด้วยแล้ว การใช้จ่ายทรัพย์สินดังกล่าวนั้นต้องเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ในส่วนที่ว่าด้วยการเงิน การคลัง และงบประมาณด้วย ซึ่งจะทำให้เกิดผลที่แปลกประหลาดขึ้นในระบบกฎหมายยกตัวอย่างเช่น โตะ แก้ว อ้อ หรือ คอมพิวเตอร์ ซึ่งหากว่าเป็นทรัพย์สินของรัฐ หากถือว่าเป็นเงินแผ่นดินแล้ว เมื่อสั่งซื้อมาแล้ว ก่อนที่จะนำไปใช้จะต้องนำไปฝากเข้าบัญชีเป็นเงินคงคลัง หรือการขายทรัพย์สินเหล่านี้ เมื่อหมดประโยชน์ก็เช่นกัน มิฉะนั้นก็อาจต้องมีการให้ทรัพย์สินเหล่านี้แก่หน่วยงานต่าง ๆ ผ่านทางพระราชบัญญัติว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งเป็นเรื่องที่ผิดแปลกไปจากเจตนารมณ์ของระบบกฎหมายอย่างชัดเจน ประกอบกับทรัพย์สินต่าง ๆ เหล่านี้ย่อมถูกควบคุมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุอยู่แล้ว มิใช่ว่าไม่มี

---

ตามวัตถุประสงค์ของหน่วยรับตรวจ ทั้งนี้ ไม่ว่าเงิน ทรัพย์สิน สิทธิ หรือผลประโยชน์ดังกล่าวจะเป็นของหน่วยรับตรวจหรือหน่วยรับตรวจมีอำนาจหรือสิทธิในการใช้จ่ายหรือใช้ประโยชน์ ทั้งนี้ เพื่อให้การดังกล่าวเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี และแบบแผนการปฏิบัติราชการอันจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการบริหารการเงินของรัฐและเป็นมาตรการป้องกันการทุจริต และให้หมายความรวมถึงการตรวจสอบอื่นอันจำเป็นแก่การตรวจสอบดังกล่าวด้วย. . .”



กฎหมายอื่นใดที่จะคอยควบคุมอันจะต้องนิยามทรัพย์สินเหล่านี้เข้ามาอยู่ในความหมายของเงินแผ่นดินเพื่อให้ถูกควบคุมโดยศาลรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด<sup>19</sup> นอกจากนี้ ในส่วนที่นิยามว่า “. . . อยู่ในความครอบครองของรัฐ . . .” นั้น ทำให้อาจเข้าใจได้ว่าเงินที่เพียงแค่อุบัติในความครอบครองของรัฐซึ่งมิได้เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ รวมอยู่ในเงินแผ่นดินด้วย ซึ่งอาจมีความคลาดเคลื่อน เนื่องจากเงินที่อยู่ในความครอบครองของรัฐอาจจะไม่ใช่เงินของรัฐก็ได้ ยกตัวอย่างเช่น เงินของเอกชนที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงการคลัง ซึ่งไม่ถือเป็นเงินแผ่นดิน เป็นต้น

จากการให้คำนิยามความหมายของเงินแผ่นดินผ่านทางมุมมองของนักกฎหมายผ่านทางหนังสือ ตำรา เอกสารต่าง ๆ รวมถึงผ่านทางคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ได้กล่าวมาแล้วทั้งหมด ทำให้เห็นถึงลักษณะสำคัญของเงินแผ่นดินซึ่งมีองค์ประกอบต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

### 1) เงิน สิทธิ หรือผลประโยชน์อื่นในลักษณะอย่างเดียวกัน

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่าเงินแผ่นดินนั้นหมายความเฉพาะเงิน สิทธิ หรือผลประโยชน์ ในลักษณะอย่างเดียวกันเท่านั้น ดังนั้น ทรัพย์สินต่าง ๆ ของรัฐ แม้จะเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ ก็มิอาจเป็นเงินแผ่นดินได้ ด้วยเหตุที่เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญมุ่งที่จะไปควบคุมเงินแผ่นดินในลักษณะที่เป็นตัวเงิน อันเนื่องมาจากเงินนั้นเป็นสื่อกลางการแลกเปลี่ยนที่มีความสำคัญ สามารถใช้จ่ายได้ง่าย ไม่ยุ่งยาก แต่ตรวจสอบได้ยาก รัฐธรรมนูญจึงต้องเข้ามาควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินดังกล่าว ส่วนทรัพย์สินอย่างอื่น เช่น โตะ แก้ว ที่ดิน ย่อมมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุดอกเบี้ยควบคุมตรวจสอบอยู่แล้ว ประกอบกับหากจะถือว่าทรัพย์สินต่าง ๆ ของรัฐที่มีใช้ตัวเงินเป็นเงินแผ่นดินแล้วนั้น การได้มารวมทั้งการใช้ก็ต้องเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ด้วย เช่น นำคอมพิวเตอร์ที่ได้รับมาส่งเข้าฝากเป็นเงินคงคลัง ซึ่งเป็นเรื่องที่ผิดแปลกไปจากเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างชัดแจ้ง ด้วยเหตุนี้เฉพาะเงิน สิทธิ หรือผลประโยชน์อื่นในลักษณะที่เป็นเงินเท่านั้นจึงจะถือว่าเป็นเงินแผ่นดิน ส่วนทรัพย์สินอย่างอื่นนั้น ย่อมไม่รวมอยู่ในความหมายของคำว่าเงินแผ่นดิน

### 2) เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ

เงิน สิทธิ หรือผลประโยชน์อื่นในลักษณะอย่างเดียวกันที่จะเป็นเงินแผ่นดินได้นั้นต้องเป็นเงินสิทธิ หรือผลประโยชน์อื่นในลักษณะอย่างเดียวกันของรัฐ ซึ่งก็คือ องค์การของรัฐทั้งปวง ไม่ว่าองค์การเหล่านั้นจะใช้อำนาจนิติบัญญัติ บริหาร หรือตุลาการก็ตาม รวมทั้งหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค หรือส่วนท้องถิ่น รวมไปถึงรัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน องค์การอิสระทางปกครองด้วย ส่วนเงินของเอกชนก็เป็นกรรมสิทธิ์โดยแท้ของเอกชน แม้จะอยู่ภายในรัฐก็ไม่ถือว่าเป็นเงินแผ่นดินแต่อย่างใด และจะต้องเป็นของรัฐในลักษณะที่เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐเท่านั้น เงินที่เพียงแค่อุบัติในความครอบครองของรัฐ เช่น เงินสำรองของธนาคารพาณิชย์ เงินประกันตามสัญญาของเอกชน หรือเงินที่เรียกว่าเงินของเอกชนที่อยู่ในความรับผิดชอบของ

<sup>19</sup> นนทกร เกรียงศิริ, “ปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ : ศึกษากรณีการใช้จ่ายรายได้ที่ไม่ต้องนำส่งคลังของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,” รายงานประกอบการเรียนวิชาบัณฑิตศึกษา สาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ภาคเรียนที่ 2/2557.

กระทรวงการคลัง เงินเหล่านี้ไม่ใช่เงินแผ่นดินเนื่องจากแท้ที่จริงแล้วเงินเหล่านี้เป็นเงินของเอกชนที่รัฐเพียงแคื่อยึดถือไว้เท่านั้น สุดท้ายรัฐก็ต้องคืนให้แก่เอกชนที่เป็นเจ้าของเงินจำนวนนั้นอยู่ดี อย่างไรก็ตามก็อาจมีข้อสงสัยว่า เงินกู้ที่รัฐกู้ยืมมาจากเอกชนนั้นสุดท้ายรัฐก็ต้องคืนให้แก่เอกชนเจ้าของเงินเช่นกัน แต่เพราะเหตุใดเงินกู้ถึงเป็นเงินแผ่นดิน แต่เงินของเอกชนที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงการคลังกลับไม่ใช่เงินแผ่นดิน ปัญหาดังกล่าวสามารถอธิบายได้ว่า เงินกู้ กับเงินของเอกชนที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงการคลังนั้นมีความแตกต่างกัน เนื่องจากเงินกู้ที่รัฐกู้ยืมมานั้นรัฐกู้ยืมมาในลักษณะที่รัฐถือกรรมสิทธิ์เพื่อที่จะนำไปใช้บริหารประเทศและปฏิบัติการกิจของรัฐให้สำเร็จลุล่วงตามนโยบายที่กำหนดไว้ โดยรัฐพร้อมที่จะคืนเงินต้นพร้อมดอกเบี้ยให้แก่เอกชนซึ่งเป็นเจ้าของเงิน แตกต่างจากเงินของเอกชนที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงการคลังที่รัฐนำเข้ามาเป็นเงินคงคลังเพียงแต่ต้องการยึดถือไว้เป็นประกัน การใช้จ่ายจึงต้องใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนดไว้ เป็นรายจ่ายประเภทเงินนอกงบประมาณที่มีข้อกำหนดในการจ่ายอยู่แล้ว ไม่สามารถนำไปใช้อย่างอื่นได้ และเมื่อคืนเงินจำนวนนี้รัฐก็เพียงแคคืนเงินต้นที่รัฐยึดถือไว้เท่านั้น ไม่จำเป็นต้องคืนดอกเบี้ยให้แก่เอกชนเจ้าของเงินแต่อย่างใด

### 3) ไม่ว่าจะนำส่งเป็นเงินคงคลังหรือไม่ก็ตาม

ในความหมายนี้ เงินแผ่นดินจึงมีความหมายอย่างกว้างครอบคลุมทั้งเงินคงคลังที่อยู่ในระบบงบประมาณและเงินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐที่ไม่ได้เป็นเงินคงคลังหรืออยู่นอกระบบงบประมาณ ดังนั้น เงินสิทธิ หรือผลประโยชน์อื่นในลักษณะอย่างเดียวกัน ที่ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐนั้น ย่อมเป็นเงินแผ่นดินทั้งสิ้น ไม่ว่าจะไม่ส่งเข้าคลังหรือยังไม่ได้ส่งเข้าเป็นเงินคงคลังก็ตาม ดังนั้น ย่อมหมายความรวมถึงเงินที่เป็นเงินแผ่นดินที่ยังไม่ได้อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐด้วย เช่น มรดกตกทอดที่ไม่มีผู้รับมรดกและหน่วยงานที่รับผิดชอบยังไม่รับรู้รับทราบถึงจำนวนเงินดังกล่าว

ตามที่ได้อธิบายองค์ประกอบของเงินแผ่นดินทั้ง 3 องค์ประกอบมาแล้วข้างต้น ตามทัศนะของผู้เขียน เงินแผ่นดิน หมายถึง **บรรดาเงิน สิทธิ หรือผลประโยชน์อื่นในลักษณะอย่างเดียวกัน ที่เป็นกรรมสิทธิ์ของหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะนำส่งเป็นเงินคงคลังหรือไม่ก็ตาม** เมื่อพิจารณาจากความหมายดังกล่าว ย่อมเห็นได้ว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 169 มีความมุ่งหมายให้การใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ไม่ว่าจะ เป็นเงินคงคลังหรือไม่ก็ตาม จะต้องจ่ายผ่านกฎหมายหนึ่งใน 4 ฉบับ ที่รัฐธรรมนูญกำหนด โดยมีเจตนารมณ์ให้ความสำคัญแก่การจัดทำ การอนุมัติ และการบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปี เมื่อพิจารณาประกอบกับบทบัญญัติ มาตรา 166 แล้ว ย่อมเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญมีความมุ่งหมายให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตรวจสอบถึงสถานะการเงินการคลังของประเทศในภาพรวมทั้งหมด อันได้แก่ งบประมาณรายรับ ภาระหนี้ และการกอหนี่ของรัฐ รวมทั้งการจ่ายเงินแผ่นดินหรือ งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณดังกล่าวในรายละเอียดทั้งหมดทุกกิจกรรมและแผนงาน โครงการ ซึ่งจะมีผลเป็นการตรวจสอบและควบคุมการกอหนี่ของรัฐ และการจ่ายเงินแผ่นดินหรือ งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณให้เป็นไปตามกรอบวินัยการเงินการคลัง เพื่อการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ฐานะ และความมั่นคงทางการเงินการคลังของประเทศ อันเป็นการสอดคล้อง

กับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ในการถ่วงดุลอำนาจกับองค์กรฝ่ายบริหารของประเทศ หรือคณะรัฐมนตรีตามหลักการแบ่งแยกอำนาจซึ่งเป็นหลักการสำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 3 วรรคหนึ่ง

เมื่อพิจารณาความหมายของเงินแผ่นดินแล้ว จะเห็นได้ว่า ข้ออ้างข้อโต้แย้งของนักการเมือง ข้าราชการ หรือ นักวิชาการต่าง ๆ ที่ได้ให้ความเห็นในคดีเงินกู้สองล้านล้านบาท มีความคลาดเคลื่อนในบางประการ ดังนี้

1) เมื่อเงินกู้ไม่ต้องนำส่งเป็นเงินรายได้แผ่นดิน ย่อมไม่ใช่เงินแผ่นดิน

การตีความดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า ผู้ตีความมีความเห็นว่า เงินแผ่นดินในความหมายของรัฐธรรมนูญ มีความหมายอย่างเดียวกับเงินคงคลัง เป็นอย่างหนึ่งอย่างเดียวกัน ถ้าเงินใดเป็นเงินแผ่นดิน เงินนั้นย่อมเป็นเงินคงคลังเสมอ เมื่อเงินกู้ดังกล่าวไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน ย่อมเท่ากับไม่ต้องนำส่งเข้าคลัง และเมื่อไม่ต้องนำส่งเข้าคลัง จึงไม่ใช่เงินคงคลังและไม่ใช่เงินแผ่นดิน จึงไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งมาตรา 169 ของรัฐธรรมนูญฯ มาตั้งแต่แรก เมื่อไม่ใช่เงินแผ่นดินแต่แรกแล้ว ย่อมมิพักต้องพิจารณาว่าเงินดังกล่าวอยู่ในหรือนอกระบบงบประมาณแต่ประการใด ซึ่งเป็นความเข้าใจที่ไม่ถูกต้อง เนื่องจาก เงินแผ่นดิน เป็นคำที่มีความหมายอย่างกว้าง ครอบคลุมทั้งเงินที่เป็นเงินคงคลังและไม่ใช่เงินคงคลัง ครอบคลุมทั้งเงินในงบประมาณและเงินที่อยู่นอกงบประมาณที่เป็นของรัฐ ด้วยเหตุนี้ เงินแผ่นดินจึงมีความหมายที่กว้างกว่าเงินคงคลัง เนื่องจากเงินคงคลังเป็นเพียงส่วนหนึ่งของเงินแผ่นดิน<sup>20</sup>

2) เงินกู้เป็นเงินแผ่นดิน แต่เมื่อไม่ต้องนำส่งเป็นเงินรายได้แผ่นดิน ย่อมไม่ใช่เงินแผ่นดินในความหมายของมาตรา 169 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

การตีความในลักษณะดังกล่าว สะท้อนให้เห็นว่า ผู้ตีความมีความเห็นว่า มาตรา 169 ของรัฐธรรมนูญฯ ใช้บังคับกับเงินแผ่นดิน แต่บังคับเฉพาะเงินแผ่นดินที่เป็นเงินคงคลังเท่านั้น ความเห็นนี้จะต่างไปจากกรณีแรกที่ไม่ยอมรับว่าเป็นเงินแผ่นดินตามความหมายของรัฐธรรมนูญฯ มาตั้งแต่แรก กล่าวคือ เห็นว่าเงินแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญฯ กับเงินคงคลังมีความหมายที่แตกต่างกัน ยอมรับว่าเงินแผ่นดินมีความหมายที่กว้างกว่าเงินคงคลัง แต่ความเห็นนี้มีความเห็นว่า เงินแผ่นดินที่ตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งรัฐธรรมนูญฯ นั้นจะต้องเป็นเงินแผ่นดินที่เป็นเงินคงคลัง กล่าวคือ เป็นเงินที่หน่วยงานของรัฐได้รับมาและนำส่งเข้าเป็นรายได้ของแผ่นดินเท่านั้น ไม่นับรวมเงินที่อยู่นอกงบประมาณที่ไม่ต้องนำส่งเข้าเป็นรายได้ของแผ่นดินตามมาตรา 170 แห่งรัฐธรรมนูญฯ โดยให้เหตุผลที่น่ารับฟังเป็นอย่างยิ่ง โดยอ้างถึงหลักเกณฑ์ในการขอใช้เงินที่รัฐบาลใช้จ่ายไปก่อนในกรณีฉุกเฉินจำเป็นเร่งด่วนตามมาตรา 169 ตอนท้ายแห่งรัฐธรรมนูญฯ ซึ่งบัญญัติว่า “. . . เว้นแต่ในกรณีจำเป็นเร่งด่วนรัฐบาลจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีเช่นนี้ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อขอใช้เงินคงคลังในพระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณรายจ่าย พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป ทั้งนี้ ให้กำหนดแหล่งที่มาของรายได้เพื่อขอใช้รายจ่ายที่ได้ใช้เงิน

<sup>20</sup> ปรีชา สุวรรณทัต, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 17, น.165.

คงคลังจ่ายไปก่อนแล้วด้วย” สะท้อนให้เห็นว่า การจ่ายเงินคงคลังในกรณีที่รัฐบาลได้ใช้จ่ายไปก่อนได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาตามกฎหมายสำคัญ 4 ฉบับ ที่รัฐธรรมนูญกำหนดนั้น รัฐธรรมนูญกำหนดให้ใช้วิธีการตั้งเงินในระบบงบประมาณชดใช้เงินคงคลังที่ได้ใช้จ่ายไป เมื่อเงินที่รัฐบาลต้องใช้คงคลังเป็นเงินในระบบงบประมาณแล้ว แสดงให้เห็นว่าเงินที่รัฐบาลได้ใช้จ่ายไปก่อนย่อมต้องเป็นลักษณะอย่างเดียวกับเงินที่ตั้งชดใช้กลับเข้าไป นั่นก็คือ เงินที่จ่ายตามมาตรา 169 แห่งรัฐธรรมนูญ จะต้องเป็นเงินที่อยู่ในระบบงบประมาณ หรือ จะต้องเป็นเงินคงคลังเช่นกัน นั่นเอง ดังนั้น การจ่ายเงินแผ่นดินตามมาตรา 169 แห่งรัฐธรรมนูญ จะต้องเป็นกรณีที่จ่ายจากเงินคงคลังหรือเงินในระบบงบประมาณเท่านั้น ทารวมถึงเงินอยู่นอกระบบงบประมาณด้วยแต่ประการใด เมื่อเงินกู้ที่รัฐบาลกู้ตามกฎหมายกำหนดให้ไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ จึงเป็นเงินที่อยู่นอกระบบงบประมาณ เมื่อเป็นเงินที่อยู่นอกระบบงบประมาณ จึงไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งมาตรา 169 ของรัฐธรรมนูญฯ แต่ประการใด การจ่ายเงินที่ได้มาจากการกู้ตามวัตถุประสงค์ของโครงการจึงชอบแล้วด้วยรัฐธรรมนูญ

การตีความในลักษณะดังกล่าวเป็นการตีความที่มีเหตุผล แต่ผู้เขียนไม่เห็นพ้องด้วย เนื่องจากการตีความในลักษณะดังกล่าว เป็นการนำ “วิธีการตั้งเงินชดใช้เงินคงคลัง” ของรัฐบาลมาใช้เป็นฐานผูกพันติดอยู่กับเงินที่รัฐบาลใช้จ่ายออกไป โดยตีความว่า เมื่อเงินที่ตั้งชดใช้นั้นเป็นเงินที่มาจากเงินในงบประมาณในรายการงบประมาณรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลัง ดังนั้นเงินที่รัฐบาลได้จ่ายไปก่อนตามมาตรา 169 วรรคแรกตอนท้าย ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งเป็นเงินในงบประมาณ แต่ในความเป็นจริงแล้ว มีการตั้งรายการในงบประมาณสำหรับจ่ายเงินอุดหนุน หรือ ชดเชยขาดดุลจากการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ เช่น กองทุนหมุนเวียน หรือ การตั้งงบประมาณอุดหนุนให้แก่รัฐวิสาหกิจในการดำเนินโครงการประชานิยม ดังนั้น การตั้งรายการจ่ายชดใช้เงินคงคลังในงบประมาณรายจ่ายประจำปี จึงไม่จำเป็นต้องจ่ายเพื่อชดใช้การใช้เงินในงบประมาณ จึงไม่สามารถยกเหตุผลดังกล่าวขึ้นอ้างเพื่อปฏิเสธว่าการใช้จ่ายเงินตามมาตรา 169 จะต้องเป็นเงินแผ่นดินที่เป็นเงินคงคลังเสมอ อีกทั้งการตีความในลักษณะดังกล่าว ยังส่งผลให้เกิดระบบการควบคุมตรวจสอบที่ไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ถึงแม้ว่าค่าใช้จ่ายบางอย่างมีความจำเป็นที่จะต้องมีการรับจ่ายเงินที่คล่องตัว แต่ก็ได้มีการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยให้เงินจำนวนดังกล่าวไม่ต้องนำส่งเป็นเงินคงคลังอยู่แล้ว เพื่อไม่ต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ การควบคุมตรวจสอบที่เข้มงวดเหมือนอย่างเงินในงบประมาณ จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดให้การจ่ายเงินแผ่นดินที่ไม่ใช่เงินคงคลัง ได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างไปจากเงินแผ่นดินที่เป็นเงินคงคลัง ด้วยเหตุนี้ การใช้จ่ายเงินแผ่นดินไม่ว่าจะเป็นเงินคงคลังหรือไม่ก็ตาม จะต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 169 แห่งรัฐธรรมนูญฯ ซึ่งก็คือ จะต้องจ่ายผ่านทางกฎหมายสี่ฉบับที่รัฐธรรมนูญกำหนด

3) เงินกู้เป็นเงินแผ่นดิน และเป็นเงินแผ่นดินในความหมายของมาตรา 169 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แต่เป็นการจ่ายเงินตามข้อยกเว้นของกฎหมายวิธีการงบประมาณ จึงเป็นการจ่ายเงินแผ่นดินที่ชอบด้วยมาตรา 169 ของรัฐธรรมนูญฯ

ผู้ตีความมีความเห็นว่า เงินกู้เป็นเงินแผ่นดิน และเป็นเงินแผ่นดินในความหมายของมาตรา 169 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แต่เมื่อได้ทำการ



จ่ายเงินผ่านทางกฎหมายเฉพาะซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายอื่นตามบทบัญญัติในมาตรา 23 และมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ซึ่งเป็นหนึ่งในกฎหมายสี่ฉบับที่รัฐธรรมนูญอนุญาตให้นำมาเป็นฐานในการจ่ายเงินแผ่นดินแล้ว การจ่ายเงินตามกฎหมายพิเศษดังกล่าวจึงชอบด้วยมาตรา 169 ของรัฐธรรมนูญฯ เป็นการตีความที่เห็นว่า การจ่ายเงินตามกฎหมายอื่นอันเป็นข้อยกเว้นของมาตรา 24 ถือเป็น การจ่ายเงินตามที่กฎหมายวิธีการงบประมาณกำหนด เป็นการจ่ายเงินโดยอาศัยกฎหมายวิธีการงบประมาณเป็นฐานในการรองรับการใช้อำนาจดังกล่าว รัฐบาลจึงสามารถจ่ายเงินได้โดยไม่ต้องผ่านทางกระบวนการงบประมาณในระบบปกติ อย่างไรก็ตาม ประเด็นปัญหาสำคัญในเรื่องนี้ คือ ถ้อยคำที่ว่า กฎหมายอื่น ตามความหมายในมาตรา 23 และมาตรา 24 นั้น มีความหมายว่าอย่างไร มีสถานะ และลำดับศักดิ์ในทางกฎหมายอย่างไร และมีความหมายที่กว้างแคบเพียงใด

เมื่อพิจารณามาตรา 23 และมาตรา 24 ของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 แล้วจะเห็นได้ว่า กฎหมายดังกล่าวได้ถูกตราขึ้นและประกาศใช้ในปี พ.ศ. 2502 และถึงแม้บทบัญญัติในมาตรา 23 จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมในปี พ.ศ. 2511 และในปี พ.ศ. 2534 และมาตรา 24 ที่ได้มีการแก้ไขในปี พ.ศ. 2517 แต่ก็ไม่ได้มีการแก้ไขในส่วนของ “กฎหมายอื่น” เอาไว้แต่ประการใด ย่อมเท่ากับว่า กฎหมายอื่น ที่ระบุไว้ในมาตรา 23 และมาตรา 24 เป็นถ้อยคำที่เกิดขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2502 จนกระทั่งปัจจุบัน ก่อนที่จะมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐานของประเทศฯ และยังไม่เคยเกิดคดีร้องเรียนในประเด็นปัญหาดังกล่าวมายังศาลรัฐธรรมนูญ จึงยังไม่เกิดการวินิจฉัยคดีในประเด็นเรื่องความยินยอมในการจ่ายเงินแผ่นดิน อาจทำให้เข้าใจได้ว่า รัฐบาลสามารถตรากฎหมายหรือเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภาเพื่อตราเป็นพระราชบัญญัติให้อำนาจในการจ่ายเงินแก่รัฐบาล ซึ่งถือเป็นการจ่ายเงินนอกระบบงบประมาณตามมาตรา 23 และไม่ต้องนำเสนอคลังตามมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ถือเป็นข้อยกเว้นและอนุญาตให้ฝ่ายบริหารสามารถจ่ายเงินผ่านทางกฎหมายอื่น ๆ ได้ นอกเหนือจากกฎหมายในระบบงบประมาณ แต่เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนับแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน สะท้อนให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ที่จะควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินให้มีความรัดกุมผ่านทางการใช้อำนาจพิจารณาอนุมัติให้ความยินยอมโดยรัฐสภา การตีความมาตรา 23 และมาตรา 24 จึงต้องตีความในทางที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ กฎหมายอื่นที่สามารถให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารในการจ่ายเงินหรือก่อนนี้ผู้พ้นได้นั้น จะต้องเป็นกฎหมายที่สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานที่รับรองในรัฐธรรมนูญ กล่าวคือนอกเหนือจากการจ่ายเงินแผ่นดินผ่านทางงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว จะต้องเป็นการจ่ายเงินผ่านทางกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และกฎหมายว่าด้วยการโอนงบประมาณ เท่านั้น เช่น การจ่ายเงินตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 ในกรณีฉุกเฉิน จำเป็น เร่งด่วน เป็นต้น หากตีความว่า พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินฯ เป็นกฎหมายอื่น ในความหมายของมาตรา 23 และมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 แล้ว มาตรา 169 แห่งรัฐธรรมนูญฯ ย่อมไม่มีสภาพบังคับในความเป็นจริง เนื่องจากฝ่ายบริหารสามารถตรากฎหมายลำดับรองหรืออ้างกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติใด ๆ ที่เป็น “กฎหมายพิเศษ” ที่เป็น “กฎหมายอื่น” ตามมาตรา 23 และมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการ



งบประมาณ พ.ศ. 2502 ได้ทุกฉบับเพื่อหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามกรอบวินัยทางการคลังที่รัฐธรรมนูญกำหนดได้อย่างเป็นปกติ ย่อมทำให้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการควบคุมให้การจ่ายเงินแผ่นดินอยู่ภายใต้กรอบวินัยทางการคลังไม่บรรลุวัตถุประสงค์ ไม่สามารถควบคุมการจ่ายเงินแผ่นดินได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4) เงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดเป็นเงินแผ่นดินและเป็นการใช้จ่ายเงินตามเงื่อนไขที่มาตรา 169 ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พ.ศ. 2550 กำหนดแล้ว เพราะรัฐธรรมนูญไม่ได้บังคับว่าจะต้องจ่ายเงินแผ่นดินตามกฎหมาย 4 ฉบับเท่านั้น เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญในคดีไทยเข้มแข็งไม่ได้วินิจฉัยในประเด็นมาตรา 169

การตีความดังกล่าว สะท้อนให้เห็นว่า ผู้ตีความมีความเห็นว่า การที่มาตรา 169 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรฯ ได้กำหนดบังคับให้การจ่ายเงินจะต้องจ่ายผ่านทางกฎหมาย 4 ฉบับเท่านั้น และพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. 2552 ได้กำหนดให้ฝ่ายบริหารสามารถจ่ายเงินได้ตามวัตถุประสงค์ของโครงการ ซึ่งถือเป็นการจ่ายเงินตามกฎหมายอื่นนอกจากกฎหมาย 4 ฉบับที่รัฐธรรมนูญอนุญาตให้สามารถใช้เป็นฐานในการจ่ายเงินแผ่นดินได้ แต่ในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 11/2552 ศาลกลับไม่วินิจฉัยในประเด็นดังกล่าว จึงตีความว่า พระราชกำหนดดังกล่าวสามารถใช้เป็นฐานในการจ่ายเงินแผ่นดินได้ ย่อมหมายความว่า การจ่ายเงินแผ่นดินสามารถกระทำได้ผ่านทางกฎหมายอื่น ๆ นอกเหนือไปจากกฎหมาย 4 ฉบับที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ อาจกล่าวได้ว่า กฎหมายทั้ง 4 ฉบับเป็นเพียงแนวทางในการจ่ายเงินแผ่นดินของรัฐธรรมนูญ ที่ไม่มีผลบังคับผูกพันแต่ประการใด ดังนั้นพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. . . . จึงสามารถใช้เป็นฐานในการจ่ายเงินแผ่นดินได้เช่นเดียวกับพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. 2552 การจ่ายเงินดังกล่าวจึงไม่ขัดต่อมาตรา 169 แห่งรัฐธรรมนูญฯ

ผู้เขียนมีความเห็นว่า การอ้างว่าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยในคดีไทยเข้มแข็งโดยไม่แตะประเด็นว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 169 เพื่ออธิบายว่า กฎหมายให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินฯ เป็นกฎหมายที่ใช้เป็นฐานในการจ่ายเงินแผ่นดินได้หรือไม่ ไม่สามารถกระทำได้นั้นเนื่องจากเพราะศาลรัฐธรรมนูญไม่เคยวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. 2552 ที่ให้อำนาจรัฐบาลกู้และใช้เงินจำนวน 4 แสนล้านบาท ซึ่งเป็นเงินนอกงบประมาณในสมัยรัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะไม่ขัดต่อมาตรา 169 แห่งรัฐธรรมนูญฯ เนื่องจากในคดีดังกล่าว คู่ความไม่ได้มีการร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า กฎหมายดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 169 ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยแต่เพียงว่า พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. 2552 ขัดต่อมาตรา 184 แห่งรัฐธรรมนูญฯ<sup>21</sup> หรือไม่ ตามประเด็นแห่งคดีที่คู่ความร้องไปเท่านั้น

<sup>21</sup> มาตรา 184 “ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

เช่นเดียวกับคำวินิจฉัยที่ 5-7/2555 ซึ่งวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. 2555 ที่ให้รัฐบาลกู้และใช้จ่ายเงินจำนวน 3.5 แสนล้านบาท ซึ่งถือเป็นเงินนอกงบประมาณในสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ไม่ขัดต่อมาตรา 184 ตามที่คู่ความร้องไป ซึ่งในคดีดังกล่าวศาลรัฐธรรมนูญก็ได้วินิจฉัยว่าพระราชกำหนดดังกล่าวขัดต่อมาตรา 169 แห่งรัฐธรรมนูญฯ เช่นกัน

การที่ระบบกฎหมายไทยไม่ได้ให้คำนิยามความหมายของเงินแผ่นดินเอาไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใด ๆ นำมาซึ่งความสับสนในความหมาย ขอบเขต และลักษณะของเงินแผ่นดิน ดังปรากฏจากตัวอย่างในคดีเงินกู้สองล้านล้านบาทเพื่อพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐานของประเทศ ดังนั้น เมื่อมีการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการที่คณะรัฐมนตรีและส่วนราชการต่าง ๆ มีการก่อหนี้สาธารณะและใช้จ่ายเงินแผ่นดินโดยไม่ผ่านระบบงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพิ่มขึ้น จนเกิดความสุ่มเสี่ยงต่อการขาดวินัยทางการคลังมากขึ้น คณะอนุกรรมการพิจารณากรอบการจัดทำรัฐธรรมนูญ คณะที่ 4 ซึ่งเป็นคณะอนุกรรมการด้านสารัตถะในคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในภาค 2 ผู้นำการเมืองที่ดี และสถาบันการเมือง หมวด 5 การคลังและงบประมาณของรัฐ โดยมีจรัส สุวรรณมาลา เป็นประธานอนุกรรมการ ได้เสนอกรอบการจัดทำรัฐธรรมนูญ โดยเสนอหลักการสำคัญที่ควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหา โดยเสนอให้มีการกำหนดนิยามของเงินแผ่นดินและการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินให้ครอบคลุม เป็นหนึ่งในวิธีการแก้ไขปัญหาดังกล่าว<sup>22</sup> ดังนั้น ร่างรัฐธรรมนูญฉบับแรกก่อนเสนอต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติจึงได้ให้คำนิยามของคำว่าเงินแผ่นดิน ในหมวด 5 การคลังและงบประมาณ มาตรา 200 บัญญัติว่า

*“เงินแผ่นดินหมายความรวมถึง*

*(1) เงินรายได้แผ่นดิน เงินกู้ เงินคงคลัง และรายได้จากทรัพย์สินและสิทธิประโยชน์อื่นที่ รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐถือกรรมสิทธิ์ หรือครอบครองเพื่อประโยชน์ ในการบริหารราชการแผ่นดินโดยรวม*

*(2) เงินรายได้จากการดำเนินงาน หรือจากทรัพย์สินและสิทธิประโยชน์อื่นที่หน่วยงานของรัฐถือกรรมสิทธิ์หรือครอบครองและใช้จ่ายตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ โดยไม่จำเป็นต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน. . .”*

ซึ่งร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าความหมายดังกล่าวนี้ไม่ใช่ ความหมายที่แท้จริงของคำว่าเงินแผ่นดิน เพราะใช้คำว่า “หมายความรวมถึง. . .” แสดงว่าเป็นการบังคับให้เงินตามมาตรา 200 (1) และ (2) เป็นเงินแผ่นดินตามกฎหมายเท่านั้น มิได้ให้คำนิยามคำว่าเงินแผ่นดินไว้แต่อย่างใด ไม่ว่าจะเป็นอย่างใด ไม่ว่าจะเป็นอย่างใด เพราะผู้ร่างรัฐธรรมนูญต้องการบัญญัติเพื่อเปิดโอกาสให้ตีความคำว่าเงินแผ่นดิน หรือผู้ร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่าไม่จำเป็นต้องนิยามความหมายของคำ

---

การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้. . .”

<sup>22</sup> คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ, สรุปผลการประชุมคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 14 วันพฤหัสบดีที่ 4 ธันวาคม พ.ศ. 2557, น.1.

ว่าเงินแผ่นดินก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่าหากสามารถนิยามความหมายของคำว่าเงินแผ่นดินได้ มาตรา 200 (1) และ (2) ก็ไม่มีความจำเป็นอีกต่อไป เนื่องจากโดยหลักการแล้ว มาตรา 200 (1) และ (2) นั้นก็ถือเป็นเงินแผ่นดินอยู่แล้วนั่นเอง แต่ก็เพื่อความพยายามในการให้คำนิยามความหมายของเงินแผ่นดินได้เป็นอย่างไร อยากรู้ก็ตามภายหลังจากที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวถูกเสนอเข้าสภาปฏิรูปแห่งชาติ คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญได้มีการแก้ไขบทบัญญัติดังกล่าว โดยการยกเลิกการให้คำนิยามความหมายของเงินแผ่นดินในร่างมาตราดังกล่าว เนื่องจากเห็นว่า คำว่าเงินแผ่นดินมีความหมายที่สมบูรณ์ในตัวเองอยู่แล้ว หากกำหนดนิยามจะเป็นนิยามที่จะทำให้ผู้ที่ฉ้อฉลหาช่องทางในการประดิษฐ์วิธีการใหม่ ๆ เพื่อจะหลบเลี่ยงคำนิยามที่กำหนดไว้เพื่อหาประโยชน์ ดังนั้น จึงควรคงคำนี้ไว้โดยไม่ต้องนิยามจะมีความเหมาะสมกว่า ประกอบกับศาลรัฐธรรมนูญเคยตีความว่า เงินกู้คือ เงินแผ่นดิน จึงสามารถนำมาใช้เป็นบรรทัดฐานได้ต่อไป<sup>23</sup>

ด้วยความเคารพต่อคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ และสภาปฏิรูปแห่งชาติ ผู้เขียนไม่เห็นด้วยกับการตัดบทนิยามดังกล่าวออกไป โดยเฉพาะในประเด็นเรื่องเงินนอกงบประมาณ ที่ถกเถียงกัน อย่างน้อยก็ควรจะเขียนให้ชัดเจนว่าหลักการจ่ายเงินแผ่นดินนั้นมีความหมายครอบคลุมรวมไปถึงเงินนอกงบประมาณด้วย เพื่อไม่ให้เกิดความไม่แน่นอนชัดเจนในการใช้จ่ายเงินดังกล่าว และถึงแม้ว่าคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจะมีการให้คำนิยามความหมายของคำว่าเงินแผ่นดินที่ครอบคลุมครบถ้วน แต่ในประเทศไทยที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย (Civil law) คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญก็ไม่มีสถานะเป็นกฎหมายแต่ประการใด อาจทำให้เกิดปัญหาการตีความความหมายของคำว่าเงินแผ่นดินได้อีกในอนาคต หากไม่มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจนแล้ว ย่อมเป็นการฝากความหวังในการให้ความหมายของเงินแผ่นดินไว้กับศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งอาจเปลี่ยนแปลงไม่แน่นอนชัดเจน ขึ้นอยู่กับทัศนคติของแต่ละคณะและทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินนโยบายของรัฐบาล การตรากฎหมาย และการบังคับใช้กฎหมายเพื่อการบริหารราชการแผ่นดิน เนื่องจากจะเป็นการเปิดช่องทางให้มีการตีความโต้แย้งนำคดีไปสู่ศาล ประวิงเวลาในการบริหารประเทศ ทำให้เกิดความเสียหายต่อการบริหารประเทศเป็นอย่างมาก

## (2) การกำหนดให้รัฐสภามีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบเงินนอกงบประมาณ

การที่กำหนดให้เงินรายได้ของหน่วยงานใด ๆ ไม่ต้องนำส่งเข้าเป็นเงินคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคลังหรือกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณนั้น มีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อให้เกิดความเป็นอิสระ ความคล่องตัว ความสะดวก และความยืดหยุ่นในการใช้จ่ายเงินดังกล่าว แต่อาจมีปัญหาในเรื่องของการควบคุมตรวจสอบ เนื่องจากรัฐสภาในฐานะผู้แทนของประชาชนก็ไม่สามารถควบคุมตรวจสอบได้ เป็นการใช้จ่ายที่ไม่สอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจเหนือเงินแผ่นดิน ในการปฏิรูประบบงบประมาณและการคลังจึงต้องแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยประสานความขัดแย้งดังกล่าวให้อยู่ร่วมกันได้อย่างสมดุล กล่าวคือ

<sup>23</sup> คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ, สรุปผลการประชุมคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 95 วันอังคารที่ 2 ธันวาคม พ.ศ. 2557, น.3.

จะต้องทำให้การควบคุมตรวจสอบเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพแต่ไม่กระทบต่อความคล่องตัวในการใช้จ่ายเงินของฝ่ายบริหาร

จากปัญหาดังกล่าว คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ ได้มีการกำหนดหลักการเพิ่มเติมลงในบทบัญญัติร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช . . . (ฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติพิจารณา) หมวด 5 “การคลังและ การงบประมาณ” ได้บัญญัติไว้ในร่างมาตรา 200 ที่มีหลักการใหม่ โดยกำหนดความหมายของคำว่า เงินแผ่นดิน ให้หมายรวมถึง เงินในงบประมาณและเงินนอกงบประมาณที่ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน โดยการใช้จ่ายเงินแผ่นดินต้องตราเป็นกฎหมายและอยู่ในกรอบการรักรักษาวินัยการเงินการคลังที่ดี รวมไปถึงต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าของการใช้จ่ายเงินแผ่นดินและความจำเป็นในการใช้จ่ายเงิน ของหน่วยงานของรัฐ กล่าวคือ งบประมาณสำหรับโครงการของรัฐทั้งเงินในงบประมาณและเงินนอกงบประมาณจะต้องตราเป็นกฎหมายโดยผ่านรัฐสภา นอกจากนี้ ยังคงหลักการเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 170 โดยบัญญัติไว้ในร่างมาตรา 204 ที่กำหนดให้หน่วยงานที่มีเงินรายได้ที่ไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน ต้องทำรายงานการรับและการใช้จ่ายเงินดังกล่าว และได้มีการบัญญัติเพิ่มเติมให้มีการรายงานการรับและการใช้จ่ายเกี่ยวกับเงินนอกงบประมาณ และเงินอื่นใดที่หน่วยงานของรัฐนั้นมีอยู่เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเมื่อสิ้นปีงบประมาณทุกปี และให้คณะรัฐมนตรีทำรายงานเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต่อไป โดยบทบัญญัตินี้มีเจตนารมณ์ที่จะให้มีการแสดงข้อมูลการมีรายได้และการใช้จ่ายของงานหรือกิจกรรมที่ไม่ได้แสดงในพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีหน่วยงานอาจได้รับเงินทั้งจากงบประมาณรายจ่ายแผ่นดินหรือมีรายได้ของหน่วยงานที่ได้รับอนุญาตให้ใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องเป็นรายได้นำส่งคลัง เข้าลักษณะมีเงินหมุนเวียนเป็นรายได้และรายจ่ายของตนเอง ซึ่งจะถือว่าเป็นเงินนอกงบประมาณ เช่น ค่าบำรุงการศึกษา ค่ารักษาพยาบาล เป็นต้น ดังนั้น การปฏิรูปการใช้เงินนอกงบประมาณเป็นเรื่องที่จำเป็นต้องดำเนินการอย่างยิ่งเพื่อเป็นการปิดช่องโหว่ที่บุคคลบางกลุ่มอาจใช้เป็นช่องทางในการแสวงหาประโยชน์ช่วยให้เกิดความโปร่งใส ตรวจสอบ ได้และให้มีการรายงานเพื่อความสมบูรณ์และเอื้อต่อการติดตาม ตรวจสอบ รวมทั้งให้มีการดูแลทั้งเงินงบประมาณแผ่นดินและเงินนอกงบประมาณ ทำให้ได้ภาพรวมของฐานะการคลังที่ครอบคลุมได้อย่างสมบูรณ์<sup>24</sup>

ร่างมาตรา 200 บัญญัติว่า “เงินแผ่นดินหมายความรวมถึง

(1) เงินรายได้แผ่นดิน เงินกู้ เงินคลัง และเงินรายได้จากทรัพย์สินและสิทธิประโยชน์อื่นที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐถือกรรมสิทธิ์หรือครอบครองเพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดินโดยรวม

(2) เงินรายได้จากการดำเนินงาน หรือจากทรัพย์สินและสิทธิประโยชน์อื่นที่หน่วยงานของรัฐถือกรรมสิทธิ์หรือครอบครองและใช้จ่ายตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ โดยไม่จำเป็นต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน

<sup>24</sup> ชัชฎาภรณ์ ประยูรวงษ์, “เงินนอกงบประมาณ,” เอกสารประกอบรายการ ร้อยเรื่องเมืองไทย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ออกอากาศ วันที่ 14 มิถุนายน 2558.



การใช้จ่ายเงินแผ่นดินตาม (1) โดยไม่ได้ตราเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี หรือ พระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม จะกระทำมิได้

**การกำหนดให้เงินรายได้ใดไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน จะกระทำได้ก็แต่โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และการตรากฎหมายให้หน่วยงานของรัฐไม่ต้องนำเงินรายได้ส่งเป็นรายได้แผ่นดินตาม (2) ต้องมีขอบเขตและ กรอบวงเงินเท่าที่ไม่ส่งผลกระทบต่อการรักษา วินัยการคลัง และต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าของการ ใช้จ่ายเงินแผ่นดิน และความจำเป็นในการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐ”**

ร่างมาตรา 204 บัญญัติว่า “เงินรายได้ของหน่วยงานของรัฐใดที่กฎหมายกำหนดให้ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน เงินนอกงบประมาณ และเงินอื่นใดที่หน่วยงานของรัฐนั้นมีอยู่ ให้หน่วยงานของรัฐนั้นทำรายงานการรับและการ ใช้จ่ายเงินดังกล่าว เสนอต่อ คณะรัฐมนตรีทุกสิ้นปีงบประมาณ และให้คณะรัฐมนตรีรายงานให้สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาทราบ”

ต่อมามีการตัดความในวรรคหนึ่งและวรรคสองของร่างมาตราดังกล่าว เนื่องจากไม่ต้องการให้คำนิยามความหมายของคำว่า “เงินแผ่นดิน” และได้นำร่างตามความในวรรคสาม เพิ่มเป็นร่างมาตรา 204 วรรคหนึ่งแทน<sup>25</sup> และปรากฏอยู่ในร่างมาตรา 194 ของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช . . . (ฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติลงมติ)

**ร่างมาตรา 194 บัญญัติว่า “การกำหนดให้เงินรายได้ใดไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน จะกระทำได้ก็แต่โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายและการตรากฎหมายให้หน่วยงานของรัฐไม่ต้องนำส่งเงินรายได้เป็นรายได้แผ่นดินต้องมีขอบเขตและกรอบวงเงินเท่าที่ไม่ส่งผลกระทบต่อการรักษาวินัยการเงินการคลัง และต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าของการ ใช้จ่ายเงินแผ่นดินและความจำเป็นในการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐ**

การใช้จ่าย การก่อหนี้ และภาระผูกพันที่มีผลต่อรายได้ตามวรรคหนึ่ง ต้องอยู่ภายใต้หลักความคุ้มค่า ความโปร่งใส และการรักษาวินัยทางการคลังตามหมวดนี้ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการคลังและการงบประมาณภาครัฐ”

**เงินรายได้ของหน่วยงานของรัฐที่กฎหมายกำหนดให้ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน เงินนอกงบประมาณ และเงินอื่นใดที่หน่วยงานของรัฐนั้นมีอยู่ ให้หน่วยงานของรัฐนั้นทำรายงานการรับและการ ใช้จ่ายเงินดังกล่าว เสนอต่อคณะรัฐมนตรีทุกสิ้นปีงบประมาณ และให้คณะรัฐมนตรีรายงานให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทราบ ”**

หากพิจารณาจากหลักเกณฑ์ในการควบคุมตรวจสอบเงินนอกงบประมาณตามที่ร่างรัฐธรรมนูญกำหนดจะเห็นได้ว่าร่างรัฐธรรมนูญได้วางกรอบดังต่อไปนี้

1) การกำหนดให้เงินรายได้ใดไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน จะกระทำได้ก็แต่โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

<sup>25</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรปฏิบัติหน้าที่ผู้ช่วยเลขานุการ คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ, สรุปผลการประชุมคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 95 วันอังคารที่ 2 มิถุนายน พ.ศ. 2558, น.3.



การกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าว หากฝ่ายบริหารต้องการกำหนดให้รายได้ของหน่วยงานใด ๆ ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดินหรือเงินคงคลัง จะต้องอาศัยบทบัญญัติแห่งกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเป็นฐานในการปฏิเสธที่จะนำส่งเงินดังกล่าวเข้าเป็นเงินรายได้แผ่นดิน อย่างไรก็ตาม การกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นเรื่องที่ไม่มีความจำเป็น เนื่องจากโดยหลักแล้วบรรดาเงินรายได้ใด ๆ ที่หน่วยงานของรัฐได้รับจะต้องนำส่งเข้าเป็นเงินรายได้แผ่นดินตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 มาตรา 4 และพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 24 ซึ่งเป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ ดังนั้น หากประสงค์จะนำเงินรายได้ของหน่วยงานใด ๆ ไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์โดยไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดินจะต้องกระทำโดยผ่านทางกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติหรือในลำดับศักดิ์ที่สูงกว่าพระราชบัญญัติเพื่อให้มีสถานะทางกฎหมายที่สูงกว่าหรือเท่ากับพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 อยู่แล้ว ไม่มีความจำเป็นต้องบัญญัติหลักเกณฑ์ดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญอีก

2) การตรากฎหมายให้หน่วยงานของรัฐไม่ต้องนำส่งเงินรายได้เป็นรายได้แผ่นดินต้องมีขอบเขตและกรอบวงเงินเท่าที่ไม่ส่งผลกระทบต่อการรักษาวินัยการเงินการคลัง และต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าของการใช้จ่ายเงินแผ่นดินและความจำเป็นในการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐ

การกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าว หากฝ่ายบริหารต้องการกำหนดให้รายได้ของหน่วยงานใด ๆ จัดเก็บไว้ใช้ตามวัตถุประสงค์ ไม่เข้าสู่ระบบเงินในงบประมาณ ฝ่ายบริหารนอกจากจะต้องอาศัยอำนาจของกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเป็นฐานในการใช้อำนาจแล้วยังต้องเคารพต่อกรอบวินัยทางการคลังที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เพื่อควบคุมเงินนอกงบประมาณ อย่างไรก็ตาม การนำกรอบวินัยทางการคลังมาบัญญัติในส่วนของเงินนอกงบประมาณเป็นเรื่องที่ไม่มีความจำเป็น เนื่องจากมีความซ้ำซ้อนกับหลักทั่วไปว่าด้วยการจ่ายเงินแผ่นดิน ซึ่งในร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวก็ได้รับรองไว้ในร่างมาตรา 189

ร่างมาตรา 189 บัญญัติว่า “การดำเนินนโยบายการคลังและงบประมาณของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล หลักประกันสิทธิภาพและความคุ้มค่า หลักการรักษาวินัยทางการคลัง และหลักความเป็นธรรมในสังคม ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการคลังและการงบประมาณภาครัฐ

เพื่อป้องกันการดำเนินนโยบายที่มุ่งสร้างความนิยมทางการเมืองที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจของประเทศและประชาชนในระยะยาว การอนุมัติ นโยบาย มาตรการ หรือโครงการใด ๆ ให้มีการวิเคราะห์ภาระงบประมาณและภาระทางการคลัง ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและสังคม และให้ระบุปริมาณและแหล่งที่มาของเงินในการสนับสนุนการดำเนินนโยบายดังกล่าว”

เมื่อการตรากฎหมายให้อำนาจฝ่ายบริหารดังกล่าวเป็นเรื่องเกี่ยวกับการคลังและงบประมาณของรัฐที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ต้องเคารพต่อกรอบวินัยทางการคลังอยู่แล้วย่อมไม่มีความจำเป็นที่จะต้องนำมาบัญญัติอีกครั้งในส่วนของเงินนอกงบประมาณอีก

3) เงินรายได้ของหน่วยงานของรัฐที่กฎหมายกำหนดให้ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน เงินนอกงบประมาณ และเงินอื่นใดที่หน่วยงานของรัฐนั้นมีอยู่ ให้หน่วยงานของรัฐนั้น

ทำรายงานการรับและการใช้จ่ายเงินดังกล่าว เสนอต่อคณะรัฐมนตรีทุกสิ้นปีงบประมาณ และให้คณะรัฐมนตรีรายงานให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทราบ

การกำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจในการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณต้องเสนอข้อมูลต่าง ๆ ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อรายงานต่อรัฐสภาต่อไปนั้น เป็นการนำหลักการที่กำหนดไว้ในมาตรา 170 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มารับรองอีกครั้งไว้ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว อันเป็นการควบคุมตรวจสอบโดยรัฐสภาผ่านทางการใช้อำนาจพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีซึ่งเป็นการควบคุมตรวจสอบในภายหลังจากที่มีการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณดังกล่าวแล้ว อย่างไรก็ตาม หากหน่วยงานของรัฐนำเงินนอกงบประมาณดังกล่าวไปใช้ในทางที่เสียหายแล้ว รัฐสภาจะมีแค่เพียงอำนาจหน้าที่ในการลงโทษหน่วยงานดังกล่าวผ่านทาง การปรับลดงบประมาณรายจ่าย และใช้อำนาจในการจัดสรรงบประมาณในการเยียวยาแก้ไขปัญหาดังกล่าว แต่ไม่ป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดจากการใช้เงินนอกงบประมาณแต่ประการใด

เห็นได้ว่า กลไกในการควบคุมตรวจสอบเงินนอกงบประมาณที่ร่างรัฐธรรมนูญกำหนดนั้น ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการใช้เงินนอกงบประมาณได้ ยังไม่สามารถประสานความจำเป็นต่าง ๆ ให้เกิดดุลยภาพ ทั้งความจำเป็นในการควบคุมตรวจสอบโดยฝ่ายนิติบัญญัติและความจำเป็นในการใช้จ่ายเงินโดยอิสระ คล่องตัว และมีประสิทธิภาพของฝ่ายบริหาร ดังนั้น เพื่อความเป็นอิสระ ความสะดวก และความคล่องตัวในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล ที่สอดคล้องกับประสิทธิภาพในการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณของรัฐบาลโดยรัฐสภา ผู้เขียนจึงเสนอให้ปฏิรูประบบกฎหมายงบประมาณและการคลังโดยการตรากฎหมายการเงินการคลังเป็นกรอบในการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ โดยมีเนื้อหาดังต่อไปนี้

### 1) การจัดทำแผนการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณก่อนเริ่มปีงบประมาณ

กฎหมายการเงินการคลังของรัฐจะต้องกำหนดให้ฝ่ายบริหารจัดทำแผนการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ เช่นเดียวกับการใช้จ่ายเงินในงบประมาณปกติ รวบรวมข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับเงินนอกงบประมาณของหน่วยงานต่าง ๆ ไว้ในเอกสารฉบับเดียว ประมาณการรายได้ต่าง ๆ ว่ามีแหล่งที่มาจากแหล่งใดบ้าง อย่างละเอียด ประสงค์จะใช้จ่ายเงินในการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดบ้าง เป็นเงินจำนวนเท่าใด เสนอไปพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อให้รัฐสภาสามารถเข้าถึงข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับเงินนอกงบประมาณ เป็นเอกสารประกอบการพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ต่างกับข้อเสนอปฏิรูประบบงบประมาณแบบรวมยอดที่ข้อมูลดังกล่าวจะเป็นส่วนหนึ่งของงบประมาณรายจ่ายที่รัฐบาลเสนอขอความเห็นชอบของรัฐสภา ที่จะมีความยุ่งยากซับซ้อน เกิดความไม่คล่องตัวในการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร เนื่องจากรัฐสภาสามารถพิจารณาอนุมัติเงินนอกงบประมาณได้โดยตรง ทำให้ขาดความเป็นอิสระในการบริหารจัดการจำนวนเงินดังกล่าว อาจพิจารณาจากร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลัง พ.ศ. . . . ที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสรีที่ 292/2557 ที่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายจาก

เงินนอกงบประมาณที่มักจะไม่มี การจัดทำแผนการใช้จ่ายและแผนการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินไว้ ในร่างมาตรา 9 บัญญัติว่า

“การดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการตามนโยบายของรัฐบาลที่ก่อให้เกิดภาระทางการคลังในอนาคตหรือผูกพันการตั้งงบประมาณรายจ่ายมากกว่าหนึ่งปีงบประมาณ ให้หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการจัดทำแผนการบริหารจัดการกิจกรรม มาตรการหรือโครงการ และประมาณการรายจ่าย พร้อมแหล่งเงินที่ใช้ตลอดระยะเวลาดำเนินการต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาอนุมัติ

ในการพิจารณาอนุมัติกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการตามวรรคหนึ่ง ให้คณะรัฐมนตรีคำนึงถึงความจำเป็นเร่งด่วน ประโยชน์ที่ได้รับ และภาระทางการคลังที่จะเกิดขึ้นในอนาคตด้วย”

ร่างมาตรา 9 ได้กำหนดให้หน่วยงานที่รับผิดชอบในการดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการตามนโยบายของรัฐบาลที่ก่อให้เกิดภาระทางการคลังในอนาคตหรือผูกพันการตั้งงบประมาณรายจ่ายมากกว่าหนึ่งปีงบประมาณ ไม่ว่าจะเป็นการใช้จ่ายผ่านทางเงินในงบประมาณ หรือเงินนอกงบประมาณ จัดทำแผนการบริหารจัดการกิจกรรม มาตรการหรือโครงการ และประมาณการรายจ่าย พร้อมแหล่งเงินที่ใช้ตลอดระยะเวลาดำเนินการต่อคณะรัฐมนตรี เป็นการกำหนดให้รัฐบาลที่ต้องการนำเงินนอกงบประมาณไปใช้จ่ายในโครงการประชานิยมใด ๆ จะต้องมีการดำเนินการดำเนินกิจกรรม และแผนการใช้จ่ายเงิน เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและมีความมีประสิทธิภาพในการควบคุมตรวจสอบ นอกจากคณะรัฐมนตรีจะได้รับแผนการดังกล่าวไว้ใช้ในการวางแผนการใช้จ่ายเงินแผ่นดินแล้ว เมื่อพิจารณาจากร่างมาตรา 27 ที่บัญญัติว่า

“การยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการตามนโยบายของรัฐบาลตามมาตรา 9 ให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบการดำเนินการดังกล่าว ส่งเอกสารแสดงความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีที่อนุมัติให้ดำเนินการไปพร้อมกับเอกสารคำขอตั้งงบประมาณด้วย”

ดังนั้น การจัดทำแผนดังกล่าวยังมีประโยชน์ต่อการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารโดยรัฐสภาและโดยประชาชนอีกด้วย เนื่องจากหน่วยงานที่รับผิดชอบจะต้องส่งเอกสารดังกล่าวในการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายต่อรัฐสภาผ่านทางกรรมาธิการงบประมาณของสภานักงบประมาณ

การจัดทำแผนการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณก่อนเริ่มปีงบประมาณ ทำให้รัฐสภาเข้าถึงข้อมูลที่สำคัญเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ ทำให้รัฐสภาสามารถควบคุมตรวจสอบได้อย่างมีประสิทธิภาพ หากรัฐสภาเห็นว่ากิจกรรมใด ๆ ฝ่ายบริหารสามารถใช้จ่ายผ่านทางเงินนอกงบประมาณได้แล้ว หรืออาจเห็นว่าเป็นการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณในการดำเนินโครงการประชานิยมที่ยั่งยืน รัฐสภาอาจพิจารณาปรับลดงบประมาณรายจ่ายประจำปีในกิจกรรมดังกล่าวเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อน และเพื่อความรัดกุมในการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน มิใช่เสนอข้อมูลดังกล่าวแต่เพียงเฉพาะภายหลังสิ้นปีงบประมาณเหมือนอย่างในปัจจุบัน การเสนอข้อมูลดังกล่าวในการพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติตั้งงบประมาณรายจ่ายฯ ทำให้รัฐสภาเห็นแผนการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่คาดว่ารัฐบาลจะนำมาใช้จ่ายในอนาคตต่างจากที่เคยกำหนดให้นำเสนอ

ข้อมูลดังกล่าวเมื่อสิ้นสุดปีงบประมาณที่ทำให้รัฐสภาเห็นแต่เพียงการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่เกิดขึ้นแล้วในอดีต อาจกล่าวได้ว่า การที่รัฐสภาสามารถมองเห็นการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณในอดีตและแผนการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่คาดว่ารัฐบาลจะนำมาใช้จ่ายในอนาคต ทำให้รัฐสภาสามารถควบคุมตรวจสอบเงินนอกงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้เกิดความยับยั้งชั่งใจของฝ่ายบริหารที่ต้องการใช้เงินนอกงบประมาณในการดำเนินโครงการประชานิยม เนื่องจากรัฐสภาอาจเห็นได้ว่ามีความไม่จำเป็นหรือไม่คุ้มค่า และใช้อำนาจในการพิจารณาปรับลดเงินในงบประมาณของรัฐบาลได้

## 2) การเปิดเผยข้อมูล การติดตามและประเมินผลในระหว่างปีงบประมาณ

เมื่อรัฐสภาพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว กฎหมายการเงินการคลังของรัฐจะต้องกำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่มีรายได้แต่ไม่ต้องนำส่งเข้าเป็นเงินคงคลังตามกฎหมาย นำเสนอข้อมูลการใช้จ่ายเงินดังกล่าวต่อหน่วยงานต้นสังกัดและรัฐสภาเป็นระยะ ๆ ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้หน่วยงานต้นสังกัดและรัฐสภาสามารถนำข้อมูลดังกล่าวมาวิเคราะห์ ประเมินประสิทธิภาพและความคุ้มค่าในการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน มีการประเมินผลกระทบจากนโยบาย และกำหนดตัวชี้วัดในการประเมินตอนเสนอโครงการ ต่างจากในปัจจุบันที่ไม่มีกฎหมายที่บังคับให้หน่วยงานดังกล่าวต้องเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวโดยตรง จะรับทราบข้อมูลทั้งหมดเพื่อใช้ในการควบคุมได้ก็ต่อเมื่อสิ้นปีงบประมาณ ซึ่งทำให้ไม่สามารถดำเนินการควบคุมตรวจสอบได้ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดให้รัฐสภาพิจารณาอนุมัติงบประมาณ ทั้งนี้ การเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวไม่เป็นการทำให้การดำเนินงานต่าง ๆ ของหน่วยงานดังกล่าวขาดความเป็นอิสระ เนื่องจากรัฐสภาไม่มีอำนาจในการบังคับบัญชาการใช้จ่ายเงินต่าง ๆ เป็นเพียงการติดตามและประเมินผลงานเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีในปีถัดไป เป็นการให้หลักประกันแก่หน่วยงานต่าง ๆ ว่ารัฐสภาจะไม่สามารถเข้ามาแทรกแซงการดำเนินการใด ๆ ได้ในระหว่างปีงบประมาณ ทำให้หน่วยงานต่าง ๆ ยังคงสามารถบริหารจัดการเงินนอกงบประมาณดังกล่าวนั้นได้อย่างอิสระ ดังนั้น กฎหมายการเงินการคลังของรัฐจะต้องมีเนื้อหาที่ครอบคลุมในเรื่องของการเปิดเผยข้อมูล กำหนดหลักเกณฑ์เปิดเผยข้อมูล การทำรายงานบริหารความเสี่ยงการคลังทุกปี และอาจจะมีการตั้งสถาบันศึกษาผลกระทบของงบประมาณรายจ่ายประจำปีและผลกระทบทางการคลังในระยะปานกลางและระยะยาวเพื่อรายงานรัฐสภาและเปิดเผยต่อสาธารณะก็ได้

ข้อมูลเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ เป็นเรื่องที่มีความสำคัญมาก แต่ปัจจุบันรัฐบาลได้อาศัยเงินนอกงบประมาณในการดำเนินกิจการต่าง ๆ เพื่อดำเนินโครงการประชานิยมโดยที่รัฐสภาและประชาชนไม่อาจเข้าถึงข้อมูลที่สำคัญเกี่ยวกับโครงการได้ เช่น ผลการดำเนินโครงการ กำไร ขาดทุน ภาระทางการคลังที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ตัวอย่าง กรณีโครงการรับจำนำข้าว ที่ปัจจุบัน ถึงแม้จะเข้าสู่ยุคของรัฐบาลชุดใหม่ที่มาจากการยึดอำนาจและรัฐบาลกำลังดำเนินการเรียกวงค่าเสียหายจากยี่งลักษณะ ชินวัตร อดีตนายกรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบโครงการ



ดังกล่าว<sup>26</sup> ข้อมูลที่สำคัญเกี่ยวกับโครงการก็ยังไม่ถูกเปิดเผยต่อประชาชน ถึงแม้จะมีการยื่นคำร้องขอข้อมูลข่าวสารของทางราชการตามกฎหมายแล้ว ก็ปรากฏว่าหน่วยงานของรัฐได้ใช้ดุลพินิจไม่เปิดเผยข้อมูลดังกล่าวต่อสาธารณชนแต่ประการใด<sup>27</sup> จึงเห็นได้ว่า ปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งในการควบคุมตรวจสอบเงินนอกงบประมาณ คือ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่สำคัญในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐบาล จากปัญหาดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) จึงได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินดังกล่าว โดยเฉพาะการใช้จ่ายจากเงินนอกงบประมาณที่มีก็จะไม่มี การจัดทำแผนการใช้จ่ายและแผนการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินไว้แต่แรก ปรากฏในร่างมาตรา 10 ของร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. . . . ที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 292/2557 ซึ่งบัญญัติว่า

*“ในการมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการตามนโยบายของรัฐบาลเป็นพิเศษนอกเหนือจากภารกิจตามปกติของ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจนั้น รัฐต้องพิจารณาโดยคำนึงถึงภาระทางการคลังที่อาจเกิดขึ้นทั้งใน ปัจจุบันและในอนาคต ผลกระทบต่อการดำเนินของหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจนั้น และแนวทางการบริหารจัดการภาระทางการคลังและผลกระทบจากการดำเนินการดังกล่าว*

*ให้หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจที่ได้รับมอบหมายตามวรรคหนึ่ง จัดทำบัญชีสำหรับการดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการที่ได้รับมอบหมายเป็นพิเศษแยก ต่างหากจากบัญชีการดำเนินงานทั่วไป พร้อมทั้งเสนอรายงานผลการดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมาย และผลสัมฤทธิ์ต่อรัฐมนตรี เพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี และเปิดเผยให้สาธารณชนทราบ ทั้งนี้ ในกรณี ที่การดำเนินการดังกล่าวก่อให้เกิดภาระทางการเงินแก่หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจที่ได้รับ มอบหมายให้รัฐตั้งงบประมาณรายจ่ายให้แก่หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจนั้นตามภาระทางการเงินที่เกิดขึ้น”*

ร่างมาตรา 10 ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจที่ดำเนิน กิจกรรม หรือ โครงการตามนโยบายของรัฐบาลเป็นพิเศษนอกเหนือจากภารกิจตามปกติของ หน่วยงานจะต้องจัดทำบัญชีสำหรับการดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการที่ได้รับมอบหมายเป็น พิเศษแยกต่างหากจากบัญชีการดำเนินงานทั่วไป พร้อมทั้งเสนอรายงานผลการดำเนินการดังกล่าว และผลสัมฤทธิ์ต่อรัฐมนตรีเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีและเปิดเผยให้สาธารณชนทราบ การกำหนด มาตรการในลักษณะดังกล่าว เป็นการเรียกร้องให้หน่วยงานต่าง ๆ ที่ดำเนินโครงการประชานิยมตาม นโยบายของรัฐบาลจะต้องเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการดังกล่าวต่อสาธารณะ ทำให้ รัฐสภาและประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลที่สำคัญเพื่อใช้ประกอบในการทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบ การใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณในการดำเนินโครงการประชานิยมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

<sup>26</sup> คมชัดลึก, “'ประยุทธ์' ย้ำจุดยืนรัฐบาลฟ่องแพ่งแม่'จ่านำข่าว',” สืบค้นเมื่อวันที่ 23 ตุลาคม 2558, [www.komchadluek.net/detail/20150828/212439.html](http://www.komchadluek.net/detail/20150828/212439.html).

<sup>27</sup> สำนักข่าวอิศรา, “ร.มว.พาณิชย์ ไม่เปิดเผยข้อมูลจ่านำข่าวยุค'ยิ่งลักษณ์' ให้แค่บปีอาร์ 4 ปี 130 ล้าน,” สืบค้นเมื่อวันที่ 23 ตุลาคม 2558, [www.isranews.org/isranews-news/item/37076-corrice\\_37076.html](http://www.isranews.org/isranews-news/item/37076-corrice_37076.html).



### 3) การนำเงินส่งคืนคลังและการวิเคราะห์จากหน่วยงานอิสระเมื่อสิ้นปีงบประมาณ

เมื่อสิ้นปีงบประมาณ หน่วยงานต่าง ๆ ที่รับผิดชอบในเงินนอกงบประมาณ เมื่อได้ใช้จ่ายเงินดังกล่าวในการปฏิบัติหน้าที่หรือการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์จนบรรลุผลสำเร็จแล้ว หากยังมีเงินคงเหลือให้นำเงินส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น หรือ ได้รับความยินยอมจากรัฐสภาในฐานะตัวแทนของประชาชนเจ้าของเงินแผ่นดิน เนื่องจากถือว่า การยินยอมให้หน่วยงานเหล่านี้ดำเนินการจัดหารายได้ บริหารจัดการเงินนอกงบประมาณดังกล่าวได้อย่างอิสระในระหว่างปีงบประมาณ เป็นไปเพื่อให้เกิดความอิสระ ความคล่องตัว เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินตามภารกิจต่าง ๆ ของรัฐบาล แต่เมื่อภารกิจเหล่านี้ได้รับการปฏิบัติจนสำเร็จแล้ว ก็ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องเรียกร้องความอิสระ หรือความสะดวกในการใช้จ่ายเงินแผ่นดินอีกต่อไป จึงต้องนำส่งคืนคลังเป็นรายได้แผ่นดิน เนื่องจากเงินที่ได้รับมานั้นเป็นส่วนหนึ่งของแผ่นดิน จึงต้องเข้าสู่ระบบเงินคลัง เพื่อการควบคุมตรวจสอบ การใช้จ่ายเงินแผ่นดินอย่างรัดกุม นอกจากนี้ ข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณในรอบปีงบประมาณที่ผ่านมา จะต้องผ่านการวิเคราะห์จากหน่วยงานที่มีความรู้ความชำนาญและมีความเป็นอิสระปราศจากการแทรกแซงใด ๆ จากฝ่ายบริหาร ดังนั้น หน่วยงานที่รับผิดชอบในเงินนอกงบประมาณจะต้องนำส่งข้อมูลต่าง ๆ ในรอบปีงบประมาณไปยังสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้เงินแผ่นดิน และเป็นองค์กรที่มีระบบการทำงาน องค์กรความรู้ และบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในด้านการควบคุมตรวจสอบ ประเมินผลการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณต่าง ๆ ประเมินผลตามตัวชี้วัด โดยเน้นความคุ้มค่าของเงินภาษี และรายงานต่อรัฐสภาก่อนจะมีการพิจารณางบประมาณประจำปี จะได้ว่าเงินนอกงบประมาณที่ได้ใช้จ่ายไปในปีที่แล้วมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากน้อยเพียงใด เพื่อเป็นข้อมูลประกอบในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อไป

กฎหมายการเงินการคลังของรัฐหากมีเนื้อหาดังกล่าว และมีการประกาศใช้แล้ว ย่อมสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการใช้เงินนอกงบประมาณเพื่อดำเนินโครงการประชานิยมที่ไร้ความรับผิดชอบได้ โดยไม่ทำให้หน่วยงานของรัฐขาดความเป็นอิสระในการบริหารจัดการเงินรายได้ของตนเอง เกิดความสะดวก และความคล่องตัวในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลที่สอดคล้องกับประสิทธิภาพในการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณของรัฐบาลโดยรัฐสภา สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานทางการคลังที่รัฐสภาที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของรัฐบาล เพื่อให้การบริหารการคลังเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ยั่งยืน โปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้<sup>28</sup> เมื่อรัฐสภาสามารถเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวได้แล้ว รัฐสภาย่อมสามารถควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ รัฐสภาสามารถพิจารณาทบทวน ปรับลดเงินอุดหนุนของหน่วยงานหรือโครงการต่าง ๆ ของรัฐบาลตามความเหมาะสมและความจำเป็น รวมถึง

<sup>28</sup> ไทยพับลิก้า, “ผู้เชี่ยวชาญการเงินการคลังเสนอปฏิรูป “เงินนอกงบประมาณ” ต้องผ่านสภา-ทำบัญชีมาตรฐาน-ปรับระบบตรวจสอบ” สกัดประชานิยมแบบไม่รับผิดชอบ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 22 ตุลาคม 2558, [thaipublica.org/2014/02/tdri-thailand-reform-3/](http://thaipublica.org/2014/02/tdri-thailand-reform-3/).

สามารถพิจารณาขุบเล็กเงินนอกงบประมาณนั้น ๆ ได้หากไม่มีความจำเป็นในการใช้จ่ายเงินอีกต่อไป ตลอดจนควบคุมการจัดตั้งทุนหมุนเวียน การใช้มาตรการกึ่งการคลัง หรือ การจัดตั้งองค์กรอื่น ๆ ที่สามารถหารายได้โดยไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้ของแผ่นดิน มิให้มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ<sup>29</sup> นอกจากนี้จะเป็นการลดภาระทางการคลังแล้ว ยังส่งผลต่อพฤติกรรมองค์กรที่ต้องใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพ คุ่มค่าและรัดกุม เพื่อความมั่นคงในการดำรงอยู่ขององค์กร ก่อให้เกิดการใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในภาพรวมของประเทศ จึงสมควรดำเนินการให้มีการประกาศใช้บังคับกฎหมายการเงินการคลังของรัฐโดยเร็ว

## 2.2 แนวทางแก้ไขปัญหาของการควบคุมตรวจสอบ “ประชานิยม” โดยองค์กรตุลาการ

### 2.2.1 การกำหนดบทบัญญัติทางการคลังในรัฐธรรมนูญที่แน่นอนและชัดเจน

ในการร่างรัฐธรรมนูญ มีความจำเป็นในตัวเองที่จะต้องใช้ถ้อยคำที่มีลักษณะเป็นนามธรรม เนื่องจากมีสถานะเป็นกฎหมายสูงสุดที่วางหลักการพื้นฐานในการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐ แต่อย่างไรก็ตาม ผู้ร่างรัฐธรรมนูญควรหลีกเลี่ยงการใช้ถ้อยคำในรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะเป็นนามธรรมเท่าที่จะเป็นไปได้ เนื่องจากถ้อยคำเหล่านี้มีความไม่แน่นอนชัดเจนในตัวเอง อาจนำมาซึ่งปัญหาในการตีความได้ โดยเฉพาะถ้อยคำเทคนิคต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ถ้อยคำภาษาของศาสตร์อื่น ๆ ที่ไม่ใช่วิชานิติศาสตร์ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญต้องระมัดระวังในการใช้ถ้อยคำดังกล่าว ควรคำนึงอยู่เสมอว่า ถ้อยคำใด ๆ ในรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญสามารถหยิบยกขึ้นมาเป็นเครื่องมือในการวินิจฉัยชี้ขาดการกระทำต่าง ๆ ขององค์กรของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการกระทำในทางกฎหมาย หรือ การกระทำในทางการเมือง การนำหลักเกณฑ์หรือมาตรการต่าง ๆ ในทางเศรษฐศาสตร์มารับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ อาจทำให้ศาลสามารถใช้เป็นฐานในการวินิจฉัย “ความเหมาะสม” หรือ “ความคุ้มค่า” ของการกระทำขององค์กรของรัฐได้ ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบการกระทำในทางการเมืองของรัฐบาลและรัฐสภา เหมือนอย่างศาลรัฐธรรมนูญได้นำคำว่า “นิติธรรม” มาใช้เป็นมาตรฐานในการควบคุมตรวจสอบ ดังปรากฏในคำวินิจฉัยที่ 15 – 18/2556 ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญกลายเป็นองค์กรที่มีอำนาจมากที่สุด ชัดต่อหลักแบ่งแยกอำนาจที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญไม่ควรบัญญัติหลักการที่มีความเป็นนามธรรมสูงเพื่อป้องกันมิให้ถูกใช้เป็นมาตรฐานในการควบคุมตรวจสอบการกระทำในทางการเมือง ควรให้ความสำคัญกับเรื่องของขั้นตอนหรือกระบวนการในการใช้อำนาจ ออกแบบกลไกการควบคุมตรวจสอบ ถ่วงดุลการใช้อำนาจระหว่างองค์กรในทางการเมือง เช่น การบังคับให้การใช้จ่ายเงินจะต้องกระทำผ่านทางกฎหมายฉบับใด ผ่านการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรใด จะต้องชี้แจงแสดงรายละเอียดของโครงการอย่างเป็นรูปธรรม การศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ ผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขอนามัย คุณภาพชีวิตของประชาชน รวมถึงผลกระทบทางการคลังที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนิน

<sup>29</sup> มন্ত্রী เจริญวัตรชัย, “การควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณ,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), น.100.

นโยบายประชานิยม ข้อดีข้อเสียของกิจกรรมต่าง ๆ ความเสี่ยงหรือภาระทางการคลังที่อาจเกิดจากการดำเนินนโยบายดังกล่าว เป็นต้น การกำหนดกระบวนการดังกล่าว ย่อมเป็นการบังคับให้การดำเนินโครงการต่าง ๆ ของรัฐบาล สามารถควบคุมตรวจสอบได้ มีความโปร่งใส ได้รับการพิจารณา รับฟังความคิดเห็นต่าง ๆ อย่างรอบคอบ ซึ่งหากฝ่ายบริหารไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนดังกล่าวย่อมเป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญที่ศาลรัฐธรรมนูญสามารถวินิจฉัยเพิกถอนการกระทำดังกล่าวได้ แต่หากฝ่ายบริหารดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนดแล้ว ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจะเป็นอย่างไร โครงการจะขาดทุนหรือไม่ ส่งผลต่อภาระทางการคลังในอนาคตมากน้อยเพียงใด ย่อมเป็นเรื่องในทางบริหาร อยู่ในเขตแดนของการควบคุมตรวจสอบในทางการเมือง ไม่ใช่เรื่องที่ศาลรัฐธรรมนูญจะก้าวล่วงเข้ามาวินิจฉัย มิฉะนั้นแล้ว ย่อมเป็นการใช้อำนาจที่อยู่เหนือกว่าอำนาจในทางการเมืองของผู้แทนประชาชนในระบอบประชาธิปไตย

นอกจากนี้ ถึงแม้ว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีสถานะเป็นองค์กรตุลาการซึ่งมีภารกิจที่ได้รับมอบหมายจากรัฐธรรมนูญในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ตราขึ้นโดยรัฐสภา อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจดังกล่าว มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจในทางการเมืองอยู่มาก เพราะการใช้การอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดว่าร่างพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติใดขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญนั้น อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญจะต้องเผชิญหน้ากับอำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภาซึ่งเป็นการใช้อำนาจในทางการเมืองที่ได้รับมอบหมายจากรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญจึงมีธาตุ (element) ในทางการเมืองอยู่มาก การใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญย่อมส่งผลกระทบในทางการเมืองอยู่เสมอ ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจึงต้องใช้ความระมัดระวังเป็นอย่างมาก เนื่องจากต้องรักษาตนเองให้ดำรงอยู่ในความเป็นกลางไม่ฝักใฝ่พรรคการเมืองฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดในฐานะที่เป็นองค์กรตุลาการ ดังนั้น ผู้ที่จะเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจะต้องเป็นผู้ที่มีความยับยั้งชั่งใจในการใช้อำนาจอยู่มาก การใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญจึงต้องใช้อย่างจำกัดเพียงเท่าที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้เท่านั้น จำกัดการใช้อำนาจของตนมิให้กระทบกระทั่งกับองค์กรอื่นให้มากที่สุด (self - restraint)<sup>30</sup> และควรหลีกเลี่ยงที่จะควบคุมตรวจสอบเรื่องที่มีลักษณะเป็นการกระทำในทางนโยบาย อันเป็นการก้าวล่วงเข้าไปในเขตแดนทางการเมือง โดยเฉพาะกรณีกิจการทางเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งเป็นเรื่องที่เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปในทางวิชาการว่าศาลรัฐธรรมนูญจะจำกัดตนเองในการควบคุมตรวจสอบอำนาจดุลพินิจของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยถือว่าพรมแดนดังกล่าวนี้เป็นเรื่องที่มีความสลับซับซ้อน ซึ่งศาลไม่มีความสามารถมากไปกว่าฝ่ายนิติบัญญัติ หากเป็นกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติใช้ดุลพินิจที่ผิดพลาดตามปกติธรรมดา ศาลรัฐธรรมนูญจำเป็นต้องมีความอดทน ไม่ก้าวล่วงไปควบคุมดุลพินิจของฝ่ายนิติบัญญัติ<sup>31</sup> หากศาลรัฐธรรมนูญใช้อำนาจเข้าไปควบคุมตรวจสอบความคุ้มค่าในทางเศรษฐกิจของกฎหมาย ย่อมเป็นการเปลี่ยนแปลงบทบาทของตนเองจาก “ผู้ควบคุมตรวจสอบ” กลายเป็น “ผู้เล่น” ในทางการเมืองเสียเอง

<sup>30</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538), น.197 – 198.

<sup>31</sup> ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์, “ศาลรัฐธรรมนูญเยอรมันกับหลักการจำกัดอำนาจตนเองของฝ่ายตุลาการ,” วารสารนิติศาสตร์, เล่ม 1, ปีที่ 43, น.119 - 122. (2557).

และกระทบต่อหลักความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตุลาการ ศาลในประเทศทั้งหลายเองจึงมักจะจำกัดอำนาจตนเองไม่ก้าวล่วงเข้าไปพิจารณาวินิจฉัยการกระทำขององค์กรทางการเมืองในเรื่องสำคัญ ๆ

อย่างไรก็ตาม หากศาลรัฐธรรมนูญใช้อำนาจไปในทางที่ก้าวล่วงเข้าไปในแดนทางการเมืองแล้ว รัฐบาลหรือรัฐสภาควรปฏิเสธการใช้อำนาจดังกล่าว เป็นการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในทางการเมือง เนื่องจากเรื่องในทางการเมืองจะถูกควบคุมตรวจสอบในแนวนอน (horizontal control) กล่าวคือ ไม่มีองค์กรระดับสูงกว่ามาควบคุม ความสัมพันธ์แห่งอำนาจระหว่างองค์กรทางการเมืองมีระดับที่สูงต่ำเท่า ๆ กัน ภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจ องค์กรระดับสูงเหล่านี้มีความชอบธรรมที่จะใช้อำนาจในแดนของตนเองถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกันได้ เช่น ฝ่ายบริหารสามารถยุบสภาได้ รัฐสภาสามารถลงมติไม่ไว้วางใจ ศาลรัฐธรรมนูญสามารถใช้อำนาจควบคุมกฎหมายมิให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ฝ่ายบริหารหรือรัฐสภาก็สามารถใช้อำนาจเสนอและพิจารณาแก้ไขรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นจำกัดอำนาจของฝ่ายตุลาการได้เช่นกัน กล่าวคือ ระบบได้กำหนดกลไกการควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกันขององค์กรทางการเมืองในระดับที่เท่ากัน<sup>32</sup> ตัวอย่างเช่น การใช้อำนาจของประธานาธิบดีและสภาองเกรสแห่งสหรัฐอเมริกาที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญตอบโต้การกระทำของศาลฎีกาสหรัฐ ในปี ค.ศ. 1802 ที่เสนอให้ไต่สวนผู้พิพากษาศาลฎีกาสหรัฐในข้อหาประพฤติผิดหน้าที่อย่างร้ายแรงให้ไล่ออก (impeachment) หรือ การขู่ว่าจะใช้อำนาจแก้รัฐธรรมนูญเพิ่มกฎหมายที่ศาลฎีกาสหรัฐวินิจฉัยว่าขัดรัฐธรรมนูญเข้าไปในรัฐธรรมนูญนั้นเอง หรือแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตัดอำนาจและเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของศาลฎีกา เป็นต้น<sup>33</sup> หรือ การตั้งคณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรไทยเพื่อพิจารณาคำพิพากษาคดีอาชญากรรมสงครามที่ 1/2489 ว่าไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ และตั้งคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเพื่อปฏิบัติหน้าที่แทนศาลฎีกา<sup>34</sup> ดังนั้น หากศาลรัฐธรรมนูญใช้อำนาจก้าวล่วงเข้าไปในแดนทางการเมือง องค์กรทางการเมืองซึ่งมีสถานะในระดับเดียวกันไม่ว่าจะเป็นรัฐสภาหรือรัฐบาล ย่อมมีอำนาจที่จะปฏิเสธอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ และมีความชอบธรรมในการใช้อำนาจดังกล่าว เนื่องจากเป็นเรื่องที่ศาลรัฐธรรมนูญเข้ามามีบทบาทในทางการเมือง อันเป็นเรื่องของความไว้วางใจของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น ในประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย องค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐที่มีฐานความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยจึงมีหน้าที่ต้องคุ้มครองและรักษาไว้ซึ่งหลักการแบ่งแยกอำนาจ เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญก้าวล่วงเข้ามาในเขตแดนทางการเมือง เป็นความรับผิดชอบขององค์กรทางการเมืองที่พึงมีต่อประชาชนเจ้าของอำนาจอธิปไตย

ปรากฏการณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงความพยายามของผู้ทรงอำนาจทางการเมืองหลังเหตุการณ์รัฐประหาร พ.ศ. 2557 ผ่านทางผู้ร่างรัฐธรรมนูญในการนำกฎเกณฑ์ในทาง

<sup>32</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 30*, น.190.

<sup>33</sup> *เพ็ญอ่าง*, น.191 – 197.

<sup>34</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ*, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา), น.198.



การเมืองแปรสภาพเข้าไปสู่ระบบกฎหมาย ให้องค์กรตุลาการสามารถควบคุมตรวจสอบการกระทำของรัฐบาลได้ ซึ่งขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจซึ่งเป็นหลักการสำคัญของรัฐที่ปกครองในระบอบเสรีประชาธิปไตย โดยหลักการแล้ว องค์กรที่ทำหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบควรคำนึงถึงบทบาทของตนเอง ใช้อำนาจตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายให้อำนาจ ไม่ควรตีความกฎหมายขยายเขตอำนาจของตนเอง ในกรณีที่มีความไม่ชัดเจนแน่นอน หรือ อาจเกิดความสงสัยในข้อกฎหมาย หรือ ขอบเขตของแดนในทางกฎหมายและในทางกฎหมาย (Political question) องค์กรอื่นต่าง ๆ ควรจำกัดการใช้อำนาจของตนเอง (restraint) เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาในทางการเมือง แต่หากองค์กรใดถูกองค์กรอื่น ๆ ก้าวล่วงเข้ามาในแดนของตนเองแล้ว จะต้องปฏิเสธการกระทำดังกล่าว (counter) ในกรณีที่รัฐบาลเห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญก้าวล่วงเข้ามาในแดนทางการเมือง รัฐบาลควรกระทำการปฏิเสธ เช่น การออกแถลงการณ์ หรือ การฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ เสนอร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญ หรือ ยื่นร่างกฎหมายเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของผู้พิพากษา<sup>35</sup> ซึ่งเป็นการกระทำที่มีความชอบธรรม เพราะเป็นเรื่องที่ศาลก้าวล่วงเข้ามาในแดนการเมืองแล้ว รัฐบาลย่อมมีอำนาจที่จะทำการถ่วงดุลการใช้อำนาจในทางการเมืองกลับไปได้เช่นเดียวกัน เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดล่วงล้ำแดนในทางการเมืองของศาล เกิดผลใช้บังคับในทางกฎหมาย ขัดต่อหลักการปกครองในระบอบเสรีประชาธิปไตย นอกจากนี้ ในการร่างกฎหมายต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายในระดับรัฐธรรมนูญ หรือ พระราชบัญญัติ จะต้องระมัดระวังในการเลือกใช้ “ถ้อยคำ” ที่จะนำมาบัญญัติเป็นกฎหมาย ไม่ให้เป็นถ้อยคำที่มีความหมายอย่างกว้างมากเกินไป จนศาลสามารถหยิบยกขึ้นมาใช้เป็นฐานในการควบคุมตรวจสอบการกระทำของรัฐบาลได้อย่างกว้างขวาง

### 2.2.2 การกำหนดขอบเขตอำนาจศาลปกครองในทางการเมืองที่แน่นอนและชัดเจน

คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองในแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณ ลงวันที่ 29 ตุลาคม 2558 แสดงให้เห็นถึงแนวโน้มในการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณในปัจจุบัน ศาลปกครองแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณจะมีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับอื่นใดเกี่ยวกับการบริหารการเงินและการคลัง ไม่ว่าจะเป็นการรับ การเบิก การจ่าย การใช้จ่าย การบริหารงบประมาณ และก่อนหน้าผู้พ้น การจัดเก็บรายได้ การใช้ประโยชน์ การเก็บรักษาการพัสดุ และการจัดการซึ่งเงิน ทรัพย์สิน สิทธิประโยชน์ใด ๆ ของหน่วยงานทางปกครอง อย่างไรก็ตาม อำนาจของศาลปกครองแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณในปัจจุบันยังไม่มีความชัดเจนในเรื่องของขอบเขตแห่งอำนาจของศาล เนื่องจากยังไม่มีกรกล่าวถึงหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่ตกอยู่ภายใต้บังคับของอำนาจดังกล่าว

ก่อนหน้าที่จะมีแนวคิดในการจัดตั้งศาลปกครองแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณ ได้มีองค์กรที่ทำหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อวินัยทางการเมือง ได้แก่ คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการ

<sup>35</sup> มานิต จุมปา, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายสหรัฐอเมริกา, พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2553, น.92



ควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ซึ่งบทลงโทษของการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกรอบวินัยทางงบประมาณและการคลังนั้นเป็นโทษปรับในทางปกครอง โดยมีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยความผิดดังกล่าวในฐานะองค์กรสูงสุด<sup>36</sup> โดยมีความคาดหวังว่าคณะกรรมการดังกล่าวจะถูกพัฒนาไปเป็นศาลวินัยทางบัญชี งบประมาณ การเงิน และการคลัง อย่างในประเทศฝรั่งเศสต่อไป<sup>37</sup> คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการเงินแผ่นดินให้เป็นไปโดยมีประสิทธิภาพและมีวินัยเป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนเรื่องความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง เพื่อเสนอสำนวน เอกสารรายงานข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ในเรื่องที่มีการกล่าวหาว่ามีการกระทำความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง และข้อกฎหมาย พร้อมพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่อยู่ในความรับผิดชอบต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อพิจารณาวินิจฉัยต่อไป<sup>38</sup> โดยคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังมีที่มาจากกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเชี่ยวชาญด้าน

<sup>36</sup> ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวิธีพิจารณาความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 ข้อ 29 ประกอบข้อ 30 วางหลักให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังและกำหนดโทษปรับทางปกครอง และวิธีการชำระค่าปรับ ในฐานะที่เป็นองค์กรสูงสุด. . .

<sup>37</sup> จารุวรรณ เมณฑกา, “ความเป็นไปได้ในการจัดตั้งศาลวินัยทางบัญชี งบประมาณการเงิน และการคลังของประเทศไทย The Possibility of the establishment of Court for Accounting, Budgeting and Finance in Thailand,” วารสารสถาบันพระปกเกล้า, เล่ม 3, ปีที่ 11, น.22, (กันยายน - ธันวาคม 2556).

<sup>38</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542

มาตรา 19 บัญญัติว่า “เพื่อให้ระบบการควบคุมการตรวจสอบการเงินแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีวินัย ให้มีคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังคณะหนึ่ง ซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้งขึ้นตามมาตรา 20 มีอำนาจหน้าที่พิจารณาและกำหนดโทษปรับทางปกครอง เบื้องต้นแก่เจ้าหน้าที่หรือพนักงานของหน่วยรับตรวจที่ฝ่าฝืนมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการเงินของรัฐที่คณะกรรมการกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการเงินของรัฐตามวรรคหนึ่ง อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

- (1) ข้อกำหนดใดที่การฝ่าฝืนจะมีโทษทางวินัยทางงบประมาณและการคลังต้องระบุไว้โดยชัดแจ้ง
- (2) เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการเงินตำแหน่งใดหรือเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในเรื่องใด ๆ ที่จะต้องเป็นผู้ที่ต้องรับผิดชอบทางวินัยทางงบประมาณและการคลังเมื่อมีการฝ่าฝืนข้อกำหนดดังกล่าว จะต้องระบุไว้โดยชัดแจ้ง
- (3) อัตราโทษปรับทางปกครอง

ในการกำหนดโทษปรับทางปกครองเบื้องต้นนั้น ให้คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังคำนึงถึงระดับความรับผิดชอบของตำแหน่งของผู้กระทำผิดวินัย ความสำคัญของมาตรการควบคุมการเงินของรัฐที่มีการละเมิด ความเสียหายที่เกิดขึ้นกับราชการ เจตนาของผู้กระทำผิดวินัย และหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขอื่นที่คณะกรรมการกำหนด”

บัญชี ด้านการตรวจสอบภายใน ด้านการเงินการคลัง ด้านนิติศาสตร์ หรือด้านการบริหาร และมีผู้อำนวยการสำนักวินัยทางการเงินและการคลังเป็นเลขานุการคณะกรรมการ<sup>39</sup>

เมื่อพิจารณาจากเขตอำนาจของคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง ตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 ได้มีบัญญัติถึงบุคคลผู้ตกอยู่ภายใต้อำนาจของคณะกรรมการฯ ในข้อ 3 ซึ่งบัญญัติว่า

“ในระเบียบนี้ . . .

“หน่วยรับตรวจ” หมายความว่า

(1) กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง หรือ กรม

(2) หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค

(3) หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น

(4) รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณหรือตามกฎหมายอื่น

(5) หน่วยงานอื่นของรัฐ

(6) หน่วยงานที่ได้รับเงินอุดหนุนหรือกิจการที่ได้รับเงินหรือทรัพย์สินลงทุนจาก หน่วยรับตรวจตาม (1) (2) (3) (4) หรือ (5)

(7) หน่วยงานอื่นใดหรือกิจการที่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐที่กฎหมายกำหนดให้ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ตรวจสอบ

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือ ผู้ปฏิบัติงาน ประเภทอื่นของหน่วยรับตรวจ แต่ไม่รวมถึงข้าราชการการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบ ข้าราชการการเมือง

“ผู้บังคับบัญชา” หมายความว่า เจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจผู้มีอำนาจหน้าที่ อนุมัติอนุญาต รับรอง ให้ความเห็นชอบ หรือการกระทำอื่นใดในทำนองเดียวกัน ซึ่งอาจเป็นบุคคลคนเดียวหรือคณะบุคคลที่ได้กระทำไปเกี่ยวกับเรื่องการรับจ่าย การเก็บรักษา การตรวจสอบหรือการอื่นใด อันเป็นผลต่อเงิน ทรัพย์สิน สิทธิ และผลประโยชน์อื่นใด ๆ ของรัฐ ทั้งนี้ ให้ความหมายรวมถึง ผู้มีอำนาจหรือผู้ได้รับมอบอำนาจตามกฎหมายหรือระเบียบด้วย

“ผู้ส่งจ่าย” หมายความว่า ผู้มีอำนาจลงนามส่งจ่ายเงินหรือทรัพย์สิน และเจ้าหน้าที่ทั้งหลายที่มีส่วนร่วมในการปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวกับการส่งจ่ายเงินหรือทรัพย์สินของหน่วยรับตรวจ”

<sup>39</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542

มาตรา 20 บัญญัติว่า “คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังประกอบด้วย กรรมการตรวจเงินแผ่นดินคนหนึ่งซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้งให้เป็นประธานกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง และกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่น้อยกว่าสี่คน แต่ไม่เกินเจ็ดคนซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้งจากผู้ที่มีความเชี่ยวชาญด้านบัญชี ด้านการตรวจสอบภายใน ด้านการเงินการคลัง ด้านนิติศาสตร์ หรือด้านการบริหาร”

เห็นได้ว่า กฎหมายที่ให้อำนาจแก่คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังในการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อาจเป็นไปในทางที่เสียหายต่อรัฐ ได้แบ่งแยกเขตแดนในการควบคุมตรวจสอบไว้อย่างชัดเจน โดยไม่ก้าวล่วงเข้ามาควบคุมตรวจสอบการกระทำในทางการเมือง โดยปฏิเสธไม่ถือว่าบุคคลดังกล่าวเป็นเจ้าหน้าที่ที่ตกอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังตามระเบียบดังกล่าว เป็นการขจัดปัญหาการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐก้าวล่วงเข้าไปในเขตแดนทางการเมือง ดังนั้น เพื่อป้องกันปัญหาการใช้อำนาจของศาลปกครองแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณก้าวล่วงเข้าไปในเขตแดนทางการเมืองของรัฐบาล จึงควรมีการตรากฎหมายหรือข้อบังคับกำหนดเขตแดนในการใช้อำนาจให้ชัดเจน กำหนดว่าบุคคลใดหรือการกระทำใดบ้างที่ไม่ตกอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณ เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาในการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐที่ขัดหรือแย้งกับหลักการแบ่งแยกอำนาจที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ

นอกจากเหนือจากการตรากฎหมายหรือข้อบังคับกำหนดขอบเขตแห่งอำนาจของศาลปกครองแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณไม่ให้ก้าวล่วงเข้ามาวินิจฉัยการกระทำในทางการเมืองแล้ว ในส่วนของการควบคุมตรวจสอบการกระทำในทางปกครอง ศาลปกครองแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณจะต้องใช้อำนาจตุลาการด้วยความยับยั้งชั่งใจ ไม่ก้าวล่วงเข้าไปวินิจฉัยในประเด็นปัญหาเรื่อง “ความคุ้มค่า” ของการกระทำทางปกครองซึ่งอยู่ในเขตแดนของดุลพินิจของฝ่ายปกครองโดยแท้ โดยเฉพาะในประเด็นปัญหาเรื่องความคุ้มค่าในการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน เนื่องจากเป็นเรื่องในทางเศรษฐศาสตร์ ที่ไม่สามารถใช้กฎหมายเป็น “มาตร” ชีวัด วินิจฉัยชี้ขาดได้เหมือนอย่างในประเด็นปัญหาความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง<sup>40</sup> ศาลปกครองควรจำกัดอำนาจของตนเองในการวินิจฉัยชี้ขาดในกรณีที่มีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ที่กำหนดให้ฝ่ายปกครองจะต้องดำเนินการใด ๆ ตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือข้อกำหนดอื่นใดเกี่ยวกับการรับ การเบิก การจ่าย การใช้จ่าย การบริหารงบประมาณ และก่อนนี้ผูกพัน การจัดเก็บรายได้ การใช้ประโยชน์ การเก็บรักษาการพัสดุ และการจัดการซึ่งเงินทรัพย์สิน สิทธิประโยชน์ใด ๆ ของฝ่ายปกครอง เช่น การไม่ทำหลักฐานการรับเงินหรือไม่ออกใบเสร็จให้แก่ผู้ชำระเงิน การไม่นำเงินส่งหรือนำเงินเข้าฝากคลัง การไม่มีหลักฐานการจ่ายเงินหรือการทำหลักฐานเท็จ การละเลยไม่ดำเนินการตามแผนงานให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด หรือการละเลยไม่เร่งรัดหรือติดตามทวงคืนเงินยืม เป็นต้น

ในปัจจุบัน “ประชานิยม” เป็นประเด็นสาธารณะที่ได้รับการกล่าวถึงอย่างไม่ขาดสาย ไม่ว่าจะเป็นการบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราววางเงื่อนไขในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่จะต้องมิกลไกป้องกันการดำเนินนโยบายประชานิยมที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายทางการคลัง การดำเนินนโยบายแบบ “ประชารัฐ” เพื่อหลีกเลี่ยงการถูกกล่าวหาว่าเป็น “ประชานิยม” หรือการจัดตั้งศาลปกครองแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณ ซึ่งกำหนดให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

<sup>40</sup> สัมภาษณ์ รองศาสตราจารย์ ดร. วิษณุ วัลญญู, ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด แผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณในศาลปกครองสูงสุด, สัมภาษณ์, สำนักงานศาลปกครอง, 23 กุมภาพันธ์ 2559.

โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีส่วนร่วมในการควบคุมตรวจสอบดังกล่าว<sup>41</sup> เป็นการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการดำเนินนโยบายประชานิยมโดยการสถาปนาอำนาจใหม่ ๆ ขึ้นมาใช้ในการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของรัฐบาลให้อำนาจในการถ่วงดุลการใช้อำนาจของรัฐบาล อย่างไรก็ตาม การสร้างกลไกในการควบคุมตรวจสอบดังกล่าวได้ละเลยต่อหลักการพื้นฐานในทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นหลักนิติรัฐ หลักแบ่งแยกอำนาจ และหลักประชาธิปไตย ถึงแม้จะสามารถควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่อาจนำมาซึ่งปัญหาอื่น ๆ ที่ตามมา ไม่ว่าจะเป็นปัญหาการไม่สามารถบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างปกติ เนื่องจากมีความกังวลว่านโยบายของตนจะไม่ผ่านความเห็นชอบจากองค์กรควบคุมตรวจสอบ หรือปัญหาที่อาจเกิดจากการมีอำนาจเหนือขององค์กรควบคุมตรวจสอบ ทำให้กลไกควบคุมตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างองค์กรของรัฐด้วยกันเองมีปัญหา

เมื่อพิจารณาจากทิศทางการร่างรัฐธรรมนูญ ทำให้เห็นได้ว่า ชนชั้นนำทางการเมืองต้องการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการใช้นโยบายประชานิยม โดยละเลยต่อหลักการพื้นฐานทางการเมือง และเมินเฉยต่อการดำรงอยู่ของรัฐสภา เนื่องจากไม่ไว้วางใจว่ารัฐสภาจะสามารถควบคุมตรวจสอบรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงสถาปนาอำนาจอื่น ๆ ขึ้นมาถ่วงดุลกับอำนาจของรัฐบาล ซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาที่ไม่ถูกต้อง เนื่องจากการดำเนินนโยบายประชานิยมของรัฐบาลมีสถานะเป็น

<sup>41</sup> โปรตตุ ประชามติ, “ศาลปกครองแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2558, <https://www.prachamati.org/tags/ศาลปกครองแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณ>. ที่ได้มีการเปิดประเด็นให้บุคคลทั่วไปลงคะแนนแสดงความคิดเห็นต่อการจัดตั้งศาลปกครองแผนกดังกล่าว ว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย โดยได้อธิบายว่า “ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ กำหนดให้ศาลปกครองจัดตั้ง “แผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณ” ขึ้นมา เพื่อตรวจสอบและยับยั้งการกระทำที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่งบประมาณหรือเงินของแผ่นดิน ซึ่งด้านหนึ่งก็มีเสียงชื่นชมว่าจะทำให้การตรวจสอบทุจริตครอบคลุมมากขึ้น แต่อีกด้านก็มีเสียงวิจารณ์ว่า จะทำให้ฝ่ายตุลาการมีอำนาจเหนือฝ่ายบริหาร และทำให้รัฐบาลทำงานยากลำบากมากขึ้น ทั้งนี้ ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ มาตรา 244 ได้กำหนดให้จัดตั้งแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณขึ้นมา ทั้งในศาลปกครองกลางและศาลปกครองสูงสุด โดยรายละเอียดเกี่ยวกับองค์คณะ อำนาจหน้าที่ การฟ้องคดี และวิธีการพิจารณาคดีให้ระบุไว้ในกฎหมายลูก โดยเบื้องต้นผู้ที่มีสิทธิในการส่งฟ้องคดี จะมีทั้งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และประชาชนทั่วไป นายบรรศักดิ์ อูธรรมโณ ประธานกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ (กมธ. ยกร่างฯ) กล่าวว่า ที่มาของแผนกคดีวินัยการเงินและการงบประมาณในศาลปกครอง เป็นการอุดช่องโหว่ของการดำเนินคดีที่เกี่ยวกับฉ้อราษฎร์บังหลวงงบประมาณแผ่นดิน โดยในขั้นตอนการไต่สวนหากพบว่า มีพฤติกรรมที่ถือว่ามีการทุจริต สามารถสั่งให้ยุติการกระทำได้ หรือหากพบว่า การกระทำนั้นสร้างความเสียหายให้กับเงินหรือทรัพย์สินของแผ่นดิน สามารถสั่งให้บุคคลนั้นคืนเงินหรือทรัพย์สินต่อแผ่นดินได้ อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งแผนกคดีนี้ขึ้นมาในศาลปกครอง ถูกคนบางส่วนมองว่า เป็นไปเพื่อสกัด “นโยบายประชานิยม” หลังจากที่มีการระบุไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา 200 ให้ “เงินกู้” ถือเป็นส่วนหนึ่งของ “เงินแผ่นดิน”



การกระทำในทางรัฐบาลที่รัฐสภาสามารถควบคุมตรวจสอบได้ในทางการเมืองตามหลักการแบ่งแยกอำนาจอยู่แล้ว อีกทั้งยังมีความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยในระดับที่สูง จึงทำให้สามารถควบคุมตรวจสอบได้ทั้งในประเด็นปัญหาความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสมของการกระทำของรัฐบาล อันทำให้สามารถควบคุมตรวจสอบได้ทั้งในกรอบวินัยทางการเงินการคลังทั้งที่เป็นกรอบในทางเศรษฐกิจการเมืองและกรอบในทางกฎหมาย ด้วยเหตุผลดังกล่าว ชนชั้นนำทางการเมืองไทยจึงไม่ควรให้ความสำคัญกับอำนาจอื่น ๆ ในการควบคุมตรวจสอบการดำเนินนโยบายประชานิยมของรัฐบาล อันเป็นการแก้ไขปัญหาที่ไม่ตรงประเด็น ชัดหรือแย้งต่อหลักการปกครองในระบอบเสรีประชาธิปไตย อันเป็นการสร้างปัญหาอื่น ๆ ตามมาในภายหลัง ผู้ร่างรัฐธรรมนูญควรหันกลับมาให้ความสำคัญกับการใช้อำนาจควบคุมตรวจสอบของรัฐสภา แม้จะปฏิเสธไม่ได้ว่า มีบุคคลที่มีความรู้ความสามารถที่จะเข้าใจและแก้ไขปัญหาที่เกิดจากประชานิยมได้ดีกว่าบุคคลอื่น ๆ แต่บุคคลดังกล่าวจะต้องวางบทบาทของตนเองให้ถูกต้อง กล่าวคือ คอยทำหน้าที่ให้ความรู้แก่ประชาชน หลังจากที่ประชาชนทราบข้อมูลจากการแสดงต้นทุนของพรรคการเมืองแล้ว ประชาชนยังสามารถทราบข้อมูลผ่านการวิเคราะห์ของพรรคการเมืองอื่น ๆ นักวิชาการ หรือบุคคลอื่น ๆ ที่มีความรู้ความสามารถเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลสำคัญที่ใช้ในการตัดสินใจ และจะต้องเคารพเจตจำนงของประชาชน ไม่ใช่เข้ามาทำหน้าที่ในการตัดสินใจแทนประชาชน องค์กรตุลาการควรจำกัดอำนาจของตนเองให้อยู่ในขอบเขตที่ไม่ก้าวล่วงเข้าไปวินิจฉัยเรื่องในทางการเมืองหรือเรื่องในทางบริหารราชการแผ่นดินซึ่งเป็นดุลพินิจของฝ่ายปกครองโดยแท้ เคารพต่อหลักแบ่งแยกอำนาจ ปฏิบัติหน้าที่ภายใต้ขอบเขตแห่งอำนาจของตนเองที่ได้รับมาจากรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจะต้องใช้อำนาจคุ้มครองรัฐธรรมนูญไม่ให้ถูกล่วงละเมิดโดยกฎหมายและจะต้องรักษาสถานะความเป็นกลางในทางการเมืองไว้ให้มั่นคง ตุลาการศาลปกครองจะต้องใช้อำนาจควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบโดยเคารพต่อดุลพินิจในทางปกครองของฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นเรื่องในทางบริหารตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ และหากมีการทุจริต ประพฤติไม่ชอบก็ควรปล่อยให้อยู่ในขอบเขตแห่งอำนาจของศาลยุติธรรมหรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แต่หากปราศจากเรื่องทุจริตแล้ว เรื่อง “ความคุ้มค่า” ในการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ควรปล่อยให้เป็นเรื่องของฝ่ายบริหารที่จะต้องรับผิดชอบในทางการเมืองต่อรัฐสภาในฐานะผู้แทนของประชาชนผู้เป็นเจ้าของเงินแผ่นดินที่แท้จริง

การควบคุมตรวจสอบประชานิยมภายใต้กรอบวินัยทางการเงินการคลังสามารถกระทำได้พร้อมกับการเคารพต่อหลักการปกครองในระบอบเสรีประชาธิปไตย เนื่องจากโดยแท้จริงแล้วหลักการพื้นฐานในทางการเมืองและหลักการพื้นฐานในทางการเมืองไม่ใช่หลักการที่ขัดหรือแย้งกันแต่ประการใด เนื่องจากหลักการพื้นฐานทางการเมืองคลั่งมีที่มาจากหลักการพื้นฐานในทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นหลักนิติรัฐ หลักการแบ่งแยกอำนาจ หรือหลักประชาธิปไตย การรักษากรอบวินัยทางการเมืองจึงเป็นการส่งเสริม สนับสนุนต่อหลักการพื้นฐานในทางการเมือง ดังคำกล่าวของจรัส สุวรรณมาลาที่ว่า “รัฐบาลในระบอบ “ประชาธิปไตย” ทุกวันนี้แข่งกันเอาอกเอาใจประชาชนอย่างไม่มีขีดจำกัด. . . เหมือนคุณพ่อที่เลี้ยงลูกแบบมักง่ายด้วยการซื้อหาสิ่งของทุกอย่างให้ลูกเพื่อเอาใจลูก ไม่ใช่เพราะรักลูก แต่เพราะต้องการให้ลูกรักพ่อเสียมากกว่า. . . รัฐบาลแข่งกันเอาใจประชาชนผิดตรงไหน? ไม่ผิด นับเป็นเรื่องที่ดี ที่พรรคการเมืองและนักการเมืองแข่งขันกันทำประโยชน์แก่ประชาชน แต่การแข่งขัน



ดังกล่าวนี้จะเป็นจริง ๆ ก็ต่อเมื่อเป็นการแข่งขันกันภายในกรอบของกฎกติกาประชาธิปไตยทางการคลัง เพราะถ้าไม่มีกฎกติกา การแข่งขันจริง ๆ ก็ไม่อาจเกิดขึ้นได้ กลายเป็นการแข่งขันชิง หลอกหลวง และ กลายเป็นประชาธิปไตยจอมปลอมไปในที่สุด. . .”<sup>42</sup> ดังนั้น หากควบคุมตรวจสอบประชานิยมไม่ให้ ขัดหรือแย้งต่อกรอบวินัยทางการคลังโดยเคารพต่อนิติรัฐ หลักการแบ่งแยกอำนาจ และหลัก ประชาธิปไตยแล้ว การรักษากรอบวินัยทางการคลังย่อมเป็นการส่งเสริมหลักการพื้นฐานทางการเมือง ผู้ร่างรัฐธรรมนูญ และผู้ได้รับมอบอำนาจจากรัฐธรรมนูญทั้งหลาย ควรแก้ไข ปัญหาให้ตรงจุด หากเห็นว่ารัฐสภาไม่มีประสิทธิภาพในการควบคุมตรวจสอบเนื่องจากไม่สามารถ ควบคุมตรวจสอบเครื่องมือทางการคลังประเภทรายรับได้ ก็ควรแก้ไขรัฐธรรมนูญและกฎหมายให้ อำนาจดังกล่าวแก่รัฐสภา หรือหากเห็นว่าสมาชิกรัฐสภาไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนเองในการ ควบคุมตรวจสอบการกระทำของรัฐบาลได้อย่างอิสระเนื่องจากถูกรอบงำจากพรรคการเมือง ก็ให้แก้ไขปัญหาดังกล่าวให้ถูกต้องตรงประเด็น ไม่ว่าจะเป็นการสนับสนุนการดำเนินงานต่าง ๆ ของสมาชิกรัฐสภา หรือปกป้องคุ้มครองสมาชิกรัฐสภามีให้ถูกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมจากพรรค การเมือง มิใช่ละเลยต่ออำนาจของรัฐสภาในฐานะผู้แทนของประชาชนเหมือนอย่างเช่นในปัจจุบัน หากสามารถแก้ไขปัญหาคือข้อบกพร่องต่าง ๆ ของรัฐสภา ทำให้รัฐสภาสามารถควบคุมตรวจสอบ นโยบายและการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นอิสระแล้ว ย่อมทำให้ “ประชานิยม” ถูกควบคุมตรวจสอบได้อย่างมีประสิทธิภาพ และชอบด้วยหลักการปกครองใน ระบอบเสรีประชาธิปไตย

## 2.3 แนวทางแก้ไขปัญหาของการควบคุมตรวจสอบ “ประชานิยม” โดยองค์กรอิสระ

### 2.3.1 การจำกัดอำนาจตนเองของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

#### แห่งชาติ

เมื่อพิจารณากฎหมายที่ให้อำนาจแก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ ทุจริตแห่งชาติ ในส่วนของการใช้อำนาจควบคุมตรวจสอบในทางกฎหมายแล้ว นั้น จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ให้อำนาจแก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติในการไต่สวนชี้มูลความผิดในทางอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อนำคดีขึ้นสู่การ พิจารณาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เฉพาะข้อกล่าวหาที่เกี่ยวกับ การกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือการ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมเท่านั้น<sup>43</sup> อำนาจที่คณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติใช้ในการควบคุมตรวจสอบจึงเป็นอำนาจที่จำกัดอยู่ภายใต้ขอบเขตที่ กฎหมายกำหนด มิใช่อำนาจทั่วไปที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะ

<sup>42</sup> จรัส สุวรรณมาลา, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1*, น.3.

<sup>43</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 1037/2558.

สามารถพิจารณาได้สวนขี้นมได้ในทุกกรณี ในเรื่องความคุ้มค่าในการดำเนินนโยบายสาธารณะของรัฐบาลเป็นเรื่องในทางการเมือง นโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาลย่อมส่งผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้าง มีทั้งคนที่ได้รับประโยชน์จากโครงการของรัฐบาล และคนที่เสียผลประโยชน์จากโครงการเดียวกัน นโยบายของรัฐบาลถึงแม้ว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะพิจารณาแล้ว เห็นว่าเป็นการกระทำที่อาจส่งผลกระทบต่อความเสี่ยงหรือภาระในทางการคลังอย่างมหาศาล เป็นการบิดเบือน แทรกแซงกลไกตลาด ทำให้ประเทศชาติประสบภาวะขาดทุนจากการดำเนินนโยบายทางพาณิชย์ แต่หากรัฐบาลดำเนินโครงการภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจแล้ว ก็ย่อมไม่อาจถือได้ว่าเป็นการกระทำที่ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ การกระทำที่ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือการกระทำที่ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมแต่ประการใด ถึงแม้จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศชาติเป็นจำนวนมากก็ตาม ก็เป็นเรื่องที่รัฐบาลจะต้องรับผิดชอบในทางการเมือง ในการควบคุมตรวจสอบในทางกฎหมาย คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะต้องจำกัดอำนาจของตนเองภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจ พิจารณาได้สวนเฉพาะแต่การกระทำที่เข้าข่ายเป็นความผิดในทางอาญฐานกระทำการโดยทุจริตต่อหน้าที่ การกระทำที่ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมเท่านั้น ไม่ควรพิจารณาได้สวนพาดพิงไปถึงเรื่องในทางนโยบายทางรัฐบาล

อย่างไรก็ตาม หากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้อำนาจควบคุมตรวจสอบในทางกฎหมายก้าวล่วงเข้าไปควบคุมตรวจสอบเรื่องในทางการเมืองของรัฐบาลเหมือนอย่างในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาได้สวนมูลความผิดคดีอาญาในโครงการรับจำนำข้าวในสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร แล้ว องค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐตามกฎหมายจะต้องทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการกระทำของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อให้การพิจารณาควบคุมตรวจสอบในทางกฎหมายเป็นไปอย่างถูกต้อง เป็นธรรม สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของการปกครองในระบอบเสรีประชาธิปไตย และสร้างความยับยั้งชั่งใจในการใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในกรณีนี้ย่อมได้แก่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ที่จะต้องพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรม นำสำนวนการได้สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมาใช้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อหลักการปกครองในระบอบเสรีประชาธิปไตย ไม่นำข้อเท็จจริงที่ว่ารัฐบาลได้กระทำการบิดเบือนหรือแทรกแซงกลไกตลาดทำให้ประเทศชาติได้รับความเสียหายมาเป็นฐานในการวินิจฉัยคดีว่าการกระทำดังกล่าวมีลักษณะเป็นการกระทำที่ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ การกระทำที่ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือการกระทำที่ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมซึ่งจะต้องรับผิดชอบในทางอาญา และปล่อยให้เป็นเรื่องในทางการเมืองที่จะต้องเคารพต่อการตัดสินใจและความรับผิดชอบของประชาชน ดังปรากฏจากตัวอย่างของการปฏิเสธอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติโดยศาลปกครองสูงสุด ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 1037/2558 ที่ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกโดยอาศัยสำนวนการได้สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 1037/2558 ข้อเท็จจริงในคดีปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้ลงชื่อตรวจเรื่องเสนอผู้บังคับบัญชาโดยที่ไม่ได้ออกตรวจสอบพื้นที่จริง เพียงแต่สอบถามอำเภอและหน่วยศิลปากร ทำให้มีการออกโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากที่ดินที่ขออนุญาตเป็นที่ลุ่มน้ำท่วมถึงตามธรรมชาติ ไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะขออนุญาตที่ดินได้ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจึงได้ทำการไต่สวนและมีมติชี้มูลว่ากรณีตามปัญหามีมูลความผิดทางวินัย ฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง ฐานรายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง และฐานเป็นผู้ประพฤดิชั่วอย่างร้ายแรง ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 82 วรรคสาม มาตรา 85 วรรคสอง มาตรา 90 วรรคสอง และมาตรา 98 วรรคสอง<sup>44</sup> ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีมติให้ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ตามฐานความผิดที่

<sup>44</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535

มาตรา 82 บัญญัติว่า “ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและเที่ยงธรรม

ห้ามมิให้อาศัยหรือยอมให้ผู้อื่นอาศัยอำนาจหน้าที่ราชการของตนไม่ว่าจะโดยทางตรงทางอ้อมหาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น

การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการและเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง”

มาตรา 85 บัญญัติว่า “ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี และนโยบายของรัฐบาลโดยไม่ให้เสียหายแก่ราชการ

การปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง”

มาตรา 90 บัญญัติว่า “ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องไม่รายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา การรายงานโดยปกปิดข้อความซึ่งควรต้องแจ้ง ถือว่าเป็นการรายงานเท็จด้วย

การรายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง”

มาตรา 98 บัญญัติว่า “ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องรักษาชื่อเสียงของตน และรักษาเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนมิให้เสื่อมเสีย โดยไม่กระทำการใด ๆ อันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤดิชั่ว

การกระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุก หรือโทษที่หนักกว่าจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก หรือให้รับโทษที่หนักกว่าจำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ หรือกระทำการอื่นใดอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤดิชั่วอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง”

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ข้อกล่าวหาที่อยู่ในอำนาจไต่สวนและพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หมายถึงเฉพาะข้อกล่าวหาที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมเท่านั้น และโดยที่ประมวลกฎหมายอาญาได้บัญญัติถึงองค์ประกอบและโทษเกี่ยวกับความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการไว้ใน ภาค 2 ลักษณะ 2 หมวด 2 มาตรา 147 ถึงมาตรา 166 และได้บัญญัติถึงองค์ประกอบและโทษเกี่ยวกับความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมไว้ใน ลักษณะ 3 หมวด 2 มาตรา 200 ถึงมาตรา 205 ดังนั้น ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการและความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม จึงเป็นมูลความผิดทางอาญา ส่วนความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ ถือเป็นมูลความผิดทางวินัย นอกจากสามกรณีดังกล่าวแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริง คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงมีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลความผิดทางวินัยผู้ฟ้องคดีเฉพาะความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ไม่มีอำนาจในการไต่สวนความผิดทางวินัยฐานอื่น ได้แก่ ฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง ฐานรายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง และฐานเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลความผิดทางวินัยผู้ฟ้องคดีในความผิดฐานดังกล่าว การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลความผิดทางวินัยผู้ฟ้องคดีในความผิดฐานอื่น จึงเป็นการกระทำที่ไม่มีอำนาจตามกฎหมาย คำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การวินิจฉัยชี้ขาดคดีดังกล่าวโดยศาลปกครองสูงสุดจึงเป็นการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และเป็นการปฏิเสธการกระทำที่อยู่นอกขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

### 2.3.2 การกำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินสามารถควบคุมตรวจสอบการกระทำของข้าราชการการเมืองที่มีสถานะเป็นการกระทำทางปกครอง

ข้าราชการการเมืองที่กระทำการโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ ย่อมมีลักษณะเป็นการกระทำทางปกครอง เช่น การอนุมัติให้มีการทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้างในวงเงินที่สูง การก่อกวนผู้ก่อกวนงบประมาณ หรือการกระทำอื่นใด ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความเสียหายหรือสร้างภาระทางการคลังของประเทศ จึงต้องตกอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบภายใต้กรอบวินัยทางงบประมาณและการคลัง เพื่อให้การควบคุมตรวจสอบการเงินการคลังเป็นไปอย่างรอบด้านและมีประสิทธิภาพ ส่วนข้าราชการการเมืองที่มีได้มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการเงิน การคลัง การงบประมาณ หรือใช้อำนาจในทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญย่อมไม่อยู่ในบังคับของวินัยทางงบประมาณและการคลัง ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว จะต้องกำหนดให้วินัยทางงบประมาณและการคลังครอบคลุมถึงการกระทำในทางปกครองของข้าราชการการเมือง ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 ควรแก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามของคำว่า “เจ้าหน้าที่” ให้ครอบคลุมถึงการกระทำในทางปกครองของข้าราชการการเมือง โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจ หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่นของหน่วยรับตรวจ แต่ไม่รวมถึงข้าราชการการเมืองที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ มิใช่บัญญัติยกเว้นความรับผิดของข้าราชการการเมืองไว้ในทุกกรณีดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เพื่อให้ข้าราชการการเมืองที่มี

อำนาจหน้าที่ในการบริหารการเงินและการคลังของหน่วยรับตรวจ หรือใช้อำนาจหน้าที่สั่งการให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจดำเนินการใด ๆ ตกอยู่ภายใต้วินัยงบประมาณและการคลังของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน แต่ไม่ครอบคลุมถึงการกระทำในทางรัฐบาลซึ่งเป็นเรื่องในทางนโยบายที่ข้าราชการการเมืองต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาและประชาชนโดยตรงในทางการเมืองตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ<sup>45</sup> ซึ่งจะทำให้การใช้จ่ายเงินแผ่นดินเป็นไปตามวัตถุประสงค์และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ทำให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ควรยกระดับระเบียบดังกล่าว ให้มีสถานะเป็นพระราชบัญญัติ โดยการรับรองไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 เนื่องจากกรอบวินัยทางงบประมาณและการคลังมีบทลงโทษเป็นการกำหนดโทษปรับทางปกครอง เป็นการใช้อำนาจที่กระทบต่อสิทธิของประชาชน หลักเกณฑ์ที่จะนำมาใช้บังคับกับประชาชนจึงต้องได้รับความยินยอมจากประชาชนผ่านทาง การพิจารณาอนุมัติกฎหมายของรัฐสภาในฐานะผู้แทนประชาชน

---

<sup>45</sup> โปรดดูการกำหนดขอบเขตของกฎหมายในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ประกอบ

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

มาตรา 4 บัญญัติว่า “พระราชบัญญัตินี้มิให้ใช้บังคับแก่

- (1) รัฐสภาและคณะรัฐมนตรี
- (2) องค์การที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ
- (3) การพิจารณาของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีในงานทางนโยบายโดยตรง. . .”



## รายการอ้างอิง

### หนังสือ

- เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม. การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย. พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547.
- ไกรยุทธ อีรตยาคินันท์. หลักการงบประมาณแผ่นดิน. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2528.
- จรัส สุวรรณมาลา. ประชาธิปไตยทางการคลังไทย (Thailand's Fiscal Democracy). กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. กฎหมายมหาชน ความเป็นมา ทฤษฎี และหลักการที่สำคัญ. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2553.
- ชาญวิทย์ เกษตรศิริ. กาลานุกรมสยามประเทศไทย 2485-2554. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : โพสต์พับลิชชิ่ง, 2554.
- ณัฐพงษ์ ทองภักดี และ นพวรรณ ปุสสะรังสี. แนวทางการกำหนดนโยบายสาธารณะเพื่อความพอเพียง. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557.
- ธำรงค์ศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์. ปรีดี พนมยงค์ และรัฐมนตรีอีสาน + 1. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544.
- นงลักษณ์ สุทธิวัฒน์พันธ์. การงบประมาณ หลักทฤษฎีและแนววิเคราะห์เชิงปฏิบัติ. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สุภาพใจ, 2544.
- นิพัทธ์ สระฉันทพงษ์. รวมคำแถลงนโยบายของรัฐบาลตั้งแต่คณะแรกจนถึงคณะปัจจุบัน, สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. กรุงเทพมหานคร : ฝ่ายบริการค้นคว้า หอสมุดรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540.
- บวรศักดิ์ อวรรณโณ. กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538.
- \_\_\_\_\_ . คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.
- ประชุม โฉมฉาย. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับหลักกฎหมายการคลังและการเงิน. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2552.
- ประสิน โสภณบุญ. วิธีและวงจรงบประมาณแผ่นดินเปรียบเทียบ (ระหว่างประเทศไทย อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา). พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์เวอร์สเทิลดี, 2527.
- ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์. รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี (2475 - 2519). พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด ช. ชุมชุมช่าง, 2517.
- ปรีชา สุวรรณทัต. วิชาธรรมศาสตร์ว่าด้วยการคลัง. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2557.

- มานิต จุมปา. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายสหรัฐอเมริกา. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน, 2553.
- เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. ประชานิยม – นักบุญหรือคนบาป ?. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : สกว กิจการพิมพ์, 2546.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ นิติราษฎร์, 2554.
- \_\_\_\_\_ . คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน, 2557.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2540.
- วิทยากร เชียงกุล. อธิบายศัพท์ใหม่เพื่อเข้าใจโลกยุคใหม่. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : สายธาร, 2547.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. คำอธิบายกฎหมายการคลัง. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ นิติธรรม, 2541.
- สมยศ เชื้อไทย. หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น. พิมพ์ครั้งที่ 10. กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน, 2557.
- สถณี อาชวานันทกุล. เศรษฐกิจทางเลือก : ว่าด้วยเศรษฐกิจความสุข เศรษฐกิจอิสลาม และนโยบาย ประชานิยม. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : โอเพ่นบुकส์, 2553.
- ไสว บุญมา. ประชานิยม : หายนะจากอาร์เจนตินาถึงไทย?. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์เนชั่นบุ๊คส์, 2546.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพ ฯ : โรงพิมพ์ 21 เซ็นจูรี่ เลขที่ 1, 3 ซอย 48 ถ.จรัลสนิทวงศ์แขวงบาง ยี่ขัน เขตบางพลัด.
- อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป. กฎหมายการคลัง. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา , 2557.
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. ทักษิณา – ประชานิยม. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มติชน, 2549.
- เอื้ออารีย์ อั้งจะนิล. หลักกฎหมายการคลัง. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน, 2558.

## วิทยานิพนธ์

- จักราวดี อนุโยธา. “แนวทางในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดิน : ศึกษากรณีการอนุมัติงบประมาณรายรับและรายจ่าย.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544.
- ชวลิต ศรีโถมงาม. “ข้อจำกัดทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมงบประมาณแผ่นดินของรัฐสภา.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541.

- ธีรพงษ์ ปิตวัฒน์กุล. “หลักความยินยอมให้จัดเก็บภาษีของประชาชนในรัฐธรรมนูญแห่งอาณาจักรไทย.”  
วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554.
- ธีรพัฒน์ พิเชฐวงศ์. “มาตรการทางกฎหมายเพื่อสร้างความเข้มแข็งในการอนุมัติงบประมาณแผ่นดิน  
ของรัฐสภา.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิตหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัย  
ธรรมศาสตร์, 2557.
- นิพนธ์ โลหกุลวิช. “หลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติเริ่มกำหนดรายจ่ายแผ่นดิน.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตร  
มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539.
- พรระฆมน สิริกุลพัฒนสาร. “ปัญหาเกี่ยวกับการออกกฎหมายลำดับรองในทางภาษีอากร.”  
วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554.
- มนตรี เจริญฉัตรชัย. “การควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณ.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตร  
มหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.

## บทความ

- กระทรวงการคลัง, (2558), “เงินนอกงบประมาณ”.
- เกษียร เตชะพีระ. “ป๊อปปูลิสต์คือใคร.” มติชน (27 มกราคม พ.ศ. 2544) : น.6.
- จรรูวรรณ เมณฑกา. “ความเป็นไปได้ในการจัดตั้งศาลวินัยทางบัญชี งบประมาณการเงินและการ  
คลังของประเทศไทย The Possibility of the establishment of Court for Accounting ,  
Budgeting and Finance in Thailand.” วารสารสถาบันพระปกเกล้า. เล่มที่ 3. ปีที่ 11.  
(กันยายน - ธันวาคม 2556).
- ชัชฎาภรณ์ ประยูรวงษ์. “เงินนอกงบประมาณ.” เอกสารประกอบรายการ ร้อยเรื่องเมืองไทย  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. ออกอากาศ วันที่ 14 มิถุนายน พ.ศ. 2558.
- ณัฐกานต์ วรสง่าศิลป์. “บทเรียนประชานิยมบนเส้นทางกรีซและละตินอเมริกา.” ธนาคารแห่ง  
ประเทศไทย, 2556.
- \_\_\_\_\_. “วิกฤติหนี้สาธารณะในกลุ่มประเทศยูโรนัยต่อการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ.”  
ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2556.
- ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์. “ศาลรัฐธรรมนูญเยอรมันกับหลักการจำกัดอำนาจตนเองของฝ่ายตุลาการ.”  
วารสารนิติศาสตร์. เล่มที่ 1. ปีที่ 43. (2557), น.100 -135.
- นารีลักษณ์ ศิริวรรณ. “การขอเปิดอภิปรายทั่วไป.” ฐานข้อมูลการเมืองการปกครอง, สถาบัน  
พระปกเกล้า.
- นิพัทธ์ สระฉันทพงษ์. “การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน.” ฐานข้อมูลการเมืองการปกครอง,  
สถาบันพระปกเกล้า.
- นิยม รัฐอมฤต. “เงินผันและ SML.” ฐานข้อมูลการเมืองการปกครอง, สถาบันพระปกเกล้า.
- บันลือศักดิ์ ปุสสรังสี, “ปัญหาหนี้สาธารณะกลุ่ม PIIGS อาจจะนำไปสู่วิกฤติการเงินครั้งใหม่,”  
บทความเศรษฐกิจ, สำนักวิจัยธนาคารซีไอเอ็มบีไทยจำกัด (มหาชน).
- บุญตรีก์ โฆษิตานุกุฑ. “กิจกรรมกึ่งการคลังและผลกระทบต่อสถานะทางการคลัง.”

- ภาวีน ศิริประภานุกุล. “ประชารัฐ – ประชานิยม.” เอกสารประกอบการเสวนาการแถลงข่าว Thammasat Economic Focus 06 เรื่อง “นโยบายประชารัฐ ประชานิยม (ความเหมือนหรือความแตกต่าง)”.
- มันทนา เลิศชัยทวี. “บทเรียนจากวิกฤตหนี้สาธารณะของกรีซ”. ฐานเศรษฐกิจ. (27-29 พฤษภาคม 2553).
- วิชิตชัย สายวงศ์ และ ภาณุรัตน์ นราอาสน์. “หน่วยวิเคราะห์งบประมาณของรัฐสภา Parliamentary Budget Office : PBO.” การคลังปริทัศน์, เล่มที่ 4. (มิถุนายน 2557).
- ศศิธร เตียวเจริญโสภา. “งบประมาณแบบสองขา.” การคลังปริทัศน์, เล่มที่ 10. (กรกฎาคม 2558).
- ศาสตรา สุดสวัสดิ์ และภาวีน ศิริประภานุกุล. “บทบาทขององค์กรอิสระทางการคลังต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ The Role of Independent Fiscal Institutions in Economic Growth.” วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์, เล่มที่ 2. ปีที่ 32 (สิงหาคม 2557).
- สิวาพร สุขเอียด. “การจัดตั้งสำนักงบประมาณรัฐสภาของไทย.” เอกสารข่าวสารงานวิจัยและพัฒนา, เล่มที่ 149. ปีที่ 13. (ธันวาคม 2557).

## สื่ออิเล็กทรอนิกส์

- กรุงเทพธุรกิจ. “ด่วน ! ศาลฎีการับฟ้อง “ยิ่งลักษณ์” คดีจำนำข้าวแล้ว.” <http://www.bangkokbiznews.com/news/detail/639853>, 19 มีนาคม 2558.
- ข่าวสด. “วีรพัฒน์ ปรียวงศ์ มอง จ.ม. ยิ่งลักษณ์ถึงบิกตู ไม่ใช่มาจากคน ๆ เดียว.” [www.khaosod.co.th/view\\_newsonline.php?newsid=1444664063](http://www.khaosod.co.th/view_newsonline.php?newsid=1444664063), 12 ตุลาคม 2558.
- คมชัดลึก. “‘ประยุทธ์’ ย้ำจุดยืนรัฐบาลฟ้องแพ่งแน่อำนาจจำนำข้าว.” [www.komchadluek.net/detail/20150828/212439.html](http://www.komchadluek.net/detail/20150828/212439.html), 23 ตุลาคม 2558.
- \_\_\_\_\_. “‘วิษณุ’ ยันแจกเงินไร่ละพันไม่ใช่ประชานิยม.” [www.komchadluek.net/detail/20141003/193381.html](http://www.komchadluek.net/detail/20141003/193381.html), 16 เมษายน 2558.
- เครือข่ายกฎหมายมหาชนไทย. “การกระทำทางรัฐบาล.” [www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1235](http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1235), 20 พฤศจิกายน 2558.
- \_\_\_\_\_. “ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. . . . ชัดรัฐธรรมนูญหรือไม่.” <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1883>, 16 ตุลาคม 2558.
- โครงการเพื่อจัดตั้งสำนักงานงบประมาณประจำรัฐสภา. “เกี่ยวกับ thaipbo.” <http://thaipbo.org/about-thai-pbo/>, 28 ตุลาคม 2558.
- เฉลิมชัย วสินนท์. “งบประมาณแบบชาเดียว กับ งบประมาณครบถ้วน.” [www.naewna.com/politic/columnist/16126](http://www.naewna.com/politic/columnist/16126), 18 ตุลาคม 2558.
- \_\_\_\_\_. “งบประมาณสองขา – งบประมาณชาเดียว.” <http://www.naewna.com/politic/columnist/16023>, 9 ตุลาคม 2558.
- ณัฐพล วงษ์กระสันต์. “กรีซ : กรณีศึกษาวิกฤตหนี้สินและภาวะประชานิยมที่กระทบต่อนิเวศวิทยามนุษย์.” [popularity49.blogspot.com/2011/12/blog-post\\_22.html](http://popularity49.blogspot.com/2011/12/blog-post_22.html), 16 เมษายน 2558.
- เดลินิวส์. “ควรกำหนดเพดานหนี้ที่แน่นอนเพื่อรักษาวินัยทางการคลังหรือไม่.” <http://www.dailynews.co.th/Content/Article/222423/ควรกำหนดเพดานหนี้ที่แน่นอนเพื่อรักษาวินัยทางการคลังหรือไม่>, 16 เมษายน 2558.
- \_\_\_\_\_. “‘บิกตู’ แจงผลงาน คสช. ย้ำไม่ใช่ประชานิยม.” [www.dailynews.co.th/politics/246591](http://www.dailynews.co.th/politics/246591), 17 กันยายน 2558.
- \_\_\_\_\_. “ไม่ใช่ประชานิยม . . . นะจ๊ะ.” [www.dailynews.co.th/article/277303](http://www.dailynews.co.th/article/277303), 17 กันยายน 2558.
- ไทยพับลิก้า. “คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ กรณีเงินกู้ 2 ล้านล้านบาท ปิดประตูออก พ.ร.บ. ระดมทุนทำอภิมหาโปรเจกต์.” [thaipublica.org/2014/04/mega-projects-constitutional-court/](http://thaipublica.org/2014/04/mega-projects-constitutional-court/), 18 ตุลาคม 2558.
- \_\_\_\_\_. “ผู้เชี่ยวชาญการเงินการคลังเสนอปฏิรูป “เงินนอกงบประมาณ” ต้องผ่านสภา-ทำบัญชีมาตรฐาน-ปรับระบบตรวจสอบ สกัดประชานิยมแบบไม่รับผิดชอบ.” [thaipublica.org/2014/02/tdri-thailand-reform-3/](http://thaipublica.org/2014/02/tdri-thailand-reform-3/), 22 ตุลาคม 2558.



- \_\_\_\_\_ . “ปลัดคลัง” แกลงปิดบัญชีจำนำข้าว 15 โครงการ ขาดทุน 6.82 แสนล้าน เฉพาะรัฐบาลยิ่งลักษณ์ 4 โครงการ กว่า 5 แสนล้าน.” [thaipublica.org/2014/11/the-rice-mortgage-scheme-damage/](http://thaipublica.org/2014/11/the-rice-mortgage-scheme-damage/), 16 เมษายน 2558.
- \_\_\_\_\_ . “‘ประยุทธ์’ ปฏิบัติหน้าที่นายกรัฐมนตรีวันแรก อนุมัติงบประมาณกว่า 1 แสนล้านบาท แก้ปัญหาทางพารา สร้างบ้านคนจน จ่ายเงินอุดหนุนท้องถิ่น พื้นฟูมาบตาพุด แก้ปัญหาขยะ ปลดหนี้นอกระบบ.” [thaipublica.org/2014/08/prayuth-chan-ocha-6/](http://thaipublica.org/2014/08/prayuth-chan-ocha-6/), 20 เมษายน 2558.
- \_\_\_\_\_ . “ทีดีอาร์ไอเสนอปฏิรูปการคลังด้วย “Thai PBO” ขณะที่ “อัมมาร” แนะนำปฏิรูประบบภาษี ภาพเป็น “ซีซ่า” ฝ่ายบริหาร.” [thaipublica.org/2014/04/tdri-thai-pbo](http://thaipublica.org/2014/04/tdri-thai-pbo), 28 ตุลาคม 2558.
- \_\_\_\_\_ . “นโยบายการคลังกับการเติบโตในระยะยาว.” <http://thaipublica.org/2013/11/fiscal-policy-long-term-growth/>. 16 เมษายน 2558.
- ไทยพีบีเอส, “รีแบรนด์ “ประชานิยม” ใช้ “ประชารัฐ” คุมเงินกองทุนหมู่บ้าน-ตำบล 5 ล้าน,” [m.news.thaipbs.or.th/content/รีแบรนด์-“ประชานิยม”-ขงตั้งกระดับชาติ-ใช้ประชารัฐคุมเงินกองทุนหมู่บ้าน-ตำบล-5-ล้าน](http://m.news.thaipbs.or.th/content/รีแบรนด์-“ประชานิยม”-ขงตั้งกระดับชาติ-ใช้ประชารัฐคุมเงินกองทุนหมู่บ้าน-ตำบล-5-ล้าน), 14 ตุลาคม 2558.
- \_\_\_\_\_ . “พ.ร.บ.เงินกู้ 2 ล้านล้าน ไม่นับเป็นเงินแผ่นดิน . . . ได้จริงหรือ?” [www.thairath.co.th/content/355735](http://www.thairath.co.th/content/355735), 16 ตุลาคม 2558.
- \_\_\_\_\_ . “‘ประยุทธ์’ ยืนยันไม่โปรยประชานิยม เหตุไม่ต้องการคะแนนเสียง.” [www.thairath.co.th/content/531206](http://www.thairath.co.th/content/531206), 10 ตุลาคม 2558.
- \_\_\_\_\_ . “ประชานิยมต้นตอหายนะกรีซ.” [www.thairath.co.th/content/206585](http://www.thairath.co.th/content/206585), 9 มิถุนายน 2558.
- \_\_\_\_\_ . “‘ประชานิยม’ ภาระ หรือยกระดับคุณภาพชีวิต.” <http://www.thairath.co.th/content/391603>, 17 กันยายน 2558.
- \_\_\_\_\_ . “อวสานของ “ประชานิยม”.” <http://www.thairath.co.th/content/469770>, 26 สิงหาคม 2558.
- \_\_\_\_\_ . “แจ่งไม่ใส่คำปรารภ วิชาญชี้ รธน.เสร็จถึงเขียน ‘บวรศักดิ์’ ขอโหล ‘วันชัย’ (แนะ “สมคิด” เพิ่มกำลังซื้อรากหญ้า).” [www.thairath.co.th/content/520820](http://www.thairath.co.th/content/520820), 26 สิงหาคม 2558.
- \_\_\_\_\_ . “‘มาร์ค’ เตือน ‘สมคิด’ อัดสินซื้อรากหญ้า ระวังหนี้ครัวเรือนสูง.” [www.thairath.co.th/content/520656](http://www.thairath.co.th/content/520656), 26 สิงหาคม 2558.
- \_\_\_\_\_ . “อคติกับประชานิยม.” <http://www.thairath.co.th/content/510214>, 16 กรกฎาคม 2558.
- \_\_\_\_\_ . “แค่ไหนคือประชานิยม?” [www.thairath.co.th/content/510186](http://www.thairath.co.th/content/510186), 16 กรกฎาคม 2558.
- \_\_\_\_\_ . “ปลดกับตัดความคิด “ประชานิยม” อุ่มชวานา-เกษตรกรก่อนเสียหายยับเยินกว่านี้.” [www.thairath.co.th/content/515620](http://www.thairath.co.th/content/515620), 26 สิงหาคม 2558.
- \_\_\_\_\_ . “ศาล รธน.ไม่รับคดีร้องเลิกจำนำข้าว.” [www.thairath.co.th/content/newspaper/297691](http://www.thairath.co.th/content/newspaper/297691), 16 เมษายน พ.ศ. 2558.

- แนวหน้า. “งบประมาณแบบขาเดียว กับ งบประมาณครบถ้วน.” [www.naewna.com/politic/columnist/16126](http://www.naewna.com/politic/columnist/16126), 18 ตุลาคม พ.ศ. 2558.
- ประชาไท. “มติ สนช. ถอดถอน ยิ่งลักษณ์' ตัดสิทธิ์ 5 ปี 'นิคม-สมศักดิ์' รอด.” <http://www.prachatai.com/journal/2015/01/57545>, 14 เมษายน พ.ศ. 2558.
- \_\_\_\_\_. “ศาลปกครองเปิดแผนคดีวินัยการคลังและการงบประมาณ ซ้ำเพิ่มประสิทธิภาพปราบทุจริต.” [www.prachatai.com/journal/2015/12/62723](http://www.prachatai.com/journal/2015/12/62723), 6 ธันวาคม พ.ศ. 2558.
- \_\_\_\_\_. “เมื่อ 4 เสือวิเคราะห์ประชานิยมไทย นิธิ-อัมมาร-เกษียร-สมเกียรติ.” [www.prachatai.com/journal/2013/05/46972](http://www.prachatai.com/journal/2013/05/46972), 17 มิถุนายน พ.ศ. 2558.
- \_\_\_\_\_. “คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ชี้ร่าง พ.ร.บ. กู้เงิน 2 ล้านล้านบาท รธน..” [www.prachatai.com/journal/2013/07/47515](http://www.prachatai.com/journal/2013/07/47515), 16 ตุลาคม พ.ศ. 2558.
- ประชาธิปไตย. “ผลงาน 2 ปี รัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ.” <http://www.democrat.or.th/th/policies/progress-report/2-year-Government-of-Abhisit/>, 10 มิถุนายน พ.ศ. 2558.
- ปรีชา สุวรรณทัต. “จากคำนำของพลเรือตรี ถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ ในหนังสือ “ห้วงอันยื้อ รัฐบุรุษผู้ตายอย่างหมากกลางถนน” ที่ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ควรนำมาทบทวนในนโยบายประชานิยมต่างๆ.” <http://www.naewna.com/politic/columnist/11948>, 25 มีนาคม 2559.
- \_\_\_\_\_. “จากหนึ่งร้อยปีของระบบงบประมาณรายจ่ายแบบครบถ้วน มาสู่งบประมาณแบบขาเดียว.” <http://www.naewna.com/politic/columnist/14525>, 9 ตุลาคม พ.ศ. 2558.
- \_\_\_\_\_. ““ห้วงอันยื้อ รัฐบุรุษผู้ตายอย่างหมากกลางถนน” ผู้เสนอโครงการนโยบายประชานิยมของจีน ที่ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ควรจะศึกษาเป็นเยี่ยงอย่าง.” <http://www.naewna.com/politic/columnist/12061>, 25 มีนาคม 2559.
- ผู้จัดการ. “ประชานิยม ประชาภิวัฒน์: ผลกระทบต่อความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจและฐานะทางการคลัง.” <http://www2.manager.co.th/Travel/ViewNews.aspx?NewsID=954000012042>, 25 พฤษภาคม 2558.
- \_\_\_\_\_. “เงินผัน กับ เงิน SML.” [www.manager.co.th/Daily/ViewNews.aspx?NewsID=9470000028026](http://www.manager.co.th/Daily/ViewNews.aspx?NewsID=9470000028026), 16 ตุลาคม พ.ศ. 2558.
- \_\_\_\_\_. “รำลึก ทักษิณโณมิกส์และระบอบทักษิณ ตอนที่ (7) ประชานิยมของทักษิณ.” <http://www.manager.co.th/Daily/ViewNews.aspx?NewsID=9530000111501>, 16 เมษายน พ.ศ. 2558.
- \_\_\_\_\_. “ไฟเขียวเติมเงิน 1.3 แสนล้าน กระตุ้น ศก. ระยะสั้น - “สมคิด” ลั่นไม่ใช่ประชานิยม-ไม่ได้ยืมเงินใครรับอีก 3 เดือนเติมอีก.” [www.manager.co.th/Politics/ViewNews.aspx?NewsID=9580000099199](http://www.manager.co.th/Politics/ViewNews.aspx?NewsID=9580000099199), 10 กันยายน 2558.
- \_\_\_\_\_. ““อิสระ” วอนนายกฯ อย่ามองนโยบายประชานิยม-การเมืองเลวร้าย.” [www.manager.co.th/Home/ViewNews.aspx?NewsID=9570000105300](http://www.manager.co.th/Home/ViewNews.aspx?NewsID=9570000105300), วันที่ 26 สิงหาคม พ.ศ. 2558.

- โพสทูเดย์. “ผาสูกซ์ระบบภาษีเงินได้เอาเปรียบ “มนุษย์เงินเดือน”.” [www.posttoday.com/ social /general/389846](http://www.posttoday.com/social/general/389846), 13 ตุลาคม พ.ศ. 2558.
- วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์. “ความเหลื่อมล้ำ ภาค 2.” [http://thaipublica. org/ 2014/07/tdri-inequality-2/](http://thaipublica.org/2014/07/tdri-inequality-2/), 16 เมษายน พ.ศ. 2558
- มติชน. “ด่วน ! อัยการสูงสุด มีความเห็น “สั่งฟ้อง” ยิ่งลักษณ์ คดีจำนำข้าว.” [http://www.matichon.co.th/news\\_ detail.php?newsid=1 421979772](http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1421979772), 31 มีนาคม พ.ศ. 2558.
- \_\_\_\_\_. “เปิดพิมพ์เขียว ศาลคดีวินัยการคลังฯ ศาลปราบฉ้อราษฎร์ทั้งใจ.” [http://www.matichon.co.th /news\\_ detail.php?newsid=14231 32757](http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1423132757), 18 ตุลาคม พ.ศ. 2558.
- สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. “เกี่ยวกับรัฐสภา อำนาจหน้าที่ของรัฐสภา ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน.” [www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament\\_ parcy/ewt\\_ news. ph p?nid=1 0833&filena me=index](http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_news.php?nid=10833&filename=index), 11 ธันวาคม พ.ศ. 2558.
- สถาบันปรีดี พนมยงค์. “การอภิวัฒน์ 24 มิถุนายน 2475 ถึงรัฐประหาร 8 พฤศจิกายน 2490.” [www.pridiinstitute.com/autopage/show\\_ page.php?h=12&s\\_ id=11&d\\_ id=2](http://www.pridiinstitute.com/autopage/show_page.php?h=12&s_id=11&d_id=2), 13 ตุลาคม พ.ศ. 2558.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. “ทีดีอาร์ไอแนะรื้อกม.การเงินการคลังประเทศ-เสนอจัดตั้ง Thai PBO.” [tdri.or.th/priority-research/fiscal-policy-reform-thaipbo/](http://tdri.or.th/priority-research/fiscal-policy-reform-thaipbo/), 28 ตุลาคม พ.ศ. 2558.
- \_\_\_\_\_. “บทบาทการวิเคราะห์งบประมาณของรัฐสภา (1).” [tdri.or.th/tdri-insight/kt02/](http://tdri.or.th/tdri-insight/kt02/), 28 ตุลาคม พ.ศ. 2558.
- \_\_\_\_\_. “บทบาทการวิเคราะห์งบประมาณของรัฐสภา (2).” [tdri.or.th/tdri-insight/kt03/](http://tdri.or.th/tdri-insight/kt03/), 28 ตุลาคม พ.ศ. 2558.
- \_\_\_\_\_. “เสวนาสาธารณะ: ปฏิรูประบบการคลังด้วย Thai PBO.” [tdri.or.th/multimedia/fiscal-policy-reform-thaipbo/](http://tdri.or.th/multimedia/fiscal-policy-reform-thaipbo/), 28 ตุลาคม พ.ศ. 2558.
- \_\_\_\_\_. “เราจะอยู่กับประชานิยมกันอย่างไร ไม่ให้วิฤติ.” <http://tdri.or.th/tdri-insight/how-to-live-with-populism/>, 16 เมษายน พ.ศ. 2558,
- \_\_\_\_\_. “เสริมแกร่งระเบียบวิธีงบประมาณไทย ลดคอร์รัปชัน สกัดประชานิยม, 10 มิถุนายน พ.ศ. 2558.” [tdri.or.th/tdri-insight/budget-procedure/](http://tdri.or.th/tdri-insight/budget-procedure/), 20 ตุลาคม พ.ศ. 2558.
- \_\_\_\_\_. “เสริมแกร่งระเบียบวิธีงบประมาณไทย ลดคอร์รัปชัน สกัดประชานิยม.” [tdri.or.th/tdri-insight/budget-procedure/](http://tdri.or.th/tdri-insight/budget-procedure/), 20 ตุลาคม พ.ศ. 2558.
- ไสว บุญมา. “ทหารกับประชานิยม.” [http://www.bangkokbiznews.com/mobile/view/blog /591369](http://www.bangkokbiznews.com/mobile/view/blog/591369), 26 สิงหาคม พ.ศ. 2558.

สำนักข่าวอิศรา. “ปรีชา สุวรรณทัต” ซี พ.ร.บ.กู้เงิน 2 ล้านล้าน อาจขัด รธน.”  
<http://www.isranews.org/isranews-article/item/20205-2-trillion-sp-1876378738.html>, 18 ตุลาคม พ.ศ. 2558.

\_\_\_\_\_ . “รอมว.พาณิชย์ ไม่เปิดข้อมูลจำนำข้าวยุค”ยิ่งลักษณ์” ให้แข่งบปีอาร์ 4 ปี 130 ล้าน.” [www.isranews.org/isranews-news/item/37076-corrice\\_37076.html](http://www.isranews.org/isranews-news/item/37076-corrice_37076.html), 23 ตุลาคม พ.ศ. 2558.

\_\_\_\_\_ . “รุมสับ พรบ.กู้เงิน 2 ล้านล้าน ซี ”ตรวจสอบยาก-ทำลายวินัยการคลัง”.”  
[www.isranews.org/isranews-news/item/27218-court-2billion.html](http://www.isranews.org/isranews-news/item/27218-court-2billion.html), 18 ตุลาคม พ.ศ. 2558.

อนุสรณ์ ธรรมใจ. “การปฏิรูประบบงบประมาณ (2).” <http://www.bangkokbiznews.com/mobile/view/blog/512491>, 4 ตุลาคม 2558.

MTS GOLD, “พรรค Syriza ชนะการเลือกตั้งในกรีซ,” [http://www.mtsgold.co.th/th/research/detail.php?ID=463&SECTION\\_ID=3](http://www.mtsgold.co.th/th/research/detail.php?ID=463&SECTION_ID=3), สืบค้นเมื่อวันที่ 16 เมษายน 2558.

Siamintelligence. “แนวทางการลดความเหลื่อมล้ำและการสร้างโอกาส จากมุมมอง TDRI..”  
<http://www.siamintelligence.com/tdri-equity-opportunity/>, 16 เมษายน 2558.

\_\_\_\_\_ . “ประเด็นที่น่าสนใจจากคำแถลงนโยบายของรัฐบาลยิ่งลักษณ์.” <http://www.siamintelligence.com/yingluck-policy-address/>, 16 เมษายน พ.ศ. 2558.

## เอกสารอื่น

กรรมาธิการบัณฑิตกเจตนาธรรมณ์รัฐธรรมนุญและการจัดทำจดหมายเหตุการณ์ยก่างรัฐธรรมนุญ ใน คณะกรรมาธิการยก่างรัฐธรรมนุญ เล่ม 2.

กลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิง สำนักกรรมาธิการ 1 ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมาธิการยก่าง รัฐธรรมนุญ ด้านจัดทำเจตนาธรรมณ์, ตารางสรุปเจตนาธรรมณ์รายมาตราของร่างรัฐธรรมนุญ แห่งราชอาณาจักรไทย คณะอนุ.

กิตตินันต์ พิศสุวรรณ. “รายงานการศึกษา : วิฤติเศรษฐกิจยุโรป.” เอกสารอ่านนอกเวลา เศรษฐศาสตร์มหภาค คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบุรี.

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 559/2496.

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนุญที่ 11/2552, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 126 ตอนที่ 77 ก ลงวันที่ 12 ตุลาคม 2552 น. 19.

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนุญที่ 3-4/2557 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 131 ตอนที่ 53 ก ลงวันที่ 16 กรกฎาคม 2557 น. 29 – 30.

แถลงการณ์ของนักวิชาการด้านกฎหมายการคลังมหาชน เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจ กระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. . . .

ชนกาล วิถีเจริญ. “Hermando De Soto : The Mystery of Capital,” สรุปประเด็นสำคัญจากหนังสือเล่มใหม่ที่น่าสนใจ สำนักนโยบายและแผนงบประมาณ สำนักงบประมาณ.

นรพัชร์ อัครวัลลภ. “การวิเคราะห์ความยั่งยืนทางการคลังของไทย.” โครงการงานวิจัยของข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูง (High Performance and Potential System : HiPPS) ของสำนักงานเศรษฐกิจการคลังประจำปีงบประมาณ 2556.

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 888/2552 เรื่อง การใช้จ่ายเงินตามแผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง.

ประกาศคณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา เรื่อง การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของส่วนราชการในสังกัดสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2556 ลงวันที่ 21 มีนาคม 2556.

ประกาศคณะกรรมการค่าจ้าง เรื่อง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (ฉบับที่ 7).

ปัทมา เขียววิศิษฐ์สกุล. “การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคภายใต้บริบทกฎหมายการเงินการคลังใหม่ : กรณีศึกษาช่วงวัฏจักรเศรษฐกิจขาลงและภาวะวิกฤตเศรษฐกิจของไทย.” วิทยาลัยยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม.

พลภัทร ดีสวัสดิ์มงคล. “รายงานผลการศึกษาและติดตามสถานการณ์ “วิกฤติเศรษฐกิจสหภาพยุโรป”.” 19 พฤษภาคม 2553.

พัลลภ ศักดิ์โสภณกุล. ที่ปรึกษาสำนักงบประมาณ. สัมภาษณ์. สำนักงบประมาณ. 10 กุมภาพันธ์ 2559.

รายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 1-2551 (วิสามัญ).

รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 8-2557.

รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 14 ลงวันที่ 7 มีนาคม 2550.

รายงานผลการปฏิบัติงานของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2550.

รายงานผลการปฏิบัติงานของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2551.

เรื่องเสร็จที่ 291/2557 ประกอบกับร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. . . . ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้ว เรื่องเสร็จที่ 292/2557.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์ และคณาจารย์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, แกลงการณ คณาจารย์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2551 ความเห็นต่อคำสั่งศาลปกครองกลางคดีหมายเลขดำที่ 984/2551 รับคำฟ้องกรณีแกลงการณร่วมระหว่างรัฐบาลไทยและรัฐบาลกัมพูชา เรื่อง การขอขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลก และกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา.

วันวิภา สุขสวัสดิ์ และอานันท์ เกียรติสารพิภพ. “ความเป็นมาและขั้นตอนการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. . . .” กลุ่มงานบริหารวิชาการ 2 สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.



วิชญ์ วรวิญญู. ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด แผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณในศาลปกครองสูงสุด. สัมภาษณ์. สำนักงานศาลปกครอง. 23 กุมภาพันธ์ 2559.

วีระพงษ์ ประภา. “ประชานิยม: ช่วยประชา หรือสร้างภาระ?.” งานวิจัยเบื้องหลังรายการ “เถียงให้รู้เรื่อง” (ช่อง Thai PBS) ไทย.

ศาสตรา สุตสวาท และคณะ. “ประชานิยม หนี้สาธารณะ และความรับผิดชอบทางการคลัง (Populism, Public Debt and Fiscal Responsibilities).”. เอกสารประกอบคำบรรยาย.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. “แนวทางการแก้ปัญหาความยากจน : เสรีนิยม ประชาชนนิยม หรือรัฐสวัสดิการ.” รายงานที่ตีอาร์ไอ. ฉบับที่ 73 สิงหาคม 2552.

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. “โครงการศึกษาวิจัย เพื่อพัฒนากฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับงบประมาณ,” (โครงการศึกษาวิจัยเสนอต่อสำนักงานงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี, 2548.

\_\_\_\_\_ . การศึกษากฎหมายเกี่ยวกับมาตรฐานกลางทางการเงินการคลังและการงบประมาณ.

สมชัย จิตสุชน. “พัฒนาการนโยบายการคลังหลังวิกฤติเศรษฐกิจปี 2540.” เอกสารวิชาการเสนอในงานสัมมนาวิชาการประจำปี 2549 มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย เรื่องสู่หนึ่งทศวรรษหลังวิกฤติเศรษฐกิจ : ได้เรียนรู้และปรับปรุงอะไรบ้าง?

สุปรียา แก้วละเอียด. “การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของภาษีโดยองค์กรตุลาการในประเทศไทย.” โครงการวิจัยเสนอต่อคณะกรรมการส่งเสริมงานวิจัย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา วันอังคารที่ 23 สิงหาคม 2554, กลุ่มงานพัฒนาทรัพยากรสารสนเทศ สำนักวิชาการ.

\_\_\_\_\_ . “เอกสารประกอบรายการ ร้อยเรื่องเมืองไทย.” ออกอากาศวันที่ 1 มีนาคม 2558

\_\_\_\_\_ . “รัฐสภาไทย.”, กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ม.ป.ป..

\_\_\_\_\_ . “ระบบงานรัฐสภา.”, กรุงเทพมหานคร : สำนักการพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

\_\_\_\_\_ . “สภาพปฏิรูปแห่งชาติ วาระปฏิรูปที่ 4 : การปฏิรูประบบงบประมาณและการคลังท้องถิ่น : สถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภา.” 2558.

\_\_\_\_\_ . “สาระสังเขป ประเด็นการปฏิรูปประเทศไทยด้านนโยบายประชานิยมที่จะส่งผลต่อหนี้สาธารณะและการเพิ่มบทบาทนิติต่อความรับผิดชอบในโครงการประชานิยม.”

\_\_\_\_\_ .สรุปผลการประชุมคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 14 วันพฤหัสบดีที่ 4 ธันวาคม พ.ศ. 2557.

- .สรุปผลการประชุมคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 95 วันอังคารที่ 2 ธันวาคม พ.ศ. 2557.
- สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. “รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัย เรื่อง การศึกษาวินัยทางการคลัง ของประเทศไทย (อดีตสู่ปัจจุบัน) และแนวทางในการเสริมสร้างวินัยทางการคลังตามหลักสากล.”
- หนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค 1004/4294 ลงวันที่ 15 มีนาคม 2556 เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. . . . .
- หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0201/15104 เรื่องการดำเนินโครงการประกันราคาผลิตผล ลงวันที่ 7 กันยายน 2552.
- หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0726/ล. 1601 ลงวันที่ 7 ตุลาคม 2554 เรื่อง มาตรการภาษีเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ.
- หนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค 0619/อ 1394 เรื่อง การคืนเงินสำหรับรถยนต์คันแรก ลงวันที่ 6 กันยายน 2554.
- หนังสือกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ด่วนที่สุด ที่ กษ 2215/2958 เรื่อง โครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2554/55 ลงวันที่ 4 ตุลาคม 2554.
- หนังสือกระทรวงพาณิชย์ ด่วนที่สุด ที่ พณ 0409/2393 เรื่อง แนวทางดำเนินโครงการประกันราคาข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ปี 2552/53 ลงวันที่ 13 กรกฎาคม 2552.
- หนังสือกระทรวงพาณิชย์ ด่วนที่สุด ที่ พณ 0409/1669 เรื่อง แนวทางใหม่ในการรักษาเสถียรภาพราคามันสำปะหลังปี 2552/2553 ลงวันที่ 19 พฤษภาคม 2552.
- หนังสือกระทรวงพาณิชย์ ด่วนที่สุด ที่ พณ 0409/3505 เรื่อง การดำเนินโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวนาปี ปีการผลิต 2552/53 ลงวันที่ 21 กันยายน 2552.
- หนังสือกระทรวงพาณิชย์ ด่วนที่สุด ที่ พณ 0414/2952 เรื่อง โครงการรับจำนำข้าวเปลือก ปีการผลิต 2555/2556 และการขอขยายปริมาณและกรอบการใช้เงินโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปรัง ปี 2555 ลงวันที่ 4 กันยายน 2555.
- หนังสือกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ที่ พม 5103/553 เรื่อง ขอความเห็นชอบโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย และคนจนในเมือง ลงวันที่ 10 มกราคม 2546.
- หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท 0893.3/3/5215 เรื่อง ของบประมาณเพิ่มเติมตามโครงการสนับสนุนการจัดการศึกษาโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย 15 ปี ลงวันที่ 20 พฤษภาคม 2552.
- หนังสือกระทรวงแรงงาน ด่วนที่สุด รง 0637/446 ลงวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2552 เรื่อง การปฏิบัติงานตามโครงการช่วยเหลือค่าครองชีพประชาชนและบุคลากรภาครัฐ.
- หนังสือกระทรวงแรงงาน ที่ รง 0209.3/5730 เรื่อง การกำหนดอัตราค่าแรงขั้นต่ำ ปี 2556 ลงวันที่ 11 ตุลาคม 2555.
- หนังสือกระทรวงแรงงาน ด่วนที่สุด รง 0637/446 ลงวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2552 เรื่อง การปฏิบัติงานตามโครงการช่วยเหลือค่าครองชีพประชาชนและบุคลากรภาครัฐ.

- หนังสือกระทรวงสาธารณสุข ที่ สธ 0234/01/1754 เรื่อง (ร่าง) พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. . . . ลงวันที่ 11 พฤษภาคม 2544.
- หนังสือกระทรวงศึกษาธิการ ด่วนที่สุด ที่ ศธ 0211.4/849 เรื่อง ขออนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 โครงการสนับสนุนการจัดการศึกษาโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย 15 ปี ลงวันที่ 1 มีนาคม 2554.
- หนังสือกระทรวงศึกษาธิการ ด่วนที่สุดที่ ศธ 0208/531 เรื่อง ขออนุมัติหลักการและงบประมาณในการดำเนินโครงการจัดเตรียมการเรียนการสอนโดยใช้คอมพิวเตอร์พกพา ลงวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2555.
- หนังสือกระทรวงศึกษาธิการ ด่วนที่สุด ที่ ศธ 0208/932 เรื่อง การดำเนินโครงการจัดการเรียนการสอนโดยใช้คอมพิวเตอร์พกพา ลงวันที่ 16 มีนาคม 2555.
- หนังสือคณะกรรมการข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ กระทรวงพาณิชย์ ด่วนที่สุด ที่ พณ 0409/2835 เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการโครงการประกันราคาข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ปี 2552/53 ลงวันที่ 10 สิงหาคม 2552.
- หนังสือคณะกรรมการนโยบายมันสำปะหลัง กระทรวงพาณิชย์ ด่วนที่สุด ที่ พณ 0409/2834 เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการดำเนินการโครงการประกันราคามันสำปะหลัง ปี 2552/45.
- หนังสือที่ 27/2556 (ว 11) ลงวันที่ 29 มีนาคม 2556 เรื่อง การจัดตั้งสำนักงบประมาณของรัฐบาล.
- หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1008.1/720 เรื่อง การปรับปรุงค่าตอบแทนข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ลงวันที่ 30 ธันวาคม 2554.
- หนังสือสำนักงบประมาณ ด่วนที่สุด ที่ นร 0717/370 ลงวันที่ 30 กันยายน 2557.
- หนังสือสำนักงบประมาณ ด่วนที่สุด ที่ นร 0711/320 ลงวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2558.
- หนังสือสำนักงบประมาณ ด่วนที่สุด ที่ นร 0716/808 ลงวันที่ 31 สิงหาคม 2558.
- หนังสือสำนักงบประมาณ ด่วนที่สุด ที่ นร 0709/441 ลงวันที่ 30 มีนาคม 2558.
- หนังสือสำนักงานรองนายกรัฐมนตรี (นายสุรพงษ์ สืบวงศ์ลี) ด่วนที่สุด ที่ นร 0411/ลร.2/3 เรื่อง 6 มาตราการ 6 เดือน ฝ่าวิฤติเพื่อคนไทยทุกคน ลงวันที่ 15 กรกฎาคม 2551.
- หนังสือสำนักงานรองนายกรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0114/ลร2/11754 ลงวันที่ 4 มิถุนายน 2544 เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. . . . .
- หนังสือสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา กระทู้ถามด่วนที่ 059 เรื่อง ผลกระทบจากนโยบายรับจำนำข้าวของรัฐบาล ลงวันที่ 23 เมษายน 2555.
- หนังสือสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เรื่อง ขอเสนอญัตติเพื่อเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภา ให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่มีการลงมติ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 161 กรณีการรับจำนำข้าวทุกเมล็ดงบประมาณ 4.05 แสนล้านบาท ลงวันที่ 8 ตุลาคม 2555.
- หนังสือสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เรื่อง ขอเสนอญัตติให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญติดตามการใช้จ่ายงบประมาณตามโครงการลงทุนภายใต้ แผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง 2555 ลงวันที่ 18 พฤศจิกายน 2552.

หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0505/31766 เรื่อง การกำหนดอัตราค่าแรง  
ขั้นต่ำ ปี 2556 ลงวันที่ 22 พฤศจิกายน 2555.

หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0505/2629 เรื่อง การปรับปรุงค่าตอบแทน  
ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ลงวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2555.

หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0506/14643 ลงวันที่ 3 ตุลาคม 2557 เรื่อง  
มาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจในระยะ 3 เดือนแรก.

หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0204/5520 ลงวันที่ 12 มิถุนายน 2544 เรื่อง  
ร่างพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. . . .

หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0506/9521 เรื่อง แนวทางใหม่ในการรักษา  
เสถียรภาพราคามันสำปะหลังปี 2552/2553 ลงวันที่ 4 มิถุนายน 2552.

หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0505/7601 ลงวันที่ 21 มีนาคม 2556 เรื่อง  
ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้าน  
คมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. . . .

หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0506/12167 เรื่อง แนวทางดำเนินโครงการ  
ประกันราคาข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ปี 2552/53 ลงวันที่ 15 กรกฎาคม 2552.

หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0506/27287 เรื่อง การดำเนินโครงการ  
ประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวนาปี ปีการผลิต 2552/53 ลงวันที่ 24 กันยายน 2552

หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0506/17375 เรื่อง การดำเนินโครงการ  
ประกันรายได้เกษตรกร (การดำเนินโครงการประกันราคาผลิตผล) ลงวันที่ 25 กันยายน  
2552.

หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0503/22107 ลงวันที่ 17 ตุลาคม 2554 เรื่อง  
มาตรการภาษีเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ.

หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0204/8376 เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติ  
หลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. . . . ลงวันที่ 17 สิงหาคม 2544.

หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0205/ว(ล)2919 เรื่อง การจัดจำหน่ายสินค้า  
ของโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ ลงวันที่ 7 มีนาคม 2545.

หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0504/883 เรื่อง ขอความเห็นชอบโครงการ  
พัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย และคนจนในเมือง ลงวันที่ 22 มกราคม 2546.

หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0503/3725 ลงวันที่ 5 มีนาคม 2552 เรื่อง  
ร่างระเบียบสำนักงบประมาณสังคม ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการจ่ายเงินอุดหนุนทั่วไป  
โครงการช่วยเหลือค่าครองชีพประชาชนและบุคลากรภาครัฐในส่วนของผู้ประกันตน พ.ศ.  
2552.

หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0506/19468 เรื่อง การคืนเงินสำหรับรถยนต์  
คันแรก ลงวันที่ 19 กันยายน 2554.

หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0506/21331 เรื่อง โครงการรับจำนำ  
ข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2554/2555 ลงวันที่ 6 ตุลาคม 2554.

หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0506/25807 เรื่อง โครงการรับจำนำข้าวเปลือก ปีการผลิต 2555/2556 และการขอขยายปริมาณและกรอบการใช้เงินโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปรัง ปี 2555 ลงวันที่ 24 กันยายน 2555.

อรพิน ผลสุวรรณีย์ สบายรูป. “วินัยทางงบประมาณและการคลัง.” (โครงการวิจัยทางวิชาการ นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545).

\_\_\_\_\_. “หลักกฎหมายทั่วไปทางภาษีอากร : หลักความยินยอม.” รวมบทความงานวิชาการประจำปี พ.ศ. 2550 ครั้งที่ 3 คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552.





## Books

Jan Jagers and StefaanWalgrave, Populism as political communication style An empirical study of political parties' discourse in Belgium.

Michael J. Sandel, Justice What's the Right Thing to Do?, First edition (2009)NEW YORK : Farrar, Straus and Giroux.

Omar H. Ali, In the Lion's Mouth: Black Populism in the New South, 1886-1900 (Jackson: University Press of Mississippi, 2010).

## Electronic Medias

Andrew Kohut. "Are Americans ready for Obama's 'middle class' populism?." <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2015/02/19/are-americans-ready-for-obamas-middle-class-populism/>, Arilp 15, 2515.

Cambridge Dictionary. "Populism." <http://dictionary.cambridge.org/dictionary/british/populism>, Arilp 15, 2515.

Jacqueline Hénard. "Right Wing Populism as class struggle." <http://www.eurozine.com/articles/2003-05-15-henard-en.html>, Arilp 15, 2515.

Marina Prentoulis and LASSE THOMASSE. "The winds are changing: a new left populism for Europe." <https://www.opendemocracy.net/can-europe-make-it/marina-prentoulis-lasse-thomassen/winds-are-changing-new-left-populism-for-europe>, Arilp 17, 2515.

Opendemocracy. "Podemos and the HDP?." <https://www.opendemocracy.net/can-europe-make-it/omer-tekdemir/is-socialist-eu-possible-via-leftwing-populist-parties-such-as-syri>, Arilp 17, 2515.

Opendemocracy. "Populist snapshots: Austrian Freedom Party (FPÖ) in the European Parliament." <https://www.opendemocracy.net/can-europe-make-it/marley-morris-and-colleagues/populist-snapshots-austria>, Arilp 16, 2515.

SP. "Brief history of the SP." <http://international.sp.nl/history>, Arilp 16, 2515.

Shawn Donnan. "Indonesia to pay fuel subsidies to poorest, Financial Time." <http://www.ft.com/cms/s/0/a93a470e-23ae-11da-b56b-00000e2511c8.html#axzz3Wt1S06OD>, Arilp 26, 2515.

Stephen Stromberg. "Jon Stewart and Republicans' lazy populism on Obamacare." <http://www.washingtonpost.com/blogs/post-partisan/wp/2013/10/08/jon-stewart-and-republicans-lazy-populism-on-obamacare/>, Arilp 16, 2515.

- Syriza.gr. "Biography." [http://www.syriza.gr/page/the-president.html#](http://www.syriza.gr/page/the-president.html#.VSI0d9ysXcg). VSI0d9ysXcg, Arilp 16, 2515.
- Takis S. Pappas and Paris Aslanidis. "Greek Populism: A Political Drama in Five Acts." [https://www.academia.edu/8017170/Greek\\_Populism\\_A\\_Political\\_Drama\\_in\\_Five\\_Acts](https://www.academia.edu/8017170/Greek_Populism_A_Political_Drama_in_Five_Acts) ,” Arilp 16, 2515.
- Theguardian. "The Guardian view of Europe’s populists: left or right, they are united by a worrying xenophobia." [http://www.theguardian.com/com US American History, mentisfree/2015/feb/01/guardian-view-europe-populists-left-right-united-worrying-xenophobia](http://www.theguardian.com/com-US-American-History,mentisfree/2015/feb/01/guardian-view-europe-populists-left-right-united-worrying-xenophobia), Arilp 16, 2515.
- The Phrase Finder. "The meaning and origin of the expression : Power corrupts; absolute power corrupts absolutely." <http://www.phrases.org.uk/meanings/absolute-power-corrupts-absolutely.html>., Arilp 16, 2515.
- US American History. "Black Populism." <http://www.american-historama.org/1881-1913-maturation-era/black-populism.htm>, Arilp 16, 2515.

### Other Materials

- Kevin Featherstone. "The Greek Sovereign Debt Crisis and EMU: A Failing State in a Skewed Regime." *JCMS* 2011 Volume 49. Number 2.
- KOBORI, Masahiro. "Populism as Rhetorical Politics in Britain and Japan: 'Devil take the hindmost'."
- Marley Morris. Andreas MÖlzer, Franz Obermayr, Ulrike Lunacek, and Lena KolarskaBobińska, Omer Tekdemir, "Is a socialist EU possible via left - wing populist parties such as Syriza."
- Richard Kelly. "The Parliament Acts." Parliament & Constitution Centre, House of commons library, (24 February 2014).

ภาคผนวก



## ภาคผนวก ก

บทสัมภาษณ์ รองศาสตราจารย์ ดร. วิษณุ วรรณฤณ ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด  
แผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณในศาลปกครองสูงสุด ประกอบการศึกษาวิทยานิพนธ์  
ในหัวข้อ ปัญหาการควบคุมตรวจสอบ “ประชานิยม” ในประเทศไทย

สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2559

1. กว่าหนึ่งทศวรรษที่ผ่านมา รัฐบาลมีการนำนโยบาย “ประชานิยม” มาใช้อย่างกว้างขวาง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มาตรา 37 (7) จึงได้กำหนดให้คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรที่มีกลไกที่มีประสิทธิภาพในการปรับโครงสร้างและขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจและสังคมเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมอย่างยั่งยืน และป้องกันการบริหารราชการแผ่นดินที่มุ่งสร้างค่านิยมทางการเมืองที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศและประชาชนในระยะยาว ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พ.ศ. . . . (ฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติเพื่อลงมติ) มาตรา 229 ประกอบมาตรา 195 จึงได้กำหนดให้มีศาลปกครองแผนกคดีวินัยการคลังและงบประมาณมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาว่าการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ขัดต่อกรอบวินัยทางการคลังและงบประมาณอันอาจนำมาซึ่งความเสียหายต่อรัฐหรือไม่ ท่านคิดว่าสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดจากประชานิยมได้หรือไม่ อย่างไร

ก่อนอื่นต้องอธิบายถึงความหมาย คำจำกัดความ ขอบเขต ของ “ประชานิยม” ให้ชัดเจนเสียก่อน เนื่องจากในปัจจุบันคำว่า “ประชานิยม” มีหลายความหมาย มีการสื่อความหมายที่แตกต่างกัน หากไม่นิยามความหมายให้ชัดเจนแล้วอาจนำมาซึ่งความเข้าใจที่ไม่ตรงกันได้ การให้นิยามเป็นความหมายอย่างกว้างคือความหมายในทางรัฐศาสตร์ คือ นโยบายที่ให้ความสำคัญกับประชาชน และในความหมายอย่างแคบในทางเศรษฐศาสตร์โดย World Bank คือ นโยบายที่มุ่งหวังผลประโยชน์ทางการเมืองโดยไม่คำนึงถึงความเสี่ยงและภาระทางการคลังของผู้สัมภาษณ์ ก็ยังนิยามได้ยาก ตัวอย่างเช่น โครงการรับจำนำข้าวถ้าทำตามกรอบวินัยทางการคลัง มีการดำเนินการตามนโยบายที่หาเสียงกับประชาชน สามารถขายข้าวที่รับจำนำได้ตามแผนที่วางไว้ แบบนี้ก็ถือว่าไม่เป็นประชานิยมใช่หรือไม่

จริง ๆ แล้ว การปกครองในระบอบประชาธิปไตย ก็คือปกครองโดยประชาชน นโยบายใด ๆ ที่นักการเมืองผู้สมัครรับเลือกตั้งหาเสียงไว้กับประชาชนก็เป็นประชานิยมทั้งหมด แม้คำว่าประชานิยมในความหมายของ World Bank เองก็มีความหมายที่แตกต่างกันตามความหมายของกรอบวินัยการคลังที่มี 2 ความหมาย ได้แก่

1) ความหมายในทางเศรษฐศาสตร์ ซึ่งเป็นความหมายที่มีมาอย่างยาวนาน เช่น การก่อกองไม่เกินสัดส่วนใดต่อรายได้ประชาชาติ ความหมายในแง่นี้จะไม่มีสภาพบังคับ หรือถ้าจะมีก็เป็นสภาพบังคับในทางการเมือง

2) ความหมายในทางกฎหมาย ภายหลังจากมีกรอบวินัยการคลังในทางเศรษฐศาสตร์ ก็มีการพัฒนานำเอาความหมายดังกล่าวมาเป็นกรอบในทางกฎหมาย คือ กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่กำหนดไว้

รัฐธรรมนูญ หรือ กฎหมายฉบับต่าง ๆ เช่น กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยการคลัง หรือกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจ่ายเงิน การจัดเก็บเงิน การเรียกให้ชำระเงิน ซึ่งแต่เดิม กฎเกณฑ์เหล่านี้ไม่มีสภาพบังคับเหมือนอย่างในปัจจุบัน ที่มีสภาพบังคับเป็นลงโทษปรับในทางปกครอง

มีความพยายามทำให้กรอบในทางเศรษฐศาสตร์มีผลในทางกฎหมายในการยกร่างรัฐธรรมนูญเมื่อปี พ.ศ. 2557 โดยให้ศาลปกครองทำหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบวินัยทางการคลัง ตัวอย่างเช่น หากรัฐบาลดำเนินโครงการรถไฟฟ้าความเร็วสูง และเงินกู้ที่นำมาใช้ในการดำเนินโครงการสูงเกินสัดส่วนที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายกำหนด จะถือว่าผิดวินัยทางการคลัง ศาลปกครองมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาด เพิกถอน ยกเลิก ตรวจสอบ และสั่งให้รัฐบาลรับผิดชอบในการดำเนินโครงการดังกล่าวได้

โครงการรถไฟความเร็วสูงในสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ศาลรัฐธรรมนูญได้รับเอาความคิดของ ดร.พิสิฐ ลี้อาธรรม ที่ได้บรรยายไว้และกำลังรณรงค์ให้ร่างเป็นกฎหมายอันเป็นการปฏิรูประบบการคลังของประเทศ มาวินิจฉัยชี้ขาด ดังปรากฏในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 3 - 4/2557 ที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. . . . มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 169 เนื่องจากไม่ได้ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับวิธีการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคลัง ต่างจากประเทศอื่น ๆ ที่ไม่มีบทบัญญัติจำกัดอำนาจของฝ่ายบริหารในการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ในลักษณะเดียวกับมาตรา 169

กรอบวินัยทางการคลังจะต้องจำแนกกรอบวินัยในทางเศรษฐศาสตร์และกรอบวินัยในทางกฎหมายออกจากกัน เมื่อครั้งที่สำนักงานศาลปกครองเชิญผู้ทรงคุณวุฒิทางการคลังมาบรรยายกฎหมายวินัยการคลังและงบประมาณ ผมได้ถามอาจารย์พิสิฐ ว่ากรอบวินัยทางการคลังในความหมายของอาจารย์พิสิฐมีความหมายว่าอย่างไร อาจารย์ได้บอกผมว่ากรอบวินัยทางการคลังในทางเศรษฐศาสตร์นั้น ณ ขณะนี้ ยังไม่มีสภาพบังคับในทางกฎหมาย แต่มีความต้องการที่จะให้กรอบวินัยทางการคลังให้มีข้อความคิด (concept) ในทางกฎหมาย เพื่อให้ศาลปกครองสามารถยับยั้ง ระวัง ตรวจสอบ และเรียกร้องให้ฝ่ายบริหารรับผิดชอบได้ ซึ่งในความเห็นผม การให้กำหนดข้อความคิดและให้อำนาจในการควบคุมตรวจสอบตามกรอบในทางเศรษฐศาสตร์แก่ศาลย่อมเท่ากับทำให้ศาลสามารถเข้าไปก้าวท้าวกับเรื่องในทางนโยบายของรัฐบาลได้

อย่างไรก็ตาม การควบคุมตรวจสอบวินัยทางการคลัง มีความจำเป็นที่จะต้องให้องค์กรตุลาการเข้ามามีบทบาทในการควบคุมตรวจสอบในแง่ของกฎหมาย ที่ไม่ใช่เรื่องในทางการเมือง คดีวินัยทางการคลังเป็นคดีปกครอง ในฝรั่งเศสจะถูกควบคุมตรวจสอบโดย Cour de discipline budgétaire et financière ในประเทศไทยถูกควบคุมตรวจสอบโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.) เป็นองค์กรอิสระ จริง ๆ อยากให้ใช้คำว่า “องค์กรที่ไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาล” มากกว่า เนื่องจากมีสถานะในทางกฎหมายเป็นฝ่ายปกครอง การใช้อำนาจตามกฎหมายของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไม่ได้เป็นที่สุดเด็ดขาด จะต้องให้ศาลสามารถเข้ามา



ควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าวได้ อย่างไรก็ตาม คดีประเภทนี้ที่เข้ามาสู่ศาลมีปริมาณที่น้อยมาก เนื่องจากคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง (ควง.) ไม่กล้าใช้อำนาจ ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะคดีดังกล่าวขึ้นตรงต่อประธานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งอาจถูกฟ้องร้องในความผิดฐานใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 157 ได้ ในระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 ที่ได้มีการกำหนดฐานความผิดไว้ 7 หมวด แต่คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง ก็ไม่ค่อยกล้าใช้อำนาจเนื่องจากมีสถานะเป็นเพียงระเบียบ อีกทั้งมีสถานะเป็นเพียงคณะกรรมการภายในสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินที่ไม่มีกฎหมายคุ้มครองป้องกัน มีแต่เพียงความอิสระที่หลุดพ้นจากอำนาจบังคับบัญชาของรัฐบาล แต่ก็ไม่ได้มีหลักประกันความเป็นอิสระเหมือนกับศาล คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงไม่ค่อยได้วินิจฉัยชี้ขาดการกระทำที่ความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังเท่าที่ควร ส่งผลให้มีคดีวินัยทางงบประมาณและการคลังขึ้นสู่ศาลปกครองสูงสุดเพียงแค่ 3 คดี

ร่างรัฐธรรมนูญในปัจจุบันฉบับมีชัย ฤชุพันธ์ ในร่างแรกกำหนดให้การใช้อำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นที่สุด ไม่สามารถนำคดีมาฟ้องร้องต่อศาลปกครองได้ ซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้อง เนื่องจากคดีวินัยทางงบประมาณและการคลังเป็นปัญหาที่อาจเกิดขึ้นได้ทั่วไป ความขัดแย้งในการรับ การใช้จ่ายเงินของหน่วยงานเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นข้าราชการกรมสรรพากร กรมศุลกากร หรือฝ่ายจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐทั้งหลาย ล้วนมีความเสี่ยงที่จะถูกควบคุมตรวจสอบโดยมิชอบ การไม่ให้โอกาสในการนำคดีขึ้นสู่ศาลย่อมเป็นการตัดสิทธิในการได้รับการพิจารณาทบทวนความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ข้าราชการที่อยู่ในข่ายจะไม่ได้รับหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่

ร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ยอมรับให้ศาลปกครองมีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบ โดยเปิดช่องให้ผู้ถูกวินิจฉัยให้รับผิดชอบทางงบประมาณและการคลังสามารถนำคดีมาอุทธรณ์ต่อศาลปกครองได้ แต่ก็ยังมีความเห็นที่ไม่เห็นด้วยกับการใช้สิทธิดังกล่าว เนื่องจากไม่เห็นด้วยที่ร่างรัฐธรรมนูญใช้คำว่า “อุทธรณ์” อันเป็นการสื่อความหมายส่งผลให้การใช้อำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีสถานะเทียบเท่ากับการใช้อำนาจตุลาการศาล คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงมีสถานะเสมือนกับเป็นศาลปกครองชั้นต้น จึงสมควรใช้คำว่า “มีสิทธิฟ้องคดี” ต่อศาลปกครองสูงสุดมากกว่า เพราะสถานะของการกระทำของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีสถานะเป็นเพียงการออกคำสั่งทางปกครองเท่านั้น

คดีวินัยทางงบประมาณและการคลังจะต้องถือเป็นคดีปกครอง จะให้ไปศาลยุติธรรมไม่ได้ แต่ข้อความคิดเรื่องกรอบวินัยทางการคลังประเทศไทยยังไม่ชัดเจน ทั้ง ๆ ที่การตรวจสอบภาครัฐจะแบ่งเป็นการควบคุมตรวจสอบการออกกฎและคำสั่งทางปกครองซึ่งปัจจุบันศาลปกครองทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบ และการควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินที่ปัจจุบันคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบ แต่เป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้อง จริง ๆ แล้ว หลายประเทศในยุโรปจะให้ เป็นหน้าที่ของศาลบัญชีซึ่งเป็นศาลปกครองประเภทหนึ่ง อย่างไรก็ตาม การออกแบบกลไกควบคุมตรวจสอบในประเทศไทยจะให้ เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองทั้งหมดเลยหรือให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทำหน้าที่ก็ได้ แต่ถ้าให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทำหน้าที่ดังกล่าว จะต้องถูกควบคุมตรวจสอบโดยศาลปกครองอีกชั้นหนึ่ง ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คณะกรรมาธิการยกร่าง

มีความเห็นให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน แต่สามารถอุทธรณ์คำสั่งไปที่ศาลปกครองสูงสุดได้

## 2. ในปัจจุบันศาลปกครองมีความพร้อมในการปฏิบัติหน้าที่ควบคุมตรวจสอบวินัย การคลังและการงบประมาณของรัฐบาลหรือไม่ เพียงใด

ในการควบคุมตรวจสอบวินัยทางงบประมาณและการคลังของศาลปกครอง ศาลปกครองมีความพร้อมทั้งในแง่โครงสร้าง คือ ศาลปกครองมีระเบียบวิธีพิจารณาคดีปกครอง ตุลาการมีอำนาจในการไต่สวน ค้นหาข้อเท็จจริง สอดคล้องกับเนื้อหาของคดีวินัยทางงบประมาณและการคลังที่เป็นคดีปกครอง ในแง่บุคลากร ศาลปกครองมีบุคลากรที่มีความรู้ความเข้าใจในการทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบวินัยทางงบประมาณและการคลัง ตุลาการศาลปกครองบางท่านได้มีส่วนช่วยร่างระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 และในการแสวงหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ก็ได้รับโอนพนักงานคดีปกครองของศาลปกครองไปช่วยปฏิบัติหน้าที่ในการค้นหาข้อเท็จจริง เนื่องจากบุคลากรของศาลปกครองส่วนมากแล้ว จะจบการศึกษากฎหมายมหาชน โดยเฉพาะจากประเทศฝรั่งเศส นักศึกษาที่เรียนกฎหมายมหาชนฝรั่งเศสจะต้องเรียนการคลังมหาชนทุกคน การศึกษากฎหมายมหาชนในระดับสูงของประเทศฝรั่งเศส เช่น โรงเรียนการปกครองชั้นสูง Ecole Nationale d' Administration ก็มีทั้งการเรียนภาคทฤษฎี และภาคปฏิบัติ ตอนผมกลับมาจากฝรั่งเศส ได้เคยแพร่เสนอให้ประเทศไทยใช้ระบบงบประมาณประจำปีที่มีทั้งภาครายรับและภาครายจ่าย เพราะของไทยเรามีแต่งบประมาณรายจ่าย ส่วนการกำหนดเป้าในทางภาษีของสรรพากรไม่เคยผ่านรัฐสภาเลย ทั้ง ๆ ที่เป็นเรื่องที่สำคัญมาก รัฐบัญญัติของฝรั่งเศส มีหน้าปกสองสี โดยมีรายรับสีขาว และรายจ่ายเป็นสีฟ้า งบประมาณที่มีทั้งภาครายรับและภาครายจ่ายทำให้รัฐสภาสามารถควบคุมรายรับสาธารณะได้ ทำให้สามารถควบคุมตรวจสอบภาษีไม่ว่าจะเป็นภาษีมูลค่าเพิ่ม หรือ ภาษีนิติบุคคล ของรัฐบาลได้

มีบุคลากรที่สำเร็จการศึกษาทางด้านนี้โดยตรงหลายคน อย่างไรก็ตาม ในการทำงานของศาลปกครองขั้นต้นกลับไม่ค่อยมีบทบาทมากนัก เนื่องจากข้อจำกัดที่ได้กล่าวมาข้างต้น การควบคุมตรวจสอบวินัยทางการคลังโดยองค์กรตุลาการ ได้ถูกกระตุ้นเมื่อไม่นานมานี้ โดยเริ่มต้นจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ให้อำนาจคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบ ศาลปกครองมีบุคลากรที่มีความพร้อม มีการศึกษา การฝึกงาน การอบรม ทำให้ศาลปกครองสามารถควบคุมตรวจสอบวินัยทางงบประมาณและการคลังได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในปัญหาที่ว่า ศาลปกครองมีแต่บุคลากรที่จบการศึกษาทางด้านนิติศาสตร์ ไม่มีบุคลากรที่มาจากสายงานทางเศรษฐศาสตร์ ทำให้ไม่สามารถควบคุมตรวจสอบวินัยทางงบประมาณและการคลังได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น ผมเห็นว่าไม่มีความจำเป็น จริง ๆ แล้ว การควบคุมตรวจสอบวินัยทางงบประมาณและการคลังไม่สามารถทำได้โดยนักเศรษฐศาสตร์ เนื่องจากนักเศรษฐศาสตร์มีความเข้าใจ “กรอบวินัยทางการคลัง” แตกต่างไปจากนักกฎหมาย ประเทศไทยสมัยก่อนได้เดินตามแนวของประเทศฝรั่งเศส มีสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินทำหน้าที่ตรวจสอบบัญชีตามหน่วยงานต่าง ๆ ตรวจสอบเอกสารรับจ่ายเงิน เป็นการควบคุมตรวจสอบในทางบัญชี แต่ไม่ควบคุมตรวจสอบการสั่งจ่าย เริ่มมีการ

ควบคุมตรวจสอบตามการสั่งจ่ายเมื่อปี พ.ศ. 2542 คนที่เสนอเรื่องนี้คืออาจารย์อมร จันทรมบูรณ์ และคุณบุญชู โรจนเสถียร ที่เห็นความสำคัญของการควบคุมตรวจสอบวินัยทางงบประมาณและการคลัง มีการให้ทุนศึกษาวิจัย ในการนำเสนอผลการวิจัยที่โรงแรมเซนทารา มีนักเศรษฐศาสตร์ เช่น อาจารย์รังสรรค์ ณะพรพันธุ์ กล่าวว่าวินัยการคลังของนักกฎหมายแตกต่างจากวินัยการคลังของนักเศรษฐศาสตร์ ดังนั้น นักเศรษฐศาสตร์จะรับผิดชอบในการควบคุมตรวจสอบวินัยทางงบประมาณและการคลังซึ่งเป็นกรอบในทางกฎหมายไม่ได้ โดยเฉพาะสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินที่เต็มไปด้วยนักบัญชี ไม่มีนักกฎหมายโดยเฉพาะนักกฎหมายมหาชน

**3. การกระทำของรัฐบาล โดยหลักแล้วจะถูกควบคุมตรวจสอบในทางการเมือง การกำหนดให้ศาลปกครองสามารถควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จะขัดหรือแย้งต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจหรือไม่ และส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลหรือไม่ อย่างไร**

เรื่องในทางนโยบายเป็นเรื่องในทางการเมืองไม่ควรให้องค์กรตุลาการเข้าไปเกี่ยวข้อง หากยอมรับให้ศาลสามารถควบคุมตรวจสอบได้ ศาลก็จะเสื่อมเอง เพราะเรื่องทางการเมือง เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประชาชน รัฐบาลดำเนินการตอบสนองความต้องการของประชาชนและรับผิดชอบต่อประชาชนด้วยตนเอง ศาลจะเอาสิ่งที่ตนคิดไปตัดสินใจแทนรัฐบาลไม่ได้ และศาลก็ไม่ได้ดำรงอยู่อย่างโดดเดี่ยว แต่มีปฏิสัมพันธ์กับฝ่ายต่าง ๆ ตุลาการเองก็มีความเห็นทางการเมือง เป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง มีโอกาสที่ตุลาการจะวินิจฉัยตัดสินนโยบายทางการเมืองเห็นพ้องไปกับพรรคการเมืองที่ตนขึ้นชอบตามความเห็นทางการเมือง

ปัญหาในการควบคุมตรวจสอบวินัยทางงบประมาณและการคลังของศาลปกครองแผนกวินัยทางงบประมาณและการคลังคือการที่ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช . . . (ฉบับเสนอสถาปนาปฏิรูปเพื่อลงมติ) ได้ให้อำนาจศาลปกครอง ในการพิจารณาวินิจฉัยการกระทำของนักการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อาจทำให้ประเทศได้รับความเสียหาย ตามร่างบทบัญญัติมาตรา 195 ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใด ก่อให้เกิดการใช้จ่ายเงินแผ่นดินอันวิญญูชนพึงเห็นได้ว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ อาจไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนยื่นฟ้องต่อศาลปกครองแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณ และให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการนั้น” มีปัญหาในคำว่า “จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ” คือ เอาความคิดเรื่องประชานิยมมาใช้กับข้อความคิดทางเศรษฐศาสตร์แต่ให้มีสภาพบังคับในทางกฎหมาย ซึ่งเป็นเรื่องที่อันตรายมาก และยังเป็น การควบคุมตรวจสอบก่อนที่จะกระทำด้วย แต่มีแนวโน้มว่าจะเสียหายศาลปกครองก็สามารถที่จะยับยั้งได้แล้ว ทั้ง ๆ ที่นโยบายทุก ๆ นโยบายมีทั้งคนได้และเสียประโยชน์ เป็นเรื่องอันตรายมากต่อสถานะของศาล หลาย ๆ คนก็เห็นว่าอันตรายมาก กรณีที่จะตกอยู่ภายใต้เขตอำนาจศาลปกครอง คือ โครงการจำนำข้าว ทำให้ศาลสามารถเพิกถอนหรือยุติโครงการได้ ทั้ง ๆ ที่ศาลปกครองไม่ได้มีความรับผิดชอบและความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยด้วย

ถึงแม้จะมองว่า โครงการประชานิยมต่าง ๆ ของรัฐบาล ไม่ใช้การกระทำทางรัฐบาล เพราะเป็นการกระทำที่สามารถแยกส่วนออกจากกันได้ ตัวอย่างในกรณีรับจำนำที่อดีตนายกยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ถูกกล่าวหาว่าทำให้รัฐได้รับความเดือดร้อนเสียหายในฐานะที่เป็นประธาน คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติซึ่งมีลักษณะเป็นการกระทำทางปกครอง แต่ศาลปกครองก็ต้องควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย แม้จะเป็นการกระทำในฐานะฝ่ายปกครอง แต่สิ่งที่ใช้เป็นฐานอ้างอิงก็คือกฎหมาย แต่ในกรณีนี้ “มาตร” ที่จะนำมาใช้ในการวัดไม่ใช่กฎหมาย แต่เป็น “นโยบาย” ที่รัฐบาลเสนอต่อประชาชน จึงไม่มีฐานในทางกฎหมายให้ศาลปกครองสามารถควบคุมตรวจสอบได้ หากศาลปกครองจะทำการควบคุมตรวจสอบก็ทำได้แต่เพียงการพิจารณาวินิจฉัยว่าการดำเนินโครงการของรัฐบาลเป็นไปตามที่รัฐบาลได้หาเสียงไว้กับประชาชนหรือไม่ หรือได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่มีกฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือไม่เท่านั้น ศาลปกครองไม่สามารถพิจารณาวินิจฉัยได้ว่าการดำเนินโครงการดังกล่าวสร้างความเสี่ยงหรือความเสียหายทางการคลังหรือไม่ อย่างไร และถึงแม้ว่า พระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) จะให้อำนาจศาลปกครองควบคุมตรวจสอบดุลพินิจของฝ่ายปกครอง ก็เป็นการควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจโดยกฎหมาย กล่าวคือ การควบคุมตรวจสอบว่าการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ได้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่มีเหตุผล หรือ ไม่ได้สัดส่วน ซึ่งจะต้องอ้างอิงกฎหมายเสมอ

อย่างไรก็ดี ในปัจจุบันมีการนำหลักวินัยทางการคลังที่เป็นกรอบในทางเศรษฐกิจ เช่น หลักประสิทธิภาพ หรือ เสถียรภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน การใช้จ่ายเงินแผ่นดิน เข้ามารับรองไว้เป็นหลักในทางกฎหมายและกำหนดให้มีสภาพบังคับในทางกฎหมายกลายเป็นกรอบวินัยทางการคลังที่เป็นกรอบในทางกฎหมายขึ้นมา ตามที่ผู้สัมภาษณ์ทำการศึกษา เป็นเรื่องที่มีความน่าสนใจ ผมเห็นว่าในระยะหลัง ๆ หลักการต่าง ๆ ก็ถูกรับรองเข้ามาเป็นหลักในทางกฎหมายเหมือนกัน เป็นเรื่องที่น่าสนใจที่จะพิจารณาต่อไปว่า ปัจจุบันกฎหมายไทยมีกฎหมายใดบ้างที่มีใช้ถ้อยคำดังกล่าวอันเป็นการรับรองหลักการต่าง ๆ ในทางเศรษฐศาสตร์เข้ามาเป็นหลักในทางกฎหมาย ผมเห็นว่าเป็นเรื่องที่ทำได้ อย่างไรก็ตาม แม้จะเป็นหลักกฎหมาย แต่ศาลที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดตีความกฎหมาย ก็จะต้องมีความยับยั้งชั่งใจ (judicial restraint) ใช้อำนาจที่ตนได้รับมาจากกฎหมายอย่างจำกัดมิให้ก้าวล่วงเข้าไปในเรื่องทางนโยบายของรัฐบาล

4. นอกเหนือจากศาลปกครองแล้ว ผู้ร่างรัฐธรรมนูญยังได้มอบหมายความไว้วางใจให้องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเป็นผู้ทำหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบประชานิยม ได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และ ผู้ตรวจการแผ่นดิน ท่านคิดว่า การให้องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญควบคุมตรวจสอบการกระทำของรัฐบาล สามารถแก้ไขปัญหาได้หรือไม่ การใช้อำนาจดังกล่าวขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ สอดคล้องกับหลักนิติรัฐ – ประชาธิปไตย หรือไม่ อย่างไร

การให้อำนาจแก่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญในการควบคุมตรวจสอบวินัยทางงบประมาณและการคลังซึ่งเป็นกรอบในทางกฎหมายมีเรื่องที่อันตรายมาก เนื่องจากเป็นเรื่องที่คาบ

เกี่ยวกับการกระทำทางรัฐบาลอันเป็นเรื่องทางการเมือง องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเหล่านี้ไม่ได้มีฐานที่มาจากประชาชน แต่กลับมีอำนาจในการขัดขวางเรื่องในทางนโยบายของรัฐบาล หากให้อำนาจในการควบคุมตรวจสอบวินัยทางงบประมาณและการคลังแล้ว ต่อไปนี้ ก็จะไม่มีการใดกล้าริเริ่มดำเนินโครงการใด ๆ เนื่องจากสามารถถูกระงับยับยั้งและเรียกร้องให้ต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้ หากยอมให้เกิดขึ้นเช่นนี้ แนวโน้มที่จะเกิดขึ้นก็คือฝ่ายการเมืองก็จะพยายามหาคนของตัวเองไปไว้ในองค์กรเหล่านี้ องค์กรเหล่านี้ก็จะกลายเป็นตรายางให้ฝ่ายการเมืองไปในที่สุด นอกจากนี้ โดยสภาพขององค์กรอิสระเอง จะต้องมีความอิสระ ในแง่ไม่ได้หมายความว่า จะเป็นอิสระปราศจากการควบคุมตรวจสอบจากหน่วยงานใด ๆ เป็นแค่ความเป็นอิสระจากที่ไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของฝ่ายบริหาร แต่จะต้องถูกควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ และองค์กรอิสระเอง จะต้องเป็นอิสระจากอคติส่วนตัว มิฉะนั้นแล้วจะเกิดปัญหา ในต่างประเทศพอแต่งตั้งองค์กรอิสระแล้วก็มีความเป็นอิสระจากผู้แต่งตั้งเลย ไม่ใช่เรื่องของบุญคุณที่จะต้องทดแทนให้แก้กัน

ในวิทยานิพนธ์ของผู้สัมภาษณ์ใช้คำว่าองค์กรอิสระมีปัญหาจากความไม่ชอบธรรมทางประชาธิปไตย ซึ่งก็มีส่วนถูกแต่ไม่ได้ถูกไปเสียทั้งหมด ปัญหาอีกประการขององค์กรอิสระคือปัญหาที่เกิดจากการไม่ถูกควบคุมตรวจสอบใด ๆ ทั้ง ๆ ที่การกระทำขององค์กรอิสระก็อาจเกิดความผิดพลาดได้ การตัดสินใจขององค์กรอิสระบางครั้งก็เห็นได้ว่าเป็นการวินิจฉัยตัดสินที่ไม่ถูกต้อง การออกความเห็นต่าง ๆ ปัจจุบันไม่มีองค์กรใดเข้ามาควบคุมตรวจสอบว่าเป็นการวินิจฉัยตัดสินที่ผิดพลาดหรือไม่ประการใด

อานันท์ กระบวนศรี

นักศึกษาปริญญาโท สาขากฎหมายมหาชน

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ผู้สัมภาษณ์



## ภาคผนวก ข

บทสัมภาษณ์ พัลลภ ศักดิ์โสภณกุล ที่ปรึกษาสำนักงบประมาณ ประกอบการศึกษาวิทยานิพนธ์  
ในหัวข้อ ปัญหาการควบคุมตรวจสอบ “ประชานิยม” ในประเทศไทย

สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2559

1. ในปัจจุบันรัฐบาลมีการเงินรายได้สาธารณะเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายประชานิยมอย่างกว้างขวางโดยไม่ผ่านระบบงบประมาณปกติ โดยเฉพาะการใช้รายจ่ายภาษี (Tax expenditure) เช่น โครงการรถคันแรก หรือ การลดอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคล ทำให้รัฐสภาพไม่สามารถควบคุมการใช้จ่ายเงินดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ ท่านคิดว่าหากประเทศไทยปฏิรูปกฎหมายโดยนำระบบงบประมาณสองขามาใช้บังคับในประเทศไทย ระบบงบประมาณดังกล่าวสามารถแก้ไขปัญหาประชานิยมได้หรือไม่ มีข้อดี ข้อเสีย หรือ อุปสรรคต่อระบบกฎหมายและการทำงานหรือไม่อย่างไร และหากไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ ท่านเห็นว่าปัญหาดังกล่าวควรแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยวิธีการใด

ระบบงบประมาณสองขา คือ ระบบงบประมาณที่มีทั้งภาครายรับและภาครายจ่ายที่มีสภาพบังคับเป็นกฎหมายเท่าเทียมกัน ประเทศไทยใช้ระบบงบประมาณขาเดียว คือ ใช้บังคับเฉพาะภาครายจ่ายที่รัฐบาลนำเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต่อรัฐสภา ภาครายรับเป็นเพียงประมาณการจึงไม่มีสถานะเป็นกฎหมายในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีในปัจจุบัน หากนำระบบงบประมาณสองขาเข้ามาใช้บังคับ ย่อมหมายความว่าภาครายรับที่รัฐบาลประมาณการ จัดเก็บ หรือ ดำเนินการด้วยวิธีใด จำนวนเท่าใด จะมีสภาพบังคับ เมื่อภาครายรับมีสภาพบังคับ รัฐบาลก็ต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติเป็นภาคบังคับเช่นเดียวกับภาครายจ่าย กล่าวคือ จัดเก็บรายรับหรือรายได้ที่รัฐบาลประมาณการไว้จะต้องดำเนินการตามที่กำหนด ซึ่งจะเป็นแหล่งที่มาของภาครายจ่ายต่อไป

เมื่อใช้ระบบงบประมาณสองขา การนำรายจ่ายสาธารณะไปใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายประชานิยม หากรายจ่ายดังกล่าวไม่ได้อยู่ในประมาณการของงบประมาณสองขาที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี ก็จะไม่สามารถกระทำได้ เพราะอยู่นอกเหนือจากที่รัฐสภาพิจารณาอนุมัติไว้ในกฎหมายงบประมาณ นั่นหมายความว่า หากรัฐบาลต้องการดำเนินนโยบายประชานิยม หรือ นโยบายอื่น ๆ ก็จะต้องนำเสนอให้รัฐสภารับรู้ตั้งแต่แรก และจะต้องวิเคราะห์แหล่งที่มาของรายรับของรัฐบาลว่ามีความเหมาะสมหรือไม่ และมีผลกระทบต่อฐานะทางการคลังของประเทศ

การปฏิรูประบบกฎหมายโดยการนำระบบงบประมาณสองขามาใช้นั้น มีข้อดีคือ ทำให้นโยบายประชานิยมต่าง ๆ จะต้องถูกพิจารณาอนุมัติโดยรัฐสภาไปพร้อม ๆ กัน ทั้งรายรับและรายจ่าย มีการวิเคราะห์ภาครายรับและรายจ่ายรวมทั้งผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อฐานะการคลังของประเทศเป็นอย่างดีแล้วว่านโยบายดังกล่าวจะไม่กระทบต่อสถานะทางการคลัง และความยั่งยืน

ทางการคลังของประเทศ อย่างไรก็ตาม ระบบงบประมาณสองขานี้ มีข้อเสียคือ หากรัฐบาลเข้าดำรงตำแหน่งในระหว่างปีงบประมาณ ในขณะที่รัฐสภาประกาศใช้พระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีแล้ว รัฐบาลย่อมไม่สามารถปรับแผน หรือใช้เครื่องมือทางการคลังอื่น ๆ เช่น กิจกรรมาธิการการคลัง ได้ หากมีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินนอกเหนือไปจากแผนที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีงบประมาณ ก็จะต้องเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม ซึ่งอาจมีขั้นตอนที่ซับซ้อนและใช้ระยะเวลาเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะรัฐบาลที่เข้าดำรงตำแหน่งในช่วงกลางปีงบประมาณโดยสภาพ ย่อมไม่สามารถปรับแผนการใช้จ่ายเงินได้เลย เพราะกว่าจะพิจารณาพระราชบัญญัติฯ แล้วเสร็จก็เกือบสิ้นปีงบประมาณ

การนำระบบงบประมาณสองขามาใช้บังคับประเทศไทย จึงต้องพิจารณาความเหมาะสม ชั่งน้ำหนัก ข้อดี - ข้อเสีย ระหว่างความคล่องตัวในการดำเนินนโยบายของรัฐบาล และ การควบคุมตรวจสอบนโยบายประชานิยม หากมีวิธีการอื่นที่สามารถควบคุมกิจกรรมดังกล่าวของรัฐบาล โดยให้เสนอรัฐสภาพิจารณาเป็นรายโครงการ ก็อาจกระทำได้นอกจากการใช้ระบบงบประมาณสองขานี้ เพราะรัฐบาลมีระยะเวลาแค่ 4 ปี ถ้าเข้าดำรงตำแหน่งในช่วงต้นปีงบประมาณย่อมหมายความว่า ใน 6 - 7 เดือนแรกของการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐบาลจะบริหารราชการเป็นอย่างอื่นไม่ได้เลย จะต้องดำเนินการตามแนวทางของรัฐบาลชุดที่แล้ว

อย่างไรก็ตาม นโยบายประชานิยม ไม่ใช่มีข้อเสียเพียงอย่างเดียว นโยบายประชานิยมก็มีข้อดีในสถานะที่เศรษฐกิจตกต่ำ มีความจำเป็นต้องดำเนินนโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจ ตัวอย่างเช่น รัฐบาลนายกรัฐมนตรีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ที่เคยดำเนินโครงการแจกเงินครัวเรือนละ 2,000 บาท เพื่อให้เกิดการใช้จ่ายเงินหมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจ ทำให้ระบบเศรษฐกิจสามารถขับเคลื่อนไปได้โดยทันที แต่นโยบายประชานิยมจะต้องใช้ภายใต้ขอบเขตที่จำกัด นำมาใช้ในเงื่อนไขและระยะเวลาที่เหมาะสม ไม่ควรนำไปใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินในระยะยาว เพราะหากนำมาใช้ในระยะยาวอาจทำให้เกิดผลสะท้อนกลับที่ค่อนข้างรุนแรง เช่น ประชาชนเกิดความเคยชินในสิ่งที่ไม่ต้องดิ้นรนมาก ทำให้เกิดผลเสียในระยะยาว

ระบบงบประมาณสองขานี้ สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ในระดับหนึ่ง แต่ด้วยโครงสร้างของการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยเป็นระบบรัฐสภา ซึ่งรัฐบาลมาจากเสียงข้างมากในรัฐสภา หากรัฐบาลยังยืนยันดำเนินโครงการประชานิยม รัฐบาลก็สามารถเสนอกฎหมายพิเศษเสนอร่างพระราชบัญญัติให้รัฐสภาอนุมัติในระหว่างปีงบประมาณในทันทีก็ได้ ดังนั้น กฎหมายงบประมาณจึงไม่ใช่เครื่องมือที่ไปจำกัดนโยบายประชานิยมได้อย่างสิ้นเชิง รัฐบาลสามารถใช้กลไกอื่น ๆ ในการทำนโยบายประชานิยมได้อีก กฎหมายงบประมาณทำได้เพียงควบคุมตรวจสอบการใช้เงินนโยบายประชานิยมได้ในระดับหนึ่ง แต่หากรัฐบาลยืนยันที่จะดำเนินการก็สามารถดำเนินการได้ผ่านทาง การเสนอร่างพระราชบัญญัติ อย่างไรก็ตาม ในการเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้น อาจทำให้มีกระบวนการกลั่นกรองพอสมควร เช่น กระบวนการควบคุมตรวจสอบของรัฐสภา หรือในขณะเดียวกัน เมื่อต้องมีการลงพระปรมาภิไธย กฎหมายดังกล่าวก็ต้องผ่านองคมนตรีในการกลั่นกรอง

ก่อนประกาศใช้ ก็จะทำให้เกิดนโยบายประชานิยมได้ยากมากขึ้น หากมีเหตุผลและความจำเป็นไม่เพียงพอ นโยบายประชานิยมที่รัฐบาลดำเนินการผ่านทาง การเสนอร่างกฎหมายก็อาจถูกระงับยับยั้งในองค์กรที่อยู่เหนือรัฐสภาได้ แม้ว่าจะเป็นการปกครองในระบบรัฐสภาก็ตาม

2. ในปัจจุบันรัฐบาลมีการใช้เงินนอกงบประมาณเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายประชานิยมอย่างกว้างขวาง ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งเงินทุนหมุนเวียน เช่น กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง การใช้กิจกรรมกึ่งการคลัง เช่น โครงการรับจำนำข้าว หรือ การใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณในรูปแบบอื่น ๆ ทำให้รัฐสภาไม่สามารถควบคุมรายจ่ายดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ ท่านคิดว่า จะแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการใช้เงินนอกงบประมาณในการดำเนินโครงการประชานิยมอย่างไร ระบบกฎหมายของไทยในปัจจุบันและทิศทางในการปฏิรูปสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้หรือไม่ อย่างไร

การใช้เงินนอกงบประมาณ ตัวอย่างเช่น เงินทุนหมุนเวียนหรือกองทุนหมุนเวียนต่าง ๆ นั้น เป็นการใช้อำนาจตาม พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 มาตรา 12 หมายถึง กองทุนนั้นจะต้องมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนในกิจการที่จะดำเนินการ คือ กิจการนั้นอนุญาตให้นำเงินไปใช้จ่ายได้ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้และควรเป็นวัตถุประสงค์เฉพาะเรื่อง การใช้เงินนอกงบประมาณประเภทนี้จะมีลักษณะเป็นการจัดตั้งโดยกฎหมาย ซึ่งจะต้องกำหนดวัตถุประสงค์และขอบเขตของกองทุนให้สามารถใช้จ่ายได้เท่าที่จำเป็นและในขอบเขตที่จำกัด มิใช่เปิดอย่างกว้างขวาง ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและกองทุนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ที่มีการกำหนดวัตถุประสงค์ของกองทุนไว้มากเกินความจำเป็น ทำให้สามารถตีความให้กองทุนฯ สามารถใช้จ่ายเงินในการดำเนินการต่าง ๆ ตามนโยบายของรัฐบาลได้เกือบทุกเรื่อง เกิดความทับซ้อนกับระบบงบประมาณปกติ ทำให้ไม่มีความชัดเจนและความจำเป็นในการตั้งเงินงบประมาณผ่านการพิจารณาของรัฐสภา ถือเป็นช่องว่างอย่างหนึ่ง รัฐบาลจึงสามารถใช้กองทุนฯ ในการดำเนินนโยบายประชานิยมได้อย่างกว้างขวางเพียงการนำเงินไปใส่ไว้ในกองทุนฯ โดยอาศัยบทบัญญัติของกฎหมายจัดตั้งกองทุน ในระหว่างปีรัฐบาลก็สามารถนำงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ไปใส่ไว้ในกองทุนฯ และดำเนินการได้เลย เมื่อกองทุนฯ เหล่านี้ มีการบัญญัติกฎหมายกำหนดวัตถุประสงค์ไว้อย่างกว้างขวาง การใช้กลไกของกองทุนในการดำเนินนโยบายประชานิยมของรัฐบาลย่อมกระทำได้ง่าย การบัญญัติกฎหมายจัดตั้งกองทุนไว้เป็นการเฉพาะและมีบทบัญญัติให้รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนให้ ย่อมเท่ากับว่า รัฐบาลสามารถนำเงินสำรองจ่ายฯ ที่มีอยู่จัดสรรลงไปให้กองทุนได้เลย เป็นช่องว่างของกฎหมายที่เกิดขึ้นในความเป็นจริงที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบัน วิธีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงสมควรบัญญัติวัตถุประสงค์ของกองทุนโดยมีขอบเขตที่จำกัดสามารถใช้จ่ายเงินในการดำเนินการต่าง ๆ ได้เท่าที่จำเป็นเท่านั้น มิใช่เขียนไว้อย่างกว้างขวางเช่นในปัจจุบัน ไม่อย่างนั้นแล้วรัฐสภาจะไม่สามารถควบคุมเงินนอกงบประมาณเหล่านี้ได้อย่างแท้จริง

ส่วนการใช้กิจกรรมกึ่งการคลังในปัจจุบัน คือ การใช้กลไกของสถาบันการเงินที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ เมื่อดำเนินการแล้วจึงเสนอขอตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้ภายหลัง การดำเนินการในครั้งแรกจะยังไม่ผูกพันงบประมาณ แต่ในอนาคตจะมีผลผูกพันงบประมาณ ตัวอย่างเช่น โครงการรับจำนำข้าว จะผูกพันก็ต่อเมื่อมีผลขาดทุนจากการดำเนินโครงการนี้ ซึ่งข้อเท็จจริงปรากฏว่า โครงการดังกล่าวมีแต่ผลขาดทุนเพียงอย่างเดียว เมื่อรัฐธรรมนูญในปัจจุบันได้กำหนดห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายตามข้อผูกพัน ย่อมทำให้รัฐสภาไม่สามารถควบคุมกิจกรรมกึ่งการคลังได้อย่างแท้จริง ดังนั้น ในกรณีที่มีความจำเป็นในการใช้จ่ายเงินในการดำเนินโครงการต่าง ๆ ก็สมควรใช้จ่ายผ่านทางระบบการเสนองบประมาณรายจ่ายประจำปีตามปกติเสียก่อน แต่หากมีความจำเป็นต้องใช้กิจกรรมกึ่งการคลังก็ต้องมีกลไกของกฎหมายที่ต้องกำหนดว่า หากจะใช้นโยบายกึ่งการคลัง จะสามารถนำไปใช้จ่ายได้ในกรณีใดบ้าง และจะต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อน ในกรณีที่ต้องผูกพันงบประมาณในอนาคต ก่อนที่จะดำเนินโครงการมิฉะนั้น จะไม่สามารถตั้งงบประมาณชดใช้กิจกรรมกึ่งการคลังนี้ได้ หากได้รับอนุมัติจากรัฐสภาแล้วจึงจะสามารถตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้ในผลขาดทุนหรือผลผูกพันงบประมาณในอนาคต เช่น การชดเชยดอกเบี้ย การชดเชยค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เกิดจากการดำเนินกิจกรรม รวมถึงผลขาดทุนจากการดำเนินกิจกรรมที่ผ่านมา มิฉะนั้นแล้ว หากรัฐบาลก่อหนี้ผูกพันไว้แล้ว และเสนอตั้งงบประมาณชดใช้ในภายหลังจะทำให้รัฐสภาไม่สามารถพิจารณาปรับลดงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวได้เลย

อานันท์ กระบวนศรี

นักศึกษาระดับปริญญาโท สาขากฎหมายมหาชน

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ผู้สัมภาษณ์

## ประวัติผู้เขียน

ชื่อ	นายอานันท์ กระบวนศรี
วันเดือนปีเกิด	14 สิงหาคม 2535
วุฒิการศึกษา	ปีการศึกษา 2556: นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ตำแหน่ง	พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ สำนักงานศาลปกครองกลาง สำนักงานศาลปกครอง
ทุนการศึกษา	2557: ทุนการศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตร มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ประจำปีการศึกษา 2557
ผลงานทางวิชาการ	<p>ภูมินทร์ บุตรอินทร์ และอานันท์ กระบวนศรี, บทวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (การดำเนินคดีแบบกลุ่ม), โครงการวิเคราะห์และติดตามร่างกฎหมาย, ThaiLawWatch, ตุลาคม 2557, สืบค้นจาก <a href="http://thailawwatch.org/research-papers/classaction/">http://thailawwatch.org/research-papers/classaction/</a>.</p> <p>อานันท์ กระบวนศรี, สถานะทางกฎหมายของธรรมนูญฟีฟ่า (FIFA Statutes) : ข้อความคิดพื้นฐานในทางกฎหมาย, เว็บไซต์ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กลุ่มบทความกฎหมาย บทความทางกฎหมาย การกีฬา ศิลปะ และวัฒนธรรม, สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, มีนาคม 2558, สืบค้นจาก <a href="http://web.krisdika.go.th/data/activity/act256.pdf">http://web.krisdika.go.th/data/activity/act256.pdf</a>.</p>
ประสบการณ์ทำงาน	2558 นิติกรปฏิบัติการ สำนักกฎหมายและระเบียบ สำนักงานประมาธ 2558 นิติกรปฏิบัติการ กลุ่มงานนิติการ กรมทรัพยากรน้ำ 2557 เจ้าหน้าที่โครงการจัดทำข้อมูลกฎหมาย กองกฎหมายไทย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา