



พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 เปิดทางรัฐบาลกู้เงิน?

Academic Focus

เมษายน 2561

สารบัญ

บทนำ	1
สาระสำคัญของพระราชบัญญัติ	2
ข้อดีของพระราชบัญญัติ	11
มุมมองนักวิชาการเกี่ยวกับผลกระทบ ของพระราชบัญญัติ	12
บทสรุปและความเห็นของผู้ศึกษา	14
บรรณานุกรม	16

เอกสารวิชาการอิเล็กทรอนิกส์

สำนักวิชาการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

<http://www.parliament.go.th/library>

บทนำ

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืนตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินการทางการเงินการคลังและงบประมาณของรัฐ การกำหนดวินัยทางการเงินการคลังด้านรายได้และรายจ่าย ทั้งเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ การบริหารทรัพย์สินของรัฐและเงินคงคลัง และการบริหารหนี้สาธารณะ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

วินัยการคลังเป็นหลักการสำคัญที่จะนำไปสู่การกำกับดูแลและการบริหารด้านการคลังที่ดีส่งเสริมให้เกิดเสถียรภาพและความยั่งยืนทางการเงินการคลังในระยะยาว ดังนั้น ในการดำเนินนโยบายทางการเงินการคลังหรือการใช้เครื่องมือทางการเงินการคลังในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของรัฐบาล จึงจำเป็นต้องอย่างยิ่งที่จะต้องอยู่ภายใต้กรอบวินัยทางการเงินการคลัง เพื่อสนับสนุนและส่งเสริมให้ประเทศไทยมีการพัฒนาและเจริญเติบโตอย่างมีเสถียรภาพและยั่งยืน

พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีกฎหมายหลักเกี่ยวกับวินัยการเงินการคลังที่ชัดเจน ครบครัน เพื่อให้เกิดเสถียรภาพ และความมั่นคงอย่างยั่งยืนต่อฐานะทางการเงินและการคลังของประเทศ โดยได้นำบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการรักษาวินัยการเงินการคลังของรัฐที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้อง เช่น กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ เป็นต้น มาบัญญัติรวมไว้ในกฎหมายฉบับเดียว เพื่อให้การบังคับใช้มีประสิทธิภาพ

การบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังจะช่วยให้หน่วยงานของรัฐมีการรักษาวินัยการเงินการคลังและดำเนินนโยบายด้านการคลังตามกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้ในเรื่องต่าง ๆ ทั้งนี้ เมื่อหน่วยงานของรัฐสามารถดำเนินการได้ตามกรอบวินัยการเงินการคลังตามที่กฎหมายกำหนดได้แล้ว ย่อมจะส่งผลให้สถานะทางการเงินการคลังของประเทศมีเสถียรภาพ มั่นคง และยั่งยืน (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2561)

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติ

พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 เป็นการดำเนินการตามบทบัญญัติมาตรา 62 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยมีสาระสำคัญดังนี้ (ราชกิจจานุเบกษา, 2561)

บทนิยาม

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

หมวด 1 บททั่วไป

1) กำหนดให้รัฐต้องดำเนินนโยบายการคลัง การจัดทำงบประมาณ การจัดหารายได้ การใช้จ่ายการบริหารการเงินการคลัง และการก่อหนี้ อย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใสและตรวจสอบได้ ทั้งนี้ ตามหลักการรักษาเสถียรภาพและการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน และหลักความเป็นธรรมในสังคม และต้องรักษาวินัยการเงินการคลังตามที่บัญญัติในพระราชบัญญัตินี้และตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด (มาตรา 6)

2) กำหนดให้การกู้เงิน การลงทุน การตรากฎหมาย การออกกฎ หรือการดำเนินการใด ๆ ของรัฐที่มีผลผูกพันทรัพย์สินหรือก่อให้เกิดภาระทางการเงินการคลังแก่รัฐ ต้องพิจารณาความคุ้มค่า ต้นทุน และผลประโยชน์เสถียรภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนความยั่งยืนทางการคลังของรัฐด้วย (มาตรา 7)

3) กำหนดให้รัฐพึงเสริมสร้างวินัยให้ประชาชนเสียภาษีอากรให้ครบถ้วนตามกฎหมาย (มาตรา 8)

4) กำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องรักษาวินัยในกิจการที่เกี่ยวกับเงินแผ่นดินตามพระราชบัญญัตินี้อย่างเคร่งครัด ในการพิจารณาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการคลัง การจัดทำงบประมาณ การจัดหารายได้ การใช้จ่าย การบริหาร การเงินการคลัง และการก่อหนี้ คณะรัฐมนตรีต้องพิจารณาประโยชน์ที่รัฐหรือประชาชนจะได้รับความคุ้มค่า และ ภาระการเงินการคลังที่เกิดขึ้นแก่รัฐ รวมถึงความเสี่ยงและความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่การเงินการคลังของรัฐ อย่างรอบคอบ นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรีต้องไม่บริหารราชการแผ่นดินโดยมุ่งสร้างความนิยมทางการเมืองที่อาจ ก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศและประชาชนในระยะยาว (มาตรา 9)

หมวด 2 นโยบายการเงินการคลัง

ส่วนที่ 1 คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ

กำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ” ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เป็นรองประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการคลัง เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ และผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นกรรมการ โดยให้ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจ การคลัง เป็นเลขานุการ และให้สำนักงานเศรษฐกิจการคลังปฏิบัติหน้าที่เป็นหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการ มีอำนาจหน้าที่ (1) กำหนดวินัยการเงินการคลังเพิ่มเติมจากที่บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้หรือในกฎหมายอื่น เพื่อให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติ โดยไม่กระทบต่อความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ (2) จัดทำและทบทวนแผนการคลังระยะปานกลาง (3) เสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับ การงบประมาณ การจัดเก็บรายได้ การบริหารหนี้สาธารณะ การบริหารทรัพย์สิน และปัญหาอื่นที่เกี่ยวข้องกับการเงิน การคลังของรัฐ (4) กำหนดสัดส่วนงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น สัดส่วนงบประมาณเพื่อการชำระหนี้ภาครัฐ สัดส่วนการก่อหนี้ผูกพันงบประมาณรายจ่ายข้ามปีงบประมาณ สัดส่วนการก่อหนี้ผูกพันเกินกว่าหรือนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย และสัดส่วน ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 50 (5) กำหนดนโยบายและกำกับดูแลการบริหารจัดการความเสี่ยงทางการคลัง (6) กำหนดอัตราการใช้จ่ายหรือการสูญเสียรายได้ของหน่วยงานของรัฐในการดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 28 (7) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้ เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ หรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย (มาตรา 10 และมาตรา 11)

ส่วนที่ 2 การดำเนินการทางการคลังและงบประมาณ

1) กำหนดให้คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐจัดทำแผนการคลังระยะปานกลางให้แล้วเสร็จ ภายในสามเดือนนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณทุกปี เพื่อใช้เป็นแผนแม่บทหลักสำหรับการวางแผนการดำเนินการ ทางการเงินการคลังและงบประมาณของรัฐ รวมทั้งแผนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี และแผนการ บริหารหนี้สาธารณะด้วย โดยแผนการคลังระยะปานกลางให้มีระยะเวลาไม่น้อยกว่าสามปี และอย่างน้อยต้อง

ประกอบด้วย (1) เป้าหมายและนโยบายการคลัง (2) สถานะและประมาณการเศรษฐกิจ (3) สถานะและประมาณการการคลัง ซึ่งรวมถึงประมาณการรายได้ ประมาณการรายจ่าย ดุลการคลัง และการจัดการกับดุลการคลังนั้น (4) สถานะหนี้สาธารณะของรัฐบาล (5) ภาระผูกพันทางการเงินการคลังของรัฐบาล และเมื่อจัดทำแผนการคลังระยะปานกลางเสร็จแล้ว ให้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ (มาตรา 13 และมาตรา 14)

2) กำหนดให้การจัดทำกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้นำแผนการคลังระยะปานกลางมาประกอบการพิจารณาด้วย และให้คำนึงถึงภาวะเศรษฐกิจของประเทศ ความเป็นธรรมทางสังคม นโยบายงบประมาณ เสถียรภาพและความยั่งยืนทางการคลังของประเทศ ความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่าย การจัดเก็บรายได้ แผ่นดิน สถานะของหนี้สาธารณะ และความสามารถในการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ (มาตรา 15)

3) กำหนดให้หน่วยงานของรัฐนำแผนการคลังระยะปานกลางที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว มาใช้ประกอบการพิจารณาในการจัดเก็บหรือหารายได้ การจัดทำงบประมาณ และการก่อหนี้ของหน่วยงานของรัฐด้วย (มาตรา 16)

4) กำหนดให้การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้แก่หน่วยงานของรัฐต้องคำนึงถึง (1) ความจำเป็นและภารกิจของหน่วยงานของรัฐที่ขอรับจัดสรรงบประมาณ (2) ฐานะเงินนอกงบประมาณของหน่วยงานของรัฐที่สามารถใช้จ่ายได้ รวมตลอดถึงรายได้หรือเงินอื่นใดที่หน่วยงานของรัฐนั้นมีอยู่หรือสามารถนำมาใช้จ่ายได้ (3) ความสามารถในการใช้จ่ายและการก่อหนี้ผูกพันของหน่วยงานของรัฐภายในปีงบประมาณนั้น (4) การปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของรัฐสภา ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์การอัยการ (5) กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องเป็นไปเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการทำหน้าที่ดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยคำนึงถึงความสามารถในการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนความเหมาะสมและความแตกต่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ (มาตรา 17)

5) กำหนดให้การเสนอกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ โดยต้องแสดงแหล่งที่มาและประมาณการรายได้ ผลสัมฤทธิ์ หรือประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการจ่ายเงิน และความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ และแผนพัฒนาต่าง ๆ ด้วย (มาตรา 19)

6) กำหนดหลักเกณฑ์การตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในส่วนของงบประมาณรายจ่ายลงทุน งบประมาณรายจ่ายเกี่ยวกับบุคลากรของรัฐและสวัสดิการของบุคลากรของรัฐ งบประมาณรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ภาครัฐ ภาระทางการเงินที่มีกฎหมายบัญญัติให้รัฐบาลต้องส่งเงินเข้าสมทบหรือชดเชยเพื่อการใด ๆ ภาระทางการเงินเพื่อชดเชยต้นทุนทางการเงินและการบริหารจัดการตามมาตรา 28 และงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น (มาตรา 20)

7) กำหนดหลักเกณฑ์การจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (มาตรา 21)

8) กำหนดหลักเกณฑ์การตั้งงบประมาณรายจ่ายงบกลาง (มาตรา 22)

9) กำหนดให้มีการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายแก่หน่วยงานของรัฐสภา หน่วยงานของศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอัยการ ให้เพียงพอกับการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระ โดยต้องคำนึงถึงการดำเนินงาน รายได้ เงินนอกงบประมาณ และเงินอื่นใดที่หน่วยงานนั้นมีอยู่ด้วย โดยหน่วยงานดังกล่าวจะต้องจัดให้มีระบบการจัดทำและการใช้จ่ายเงินงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผล การกำกับดูแลการใช้จ่ายเงิน และระบบการควบคุมภายในด้านการเงินการคลัง โดยรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัด รวมทั้งต้องมีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินและรายได้ที่ได้รับให้สาธารณชนทราบ รวมทั้งเผยแพร่ผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ด้วย (มาตรา 23)

10) กำหนดให้การโอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างหน่วยงานของรัฐจะกระทำไม่ได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายอนุญาตให้กระทำได้ (มาตรา 24)

11) กำหนดให้การเสนอกฎหมายที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐไม่ต้องนำเงินรายได้หรือเงินอื่นใดส่งคลังให้กระทำได้เฉพาะในกรณีมีความจำเป็นและเกิดประโยชน์ในการที่หน่วยงานของรัฐนั้นจะมีเงินเก็บไว้เพื่อการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของตน โดยจะต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังก่อนเสนอกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรี (มาตรา 25)

12) กำหนดให้การเสนอกฎหมายที่มีบทบัญญัติให้จัดเก็บภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นจากที่กำหนดไว้ในกฎหมาย เพื่อให้หน่วยงานของรัฐนำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานของรัฐนั้น หรือเพื่อการหนึ่ง การใดเป็นการเฉพาะ จะกระทำมิได้ เว้นแต่กรณีการจัดเก็บภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นเพื่อเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 26)

13) กำหนดให้การดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการที่ก่อให้เกิดภาระต่องบประมาณหรือภาระทางการคลังในอนาคตตามที่คณะกรรมการกำหนด ให้หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบการดำเนินการนั้น จัดทำแผนบริหารจัดการกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการ งบประมาณการรายจ่าย แหล่งเงินที่ใช้ตลอดระยะเวลาดำเนินการ และประโยชน์ที่จะได้รับ โดยต้องเสนอพร้อมกับการขออนุมัติกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการต่อคณะรัฐมนตรี และในกรณีที่การดำเนินการก่อให้เกิดการสูญเสียรายได้ของรัฐหรือของหน่วยงานของรัฐ ให้จัดทำประมาณการการสูญเสียรายได้และประโยชน์ที่จะได้รับ เสนอในการขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรีด้วย ทั้งนี้ ในการพิจารณาอนุมัติกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการตามวรรคหนึ่ง ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาความจำเป็นเร่งด่วน ประโยชน์ที่ได้รับ และภาระทางการคลังหรือการสูญเสียรายได้ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตด้วย และให้หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการ จัดทำรายงานเปรียบเทียบประโยชน์ที่ได้รับกับการสูญเสียรายได้ที่เกิดขึ้นจริงกับประมาณการที่ได้จัดทำดังกล่าว เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบเป็นประจำทุกสิ้นปีงบประมาณ จนกว่าการดำเนินการดังกล่าวจะแล้วเสร็จ (มาตรา 27)

14) กำหนดให้การมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการ โดยรัฐบาล รับภาระจะชดเชยค่าใช้จ่ายหรือการสูญเสียรายได้ในการดำเนินการนั้น ให้กระทำได้เฉพาะกรณีที่อยู่ในหน้าที่ และอำนาจตามกฎหมายและอยู่ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ของหน่วยงานของรัฐนั้น โดยคณะรัฐมนตรีจะต้อง พิจารณาถึงภาระการคลังที่อาจจะเกิดขึ้นทั้งในปัจจุบันและอนาคต รวมถึงผลกระทบต่อการทำงานตามปกติ ของหน่วยงานของรัฐ (มาตรา 28)

หมวด 3 วินัยทางการเงินการคลัง

ส่วนที่ 1 รายได้

1) กำหนดให้การจัดเก็บรายได้แผ่นดินที่เป็นภาษีอากรจะกระทำได้อีกแต่โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย และการยกเว้นหรือการลดภาษีอากรใด จะกระทำได้อีกแต่โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ให้อำนาจจัดเก็บภาษี อากรนั้นเท่านั้น ทั้งนี้ ให้พิจารณาถึงความเป็นธรรม ความเสมอภาค และการไม่เลือกปฏิบัติ รวมทั้งการพัฒนาและ สนับสนุนเสถียรภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมด้วย ในการเสนอยกเว้นหรือลดภาษีอากรต่อผู้มี อำนาจอนุมัติ ให้หน่วยงานของรัฐผู้เสนอจัดทำประมาณการการสูญเสียรายได้และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจาก การยกเว้นหรือลดภาษีอากรด้วย (มาตรา 32)

2) กำหนดให้การจัดเก็บ ลด และยกเว้นรายได้แผ่นดินที่เป็นค่าธรรมเนียมอันมิใช่ค่าตอบแทน การให้บริการ จะกระทำได้อีกแต่โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย (มาตรา 33)

3) กำหนดให้บรรดาเงินที่หน่วยงานของรัฐจัดเก็บหรือได้รับไว้เป็นกรณีพิเศษ ไม่ว่าจะได้รับตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับ หรือได้รับชำระตามอำนาจหน้าที่หรือสัญญา หรือได้รับจากการให้ทรัพย์สินหรือเก็บ ดอกผลจากทรัพย์สินของราชการให้นำส่งคลังตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดเป็น อย่างอื่นหรือกรณีมีเหตุตามที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดยกเว้นให้ไม่ต้องนำส่งคลัง (มาตรา 34)

4) กำหนดให้การกั้นเงินรายได้เพื่อให้หน่วยงานของรัฐนำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ หรือเพื่อการหนึ่ง การใดเป็นการเฉพาะ จะกระทำได้อีกแต่โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเท่านั้น (มาตรา 35)

5) กำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินกำไรสุทธิของรัฐวิสาหกิจเพื่อนำส่งคลัง (มาตรา 36)

ส่วนที่ 2 รายจ่าย

1) กำหนดให้หน่วยงานของรัฐจะก่อหนี้ผูกพันหรือจ่ายเงินได้อีกแต่โดยอาศัยอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมาย การก่อหนี้ผูกพันและการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่หรือการดำเนินงาน ต้องเป็นไปอย่าง โปร่งใส คุ่มค่าและประหยัด โดยพิจารณาเป้าหมาย ประโยชน์ที่ได้รับ ผลสัมฤทธิ์ และประสิทธิภาพของหน่วยงานของ รัฐ และต้องเป็นไปตามรายการและวงเงินงบประมาณรายจ่ายของหน่วยงานของรัฐนั้นด้วย (มาตรา 37)

2) กำหนดให้การเบิกเงินจากคลัง การรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน และการนำเงินส่งคลัง ให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี (มาตรา 39)

ส่วนที่ 3 การจัดให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินและการบริหารทรัพย์สินของรัฐ

1) กำหนดให้การบริหารจัดการทรัพย์สินที่อยู่ในความครอบครองหรือการกำกับดูแลของหน่วยงานของรัฐให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายและกฎที่เกี่ยวข้อง โดยต้องพิจารณาประโยชน์ของรัฐและประชาชน ความคุ้มค่า และความประหยัด ซึ่งต้องกระทำด้วยความรอบคอบ ระมัดระวัง และมีการบริหารความเสี่ยงอย่างเหมาะสม และต้องไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินนั้น (มาตรา 44)

2) กำหนดให้ทรัพย์สินของแผ่นดินและทรัพย์สินที่ตกเป็นของแผ่นดิน ไม่ว่าด้วยเหตุใด ๆ ให้กระทรวงการคลัง มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการดูแลรักษาและบริหารทรัพย์สินนั้น เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น โดยกระทรวงการคลังอาจมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐอื่นดำเนินการแทนก็ได้ (มาตรา 45)

3) กำหนดให้การบริหารเงินคงคลังให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง โดยต้องรักษาไว้ในระดับที่จำเป็น เพื่อให้มีสภาพคล่องเพียงพอสำหรับการเบิกจ่ายเพื่อการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ โดยคำนึงถึงค่าใช้จ่ายและต้นทุนในการบริหารสภาพคล่องด้วย (มาตรา 46)

4) กำหนดให้การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุของหน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ หรือตามกฎระเบียบของหน่วยงานของรัฐโดยเคร่งครัด โดยต้องดำเนินการด้วยความสุจริต คุ้มค่า โปร่งใส มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และตรวจสอบได้ (มาตรา 48)

ส่วนที่ 4 การก่อหนี้และการบริหารหนี้

1) กำหนดให้การก่อหนี้และการบริหารหนี้สาธารณะและหนี้ของหน่วยงานของรัฐต้องเป็นไปตามกฎหมาย และอยู่ภายใต้ขอบวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐผู้กู้ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของประเทศ และหน่วยงานของรัฐ โดยต้องกระทำด้วยความรอบคอบ และคำนึงถึงความคุ้มค่า ความสามารถในการชำระหนี้ การกระจายภาระการชำระหนี้ เสถียรภาพและความยั่งยืนทางการเงินการคลัง ตลอดจนความน่าเชื่อถือของประเทศและของหน่วยงานของรัฐผู้กู้ (มาตรา 49)

2) กำหนดให้คณะกรรมการประกาศกำหนด (1) สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (2) สัดส่วนภาระหนี้ของรัฐบาลต่อประมาณการรายได้ประจำปีงบประมาณ (3) สัดส่วนหนี้สาธารณะที่เป็นเงินตราต่างประเทศต่อหนี้สาธารณะทั้งหมด (4) สัดส่วนหนี้สาธารณะที่เป็นเงินตราต่างประเทศต่อรายได้จากการส่งออกสินค้าและบริการ และ (5) สัดส่วนอื่นๆ ที่คณะกรรมการเห็นสมควร เพื่อใช้เป็นกรอบในการบริหารหนี้สาธารณะ และให้กระทรวงการคลังรายงานสัดส่วนหนี้ดังกล่าวที่เกิดขึ้นจริงต่อคณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการทุกหกเดือน และในกรณีที่การบริหารหนี้สาธารณะไม่สามารถดำเนินการได้ตามสัดส่วนหนี้ที่กำหนด ให้รัฐมนตรีรายงานเหตุผล วิธีการและระยะเวลาในการแก้ไขให้อยู่ภายในสัดส่วนที่กำหนดเสนอต่อคณะรัฐมนตรีด้วย (มาตรา 50 และมาตรา 51)

3) กำหนดให้การกู้เงินของรัฐบาล และการค้าประกันการชำระหนี้ของหน่วยงานของรัฐโดยรัฐบาล ต้องปฏิบัติตามที่บัญญัติในกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะโดยเคร่งครัด และในกรณีการก่อหนี้ของหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นไปตามมาตรา 49 รัฐบาลจะค้าประกันการชำระหนี้ไม่ได้ (มาตรา 52)

4) กำหนดให้การกู้เงินของรัฐบาลนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ ให้กระทรวงการคลังกระทำได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ตราขึ้นเป็นการเฉพาะ และเฉพาะกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการโดยเร่งด่วนและอย่างต่อเนื่องเพื่อแก้ไขปัญหาของประเทศ โดยไม่อาจตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ทัน ทั้งนี้ กฎหมายที่ตราขึ้นต้องระบุวัตถุประสงค์ของการกู้เงิน ระยะเวลาในการกู้เงิน แผนงานหรือโครงการที่ใช้จ่ายเงินกู้ วงเงินที่อนุญาตให้ใช้จ่ายเงินกู้ และหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบการดำเนินแผนงานหรือโครงการที่ใช้จ่ายเงินกู้นั้น เงินที่ได้รับจากการกู้เงิน ให้กระทรวงการคลังเก็บรักษาไว้เพื่อให้หน่วยงานของรัฐเบิกไปใช้จ่ายตามแผนงานหรือโครงการตามที่กฎหมายกำหนดได้โดยไม่ต้องนำส่งคลัง เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น (มาตรา 53)

5) กำหนดให้การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณหรือเมื่อมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ ให้กระทรวงการคลังดำเนินการให้สอดคล้องกับสถานะของเงินคงคลัง โดยคำนึงถึงประมาณการรายได้และแผนการเบิกจ่ายเงินงบประมาณในแต่ละช่วงเวลาด้วย เมื่อปรากฏว่าในระหว่างปีงบประมาณรัฐบาลสามารถจัดเก็บรายได้เกินกว่าประมาณการ หรือมีการเบิกจ่ายเงินงบประมาณต่ำกว่าประมาณการ ให้กระทรวงการคลังพิจารณา ปรับลดวงเงินที่จะกู้ตามวรรคหนึ่งลงตามความจำเป็นและเหมาะสม (มาตรา 55)

6) กำหนดให้การกู้เงินเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินนอกเหนือจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี และต้องใช้เป็นเงินตราต่างประเทศ ให้กระทรวงการคลังดำเนินการโดยเร่งด่วนต้องดำเนินการโดยไม่อาจใช้จ่ายจากงบประมาณรายจ่ายได้ โดยต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายเงิน หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบการดำเนินการ แผนงานหรือโครงการ และจำนวนเงินกู้ที่ต้องใช้จ่ายตามแผนงานหรือโครงการนั้นด้วย (มาตรา 56)

7) กำหนดให้ก่อนเริ่มปีงบประมาณใด ให้หน่วยงานของรัฐจัดทำแผนการกู้เงินและการบริหารหนี้เงินกู้ที่จะกระทำในปีงบประมาณนั้น ส่งให้กระทรวงการคลัง และเมื่อได้มีการกู้เงินแล้ว ให้รายงานกระทรวงการคลังเพื่อทราบด้วย ทั้งนี้ ภายในสามสิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ ให้หน่วยงานของรัฐจัดทำรายงานการกู้เงินประจำปีงบประมาณและสถานะหนี้เงินกู้ค้างเสนอต่อกระทรวงการคลัง (มาตรา 60)

ส่วนที่ 5 เงินนอกงบประมาณและทุนหมุนเวียน

1) กำหนดให้เงินนอกงบประมาณให้มีเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ หรือการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของการมีเงินนอกงบประมาณนั้น เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น เงินนอกงบประมาณนั้นและเมื่อได้ใช้จ่ายในการปฏิบัติหน้าที่หรือการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์จนบรรลุวัตถุประสงค์แห่งการนั้นแล้ว มีเงินคงเหลือให้นำส่งคลังโดยมิชักช้า (มาตรา 61)

2) กำหนดให้ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่รัฐวิสาหกิจและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณหรือมีเงินนอกงบประมาณมากเกินไปสมควร ให้กระทรวงการคลังเรียกให้หน่วยงานของรัฐนำเงินดังกล่าวส่งคลัง (มาตรา 62)

3) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการขอจัดตั้ง การบริหาร การประเมินผล การรวมหรือยุบเลิกทุนหมุนเวียน (มาตรา 63)

ส่วนที่ 6 การคลังท้องถิ่น

1) กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดเก็บรายได้ให้เพียงพอในการจัดทำบริการสาธารณะและกิจการมสาธารณะ ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่สามารถจัดเก็บรายได้ให้เพียงพอกับการดำเนินการดังกล่าวได้ ให้รัฐจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นและเหมาะสมไปพลางก่อน (มาตรา 64)

2) กำหนดให้การจัดทำงบประมาณ การใช้จ่าย การก่อหนี้ผูกพัน และการบริหารทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำอย่างโปร่งใสและตรวจสอบได้ โดยต้องพิจารณาผลสัมฤทธิ์ ความคุ้มค่า ความประหยัด และภาระทางการคลังที่จะเกิดขึ้นในอนาคตด้วย (มาตรา 65)

3) กำหนดให้การจัดทำงบประมาณประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้พิจารณาฐานะการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความจำเป็นที่ต้องใช้จ่ายเงินงบประมาณ การจัดเก็บรายได้ในปีงบประมาณนั้น โดยให้ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา 66)

4) กำหนดให้การก่อหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ถ้าเป็นการกู้เงินหรือการออกพันธบัตร ให้อยู่ภายใต้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ และหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องที่ได้กำหนดขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะด้วย (มาตรา 67)

หมวด 4 การบัญชี การรายงาน และการตรวจสอบ

1) กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่รัฐวิสาหกิจและทุนหมุนเวียนจัดทำบัญชีและรายงานการเงินตามมาตรฐานการบัญชีภาครัฐและนโยบายการบัญชีภาครัฐตามมาตรฐานที่กระทรวงการคลังกำหนด ในกรณีหน่วยงานของรัฐที่เป็นรัฐวิสาหกิจ ให้จัดทำบัญชีและรายงานการเงินตามมาตรฐานการบัญชีที่รับรองทั่วไป ในกรณี

หน่วยงานของรัฐที่เป็นทุนหมุนเวียน ให้จัดทำบัญชีและรายงานการเงินตามที่กฎหมายว่าด้วยการบริหาร ทุนหมุนเวียนกำหนด (มาตรา 68)

2) กำหนดให้หน่วยงานของรัฐจัดให้มีผู้ทำบัญชีเพื่อจัดทำบัญชีตามหลักเกณฑ์และคุณสมบัติ ที่กระทรวงการคลังกำหนด เพื่อจัดทำบัญชีและรายงานการเงินตามพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา 69)

3) กำหนดให้หน่วยงานของรัฐจัดทำรายงานการเงินประจำปีงบประมาณ ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยงบแสดงฐานะการเงินและงบแสดงผลการดำเนินงานทางการเงิน ทั้งเงินงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ และเงินอื่นใด รวมถึงการก่อหนี้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงการคลังกำหนด ในกรณีที่มีความจำเป็น หน่วยงานของรัฐจะขอทำความตกลงกับกระทรวงการคลังจัดทำรายงานการเงินประจำปีซึ่งมิใช่ปีงบประมาณก็ได้ และกระทรวงการคลังจะกำหนดเงื่อนไขให้หน่วยงานของรัฐนั้นปฏิบัติด้วยก็ได้ ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณหรือตามที่ได้ตกลงกับกระทรวงการคลังตามวรรคสอง ให้หน่วยงานของรัฐนำส่งรายงานดังกล่าวให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อตรวจสอบ และนำส่งกระทรวงการคลังด้วย (มาตรา 70)

4) กำหนดให้กระทรวงการคลังจัดทำบัญชีการเงินแผ่นดินตามมาตรฐานการบัญชีภาครัฐและนโยบาย การบัญชีภาครัฐ (มาตรา 73)

5) กำหนดให้กระทรวงการคลังจัดทำรายงานการรับจ่ายเงินงบประมาณประจำปีงบประมาณที่สิ้นสุด รายงานการเงินแผ่นดินประจำปีงบประมาณ รายงานสถานะหนี้สาธารณะ หนี้ภาครัฐ และความเสียหายทางการคลัง ภายในระยะเวลาที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา 74 - มาตรา 76)

6) กำหนดให้กระทรวงการคลังจัดทำรายงานการเงินรวมของรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ รายงานการเงินรวมของรัฐวิสาหกิจ รายงานการเงินรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรายงานการเงินรวมภาครัฐ และให้เผยแพร่รายงานดังกล่าวต่อสาธารณะชนทราบ รวมทั้งเผยแพร่ผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ด้วย (มาตรา 77)

7) กำหนดให้ภายในเดือนมีนาคมของทุกปี ให้กระทรวงการคลังจัดทำรายงานความเสี่ยงทางการคลัง ประจำปี เสนอต่อคณะกรรมการเพื่อประกอบการพิจารณาจัดทำแผนการคลังระยะปานกลาง และเสนอ คณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ (มาตรา 78)

8) กำหนดให้หน่วยงานของรัฐจัดให้มีการตรวจสอบภายใน การควบคุมภายใน และการบริหารจัดการ ความเสี่ยง โดยให้ถือปฏิบัติตามมาตรฐานและหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนด (มาตรา 79)

หมวด 5 การตรวจเงินแผ่นดิน

กำหนดให้การตรวจเงินแผ่นดินต้องกระทำด้วยความสุจริต รอบคอบ โปร่งใส เที่ยงธรรม กล่าวหาญ ปราศจากอคติ และเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล โดยให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ในกรณีมีการกระทำผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ การสั่งลงโทษทางปกครองให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน (มาตรา 80)

บทเฉพาะกาล

1) กำหนดให้คณะกรรมการจัดทำแผนการคลังระยะปานกลางให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ (มาตรา 81)

2) บทบัญญัติในมาตรา 26 มาตรา 32 มาตรา 33 และมาตรา 35 ไม่ใช่บังคับกับกฎหมายที่กำหนดเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นจากที่กำหนดไว้ในกฎหมาย การยกเว้น การลดหย่อนภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียม หรือการกันเงินรายได้ซึ่งมีผลบังคับใช้ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ (มาตรา 82)

3) กำหนดให้ภาระทางการเงินที่มีกฎหมายบัญญัติให้รัฐบาลต้องส่งเงินเข้าสมทบหรือชดเชยเพื่อการใด ๆ ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายให้ตามเวลาที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ ไม่ใช่บังคับกับการตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีสำหรับบรรดาภาระทางการเงินที่มีกฎหมายบัญญัติให้ส่งเงินเข้าสมทบหรือชดเชยเพื่อการใด ๆ ที่เกิดขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ (มาตรา 83)

4) กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่มีใช้รัฐวิสาหกิจและทุนหมุนเวียนจัดทำบัญชีและรายงานการเงินตามมาตรฐานการบัญชีภาครัฐและนโยบายการบัญชีภาครัฐตามที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดภายในระยะเวลาสามปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ (มาตรา 84)

5) กำหนดให้กระทรวงการคลังดำเนินการจัดให้มีรายงานการเงินรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและรายงานการเงินรวมภาครัฐตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ภายในระยะเวลาสามปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ (มาตรา 85)

6) กำหนดให้บรรดาฎุ ระเบียบ ข้อบังคับหรือหลักเกณฑ์ที่ออกไว้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติมาตรา 21 และมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ให้มีผลบังคับใช้ต่อไปได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้จนกว่าจะมีการออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือหลักเกณฑ์ ตามพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ (มาตรา 86)

ข้อดีของพระราชบัญญัติ

พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มีข้อดี ดังต่อไปนี้ (สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, 2560)

- 1) ช่วยให้หน่วยงานของรัฐมีแนวทางในการรักษาวินัยการเงินการคลังที่ชัดเจนเพื่อใช้ในการดำเนินงาน
- 2) ช่วยเสริมสร้างวินัยในการดำเนินนโยบายของรัฐที่เกี่ยวกับการเงินการคลัง ทำให้เกิดความชัดเจน โปร่งใส และตรวจสอบได้ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวจะช่วยรักษาวินัยการคลังของประเทศ และนำไปสู่การพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน

- 3) การที่รัฐมีการรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดย่อมทำให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืน
- 4) การบัญญัติวินัยการเงินการคลังที่เกี่ยวกับการตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อการลงทุนทำให้รัฐบาลมีงบประมาณในการลงทุนที่ชัดเจน ซึ่งจะช่วยยกระดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศมากขึ้น
- 5) ทำให้หน่วยงานของรัฐทราบขั้นตอนและข้อจำกัดในการปฏิบัติงานและดำเนินนโยบายต่าง ๆ อย่างชัดเจน

มุมมองนักวิชาการเกี่ยวกับผลกระทบของพระราชบัญญัติ

แม้ในภาพรวมของพระราชบัญญัติฉบับนี้จะได้วางหลักการสำคัญไว้เป็นอย่างดี แต่ก็มีเนื้อหาบางส่วนที่จะนำมาซึ่งปัญหาของประสิทธิภาพในการตรวจสอบงบประมาณแผ่นดินที่มาจากการกู้เงินอย่างมีนัยสำคัญ ดังต่อไปนี้ ประเด็นว่าบทบัญญัติตามมาตรา 53 นั้นถือเป็นการเปิดช่องให้รัฐบาลสามารถตรากฎหมายพิเศษเพื่อกู้เงินได้นอกเหนือจากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยไม่มีหลักเกณฑ์และกรอบเขตแดนในการกู้เงิน ซึ่งอาจทำให้รัฐบาลนำเงินกู้ดังกล่าวมาซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ทางทหาร ส่งผลให้เกิดภาวะสาธารณะที่ประชาชนต้องแบกรับหรือไม่นั้น

นางรสนา โตสิตระกูล อดีตสมาชิกวุฒิสภา ได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับประเด็นในเนื้อหาของมาตรา 53 ว่า ในอดีตรัฐบาลได้มีความพยายามที่จะตราร่างพระราชบัญญัติกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานภายในประเทศ เพื่อให้เงินกู้ที่ได้มาเป็นเงินนอกงบประมาณมาแล้ว แต่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวตกไป เนื่องจากตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ตลอดจนมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ตามมาตรา 169 วรรคหนึ่ง และมาตรา 170 วรรคสอง แต่เหตุใดจึงมีความพยายามที่จะตรากฎหมายลักษณะดังกล่าวออกมาในยุคของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ซึ่งไม่มีฝ่ายค้านในสภาทำหน้าที่ตรวจสอบ โดยมีความเห็นว่าเป็นความพยายามใช้วิธีการไม่ต่างกับในอดีต ซึ่งนักการเมืองทำไม่ได้ แต่กลับกำลังจะมายกเว้นให้สามารถกระทำได้ในปัจจุบัน (โพสต์ทูเดย์, 2560)

นายคำคุณ สิริธสมาน ในฐานะกรรมการเสียงข้างน้อย ซึ่งสงวนความเห็นในมาตรา 53 ที่กำหนดให้รัฐบาลออกกฎหมายเป็นการเฉพาะเพื่อกู้เงินได้ และในกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการโดยเร่งด่วนและอย่างต่อเนืองเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤติของประเทศ โดยไม่อาจตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ทัน และมาตรา 54 ที่กำหนดให้การเบิกจ่ายเงินกู้ที่ตราขึ้นเป็นการเฉพาะตามมาตรา 53 ให้หน่วยงานของรัฐที่ใช้จ่ายเงินกู้ดำเนินการเบิกจ่ายเงินกู้ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการกู้เงินและระเบียบการเบิกจ่ายเงินกู้อย่างเคร่งครัด และใช้จ่ายเงินกู้ให้เป็นไปอย่างโปร่งใส คุ่มค่าและประหยัด ได้แสดงความเห็นว่า ตนเองได้ขอให้ตัดบทบัญญัติทั้ง 2 มาตราออกเนื่องจากเกรงว่าอาจจะเป็นการเปิดช่องให้รัฐบาลสามารถตรากฎหมายพิเศษเพื่อกู้เงินได้นอกเหนือจาก

พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยไม่มีหลักเกณฑ์และกรอบเขตแดน ในการกู้เงิน ทำให้ตนเองกังวลว่าการจ่ายเงินจะไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการงบประมาณ นอกจากนี้ เงินที่กู้มานั้นยังไม่จำเป็นต้องนำส่งคลังอีก แต่ให้หน่วยงานของรัฐสามารถเบิกไปใช้จ่ายตามแผนงานหรือโครงการได้ เนื่องจากมาตรา 169 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้การจ่ายเงินแผ่นดิน จะกระทำเฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือ กฎหมายเกี่ยวด้วยการโอนงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง แต่มาตรา 140 ของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้เพิ่มกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐเข้ามาอีกหนึ่งฉบับ โดย มาตรา 53 ของกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐกลับกำหนดให้รัฐบาลออกกฎหมายพิเศษเพื่อกู้เงินได้ โดยเงินนั้นให้กระทรวงการคลังเก็บไว้เพื่อจ่ายออกไปตามโครงการเงินกู้ ไม่ต้องนำส่งคลังเพื่อเข้าบัญชีเงินคงคลัง นั้นหมายความว่า การจ่ายเงินแผ่นดินไม่จำเป็นต้องจ่ายตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย ทำให้ต่อจากนี้ จะไม่สามารถอ้างได้ว่าการออกกฎหมายเพื่อกู้เงินขัดต่อรัฐธรรมนูญ เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้เพิ่มหลักการใหม่ขึ้นมา ตามมาตรา 140 (เดลินิวส์, 2561)

นายธีระชัย ภูวนาถนรานุบาล อธิบดีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ได้แสดงความเห็นว่าพระราชบัญญัติ ฉบับนี้จะเป็นการเปิดโอกาสให้รัฐบาลนี้และทุกรัฐบาลต่อไปสามารถกู้เงินเพื่อโครงการเฉพาะได้ ซึ่งไม่ต่างจากกรณี ที่รัฐบาล นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลัง กู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ถึงแม้มาตรา 54 กำหนดให้หน่วยงาน ที่ใช้เงินจะต้องปฏิบัติตามระเบียบการเบิกจ่ายเงินกู้อย่างเคร่งครัด และใช้จ่ายเงินกู้ให้เป็นไปอย่างโปร่งใส แต่การทุจริตคอร์รัปชันที่ผ่านมา ระบบราชการมักจะถูกครอบงำโดยฝ่ายการเมือง การบัญญัติให้หน่วยงานที่ใช้เงิน ต้องกำกับดูแลตนเองให้เกิดธรรมาภิบาล จึงเปรียบเสมือนเรื่องที่สามารถทำได้ยากหากไม่มีการกำกับดูแล โดยภาคการเมืองในรัฐสภา (ไทยทีริบูน, 2560)

นายธีรชัย อัดนวนานิช ผู้อำนวยการสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ ได้ชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับ สาระสำคัญของมาตรา 53 ว่า หลักการของมาตรา 53 มิใช่เป็นการเพิ่มอำนาจฝ่ายบริหารในการออกกฎหมาย พิเศษ แต่เป็นการกำหนดกรอบวินัย เพื่อป้องกันไม่ให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจในการออกกฎหมายพิเศษเพื่อกู้เงิน โดยปราศจากความรอบคอบรัดกุม และเพื่อควบคุมการใช้ดุลยพินิจของฝ่ายบริหารให้มีความเข้มงวดและ มีความระมัดระวังในการดำเนินนโยบายการคลัง มาตรา 53 ได้กำหนดกรอบและเงื่อนไขในการออกกฎหมาย เพื่อกู้เงินของรัฐบาลนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ เฉพาะกรณีที่ มีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการโดยเร่งด่วนและอย่างต่อเนื่องเพื่อแก้ไขปัญหาของประเทศ โดยไม่อาจ ตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ทัน โดยกฎหมายเพื่อกู้เงินดังกล่าวต้องระบุวัตถุประสงค์ของการกู้เงิน ระยะเวลา ในการกู้เงิน แผนงานหรือโครงการที่ใช้จ่ายเงินกู้ วงเงินที่อนุญาตให้ใช้จ่ายเงินกู้ และหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็น ผู้รับผิดชอบการดำเนินแผนงานหรือโครงการที่ใช้จ่ายเงินกู้

การกำหนดเงื่อนไขตามมาตรา 53 ดังกล่าวจะทำให้การกู้เงินตามกฎหมายพิเศษเป็นช่องทางสุดท้ายเมื่อมีความจำเป็นเร่งด่วนและไม่สามารถดำเนินการภายใต้กระบวนการงบประมาณได้แล้วเท่านั้น นอกจากนี้การกำหนดให้ต้องมีการแสดงรายละเอียดแผนการใช้จ่ายเงินกู้ให้ชัดเจนยังทำให้รัฐสภาสามารถถ่วงดุลและตรวจสอบการใช้จ่ายเงินกู้ได้ในลักษณะเดียวกับการพิจารณางบประมาณรายจ่ายด้วย ทั้งนี้ จากข้อกำหนดเงื่อนไขดังกล่าวทั้งหมด ส่งผลให้การออกกฎหมายพิเศษเพื่อกู้เงินสำหรับจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ทางทหารในภาวะปกติทั่วไปไม่สามารถดำเนินการได้ โดยจะต้องดำเนินการผ่านกระบวนการขอตั้งงบประมาณตามขั้นตอนปกติเท่านั้น (สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ, 2560)

บทสรุปและความเห็นของผู้ศึกษา

พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 นั้น ได้นำวิธีการทำงานรูปแบบใหม่ในหลายเรื่องมาใช้ ซึ่งหากไม่กำหนดหลักเกณฑ์หรือวิธีการดำเนินการตามกฎหมายให้ชัดเจนแล้ว ก็อาจเกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้ดังต่อไปนี้

ประการแรก บทบัญญัติมาตรา 30 การบริหารจัดการความเสี่ยง จำเป็นที่จะต้องมีการชี้แจงทำความเข้าใจกับทุกหน่วยงานให้สามารถดำเนินการได้อย่างเป็นมาตรฐานเดียวกัน รวมถึงต้องมีการตรากฎหมายลำดับรองอีกหลายฉบับเพื่อกำหนดรายละเอียดการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งหากไม่สามารถดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองได้ทันอาจก่อให้เกิดปัญหาตามมา

ประการที่สอง บทบัญญัติมาตรา 34 การนำมาตราการหรือวิธีการต่าง ๆ มาใช้ย่อมทำให้เกิดภาระงานต่อหลายหน่วยงานอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เนื่องจากการขยายขอบเขตของหน่วยงาน

ประการที่สาม บทบัญญัติมาตรา 35 ที่กำหนดให้การกันเงินรายได้เพื่อให้หน่วยงานของรัฐนำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน หรือเพื่อการหนึ่งการใดเป็นการเฉพาะนั้นจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะอาศัยอำนาจตามกฎหมาย การตรากฎหมายดังกล่าวควรมีการพิจารณาถึงเหตุผลและความจำเป็นในการกันเงินรายได้ตลอดจนกำหนดวงเงินสูงสุดในการกันเงินรายได้เพื่อใช้จ่ายในแต่ละปีงบประมาณไว้ในกฎหมายด้วย นอกจากนี้ ควรให้มีการประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ และพิจารณาทบทวนเหตุผลความจำเป็นที่จะต้องให้หน่วยงานของรัฐนั้นยังคงต้องมีการดำเนินงานต่อไป หรือมีความจำเป็นต้องมีการกันเงินรายได้เพื่อใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานของรัฐหรือเพื่อการใดตามที่กฎหมายกำหนดไว้ต่อไปหรือไม่ ทั้งนี้ ภายในระยะเวลาที่สมควร

ประการที่สี่ บทบัญญัติมาตรา 52 การกู้เงินของรัฐบาล และการค้าประกันการชำระหนี้ของหน่วยงานของรัฐโดยรัฐบาล ที่ผ่านมารายละเอียดข้อมูลเกี่ยวกับการกู้เงินของรัฐบาลจะไม่ปรากฏในเอกสารคำขอเสนอตั้งงบประมาณที่เสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติ โดยจะแสดงแต่เฉพาะตัวเลขวงเงินส่งใช้ต้นเงินกู้และดอกเบี้ยเงินกู้เท่านั้น ซึ่งไม่ได้ระบุว่าการใช้เงินที่กู้ไปแต่ละเรื่องจำนวนเท่าใด และนำไปใช้ในวัตถุประสงค์ใด ทำให้ในการพิจารณา

ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถที่จะทราบรายละเอียดข้อมูลภาพรวมการกู้เงินของรัฐบาลได้ ดังนั้น ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต่อรัฐสภา ควรที่จะมีการแสดงรายละเอียดข้อมูลเกี่ยวกับการกู้เงิน จำนวนเงินที่กู้ไว้ในเอกสารประกอบเสนองบประมาณรายจ่ายประจำปีที่เสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีข้อมูลประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณอย่างรอบคอบมากขึ้น

ประการที่ห้า บทบัญญัติมาตรา 53 แม้จะได้บัญญัติเงื่อนไขในการกู้เงินโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ตราขึ้นโดยเฉพาะว่าจะกระทำได้อย่างไรเฉพาะในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนและอย่างต่อเนื่องเพื่อแก้ไขปัญหาของประเทศ และในกรณีที่ไม้อาจตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ทันทีก็ตาม ผู้ศึกษายังมีความกังวลว่าการบัญญัติในลักษณะเช่นนี้ อาจจะเป็นการเปิดช่องให้รัฐบาลใช้เป็นเหตุผลในการตรากฎหมายพิเศษเพื่อกู้เงินได้โดยอ้างเหตุจำเป็นเร่งด่วนได้ ทำให้ต่อจากนี้จะไม่สามารถอ้างได้ว่าการออกกฎหมายเพื่อกู้เงินขัดต่อรัฐธรรมนูญดังเช่นที่ผ่านมา

ประการสุดท้าย แม้บทบัญญัติมาตรา 67 จะได้กำหนดวินัยการเงินการคลังในเรื่องการก่อหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ แต่ในเรื่องผู้มีหน้าที่ต้องชำระหนี้ที่ก่อขึ้นนั้นไม่ได้มีการบัญญัติไว้ ซึ่งอาจมีผลต่อหลักคิดของหน่วยงานต่าง ๆ โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าหนี้ที่ก่อขึ้นหรือกู้เงินมาเป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องจัดสรรงบประมาณประจำปีเพื่อชำระหนี้ ซึ่งโดยหลักแล้วย่อมไม่เป็นเช่นนั้น เนื่องจากมาตรา 250 วรรคสี่ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติหลักการเกี่ยวกับการจัดหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ว่า รัฐต้องดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ของตนเองโดยจัดระบบภาษีหรือการจัดสรรภาษีที่เหมาะสม รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนาการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจการมสาธารณะได้อย่างเพียงพอ โดยในระหว่างที่ยังไม่อาจดำเนินการได้ ให้รัฐจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปพลางก่อน นอกจากนี้ โดยหลักแล้วเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารและการจัดทำบริการสาธารณะในระดับหนึ่งจากการกระจายอำนาจ หากมีการก่อหนี้หรือกู้เงินเพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ต้องรับภาระชำระหนี้ที่ก่อขึ้นด้วยตนเอง โดยจัดสรรงบประมาณจากรายได้ที่มีอยู่ตามช่องทางต่าง ๆ ที่กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดไว้เพื่อชำระหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อน

จัดทำโดย

นายอานันท์ เกียรติสารพิภพ

นิติกรชำนาญการพิเศษ

กลุ่มงานบริการวิชาการ 2 สำนักวิชาการ

โทร. 0 2244 2065

โทรสาร 0 2244 2058

บรรณานุกรม

- ไทยทริบูน. (22 พฤศจิกายน 2560). จับตาสนช.พิจารณาออกกฎหมายพิเศษใช้เงินกู้นอกงบประมาณด้วย
มาตรา 53, 54 ห้ามทำลายระบบงบประมาณรัฐ. สืบค้น 12 มีนาคม 2561 จาก
http://www.thaitribune.org/contents/detail/302?content_id=30325&rand=1511296575
- “พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561” (19 เมษายน 2561). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 135
ตอนที่ 27 ก, น. 1-23.
- สนช.ผ่านก.ม.วินัยการเงินการคลังฉบับใหม่. (18 มกราคม 2561). เดลินิวส์ออนไลน์. สืบค้น 9 มีนาคม 2561
จาก <https://www.dailynews.co.th/politics/622283>
- สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. (2560). ข้อดีของร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ใน เอกสาร
ประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. (น. 27).
กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.
- ส่องพ.ร.บ.วินัยการคลัง เปิดทางกู้เงิน-ปิดระบบถ่วงดุล. (11 ธันวาคม 2560). โพสต์ทูเดย์ออนไลน์. สืบค้น
23 มีนาคม 2561 จาก <https://www.posttoday.com/politic/report/529781>
- สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ. (7 ธันวาคม 2560). ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสาระสำคัญของมาตรา 53
ร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. สืบค้น 23 มีนาคม 2561 จาก
http://www.pdmo.go.th/upload/news_pdf/news_all_20171207092625.pdf
- สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. (19 มกราคม 2561). ข่าวกระทรวงการคลัง ฉบับที่ 10/2561 เรื่อง
ร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. สืบค้น 21 มีนาคม 2561 จาก
https://www.mof.go.th/home/Press_release/News2018/010.pdf