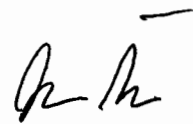


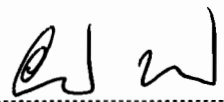
แบบประเมินมาตรฐานเอกสารวิชาการหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องของสำนักกรรมการ ๑

ชื่อเรื่อง วินัยการเงินการคลังของรัฐ ที่ประชาชนควรรู้

ลำดับที่	ประเด็นการประเมิน	ผ่าน	แก้ไข	ไม่ผ่าน
เกณฑ์การพิจารณาด้านเนื้อหา และความถูกต้อง				
๑.	ชื่อเรื่อง	/		
๒.	บทนำ	/		
๓.	เนื้อเรื่อง	/		
๔.	บทสรุป	/		
๕.	ข้อมูลที่ใช้มีความถูกต้อง เหมาะสม ทันสมัย และเป็นกลาง	/		
๖.	แหล่งที่มาของข้อมูลมีความน่าเชื่อถือ	/		
เกณฑ์การพิจารณาด้านภาษา และรูปแบบการเขียน				
๑.	การจัดลำดับหัวข้อและเนื้อหา	/		
๒.	การใช้ภาษาและการเรียบเรียง	/		
๓.	ความถูกต้องในการจัดพิมพ์ ตัวสะกด และวรรคตอน	/		
เกณฑ์การพิจารณาด้านการอ้างอิงที่มาจากข้อมูล				
๑.	การอ้างอิงระบบนามปี หรือเชิงอรรถ และบรรณานุกรม	/		

(ลงชื่อ) สุดิษฌาณ์ ไชยสินธุ์ ผู้จัดทำ
 (นางสาวสุดิษฌาณ์ ไชยสินธุ์)
 นิติกรปฏิบัติการ
 วันที่ ๑๓ ส.ค. ๒๕๖๐

(ลงชื่อ)  ผู้ตรวจสอบ
 (นางสาวนิภา ก้วสกุล)
 ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานคณะกรรมการการเงิน การคลัง
 การธนาคาร และสถาบันการเงิน
 วันที่ ๑๓ ส.ค. ๒๕๖๐

(ลงชื่อ)  ผู้รับรอง
 (นางอารยะหญิง จอมพลาพล)
 ผู้อำนวยการสำนักกรรมการ ๑
 วันที่ ๑๕ ส.ค. ๒๕๖๐



บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ สำนักกรรมการ ๑. กลุ่มงานคณะกรรมการการเงิน การคลังฯ โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๖๔๘

ที่ วันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๖๑

เรื่อง ขอส่งเอกสารวิชาการ

เรียน ผู้อำนวยการสำนักกรรมการ ๑ (ผ่านผู้บังคับบัญชาในกลุ่มงานคณะกรรมการการเงิน การคลังฯ)

ตามที่ ข้าพเจ้านางสาวฐิติชญา ไชยสินธุ์ กลุ่มงานคณะกรรมการการเงิน การคลัง การธนาคาร และสถาบันการเงิน สำนักกรรมการ ๑ ได้รับมอบหมายให้จัดทำเอกสารวิชาการหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อเตรียมความพร้อมสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการ ตามแผนยุทธศาสตร์ เพื่อการพัฒนาสำนักกรรมการ ๑, ๒, ๓ พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๖๔ นั้น

บัดนี้ ข้าพเจ้าได้จัดทำเอกสารวิชาการเรื่อง “วินัยการเงินการคลังของรัฐ ที่ประชาชนควรรู้” เรียบร้อยแล้ว จึงขอนำส่งเอกสารดังกล่าว รายละเอียดปรากฏตามเอกสารที่แนบมาพร้อมนี้

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

ฐิติชญา ไชยสินธุ์

(นางสาวฐิติชญา ไชยสินธุ์)
นิติกรปฏิบัติการ

(นางสาวนิภา ก้าวสกุล)

ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานคณะกรรมการการเงิน การคลัง
การธนาคาร และสถาบันการเงิน

เห็นชอบ/ เลขแพร่ Intranet ๓๕๖๑

(นางอารยะหญิง จอมพลาผล)
ผู้อำนวยการสำนักกรรมการ ๑
๑๕ มี. ค. ๒๕๖๑



เอกสารวิชาการ

เรื่อง

วินัยการเงินการคลังของรัฐ ที่ประชาชนควรรู้

จัดทำโดย

นางสาวฐิติชญาณ์ ไชยสินธุ์

ตำแหน่ง นิติกรปฏิบัติการ

กลุ่มงานคณะกรรมการการเงิน การคลัง

การธนาคาร และสถาบันการเงิน

สำนักกรรมการ ๑ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สารบัญ

หน้า

บทนำ	๑
ภาพรวมวินัยการเงินการคลังของประเทศไทยจากอดีตจนถึงปัจจุบัน	๒
ปัญหาเกี่ยวกับวินัยการเงินการคลังของประเทศไทย	๔
สรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ.	๕
บทนิยาม	๕
หมวด ๑ บททั่วไป	๕
หมวด ๒ นโยบายการเงินการคลัง	๕
หมวด ๓ วินัยทางการเงินการคลัง	๖
หมวด ๔ การบัญชี รายงานและการตรวจสอบ	๙
หมวด ๕ การตรวจเงินแผ่นดิน	๙
บทเฉพาะกาล	๙
บทสรุปและข้อเสนอแนะ	๑๐
บรรณานุกรม	

วินัยการเงินการคลังของรัฐ ที่ประชาชนควรรู้

บทนำ

เป้าหมายหลักอย่างหนึ่งที่สำคัญของรัฐบาล ในการเข้ามาบริหารประเทศ คือ ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ยั่งยืนและมีเสถียรภาพ ทั้งนี้ ในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของภาคการคลัง รัฐบาลโดยกระทรวงการคลังจะมีการดำเนินนโยบายและมาตรการทางการคลังเพื่อกระตุ้นหรือบรรเทาปัญหาทางเศรษฐกิจให้เป็นไปอย่างเหมาะสม และในขณะเดียวกันก็รักษาความเข้มแข็งของภาคการคลังไปพร้อม ๆ กัน ดังนั้น การกำกับดูแลและบริหารด้านการคลังที่ดี หรือเรียกอีกนัยหนึ่งว่า การมีวินัยการคลัง จึงเป็นสิ่งสำคัญ วินัยการคลัง หมายถึง การไม่ใช้จ่ายเกินตัวของภาครัฐ การจัดสรรและใช้จ่ายอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ การหารายได้ให้เพียงพอกับรายจ่าย การรักษาเงินคงคลังให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม และการบริหารหนี้สาธารณะให้อยู่ในระดับที่สามารถใช้คืนได้และไม่เป็นภาระต่องบประมาณในอนาคต รัฐบาลต้องบริหารการเงินการคลังในการดำเนินกิจกรรมของรัฐให้เกิดผลสัมฤทธิ์สูงสุด แต่ในบางครั้งการใช้อำนาจดำเนินกิจกรรมของรัฐบาลอาจก่อให้เกิดผลกระทบและความเสียหายต่อรัฐและประชาชน ไม่ว่าจะโดยความไม่ระมัดระวังหรือไม่สุจริตก็ตาม จึงมีแนวคิดในการควบคุมการเงินการคลังและควบคุมรัฐบาล เพื่อที่จะวางหลักเกณฑ์ให้รัฐบาลใช้อำนาจที่มีอยู่ให้เป็นระบบและไม่ก่อให้เกิดผลกระทบหรือความเสียหายต่อรัฐและประชาชน แนวคิดเรื่องวินัยทางการคลัง (Fiscal Discipline) เป็นแนวคิดที่ได้รับความสนใจมาตั้งแต่ในอดีตมาจนถึงในปัจจุบัน เพราะวินัยทางการคลังเป็นเป้าหมายที่สำคัญในการรักษาเสถียรภาพและความยั่งยืนทางการคลัง รวมทั้งการจัดทำและบริหารงบประมาณของรัฐบาลให้มีประสิทธิภาพ (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, ๒๕๕๑) หากรัฐบาลไม่รักษาวินัยทางการคลังย่อมหมายถึงภาระทางการคลังย่อมตกอยู่กับประชาชนหรือระบบเศรษฐกิจในที่สุด นอกจากนั้นยังส่งผลกระทบในกรณีอื่นด้วย เช่น หากรัฐบาลมีปัญหาด้านความน่าเชื่อถือ ประเทศไทยจะถูกจัดอันดับต่ำลง ทำให้ต้นทุนทางการเงินของธุรกิจและประชาชนสูงขึ้น (ธนาคารแห่งประเทศไทย, ๒๕๕๗)

สำหรับประเทศไทย แม้ว่าจะมีระบบการควบคุมตรวจสอบเงินแผ่นดินมาตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ ก็ตาม แต่เพิ่งจะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบเงินแผ่นดินด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลังเป็นครั้งแรกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓๑๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และเมื่อได้มีการประกาศบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ก็ยังคงหลักการในเรื่องของวินัยทางงบประมาณและการคลังเอาไว้ แต่มีการเพิ่มเติมเนื้อหาสาระสำคัญให้ครอบคลุมกับงบประมาณของแผ่นดินเพิ่มมากขึ้นและเปลี่ยนชื่อเป็น “วินัยทางการเงินการคลัง และการงบประมาณ โดยวางหลักไว้ในมาตรา ๑๖๗ และมาตรา ๒๕๓ จวบจนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบัน มาตรา ๖๒ ยังได้กำหนดให้รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัด เพื่อให้ฐานะการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคง ตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลัง (สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, ๒๕๖๑)

ต่อมากระทรวงการคลังโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีได้เสนอร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลัง พ.ศ. ... ในวาระแรกเมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ และได้ผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในวาระที่ ๒ และ ๓ เสร็จเรียบร้อย เมื่อวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๖๑

และสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้เสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย จึงเห็นได้ว่า วินัยการเงินการคลังของรัฐเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ ที่อาจส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจในภาพรวมของประเทศ และเป็นเรื่องที่ประชาชนควรทำความเข้าใจให้ถ่องแท้เพื่อร่วมกันตรวจสอบการบริหารงานของรัฐบาล

ภาพรวมวินัยการเงินการคลังของประเทศไทยจากอดีตจนถึงปัจจุบัน

วินัยการเงินการคลังของประเทศไทยสามารถแยกพิจารณาออกได้เป็น ๒ ช่วง คือ ช่วงก่อนวิกฤติเศรษฐกิจ (ก่อนปี พ.ศ. ๒๕๔๐) และช่วงหลังวิกฤติเศรษฐกิจ (หลังปี พ.ศ. ๒๕๔๐)

ช่วงก่อนวิกฤติเศรษฐกิจ (ก่อนปี พ.ศ. ๒๕๔๐)

ในช่วงการวางรากฐานทางเศรษฐกิจ รัฐบาลได้มีการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๐๔ - ๒๕๐๙) โดยเน้นการพัฒนาเกี่ยวกับการสร้างบริการพื้นฐานทางเศรษฐกิจ ซึ่งทำให้รัฐบาลมีรายจ่ายเพิ่มขึ้น ขณะที่การจัดเก็บรายได้ยังมีปริมาณไม่เพียงพอเนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ยังมีรายได้ต่ำและอยู่ในภาคการเกษตรซึ่งไม่ได้อยู่ในระบบภาษี ทำให้รัฐบาลต้องดำเนินงบประมาณแบบขาดดุลติดต่อกันโดยอาศัยเงินกู้ ซึ่งช่วงเวลาดังกล่าวมีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ ๘ ต่อมาในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๑๐ - ๒๕๑๔) รัฐบาลยังคงเร่งรัดการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ทำให้รัฐบาลยังต้องบริหารงบประมาณแบบขาดดุลอย่างต่อเนื่อง แม้จะมีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ ๗ แต่สถานการณ์การเงินระหว่างประเทศที่สับสนเนื่องจากประเทศสหรัฐอเมริกาได้ประกาศลดค่าเงินดอลลาร์สหรัฐลง จึงทำให้ประเทศไทยต้องประกาศลดค่าเงินบาทถึง ๒ ครั้ง ในระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๑๔ - ๒๕๑๖ เพื่อรักษาอัตราแลกเปลี่ยน ช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๑๕ - ๒๕๑๙) เป็นช่วงที่มีการเปลี่ยนแปลงทั้งภายในและภายนอกประเทศ ทำให้สถานะเศรษฐกิจมีความชบเซา เกิดการว่างงานเป็นจำนวนมาก ทำให้อัตราเงินเฟ้ออยู่ในระดับสูง กล่าวคือ ภาวะที่ราคาสินค้าและบริการโดยทั่วไปเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง รัฐบาลจึงดำเนินนโยบายการเงินการคลังอย่างเข้มงวด เพื่อแก้ปัญหาเงินเฟ้อ โดยเพิ่มอัตราดอกเบี้ย ทำให้ปี พ.ศ. ๒๕๑๗ - ๒๕๒๐ เศรษฐกิจเริ่มฟื้นตัว

ต่อมาในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๒๐ - ๒๕๒๔) ที่มุ่งเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยใช้การลงทุนภาครัฐเป็นเครื่องมือและเป็นช่วงที่โลกเกิดวิกฤติการณ์น้ำมันขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๒๒ จึงส่งผลให้เศรษฐกิจโลกเข้าสู่ภาวะชบเซาอีกครั้งหนึ่ง อัตราดอกเบี้ยและค่าเงินดอลลาร์สหรัฐเพิ่มสูงขึ้น ประเทศกำลังพัฒนาล้วนได้รับความเดือดร้อนเนื่องจากสินค้าส่งออกมีราคาต่ำแต่ต้องนำเข้าน้ำมันในราคาที่สูง สำหรับประเทศไทยมีการขาดดุลการค้าและขาดดุลบัญชีเดินสะพัดในระดับสูง เกิดปัญหาเกี่ยวกับเงินออมของประเทศ ทุนสำรองระหว่างประเทศเริ่มลดลงอย่างรวดเร็ว อัตราเงินเฟ้อสูงขึ้นทำให้รัฐบาลมีรายจ่ายเพิ่มขึ้นตามไปด้วย ประกอบกับรัฐบาลไม่สามารถปรับอัตราค่าบริการของรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับต้นทุนที่สูงขึ้น รัฐบาลจึงต้องกู้เงินเพิ่มขึ้นเพื่ออุดหนุนรัฐวิสาหกิจ เป็นผลให้ภาระหนี้เพิ่มขึ้นฐานะการคลังของรัฐบาลขาดดุล ทำให้รัฐบาลต้องดำเนินนโยบายทางการคลังอย่างเข้มงวด ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๒๕ - ๒๕๒๙) เป็นช่วงที่เศรษฐกิจยังคงตกต่ำไปทั่วโลก แผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับนี้จึงเน้นการให้ความสำคัญกับการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจการคลังของประเทศ การดำเนินนโยบายการคลังเป็นไปอย่างรัดกุม ประกอบกับปัญหาหลักของประเทศยังเป็นปัญหา

เกี่ยวกับการขาดดุลด้านการคลัง รัฐบาลจึงดำเนินมาตรการการคลังด้วยการปรับราคาค่าบริการของรัฐวิสาหกิจ ให้เป็นไปตามต้นทุนที่เพิ่มขึ้น ขะลอโครงการที่ใช้เงินลงทุนจำนวนมาก รวมทั้งปรับปรุงมาตรการทางภาษีต่าง ๆ เพื่อให้รัฐบาลจัดเก็บรายได้เพิ่มขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม รัฐบาลก็ไม่สามารถดำเนินการได้ตามเป้าหมาย เนื่องจากอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจยังอยู่ในระดับต่ำ ประเทศไทยยังคงประสบปัญหาการขาดดุลด้านการคลังต่อไป

ในแผนพัฒนาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๖ (พ.ศ. ๒๕๓๐ - ๒๕๓๔) ประเทศไทยเริ่มประสบปัญหาความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ รัฐบาลจึงปรับยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศเพื่อให้กลไกของเศรษฐกิจมีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น โดยเน้นการรักษาเสถียรภาพเศรษฐกิจควบคู่ไปกับการรักษาเสถียรภาพทางการคลัง โดยช่วงเวลาดังกล่าวภาคอุตสาหกรรมและภาคการส่งออกมีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว รวมถึงภาคการก่อสร้างและธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ก็ขยายตัวอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน ทำให้รัฐบาลมีการจัดเก็บรายได้ที่สูงขึ้น ในขณะที่งบประมาณรายจ่ายลดลงเนื่องจากการดำเนินนโยบายการคลังแบบรัดกุม ทำให้ประเทศไทยมีการดำเนินนโยบายการคลังแบบงบประมาณเกินดุลเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. ๒๕๓๑ ต่อมาในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๕๓๕ - ๒๕๓๙) ประเทศไทยเริ่มประสบกับสภาวะการส่งออกที่ซบเซาเนื่องจากความต้องการสินค้าของประเทศคู่ค้ามีการชะลอตัว ประกอบกับมีการกีดกันทางการค้า ทำให้สูญเสียความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรม อีกทั้ง ความเชื่อมั่นต่อระบบเศรษฐกิจไทยลดลง เนื่องจากยังมีหนี้ต่างประเทศอยู่ในระดับสูง จึงทำให้ประเทศไทยเริ่มเข้าสู่วิกฤตการณ์ค่าเงินบาท (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, ๒๕๕๑)

ช่วงหลังวิกฤตเศรษฐกิจ (หลังปี พ.ศ. ๒๕๔๐)

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐ - ๒๕๔๔) เป็นช่วงที่ประเทศไทยใช้นโยบายการคลังเป็นเครื่องมือในการแก้ไขวิกฤตเศรษฐกิจ ความไม่มั่นคงของระบบสถาบันการเงิน ประกอบกับการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดสะสมเป็นเวลาหลายปีติดต่อกัน ส่งผลให้ระบบเศรษฐกิจไทยหดตัวเป็นครั้งแรกในรอบหลายทศวรรษ จนก่อให้เกิดวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ทุนสำรองระหว่างประเทศถูกนำมาใช้ในการรักษาค่าเงินบาท แต่ก็ไม่สามารถรักษาค่าเงินบาทไว้ได้ ทำให้ค่าเงินบาทอ่อนตัวลงอย่างรวดเร็ว ซึ่งวิกฤตเศรษฐกิจในครั้งนี้ได้ส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการธุรกิจของภาคเอกชนในวงกว้างและรุนแรง โดยเฉพาะผู้ประกอบการที่ต้องใช้สินเชื่อจากสถาบันการเงิน และผู้ที่ทำธุรกรรมกับต่างประเทศ ประชาชนเริ่มขาดความมั่นใจในระบบสถาบันการเงินจนทำให้มีการถอนเงินฝากอย่างต่อเนื่อง เป็นผลให้ภาครัฐต้องเข้าไปประกันเงินฝากและเจ้าหนี้ รวมทั้งเข้าแทรกแซงสถาบันการเงิน หลายแห่งจนกลายเป็นภาระผูกพันของรัฐในเวลาต่อมา ซึ่งในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๐ รัฐบาลได้ตั้งงบประมาณแบบสมดุลเพื่อรองรับเศรษฐกิจที่ยังคงชะลอตัว ส่วนปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๑ มีการปรับลดวงเงินงบประมาณและดำเนินมาตรการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายการคลังที่วางไว้ ๒ ประการ คือ (๑) ปรับกระบวนการเบิกจ่ายงบประมาณของภาครัฐให้เข้มงวดขึ้น และ (๒) ปรับเพิ่มรายได้ภาษีอากร

ส่วนงบประมาณในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๒ นั้น รัฐบาลก็ได้จัดทำงบประมาณแบบขาดดุล โดยจัดทำด้วยความระมัดระวังเพื่อช่วยเสริมสภาพคล่อง และกระตุ้นระบบเศรษฐกิจในระยะสั้นไม่ให้เกิดปัญหาการขาดดุลงบประมาณที่จะกลายเป็นปัญหาโครงสร้างได้ รายจ่ายที่เพิ่มขึ้นส่วนใหญ่จึงไม่ใช่รายจ่ายที่ทำให้เกิดงบผูกพันสำหรับปีงบประมาณต่อไป แต่เป็นรายจ่ายที่ช่วยให้เกิดการจ้างงาน และช่วยบรรเทาผลกระทบทางสังคม หลังจากนั้นตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๔ เป็นช่วงที่ประเทศเพิ่งก้าวพ้นวิกฤตเศรษฐกิจ การดำเนินนโยบาย

การคลังจึงเน้นไปที่การกระตุ้นเศรษฐกิจให้ฟื้นตัว โดยรัฐบาลได้ใช้นโยบายการคลังแบบขยายตัวด้วยการใช้งบประมาณขาดดุลต่อเนื่อง และเน้นการใช้จ่ายในกลุ่มผู้มีรายได้น้อยโดยใช้เงินนอกประมาณเข้ามากระตุ้นด้วยอีกทางหนึ่ง ผลจากการใช้นโยบายดังกล่าวทำให้เศรษฐกิจที่ผ่านมามาจนถึงปี พ.ศ. ๒๕๔๖ มีการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง ภาคเอกชนได้กลับมามีบทบาทสำคัญในการผลักดันเศรษฐกิจ ดังนั้น การจัดทำงบประมาณแบบสมดุลจึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินนโยบายการคลัง (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, ๒๕๕๑)

ปัญหาเกี่ยวกับวินัยการเงินการคลังของประเทศไทย

การดำเนินนโยบายกึ่งการคลัง (quasi-fiscal)

มาตรการกึ่งการคลัง คือ กิจกรรมที่อาจดำเนินการโดยรัฐบาลหรือหน่วยงานที่ไม่สังกัดรัฐบาลโดยตรง เช่น รัฐวิสาหกิจ หรือธนาคารกลางของประเทศ หรือกองทุนต่าง ๆ ที่มีการจัดการการเงินนอกเหนือจากระบบงบประมาณของรัฐบาล โดยวิธีการนำมาใช้อาจมีได้หลายรูปแบบ ซึ่งวิธีการที่ใช้อาจเป็นวิธีของการซ่อนเร้นภาษีที่ควรจะต้องเก็บได้ (Implicit uncollected taxes) เงินอุดหนุน (Subsidies) หรือผ่านการใช้จ่ายของ รัฐวิสาหกิจ ทั้งที่เป็นหรือไม่เป็นสถาบันการเงินก็ตาม ซึ่งทำหน้าที่แทนรัฐบาลในการสนับสนุนกิจกรรมหรือส่งเสริมการดำเนินงานของภาคเศรษฐกิจที่รัฐบาลต้องการสนับสนุนเป็นพิเศษ (สกนธ์ วรรณวิวัฒนา และ ดวงมณี เลาวกุล, ๒๕๔๘) ซึ่งทำให้เกิดความไม่โปร่งใสทางการคลังได้ เพราะโดยหลักแล้วการดำเนินนโยบายผ่านสถาบันการเงินของรัฐ ภาครัฐจะต้องตั้งงบประมาณเพื่อชดเชยภาระทั้งหมดที่เกิดขึ้น รวมถึงต้นทุนการดำเนินงาน ค่าเสียโอกาสทางธุรกิจ เป็นต้น แต่ในทางปฏิบัติรัฐบาลมักจะไม่ชดเชยครบถ้วน จึงเท่ากับรัฐบาลซ่อนภาระการคลังที่แท้จริงไว้ ไม่เปิดเผยต่อสาธารณะ ซึ่งต้นทุนที่ซ่อนเร้นนี้หากมีการสะสมเข้าจนมีจำนวนสูงขึ้น อาจส่งผลกระทบต่อสถานะการเงินของสถาบันการเงินของรัฐที่จะย้อนกลับมาเป็นภาระทางการคลังของรัฐได้

การใช้เงินนอกงบประมาณ

เงินนอกงบประมาณ หมายถึง เงินที่ปวงที่อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการ นอกจากเงินงบประมาณรายจ่าย เงินรายได้แผ่นดิน เงินเบิกเกินงบฯ และเงินเหลือจ่ายปีเก่าส่งคืน (ระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงินและนำส่งคลัง พ.ศ. ๒๕๕๑) รัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศในช่วงหลัง ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๔ ได้มีการกำหนดนโยบายทางการคลังโดยอาศัยเงินนอกงบประมาณจำนวนมาก โดยที่เงินนอกงบประมาณดังกล่าวไม่ได้ถูกจำกัดหรือถูกควบคุมภายใต้พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ อีกทั้งบางกรณีไม่มีการออกกฎหมายระดับพระราชบัญญัติรองรับ ไม่มีการถ่วงดุลอำนาจจากฝ่ายนิติบัญญัติ อำนาจในการตัดสินใจใช้เงินนอกงบประมาณขึ้นอยู่กับรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหารเพียงอย่างเดียว เท่ากับเป็นการลิดรอนอำนาจของประชาชนผ่านทางกลไกของรัฐสภา อีกทั้ง การใช้เงินนอกงบประมาณยังเป็นการข้ามขั้นตอนการตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน โดยคณะรัฐมนตรีสามารถอนุมัติรายจ่ายผูกพันได้ก่อนรัฐสภาพิจารณา งบประมาณ และในทางปฏิบัติการใช้เงินนอกงบประมาณมักจะไม่ถูกรายงานหรือไม่รายงานอย่างละเอียดเพียงพอ เนื่องจากไม่มีกฎหมายบังคับให้ต้องเปิดเผย จึงขาดการจัดทำบัญชีที่ครบถ้วนและรอบคอบ

การตั้งงบประมาณที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารมากเกินไป

นโยบายการคลังในช่วงหลังวิกฤติเศรษฐกิจมีการตั้งงบกลางในสัดส่วนที่สูงขึ้น โดยในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๔๑ - ๒๕๔๔ ขนาดของงบกลางมีจำนวนหนึ่งแสนล้านบาทต่อปี และปรับตัวสูงขึ้นเรื่อยมา จนปรับตัว

สูงสุดจากยอดเดิมในอัตราร้อยละ ๑๘ - ๑๙ ในปี พ.ศ. ๒๕๔๕ และ พ.ศ. ๒๕๔๙ นอกจากนี้ ในแง่ของ วัตถุประสงค์ก็มีการเปลี่ยนไป จากเดิมจุดมุ่งหมายของงบกลางมีเพื่อเหตุฉุกเฉินหรือเหตุจำเป็น มาเป็นการใช้ งบกลางเพื่อบรรลุมูลวัตถุประสงค์ทางการเมืองหรือนโยบายประชานิยมเป็นสำคัญ จึงสะท้อนความสุมเสี่ยงของ ประเทศที่จะตกอยู่ภายใต้การดำเนินนโยบายการคลังโดยยึดนโยบายประชานิยมเป็นหลัก อันจะส่งผล ต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของไทยในอนาคต (ภาวิน ศิริประภาณุกุล, ๒๕๕๖)

สรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๖๒ บัญญัติให้รัฐต้องรักษาวินัยการเงิน การคลังอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืนตามกฎหมาย ว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกรอบการดำเนินการ ทางการคลังและงบประมาณของรัฐ การกำหนดวินัยทางการคลังด้านรายได้และรายจ่ายทั้งเงินงบประมาณและ เงินนอกงบประมาณ การบริหารทรัพย์สินของรัฐและเงินคงคลังและการบริหารหนี้สาธารณะ คณะรัฐมนตรี จึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ และสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว แล้วมีมติเห็นชอบร่าง พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. เมื่อวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๖๑ และส่งให้นายกรัฐมนตรี นำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย โดยร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว มีเนื้อหารวมจำนวน ๘๗ มาตรา สรุปสาระสำคัญ ดังนี้

บทนิยาม

กำหนดบทนิยามในถ้อยคำที่สำคัญ เช่น คำว่า “หน่วยงานของรัฐ” โดยกำหนดให้มีความครอบคลุม ถึงหน่วยงานของรัฐทุกประเภทที่จะต้องปฏิบัติตามวินัยการเงินการคลังที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ นอกจากนี้ยังได้กำหนดความหมายของ คำว่า “เงินนอกงบประมาณ” และ “หนี้สาธารณะ” เพื่อกำหนดวินัย การเงินการคลังในเรื่องดังกล่าวด้วย (ร่างมาตรา ๔)

หมวด ๑ บททั่วไป

กำหนดวินัยให้รัฐต้องดำเนินนโยบาย การจัดทำงบประมาณ การจัดหารายได้ การใช้จ่าย การบริหาร การเงินการคลัง และการก่อหนี้ต้องมีประสิทธิภาพ โปร่งใสและตรวจสอบได้ และต้องรักษาวินัยการเงินการ คลังตามพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด นอกจากนี้ ยังกำหนดให้รัฐต้องเสริมสร้าง วินัยให้ประชาชนเสียภาษีอากรให้ครบถ้วน และให้คณะรัฐมนตรีต้องรักษาวินัยในกิจการที่เกี่ยวกับการเงิน แผ่นดินตามพระราชบัญญัตินี้อย่างเคร่งครัด (ร่างมาตรา ๖ - ร่างมาตรา ๙)

หมวด ๒ นโยบายการเงินการคลัง

กำหนดให้มี “คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ” ซึ่งประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เป็นรองประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการคลัง เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ และผู้ว่าการ ธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นกรรมการ โดยให้มีหน้าที่ในการกำหนดวินัยในเรื่องต่าง ๆ เพิ่มเติมจากที่บัญญัติไว้ แล้วในพระราชบัญญัตินี้ กำหนดสัดส่วนงบประมาณรายจ่าย งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉิน

หรือจำเป็น กำหนดสัดส่วนงบประมาณรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ภาครัฐ กำหนดอัตราการชดเชยค่าใช้จ่ายหรือการสูญเสียรายได้จากการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการตามนโยบายกึ่งการคลัง เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีหน้าที่ในการจัดทำและทบทวนแผนการคลังระยะปานกลาง เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้ประกอบการพิจารณาการจัดเก็บรายได้หรือหารายได้ รวมถึงการจัดทำงบประมาณและการก่อหนี้ (ร่างมาตรา ๑๐ - ร่างมาตรา ๑๖)

การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้หน่วยงานของรัฐต้องคำนึงถึงหลักการที่สำคัญคือ ความจำเป็น และภารกิจ รวมถึงฐานะเงินนอกงบประมาณ ทั้งนี้ ได้กำหนดหลักเกณฑ์การตั้งงบประมาณรายจ่ายที่สำคัญ เช่น งบประมาณรายจ่ายด้านการลงทุนต้องไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒๐ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี และต้องไม่น้อยกว่าวงเงินส่วนที่ขาดดุลงบประมาณประจำปีนั้น งบประมาณรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ภาครัฐซึ่งเป็นหนี้สาธารณะ ต้องตั้งไว้เพียงพอเพียง เป็นต้น (ร่างมาตรา ๑๗ - ร่างมาตรา ๒๐)

การกำหนดเรื่องการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ให้กระทำได้เมื่อมีเหตุผลและความจำเป็นที่ต้องใช้จ่ายเงินระหว่างปีงบประมาณ และการตั้งงบประมาณรายจ่ายงบกลาง ให้ตั้งได้เฉพาะกรณีที่มีเหตุผลและความจำเป็นที่ไม่อาจจัดสรรหรือไม่สมควรจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้แก่หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบได้โดยตรงเท่านั้น นอกจากนี้ การโอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างหน่วยงานของรัฐจะกระทำไม่ได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายอนุญาต (ร่างมาตรา ๒๑ - ร่างมาตรา ๒๔)

การเสนอกฎหมายให้หน่วยงานของรัฐไม่ต้องนำเงินรายได้ส่งคลังจะกระทำได้เฉพาะที่มีความจำเป็นและเกิดประโยชน์ ซึ่งการเสนอกฎหมายดังกล่าวต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังก่อน นอกจากนี้ การเสนอกฎหมายที่มีบทบัญญัติให้จัดเก็บภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นจากที่กำหนดไว้ในกฎหมาย เพื่อให้หน่วยงานของรัฐนำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์จะกระทำไม่ได้ เว้นแต่กรณีการจัดเก็บเพื่อเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ร่างมาตรา ๒๕ - ร่างมาตรา ๒๖)

การดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการที่ก่อให้เกิดภาระต่องบประมาณหรือการสูญเสียรายได้ (กรณีหน่วยงานของรัฐเสนอโครงการ) ต้องมีการจัดทำแผนบริหารจัดการ การประมาณรายจ่าย รวมถึงแหล่งเงินที่จะนำมาใช้จ่าย ประโยชน์ที่จะได้รับ ซึ่งหากการดำเนินการนั้นมีการสูญเสียรายได้ต้องจัดทำประมาณการการสูญเสียรายได้ด้วย ทั้งนี้ ในการพิจารณาอนุมัติการดำเนินกิจกรรมของคณะรัฐมนตรีจะต้องพิจารณาถึงความจำเป็นเร่งด่วน ประโยชน์ที่จะได้รับ และภาระทางการคลังหรือการสูญเสียรายได้ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตด้วย (ร่างมาตรา ๒๗)

การมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการที่รัฐบาลรับภาระชดเชยค่าใช้จ่ายหรือการสูญเสียรายได้จากการดำเนินการ (นโยบายกึ่งการคลัง) จะทำได้เฉพาะอยู่ในหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ โดยคณะรัฐมนตรีต้องพิจารณาถึงภาระการคลังที่อาจเกิดขึ้นทั้งในปัจจุบันและอนาคต รวมถึงผลกระทบต่อการทำงานตามปกติของหน่วยงานของรัฐ และหน่วยงานดังกล่าวต้องจัดทำบัญชีสำหรับการดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการที่รัฐบาลมอบหมายแยกต่างหากจากการดำเนินงานทั่วไป ทั้งนี้ ให้กระทรวงการคลังและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องบริหารจัดการความเสี่ยงทางการคลังให้เป็นไปตามนโยบายที่คณะกรรมการกำหนด (ร่างมาตรา ๒๘ - ร่างมาตรา ๓๐)

หมวด ๓ วินัยทางการเงินการคลัง

ส่วนที่ ๑ รายได้

หลักการ คือ รายได้แผ่นดินต้องนำส่งคลัง การจัดเก็บรายได้แผ่นดินที่เป็นภาษีอากรจะกระทำได้อีกแต่อาศัยอำนาจตามกฎหมาย และการยกเว้น หรือการลดภาษีอากรใด จะกระทำได้อีกแต่โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ให้อำนาจในการจัดเก็บภาษีอากร นอกจากนี้ การกั้นเงินรายได้เพื่อให้หน่วยงานของรัฐนำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานนั้น เพื่อการหนึ่งการใดเป็นการเฉพาะจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะอาศัยอำนาจตามกฎหมาย สำหรับการนำส่งรายได้ของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ต้องเสียภาษีเงินได้นิติบุคคล ต้องจัดสรรกำไรสุทธินำส่งคลังในอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคล ทั้งนี้ กระทรวงการคลัง สามารถกำหนดให้มีการนำส่งกำไรเพิ่มเติมได้ (ร่างมาตรา ๓๑ - ร่างมาตรา ๓๖)

ส่วนที่ ๒ รายจ่าย

หลักการ คือ การก่องหน้ผูกพันหรือจ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐต้องอาศัยอำนาจตามที่กฎหมายกำหนด โดยต้องคำนึงถึงความโปร่งใส คุ่มค่าและประหยัด การใช้จ่ายเงินของส่วนราชการให้ปฏิบัติตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้การปฏิบัติเกี่ยวกับการจ่ายเงินหมายความถึงการเบิกเงิน การรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน การนำเงินส่งคลัง การรับจ่ายเงินตรงราชการ นอกจากนี้ กำหนดให้การจ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐอื่น ต้องมีการวางหลักเกณฑ์และวิธีการตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ และได้กำหนดวินัยในการก่องหน้ผูกพันโดยต้องคำนึงถึงภาระการเงินที่จะเกิดขึ้นและข้อผูกพันในการชำระเงินตามสัญญา รวมถึงประโยชน์ของรัฐที่จะได้รับจากการก่องหน้ผูกพันนั้น ๆ (ร่างมาตรา ๓๗ - ร่างมาตรา ๔๓)

ส่วนที่ ๓ การจัดให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินและการบริหารทรัพย์สินของรัฐ

หลักการ คือ การจัดให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินและการบริหารทรัพย์สินของรัฐ ต้องเป็นไปตามกฎหมาย โดยต้องพิจารณาประโยชน์ของรัฐและประชาชน รวมถึงความคุ้มค่าและประหยัด พร้อมทั้งต้องกระทำด้วยความรอบคอบและระมัดระวัง (ร่างมาตรา ๔๔)

กำหนดให้กระทรวงการคลังมีหน้าที่รับผิดชอบ เกี่ยวกับการดูแลรักษาและบริหารทรัพย์สินของแผ่นดิน และทรัพย์สินที่ตกเป็นของแผ่นดิน เว้นแต่จะมีกฎหมาย กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น โดยกระทรวงการคลังอาจจะมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐอื่นดำเนินการแทนได้ นอกจากนี้ การบริหารเงินคงคลัง ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง และให้รักษาไว้ในระดับที่จำเป็น ทั้งนี้ การบริหารจัดการเงินของหน่วยงานของรัฐหรือที่อยู่ในความครอบครองดูแลรักษาของหน่วยงานของรัฐให้ต้องกระทำด้วยความระมัดระวังและรอบคอบ โดยมีการบริหารความเสี่ยงที่เหมาะสม (ร่างมาตรา ๔๕ - ร่างมาตรา ๔๗)

กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุของหน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ หรือตามกฎระเบียบของหน่วยงานของรัฐโดยเคร่งครัด (ร่างมาตรา ๔๘)

ส่วนที่ ๔ การก่องหน้และการบริหารหน้

หลักการ คือ การก่องหน้และการบริหารหน้ ต้องเป็นไปตามกฎหมายและอยู่ภายใต้ขอบวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐผู้กู้ โดยต้องทำอย่างรอบคอบ (ร่างมาตรา ๔๙)

กำหนดให้คณะกรรมการประกาศกำหนดสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ สัดส่วนภาระหนี้ของรัฐบาลต่อประมาณการรายได้ประจำปีงบประมาณ สัดส่วนหนี้สาธารณะที่เป็นเงินตราต่างประเทศต่อหนี้สาธารณะทั้งหมด สัดส่วนหนี้สาธารณะที่เป็นเงินตราต่างประเทศต่อรายได้จากการส่งออกสินค้าและบริการ และสัดส่วนอื่น ๆ ที่คณะกรรมการเห็นสมควร เพื่อใช้เป็นกรอบในการบริหารหนี้สาธารณะ และให้กระทรวงการคลังรายงานสัดส่วนหนี้ดังกล่าวที่เกิดขึ้นจริงต่อคณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการทุกหกเดือน และในกรณีที่การบริหารหนี้สาธารณะไม่สามารถดำเนินการได้ตามสัดส่วนหนี้ที่กำหนด ให้รัฐมนตรีรายงานเหตุผลวิธีการและเหตุผลวิธีการและระยะเวลาในการแก้ไขให้อยู่ภายในสัดส่วนที่กำหนดเสนอต่อคณะรัฐมนตรีด้วย (ร่างมาตรา ๕๐ - ร่างมาตรา ๕๑)

การกู้เงินของรัฐบาลและการค้าประกันการชำระหนี้ของหน่วยงานของรัฐโดยรัฐบาล ต้องปฏิบัติตามที่บัญญัติในกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะโดยเคร่งครัด และในกรณีการก่อหนี้ของหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นไปตามที่กำหนดดังกล่าวรัฐบาลจะค้าประกันการชำระหนี้ไม่ได้ ในกรณีที่รัฐบาลต้องกู้เงินนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ ให้กระทรวงการคลังกระทำได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ตราขึ้นเป็นการเฉพาะ และเฉพาะกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการโดยเร่งด่วนและอย่างต่อเนืองเพื่อแก้ไขปัญหาของประเทศ โดยไม่อาจตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ทัน และให้หน่วยงานของรัฐที่ใช้เงินกู้ นอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ ดำเนินการเบิกจ่ายเงินกู้ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์อย่างเคร่งครัด โปร่งใส คุ่มค่า และประหยัด (ร่างมาตรา ๕๒ - ร่างมาตรา ๕๔)

ในกรณีกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ หรือเมื่อมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ ให้กระทรวงการคลังดำเนินการให้สอดคล้องกับสถานะของเงินคงคลัง โดยคำนึงถึงประมาณการรายได้และแผนการเบิกจ่ายเงินงบประมาณในแต่ละช่วงเวลา หากในระหว่างปีงบประมาณ รัฐบาลสามารถจัดเก็บรายได้เกินกว่าประมาณการ หรือมีการเบิกจ่ายเงินงบประมาณต่ำกว่าประมาณการ ให้กระทรวงการคลังพิจารณาปรับลดวงเงินที่จะกู้ตามความจำเป็นและเหมาะสม นอกจากนี้ ยังได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการกู้เงินของรัฐบาลเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งการใช้จ่ายเงินกู้ การติดตามประเมินผล และการรายงานผลการใช้จ่ายเงินกู้ดังกล่าว (ร่างมาตรา ๕๕ - ร่างมาตรา ๕๙)

กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องมีการจัดทำแผนการกู้เงินและการบริหารหนี้เงินกู้ที่จะกระทำในปีงบประมาณนั้นส่งให้กระทรวงการคลัง โดยเมื่อได้มีการกู้เงินแล้วให้รายงานกระทรวงการคลังเพื่อทราบด้วย และจัดทำรายงานการกู้เงินประจำปีงบประมาณและสถานะหนี้เงินกู้คงค้างเสนอต่อกระทรวงการคลัง (ร่างมาตรา ๖๐)

ส่วนที่ ๕ เงินนอกงบประมาณและทุนหมุนเวียน

หลักการ คือ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีเงินนอกงบประมาณเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ หรือการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของการมีเงินนอกงบประมาณ สำหรับการจัดตั้งทุนหมุนเวียนให้กระทำได้ แต่โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเท่านั้น ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ใช่รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณหรือมีเงินนอกงบประมาณมากเกินไปสมควร ให้กระทรวงการคลังเรียกให้หน่วยงานของรัฐนำเงินดังกล่าวส่งคลังได้ นอกจากนี้ ยังได้กำหนด

หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการขอจัดตั้ง การบริหาร การประเมินผล การรวมหรือยุบเลิกหมุนเวียน (ร่างมาตรา ๖๑ - ร่างมาตรา ๖๓)

ส่วนที่ ๖ การคลังท้องถิ่น

หลักการ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดเก็บรายได้ให้เพียงพอ ในการจัดทำบริการสาธารณะ และกิจกรรมสาธารณะ (ร่างมาตรา ๖๔)

กำหนดวินัยการคลังในการจัดท่างบประมาณ การใช้จ่ายเงิน การก่อหนี้ผูกพัน และการบริหารทรัพย์สิน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องโปร่งใส ตรวจสอบได้ และต้องพิจารณาถึงภาระการคลังในอนาคตด้วย นอกจากนี้ ด้านการก่อหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นไปตามอำนาจที่มีอยู่ ตามกฎหมายจัดตั้ง ซึ่งการกู้เงินหรือการออกพันธบัตรต้องอยู่ภายใต้กฎหมายนี้ และหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง ตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ สำหรับการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นเงินตราต่างประเทศต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีด้วย (ร่างมาตรา ๖๕ - ร่างมาตรา ๖๗)

หมวด ๔ การบัญชี รายงานและการตรวจสอบ

กระทรวงการคลังต้องกำหนดมาตรฐานการบัญชีภาครัฐและนโยบายการบัญชีภาครัฐ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐนำไปใช้ในการจัดทำบัญชีและรายงานการเงิน ยกเว้นรัฐวิสาหกิจที่จัดทำบัญชีตามมาตรฐานการบัญชีรับรองทั่วไป และหมุนเวียนที่จัดทำบัญชีตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารหมุนเวียนกำหนด (ร่างมาตรา ๖๘ - ร่างมาตรา ๖๙)

หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีผู้ทำบัญชีเพื่อจัดทำบัญชีและรายงานการเงินตามพระราชบัญญัตินี้และจัดทำรายงานการเงินประจำปีโดยให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบรายงานการเงินดังกล่าว และให้หน่วยงานของรัฐนำส่งรายงานการเงินดังกล่าวพร้อมกับรายงานผลการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินให้กระทรวงการคลัง สำนักงบประมาณ และกระทรวงเจ้าสังกัด (ร่างมาตรา ๗๐ - ร่างมาตรา ๗๒)

กระทรวงการคลังต้องจัดทำบัญชีการเงินแผ่นดินตามมาตรฐานการบัญชีภาครัฐและนโยบายการบัญชีภาครัฐ พร้อมกับจัดทำรายงานการเงินแผ่นดินประจำปีงบประมาณที่สิ้นสุดลงเสนอต่อรัฐมนตรีและเพื่อส่งให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบ) นอกจากนี้ กระทรวงการคลังต้องจัดทำรายงานสถานะหนี้สาธารณะหนี้ภาครัฐ และความเสี่ยงทางการคลังเสนอต่อคณะรัฐมนตรี และคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐเพื่อทราบด้วย (ร่างมาตรา ๗๓ - ร่างมาตรา ๗๖)

กระทรวงการคลังต้องจัดทำรายงานการเงินรวมภาครัฐ ซึ่งประกอบด้วยรายงานการเงินรวมของรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ (รายงานการเงินแผ่นดินประจำปีงบประมาณและรายงานการเงินของหน่วยงานของรัฐ) รายงานการเงินรวมของรัฐวิสาหกิจและรายงานการเงินรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้คณะรัฐมนตรีทราบ และเปิดเผยต่อสาธารณชนด้วย พร้อมทั้งจัดทำรายงานความเสี่ยงทางการคลังภายในเดือนมีนาคมของทุกปี เพื่อเสนอให้คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐใช้ประกอบการพิจารณาจัดทำแผนการคลังระยะปานกลาง (ร่างมาตรา ๗๗ - ร่างมาตรา ๗๘)

กำหนดให้หน่วยงานของรัฐจัดให้มีการตรวจสอบภายใน การควบคุมภายในและการบริหารจัดการความเสี่ยง โดยให้ถือปฏิบัติตามมาตรฐานและหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนด (ร่างมาตรา ๗๙)

หมวด ๕ การตรวจเงินแผ่นดิน

การตรวจเงินแผ่นดินต้องเป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน และในกรณีมีการกระทำผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ การสั่งลงโทษ ทางปกครองให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน (ร่างมาตรา ๘๐)

บทเฉพาะกาล

กำหนดให้คณะกรรมการจัดทำแผนการคลังระยะปานกลางให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ (ร่างมาตรา ๘๑)

กำหนดให้บทบัญญัติในมาตรา ๒๖ มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๕ ไม่ใช้บังคับกับกฎหมายที่กำหนดเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นจากที่กำหนดไว้ในกฎหมาย การยกเว้นการลดหย่อนภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียม หรือการกันเงินรายได้ซึ่งมีผลบังคับใช้ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ (ร่างมาตรา ๘๒)

กำหนดให้บทบัญญัติในมาตรา ๒๐ (๔) ไม่ใช้บังคับกับการตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีสำหรับบรรดาภาระทางการเงินที่มีกฎหมายบัญญัติให้ส่งเงินเข้าสมทบหรือชดเชยเพื่อการใด ๆ ที่เกิดขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ (ร่างมาตรา ๘๓)

กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่มีใช้รัฐวิสาหกิจและทุนหมุนเวียนจัดทำบัญชีและรายงานการเงินตามมาตรฐานการบัญชีภาครัฐและนโยบายการบัญชีภาครัฐตามที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดภายในระยะเวลาสามปี นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ (ร่างมาตรา ๘๔)

กำหนดให้กระทรวงการคลังดำเนินการจัดให้มีรายงานการเงินรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและรายงานการเงินรวมภาครัฐตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ภายในระยะเวลาสามปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ (ร่างมาตรา ๘๕)

กำหนดให้บรรดากฎ ระเบียบ ข้อบังคับหรือหลักเกณฑ์ที่ออกไว้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติมาตรา ๒๑ และมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ให้มีผลบังคับใช้ต่อไปได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้จนกว่าจะมีการออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือหลักเกณฑ์ ตามพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ (ร่างมาตรา ๘๖)

กำหนดให้ในระหว่างที่ยังมิได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และคุณสมบัติของผู้ทำบัญชีตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ผู้มีหน้าที่จัดทำบัญชีของหน่วยงานของรัฐซึ่งทำหน้าที่อยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับทำหน้าที่ต่อไปได้ และให้กระทรวงการคลังจัดทำหลักเกณฑ์และคุณสมบัติของผู้ทำบัญชีให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ (ร่างมาตรา ๘๗)

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากที่กล่าวมาข้างต้น สามารถสรุปให้เห็นถึงข้อดีของการมีกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐ ได้ว่าการกำหนดวินัยการเงินการคลังจะช่วยให้หน่วยงานของรัฐมีแนวทางในการรักษาวินัยการเงินการคลัง ทราบขั้นตอนและข้อจำกัดต่าง ๆ ที่ชัดเจนเพื่อใช้ในการดำเนินงานและการมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อการลงทุน ย่อมทำให้รัฐบาลมีงบประมาณในการลงทุนที่ชัดเจนอันจะช่วยยกระดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศมากขึ้น อีกทั้งยังช่วยให้การดำเนินนโยบายของรัฐที่เกี่ยวกับการเงินการคลังมีความ

ชัดเจน โปร่งใสและตรวจสอบได้ อันเป็นการช่วยรักษาวินัยการคลังของประเทศ และนำไปสู่การพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน เนื่องจากการที่รัฐมีการรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดย่อมทำให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคง นอกจากนี้ แม้ว่าในร่างพระราชบัญญัติจะได้กำหนดหลักการให้มีการเปิดเผยข้อมูลงบประมาณประจำปีต่อสาธารณชน แต่ในทางปฏิบัติมีการเปิดเผยเพียงงบประมาณประจำปีที่เป็นเงินในงบประมาณเท่านั้น ส่วนเงินนอกงบประมาณยังไม่มีบทบัญญัติให้เปิดเผยต่อสาธารณชน อีกทั้งรายงานงบประมาณประจำปียังเป็นเอกสารที่ประชาชนทั่วไปอ่านเข้าใจได้ยาก จึงเห็นควรให้มีการจัดทำเอกสารเกี่ยวกับการคลังให้ประชาชนสามารถเข้าถึงและเข้าใจภาพการคลังประเทศได้ด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย เพื่อให้ประชาชนได้ทราบถึงแนวโน้มการคลังของประเทศและยังเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญในการสร้างความมีส่วนร่วมของประชาชนและเป็นการสร้างความโปร่งใสที่สำคัญให้กับระบบการคลังไทย

บรรณานุกรม

- จรัส สุวรรณมาลา. (๒๕๕๖). ระบบงบประมาณและการจัดการแบบมุ่งผลสำเร็จในภาครัฐ : ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับพลเมืองยุคใหม่. กรุงเทพฯ: ธนัชการพิมพ์.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. (๒๕๕๐). ความเสี่ยงทางการคลัง ความเสี่ยงของรัฐ : กรอบวิเคราะห์เบื้องต้นพร้อม บทวิเคราะห์ร่างรัฐธรรมนูญหมวดการเงิน การคลังและการงบประมาณ. กรุงเทพฯ: ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วลัยภรณ์ บุณยรอด. (๒๕๕๖). ปัญหาการบังคับใช้ระเบียบเกี่ยวกับวินัยงบประมาณและการคลังตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒. (สารนิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต). สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, คณะนิติศาสตร์.
- สมชาย สัจจงพงษ์ และคณะ. (๒๕๕๑). รายงานฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การศึกษาวินัยทางการคลังของประเทศไทย (อดีตสู่ปัจจุบัน) และแนวทางในการเสริมสร้างวินัยทางการคลังตามหลักสากล. กรุงเทพฯ: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง.
- สกันธ์ วรัญญาวัฒนา และดวงมณี เลาวกุล. (๒๕๕๘). ความเสี่ยงจากการใช้เครื่องมือการคลังเพื่อการพัฒนา ประเทศ. ใน บทความนำเสนอการสัมมนาทิศทางการเศรษฐกิจไทยปี ๒๕๕๘. กรุงเทพฯ: สมาคม เศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์
- ฐิติมา ชูเชิด และคณะ. (๒๕๕๗). สร้างรากฐานความยั่งยืนทางการคลัง...สู่เสถียรภาพระบบการเงินไทย. ใน บทความนำเสนองานสัมมนาวิชาการธนาคารแห่งประเทศไทยประจำปี ๒๕๕๗. กรุงเทพฯ: ธนาคารแห่งประเทศไทย.
- สมชัย จิตสุชน และคณะ. (๒๕๕๗). การเติบโตอย่างมีเสถียรภาพ: การสร้างวินัยทางการคลังและ ธรรมาภิบาล. ใน บทความนำเสนอการสัมมนาวิชาการประจำปี ๒๕๕๗. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัย เพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ)
- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (๒๔ มกราคม ๒๕๖๑). ร่างพระราชบัญญัติวินัยทางการเงินและการคลัง พ.ศ. สืบค้น สืบค้น ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑ จาก http://www.senate.go.th/bill/bk_data/349-3.pdf
- ภาวีน ศิริประภาณุกุล. (๑ สิงหาคม ๒๕๕๖). บทวิเคราะห์กฎหมายส่งเสริมวินัยการเงินการคลัง (ข้อเสนอว่าด้วยร่างพระราชบัญญัติวินัยทางการเงินและการคลัง พ.ศ. ...). สืบค้น ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑ จาก https://tdri.or.th/2013/08/tlw_fiscaldiscipline/
- ราชกิจจานุเบกษา. (๙ มกราคม ๒๕๖๐). ระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงินและนำส่งคลัง พ.ศ. ๒๕๕๑. สืบค้น ๒ มีนาคม ๒๕๖๑ จาก <http://www.cgd.go.th/cs/npa/npa/%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B9%80%E0%B8%9A%E0%B8%B5%E0%B8%A2%E0%B8%9A.html>

