



## บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ สำนักกรรมการ ๑ กลุ่มงานคณะกรรมการการเงิน การคลังฯ โทร ๐ ๒๒๔๔ ๒๖๘๘

ที่ ..... วันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๖๑


เรื่อง ขอส่งรายงานการศึกษาทางวิชาการ

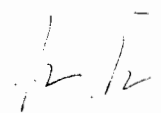
เรียน ผู้อำนวยการสำนักกรรมการ ๑ (ผ่านผู้บังคับบัญชากลุ่มงานคณะกรรมการการเงิน การคลังฯ)

ตามที่ ข้าพเจ้านายพงษ์พันธุ์ จุลอดุง กลุ่มงานคณะกรรมการการเงิน การคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน สำนักกรรมการ ๑ ได้รับมอบหมายให้จัดทำรายงานการศึกษาทางวิชาการหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อเตรียมความพร้อมสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการตามแผนยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาสำนักกรรมการ ๑, ๒, ๓ พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๖๔ นั้น


บัดนี้ ข้าพเจ้าได้จัดทำรายงานการศึกษาทางวิชาการเรื่อง “วินัยการเงินการคลัง : ศึกษาวิเคราะห์พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑” เรียบร้อยแล้ว จึงขอส่งรายงานการศึกษาทางวิชาการดังกล่าว รายละเอียดปรากฏตามเอกสารที่แนบมาพร้อมนี้

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

  
(นายพงษ์พันธุ์ จุลอดุง)  
นิติกรชำนาญการพิเศษ

  
(นางสาวนิภา ก้วสกุล)  
ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานคณะกรรมการการเงิน การคลัง  
การธนาคารและสถาบันการเงิน


๑๑๖๖๖๖ / ๑๑๖๖๖๖ / ๑๑๖๖๖๖

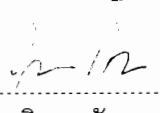
  
(นายพงษ์พันธุ์ จุลอดุง)  
กลุ่มงานคณะกรรมการการเงิน การคลังฯ ๑๑๖๖๖๖

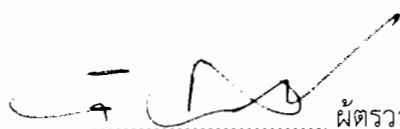
แบบประเมินมาตรฐานรายงานการศึกษาทางวิชาการหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง  
ของสำนักกรรมการ ๑

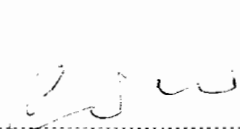
ชื่อเรื่อง วินัยการเงินการคลัง : ศึกษาวิเคราะห์พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑

| ลำดับที่   | ประเด็นการประเมิน                                     | ผ่าน | แก้ไข | ไม่ผ่าน |
|--|---|------|-------|---------|
| <b>เกณฑ์การพิจารณาด้านเนื้อหา และความถูกต้อง</b>   |   |      |       |         |
| ๑.   | ชื่อเรื่อง  | ✓    |       |         |
| ๒.   | บทนำ  | ✓    |       |         |
| ๓.   | เนื้อเรื่อง (บทที่ ๑ - บทที่ ๔)                       | ✓    |       |         |
| ๔.   | ข้อมูลที่ใช้มีความถูกต้อง เหมาะสม ทันสมัย และเป็นกลาง | ✓    |       |         |
| ๕.   | แหล่งที่มาของข้อมูลมีความน่าเชื่อถือ                  | ✓    |       |         |
| <b>เกณฑ์การพิจารณาด้านภาษา และรูปแบบการเขียน</b>   |   |      |       |         |
| ๑.   | การจัดลำดับหัวข้อและเนื้อหา                           | ✓    |       |         |
| ๒.   | การใช้ภาษาและการเรียบเรียง                            | ✓    |       |         |
| ๓.   | ความถูกต้องในการจัดพิมพ์ ตัวสะกด และวรรคตอน           | ✓    |       |         |
| <b>เกณฑ์การพิจารณาด้านการอ้างอิงที่มาของข้อมูล</b> |   |      |       |         |
| ๑.   | การอ้างอิงระบบนามปี หรือเชิงอรรถ และบรรณานุกรม        | ✓    |       |         |

(ลงชื่อ)  ผู้จัดทำ  
(นายพงษ์พันธุ์ จุลดวง)  
นิติกรชำนาญการพิเศษ  
วันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๖๑

(ลงชื่อ)  ผู้ตรวจสอบ  
(นางสาวนิภา ก้วสกุล)  
ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานคณะกรรมการการเงิน การคลัง  
การธนาคารและสถาบันการเงิน  
วันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๖๑

(ลงชื่อ)  ผู้ตรวจสอบ  
(นายอรุณ ลายพองแผ้ว)  
ประธานคณะทำงานประเมินมาตรฐานผลงาน  
ของสำนักกรรมการ ๑  
วันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๖๑

(ลงชื่อ)  ผู้รับรอง  
(นางอารยะหญิง จอมพลาพล)  
ผู้อำนวยการสำนักกรรมการ ๑  
วันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๖๑



รายงานการศึกษาทางวิชาการ

เรื่อง

วินัยการเงินการคลัง : ศึกษาวิเคราะห์พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

จัดทำโดย

นายพงษ์พันธุ์ จุลอดุง

นิติกรชำนาญการพิเศษ

กลุ่มงานคณะกรรมการการเงิน การคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน

สำนักกรรมการ 1 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

รายงานการศึกษาทางวิชาการ

เรื่อง

วินัยการเงินการคลัง : ศึกษาวิเคราะห์พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

จัดทำโดย

นายพงษ์พันธ์ จุสอตุ้ง

นิติกรชำนาญการพิเศษ

กลุ่มงานคณะกรรมการการเงิน การคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน

สำนักกรรมการ 1 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

## คำนำ

รายงานเรื่อง วินัยการเงินการคลัง : ศึกษาวิเคราะห์พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลัง  
ของรัฐ พ.ศ. 2561 ฉบับนี้ จัดทำขึ้นเพื่อศึกษา ค้นคว้า รวบรวม วิเคราะห์ สังเคราะห์ ข้อมูลความรู้  
เกี่ยวกับพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 เพื่อใช้เป็นเอกสารวิชาการ  
เตรียมความพร้อมสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการการเงิน การคลัง การธนาคาร  
และสถาบันการเงิน สภาผู้แทนราษฎร

ผู้ศึกษาหวังเป็นอย่างยิ่งว่า รายงานฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่  
ฝ่ายเลขานุการในคณะกรรมการการเงิน การคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน  
สภาผู้แทนราษฎร และคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ในการพัฒนาข้อมูล  
ด้านวิชาการ ข้อมูลกฎหมายเพื่อสนับสนุนภารกิจของคณะกรรมการ ในกลุ่มงานคณะกรรมการ  
การเงิน การคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน

ทั้งนี้ หากมีข้อผิดพลาดประการใด ขอน้อมรับและขออภัยมา ณ ที่นี้ด้วย

นายพงษ์พันธุ์ จุลอดุง

เมษายน 2561

## บทคัดย่อ

วินัยทางการเงินการคลังเป็นหลักการสำคัญที่จะนำไปสู่การกำกับดูแลและการบริหารด้านการคลังที่ดีที่ส่งเสริมให้เกิดเสถียรภาพและความยั่งยืนทางการเงินการคลังในระยะยาว ดังนั้น ในการดำเนินนโยบายทางการเงินการคลังหรือการใช้เครื่องมือทางการเงินการคลังในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของรัฐบาล จึงจำเป็นต้องอยู่ภายใต้กรอบวินัยทางการเงินการคลัง เพื่อสนับสนุนและส่งเสริมให้ประเทศไทยมีการพัฒนาและเจริญเติบโตอย่างมีเสถียรภาพและยั่งยืน แต่อย่างไรก็ดี กรอบวินัยทางการเงินการคลังของประเทศไทยที่มีอยู่ในปัจจุบันยังไม่ครอบคลุมภาคการคลังทั้งหมด รัฐบาลจึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญในการกำหนดวินัยทางการเงินการคลังที่ครอบคลุมทั้งการดำเนินงานกิจกรรมในงบประมาณและกิจกรรมนอกงบประมาณ เพื่อใช้เป็นกรอบในการดำเนินนโยบายการคลังและเป็นแนวทางในการบริหารงบประมาณ ตลอดจนรักษาวินัยทางการเงินการคลังอย่างเคร่งครัด เพื่อลดความเสี่ยงทางการเงินการคลังและป้องกันความเสียหายจากการออกมาตรการระยะสั้นที่สร้างภาระผูกพันทางการเงินการคลังในระยะยาว ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความยั่งยืนและเสถียรภาพทางการเงินการคลัง ตลอดจนความเสียหายต่อเศรษฐกิจของประเทศในที่สุด

ดังนั้น กระทรวงการคลัง ได้นำบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการรักษาวินัยการคลังของรัฐที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 พระราชบัญญัติวิธีงบประมาณ พ.ศ. 2502 พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 เป็นต้น มาบัญญัติรวมกันไว้ในกฎหมายฉบับเดียวคือร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. .... เสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยเมื่อวันที่ 24 พฤศจิกายน 2560 ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีการพิจารณาในวาระที่หนึ่ง ซึ่งสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. .... และเมื่อวันที่ 18 มกราคม 2561 ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีการพิจารณาในวาระที่สองและวาระที่สาม ซึ่งที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติว่าร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. .... สมควรประกาศใช้เป็นกฎหมาย และเมื่อวันที่ 19 เมษายน 2561 ร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. .... ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ทำให้ร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. .... มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมาย

ในการศึกษานี้ มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 เพื่อวิเคราะห์ถึงปัญหาข้อกฎหมายของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังฯ ตลอดจนเป็นข้อมูลเอกสารวิชาการสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการการเงิน การคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งผลการศึกษา พบว่าพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ประกอบด้วย 5 หมวด 87 มาตรา ได้แก่ หมวด 1 บททั่วไป หมวด 2 นโยบายการเงินการคลัง หมวด 3 วินัยการเงินการคลัง หมวด 4 การบัญชี การรายงาน และการตรวจสอบ หมวด 5 การตรวจเงินแผ่นดิน และบทเฉพาะกาล โดยมีเป้าหมายการรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืน และจากการวิเคราะห์พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังฯ พบว่ามาตรา 53 มีประเด็นปัญหา 2 กรณี ดังนี้

1. ปัญหาของการกำหนดให้การกู้เงินของรัฐบาลนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ

พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 53 ได้บัญญัติว่า "การกู้เงินของรัฐบาลนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ..." ดังนั้น การกำหนดให้รัฐบาลสามารถกู้เงินได้นอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 คือ รัฐบาลสามารถกู้เงินได้นอกเหนือจากกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ พัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะให้หน่วยงานอื่นกู้ต่อ และพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ ตามมาตรา 20 และสามารถกู้เงินได้เกินวงเงินที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา 21 และ มาตรา 22 ดังนั้น การบัญญัติให้รัฐบาลสามารถกู้เงินได้นอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 ถือได้ว่าเป็นการทำลายหลักวินัยการเงินการคลัง และเป็นการบัญญัติไม่ตรงกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

2. ปัญหาของการกำหนดให้เงินที่ได้รับจากการกู้เงิน ให้กระทรวงการคลังเก็บรักษาไว้เพื่อให้หน่วยงานของรัฐเบิกไปใช้จ่ายตามแผนงานหรือโครงการตามที่กฎหมายกำหนดโดยไม่ต้องนำส่งคลัง เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

การที่กำหนดให้เงินที่รัฐบาลกู้ตามมาตรา 53 คือการกู้เงินของรัฐบาลนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะไม่ต้องนำส่งคลัง ถือได้ว่าเงินกู้ตามมาตรา 53 เป็นเงินนอกงบประมาณ เมื่อถือได้ว่าเงินกู้เป็นเงินนอกงบประมาณ จึงทำให้การตรวจสอบความโปร่งใสการใช้จ่ายงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ ไม่สามารถตรวจสอบได้ ซึ่งผิดหลักระบบการถ่วงดุลอำนาจระหว่างนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร คือการตรวจสอบตราสารออก การปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารโดยคณะกรรมการไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบกับคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 3 - 4/2557 ที่ได้วินิจฉัยว่า "ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... เป็นเงินแผ่นดิน" และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 กำหนดให้เงินรัฐบาลกู้ในลักษณะตามมาตรา 53 เป็นเงินแผ่นดิน ดังนั้น เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถตรวจสอบความโปร่งใสการใช้จ่ายงบประมาณ เห็นควรให้มีรายละเอียดต่าง ๆ ของที่มาของเงินนอกงบประมาณในเอกสารเงินนอกงบประมาณที่เสนอเป็นเอกสารประกอบการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ....

ทั้งนี้ รายงานเรื่องวินัยการเงินการคลัง : ศักยภาพวิเคราะห์พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 จะเป็นข้อมูลวิชาการสนับสนุนการดำเนินงานให้กับคณะกรรมการการเงิน การคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน ตลอดจนให้นักวิชาการ และวิทยากรในกลุ่มงานคณะกรรมการการเงิน การคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน มีเอกสารข้อมูลวิชาการด้านกฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการในการประชุมคณะกรรมการการเงิน การศึกษาดูงาน การจัดสัมมนา และการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. .... ในคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

## สารบัญ

|   | หน้า      |
|---|-----------|
| คำนำ  | ก         |
| บทคัดย่อ  | ข         |
| สารบัญ  | ค         |
| <b>บทที่ 1 บทนำ</b>   | <b>1</b>  |
| 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา  | 1         |
| 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา   | 3         |
| 1.3 ขอบเขตการศึกษา  | 3         |
| 1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ   | 3         |
| <b>บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี</b>   | <b>4</b>  |
| 2.1 วินัยการเงินการคลัง   | 4         |
| 2.2 ความหมายของคำว่า วินัยการเงินการคลัง  | 5         |
| 2.3 ความสำคัญของการรักษาวินัยการเงินการคลัง   | 6         |
| 2.4 หลักวินัยการเงินการคลังที่สำคัญเกี่ยวกับการควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินและเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลัง | 8         |
| 2.5 เหตุผล ความจำเป็นของการรักษาวินัยทางการเงินการคลัง  | 9         |
| 2.6 ประโยชน์ของการรักษาวินัยการเงินการคลัง  | 12        |
| <b>บทที่ 3 ผลการศึกษา</b>   | <b>14</b> |
| 3.1 สรุปสาระสำคัญพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลัง พ.ศ. 2561   | 14        |
| 3.2 การวิเคราะห์พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลัง พ.ศ. 2561  | 20        |
| <b>บทที่ 4 สรุปผลการศึกษา</b>   | <b>24</b> |
| 4.1 บทสรุป  | 24        |
| 4.2 ข้อเสนอแนะ  | 28        |
| <b>บรรณานุกรม</b>   | <b>29</b> |
| <b>ภาคผนวก</b>  |           |
| พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลัง พ.ศ. 2561  |           |



# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ยั่งยืนและมีเสถียรภาพเป็นเป้าหมายหลักอย่างหนึ่งที่สำคัญของรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศ สำหรับประเทศไทยภาคการคลังเป็นตัวจักรสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจเพื่อให้บรรลุเป้าหมายทางด้านเศรษฐกิจของรัฐบาล โดยจะเห็นได้ว่าเมื่อใดก็ตามที่ประเทศประสบภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ ภาคการคลังจะเข้ามามีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจและฟื้นฟูประเทศให้มีการขยายตัวไปในทิศทางที่รัฐบาลต้องการ ตัวอย่างเช่น เหตุการณ์วิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 ซึ่งหากรัฐบาลมีฐานะการคลังที่ไม่มั่นคง รัฐบาลก็จะไม่สามารถแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจให้พ้นจากภาวะวิกฤตได้ ในทางตรงกันข้ามหากรัฐบาลสามารถรักษาฐานะทางการคลังให้อยู่ในระดับที่มั่นคงและยั่งยืน รัฐบาลก็จะมีกำลังและความสามารถในการนำพาประเทศให้รอดพ้นจากวิกฤตเศรษฐกิจและผลักดันให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศเจริญเติบโตไปในทิศทางที่ต้องการได้ จะเห็นได้ว่าความแข็งแกร่งของภาคการคลังมีความสำคัญยิ่งต่อรัฐบาลในการบรรลุเป้าหมายทางด้านเศรษฐกิจ ดังนั้น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่กระทรวงการคลังจะต้องเสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคการคลัง เพื่อให้ภาคการคลังสามารถเป็นเสาหลักที่สำคัญทางด้านเศรษฐกิจของประเทศต่อไป

ในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของภาคการคลัง รัฐบาลโดยกระทรวงการคลังจะต้องดำเนินนโยบายและมาตรการทางการคลังเพื่อกระตุ้นหรือบรรเทาปัญหาทางเศรษฐกิจอย่างเหมาะสม และในขณะเดียวกันก็รักษาความเข้มแข็งของภาคการคลังไปพร้อม ๆ กันด้วย การกำกับ ดูแล และบริหารด้านการคลังที่ดีจึงเป็นสิ่งสำคัญยิ่งสำหรับกระทรวงการคลัง เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายในการรักษาความเข้มแข็งทางการคลังอย่างต่อเนื่อง ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลจึงจำเป็นต้องมีการกำหนดกรอบหรือแนวทางสำหรับการกำกับดูแลและบริหารด้านการคลังที่สนับสนุนให้รัฐบาลสามารถสร้างฐานะการคลังที่มั่นคงและยั่งยืน

“วินัยทางการคลัง” (Fiscal Discipline) เป็นหลักการที่สำคัญที่นำไปสู่การกำกับดูแลและบริหารด้านการคลังที่ดี โดยวินัยทางการคลังอาจอยู่ในรูปของกรอบหรือกฎเกณฑ์เชิงปริมาณ กล่าวคือมีการกำหนดตัวชี้วัดและเป้าหมายที่เป็นตัวเลขที่ชัดเจน

สำหรับประเทศไทย ได้มีการกำหนดวินัยทางการคลังทั้งในรูปของกรอบและแนวทางการปฏิบัติ โดยมีทั้งส่วนที่ตราไว้ในกฎหมายวิธีการงบประมาณ เงินคงคลัง และการบริหารหนี้สาธารณะ เช่น เพดานการก่อหนี้ของรัฐบาล เพดานการขาดดุลงบประมาณ และแนวทางการปฏิบัติในการออกตั๋วเงินคลัง เป็นต้น และส่วนที่กำหนดขึ้นเพื่อใช้เป็นแนวทางในการดำเนินนโยบายทางการคลัง เช่น การกำหนดกรอบความยั่งยืนทางการคลัง เพื่อใช้ในการพิจารณาวงเงินงบประมาณรายจ่าย เป็นต้น แต่อย่างไรก็ดีกรอบวินัยทางการคลังของประเทศไทยที่มีอยู่ในปัจจุบันยังไม่ครอบคลุมภาคการคลังทั้งหมด

จะเห็นได้ว่า รัฐบาลจำเป็นต้องอย่างยิ่งที่จะต้องให้ความสำคัญในการกำหนดวินัยทางการคลังที่ครอบคลุมทั้งการดำเนินกิจกรรมในงบประมาณและกิจกรรมนอกงบประมาณ เพื่อใช้เป็นกรอบในการดำเนินนโยบายการคลังและเป็นแนวทางในการบริหารงบประมาณ ตลอดจนรักษาวินัยทางการคลังอย่างเคร่งครัด เพื่อลดความเสี่ยงทางการคลังและป้องกันความเสียหายจากการออกมาตรการระยะสั้นที่สร้างภาระผูกพันทางการคลังในระยะยาว ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความยั่งยืนและเสถียรภาพทางการคลังตลอดจนความเสียหายต่อเศรษฐกิจของประเทศในที่สุด ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติให้รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัด เพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืนตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกรอบการดำเนินการทางการคลังและงบประมาณของรัฐ การกำหนดวินัยทางการคลังด้านรายได้ และรายจ่าย ทั้งเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ การบริหารทรัพย์สินและเงินคงคลังและการบริหารหนี้สาธารณะ (สมชัย สัจจพงษ์ และคณะ, 2551, น. 1-1)

ดังนั้น คณะรัฐมนตรีได้เสนอร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. .... ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยเมื่อวันที่ 24 พฤศจิกายน 2560 ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีการพิจารณาในวาระที่หนึ่ง ซึ่งสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. .... และเมื่อวันที่ 18 มกราคม 2561 ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีการพิจารณาในวาระที่สอง และวาระที่สาม ซึ่งที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติว่าร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. .... สมควรประกาศใช้เป็นกฎหมาย และเมื่อวันที่ 19 เมษายน 2561 ร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. .... ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ทำให้ร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. .... มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมาย

จากความจำเป็นที่จะต้องมีความหมายเพื่อแก้ไขปัญหาหรือข้อบกพร่องในการรักษาวินัยการเงินการคลังของหน่วยงานรัฐตลอดจนเป็นการรักษาฐานะทางการเงินการคลังของรัฐให้มีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืน และประกอบกับร่างข้อบังคับสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. .... ข้อ 82 ได้บัญญัติว่าคณะกรรมการการเงิน การคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน สภาผู้แทนราษฎรมีหน้าที่และอำนาจกระทำกิจการ พิจารณา สอบหาข้อเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการเงิน การคลัง การธนาคาร ตลาดเงิน ตลาดทุน และสถาบันการเงินของประเทศ ดังนั้นผู้ศึกษาจึงเห็นว่าพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการการเงิน การคลังฯ จึงได้ดำเนินการศึกษาเพื่อจัดทำเป็นข้อมูลวิชาการสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการ

## 1.2 วัตถุประสงค์การศึกษา

- 1.2.1 เพื่อศึกษาพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561
- 1.2.2 เพื่อวิเคราะห์ถึงปัญหาข้อกฎหมายของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561
- 1.2.3 เพื่อใช้เป็นเอกสารสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการการเงินการคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน สภาผู้แทนราษฎร

## 1.3 ขอบเขตการศึกษา

รายงานการศึกษานี้ มุ่งศึกษาพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ตลอดจนวิเคราะห์ถึงปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

## 1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1.4.1 ทำให้ทราบรายละเอียดเกี่ยวกับพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561
- 1.4.2 ทำให้ทราบถึงปัญหาข้อกฎหมายของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561
- 1.4.3 กลุ่มงานคณะกรรมการการเงิน การคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน มีข้อมูลวิชาการสนับสนุนการดำเนินงานให้กับคณะกรรมการการเงิน การคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน สภาผู้แทนราษฎร ทั้งการประชุมคณะกรรมการ การศึกษาดูงาน และการจัดสัมมนา

## บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี

แนวคิดเรื่องวินัยทางการคลัง (Fiscal Discipline) เป็นแนวคิดที่ได้รับความสนใจมาตั้งแต่ในอดีตมาจนถึงในปัจจุบัน เนื่องจากวินัยทางการคลังเป็นเป้าหมายที่สำคัญในการรักษาเสถียรภาพและความยั่งยืนทางการคลัง รวมทั้งการจัดทำและบริหารงบประมาณของรัฐบาลอย่างมีประสิทธิภาพ โดยในอดีตที่ผ่านมา มีข้อวิพากษ์เกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐบาลที่เข้าข่ายเป็นการขาดวินัยทางการคลังอยู่หลายประการ เช่น การใช้มาตรการกึ่งการคลัง การใช้เงินนอกงบประมาณ การเพิ่มสัดส่วนของงบกลาง และการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมเมื่อเห็นว่าจะจัดเก็บรายได้สูงกว่าเป้าหมาย นอกจากนั้นแล้ว ในการจัดสรรงบประมาณขาดการแสดงผล และการประเมินความจำเป็นของโครงการขาดการประเมินความคุ้มค่าของเงินงบประมาณและการประเมินผลกระทบต่อฐานะทางการคลังอย่างเพียงพอ ซึ่งในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีข้อตกลงหรือข้อสรุปที่ชัดเจนเกี่ยวกับคำนิยามหรือความหมายของคำว่า “วินัยทางการคลัง” ว่ามีความหมายอย่างไร อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้ให้ความสำคัญในเรื่องนี้ โดยได้กำหนดไว้ในมาตรา 62 ซึ่งกำหนดให้มีกฎหมายการเงินการคลังเพื่อกำหนดกรอบวินัยการเงินการคลัง (สมชัย สัจจพงษ์ และคณะ, 2551, น. 2-1)

### 2.1 วินัยการเงินการคลัง

วินัยการเงินการคลังมีปรากฏตั้งแต่ในรัฐธรรมนูญฉบับแรก คือ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 จนถึง รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันคือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นอกจากนี้ วินัยการเงินการคลังมิได้อาศัยบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรแต่เพียงอย่างเดียว หากแต่ยังมีแนวทางปฏิบัติที่มีได้บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งก็คือ จารีตประเพณี ดังเช่นที่ถูกบัญญัติในรัฐธรรมนูญบางฉบับ ความว่า “เมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับแก่กรณีใด ให้วินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” ถือได้ว่ารัฐธรรมนูญยอมรับให้จารีตประเพณียกระดับขึ้นมาเป็นกฎหมาย และมีสภาพบังคับเป็นกฎหมาย แต่กฎหมายจารีตประเพณีนั้นยังคงไม่มีศักดิ์ในทางกฎหมาย จนกว่าจารีตประเพณีนั้นจะถูกนำมาบัญญัติเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษร เหตุผลที่จำต้องมีกฎหมายจารีตประเพณี ก็เพื่อประโยชน์ในการอุดช่องว่างในกฎหมาย การยอมรับว่าการกระทำใดเป็นจารีตประเพณีในรัฐธรรมนูญนั้น จะต้องเป็นสิ่งที่ทุกคนเห็นว่าถูกต้องและถือปฏิบัติสืบต่อกันเป็นเวลายาวนาน ในส่วนนี้จึงไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายที่แน่นอนเป็นเพียงแค่แนวทางในการปฏิบัติ และเหตุผลที่ไม่ได้บัญญัติกรอบวินัยการเงินการคลังไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน อาจด้วยเหตุผลที่ว่า การบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร อาจไม่เหมาะสมกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจริงและไม่มีคามยืดหยุ่นตามการเปลี่ยนแปลงที่มีลักษณะเป็นพลวัต นอกจากนี้ การที่บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีฐานะเป็นกฎหมายสูงสุด ทำให้แก้ไขและเปลี่ยนแปลงได้ยาก ถึงแม้ว่าการให้ประชาชนลงประชามติรับร่างรัฐธรรมนูญจะสอดคล้องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย แต่ก็ก็เป็นเพียงการให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบทั้งฉบับ ดังนั้น ผู้ร่างรัฐธรรมนูญจึงได้วางแนวทางแก้ไขของปัญหาดังกล่าว คือ ในมาตรา 62 แห่งรัฐธรรมนูญ

แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่กำหนดให้มีกฎหมายการเงินการคลังของรัฐเพื่อกำหนดกรอบวินัยการเงินการคลัง เพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดหารายได้ กำกับการใช้จ่ายเงินตามหลักการรักษาเสถียรภาพ พัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน และความเป็นธรรมในสังคม (วริยา ไควสุรัตน์, 2558, น. 53)

## 2.2 ความหมายของคำว่า วินัยการเงินการคลัง

คำว่า “วินัยการเงินการคลัง” ไม่มีการนิยามถึงคำจำกัดความไว้ แต่พบว่ามีกรรพุดถึงเรื่องการรักษาวินัยการเงินการคลังอยู่เสมอ ซึ่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีการบัญญัติถึงเรื่องวินัยการเงินการคลังอยู่ในหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ มาตรา 62 และมาตรา 140 ดังต่อไปนี้

มาตรา 62 ความว่า “รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืนตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และจัดระบบภาษีให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม

กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกรอบการดำเนินการทางการเงินการคลังและงบประมาณของรัฐ การกำหนดวินัยทางการเงินการคลังด้านรายได้ และรายจ่ายทั้งเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ การบริหารทรัพย์สินและเงินคงคลังและการบริหารหนี้สาธารณะ”

มาตรา 140 ความว่า “การจ่ายเงินแผ่นดิน จะกระทำได้เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือกฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง หรือกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ เว้นแต่ในกรณีจำเป็นรีบด่วนจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีเช่นนี้ ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้ในพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป”

จากการศึกษาคำว่า “วินัยการเงินการคลัง” ที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายฉบับต่าง ๆ ตำรากฎหมาย คำสอนของนักวิชาการ ทั้งด้านนิติศาสตร์ และเศรษฐศาสตร์ สามารถสรุปโดยสังเขปดังนี้

ความหมายอย่างกว้างของคำว่า “วินัยทางการเงินการคลัง” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พบว่า คำว่า “วินัย” หมายถึง ระเบียบสำหรับกำกับความประพฤติให้เป็นแบบแผนอันหนึ่งอันเดียวกัน ส่วนคำว่า “การคลัง” หรือ “การคลังสาธารณะ” หมายถึง การจัดการด้านการเงิน การคลังและงบประมาณแผ่นดินของประเทศ

นอกจากนี้ มีนักวิชาการหลายท่านที่ได้แสดงความเห็นเกี่ยวกับความหมายของวินัยการเงินการคลัง สรุปได้ดังนี้

ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.ปรีชา สุวรรณทัต ได้เคยให้ความเห็นว่า “วินัยการเงินการคลัง” โดยวิเคราะห์เบื้องต้นของคำว่า “วินัย” ที่ปรากฏในหนังสือนิติศาสตร์แนวพุทธ ดังนี้ “...วินัยเป็นการจัดสรรโอกาส ทำให้ชีวิตและสังคมมีระเบียบและมีโอกาสเกิดขึ้น ทำให้ทำอะไร ๆ ได้คล่อง ดำเนินชีวิตได้สะดวก ดำเนินกิจการได้สะดวก ถ้าชีวิตและสังคมไม่มีระเบียบ ไม่เป็นระบบ ก็จะสูญเสียโอกาสในการที่จะดำเนินชีวิตและกิจกรรมของสังคมให้เป็นไปด้วยดี ตลอดจนการพัฒนา

ได้ผลดี... วินัยตั้งอยู่บนฐานของธรรมและเพื่อธรรม แต่แยกออกเป็นคนละเรื่อง ธรรมเป็นเรื่องของความจริงแท้ในธรรมชาติ ส่วนวินัยเป็นเรื่องของสมมติเพื่อหนุนธรรม...”

รองศาสตราจารย์ ดร.อรพิน ผลสุวรรณีย์ สบายรูป มีความเห็นว่า “วินัยทางงบประมาณและการคลัง คือ กฎ ข้อบังคับ (มาตรการทางกฎหมาย) ซึ่งกำหนดเป็นข้อห้ามหรือข้อปฏิบัติ ที่กำหนดขึ้นเพื่อให้การบริหารจัดการเกี่ยวกับการเงินการคลังของรัฐและองค์กรของรัฐเป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมาย และจะต้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลตามวัตถุประสงค์ของการรับจ่ายเงินแผ่นดิน”

ปัทมา เขียววิศิษฐ์สกุล ให้ความเห็นว่า “กรอบวินัยทางการคลัง (Fiscal Discipline) หมายถึง ระเบียบแบบแผนที่ใช้กำกับการจัดการ การเงิน การคลัง และงบประมาณแผ่นดินของประเทศ ทั้งในเรื่อง การใช้จ่ายของภาครัฐ การจัดสรรและใช้จ่ายงบประมาณอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ การหารายได้ที่เพียงพอกับรายจ่าย การรักษาเงินคลังให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม และการบริหารหนี้สาธารณะให้อยู่ในระดับที่สามารถใช้คืนได้และไม่เป็นภาระต่องบประมาณในอนาคต

นอกจากนี้ นักวิชาการทางด้านเศรษฐศาสตร์หลายท่านได้กล่าวถึงกรอบวินัยการเงินการคลังไว้ ผู้เขียนขอกล่าวโดยสังเขป ดังนี้

สมชัย สัจพงษ์ และคณะ เขียนไว้ว่า “วินัยการคลัง หมายถึง การไม่ใช้จ่ายเกินตัวของภาครัฐ การจัดสรรและใช้จ่ายงบประมาณอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ การหารายได้ให้เพียงพอกับรายจ่าย การรักษาเงินคลังให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม และการบริหารหนี้สาธารณะให้อยู่ในระดับที่สามารถใช้คืนได้ และไม่เป็นภาระต่องบประมาณในอนาคต”

จรัส สุวรรณมาลา ให้ความเห็นว่า “วินัยทางการคลัง หมายถึง การดูแลให้รายจ่ายสาธารณะและข้อผูกพันทางการเงินของรัฐบาลทั้งในปัจจุบันและในอนาคตให้อยู่ในระดับที่สมดุลกับขีดความสามารถในการจัดหารายได้ของรัฐบาล”

วีรพงษ์ รามางกูร มีความเห็นว่า หลักการรักษาวินัยทางการคลังโดยพื้นฐาน คือ รัฐบาลต้องไม่ใช้จ่ายเกินตัว ถ้าจะใช้จ่ายจะต้องหารายได้มาให้เพียงพอกับการใช้จ่าย ถ้าจะก่อหนี้จะต้องก่อหนี้แต่พอสมควร สามารถบริหารให้ไม่เป็นภาระต่องบประมาณในอนาคต จนต้องไปเบียดบังงบประมาณส่วนที่จะเหลือไว้ใช้ในการลงทุน แต่จะต้องสามารถใช้หนี้คืนได้

จากมุมมองและแนวความคิดต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น พอสรุปความหมายของคำว่า “วินัยการเงินการคลัง” หมายถึง ระเบียบแบบแผนที่กำหนดขึ้นเพื่อควบคุมการใช้จ่ายของรัฐให้เป็นไปอย่างเหมาะสมอยู่ในระดับที่สมดุลกันระหว่างรายจ่ายกับรายได้ ถ้าจำเป็นต้องก่อหนี้ก็ให้อยู่ในระดับที่สามารถใช้คืนได้และไม่เป็นภาระต่องบประมาณในอนาคต (วริยา โควสุรัตน์, 2558, น. 55)

### 2.3 ความสำคัญของการรักษาวินัยการเงินการคลัง

วินัยการเงินการคลัง เป็นสิ่งสำคัญที่นำไปสู่การกำกับดูแลและบริหารจัดการด้านการเงินการคลังที่ดี โดยวินัยการเงินการคลังอาจอยู่ในรูปแบบกฎเกณฑ์ที่เป็นสายลักษณะอักษร เช่น บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ หรือตามที่ปรากฏอยู่

ในกฎหมายฉบับอื่น ได้แก่ พระราชบัญญัติเงินคคลัง พ.ศ. 2491 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 เป็นต้น นอกจากนี้ ยังพบว่า กรอบวินัยการเงินการคลังอาจอยู่ในรูปแบบแนวทางปฏิบัติที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรก็ได้ แต่การที่บัญญัติกรอบวินัยทางการเงินการคลังไว้เป็นลายลักษณ์อักษร จะมีส่วนช่วยป้องกันไม่ให้เกิดปัญหา หรือข้อโต้แย้งระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ เพื่อทำให้เกิดความชัดเจน แน่นนอนและสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกัน เพื่อความยั่งยืน โปร่งใส มีเสถียรภาพและมีประสิทธิภาพในทางการคลังความสำคัญของการรักษาวินัยการเงินการคลัง สรุปได้ดังนี้

1. กรอบวินัยการเงินการคลังเป็นเครื่องมือในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมหภาคและลดความผันผวนทางเศรษฐกิจ ผ่านการดำเนินนโยบายการคลัง ได้แก่ การดำเนินนโยบายการคลังแบบหดตัวในช่วงที่เศรษฐกิจขยายตัวดี และดำเนินนโยบายการคลังแบบขยายตัวในช่วงที่เศรษฐกิจตกต่ำ การรักษาวินัยการเงินการคลังจะไม่เพิ่มภาระของการดำเนินนโยบายการเงินในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

2. เพื่อช่วยในการพัฒนากรอบโครงสร้างเศรษฐกิจระยะปานกลางและระยะยาว เนื่องจากการรักษาวินัยการเงินการคลังจะต้องคำนึงถึงผลสัมฤทธิ์จากการดำเนินนโยบายในระยะปานกลางและระยะยาว มิใช่คำนึงถึงเพียงผลสัมฤทธิ์ในระยะสั้น ซึ่งเป็นผลจากการดำเนินนโยบายเพื่อหาเสียงหรือจูงใจประชาชน

3. เพื่อช่วยในการเสริมสร้างความน่าเชื่อถือในกรอบนโยบายของรัฐบาล ผ่านการกำหนดระเบียบแบบแผน เพื่อวางกรอบและทิศทางในการบริหารจัดการด้านการคลัง เช่น กฎเกณฑ์ทางการคลัง กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบด้านการคลัง การจัดตั้งหน่วยงานด้านการคลัง เพื่อกำกับดูแลความโปร่งใสด้านการคลัง

4. ลดแรงกดดันทางการคลัง ซึ่งเกิดจากการดำเนินกิจการที่ใช้เงินนอกงบประมาณ หรือการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังผ่านทางรัฐวิสาหกิจ หรือสถาบันการเงินของรัฐ

การรักษาวินัยการเงินการคลังเป็นการรักษาซึ่งผลประโยชน์ของประชาชน เพราะการมีวินัยการเงินการคลังเป็นพื้นฐานของความยั่งยืนและการพัฒนาของสังคม รัฐบาลที่ขาดวินัยการเงินการคลังอาจจะทำให้ประชาชนนิยมชมชอบได้ในช่วงระยะเวลาสั้น ๆ แต่ในที่สุดแล้วก็ไม่อาจที่จะรักษาทรัพยากรและความเจริญรุ่งเรืองไว้ได้ ซึ่งการปฏิรูประบบงบประมาณภาครัฐในประเทศต่าง ๆ ช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมา ได้พัฒนามาจนยึดหลักการรักษาวินัยทางการเงินการคลังและเสถียรภาพการเงิน การคลังเป็นพื้นฐาน ได้แก่ การนำหลักการวางแผนงบประมาณระยะปานกลางมาใช้รักษาดุลยภาพระหว่างรายได้และรายจ่ายภาครัฐในระยะยาว การปรับปรุงกรอบการจัดทำงบประมาณให้ครอบคลุมรายจ่ายสาธารณะทุกประเภท ลดความเสี่ยงทางการคลัง การตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างสถาบันทางการเมืองและการบริหาร

จะเห็นได้ว่ากรอบวินัยการเงินการคลังเป็นสิ่งสำคัญที่นำไปสู่การใช้จ่ายเงินอย่างคุ้มค่า มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ด้วยเหตุนี้รัฐบาลจึงควรดำเนินกิจการต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นกิจกรรมในงบประมาณหรือกิจกรรมนอกงบประมาณให้เป็นไปตามกรอบวินัยการเงินการคลังทั้งที่ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษร และไม่เป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อความเจริญก้าวหน้าอย่างยั่งยืนของประเทศต่อไป (วริยา ไควสุรัตน์, 2558, น. 58)

## 2.4 หลักวินัยการเงินการคลังที่สำคัญเกี่ยวกับการควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน และเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลัง

หลักวินัยการเงินการคลังที่สำคัญเกี่ยวกับการควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินและเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลัง สรุปได้ดังนี้

### 1. หลักความยินยอมในการจ่ายเงินแผ่นดิน

หลักการนี้ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหลายฉบับ โดยการวางรูปแบบการจัดทำงบประมาณรายจ่ายที่กำหนดให้ต้องทำเป็นพระราชบัญญัติ หลักความยินยอมยึดถือหลักการที่ว่าเงินได้ของรัฐบาลมาจากประชาชน ดังนั้น จึงสมควรที่ประชาชนต้องรับทราบและให้ความเห็นชอบทั้งรายได้และรายจ่ายผ่านทางรัฐสภา ซึ่งจะให้คำปรึกษาและพิจารณาอนุมัติแก่รัฐบาลในการเก็บภาษีและจ่ายเงิน

การพิจารณาให้ความเห็นชอบของรัฐสภาออกมาในรูปแบบพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย รัฐบาลไม่สามารถออกเป็นพระราชกำหนดได้ ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรจะต้องวิเคราะห์และพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยห้าวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎร ถ้าพิจารณาไม่แล้วเสร็จถือว่าให้ความเห็นชอบในร่างดังกล่าว หลังจากนั้นวุฒิสภาต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบภายในยี่สิบวันจะแก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ ไม่ได้

การจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยงานของรัฐเป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการจัดสรรทรัพยากรของประเทศที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เหมาะสมและควบคุมการใช้จ่ายภาครัฐให้มีประสิทธิภาพ และยังเปิดโอกาสให้ฝ่ายนิติบัญญัติได้มีการควบคุมการใช้จ่ายเงินส่วนรวมให้เกิดประโยชน์สูงสุด

หลักความยินยอมเป็นหลักสำคัญประการหนึ่งของหลักการงบประมาณที่ดี นอกจากนี้ ยังมีหลักการงบประมาณอื่นอีกหลายประการ สรุปโดยสังเขป ได้ดังนี้

1. หลักระยะเวลาหนึ่งปีของงบประมาณ (Annual basis) หมายถึง การประมาณการและการอนุญาตให้ฝ่ายบริหารทำการบริหารงบประมาณต้องมีระยะเวลา 1 ปี โดยต้องประมาณการงบประมาณของโครงการต่าง ๆ ที่จะดำเนินการสำหรับในปีงบประมาณนั้น ๆ ถ้าพ้นระยะเวลาดังกล่าวแล้วการจ่ายเงินจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะมีพระราชบัญญัติงบประมาณฉบับใหม่ อนุญาตให้กระทำได้

2. หลักลักษณะทั่วไปของรายได้ (Universality) กำหนดให้รายได้และรายจ่ายทั้งหมดรวมอยู่ในงบประมาณ โดยห้ามหักกลบลบกันระหว่างรายได้และรายจ่าย ซึ่งในการจัดหารายได้ต้องไม่มีการกำหนดว่าจะนำไปใช้เพื่อรายจ่ายใดรายจ่ายหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง และรายจ่ายต้องไม่ถูกหักกลบลบกันกับรายได้ กล่าวคือ รายได้ที่จัดเก็บต้องไม่ผูกพันกับรายจ่ายของหน่วยงานที่จัดเก็บ

3. หลักความเป็นเอกภาพของงบประมาณ (Unity) การจัดทำงบประมาณต้องแสดงให้เห็นทั้งรายรับและรายจ่ายทั้งหมดไปพร้อมกัน และโดยทั่วไปรายรับและรายจ่ายทั้งหมดต้องแสดงไว้ในเอกสารฉบับเดียวกัน หลักการนี้มีวัตถุประสงค์สำคัญอยู่ที่การอนุมัติ



และการควบคุมงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติให้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและชัดเจน เนื่องจาก การที่รายรับและรายจ่ายรวมอยู่ในเอกสารงบประมาณเดียวกันนั้นทำให้การตัดสินใจในการอนุมัติ หรือไม่อนุมัติงบประมาณเป็นไปอย่างถูกต้อง

4. หลักงบประมาณต้องมีลักษณะเฉพาะเจาะจง (Specificity) การกำหนด รายได้และรายจ่ายในงบประมาณประจำปี ต้องมีการแสดงรายละเอียดที่สำคัญบางประการของ รายรับและรายจ่ายในด้านอำนาจการใช้จ่ายงบประมาณนั้น จะใช้จ่ายงบประมาณได้ไม่เกินกว่า ที่กฎหมายกำหนดไว้ และการใช้จ่ายงบประมาณนั้นต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่เฉพาะเจาะจง ตามรายละเอียดที่ระบุไว้ในงบประมาณที่เสนอให้รัฐสภาพิจารณาอนุมัติ

5. หลักดุลยภาพของงบประมาณ (Balance) งบประมาณรายจ่าย ควรสมดุลกับรายรับ ซึ่งต้องมีการกำหนดให้เหมาะสม โดยจะต้องสมดุลกัน แต่ไม่ได้หมายความว่า รายรับและรายจ่ายจะต้องเท่ากันทุกปี เพียงแต่ว่าบางปีอาจขาดดุลบ้าง แต่ก็ต้องพยายามให้ เกินดุลบ้าง ถ้าปล่อยให้ขาดดุลทุกปี อาจเกิดปัญหาตามมาในเรื่องของการมีหนี้สิน

## 2. หลักเกณฑ์การจ่ายเงินแผ่นดิน

หลักเกณฑ์ที่สำคัญในระบบประชาธิปไตยที่ใช้ควบคุมการจ่ายเงินแผ่นดิน คือการใช้จ่ายเงินแผ่นดินจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาเสียก่อน เพื่อเป็นการใช้จ่าย โดยประชาชนในทางอ้อม และเป็นไปตามความต้องการของประชาชน ซึ่งหลักการนี้ถูกบัญญัติอยู่ใน รัฐธรรมนูญตั้งแต่ฉบับแรก คือพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 สืบเนื่องจนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

กรอบวินัยการเงินการคลังในการจ่ายเงินแผ่นดิน คือ จะจ่ายเงินแผ่นดินได้ ต้องมีกฎหมายรองรับ โดยกฎหมายที่อนุญาตให้จ่ายหรือก่องหน้ผูกพันได้ตามมาตรา 140 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดไว้เพียง 5 ประเภทเท่านั้น คือ กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวด้วยการโอน งบประมาณ กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง หรือกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลัง (วริยา โควสุรัตน์, 2558, น. 64)

### 2.5 เหตุผล ความจำเป็นของการรักษาวินัยทางการคลัง

เนื่องจากการกำกับดูแลและบริหารฐานะการคลัง (Fiscal Position) และการบริหารจัดการด้านการคลัง (Fiscal Management) เป็นกระบวนการทางการคลังที่สำคัญในการ กำหนดและดำเนินนโยบายและมาตรการด้านการคลังต่าง ๆ เพื่อขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจหรือแก้ไข ปัญหาความผันผวนทางเศรษฐกิจ หากรัฐบาลมีการบริหารจัดการด้านการคลังโดยขาดการรักษาวินัย ทางการคลัง (Fiscal Discipline) อาจทำให้รัฐบาลมีการขาดดุลการคลัง (Fiscal Deficit) และการกู้ยืมเงิน หรือการก่องหน้อยู่ในระดับที่สูงเกินความจำเป็น มีผลทำให้ฐานะการคลังของรัฐบาลแยลงเรื่อย ๆ และ หนักค้ำงอยู่ในระดับสูง จนทำให้รัฐบาลไม่มีความสามารถในการแก้ไขปัญหาเมื่อเกิดวิกฤตหรือไม่ สามารถขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจไปในทิศทางที่ต้องการได้ และยังเป็นสาเหตุของการเกิด วิกฤตทางเศรษฐกิจหรือวิกฤตทางการเงินได้ ทั้งนี้ เนื่องจากการขาดดุลการคลังในระดับสูงจะสร้างแรงกดดัน ทางด้านอุปสงค์ที่สูงขึ้น ซึ่งอาจจะส่งผลต่ออัตราแลกเปลี่ยนให้อ่อนค่าลงและส่งผลต่อรายจ่าย ในการชำระหนี้ของรัฐบาล และทำให้อัตราเงินเฟ้อและการขาดดุลการชำระเงิน (Balance of Payment)

อยู่ในระดับสูง ส่งผลกระทบโดยตรงต่อปริมาณ ระดับเงินคงคลัง เสถียรภาพและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (Macroeconomic Stability) นอกจากนี้ ยังสร้างภาระต่อการดำเนินนโยบายการเงินในการรักษาเสถียรภาพทางด้านเศรษฐกิจอีกด้วย ในทางตรงกันข้าม หากรัฐบาลสามารถบริหารจัดการด้านการคลังโดยรักษาวินัยทางการคลังให้สอดคล้องกับการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมหภาค การรักษาการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน (Sustainable Growth) การหลีกเลี่ยงการขาดดุลการคลัง การกู้ยืมเงินหรือก่อหนี้ที่มากเกินไปเกินความจำเป็น และรักษาระดับหนี้คงค้างให้ไม่อยู่ในระดับที่สูงเกินไปได้ รัฐบาลย่อมมีศักยภาพในการเข้าไปแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจหรือขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจไปในทิศทางที่ต้องการได้มากขึ้น

ดังนั้น รัฐบาลควรมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและลดความผันผวนในระบบเศรษฐกิจควบคู่ไปกับการรักษาวินัยทางการคลังอย่างเคร่งครัด โดยดูแลฐานะการคลังให้มีความเข้มแข็งและมีความพร้อมสำหรับการรับมือกับความผันผวนทางเศรษฐกิจรวมทั้งแรงกดดันทางการคลัง (Fiscal Pressures) ซึ่งอาจเกิดมาจากภาวะการณ์ต่าง ๆ เช่น ภาวะประชากรผู้สูงอายุมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น (Population Aging) อันเป็นผลทำให้ภาระต่องบประมาณเพิ่มสูงขึ้น

ถึงแม้ว่าการรักษาเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจจะเป็นเป้าหมายหลักในการดำเนินนโยบายการคลังแบบต่อต้านวัฏจักรเศรษฐกิจ (Countercyclical Policy) กล่าวคือ รัฐบาลควรดำเนินนโยบายการคลังแบบหดตัว (Consolidation) ในช่วงที่เศรษฐกิจขยายตัวดี และดำเนินนโยบายการคลังแบบขยายตัว (Expansionary) ในช่วงที่เศรษฐกิจตกต่ำ แต่รัฐบาลมักมีแรงจูงใจที่จะดำเนินนโยบายแบบตามวัฏจักรเศรษฐกิจ (Procyclical Policy) โดยมีสาเหตุมาจากการใช้อำนาจรัฐตามดุลยพินิจ (Discretion) ในการเพิ่มรายจ่ายและลดภาษีในช่วงที่เศรษฐกิจขยายตัวดี และในช่วงเศรษฐกิจตกต่ำ รัฐบาลจะพยายามกระตุ้นอุปสงค์โดยการเพิ่มรายจ่ายและลดภาษีซึ่งเป็นผลทำให้ดุลการคลังขาดดุลมากขึ้น เมื่อเศรษฐกิจกลับมาขยายตัวดีรัฐบาลจะดำเนินนโยบายแบบตามวัฏจักรอีก ซึ่งการดำเนินนโยบายเช่นนี้ทำให้สถานะทางการคลังของรัฐบาลอ่อนแอลง ไม่สามารถสะสมเงินทุนในการเตรียมรับมือกับปัญหาทางเศรษฐกิจของประเทศที่อาจจะเกิดขึ้นได้ ดังนั้น นโยบายการคลังแบบตามวัฏจักรเศรษฐกิจถือได้ว่าเป็นการขาดวินัยทางการคลัง ในขณะที่การดำเนินนโยบายแบบต่อต้านวัฏจักรเศรษฐกิจจะเป็นประโยชน์กับระบบเศรษฐกิจมากกว่า โดยการดำเนินนโยบายการคลังแบบหดตัวในช่วงที่เศรษฐกิจขยายตัวดีจะช่วยแก้ไขปัญหาการขาดดุลการคลังและหนี้คงค้างที่อยู่ในระดับสูงได้

ดังนั้น การรักษาวินัยทางการคลังจึงเป็นปัจจัยสำคัญในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมหภาค การปรับปรุงและการลดความเปราะบางในผลการดำเนินการทางเศรษฐกิจนอกจากนั้น การรักษาวินัยทางการคลังยังมีความสำคัญต่อประเทศต่าง ๆ ซึ่งต้องเผชิญกับกระแสโลกาภิวัตน์ทางการเงินและเศรษฐกิจโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่เร่งเปิดเสรีทางการค้าและเปิดเสรีในตลาดทุนเพื่อสร้างเสริมการขยายตัวในเศรษฐกิจในระยะยาว เนื่องจากรัฐบาลยังมีหน้าที่ในการลดความผันผวน (Exposure) ที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงในภาวะตลาดและความผันผวนในกระแสเงินทุนเคลื่อนย้าย และการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ที่เป็นการเพิ่มความเสี่ยงในการเกิดวิกฤตทางด้านหนี้ (Debt Crisis)

การขาดวินัยทางการคลังจึงเป็นปัญหาที่เกิดจากการใช้อำนาจรัฐตามดุลยพินิจ (Discretion) โดยปราศจากความระมัดระวังรอบคอบในการกำหนดและดำเนินนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการใช้เงินงบประมาณแผ่นดิน ทำให้รัฐบาลมีอิสระในการใช้จ่ายมากเกินไปหรือใช้จ่ายมากกว่ารายได้ที่รัฐบาลสามารถจัดเก็บได้ อันเป็นผลให้รัฐบาลมีการกู้ยืมเกินความจำเป็น ถึงแม้ว่าตามข้อเท็จจริงแล้วการใช้ดุลยพินิจจะช่วยทำให้ผู้วางนโยบายสามารถแก้ไขความผันผวนในระบบเศรษฐกิจได้ฉับไว และสามารถลดผลกระทบอันสืบเนื่องมาจากความผันผวนดังกล่าวได้ แต่การใช้อำนาจรัฐตามดุลยพินิจในการกำหนดและดำเนินนโยบายมักถูกนักการเมืองหรือพรรคการเมืองใช้เป็นเครื่องมือในการหาเสียงและจูงใจประชาชนผ่านการดำเนินนโยบายลดอัตราภาษี การเพิ่มการใช้จ่ายรัฐบาล และเพิ่มการก่อหนี้ ซึ่งถือว่าการดึงรายได้ของครัวเรือนลัดไปมาสู่ครัวเรือนปัจจุบัน และก่อให้เกิดความโน้มเอียงในการดำเนินนโยบายการคลังแบบขาดดุล (Deficit Bias) และการดำเนินนโยบายแบบตามวัฏจักรเศรษฐกิจ รวมทั้งการดำเนินกิจกรรมทางการคลังที่ต้องใช้เงินทุนนอกงบประมาณ (Extrabudgetary Fund) เช่นเงินกู้จากต่างประเทศ เงินทุนและกองทุนหมุนเวียน และการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังผ่านรัฐวิสาหกิจและสถาบันการเงินของภาครัฐ ซึ่งล้วนสร้างภาระผูกพันทางการคลังแก่รัฐบาลเพิ่มขึ้น อันเป็นผลทำให้ฐานะการคลังของรัฐบาลแย่งลง หนี้สาธารณะอยู่ในระดับสูง และในท้ายที่สุดความเชื่อมั่นของประชาชนในนโยบายของรัฐบาลหมดไปในระยะยาว

สาเหตุสำคัญที่ทำให้รัฐบาลมีความโน้มเอียงในการดำเนินนโยบายการคลังแบบขาดดุล และดำเนินนโยบายการคลังแบบตามวัฏจักรเศรษฐกิจ สืบเนื่องมาจากการที่ผู้วางนโยบายมักให้ความสำคัญกับผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินนโยบายตามดุลยพินิจในระยะสั้น โดยไม่คำนึงถึงผลกระทบของนโยบายในระยะปานกลาง (Medium Term) และระยะยาว โดยบางครั้งอาจมีผลประโยชน์ทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องหรือมีการเอื้อผลประโยชน์แก่พวกพ้อง หรือ ที่เรียกว่าปัญหา “Common pool” ซึ่งหมายถึง การที่นักการเมืองหรือพรรคการเมืองใช้ทรัพยากรโดยเอื้อผลประโยชน์ให้กับกลุ่มคนบางกลุ่ม โดยไม่คำนึงถึงฐานะทางการคลังโดยรวม ถือเป็นการใช้เงินภาษีของประชาชนที่เป็นของส่วนใหญ่ โดยมีคนบางกลุ่มเท่านั้นที่ได้ผลประโยชน์และแบกต้นทุนทางสังคมเพียงส่วนน้อย

นอกจากนั้น ความโน้มเอียงในการดำเนินนโยบายการคลังแบบขาดดุลยังสะท้อนให้เห็นถึงความไม่สอดคล้องของเวลาในการดำเนินนโยบาย (Time inconsistency) คือ นโยบายที่รัฐบาลได้สัญญาไว้กับประชาชนในช่วงแรก (Ex Ante) ซึ่งภาระทางการคลังและความผันผวนในระบบเศรษฐกิจยังไม่เกิดขึ้น ไม่สามารถนำมาปฏิบัติได้ตามที่กำหนดเอาไว้ในภายหลัง (Ex Post) หรือ ในช่วงของการบริหารงาน ตัวอย่างเช่น กรณีที่รัฐบาลไม่สามารถรักษาความเชื่อมั่นกับประชาชนได้ว่า จะสามารถสะสมหรือออมเงินรายได้ส่วนที่สามารถจัดเก็บได้มากในช่วงที่เศรษฐกิจมีการขยายตัวดี เนื่องจากมีแรงกดดันทางด้านรายจ่ายที่ไม่สามารถตัดลดได้ ซึ่งเกิดขึ้นในภายหลัง ดังนั้น วัฏจักรงบประมาณทางการเมือง (Political Budget Cycle) จึงมีบทบาทสำคัญต่อการรักษาวินัยทางการคลังด้วยเช่นกัน

การกำหนดเครื่องมือ และระเบียบวิธีการต่าง ๆ เพื่อวางกรอบวินัยทางการคลังให้กับผู้วางนโยบายเพื่อลดความโน้มเอียงต่อการดำเนินนโยบายการคลังแบบขาดดุล (Deficit Bias) และเพื่อปรับปรุงผลสัมฤทธิ์ทางการคลัง (Fiscal Outcome) ประกอบไปด้วยการกำหนด กฎเกณฑ์ทางการคลัง (Fiscal Rule) กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางการคลัง (Fiscal Responsibility Laws: FRLs) และการก่อตั้งหน่วยงานทางการคลัง (Fiscal Agencies) เพื่อควบคุมดูแลฐานะทางการคลังของรัฐบาล โดยจากการศึกษาประสบการณ์ของต่างประเทศพบว่า การร่างและกำหนดเครื่องมือและระเบียบวิธีข้างต้น ควบคู่ไปกับการยึดถือปฏิบัติตามนโยบายตามที่ได้ให้สัญญาไว้กับประชาชน (Political Commitment) จะทำให้รัฐบาลมีการดำเนินการที่มีประสิทธิภาพได้ (สมชัย สัจจพงษ์ และคณะ, 2551, น. 2-4)

## 2.6 ประโยชน์ของการรักษาวินัยทางการคลัง

ประโยชน์ของการรักษาวินัยทางการคลัง สรุปได้ดังนี้

1. เพื่อเป็นเครื่องมือในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมหภาคและลดความผันผวนทางเศรษฐกิจ ผ่านการดำเนินนโยบายการคลังแบบต่อต้านวัฏจักรเศรษฐกิจ โดยการดำเนินนโยบายการคลังแบบหดตัวในช่วงที่เศรษฐกิจขยายตัวดี และดำเนินนโยบายการคลังแบบขยายตัว ในช่วงที่เศรษฐกิจตกต่ำ ซึ่งช่วยลดหรือขจัดภาวะขาดดุลการคลัง การกอบกู้ในระดับสูง มีผลให้ลดแรงกดดันทางด้านอุปสงค์ต่ออัตราเงินเฟ้อและการขาดดุลการชำระเงินลดลง อีกนัยหนึ่ง คือ การรักษาวินัยทางการคลังในการดำเนินนโยบายทางการคลังจะไม่เพิ่มภาระของการดำเนินนโยบายการเงินในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมหภาค
2. เพื่อช่วยในการพัฒนากรอบโครงสร้างเศรษฐกิจระยะปานกลางและระยะยาว เนื่องจากการรักษาวินัยทางการคลังจะต้องคำนึงถึงผลสัมฤทธิ์จากการดำเนินนโยบายในระยะปานกลางและระยะยาว มิใช่คำนึงถึงเพียงผลสัมฤทธิ์ในระยะสั้น ซึ่งเป็นผลจากการดำเนินนโยบายเพื่อหาเสียงหรือจูงใจประชาชน
3. เพื่อช่วยในการเสริมสร้างความน่าเชื่อถือในกรอบนโยบายของรัฐบาล ผ่านการกำหนดระเบียบแบบแผนเพื่อวางกรอบและทิศทางในการบริหารจัดการด้านการคลัง เช่น กฎเกณฑ์ทางการคลัง กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบด้านการคลัง การจัดตั้งหน่วยงานด้านการคลัง เพื่อกำกับดูแลความโปร่งใสด้านการคลัง
4. ช่วยในการรับมือกับความท้าทายและเก็บเกี่ยวผลประโยชน์จากกระแสโลกาภิวัตน์ทางการเงินและเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปิดเสรีทางการค้าและการเปิดเสรีในตลาดทุน
5. ช่วยลดความผันผวน (Exposure) จากการเปลี่ยนแปลงในภาวะตลาดและความผันผวนในกระแสเงินทุนเคลื่อนย้าย รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงที่เกี่ยวข้องกับความเสี่ยงในการเกิดวิกฤตทางด้านหนี้ (Debt Crisis)
6. ช่วยลดแรงกดดันทางการคลัง (Fiscal Pressure) และป้องกันความเสี่ยงที่ไม่คาดคิด ซึ่งเกิดจากการดำเนินกิจกรรมทางการคลังที่ต้องใช้เงินนอกงบประมาณหรือการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังผ่านรัฐวิสาหกิจและสถาบันการเงินของรัฐ ตัวอย่างเช่น การค้าประกันหนี้ให้แก่รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐ การประกันราคา อัตราแลกเปลี่ยนและผลตอบแทนจากการร่วมทุน

ระหว่างภาครัฐและเอกชน รวมทั้งรับผิดชอบในการดำเนินงานที่ล้มเหลวของรัฐวิสาหกิจและภาคเอกชน การดำเนินงานกองทุนประกันสังคม กองทุนหลักประกันสุขภาพ หรือกองทุนอื่น ๆ โดยเฉพาะเมื่อกองทุนดังกล่าวมีเงินสำรองไม่เพียงพอสำหรับการจ่ายผลประโยชน์ทดแทน อันเนื่องมาจากภาวะประชากรสูงอายุ (Population Aging) นอกจากนั้น ยังมีความเสี่ยงทางการคลังจากการให้ความช่วยเหลือในกรณีฉุกเฉินต่าง ๆ เช่น ภัยพิบัติทางธรรมชาติ ซึ่งเป็นภาระที่รัฐบาลต้องรับผิดชอบ (สมชัย สัจจพงษ์ และคณะ, 2551, น. 2-7)

### บทที่ 3 ผลการศึกษา

สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. .... และเมื่อวันที่ 18 มกราคม 2561 ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติว่าร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. .... สมควรประกาศใช้เป็นกฎหมาย และเมื่อวันที่ 19 เมษายน 2561 ร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. .... ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาทำให้ร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. .... มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายดังนั้นก็จึงมีความจำเป็นต้องทำความเข้าใจถึงสาระสำคัญของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 เพื่อเป็นแนวทางการศึกษาต่อไป ดังนี้

#### 1. สรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ประกอบด้วย 5 หมวด 87 มาตรา ได้แก่ หมวด 1 บททั่วไป หมวด 2 นโยบายการเงินการคลัง หมวด 3 วินัยการเงินการคลัง หมวด 4 การบัญชี การรายงาน และการตรวจสอบ หมวด 5 การตรวจเงินแผ่นดิน และบทเฉพาะกาล โดยมีเป้าหมายการรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืน โดยมีสาระสำคัญดังนี้

##### 1.1 เหตุผลและความจำเป็นในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 62 ได้บัญญัติให้รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืนตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกรอบการดำเนินการทางการเงินการคลังและงบประมาณของรัฐ การกำหนดวินัยทางการเงินการคลังด้านรายได้และรายจ่ายทั้งเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ การบริหารทรัพย์สินของรัฐและเงินคงคลังและการบริหารหนี้สาธารณะ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

##### 1.2 สาระสำคัญของพระราชบัญญัติ

พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มีสาระสำคัญดังนี้

###### 1.2.1 บทนิยาม

กำหนดบทนิยามคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ให้ครอบคลุมถึงหน่วยงานของรัฐทุกประเภทที่จะต้องปฏิบัติตามวินัยการเงินการคลังที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และความหมายของ “เงินนอกงบประมาณ” และ “หนี้สาธารณะ” เพื่อกำหนดวินัยการเงินการคลังในเรื่องดังกล่าว (มาตรา 4)

###### 1.2.2 บททั่วไป

(1) กำหนดวินัยสำหรับการดำเนินนโยบายการคลัง การจัดทำงบประมาณ การจัดการรายได้ การใช้จ่าย การบริหารการเงินการคลัง การก่อหนี้ และการดำเนินการใด ๆ ของรัฐที่มีผลผูกพันทรัพย์สินหรือก่อให้เกิดภาระทางการเงินการคลังแก่รัฐ

ต้องเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ รวมทั้งกำหนดให้รัฐพึงเสริมสร้างวินัยให้ประชาชนเสียภาษีอากรให้ครบถ้วนตามกฎหมาย (มาตรา 6 – มาตรา 8)

(2) กำหนดให้คณะกรรมการรัฐมนตรีต้องรักษาวินัยในกิจการที่เกี่ยวข้องกับเงินแผ่นดินตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้อย่างเคร่งครัด (มาตรา 9)

### 1.2.3 นโยบายการเงินการคลัง

(1) คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ

กำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดวินัยการเงินการคลังเพิ่มเติมจากที่บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ หรือในกฎหมายอื่น จัดทำและทบทวนแผนการคลังระยะปานกลาง เสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการงบประมาณ การจัดเก็บรายได้ การบริหารหนี้สาธารณะ การบริหารทรัพย์สิน และปัญหาอื่นที่เกี่ยวข้องกับการเงินการคลังของรัฐ กำหนดสัดส่วนการจัดสรรงบประมาณ สัดส่วนการก่องหนักพันงบประมาณ และสัดส่วนอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ กำหนดนโยบายและกำกับดูแลการบริหารจัดการความเสี่ยงทางการคลัง กำหนดอัตราการชดเชยค่าใช้จ่าย หรือการสูญเสียรายได้ของหน่วยงานของรัฐในการดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้และปฏิบัติการอื่นใดตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ หรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย (มาตรา 10 – มาตรา 12)

(2) การดำเนินการทางการคลังและงบประมาณ

1) กำหนดให้คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐจัดทำแผนการคลังระยะปานกลางเสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ เพื่อใช้เป็นแผนแม่บทหลักสำหรับการวางแผนการดำเนินการทางการคลังและงบประมาณของรัฐ รวมทั้งแผนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี และแผนการบริหารหนี้สาธารณะ และนำมาใช้ประกอบการพิจารณาในการจัดเก็บหรือหารรายได้ การจัดทำงบประมาณ และการก่องหนักของหน่วยงานของรัฐด้วย (มาตรา 13 – มาตรา 16)

2) กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดสรรและตั้งงบประมาณรายจ่ายในส่วนของงบประมาณรายจ่ายลงทุน งบประมาณรายจ่ายเกี่ยวกับบุคลากรของรัฐและสวัสดิการของบุคลากรของรัฐ งบประมาณรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ภาครัฐ ภาระทางการเงินที่มีกฎหมายบัญญัติให้รัฐบาลต้องส่งเงินเข้าสมทบหรือชดเชยเพื่อการใด ๆ ภาระทางการเงินเพื่อชดเชยต้นทุนทางการเงิน และการบริหารจัดการตามพระราชบัญญัตินี้ และงบประมาณรายจ่าย งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น รวมทั้งหลักเกณฑ์ในการเสนอกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายและหลักเกณฑ์การโอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างหน่วยงานของรัฐ (มาตรา 17 – มาตรา 24)

3) กำหนดหลักเกณฑ์ในการเสนอกฎหมายที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐไม่ต้องนำเงินรายได้หรือเงินอื่นใดส่งคลัง ให้กระทำได้เฉพาะในกรณีมีความจำเป็นและเกิดประโยชน์ในการที่หน่วยงานของรัฐนั้นจะมีเงินเก็บไว้เพื่อการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของตน โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังก่อน (มาตรา 25) และหลักเกณฑ์ในการเสนอกฎหมายที่มีบทบัญญัติให้จัดเก็บภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นจากที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ให้กระทำได้

เฉพาะในกรณีการจัดเก็บภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นเพื่อเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น (มาตรา 26)

4) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการที่ก่อให้เกิดภาระต่องบประมาณหรือภาระทางการคลังในอนาคต และการมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการ โดยรัฐบาลรับภาระจะชดเชยค่าใช้จ่ายหรือการสูญเสียรายได้ในการดำเนินการนั้น และให้มีการจัดทำบัญชีสำหรับการดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการที่ได้รับมอบหมายแยกต่างหากจากบัญชีการดำเนินงานทั่วไปของหน่วยงานของรัฐ พร้อมทั้งการเสนอรายงานผลการดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมาย (มาตรา 27 – มาตรา 29)

5) กำหนดให้กระทรวงการคลังและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีการบริหารจัดการความเสี่ยงทางการคลังให้เป็นไปตามนโยบายการบริหารจัดการความเสี่ยงทางการคลังที่คณะกรรมการกำหนด (มาตรา 30)

#### 1.2.4 วินัยการเงินการคลัง

##### (1) รายได้

1) กำหนดให้การจัดเก็บรายได้แผ่นดินที่เป็นภาษีอากรการจัดเก็บลดและยกเว้นรายได้แผ่นดินที่เป็นค่าธรรมเนียมอันมิใช่ค่าตอบแทนการให้บริการ จะกระทำได้อีกแต่โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย และการยกเว้นหรือการลดภาษีอากรจะกระทำได้อีกแต่โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ให้อำนาจจัดเก็บภาษีอากรนั้นเท่านั้น (มาตรา 32 – มาตรา 33)

2) กำหนดให้บรรดาเงินที่หน่วยงานของรัฐจัดเก็บหรือได้รับไว้เป็นกรรมสิทธิ์ ไม่ว่าจะได้รับตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับ หรือได้รับชำระตามอำนาจหน้าที่หรือสัญญา หรือได้รับจากการให้ใช้ทรัพย์สินหรือเก็บดอกผลจากทรัพย์สินของราชการ ให้นำส่งคลังตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่นหรือกรณีมีเหตุตามที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดยกเว้นให้ไม่ต้องนำส่งคลัง (มาตรา 34)

3) กำหนดให้การกั้นเงินรายได้เพื่อให้หน่วยงานของรัฐนำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ หรือเพื่อการหนึ่งการใดเป็นการเฉพาะ จะกระทำได้อีกแต่โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเท่านั้น (มาตรา 35)

4) กำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินกำไรสุทธิของรัฐวิสาหกิจเพื่อนำส่งคลัง (มาตรา 36)

##### (2) รายจ่าย

1) กำหนดหลักเกณฑ์ในการก่องหนี่ที่ผูกพันการใช้จ่ายเงินงบประมาณหรือเงินอื่นของหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปอย่างโปร่งใส คุ่มค่าและประหยัด โดยพิจารณาเป้าหมายประโยชน์ที่ได้รับ ผลสัมฤทธิ์ และประสิทธิภาพของหน่วยงานของรัฐ และต้องเป็นไปตามรายการและวงเงินงบประมาณรายจ่ายของหน่วยงานของรัฐนั้นด้วย (มาตรา 37 และ มาตรา 43)

2) กำหนดหลักเกณฑ์ในการเบิกเงินจากคลัง การรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน และการนำเงินส่งคลัง ของหน่วยงานของรัฐ (มาตรา 38 – มาตรา 42)



## (3) การจัดให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินและการบริหารทรัพย์สินของรัฐ

1) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพย์สินที่อยู่ในความครอบครองหรือการกำกับดูแลของหน่วยงานของรัฐ รวมถึงทรัพย์สินของแผ่นดินและทรัพย์สินที่ตกเป็นของแผ่นดิน (มาตรา 44 – มาตรา 45)

2) กำหนดหลักเกณฑ์ในการบริหารเงินคงคลัง และการบริหารจัดการเงินของหน่วยงานของรัฐหรือที่อยู่ในความครอบครองดูแลรักษาของหน่วยงานของรัฐ ให้ต้องกระทำด้วยความระมัดระวังและรอบคอบ โดยมีการบริหารความเสี่ยงที่เหมาะสม (มาตรา 46 – มาตรา 47)

3) กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุของหน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ หรือตามกฎระเบียบของหน่วยงานของรัฐโดยเคร่งครัด (มาตรา 48)

## (4) การก่อหนี้และการบริหารหนี้

1) กำหนดให้การก่อหนี้และการบริหารหนี้สาธารณะและหนี้ของหน่วยงานของรัฐต้องเป็นไปตามกฎหมายและอยู่ภายใต้ขอบวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐผู้กู้ โดยต้องกระทำด้วยความรอบคอบ และคำนึงถึงความคุ้มค่า ความสามารถในการชำระหนี้ การกระจายภาระการชำระหนี้ เสถียรภาพและความยั่งยืนทางการเงิน การคลัง ตลอดจนความน่าเชื่อถือของประเทศและของหน่วยงานของรัฐผู้กู้ด้วย (มาตรา 49)

2) กำหนดให้คณะกรรมการประกาศกำหนดสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ สัดส่วนภาระหนี้ของรัฐบาลต่อประมาณการรายได้ประจำปีงบประมาณ สัดส่วนหนี้สาธารณะที่เป็นเงินตราต่างประเทศต่อหนี้สาธารณะทั้งหมด สัดส่วนหนี้สาธารณะที่เป็นเงินตราต่างประเทศต่อรายได้จากการส่งออกสินค้าและบริการ และสัดส่วนอื่น ๆ ที่คณะกรรมการเห็นสมควร เพื่อใช้เป็นกรอบในการบริหารหนี้สาธารณะ และให้กระทรวงการคลังรายงานสัดส่วนหนี้ดังกล่าวที่เกิดขึ้นจริงต่อคณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการทุกหกเดือน และในกรณีที่การบริหารหนี้สาธารณะไม่สามารถดำเนินการได้ตามสัดส่วนหนี้ที่กำหนด ให้รัฐมนตรีรายงานเหตุผล วิธีการและระยะเวลาในการแก้ไขให้อยู่ภายในสัดส่วนที่กำหนดเสนอต่อคณะรัฐมนตรีด้วย (มาตรา 50 – มาตรา 51)

3) กำหนดให้การกู้เงินของรัฐบาล และการค้าประกันการชำระหนี้ของหน่วยงานของรัฐโดยรัฐบาล ต้องปฏิบัติตามที่บัญญัติในกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะโดยเคร่งครัด และในกรณีการก่อหนี้ของหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นไปตามที่กำหนดดังกล่าว รัฐบาลจะค้าประกันการชำระหนี้ไม่ได้ (มาตรา 52)

4) กำหนดหลักเกณฑ์ในการกู้เงินของรัฐบาลในกรณีที่อาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ตราขึ้นเป็นการเฉพาะ การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ หรือเมื่อมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ และการกู้เงินเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งการใช้จ่ายเงินกู้ การติดตามประเมินผล และการรายงานผลการใช้จ่ายเงินกู้นี้ดังกล่าว มาตรา 53 – มาตรา 59)

5) กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องมีการจัดทำแผนการกู้เงินและการบริหารหนี้เงินกู้ที่จะกระทำในปีงบประมาณนั้นส่งให้กระทรวงการคลัง โดยเมื่อได้มีการกู้เงินแล้ว

ให้รายงานกระทรวงการคลังเพื่อทราบด้วย และจัดทำรายงานการกู้เงินประจำปีงบประมาณและสถานะหนี้เงินกู้คงค้างเสนอต่อกระทรวงการคลังด้วย (มาตรา 60)

(5) เงินนอกงบประมาณและทุนหมุนเวียน

1) กำหนดให้เงินนอกงบประมาณให้มีเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ หรือการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของการมีเงินนอกงบประมาณนั้น และเมื่อได้ใช้จ่ายในการปฏิบัติหน้าที่หรือการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์จนบรรลุวัตถุประสงค์แห่งการนั้นแล้ว มีเงินคงเหลือให้นำส่งคลังโดยมิชักช้า (มาตรา 61)

2) กำหนดให้กรณีที่หน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่รัฐวิสาหกิจและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณหรือมีเงินนอกงบประมาณมากเกินไปสมควร ให้กระทรวงการคลังเรียกให้หน่วยงานของรัฐนำเงินดังกล่าวส่งคลังได้ (มาตรา 62)

3) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการขอจัดตั้ง การบริหาร การประเมินผลการรวมหรือยุบเลิกทุนหมุนเวียน (มาตรา 63)

(6) การคลังท้องถิ่น

กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดเก็บรายได้ให้เพียงพอในการจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะ ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่สามารถดำเนินการได้ ให้รัฐจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นและเหมาะสมไปพลางก่อน และกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดทำงบประมาณ การใช้จ่าย การก่องหนี่ผูกพัน และการบริหารทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำอย่างโปร่งใสและตรวจสอบได้ รวมถึงการก่องหนี่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้อยู่ภายใต้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ และหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องที่ได้กำหนดขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะด้วย (มาตรา 64 – มาตรา 67)

1.2.5 การบัญชี การรายงาน และการตรวจสอบ

(1) กำหนดให้กระทรวงการคลังกำหนดมาตรฐานการบัญชีภาครัฐและนโยบายการบัญชีภาครัฐ (มาตรา 68)

(2) กำหนดให้หน่วยงานของรัฐจัดให้มีผู้ทำบัญชีเพื่อจัดทำบัญชีและรายงานการเงินตามพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา 69)

(3) กำหนดให้มีการจัดทำรายงานการเงินประจำปีงบประมาณของหน่วยงานของรัฐ โดยให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบรายงานการเงินดังกล่าว และให้หน่วยงานของรัฐนำส่งรายงานการเงินดังกล่าวพร้อมกับรายงานผลการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินให้กระทรวงการคลัง สำนักงานงบประมาณ และกระทรวงเจ้าสังกัด (มาตรา 70 – มาตรา 72)

(4) กำหนดให้กระทรวงการคลังจัดทำบัญชีการเงินแผ่นดินตามมาตรฐานการบัญชีภาครัฐและนโยบายการบัญชีภาครัฐ (มาตรา 73)

(5) กำหนดให้กระทรวงการคลังจัดทำรายงานการรับจ่ายเงินงบประมาณประจำปีงบประมาณที่สิ้นสุด รายงานการเงินแผ่นดินประจำปีงบประมาณ รายงานผล

สถานะหนี้สาธารณะ หนี้ภาครัฐ และความเสี่ยงทางการคลัง ภายในระยะเวลาที่กำหนด ในพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา 74 – มาตรา 76)

(6) กำหนดให้กระทรวงการคลังจัดทำรายงานการเงินรวมของรัฐบาล และหน่วยงานของรัฐ รายงานการเงินรวมของรัฐวิสาหกิจ รายงานการเงินรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรายงานการเงินรวมภาครัฐ และให้เผยแพร่รายงานดังกล่าวผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ด้วย (มาตรา 77)

(7) กำหนดให้กระทรวงการคลังจัดทำรายงานความเสี่ยงทางการคลัง ประจำปีเสนอต่อคณะกรรมการเพื่อประกอบการพิจารณาจัดทำแผนการคลังระยะปานกลาง และเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ (มาตรา 78)

(8) กำหนดให้หน่วยงานของรัฐจัดให้มีการตรวจสอบภายใน การควบคุมภายในและการบริหารจัดการความเสี่ยง โดยให้ถือปฏิบัติตามมาตรฐานและหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนด (มาตรา 79)

#### 1.2.6 การตรวจเงินแผ่นดิน

กำหนดให้การตรวจเงินแผ่นดินต้องกระทำด้วยความสุจริต รอบคอบ โปร่งใส เทียบธรรม กล้าหาญ ปราศจากอคติ และเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล โดยให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน สำหรับในกรณีมีการกระทำผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ การส่งลงโทษทางปกครองให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน (มาตรา 80)

#### 1.2.7 บทเฉพาะกาล

(1) กำหนดให้คณะกรรมการจัดทำแผนการคลังระยะปานกลาง ให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ (มาตรา 81)

(2) กำหนดให้บทบัญญัติในมาตรา 26 มาตรา 32 มาตรา 33 และ มาตรา 35 ไม่ใช่บังคับกับกฎหมายที่กำหนดเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้น จากที่กำหนดไว้ในกฎหมาย การยกเว้น การลดหย่อนภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียม หรือการกั้นเงินรายได้ซึ่งมีผลบังคับใช้ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ (มาตรา 82)

(3) กำหนดให้บทบัญญัติในมาตรา 20 (4) ไม่ใช่บังคับกับการตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีสำหรับบรรดาภาระทางการเงินที่มีกฎหมายบัญญัติให้ส่งเงินเข้าสมทบ หรือชดเชยเพื่อการใด ๆ ที่เกิดขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ (มาตรา 83)

(4) กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่มีใช้รัฐวิสาหกิจและทุนหมุนเวียน จัดทำบัญชีและรายงานการเงินตามมาตรฐานการบัญชีภาครัฐและนโยบายการบัญชีภาครัฐตามที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดภายในระยะเวลาสามปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ (มาตรา 84)

(5) กำหนดให้กระทรวงการคลังดำเนินการจัดให้มีรายงานการเงินรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและรายงานการเงินรวมภาครัฐตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ ภายในระยะเวลาสามปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ (มาตรา 85)

(6) กำหนดให้บรรดากฎ ระเบียบ ข้อบังคับหรือหลักเกณฑ์ที่ออกไว้ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติมาตรา 21 และมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ

พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ให้มีผลบังคับใช้ต่อไปได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ จนกว่าจะมีการออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือหลักเกณฑ์ ตามพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ (มาตรา 86)

(7) กำหนดให้ในระหว่างที่ยังมิได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และคุณสมบัติของผู้ทำบัญชีตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ผู้มีหน้าที่จัดทำบัญชีของหน่วยงานของรัฐซึ่งทำหน้าที่อยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับทำหน้าที่ต่อไปได้ และให้กระทรวงการคลังจัดทำหลักเกณฑ์และคุณสมบัติของผู้ทำบัญชีให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ (มาตรา 87) (ร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ...., 2560)

## 2. การวิเคราะห์พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

จากการศึกษาพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 พบว่า มาตรา 53 ได้บัญญัติว่า “การกู้เงินของรัฐบาลนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยบริหารหนี้สาธารณะ ให้กระทรวงการคลังกระทำได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ตราขึ้นเป็นการเฉพาะ และเฉพาะกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการโดยเร่งด่วนและอย่างต่อเนื่อง เพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤตของประเทศ โดยไม่อาจตั้งงบประมาณรายประจำปีได้ทัน

กฎหมายที่ตราขึ้นตามวรรคหนึ่ง ต้องระบุวัตถุประสงค์ของการกู้เงิน ระยะเวลาในการกู้เงิน แผนงานหรือโครงการที่ใช้จ่ายเงินกู้ วงเงินที่อนุญาตให้ใช้จ่ายเงินกู้ และหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบการดำเนินแผนงานหรือโครงการที่ใช้เงินกู้”

เงินที่ได้รับจากการกู้เงินตามวรรคหนึ่ง ให้กระทรวงการคลังเก็บรักษาไว้เพื่อให้หน่วยงานของรัฐเบิกไปใช้จ่ายตามแผนงานหรือโครงการตามที่กฎหมายกำหนดโดยไม่ต้องนำส่งคลัง เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น”

ดังนั้น ถือได้ว่า มาตรา 53 เป็นการบัญญัติไม่ตรงกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ที่มีเป้าหมายการรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืน ดังนี้

### 2.1 ปัญหาของการกำหนดให้การกู้เงินของรัฐบาลนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ

จากมาตรา 53 เห็นได้ว่า คำว่า “นอกเหนือ” ที่บัญญัติไว้นั้นมีความหมายที่กว้าง คือเป็นการกำหนดให้รัฐบาลสามารถกู้เงินได้เพิ่มเติมนอกเหนือวัตถุประสงค์ และรวมทั้งจำนวนวงเงินกู้ นอกเหนือจากเพดานที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 โดยอาศัยคำว่า “นอกเหนือ” และเมื่อมาตรา 53 ให้อำนาจรัฐบาลกู้เงินนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ กรณีนี้จึงเป็นข้อยกเว้นในทุกกรณีตามหลัก “เฉพาะ” ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 20 ตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 ที่กำหนดให้กระทรวงการคลังกู้เงินได้เฉพาะเพื่อวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

1. ชดเชยขาดดุลงบประมาณหรือเมื่อมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้
2. พัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
3. ปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ
4. ให้หน่วยงานอื่นกู้ต่อ

## 5. พัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ

ทั้งนี้ การกู้เงินตาม 1 ถึง 5 จะมีเพดานไม่เกินวงเงินที่กำหนดไว้ในมาตราต่าง ๆ เช่น มาตรา 21 กำหนดให้ “การกู้เงินเพื่อชดเชยขาดดุลงบประมาณหรือกรณีที่มีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ ให้กระทรวงการคลังกู้เป็นเงินบาทไม่เกินร้อยละสี่สิบของงบประมาณรายจ่ายและอีกร้อยละแปดสิบของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับชำระคืนเงินต้น” และมาตรา 22 กำหนดให้ “การกู้เงินเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ให้กระทรวงการคลังกู้เป็นเงินตราต่างประเทศไม่เกินร้อยละสิบของงบประมาณรายจ่ายประจำปี” เป็นต้น

และเมื่อมาตรา 53 ให้อำนาจรัฐบาลกู้เงินนอกเหนือจากมาตรา 20 ตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 จึงทำให้รัฐบาลมีอำนาจกู้เงินตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 แม้การกู้เงินจะเกินวงเงินที่กฎหมายกำหนดก็ตาม รัฐบาลก็มีอำนาจกู้เงินได้โดยอาศัย คำว่า “นอกเหนือ” ตามมาตรา 53 และผลจากการอาศัย คำว่า “นอกเหนือ” ทำให้เป็นการยกเว้นหลักเฉพาะตามมาตรา 20 (1) ถึง (5) พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 ดังนี้

1. รัฐบาลสามารถกู้เพิ่มได้นอกเหนือวัตถุประสงค์ใน (1) ถึง (5)
2. รัฐบาลสามารถกู้ได้นอกเหนือจากเพดานวงเงินที่กำหนดไว้ใน (1) ถึง (5)
3. การกู้ตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ไม่มีเพดานวงเงินกำหนดไว้
4. เงินกู้ตามมาตรา 53 ไม่ต้องนำส่งคลังเช่นเดียวกับการกู้เงินตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 ยกเว้นการกู้เงินเพื่อชดเชยขาดดุลงบประมาณหรือเมื่อมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าการบัญญัติให้การกู้เงินของรัฐบาลนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 ถือได้ว่าเป็นการทำลายหลักวินัยการเงินการคลัง และเป็นการบัญญัติไม่ตรงกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 คือการให้รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืน

### 2.2 ปัญหาของการกำหนดให้เงินที่ได้รับจากการกู้เงิน ให้กระทรวงการคลังเก็บรักษาไว้เพื่อให้หน่วยงานของรัฐเบิกไปใช้จ่ายตามแผนงานหรือโครงการตามที่กฎหมายกำหนดโดยไม่ต้องนำส่งคลัง เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

จากมาตรา 53 วรรคสาม เห็นได้ว่า การบัญญัติว่า “เงินที่ได้รับจากการกู้เงิน ให้กระทรวงการคลังเก็บรักษาไว้เพื่อให้หน่วยงานของรัฐเบิกไปใช้จ่ายตามแผนงานหรือโครงการตามที่กฎหมายกำหนดโดยไม่ต้องนำส่งคลัง เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น”

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า มาตรา 53 วรรคสาม สามารถตีความหรือแปลความได้ว่า เงินที่มาจาก การกู้ตามกฎหมายนั้นไม่ต้องส่งเข้าบัญชีเงินคลัง ซึ่งจะมีผลสำคัญ คือ การเบิกจ่ายตามแผนงานหรือโครงการตามที่กฎหมายกำหนดจะไม่อยู่ภายใต้กฎหมายงบประมาณ ถือได้ว่าเป็นเงินในลักษณะเงินนอกงบประมาณ ซึ่งทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของฝ่ายบริหารได้ เนื่องจากเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ จะมี

รายละเอียดแผนงานหรือโครงการ และงบประมาณรายจ่ายอย่างชัดเจน แต่เอกสารเงินนอกงบประมาณ ไม่มีรายละเอียดต่าง ๆ ของที่มาของเงินนอกงบประมาณ จึงทำให้การตรวจสอบความโปร่งใส การใช้จ่ายงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถตรวจสอบได้ ซึ่งผิดหลักระบบการถ่วงดุลอำนาจระหว่างนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร คือการตรวจสอบการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารไม่สามารถดำเนินการได้

ฉะนั้น แม้ว่าเงินที่รัฐบาลกู้มาตามมาตรา 53 จะไม่ต้องนำส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังเป็นเงินในลักษณะเงินนอกงบประมาณ ก็ถือได้ว่าเงินก้อนนั้นเป็นเงินแผ่นดิน ตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 3 - 4/2557 เรื่อง ประธานรัฐสภาส่งความเห็นของสมาชิกรัฐสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 154 วรรคหนึ่ง (1) ว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หรือไม่ (สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 3 - 4/2557, 2557)

โดยในคำวินิจฉัยในประเด็นที่สอง ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 หมวด 8 ว่าด้วยการเงิน การคลัง และงบประมาณ หรือไม่

ปัญหาที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยก่อนมีว่า เงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... เป็นเงินแผ่นดินหรือไม่ เห็นว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 8 ได้บัญญัติหลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินแผ่นดินไว้ในมาตรา 169 และหลักเกณฑ์เกี่ยวกับกรอบวินัยการเงินการคลังไว้ในมาตรา 170 วรรคสอง และมาตรา 167 วรรคสาม สำหรับคำว่า “เงินแผ่นดิน” ไม่ได้มีการกำหนดความหมายไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หรือกฎหมายใด อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 4 แล้วเห็นว่า เงินแผ่นดิน ย่อมหมายถึง เงินของประชาชนทั้งชาติ โดยหมายความรวมถึงบรรดาเงินทั้งปวงทรัพย์สิน สิทธิ และผลประโยชน์ ที่รัฐเป็นเจ้าของหรืออยู่ในความครอบครองของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นเงินงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ เงินกู้ เงินอุดหนุน เงินบริจาค หรือเงินช่วยเหลือจากแหล่งในประเทศหรือต่างประเทศอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานรัฐนั้น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้มีภาระต้องชำระคืนทั้งเงินต้นหรือดอกเบี้ยจากเงินที่ตั้งไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปี ดังนั้น เงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... จึงเป็นเงินแผ่นดิน

ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 4 คำนียามว่า “ตรวจเงินแผ่นดิน” หมายความว่า ตรวจสอบการเงินของหน่วยรับตรวจ ซึ่งรวมถึงตรวจการจัดเก็บรายได้ การรับ การใช้จ่าย การใช้ประโยชน์ การเก็บรักษา และการบริหาร ซึ่งเงิน ทรัพย์สิน สิทธิ และผลประโยชน์ของหน่วยรับตรวจหรือที่อยู่ในความครอบครองหรืออำนาจใช้จ่าย ของหน่วยรับตรวจว่าเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี และแบบแผนการ ปฏิบัติราชการ หรือไม่ และตรวจว่าการใช้จ่ายเงินหรือการใช้ประโยชน์นั้นเป็นไปตามวัตถุประสงค์ ประหยัด เกิดผลสัมฤทธิ์ และมีประสิทธิภาพหรือไม่ รวมตลอดถึงการตรวจสอบรายงานการเงินของ หน่วยรับตรวจและแสดงความเห็นต่อผลของการตรวจสอบ และการตรวจสอบอื่นที่กำหนดไว้ใน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

เห็นได้ว่าเงินนอกงบประมาณ ถือว่าเป็นเงินที่อยู่ในความครอบครอง หรืออำนาจใช้จ่ายของหน่วยรับตรวจ ฉะนั้น เงินนอกงบประมาณคือเงินแผ่นดิน ดังนั้น เงินที่รัฐบาลกู้ ตามมาตรา 35 แม้จะเป็นการกู้เพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤตของประเทศ และเป็นเงินที่ไม่ต้องนำส่งคลัง ซึ่งเป็นลักษณะเงินนอกงบประมาณ แต่ก็ถือได้ว่าเงินดังกล่าวเป็นเงินแผ่นดิน ฉะนั้นเมื่อเงินกู้ ตามมาตรา 35 เป็นเงินแผ่นดิน จึงมีความจำเป็นต้องมีการตรวจสอบความโปร่งใสในการใช้จ่ายจากฝ่าย นิติบัญญัติได้ตั้งนั้นเอกสารเงินนอกงบประมาณที่เสนอเป็นเอกสารประกอบการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. .... เห็นควรให้มีรายละเอียดต่าง ๆ ของที่มาของเงินนอกงบประมาณ ซึ่งจะทำให้การตรวจสอบความโปร่งใสการใช้จ่ายงบประมาณ ของฝ่ายนิติบัญญัติสามารถตรวจสอบได้

## บทที่ 4 สรุปผลการศึกษา

### 1. บทสรุป

การมีวินัยทางการคลังจะช่วยส่งเสริมให้สถานะทางการคลังของภาครัฐบาลมีความมั่นคง และมีเสถียรภาพอย่างยั่งยืนในระยะยาว ที่ผ่านมามาประเทศไทยไม่ได้ละเลยถึงแนวทางในการเสริมสร้างวินัยทางการคลัง ได้มีการกำหนดไว้ในกฎหมายหลายฉบับ ไม่ว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 พระราชบัญญัติวิธีงบประมาณ พ.ศ. 2502 พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 นอกจากนี้ยังมีการกำหนดกรอบความยั่งยืนทางการคลัง ซึ่งเป็นกฎเกณฑ์ทางการคลังเพื่อใช้ในการกำหนดและวางแผนนโยบายการคลัง แต่อย่างไรก็ดี กรอบวินัยทางการคลังของประเทศไทยที่มีอยู่ในปัจจุบันยังไม่ครอบคลุมภาคการคลังทั้งหมด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินนโยบายกึ่งการคลังและภาระผูกพันทางการคลัง จะเห็นได้ว่า รัฐบาลจำเป็นต้องอย่างยิ่งที่จะต้องให้ความสำคัญในการกำหนดวินัยทางการคลังที่ครอบคลุมทั้ง การดำเนินกิจกรรมในงบประมาณและกิจกรรมนอกงบประมาณ เพื่อใช้เป็นกรอบในการดำเนิน นโยบายการคลังและเป็นแนวทางในการบริหารงบประมาณ ตลอดจนรักษาวินัยทางการคลังอย่างเคร่งครัด เพื่อลดความเสี่ยงทางการคลังและป้องกันความเสียหายจากการออกมาตรการระยะสั้นที่สร้างภาระผูกพัน ทางการคลังในระยะยาว ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความยั่งยืนและเสถียรภาพทางการคลัง ตลอดจน ความเสียหายต่อเศรษฐกิจของประเทศในที่สุด

ดังนั้น กระทรวงการคลังได้นำบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการรักษาวินัยการคลัง ของรัฐที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 พระราชบัญญัติวิธีงบประมาณ พ.ศ. 2502 พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 เป็นต้น มาบัญญัติรวมกันไว้ในกฎหมายฉบับเดียว คือ ร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. .... เสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยเมื่อวันที่ 24 พฤศจิกายน 2560 ที่ประชุมสภานิติบัญญัติ แห่งชาติได้มีการพิจารณาในวาระที่หนึ่ง ซึ่งสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติ วินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. .... และเมื่อวันที่ 18 มกราคม 2561 ที่ประชุมสภานิติบัญญัติ แห่งชาติได้มีการพิจารณาในวาระที่สอง และวาระที่สาม ซึ่งที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติ ว่าร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. .... สมควรประกาศใช้เป็นกฎหมาย และเมื่อวันที่ 19 เมษายน 2561 ร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. .... ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ทำให้ร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. .... มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมาย

พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มีสาระสำคัญดังนี้

1. กำหนดนิยามคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ให้หมายถึง ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐสภา ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์การอัยการ องค์การมหาชน ทุนหมุนเวียนที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานอื่นของรัฐตามที่ กฎหมายกำหนด เพื่อให้ครอบคลุมหน่วยงานของรัฐทุกประเภทที่จะต้องดำเนินการตามกรอบวินัย การเงินการคลังที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับนี้



2. กำหนดให้มี “คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ” ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เป็นรองประธาน มีปลัดกระทรวงการคลัง เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ และผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นกรรมการ และมีผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง เป็นเลขานุการ โดยมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ ได้แก่ การจัดทำแผนการคลังระยะปานกลาง การกำหนดสัดส่วนเพื่อเป็นกรอบในการรักษาวินัยการเงินการคลังในด้านต่าง ๆ เช่น กำหนดสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ กำหนดสัดส่วนงบประมาณเพื่อการชำระหนี้ภาครัฐ กำหนดสัดส่วนภาระที่รัฐต้องชดเชยค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการที่มอบหมายให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการ เป็นต้น

3. กำหนดวินัยในการดำเนินการทางการคลัง และการจัดทำงบประมาณ วินัยด้านรายได้ รายจ่าย การบริหารทรัพย์สินของรัฐ การบริหารหนี้สาธารณะ รวมถึงเงินนอกงบประมาณและทุนหมุนเวียนที่สำคัญ เช่น

(1) การจัดสรรงบประมาณ ให้หน่วยงานของรัฐ จะต้องคำนึงถึงความจำเป็นและภารกิจ รวมถึงฐานะเงินนอกงบประมาณ โดยกำหนดหลักเกณฑ์การตั้งงบประมาณรายจ่าย งบประมาณรายจ่ายลงทุนต้องไม่น้อยกว่าร้อยละสี่สิบของงบประมาณรายจ่ายประจำปี และต้องไม่น้อยกว่าวงเงินส่วนที่ขาดดุลงบประมาณประจำปีนั้น เป็นต้น

(2) การมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐ ดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการที่ก่อให้เกิดภาระต่องบประมาณหรือการสูญเสียรายได้ ให้กระทำได้เฉพาะกรณีที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจตามกฎหมาย โดยมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน และต้องคำนึงถึงภาระทางการคลังหรือการสูญเสียรายได้ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตด้วย และภาระที่รัฐต้องรับชดเชยต้องมียอดคงค้างทั้งหมดรวมกันไม่เกินอัตราที่คณะกรรมการกำหนด

(3) ห้ามเสนอกฎหมายที่มีบทบัญญัติให้จัดเก็บภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นจากที่กำหนดไว้ในกฎหมาย เพื่อให้หน่วยงานของรัฐนำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ ยกเว้นกรณีการจัดเก็บเพื่อเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(4) การกักเงินรายได้ (Earmarked Tax) เพื่อให้หน่วยงานของรัฐนำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน เพื่อการหนึ่งการใดเป็นการเฉพาะ จะต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมายเท่านั้น และจะต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังก่อน

(5) การก่องหนผู้กพันหรือจ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมายกำหนด โดยต้องคำนึงถึงความโปร่งใส คุ่มค่าและประหยัด

(6) การบริหารหนี้สาธารณะ จะต้องเป็นไปตามกฎหมาย อยู่ภายใต้วัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของผู้กู้ ซึ่งต้องทำอย่างรอบคอบ

(7) เงินนอกงบประมาณให้มีเท่าที่จำเป็น เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่และการจัดตั้งทุนหมุนเวียนจะกระทำได้แต่โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเท่านั้น

4. การทำบัญชี รายงาน และการตรวจสอบ กระทรวงการคลังต้องกำหนดมาตรฐานการบัญชีภาครัฐและนโยบายการบัญชีภาครัฐเพื่อให้หน่วยงานของรัฐนำไปใช้ในการจัดทำบัญชีและ

รายงานการเงิน โดยกระทรวงการคลังจะต้องจัดทำรายงานการเงินรวมภาครัฐให้คณะรัฐมนตรีทราบ และต้องเปิดเผยรายงานดังกล่าวต่อสาธารณชนด้วย

5. การสั่งลงโทษทางปกครองกรณีทำผิดวินัยตามกฎหมายนี้ ให้เป็นไปตามกฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

จากที่ได้ศึกษาวิเคราะห์พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 แล้วพบว่า

1. การกำหนดให้การกู้เงินของรัฐบาลนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ ตามมาตรา 53 วรรคหนึ่ง เป็นการให้อำนาจรัฐบาลกู้เงินได้นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในมาตรา 20 พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 และสามารถกู้เงินเกินวงเงินที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา 21 และมาตรา 22 พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ที่เน้นการรักษาวินัยการเงินการคลังของประเทศให้มีความเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืน แม้กฎหมายจะกำหนดให้การกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤตของประเทศก็ตาม โดยคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 5 - 7/2555 ได้วินิจฉัยว่าการตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. 2555 ก็เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากปัญหาอุทกภัย รวมทั้งการสร้างเชื่อมั่นให้แก่นักลงทุนและประชาชนทั่วไป เนื่องจากปัญหาอุทกภัยในช่วงปลายปี 2554 ได้สร้างความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยอย่างรุนแรง และมีความเสียหายต่อทรัพย์สินของประชาชนเป็นจำนวนมากโดยเฉพาะความเสียหายที่เกิดขึ้นกับผู้ประกอบการในนิคมอุตสาหกรรมที่ถูกน้ำท่วมมีโรงงานอุตสาหกรรมได้รับผลกระทบ 841 โรงงาน ซึ่งโรงงานส่วนใหญ่เป็นแหล่งผลิตวัตถุดิบอุตสาหกรรมที่สำคัญของประเทศ เช่น อุตสาหกรรมยานยนต์ ชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์ เครื่องใช้ไฟฟ้า อาหารและเครื่องดื่ม เป็นต้น เป็นผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของโลกเนื่องจากประเทศไทยเป็นฐานการผลิตชิ้นส่วนในอุตสาหกรรมดังกล่าว หากรัฐบาลไม่มีมาตรการป้องกันและบรรเทาปัญหาอุทกภัยที่จะสร้างความเชื่อมั่นให้แก่นักลงทุนชาวไทยและชาวต่างประเทศแล้ว ผู้ประกอบการในนิคมอุตสาหกรรมที่อยู่ในพื้นที่ถูกน้ำท่วมอาจตัดสินใจย้ายสถานที่ประกอบการไปอยู่ต่างประเทศอันจะเกิดผลกระทบต่อความเชื่อมั่นและความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงเห็นว่า การตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. 2555 เป็นกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ และป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 184 วรรคหนึ่ง (สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 5 - 7/2555, 2555) ประกอบกับคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 3 - 4/2557 ได้วินิจฉัยว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 8 ได้บัญญัติหลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินแผ่นดินไว้ในมาตรา 169 และหลักเกณฑ์เกี่ยวกับกรอบวินัยการเงินการคลังไว้ในมาตรา 170 วรรคสอง และมาตรา 167 วรรคสาม สำหรับคำว่า “เงินแผ่นดิน” ไม่ได้มีการกำหนดความหมายไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หรือกฎหมายใด อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 4 แล้วเห็นว่า เงินแผ่นดิน ย่อมหมายถึง เงินของประชาชนทั้งชาติ โดยหมายความรวมถึงบรรดาเงิน

ทั้งปวงทรัพย์สิน สิทธิ และผลประโยชน์ ที่รัฐเป็นเจ้าของหรืออยู่ในความครอบครองของรัฐ ไม่ว่าจะ  
จะเป็นเงินงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ เงินกู้ เงินอุดหนุน เงินบริจาค หรือเงินช่วยเหลือจาก  
แหล่งในประเทศหรือต่างประเทศอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือตามวัตถุประสงค์  
ของหน่วยงานรัฐนั้น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้มีภาระต้องชำระคืนทั้งเงินต้น  
หรือดอกเบี้ยจากเงินที่ตั้งไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปี ดังนั้น เงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัติให้  
อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ  
พ.ศ. .... จึงเป็นเงินแผ่นดิน (สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 3 - 4/2557, 2557)

ดังนั้น เห็นได้ว่าเงินกู้ตามมาตรา 53 ถือได้ว่าเป็นเงินแผ่นดิน ฉะนั้น  
จึงจำเป็นต้องปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของกฎหมายคือการรักษาวินัยการเงินการคลังของ  
ประเทศให้มีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืน

2. การกำหนดให้เงินที่ได้รับจากการกู้เงิน ให้กระทรวงการคลังเก็บรักษาไว้  
เพื่อให้หน่วยงานของรัฐเบิกไปใช้จ่ายตามแผนงานหรือโครงการตามที่กฎหมายกำหนดโดยไม่ต้อง  
นำส่งคลัง เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ตามมาตรา 53 วรรคสาม คือเงินที่มา  
จากการกู้ตามกฎหมายไม่ต้องส่งเข้าบัญชีเงินคลัง ถือได้ว่าเป็นเงินนอกงบประมาณ จึงทำให้  
ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของฝ่ายบริหารได้ เนื่องจากเอกสารงบประมาณ  
รายจ่ายประจำปีงบประมาณนั้น จะประกอบไปด้วยรายละเอียดแผนงานหรือโครงการและ  
งบประมาณรายจ่ายอย่างชัดเจน แต่เอกสารเงินนอกงบประมาณ ไม่มีรายละเอียดต่าง ๆ ของที่มา  
ของเงินนอกงบประมาณ จึงทำให้การตรวจสอบความโปร่งใสการใช้จ่ายงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ  
ไม่สามารถตรวจสอบได้ซึ่งผิดหลักระบบการถ่วงดุลอำนาจระหว่างนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร และ  
ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561  
ได้กำหนดให้ ตรวจสอบการเงินของหน่วยรับตรวจ ซึ่งรวมถึงตรวจการจัดเก็บรายได้ การรับ การใช้จ่าย  
การใช้ประโยชน์ การเก็บรักษา และการบริหารซึ่งเงิน ทรัพย์สิน สิทธิ และผลประโยชน์ของหน่วยรับ  
ตรวจหรือที่อยู่ในความครอบครองหรืออำนาจใช้จ่ายของหน่วยรับตรวจ ฉะนั้น เงินกู้ ตามมาตรา 53  
เป็นเงินนอกงบประมาณ และเมื่อเงินดังกล่าวอยู่ในความครอบครองหรืออำนาจใช้จ่ายของหน่วยรับตรวจ  
ก็ถือว่าเป็นเงินแผ่นดิน

ดังนั้น เพื่อความโปร่งใสการใช้จ่ายงบประมาณและให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถ  
ตรวจสอบได้ และไม่เป็นการปิดระบบการถ่วงดุลอำนาจระหว่างนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร ฉะนั้นเห็นควร  
ให้เอกสารเงินนอกงบประมาณที่เสนอเป็นเอกสารประกอบการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติ  
งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. .... แสดงรายละเอียดต่าง ๆ ของที่มาของ  
เงินนอกงบประมาณ เพื่อเป็นใช้เอกสารประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญ  
พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ....

## 2. ข้อเสนอแนะ

1. จากการศึกษาพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 เห็นได้ว่าวินัยการเงินการคลัง เป็นสิ่งสำคัญที่นำไปสู่การกำกับดูแลและบริหารจัดการด้านการเงินการคลังที่ดี ดังนั้น คณะกรรมการการเงิน การคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีหน้าที่และอำนาจกระทำการ พิจารณาสอบหาข้อเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการเงิน การคลัง การธนาคาร ตลาดเงิน ตลาดทุนและสถาบันการเงินของประเทศ โดยการพิจารณาสอบหาข้อเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใด ๆ นั้น จะกระทำในลักษณะรูปแบบการประชุมคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ การศึกษาดูงาน และการจัดสัมมนา ฉะนั้น รายงานเรื่องวินัยการเงินการคลัง : ศึกษาวิเคราะห์พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 จะเป็นข้อมูลวิชาการ สนับสนุนการดำเนินงานให้กับคณะกรรมการการเงิน การคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน ทั้งการประชุมคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ การศึกษาดูงาน และการจัดสัมมนา ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินงานสอดคล้องกับหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนด คือ กระทำการ พิจารณาสอบหาข้อเท็จจริงหรือศึกษาเรื่องใด ๆ และรายงานให้สภาทราบ ระยะเวลาที่สภากำหนด

2. เพื่อให้รายงานเรื่องวินัยการเงินการคลัง : ศึกษาวิเคราะห์พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 เป็นข้อมูลวิชาการสนับสนุนการดำเนินงานให้กับคณะกรรมการการเงิน การคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน สภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น นิติกร และวิทยากรในกลุ่มงานคณะกรรมการการเงิน การคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน จึงเห็นควรมีเอกสารข้อมูลวิชาการด้านกฎหมายดังกล่าวในการปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการในการประชุม คณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ การศึกษาดูงาน และการจัดสัมมนา ตลอดจนการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. .... ในคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติ

3. รายงานเรื่องวินัยการเงินการคลัง : ศึกษาวิเคราะห์พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 เป็นข้อมูลประกอบการดำเนินงานให้กับกลุ่มงานคณะกรรมการ ติดตามการบริหารงบประมาณ และกลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปี ในการปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการติดตามการบริหาร งบประมาณ และคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. .... สภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ เพื่อให้คณะกรรมการดังกล่าวมีข้อมูล เกี่ยวกับพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ในการพิจารณาเกี่ยวกับการจัดทำ งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ และการติดตาม ประเมินผลการรับ การใช้จ่ายเงิน งบประมาณประจำปีของหน่วยงานราชการ

4. รายงานเรื่องวินัยการเงินการคลัง : ศึกษาวิเคราะห์พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 เป็นข้อมูลประกอบให้กับสำนักงานงบประมาณของรัฐสภา ในการศึกษา วิเคราะห์ วิจัยและจัดทำรายงานด้านเศรษฐกิจ การเงินการคลัง การงบประมาณ รวมทั้งจัดทำ ปรมาณการภาวะเศรษฐกิจและงบประมาณ ทั้งระยะสั้นและระยะยาว และด้านอื่น ๆ เพื่อจัดทำ เป็นข้อมูลวิชาการสนับสนุนให้กับสมาชิกรัฐสภาและสาธารณชน



# พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลัง ของรัฐ พ.ศ. 2561

## กำหนดนิยาม

- ส่วนราชการ
- รัฐวิสาหกิจ
- หน่วยงานของรัฐสภา, ศาล,
- องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ, อัยการ
- องค์การมหาชน
- ทุนหมุนเวียน
- อปท.



## กำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ

| คณะกรรมการ หน้าที่                              | ประธาน    | กรรมการ |
|---|-----------|---------|
| นายกรัฐมนตรี                                    | รองประธาน | กรรมการ |
| รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง                    |           |         |
| สำนักงบประมาณ                                   |           |         |
| สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ |           |         |
| ธนาคารแห่งประเทศไทย                             |           |         |
| สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง                         |           |         |

## ประเด็นปัญหา มาตรา 35

### การกำหนดให้การกู้เงินนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่สภาร่าง

ผล

- รัฐบาลสามารถกู้เพิ่มได้นอกเหนือวัตถุประสงค์ตามกฎหมายที่สภาร่าง
- รัฐบาลสามารถกู้ได้นอกเหนือจากเพดานวงเงิน
- ที่กำหนดตามกฎหมายที่สภาร่าง
- การกู้ตาม พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ ไม่มีเพดานวงเงินกำหนดไว้
- เงินกู้ไม่ต้องนำส่งคลัง
- เป็นการทำลายหลักวินัยการเงินการคลัง



## กำหนดกรอบวินัยด้านต่างๆ

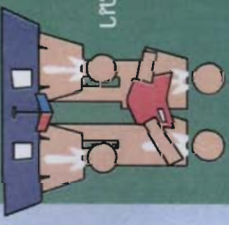
- ด้านการคลังท้องถิ่น
- การเสนอกฎหมาย
- ด้านการก่อหนี้และการบริหารหนี้
- การมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐ
- ดำเนินโครงการต่างๆ
- ด้านรายจ่าย/เงินนอกงบประมาณ/ทุนหมุนเวียน
- ด้านรายได้
- ด้านการบัญชี การรายงาน
- และการตรวจสอบ
- บทลงโทษ



### การกำหนดให้เงินกู้ไม่ต้องนำส่งคลัง

ผล

- องค์การวินัยบัญญัติไม่สามารถตรวจสอบการใช้จ่ายของฝ่ายบริหารได้ ผิดหลักการ
- การกำกับดูแลอำนาจ ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร
- เอกสารเงินนอกงบประมาณที่เสนอเป็นเอกสารประกอบการพิจารณา
- ร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ....
- แสดงรายละเอียดต่าง ๆ ของที่มาของเงินนอกงบประมาณ



### บรรณานุกรม

- วริยา ไควสุรัตน์. (2558). *การควบคุมการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคลังของส่วนราชการ*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะนิติศาสตร์, กฎหมายมหาชน.
- สมชัย สัจจพงษ์ และคณะ. (2551). *การศึกษาวินัยทางการคลังของประเทศไทย (อดีตสู่ปัจจุบัน) และแนวทางในการเสริมสร้างวินัยทางการคลังตามหลักสากล*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง.
- สำนักนายกรัฐมนตรี. (2560). *ร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ....* สืบค้น 5 กุมภาพันธ์ 2561 จาก [http://www.senate.go.th/bill/bk\\_data/349-1.pdf](http://www.senate.go.th/bill/bk_data/349-1.pdf)
- ศาลรัฐธรรมนูญ. (2555). *สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 5 - 7/2555*. สืบค้น 5 กุมภาพันธ์ 2561 จาก [http://www.constitutionalcourt.or.th/occ\\_web/download/article/file\\_import/center-law5-7\\_55.pdf](http://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/download/article/file_import/center-law5-7_55.pdf)
- ศาลรัฐธรรมนูญ. (2557). *สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 3 - 4/2557*. สืบค้น 5 กุมภาพันธ์ 2561 จาก [http://www.constitutionalcourt.or.th/occ\\_web/download/article/file\\_import/center-law3-4\\_57.pdf](http://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/download/article/file_import/center-law3-4_57.pdf)

ภาคผนวก



พระราชบัญญัติ  
วินัยการเงินการคลังของรัฐ  
พ.ศ. ๒๕๖๑

สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมหาวชิราลงกรณ บดินทรเทพยวรางกูร

ให้ไว้ ณ วันที่ ๑๖ เมษายน พ.ศ. ๒๕๖๑  
เป็นปีที่ ๓ ในรัชกาลปัจจุบัน

สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมหาวชิราลงกรณ บดินทรเทพยวรางกูร มีพระราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของ  
สภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่รัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

มาตรา ๓ การปฏิบัติการเกี่ยวกับการเงินการคลังของรัฐตามกฎหมายต่าง ๆ ถ้าเป็นกรณี  
ที่บัญญัติไว้แล้วตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า

(๑) ส่วนราชการ



(๒) รัฐวิสาหกิจ

(๓) หน่วยงานของรัฐสภา ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์การอัยการ

(๔) องค์การมหาชน

(๕) ทุนหมุนเวียนที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล

(๖) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

(๗) หน่วยงานอื่นของรัฐตามที่กฎหมายกำหนด

“ส่วนราชการ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม และให้หมายความรวมถึงจังหวัดและกลุ่มจังหวัดตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินด้วย

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

(๑) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล กิจการของรัฐซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งขึ้น หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

(๒) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตาม (๑) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ

(๓) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจตาม (๑) หรือ (๒) หรือที่รัฐวิสาหกิจตาม (๑) และ (๒) หรือที่รัฐวิสาหกิจตาม (๒) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ

“ทุนหมุนเวียน” หมายความว่า กองทุน กองทุนหมุนเวียน เงินทุน เงินทุนหมุนเวียน ทุน หรือทุนหมุนเวียน ที่ตั้งขึ้นเพื่อกิจการที่อนุญาตให้นำรายรับสมทบทุนไว้ใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องนำส่งคลัง

“องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง

“เงินนอกงบประมาณ” หมายความว่า บรรดาเงินทั้งปวงที่หน่วยงานของรัฐจัดเก็บ หรือได้รับไว้เป็นกรรมสิทธิ์ตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือจากนิติกรรมหรือนิติเหตุ หรือกรณีอื่นใดที่ต้องนำส่งคลัง แต่มีกฎหมายอนุญาตให้สามารถเก็บไว้ใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องนำส่งคลัง

“หนี้สาธารณะ” หมายความว่า หนี้สาธารณะตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ

“คลัง” หมายความว่า ที่เก็บรักษาเงินแผ่นดินของกระทรวงการคลัง และให้หมายความรวมถึงบัญชีเงินฝากที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเพื่อการนี้ด้วย

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ

“กรรมการ” หมายความว่า กรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

มาตรา ๕ ให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกระเบียบและประกาศเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

ระเบียบและประกาศ เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

หมวด ๑

บททั่วไป

มาตรา ๖ รัฐต้องดำเนินนโยบายการคลัง การจัดทำงบประมาณ การจัดการรายได้ การใช้จ่าย การบริหารการเงินการคลัง และการก่อหนี้ อย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใสและตรวจสอบได้ ทั้งนี้ ตามหลักการรักษาเสถียรภาพและการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน และหลักความเป็นธรรมในสังคม และต้องรักษาวินัยการเงินการคลังตามที่บัญญัติในพระราชบัญญัตินี้และตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด

มาตรา ๗ การกู้เงิน การลงทุน การตรากฎหมาย การออกกฎ หรือการดำเนินการใด ๆ ของรัฐที่มีผลผูกพันทรัพย์สินหรือก่อให้เกิดภาระทางการเงินการคลังแก่รัฐ ต้องพิจารณาความคุ้มค่า ต้นทุน และผลประโยชน์ เสถียรภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนความยั่งยืนทางการคลังของรัฐด้วย

มาตรา ๘ รัฐพึงเสริมสร้างวินัยให้ประชาชนเสียภาษีอากรให้ครบถ้วนตามกฎหมาย

มาตรา ๙ คณะรัฐมนตรีต้องรักษาวินัยในกิจการที่เกี่ยวกับเงินแผ่นดินตามพระราชบัญญัตินี้ อย่างเคร่งครัด

ในการพิจารณาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการคลัง การจัดทำงบประมาณ การจัดการรายได้ การใช้จ่าย การบริหารการเงินการคลัง และการก่อหนี้ คณะรัฐมนตรีต้องพิจารณาประโยชน์ที่รัฐหรือประชาชนจะได้รับ ความคุ้มค่า และภาระการเงินการคลังที่เกิดขึ้นแก่รัฐ รวมถึงความเสี่ยงและความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่การเงินการคลังของรัฐอย่างรอบคอบ

คณะรัฐมนตรีต้องไม่บริหารราชการแผ่นดินโดยมุ่งสร้างความนิยมทางการเมืองที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศและประชาชนในระยะยาว

หมวด ๒  
นโยบายการเงินการคลัง

ส่วนที่ ๑  
คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ

มาตรา ๑๐ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ” ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เป็นรองประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการคลัง เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ และผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นกรรมการ

ให้ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง เป็นเลขานุการ และให้สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ปฏิบัติหน้าที่เป็นหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการ

มาตรา ๑๑ ให้คณะกรรมการมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดวินัยการเงินการคลังเพิ่มเติมจากที่บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้หรือในกฎหมายอื่น เพื่อให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติ โดยไม่กระทบต่อความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ

(๒) จัดทำและทบทวนแผนการคลังระยะปานกลาง

(๓) เสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการงบประมาณ การจัดเก็บรายได้ การบริหารหนี้สาธารณะ การบริหารทรัพย์สิน และปัญหาอื่นที่เกี่ยวข้องกับการเงินการคลังของรัฐ

(๔) กำหนดสัดส่วนงบประมาณรายจ่ายบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น สัดส่วนงบประมาณเพื่อการชำระหนี้ภาครัฐ สัดส่วนการก่อหนี้ผูกพันงบประมาณรายจ่ายข้ามปีงบประมาณ สัดส่วนการก่อหนี้ผูกพันเกินกว่าหรือนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย และสัดส่วนตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๐

(๕) กำหนดนโยบายและกำกับดูแลการบริหารจัดการความเสี่ยงทางการคลัง

(๖) กำหนดอัตราการใช้จ่ายหรือการสูญเสียรายได้ของหน่วยงานของรัฐในการดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๘

(๗) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ หรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

มาตรา ๑๒ การประชุมและการลงมติของคณะกรรมการ ให้เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมที่คณะกรรมการกำหนด

## ส่วนที่ ๒

### การดำเนินการทางการคลังและงบประมาณ

มาตรา ๑๓ ให้มีแผนการคลังระยะปานกลาง เพื่อใช้เป็นแผนแม่บทหลักสำหรับการวางแผนการดำเนินการทางการเงินการคลังและงบประมาณของรัฐ รวมทั้งแผนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี และแผนการบริหารหนี้สาธารณะด้วย

ให้คณะกรรมการมีหน้าที่จัดทำแผนการคลังระยะปานกลางตามวรรคหนึ่ง ให้แล้วเสร็จภายในสามเดือนนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณทุกปี

แผนการคลังระยะปานกลางตามวรรคหนึ่ง ให้มีระยะเวลาไม่น้อยกว่าสามปี และอย่างน้อยต้องประกอบด้วย

(๑) เป้าหมายและนโยบายการคลัง

(๒) สถานะและประมาณการเศรษฐกิจ

(๓) สถานะและประมาณการการคลัง ซึ่งรวมถึงประมาณการรายได้ ประมาณการรายจ่าย ดุลการคลัง และการจัดการกับดุลการคลังนั้น

(๔) สถานะหนี้สาธารณะของรัฐบาล

(๕) ภาระผูกพันทางการเงินการคลังของรัฐบาล

มาตรา ๑๔ เมื่อคณะกรรมการจัดทำแผนการคลังระยะปานกลางตามมาตรา ๑๓ แล้ว ให้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ

มาตรา ๑๕ การจัดทำกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้นำแผนการคลังระยะปานกลางมาประกอบการพิจารณาด้วย และให้คำนึงถึงภาวะเศรษฐกิจของประเทศ ความเป็นธรรมทางสังคม นโยบายงบประมาณ เสถียรภาพและความยั่งยืนทางการคลังของประเทศ ความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่ายการจัดเก็บรายได้แผ่นดิน สถานะของหนี้สาธารณะ และความสามารถในการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ

มาตรา ๑๖ ให้หน่วยงานของรัฐนำแผนการคลังระยะปานกลางที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว มาใช้ประกอบการพิจารณาในการจัดเก็บหรือหารายได้ การจัดทำงบประมาณ และการก่อหนี้ของหน่วยงานของรัฐด้วย

มาตรา ๑๗ การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้แก่หน่วยงานของรัฐต้องคำนึงถึง

- (๑) ความจำเป็นและภารกิจของหน่วยงานของรัฐที่ขอรับจัดสรรงบประมาณ
- (๒) ฐานะเงินนอกงบประมาณของหน่วยงานของรัฐที่สามารถใช้จ่ายได้ รวมตลอดถึงรายได้หรือเงินอื่นใดที่หน่วยงานของรัฐนั้นมีอยู่หรือสามารถนำมาใช้จ่ายได้
- (๓) ความสามารถในการใช้จ่ายและการก่อหนี้ผูกพันของหน่วยงานของรัฐภายในปีงบประมาณนั้น
- (๔) การปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของรัฐสภา ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอัยการ
- (๕) กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องเป็นไปเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการทำหน้าที่ดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยคำนึงถึงความสามารถในการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนความเหมาะสมและความแตกต่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ

มาตรา ๑๘ การตรากฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จก่อนวันเริ่มปีงบประมาณนั้น เว้นแต่จะมีเหตุจำเป็นหรือเหตุฉุกเฉินที่มีอาจหลีกเลี่ยงได้

มาตรา ๑๙ การเสนอกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ โดยต้องแสดงแหล่งที่มาและประมาณการรายได้ ผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการจ่ายเงิน และความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนาต่าง ๆ ด้วย

มาตรา ๒๐ การตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

- (๑) งบประมาณรายจ่ายลงทุน ต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบของงบประมาณรายจ่ายประจำปี และต้องไม่น้อยกว่าวงเงินส่วนที่ขาดดุลของงบประมาณประจำปีนั้น
- (๒) งบประมาณรายจ่ายเกี่ยวกับบุคลากรของรัฐและสวัสดิการของบุคลากรของรัฐ ต้องตั้งไว้อย่างพอเพียง
- (๓) งบประมาณรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ภาครัฐซึ่งเป็นหนี้สาธารณะที่กระทรวงการคลังกู้หรือค้ำประกัน ต้องตั้งเพื่อการชำระคืนต้นเงินกู้ ดอกเบี้ย และค่าใช้จ่ายในการกู้เงินอย่างพอเพียง

(๔) ภาระทางการเงินที่มีกฎหมายบัญญัติให้รัฐบาลต้องส่งเงินเข้าสมทบหรือชดเชยเพื่อการใด ๆ ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายให้ตามเวลาที่กฎหมายกำหนด

(๕) ภาระทางการเงินเพื่อชดเชยต้นทุนทางการเงินและการบริหารจัดการ รวมทั้งความเสียหายจากการดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการตามมาตรา ๒๘ ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายให้ในโอกาสแรกที่สามารถทำได้

(๖) งบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ให้ตั้งได้เฉพาะเพื่อวัตถุประสงค์ในการป้องกันหรือแก้ไขสถานการณ์อันกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน ความมั่นคงของรัฐ การเยียวยาหรือบรรเทาความเสียหายจากภัยพิบัติสาธารณะร้ายแรง และภารกิจที่เป็นความจำเป็นเร่งด่วนของรัฐ

ในกรณีที่การตั้งงบประมาณรายจ่ายไม่สามารถดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในวรรคหนึ่งได้ ให้แสดงเหตุผลความจำเป็นและมาตรการในการแก้ไขต่อรัฐสภาพร้อมกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีด้วย

มาตรา ๒๑ การจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ให้กระทำได้เมื่อมีเหตุผลและความจำเป็นที่ต้องใช้จ่ายเงินระหว่างปีงบประมาณ โดยไม่สามารถรอกงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไปได้ และให้ระบุที่มาของเงินที่จะใช้จ่ายตามงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมด้วย

มาตรา ๒๒ งบประมาณรายจ่ายงบกลาง ให้ตั้งได้เฉพาะในกรณีที่มีเหตุผลและความจำเป็นที่ไม่อาจจัดสรรหรือไม่สมควรจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้แก่หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบได้โดยตรง

มาตรา ๒๓ ให้มีการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายแก่หน่วยงานของรัฐสภา ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอัยการ ให้เพียงพอกับการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระ โดยต้องคำนึงถึงการดำเนินงาน รายได้ เงินนอกงบประมาณ และเงินอื่นใดที่หน่วยงานนั้นมีอยู่ด้วย

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐตามวรรคหนึ่ง เห็นว่างบประมาณที่ได้รับจัดสรรอาจไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ และยื่นคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการฯ ให้แสดงเหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องได้รับการจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติม และให้สำนักงบประมาณเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการฯ ด้วย

ให้หน่วยงานของรัฐตามวรรคหนึ่ง จัดให้มีระบบการจัดทำและการใช้จ่ายเงินงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผล การกำกับดูแลการใช้จ่ายเงิน และระบบการควบคุมภายในด้านการเงิน

การคลัง โดยรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัด รวมทั้งต้องมีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงิน และรายได้ที่ได้รับให้สาธารณชนทราบ รวมทั้งเผยแพร่ผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ด้วย

มาตรา ๒๔ การโอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างหน่วยงานของรัฐจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายอนุญาตให้กระทำได้

มาตรา ๒๕ การเสนอกฎหมายที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐไม่ต้องนำเงินรายได้หรือเงินอื่นใด ส่งคลัง ให้กระทำได้เฉพาะในกรณีมีความจำเป็นและเกิดประโยชน์ในการที่หน่วยงานของรัฐนั้นจะมีเงินเก็บไว้ เพื่อการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของตน โดยจะต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังก่อนเสนอกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรี

มาตรา ๒๖ การเสนอกฎหมายที่มีบทบัญญัติให้จัดเก็บภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้น จากที่กำหนดไว้ในกฎหมาย เพื่อให้หน่วยงานของรัฐนำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานของรัฐนั้น หรือเพื่อการหนึ่งการใดเป็นการเฉพาะ จะกระทำมิได้ เว้นแต่กรณีการจัดเก็บภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียม เพิ่มขึ้นเพื่อเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา ๒๗ การดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการที่ก่อให้เกิดภาระต่องบประมาณ หรือภาระทางการคลังในอนาคตตามที่คณะกรรมการกำหนด ให้หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบ การดำเนินการนั้นจัดทำแผนบริหารจัดการกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการ งบประมาณการรายจ่าย แหล่งเงินที่ใช้ตลอดระยะเวลาดำเนินการ และประโยชน์ที่จะได้รับ โดยต้องเสนอพร้อมกับการขออนุมัติ กิจกรรม มาตรการ หรือโครงการต่อคณะรัฐมนตรี และในกรณีที่การดำเนินการก่อให้เกิดการสูญเสียรายได้ ของรัฐหรือของหน่วยงานของรัฐ ให้จัดทำประมาณการการสูญเสียรายได้และประโยชน์ที่จะได้รับ เสนอใน การขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรีด้วย

ในการพิจารณาอนุมัติกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการตามวรรคหนึ่ง ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา ความจำเป็นเร่งด่วน ประโยชน์ที่ได้รับ และภาระทางการคลังหรือการสูญเสียรายได้ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตด้วย

ให้หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการ จัดทำรายงาน เปรียบเทียบประโยชน์ที่ได้รับกับการสูญเสียรายได้ที่เกิดขึ้นจริงกับประมาณการที่ได้จัดทำตามวรรคหนึ่ง เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบเป็นประจำทุกสิ้นปีงบประมาณ จนกว่าการดำเนินการดังกล่าวจะแล้วเสร็จ

มาตรา ๒๘ การมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการ โดยรัฐบาลรับภาระจะชดเชยค่าใช้จ่ายหรือการสูญเสียรายได้ในการดำเนินการนั้น ให้กระทำได้เฉพาะกรณี ที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายและอยู่ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ของหน่วยงานของรัฐนั้น เพื่อฟื้นฟู

หรือกระตุ้นเศรษฐกิจ หรือเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการประกอบอาชีพหรือยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน หรือเพื่อช่วยเหลือฟื้นฟูผู้ได้รับผลกระทบจากสาธารณภัยหรือการก่อวินาศกรรม

ในการมอบหมายตามวรรคหนึ่ง คณะรัฐมนตรีต้องพิจารณาภาระทางการคลังของรัฐที่อาจเกิดขึ้นทั้งในปัจจุบันและในอนาคต ผลกระทบต่อการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐซึ่งได้รับมอบหมายนั้น และแนวทางการบริหารจัดการภาระทางการคลังของรัฐและผลกระทบจากการดำเนินการดังกล่าว

ภาระที่รัฐต้องรับชดเชยค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ต้องมียอดคงค้างทั้งหมดรวมกันไม่เกินอัตราที่คณะกรรมการกำหนด

ให้หน่วยงานของรัฐซึ่งได้รับมอบหมายตามมาตรา นี้ ไม่ว่าจะการมอบหมายนั้นจะเกิดขึ้นก่อนพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับหรือไม่ จัดทำประมาณการต้นทุนทางการเงินและการบริหารจัดการที่รัฐจะต้องรับภาระทั้งหมดสำหรับกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการนั้น ๆ และแจ้งให้คณะกรรมการและกระทรวงการคลังทราบ

มาตรา ๒๙ ให้หน่วยงานของรัฐซึ่งได้รับมอบหมายตามมาตรา ๒๘ จัดทำบัญชีสำหรับการดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการที่ได้รับมอบหมายแยกต่างหากจากบัญชีการดำเนินงานทั่วไป พร้อมทั้งเสนอรายงานผลการดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมายและผลสัมฤทธิ์ต่อรัฐมนตรี เพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี และเปิดเผยให้สาธารณชนทราบ รวมทั้งเผยแพร่ผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ด้วย

มาตรา ๓๐ ให้กระทรวงการคลังและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของบริหารจัดการความเสี่ยงทางการคลังให้เป็นไปตามนโยบายการบริหารจัดการความเสี่ยงทางการคลังที่คณะกรรมการกำหนด

หมวด ๓

วินัยการเงินการคลัง

ส่วนที่ ๑

รายได้

มาตรา ๓๑ รายได้ ได้แก่ รายได้แผ่นดิน และให้หมายความรวมถึงเงินที่หน่วยงานของรัฐจัดเก็บหรือได้รับไว้เป็นกรรมสิทธิ์ แต่มีกฎหมายบัญญัติให้นำไปใช้จ่ายเพื่อการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐได้



รายได้แผ่นดิน ได้แก่ เงินทั้งปวงที่หน่วยงานของรัฐจัดเก็บหรือได้รับไว้เป็นกรรมสิทธิ์ และต้องนำส่งคลังตามมาตรา ๓๔

มาตรา ๓๒ การจัดเก็บรายได้แผ่นดินที่เป็นภาษีอากรจะกระทำได้อีกแต่โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย และการยกเว้นหรือการลดภาษีอากรใด จะกระทำได้อีกแต่โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ให้อำนาจจัดเก็บภาษีอากรนั้น ทั้งนี้ ให้พิจารณาถึงความเป็นธรรม ความเสมอภาคและการไม่เลือกปฏิบัติ รวมทั้งการพัฒนาและสนับสนุนเสถียรภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมด้วย

ในการเสนอยกเว้นหรือลดภาษีอากรตามวรรคหนึ่งต่อผู้มีอำนาจอนุมัติ ให้หน่วยงานของรัฐผู้เสนอจัดทำประมาณการการสูญเสียรายได้และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการยกเว้นหรือลดภาษีอากรด้วย

มาตรา ๓๓ การจัดเก็บ ลด และยกเว้นรายได้แผ่นดินที่เป็นค่าธรรมเนียมอันมิใช่ค่าตอบแทนการให้บริการ จะกระทำได้อีกแต่โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย

มาตรา ๓๔ บรรดาเงินที่หน่วยงานของรัฐจัดเก็บหรือได้รับไว้เป็นกรรมสิทธิ์ ไม่ว่าจะได้รับตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับ หรือได้รับชำระตามอำนาจหน้าที่หรือสัญญา หรือได้รับจากการให้ใช้ทรัพย์สินหรือเก็บดอกผลจากทรัพย์สินของราชการให้นำส่งคลังตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐตามวรรคหนึ่งได้รับเงินที่มีผู้มอบให้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ใช้จ่ายในกิจการของหน่วยงานของรัฐนั้นก็ดี หรือได้รับเงินที่เกิดจากทรัพย์สินซึ่งมีผู้มอบให้เพื่อหาดอกผลใช้จ่ายในกิจการของหน่วยงานของรัฐนั้นก็ดี ให้หน่วยงานของรัฐนั้นจ่ายเงินหรือก่อนนี้ผูกพันภายในวงเงินที่ได้รับนั้นได้ และไม่ต้องนำส่งคลัง

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐตามวรรคหนึ่งได้รับเงินตามโครงการช่วยเหลือ หรือร่วมมือกับรัฐบาลต่างประเทศ องค์การสหประชาชาติ ทบวงการชำนัญพิเศษแห่งสหประชาชาติ องค์การระหว่างประเทศอื่นใด หรือบุคคลใดไม่ว่าจะเป็นเงินให้กู้หรือให้เปล่า รวมทั้งเงินที่ได้รับสืบเนื่องจากโครงการช่วยเหลือหรือร่วมมือ เช่นว่านั้น รัฐมนตรีจะกำหนดเป็นอย่างอื่นโดยไม่ต้องนำส่งคลังก็ได้

เมื่อมีเหตุผลอันสมควร รัฐมนตรีจะอนุญาตให้หน่วยงานของรัฐตามวรรคหนึ่งที่ได้รับเงินในกรณีต่อไปนี้ นำเงินนั้นไปใช้จ่ายโดยไม่ต้องนำส่งคลังก็ได้

(๑) เงินที่ได้รับในลักษณะค่าชดใช้ความเสียหายหรือสิ้นเปลืองแห่งทรัพย์สินและจำเป็นต้องจ่ายเพื่อบูรณะทรัพย์สินหรือจัดให้ได้ทรัพย์สินคืนมา

(๒) เงินรายรับของหน่วยงานของรัฐ ที่เป็นสถานพยาบาล สถานศึกษา หรือสถานอื่นใดที่  
อำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณประโยชน์ หรือประชาสงเคราะห์

(๓) เงินที่ได้รับในลักษณะผลพลอยได้จากการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่

(๔) เงินที่ได้รับจากการจำหน่ายหุ้นในนิติบุคคลเพื่อนำไปซื้อหุ้นในนิติบุคคลอื่น

การจ่ายเงินตาม (๒) และ (๓) ต้องเป็นไปตามระเบียบที่ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีและผู้อำนวยการ  
สำนักงานประมาณ ส่วนการจำหน่ายหุ้นและการซื้อหุ้นตาม (๔) ต้องเป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด  
โดยได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

มาตรา ๓๕ การกั้นเงินรายได้เพื่อให้หน่วยงานของรัฐนำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของ  
หน่วยงานนั้น หรือเพื่อการหนึ่งการใดเป็นการเฉพาะจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะอาศัยอำนาจตามกฎหมาย

มาตรา ๓๖ ภายใต้บังคับบทบัญญัติวรรคสองและวรรคสาม การจัดสรรเงินกำไรสุทธิของ  
รัฐวิสาหกิจเพื่อนำส่งคลัง ให้เป็นไปตามวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น

ให้รัฐวิสาหกิจที่ไม่อยู่ในบังคับต้องเสียภาษีเงินได้นิติบุคคลจัดสรรกำไรสุทธิประจำปีเพื่อนำส่งคลัง  
ในอัตราไม่น้อยกว่าอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคล

ในกรณีที่เห็นสมควร กระทรวงการคลังจะกำหนดให้รัฐวิสาหกิจจัดสรรกำไรสุทธิหรือกำไรสะสม  
เพื่อนำส่งคลังเพิ่มเติมจากวรรคสองในจำนวนที่กระทรวงการคลังเห็นสมควรก็ได้

## ส่วนที่ ๒

### รายจ่าย

มาตรา ๓๗ หน่วยงานของรัฐจะก่อหนี้ผูกพันหรือจ่ายเงินได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจที่มีอยู่  
ตามกฎหมาย

การก่อหนี้ผูกพันและการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่หรือการดำเนินงาน  
ต้องเป็นไปอย่างโปร่งใส คุ่มค่าและประหยัด โดยพิจารณาเป้าหมาย ประโยชน์ที่ได้รับ ผลสัมฤทธิ์ และ  
ประสิทธิภาพของหน่วยงานของรัฐ และต้องเป็นไปตามรายการและวงเงินงบประมาณรายจ่ายของหน่วยงาน  
ของรัฐนั้นด้วย

มาตรา ๓๘ ให้ผู้มีอำนาจอนุมัติการจ่ายเงินมีหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของ  
หน่วยงานของรัฐให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายหรือกฎ หรือตามที่ได้รับอนุญาตให้จ่าย

มาตรา ๓๙ การเบิกเงินจากคลัง การรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน และการนำเงินส่งคลัง ให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

มาตรา ๔๐ เงินที่ขอเบิกจากคลัง ถ้าไม่ได้จ่ายหรือจ่ายไม่หมด ให้หน่วยงานของรัฐผู้เบิกนำส่งคืนคลังโดยไม่ชักช้า

มาตรา ๔๑ ให้รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งจ่ายเงินจากคลังเป็นเงินตราของราชการ เพื่อให้ส่วนราชการใช้ตราของจ่ายเป็นค่าใช้จ่ายปลีกย่อย หรือเป็นค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติราชการในต่างประเทศหรือตามข้อผูกพันในการกู้เงินจากต่างประเทศ หรือเป็นกรณีจำเป็นเร่งด่วนที่ไม่สามารถขอการเบิกเงินจากงบประมาณได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

เมื่อส่วนราชการได้จ่ายเงินตราของราชการแล้ว ให้เบิกเงินชดใช้เงินตราของราชการที่ได้จ่ายไปนั้น ในโอกาสแรกที่กระทำได้

มาตรา ๔๒ หน่วยงานของรัฐซึ่งมิใช่ส่วนราชการต้องจัดให้มีการวางหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการเบิกเงิน การรับเงิน การจ่ายเงิน และการเก็บรักษาเงิน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายว่าด้วยการนั้นบัญญัติไว้ โดยต้องเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล มีความโปร่งใสและตรวจสอบได้

มาตรา ๔๓ การก่อหนี้ที่ผูกพันการใช้จ่ายเงินงบประมาณหรือเงินอื่นของหน่วยงานของรัฐ ต้องพิจารณาภาระทางการเงินที่เกิดขึ้นและข้อผูกพันในการชำระเงินตามสัญญา และประโยชน์ที่รัฐจะได้รับด้วย

#### ส่วนที่ ๓

#### การจัดให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินและการบริหารทรัพย์สินของรัฐ

มาตรา ๔๔ การบริหารจัดการทรัพย์สินที่อยู่ในความครอบครองหรือการกำกับดูแลของหน่วยงานของรัฐ ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายและกฎที่เกี่ยวข้อง โดยต้องพิจารณาประโยชน์ของรัฐและประชาชน ความคุ้มค่า และความประหยัด ซึ่งต้องกระทำด้วยความรอบคอบ ระมัดระวัง และมีการบริหารความเสี่ยงอย่างเหมาะสม และต้องไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินนั้น

มาตรา ๔๕ ทรัพย์สินของแผ่นดินและทรัพย์สินที่ตกเป็นของแผ่นดิน ไม่ว่าด้วยเหตุใด ๆ ให้กระทรวงการคลังมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการดูแลรักษาและบริหารทรัพย์สินนั้น เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

ให้กระทรวงการคลังมีหน้าที่จัดทำบัญชีทรัพย์สินของแผ่นดินตามประเภทและลักษณะแห่งทรัพย์สินนั้น

ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานอื่นของรัฐมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการดูแลรักษาและบริหารทรัพย์สินของแผ่นดินตามวรรคหนึ่ง ให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวมีหน้าที่จัดทำบัญชีทรัพย์สินของแผ่นดินและรายงานให้กระทรวงการคลังทราบด้วย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนด

ในกรณีที่ทรัพย์สินใดตกเป็นของแผ่นดิน ให้กระทรวงการคลังนำขึ้นบัญชีทรัพย์สินของแผ่นดินตามประเภทและลักษณะแห่งทรัพย์สินนั้นต่อไปด้วย

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง กระทรวงการคลังอาจมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐอื่นดำเนินการแทนก็ได้

มาตรา ๔๖ การบริหารเงินคงคลังให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง โดยต้องรักษาไว้ในระดับที่จำเป็น เพื่อให้มีสภาพคล่องเพียงพอสำหรับการเบิกจ่ายเพื่อการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ โดยคำนึงถึงค่าใช้จ่ายและต้นทุนในการบริหารสภาพคล่องด้วย

มาตรา ๔๗ นอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๔ แล้ว การบริหารจัดการเงินของหน่วยงานของรัฐหรือที่อยู่ในความครอบครองดูแลรักษาของหน่วยงานของรัฐ ต้องกระทำด้วยความระมัดระวังและรอบคอบ โดยมีการบริหารความเสี่ยงที่เหมาะสมด้วย

มาตรา ๔๘ การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุของหน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ หรือตามกฎระเบียบของหน่วยงานของรัฐโดยเคร่งครัด โดยต้องดำเนินการด้วยความสุจริต คุ่มค่า โปร่งใส มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และตรวจสอบได้

#### ส่วนที่ ๔

#### การก่อหนี้และการบริหารหนี้

มาตรา ๔๙ การก่อหนี้และการบริหารหนี้สาธารณะและหนี้ของหน่วยงานของรัฐต้องเป็นไปตามกฎหมายและอยู่ภายใต้ขอบวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐผู้กู้ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของประเทศและของหน่วยงานของรัฐ โดยต้องกระทำด้วยความรอบคอบ และคำนึงถึงความคุ้มค่า ความสามารถในการชำระหนี้ การกระจายภาระการชำระหนี้ เสถียรภาพและความยั่งยืนทางการเงินการคลัง ตลอดจนความน่าเชื่อถือของประเทศและของหน่วยงานของรัฐผู้กู้

มาตรา ๕๐ ให้คณะกรรมการประกาศกำหนดสัดส่วนดังต่อไปนี้เพื่อใช้เป็นกรอบในการบริหารหนี้สาธารณะ

- (๑) สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ
- (๒) สัดส่วนภาระหนี้ของรัฐบาลต่อประมาณการรายได้ประจำปีงบประมาณ
- (๓) สัดส่วนหนี้สาธารณะที่เป็นเงินตราต่างประเทศต่อหนี้สาธารณะทั้งหมด
- (๔) สัดส่วนภาระหนี้สาธารณะที่เป็นเงินตราต่างประเทศต่อรายได้จากการส่งออกสินค้าและบริการ
- (๕) สัดส่วนอื่น ๆ ที่คณะกรรมการเห็นสมควร

ภาระหนี้ของรัฐบาลตาม (๒) ประกอบด้วย ต้นเงินกู้ ดอกเบี้ยและค่าใช้จ่ายในการกู้เงินของรัฐบาล และหนี้เงินกู้ของหน่วยงานของรัฐซึ่งรัฐบาลรับภาระที่ต้องชำระในแต่ละปีงบประมาณ

เมื่อมีการกำหนดสัดส่วนตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้คณะกรรมการรายงานสัดส่วนดังกล่าวให้คณะรัฐมนตรีทราบ และเปิดเผยต่อสาธารณชน รวมทั้งเผยแพร่ผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ด้วย

ให้มีการทบทวนสัดส่วนที่กำหนดไว้ตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยทุกสามปีและรายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบด้วย

มาตรา ๕๑ ให้กระทรวงการคลังรายงานสัดส่วนหนี้ตามมาตรา ๕๐ ที่เกิดขึ้นจริงต่อคณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการทุกหกเดือน

ในกรณีที่การบริหารหนี้สาธารณะไม่สามารถดำเนินการได้ตามสัดส่วนที่กำหนดตามมาตรา ๕๐ ให้รัฐมนตรีรายงานเหตุผล วิธีการ และระยะเวลาในการทำให้สัดส่วนดังกล่าวอยู่ภายในสัดส่วนที่กำหนดเสนอต่อคณะรัฐมนตรี

รายงานตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ให้เปิดเผยให้สาธารณชนทราบ รวมทั้งเผยแพร่ผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ด้วย

มาตรา ๕๒ การกู้เงินของรัฐบาล และการค้าประกันการชำระหนี้ของหน่วยงานของรัฐ โดยรัฐบาล ให้ปฏิบัติตามที่บัญญัติในกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะโดยเคร่งครัด

การก่อหนี้ของหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นไปตามมาตรา ๕๙ รัฐบาลจะค้าประกันการชำระหนี้ไม่ได้

มาตรา ๕๓ การกู้เงินของรัฐบาลนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ ให้กระทรวงการคลังกระทำได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ตราขึ้นเป็นการเฉพาะ

และเฉพาะกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการโดยเร่งด่วนและอย่างต่อเนื่องเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤติของประเทศ โดยไม่อาจตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ทัน

กฎหมายที่ตราขึ้นตามวรรคหนึ่ง ต้องระบุวัตถุประสงค์ของการกู้เงิน ระยะเวลาในการกู้เงิน แผนงานหรือโครงการที่ใช้จ่ายเงินกู้ วงเงินที่อนุญาตให้ใช้จ่ายเงินกู้ และหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบการดำเนินแผนงานหรือโครงการที่ใช้จ่ายเงินกู้นั้น

เงินที่ได้รับจากการกู้เงินตามวรรคหนึ่ง ให้กระทรวงการคลังเก็บรักษาไว้เพื่อให้หน่วยงานของรัฐเบิกไปใช้จ่ายตามแผนงานหรือโครงการตามที่กฎหมายกำหนดได้โดยไม่ต้องนำส่งคลัง เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

มาตรา ๕๔ การเบิกจ่ายเงินกู้ตามกฎหมายกู้เงินที่ตราขึ้นเป็นการเฉพาะตามมาตรา ๕๓ ให้หน่วยงานของรัฐที่ใช้จ่ายเงินกู้อำนาจการเบิกจ่ายเงินกู้ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการกู้เงินและระเบียบการเบิกจ่ายเงินกู้อย่างเคร่งครัด และใช้จ่ายเงินกู้ให้เป็นไปอย่างโปร่งใส คุ่มค่า และประหยัด

มาตรา ๕๕ การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณหรือเมื่อมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ ตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ ให้กระทรวงการคลังดำเนินการให้สอดคล้องกับสถานะของเงินคงคลัง โดยคำนึงถึงประมาณการรายได้และแผนการเบิกจ่ายเงินงบประมาณในแต่ละช่วงเวลาด้วย

เมื่อปรากฏว่าในระหว่างปีงบประมาณรัฐบาลสามารถจัดเก็บรายได้เกินกว่าประมาณการ หรือมีการเบิกจ่ายเงินงบประมาณต่ำกว่าประมาณการ ให้กระทรวงการคลังพิจารณาปรับลดวงเงินที่จะกู้ตามวรรคหนึ่ง ลงตามความจำเป็นและเหมาะสม

มาตรา ๕๖ การกู้เงินเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินนอกเหนือจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี และต้องใช้เป็นเงินตราต่างประเทศ ให้กระทรวงการคลังพิจารณาพิจารณาปรับลดวงเงินที่จะกู้ตามวรรคหนึ่ง จากงบประมาณรายจ่ายได้ โดยต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายเงิน หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบการดำเนินการ แผนงานหรือโครงการ และจำนวนเงินกู้ที่ต้องใช้จ่ายตามแผนงานหรือโครงการนั้นด้วย

มาตรา ๕๗ การกู้เงินตามมาตรา ๕๓ และมาตรา ๕๖ จะกระทำได้แต่เฉพาะเพื่อใช้จ่ายตามแผนงานหรือโครงการที่มีความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจหรือสังคม และเมื่อหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นเจ้าของแผนงานหรือโครงการมีความพร้อมที่จะดำเนินการตามแผนงานหรือโครงการที่จะใช้จ่ายเงินกู้นั้นแล้ว

มาตรา ๕๘ เมื่อได้มีการใช้จ่ายเงินกู้ตามมาตรา ๕๓ และมาตรา ๕๖ แล้วให้มีการติดตามประเมินผล และการรายงานผลการใช้จ่ายเงินกู้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

มาตรา ๕๙ เงินที่กระทรวงการคลังกู้ตามมาตรา ๕๓ และมาตรา ๕๖ ให้หน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบการใช้จ่ายเงินกู้นำไปใช้จ่ายตามแผนงานหรือโครงการจนเสร็จสิ้น และถ้ามีเงินเหลือหรือไม่มีการดำเนินการหรือไม่มีความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่ายเงินตามแผนงานหรือโครงการนั้นอีกให้นำส่งคลัง

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ได้เบิกเงินกู้นำไปใช้จ่าย เนื่องจากแผนงานหรือโครงการเสร็จสิ้น หรือไม่มีการดำเนินการ หรือไม่มีความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่ายเงินตามแผนงานหรือโครงการนั้นอีก ให้กระทรวงการคลังนำเงินกู้ที่เหลืออยู่ส่งคลัง แต่ในกรณีที่กระทรวงการคลังยังไม่ได้เบิกเงินจากผู้ให้กู้ ให้ยกเลิกวงเงินกู้ที่ยังไม่ได้เบิกนั้น

มาตรา ๖๐ ก่อนเริ่มปีงบประมาณใด ให้หน่วยงานของรัฐจัดทำแผนการกู้เงินและการบริหารหนี้เงินกู้ที่จะกระทำในปีงบประมาณนั้น ส่งให้กระทรวงการคลัง และเมื่อได้มีการกู้เงินแล้ว ให้รายงานกระทรวงการคลังเพื่อทราบด้วย

ภายในสามสิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ ให้หน่วยงานของรัฐจัดทำรายงานการกู้เงินประจำปีงบประมาณและสถานะหนี้เงินกู้ค้างค้ำเสนอต่อกระทรวงการคลัง

การดำเนินการตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนด

#### ส่วนที่ ๕

#### เงินนอกงบประมาณและทุนหมุนเวียน

มาตรา ๖๑ เงินนอกงบประมาณให้มีเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ หรือการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของการมีเงินนอกงบประมาณนั้น ทั้งนี้ ให้นำความในมาตรา ๓๗ วรรคสอง มาใช้บังคับกับการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณด้วยโดยอนุโลม

เงินนอกงบประมาณของหน่วยงานของรัฐ ให้นำมาฝากไว้ที่กระทรวงการคลัง เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นหรือได้ทำความตกลงกับกระทรวงการคลังเป็นอย่างอื่น

เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น เงินนอกงบประมาณนั้นเมื่อได้ใช้จ่ายในการปฏิบัติหน้าที่หรือการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์จนบรรลุวัตถุประสงค์แห่งการนั้นแล้ว มีเงินคงเหลือให้นำส่งคลัง

โดยมิชักช้า ทั้งนี้ การนำเงินส่งคลังให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยความเห็นชอบของ คณะรัฐมนตรี

มาตรา ๖๒ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่รัฐวิสาหกิจและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่มีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณหรือมีเงินนอกงบประมาณมากเกินไปจนสมควร ให้กระทรวงการคลัง เรียกให้หน่วยงานของรัฐนำเงินดังกล่าวส่งคลัง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนด โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

มาตรา ๖๓ การจัดตั้งทุนหมุนเวียนให้กระทำได้แต่โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเท่านั้น โดยต้องมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งที่ชัดเจนและเป็นกรณีที่เป็นกิจกรรมที่หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติ ตามหน้าที่เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคม และเหมาะสมที่จะอนุญาตให้นำ รายรับจากการดำเนินกิจกรรมนั้นสมทบทุนไว้ใช้จ่ายได้ รวมถึงไม่ซ้ำซ้อนกับทุนหมุนเวียนที่จัดตั้งไว้แล้ว

การขอจัดตั้ง การบริหาร การประเมินผล การรวมหรือยุบเลิกทุนหมุนเวียน ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารทุนหมุนเวียน เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

### ส่วนที่ ๖

#### การคลังท้องถิ่น

มาตรา ๖๔ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดเก็บรายได้ให้เพียงพอในการจัดทำบริการ สาธารณะและกิจกรรมสาธารณะ

ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่สามารถจัดเก็บรายได้ให้เพียงพอกับการดำเนินการ ตามวรรคหนึ่ง ให้รัฐจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นและเหมาะสม ไปพลางก่อน

มาตรา ๖๕ การจัดทำงบประมาณ การใช้จ่าย การก่อหนี้ผูกพัน และการบริหารทรัพย์สิน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำอย่างโปร่งใสและตรวจสอบได้ โดยต้องพิจารณาผลสัมฤทธิ์ ความคุ้มค่า ความประหยัด และภาระทางการคลังที่จะเกิดขึ้นในอนาคตด้วย

มาตรา ๖๖ การจัดทำงบประมาณประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้พิจารณา ฐานะการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความจำเป็นที่ต้องใช้จ่ายเงินงบประมาณ การจัดเก็บรายได้



ในปีงบประมาณนั้น โดยให้ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๖๗ การก่องหนี่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ถ้าเป็นการกู้เงินหรือการออกพันธบัตร ให้อยู่ภายใต้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ และหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องที่ได้กำหนดขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะด้วย

การกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นการกู้เงินจากต่างประเทศหรือกู้เป็นเงินตราต่างประเทศ ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีก่อนด้วย

#### หมวด ๔

#### การบัญชี การรายงาน และการตรวจสอบ

มาตรา ๖๘ ให้กระทรวงการคลังกำหนดมาตรฐานการบัญชีภาครัฐและนโยบายการบัญชีภาครัฐให้หน่วยงานของรัฐที่มีใช้รัฐวิสาหกิจและทุนหมุนเวียนจัดทำบัญชีและรายงานการเงินตามมาตรฐานการบัญชีภาครัฐและนโยบายการบัญชีภาครัฐตามวรรคหนึ่ง

ในกรณีหน่วยงานของรัฐที่เป็นรัฐวิสาหกิจ ให้จัดทำบัญชีและรายงานการเงินตามมาตรฐานการบัญชีที่รับรองทั่วไป

ในกรณีหน่วยงานของรัฐที่เป็นทุนหมุนเวียน ให้จัดทำบัญชีและรายงานการเงินตามที่กฎหมายว่าด้วยการบริหารทุนหมุนเวียนกำหนด

มาตรา ๖๙ ให้หน่วยงานของรัฐจัดให้มีผู้ทำบัญชีตามหลักเกณฑ์และคุณสมบัติที่กระทรวงการคลังกำหนด เพื่อจัดทำบัญชีและรายงานการเงินตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๗๐ ให้หน่วยงานของรัฐจัดทำรายงานการเงินประจำปีงบประมาณซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยงบแสดงฐานะการเงินและงบแสดงผลการดำเนินงานทางการเงินทั้งเงินงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ และเงินอื่นใด รวมถึงการก่องหนี่ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงการคลังกำหนด

ในกรณีที่มีความจำเป็น หน่วยงานของรัฐจะขอทำความตกลงกับกระทรวงการคลังจัดทำรายงานการเงินประจำปีซึ่งมิใช่ปีงบประมาณก็ได้ และกระทรวงการคลังจะกำหนดเงื่อนไขให้หน่วยงานของรัฐนั้นปฏิบัติด้วยก็ได้

ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณหรือตามที่ได้ตกลงกับกระทรวงการคลังตามวรรคสอง ให้หน่วยงานของรัฐนำส่งรายงานตามวรรคหนึ่งให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อตรวจสอบ และนำส่งกระทรวงการคลังด้วย

มาตรา ๗๑ ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินหรือผู้สอบบัญชีที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเห็นชอบตรวจสอบรายงานการเงินที่หน่วยงานของรัฐส่งให้ตามมาตรา ๗๐ ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณหรือตามที่ได้ตกลงกับกระทรวงการคลัง โดยให้ตรวจสอบและรายงานผลการตรวจสอบตามนโยบาย หลักเกณฑ์และมาตรฐานที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกำหนด

มาตรา ๗๒ ให้หน่วยงานของรัฐนำส่งรายงานการเงินประจำปีพร้อมกับรายงานผลการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินให้กระทรวงการคลัง สำนักงบประมาณ และกระทรวงเจ้าสังกัด เว้นแต่กรณีหน่วยงานของรัฐที่เป็นหน่วยงานของรัฐสภา ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์การอัยการให้นำส่งให้คณะรัฐมนตรี กระทรวงการคลัง และสำนักงบประมาณ และเปิดเผยให้สาธารณชนทราบ รวมทั้งเผยแพร่ผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ด้วย ทั้งนี้ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับรายงานผลการตรวจสอบจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

มาตรา ๗๓ ให้กระทรวงการคลังจัดทำบัญชีการเงินแผ่นดินตามมาตรฐานการบัญชีภาครัฐ และนโยบายการบัญชีภาครัฐ

มาตรา ๗๔ ให้กระทรวงการคลังจัดทำรายงานการรับจ่ายเงินงบประมาณประจำปีงบประมาณที่สิ้นสุด เสนอต่อรัฐมนตรีภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณนั้น

ภายในหกสิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ ให้รัฐมนตรีเสนอรายงานตามวรรคหนึ่งต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อเสนอต่อรัฐสภาภายในเก้าสิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ

มาตรา ๗๕ ให้กระทรวงการคลังจัดทำรายงานการเงินแผ่นดินประจำปีงบประมาณ ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วย งบแสดงฐานะการเงิน งบแสดงผลการดำเนินงานทางการเงิน งบแสดงการเปลี่ยนแปลงสินทรัพย์สุทธิ งบกระแสเงินสด และรายงานการรับจ่ายเงินประจำปีงบประมาณ และจัดส่งให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบภายในเก้าสิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ

ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจัดทำรายงานผลการตรวจสอบรายงานการเงินแผ่นดินประจำปีงบประมาณตามมาตรฐานการรายงานผลการตรวจสอบที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกำหนดให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ

ให้กระทรวงการคลังเสนอรายงานการเงินแผ่นดินประจำปีงบประมาณตามวรรคหนึ่ง พร้อมด้วยรายงานผลการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตามวรรคสอง ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอรัฐสภาภายในสองร้อยสิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ

มาตรา ๗๖ ให้กระทรวงการคลังจัดทำรายงานสถานะหนี้สาธารณะ หนี้ภาครัฐ และความเสี่ยงทางการคลัง ในวันสิ้นปีงบประมาณ เสนอต่อคณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการเพื่อทราบภายในหกสิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ

การจัดทำรายงานตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๗๗ ให้กระทรวงการคลังจัดทำรายงาน ดังต่อไปนี้

(๑) รายงานการเงินรวมของรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ ซึ่งประกอบด้วย ข้อมูลจากรายงานการเงินแผ่นดินประจำปีงบประมาณตามมาตรา ๗๕ และรายงานการเงินของหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๗๐ ยกเว้นรายงานการเงินของรัฐวิสาหกิจและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๒) รายงานการเงินรวมของรัฐวิสาหกิจ

(๓) รายงานการเงินรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๔) รายงานการเงินรวมภาครัฐ ซึ่งประกอบด้วย ข้อมูลจากรายงานการเงินรวมของรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐตาม (๑) รายงานการเงินรวมของรัฐวิสาหกิจตาม (๒) และรายงานการเงินรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตาม (๓)

รายงานตาม (๑) ถึง (๔) ให้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีภายในสองร้อยสิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ

ในกรณีหน่วยงานของรัฐไม่ส่งรายงานการเงินภายในระยะเวลาตามมาตรา ๗๐ ให้กระทรวงการคลังเปิดเผยไว้ในรายงานตามวรรคหนึ่ง และให้แจ้งไว้ในรายงานที่เสนอต่อคณะรัฐมนตรีด้วย

รายงานการเงินตามวรรคหนึ่ง ให้เปิดเผยต่อสาธารณชนทราบ รวมทั้งเผยแพร่ผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ด้วย

มาตรา ๗๘ ภายในเดือนมีนาคมของทุกปี ให้กระทรวงการคลังจัดทำรายงานความเสี่ยงทางการคลังประจำปี ซึ่งอย่างน้อยต้องแสดงผลการประเมินความเสี่ยงที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากผลกระทบของเศรษฐกิจมหภาค ระบบการเงิน นโยบายของรัฐบาล และผลการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ ที่อาจก่อให้เกิดภาระทางการคลังของรัฐบาล และแนวทางการบริหารจัดการความเสี่ยงนั้น

เมื่อกระทรวงการคลังได้จัดทำรายงานความเสี่ยงทางการคลังประจำปีแล้ว ให้นำเสนอต่อคณะกรรมการเพื่อประกอบการพิจารณาจัดทำแผนการคลังระยะปานกลาง และเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ

มาตรา ๗๙ ให้หน่วยงานของรัฐจัดให้มีการตรวจสอบภายใน การควบคุมภายในและการบริหารจัดการความเสี่ยง โดยให้ถือปฏิบัติตามมาตรฐานและหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนด

#### หมวด ๕

#### การตรวจเงินแผ่นดิน

มาตรา ๘๐ การตรวจเงินแผ่นดินต้องกระทำด้วยความสุจริต รอบคอบ โปร่งใส เที่ยงธรรม กล่าวหาญ ปราศจากอคติ และเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล โดยให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

ในกรณีมีการกระทำผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ การสั่งลงโทษทางปกครองให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

#### บทเฉพาะกาล

มาตรา ๘๑ ให้คณะกรรมการจัดทำแผนการคลังระยะปานกลางตามมาตรา ๑๓ ให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา ๘๒ บทบัญญัติในมาตรา ๒๖ มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๕ ไม่ใช้บังคับกับกฎหมายที่กำหนดเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นจากที่กำหนดไว้ในกฎหมาย การยกเว้น การลดหย่อนภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียม หรือการกันเงินรายได้ซึ่งมีผลบังคับใช้อยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ

มาตรา ๘๓ บทบัญญัติในมาตรา ๒๐ (๔) ไม่ใช่บังคับกับการตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีสำหรับบรรดาภาระทางการเงินที่มีกฎหมายบัญญัติให้ส่งเงินเข้าสมทบหรือชดเชยเพื่อการใด ๆ ที่เกิดขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ

มาตรา ๘๔ ให้หน่วยงานของรัฐที่มีใช้รัฐวิสาหกิจและทุนหมุนเวียนจัดทำบัญชีและรายงานการเงินตามมาตรฐานการบัญชีภาครัฐและนโยบายการบัญชีภาครัฐที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖๘ ภายในระยะเวลาสามปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา ๘๕ ให้กระทรวงการคลังดำเนินการจัดให้มีรายงานการเงินตามมาตรา ๗๗ (๓) และ (๔) ภายในระยะเวลาสามปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา ๘๖ บรรดากฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือหลักเกณฑ์ที่ออกไว้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติมาตรา ๒๑ และมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ให้มีผลบังคับใช้ต่อไปได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้จนกว่าจะมีการออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือหลักเกณฑ์ ตามพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

การดำเนินการออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือหลักเกณฑ์ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ตามวรรคหนึ่งต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จเพื่อให้มีผลใช้บังคับภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา ๘๗ ในระหว่างที่ยังมิได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และคุณสมบัติของผู้ทำบัญชีตามมาตรา ๖๙ ให้ผู้มีหน้าที่จัดทำบัญชีของหน่วยงานของรัฐซึ่งทำหน้าที่อยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับทำหน้าที่ต่อไปได้ ทั้งนี้ ให้กระทรวงการคลังจัดทำหลักเกณฑ์และคุณสมบัติของผู้ทำบัญชีให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ผู้รับสนองพระราชโองการ  
พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา  
นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพ และมั่นคงอย่างยั่งยืนตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกรอบการดำเนินการทางการเงินการคลังและงบประมาณของรัฐ การกำหนดวินัยทางการเงินการคลัง ด้านรายได้และรายจ่ายทั้งเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ การบริหารทรัพย์สินของรัฐและเงินคงคลัง และการบริหารหนี้สาธารณะ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้