

## เปิดรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ....

ด้วยกระทรวงการคลังขอเสนอ เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. .... ที่ผ่านการตรวจพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ บัญญัติให้รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐ มีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืนตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ นอกจากนี้ ในปัจจุบันบทบัญญัติ ที่เกี่ยวเนื่องกับการรักษาวินัยการคลังได้กระจายอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ ทำให้กรอบวินัยการคลังของประเทศ ไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน อีกทั้งการเกิดขึ้นของนวัตกรรมทางการเงินการคลังรูปแบบใหม่ ๆ และการปรับโครงสร้าง การบริหารราชการแผ่นดิน ส่งผลให้บทบัญญัติทางด้านวินัยการคลังที่มีอยู่เดิมไม่เพียงพอที่จะครอบคลุม การดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐทั้งหมด ดังนั้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ ซึ่งมีสาระสำคัญสรุปได้ ดังนี้

### คำนิยามที่สำคัญ

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐสภา ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์กรอัยการ องค์การมหาชน ทุนหมุนเวียนที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานอื่นของรัฐตามที่กฎหมายกำหนด

### หมวด ๑ บททั่วไป

กำหนดวินัยให้รัฐต้องดำเนินนโยบาย การจัดทำงบประมาณ การจัดหารายได้ การใช้จ่าย การบริหาร การเงินการคลัง และการก่อหนี้ให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใสและตรวจสอบได้ และต้องรักษาวินัยการเงินการคลัง ตามพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด นอกจากนี้ กำหนดให้รัฐต้องเสริมสร้างวินัย ให้ประชาชนเสียภาษีอากรให้ครบถ้วน และให้คณะรัฐมนตรีต้องรักษาวินัยในกิจการที่เกี่ยวกับการเงินแผ่นดิน ตามพระราชบัญญัตินี้อย่างเคร่งครัด

### หมวด ๒ นโยบายการเงินการคลัง

กำหนดให้มี “คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ” ซึ่งประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เป็นรองประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการคลัง เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ และ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นกรรมการ โดยมีผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง เป็นเลขานุการ โดยให้มีหน้าที่ในการกำหนดวินัยในเรื่องต่าง ๆ เช่น การกำหนดสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวม ในประเทศ กำหนดสัดส่วนงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น กำหนดสัดส่วนงบประมาณรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ภาครัฐ กำหนดอัตราการชดเชยค่าใช้จ่ายหรือการสูญเสีย รายได้จาก การดำเนินกิจกรรมหรือโครงการตามนโยบายกึ่งการคลัง เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีหน้าที่ในการจัดทำ

และทบทวนแผนการคลังระยะปานกลาง เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้ประกอบการพิจารณาการจัดเก็บรายได้ หรือหารายได้ รวมถึงการจัดทำงบประมาณและการก่อหนี้

การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้หน่วยงานของรัฐต้องคำนึงถึงหลักการที่สำคัญคือ ความจำเป็น และภารกิจ รวมถึงฐานะเงินนอกงบประมาณ ทั้งนี้ ได้กำหนดหลักเกณฑ์การตั้งงบประมาณรายจ่ายที่สำคัญ เช่น งบประมาณรายจ่ายลงทุนต้องไม่น้อยกว่าร้อยละสี่สิบของงบประมาณรายจ่ายประจำปี และต้องไม่น้อยกว่า วงเงินส่วนที่ขาดดุลงบประมาณประจำปีนั้น งบประมาณรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ภาครัฐซึ่งเป็นหนี้สาธารณะ ต้องตั้งไว้เพียงพอเพียง เป็นต้น

การกำหนดเรื่องการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ให้กระทำได้เมื่อมีเหตุผลและความจำเป็น ที่ต้องใช้จ่ายเงินระหว่างปีงบประมาณ และการตั้งงบประมาณรายจ่ายงบกลาง ให้ตั้งได้เฉพาะกรณีที่มีเหตุผล และความจำเป็นที่ไม่อาจจัดสรรหรือไม่สมควรจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้แก่หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบ ได้โดยตรงเท่านั้น นอกจากนี้ การโอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างหน่วยงานของรัฐจะกระทำไม่ได้ เว้นแต่จะมี กฎหมายอนุญาต

การเสนอกฎหมายให้หน่วยงานของรัฐไม่ต้องนำเงินรายได้ส่งคลังจะกระทำได้เฉพาะที่มีความจำเป็น และเกิดประโยชน์ ซึ่งการเสนอกฎหมายดังกล่าวต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังก่อน นอกจากนี้ การเสนอกฎหมายที่มีบทบัญญัติให้จัดเก็บภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นจากที่กำหนดไว้ในกฎหมาย เพื่อให้หน่วยงานของรัฐนำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์จะกระทำไม่ได้ เว้นแต่กรณีการจัดเก็บเพื่อเป็นรายได้ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการที่ก่อให้เกิดภาระต่องบประมาณหรือการสูญเสียรายได้ (กรณีหน่วยงานของรัฐเสนอโครงการ) ต้องมีการจัดทำแผนบริหารจัดการ การประมาณรายจ่าย รวมถึงแหล่งเงิน ที่จะนำมาใช้จ่าย ประโยชน์ที่จะได้รับ ซึ่งหากการดำเนินการนั้นมีการสูญเสียรายได้ ต้องจัดทำประมาณการการสูญเสีย รายได้ด้วย ทั้งนี้ ในการพิจารณาอนุมัติการดำเนินกิจกรรมของคณะรัฐมนตรี จะต้องพิจารณาถึงความจำเป็นเร่งด่วน ประโยชน์ที่จะได้รับ และภาระทางการคลังหรือการสูญเสียรายได้ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตด้วย

การมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการที่รัฐบาลรับภาระชดเชย ค่าใช้จ่ายหรือการสูญเสียรายได้จากการดำเนินการ (นโยบายกึ่งการคลัง) จะทำได้เฉพาะอยู่ในหน้าที่และอำนาจ ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ โดยคณะรัฐมนตรีต้องพิจารณาถึงภาระการคลังที่อาจจะเกิดขึ้นทั้งในปัจจุบัน และอนาคต รวมถึงผลกระทบต่อการทำงานตามปกติของหน่วยงานของรัฐ

### **หมวด ๓ วินัยทางการเงินการคลัง**

#### **ส่วนที่ ๑ รายได้ หลักการคือ รายได้แผ่นดินต้องนำส่งคลัง**

การจัดเก็บรายได้แผ่นดินที่เป็นภาษีอากรจะกระทำได้ก็แต่อาศัยอำนาจตามกฎหมาย และการยกเว้น หรือการลดภาษีอากรใด จะกระทำได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ให้อำนาจจัดเก็บภาษีอากร นอกจากนี้ การกั้นเงินรายได้เพื่อให้หน่วยงานของรัฐนำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานนั้น เพื่อการหนึ่งการใด เป็นการเฉพาะจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะอาศัยอำนาจตามกฎหมาย (ซึ่งจะสอดคล้องกับการเสนอกฎหมายที่ไม่ต้อง

นำเงินรายได้ส่งคลังต้องผ่านความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังก่อน) สำหรับการนำส่งรายได้ของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ต้องเสียภาษีเงินได้นิติบุคคล ต้องจัดสรรกำไรสุทธินำส่งคลังในอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคล ทั้งนี้ กระทรวงการคลังสามารถกำหนดให้มีการนำส่งกำไรเพิ่มเติมได้

ส่วนที่ ๒ รายจ่าย หลักการคือ การก่องหน้ผูกพันหรือจ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐต้องอาศัยอำนาจตามที่กฎหมายกำหนด โดยต้องคำนึงถึงความโปร่งใส คุ่มค่าและประหยัด

การจ่ายเงินของส่วนราชการให้ปฏิบัติตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ การปฏิบัติเกี่ยวกับการจ่ายเงินหมายความถึง การเบิกเงิน การรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน การนำเงินส่งคลัง การรับจ่ายเงินทรงพระราชการ นอกจากนี้ กำหนดให้การจ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐอื่น ต้องมีการวางหลักเกณฑ์และวิธีการตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ และได้กำหนดวินัยในการก่องหน้ผูกพันต้องคำนึง ภาระการเงินที่จะเกิดขึ้นและข้อผูกพันในการชำระเงินตามสัญญา รวมถึงประโยชน์ของรัฐที่จะได้รับจากการก่องหน้ผูกพันนั้น ๆ

ส่วนที่ ๓ การจัดให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินและการบริหารทรัพย์สินของรัฐ หลักการคือ ต้องเป็นไปตามกฎหมาย โดยต้องพิจารณาประโยชน์ของรัฐและประชาชน รวมถึงความคุ้มค่าและประหยัด

การบริหารจัดการทรัพย์สินที่อยู่ในความครอบครองหรือการกำกับดูแลของหน่วยงานของรัฐ ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายและกฎที่เกี่ยวข้อง โดยต้องพิจารณาประโยชน์ของรัฐและประชาชน ความคุ้มค่า และความประหยัด ซึ่งต้องกระทำด้วยความรอบคอบ ระมัดระวัง และมีการบริหารความเสี่ยงอย่างเหมาะสม และต้องไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สิน โดยกำหนดให้กระทรวงการคลังมีหน้าที่รับผิดชอบ เกี่ยวกับการดูแลรักษาและบริหารทรัพย์สินของแผ่นดินและทรัพย์สินที่ตกเป็นของแผ่นดิน เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น โดยกระทรวงการคลังอาจมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐอื่นดำเนินการแทนได้

นอกจากนี้ การบริหารเงินคงคลัง ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง และให้รักษาไว้ในระดับที่จำเป็น และการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ

ส่วนที่ ๔ การก่องหน้และการบริหารหน้ หลักการคือ ต้องเป็นไปตามกฎหมาย อยู่ภายใต้วัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของผู้กู่ โดยต้องทำอย่างรอบคอบ

กำหนดวินัยในการก่องหน้และการบริหารหน้สาธารณะและหน้ของหน่วยงานของรัฐต้องเป็นไปตามกฎหมายและอยู่ภายใต้ขอบวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐผู้กู่ โดยอย่างน้อยต้องกระทำด้วยความรอบคอบ คำนึงถึงความคุ้มค่า ความสามารถในการชำระหน้ การกระจายภาระการชำระหน้ เป็นต้น ทั้งนี้ การกู่เงินของรัฐบาล และการค้ำประกันการชำระหน้ของหน่วยงานของรัฐโดยรัฐบาลให้ปฏิบัติตามที่บัญญัติ ในกฎหมายว่าด้วยการบริหารหน้สาธารณะโดยเคร่งครัด

ในกรณีที่รัฐบาลต้องกู่เงินนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการบริหารหน้สาธารณะ ให้กระทรวงการคลังกระทำก็ได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ตราขึ้นเป็นการเฉพาะ และเฉพาะกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการโดยเร่งด่วนและอย่างต่อเนื่องเพื่อแก้ไขปัญหาของประเทศ โดยไม่อาจตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ทัน

ในกรณีกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ หรือเมื่อมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ ให้กระทรวงการคลังดำเนินการให้สอดคล้องกับสถานะของเงินคงคลัง โดยคำนึงถึงประมาณการรายได้และแผนการเบิกจ่ายเงินงบประมาณในแต่ละช่วงเวลา หากในระหว่างปีงบประมาณรัฐบาลสามารถจัดเก็บรายได้เกินกว่าประมาณการ หรือมีการเบิกจ่ายเงินงบประมาณต่ำกว่าประมาณการ ให้กระทรวงการคลังพิจารณาปรับลดวงเงินที่จะกู้ตามวรรคหนึ่งลงตามความจำเป็นและเหมาะสม

ในกรณีกู้เงินเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ ให้กระทรวงการคลังพิจารณากรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนต้องดำเนินการโดยไม่อาจใช้จ่ายจากงบประมาณรายจ่ายได้

นอกจากนี้ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องจัดทำแผนการกู้เงินและการบริหารหนี้เงินกู้ส่งให้กระทรวงการคลัง และเมื่อมีการกู้เงินแล้วให้รายงานให้กระทรวงการคลังทราบด้วย

**ส่วนที่ ๕ เงินนอกงบประมาณและทุนหมุนเวียน** หลักการคือ เงินนอกงบประมาณให้มีเท่าที่จำเป็น

กำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีเงินนอกงบประมาณเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่หรือการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของการมีเงินนอกงบประมาณ สำหรับการจัดตั้งทุนหมุนเวียนให้กระทรวงการคลัง แต่โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเท่านั้น

**ส่วนที่ ๖ การคลังท้องถิ่น** หลักการคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดเก็บรายได้ให้เพียงพอในการจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะ

กำหนดวินัยการคลังในการจัดหางบประมาณ การใช้จ่ายเงิน การก่อหนี้ผูกพัน และการบริหารทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องโปร่งใส ตรวจสอบได้ และต้องพิจารณาถึงภาระการคลังในอนาคตด้วย นอกจากนี้ ด้านการก่อหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นไปตามอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายจัดตั้ง ซึ่งการกู้เงินหรือการออกพันธบัตรต้องอยู่ภายใต้กฎหมายนี้ และหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ นอกจากนี้ การกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นเงินตราต่างประเทศ ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีด้วย

#### **หมวด ๔ การบัญชี รายงานและการตรวจสอบ**

กระทรวงการคลังต้องกำหนดมาตรฐานการบัญชีภาครัฐและนโยบายการบัญชีภาครัฐ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐนำไปใช้ในการจัดทำบัญชีและรายงานการเงิน ยกเว้นรัฐวิสาหกิจที่จัดทำบัญชีตามมาตรฐานการบัญชีรับรองทั่วไป และทุนหมุนเวียนที่จัดทำบัญชีตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารทุนหมุนเวียนกำหนด

หน่วยงานของรัฐต้องจัดทำรายงานการเงินประจำปีให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบ เมื่อได้รับผลการตรวจสอบแล้วให้ส่งรายงานการเงินประจำปี รวมถึงผลการตรวจสอบนั้นให้กระทรวงการคลัง สำนักงบประมาณ และกระทรวงเจ้าสังกัด

กระทรวงการคลังต้องจัดทำรายงานการเงินแผ่นดินประจำปีงบประมาณเพื่อให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบ นอกจากนี้ ต้องจัดทำรายงานการเงินรวมภาครัฐ ซึ่งประกอบด้วยรายงานการเงินรวมของรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ (รายงานการเงินแผ่นดินประจำปีงบประมาณและรายงานการเงินของหน่วยงานของรัฐ)

รายงานการเงินรวมของรัฐวิสาหกิจและรายงานการเงินรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้คณะรัฐมนตรีทราบ และเปิดเผยต่อสาธารณชนด้วย

นอกจากนี้ กระทรวงการคลังต้องจัดทำรายงานความเสี่ยงทางการคลังภายในเดือนมีนาคมของทุกปี เพื่อเสนอให้คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐใช้ประกอบการพิจารณาจัดทำแผนการคลังระยะปานกลาง และจัดทำรายงานสถานะหนี้สาธารณะ หนี้ภาครัฐ และความเสี่ยงทางการคลังเสนอต่อคณะรัฐมนตรี และคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐเพื่อทราบด้วย

#### **หมวด ๕ การตรวจเงินแผ่นดิน**

การตรวจเงินแผ่นดินต้องเป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน และในกรณีมีการกระทำผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ การส่งลงโทษทางปกครองให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

ในการนี้ สำนักงานเศรษฐกิจการคลังจึงขอเชิญชวนหน่วยงานภาครัฐและเอกชน รวมทั้งประชาชน ร่วมแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อร่างกฎหมายดังกล่าว ระหว่างวันที่ ๑๗ - ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๖๐ ทั้งนี้ สามารถแสดงความคิดเห็นมาได้ทาง

Fax : ๐ ๒๖๑๘ ๓๓๘๕

E-mail : frl.hearing@fpo.go.th