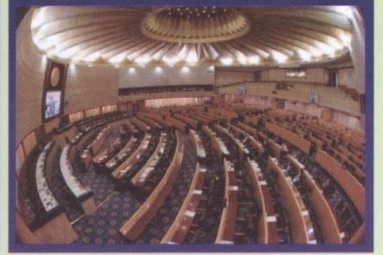




# สภานิติบัญญัติแห่งชาติ



## เอกสารประกอบการพิจารณา

ร่าง

พระราชบัญญัติ

วินัยการเงินการคลังของรัฐ

พ.ศ. ....

(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)

บรรจุระเบียบวาระการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๖๗/๒๕๖๐

วันศุกร์ที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๖๐

อ.พ.๕๕/๒๕๖๐

จัดทำโดย

สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

[www.senate.go.th](http://www.senate.go.th)

**บทสรุปสำหรับสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ****ร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ**

พ.ศ. ....

**(คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ)**

ร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. .... เสนอโดยคณะรัฐมนตรี ชุดที่มี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี ต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ เพื่อให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย โดยมีหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติ ดังนี้

**ร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. .... มีหลักการและเหตุผล ดังนี้**

**๑.๑ หลักการ**

ให้มีกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ

**๑.๒ เหตุผล**

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลัง อย่างเคร่งครัดเพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืนตามกฎหมาย ว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับ กรอบการดำเนินการทางการเงินการคลังและงบประมาณของรัฐ การกำหนดวินัยทางการเงินการคลังด้านรายได้ และรายจ่ายทั้งเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ การบริหารทรัพย์สินของรัฐและเงินคงคลัง และการบริหารหนี้สาธารณะ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ....

(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)

.....



๑.๓ ร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. .... มีเนื้อหารวมจำนวน ๘๗ มาตรา  
สรุปลักษณะสำคัญได้ดังนี้\*

**๑.๓.๑ บทนิยาม**

กำหนดบทนิยามคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ให้ครอบคลุมถึงหน่วยงานของรัฐ  
ทุกประเภทที่จะต้องปฏิบัติตามวินัยการเงินการคลังที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และความหมาย  
ของ “เงินนอกงบประมาณ” และ “หนี้สาธารณะ” เพื่อกำหนดวินัยการเงินการคลังในเรื่องดังกล่าว  
(ร่างมาตรา ๔)

**๑.๓.๒ บททั่วไป**

(๑) กำหนดวินัยสำหรับการดำเนินนโยบายการคลัง การจัดทำงบประมาณ  
การจัดหารายได้ การใช้จ่าย การบริหารการเงินการคลัง การก่อหนี้ และการดำเนินการใด ๆ ของรัฐ  
ที่มีผลผูกพันทรัพย์สินหรือก่อให้เกิดภาระทางการเงินการคลังแก่รัฐ ต้องเป็นไปตามที่กำหนดไว้ใน  
พระราชบัญญัตินี้ รวมทั้งกำหนดให้รัฐพึงเสริมสร้างวินัยให้ประชาชนเสียภาษีอากรให้ครบถ้วนตามกฎหมาย  
(ร่างมาตรา ๖ - ร่างมาตรา ๘)

(๒) กำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องรักษาวินัยในกิจการที่เกี่ยวกับเงินแผ่นดินตามที่  
กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้อย่างเคร่งครัด (ร่างมาตรา ๙)

**๑.๓.๓ นโยบายการเงินการคลัง**

**(๑) คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ**

กำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ มีอำนาจหน้าที่  
ในการกำหนดวินัยการเงินการคลังเพิ่มเติมจากที่บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้หรือในกฎหมายอื่น  
จัดทำและทบทวนแผนการคลังระยะปานกลาง เสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับ  
การงบประมาณ การจัดเก็บรายได้ การบริหารหนี้สาธารณะ การบริหารทรัพย์สิน และปัญหาอื่นที่เกี่ยวข้อง  
กับการเงินการคลังของรัฐ กำหนดสัดส่วนการจัดสรรงบประมาณ สัดส่วนการก่อหนี้ผูกพันงบประมาณ และ  
สัดส่วนอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ กำหนดนโยบายและกำกับดูแลการบริหารจัดการความเสี่ยง  
ทางการคลัง กำหนดอัตราการชดเชยค่าใช้จ่ายหรือการสูญเสียรายได้ของหน่วยงานของรัฐในการดำเนิน  
กิจกรรม มาตรการ หรือโครงการตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และปฏิบัติการอื่นใดตามที่  
พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ หรือตามที่คณะรัฐมนตรี  
มอบหมาย (ร่างมาตรา ๑๐ - ร่างมาตรา ๑๒)

\* สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “บันทึกวิเคราะห์สรุปลักษณะสำคัญของร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ....,”  
๒๕๖๐. (อัดสำเนา)



## (๒) การดำเนินการทางการคลังและงบประมาณ

๑) กำหนดให้คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐจัดทำแผนการคลังระยะปานกลางเสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ เพื่อใช้เป็นแผนแม่บทหลักสำหรับการวางแผนการดำเนินการทางการเงินการคลังและงบประมาณของรัฐ รวมทั้งแผนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี และแผนการบริหารหนี้สาธารณะ และนำมาใช้ประกอบการพิจารณาในการจัดเก็บหรือหารายได้ การจัดทำงบประมาณ และการก่อหนี้ของหน่วยงานของรัฐด้วย (ร่างมาตรา ๑๓ - ร่างมาตรา ๑๖)

๒) กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดสรรและตั้งงบประมาณรายจ่าย ในส่วนของงบประมาณรายจ่ายลงทุน งบประมาณรายจ่ายเกี่ยวกับบุคลากรของรัฐและสวัสดิการของบุคลากรของรัฐ งบประมาณรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ภาครัฐ ภาระทางการเงินที่มีกฎหมายบัญญัติให้รัฐบาลต้องส่งเงินเข้าสมทบหรือชดเชยเพื่อการใด ๆ ภาระทางการเงินเพื่อชดเชยต้นทุนทางการเงินและการบริหารจัดการตามพระราชบัญญัตินี้ และงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น รวมทั้งหลักเกณฑ์ในการเสนอกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย และหลักเกณฑ์การโอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างหน่วยงานของรัฐ (ร่างมาตรา ๑๗ - ร่างมาตรา ๒๔)

๓) กำหนดหลักเกณฑ์ในการเสนอกฎหมายที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐไม่ต้องนำเงินรายได้หรือเงินอื่นใดส่งคลัง ให้กระทำได้เฉพาะในกรณีมีความจำเป็นและเกิดประโยชน์ในการที่หน่วยงานของรัฐนั้นจะมีเงินเก็บไว้เพื่อการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของตน โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังก่อน (ร่างมาตรา ๒๕) และหลักเกณฑ์ในการเสนอกฎหมายที่มีบทบัญญัติให้จัดเก็บภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นจากที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ให้กระทำได้เฉพาะในกรณีการจัดเก็บภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นเพื่อเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น (ร่างมาตรา ๒๖)

๔) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการ ที่ก่อให้เกิดภาระต่องบประมาณหรือภาระทางการคลังในอนาคต และการมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการ โดยรัฐบาลรับภาระจะชดเชยค่าใช้จ่ายหรือการสูญเสียรายได้ในการดำเนินการนั้น และให้มีการจัดทำบัญชีสำหรับการดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการที่ได้รับมอบหมายแยกต่างหากจากบัญชีการดำเนินงานทั่วไปของหน่วยงานของรัฐ พร้อมทั้งการเสนอรายงานผลการดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมาย (ร่างมาตรา ๒๗ - ร่างมาตรา ๒๙)

๕) กำหนดให้กระทรวงการคลังและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งมีการบริหารจัดการความเสี่ยงทางการคลังให้เป็นไปตามนโยบายการบริหารจัดการความเสี่ยงทางการคลังที่คณะกรรมการกำหนด (ร่างมาตรา ๓๐)



### ๑.๓.๔ วินัยการเงินการคลัง

#### (๑) รายได้

๑) กำหนดให้การจัดเก็บรายได้แผ่นดินที่เป็นภาษีอากร การจัดเก็บลด และยกเว้นรายได้แผ่นดินที่เป็นค่าธรรมเนียมอันมิใช่ค่าตอบแทนการให้บริการ จะกระทำได้อีกแต่โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย และการยกเว้นหรือการลดภาษีอากรจะกระทำได้อีกแต่โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ให้อำนาจจัดเก็บภาษีอากรนั้นเท่านั้น (ร่างมาตรา ๓๒ - ร่างมาตรา ๓๓)

๒) กำหนดให้บรรดาเงินที่หน่วยงานของรัฐจัดเก็บหรือได้รับไว้เป็นกรรมสิทธิ์ ไม่ว่าจะได้รับตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับ หรือได้รับชำระตามอำนาจหน้าที่หรือสัญญา หรือได้รับจากการให้ใช้ทรัพย์สินหรือเก็บดอกผลจากทรัพย์สินของราชการ ให้นำส่งคลังตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่นหรือกรณีมีเหตุตามที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดยกเว้นให้ไม่ต้องนำส่งคลัง (ร่างมาตรา ๓๔)

๓) กำหนดให้การกักเงินรายได้เพื่อให้หน่วยงานของรัฐนำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ หรือเพื่อการหนึ่งการใดเป็นการเฉพาะ จะกระทำได้อีกแต่โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเท่านั้น (ร่างมาตรา ๓๕)

๔) กำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินกำไรสุทธิของรัฐวิสาหกิจเพื่อนำส่งคลัง (ร่างมาตรา ๓๖)

#### (๒) รายจ่าย

๑) กำหนดหลักเกณฑ์ในการก่องหนี่ที่ผูกพันการใช้จ่ายเงินงบประมาณหรือเงินอื่นของหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปอย่างโปร่งใส คุ่มค่าและประหยัด โดยพิจารณาเป้าหมายประโยชน์ที่ได้รับ ผลสัมฤทธิ์ และประสิทธิภาพของหน่วยงานของรัฐ และต้องเป็นไปตามรายการและวงเงินงบประมาณรายจ่ายของหน่วยงานของรัฐนั้นด้วย (ร่างมาตรา ๓๗ และร่างมาตรา ๔๓)

๒) กำหนดหลักเกณฑ์ในการเบิกเงินจากคลัง การรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน และการนำเงินส่งคลัง ของหน่วยงานของรัฐ (ร่างมาตรา ๓๘ - ร่างมาตรา ๔๒)

#### (๓) การจัดให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินและการบริหารทรัพย์สินของรัฐ

๑) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพย์สินที่อยู่ในความครอบครองหรือการกำกับดูแลของหน่วยงานของรัฐ รวมถึงทรัพย์สินของแผ่นดินและทรัพย์สินที่ตกเป็นของแผ่นดิน (ร่างมาตรา ๔๔ - ร่างมาตรา ๔๕)

๒) กำหนดหลักเกณฑ์ในการบริหารเงินคงคลัง และการบริหารจัดการเงินของหน่วยงานของรัฐหรือที่อยู่ในความครอบครองดูแลรักษาของหน่วยงานของรัฐ ให้ต้องกระทำด้วยความระมัดระวังและรอบคอบ โดยมีการบริหารความเสี่ยงที่เหมาะสม (ร่างมาตรา ๔๖ - ร่างมาตรา ๔๗)

ร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ....

(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)

.....



๓) กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุของหน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ หรือตามกฎระเบียบของหน่วยงานของรัฐโดยเคร่งครัด (ร่างมาตรา ๔๘)

#### (๔) การก่อหนี้และการบริหารหนี้

๑) กำหนดให้การก่อหนี้และการบริหารหนี้สาธารณะและหนี้ของหน่วยงานของรัฐต้องเป็นไปตามกฎหมายและอยู่ภายใต้ขอบวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐผู้กู้ โดยต้องกระทำด้วยความรอบคอบ และคำนึงถึงความคุ้มค่า ความสามารถในการชำระหนี้ การกระจายภาระการชำระหนี้ เสถียรภาพและความยั่งยืนทางการเงินการคลัง ตลอดจนความน่าเชื่อถือของประเทศและของหน่วยงานของรัฐผู้กู้ด้วย (ร่างมาตรา ๔๙)

๒) กำหนดให้คณะกรรมการประกาศกำหนดสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ สัดส่วนภาระหนี้ของรัฐบาลต่อประมาณการรายได้ประจำปีงบประมาณ สัดส่วนหนี้สาธารณะที่เป็นเงินตราต่างประเทศต่อหนี้สาธารณะทั้งหมด สัดส่วนหนี้สาธารณะที่เป็นเงินตราต่างประเทศต่อรายได้จากการส่งออกสินค้าและบริการ และสัดส่วนอื่นๆ ที่คณะกรรมการเห็นสมควร เพื่อใช้เป็นกรอบในการบริหารหนี้สาธารณะ และให้กระทรวงการคลังรายงานสัดส่วนหนี้ดังกล่าวที่เกิดขึ้นจริงต่อคณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการทุกหกเดือน และในกรณีที่มีการบริหารหนี้สาธารณะไม่สามารถดำเนินการได้ตามสัดส่วนที่กำหนด ให้รัฐมนตรีรายงานเหตุผลวิธีการและระยะเวลาในการแก้ไขให้อยู่ภายในสัดส่วนที่กำหนดเสนอต่อคณะรัฐมนตรีด้วย (ร่างมาตรา ๕๐ - ร่างมาตรา ๕๑)

๓) กำหนดให้การกู้เงินของรัฐบาล และการค้าประกันการชำระหนี้ของหน่วยงานของรัฐโดยรัฐบาล ต้องปฏิบัติตามที่บัญญัติในกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะโดยเคร่งครัด และในกรณีการก่อหนี้ของหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นไปตามที่กำหนดดังกล่าว รัฐบาลจะค้าประกันการชำระหนี้ไม่ได้ (ร่างมาตรา ๕๒)

๔) กำหนดหลักเกณฑ์ในการกู้เงินของรัฐบาลในกรณีที่อาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ตราขึ้นเป็นการเฉพาะ การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ หรือเมื่อมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ และการกู้เงินเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งการใช้จ่ายเงินกู้ การติดตามประเมินผล และการรายงานผลการใช้จ่ายเงินกู้ดังกล่าว (ร่างมาตรา ๕๓ - ร่างมาตรา ๕๙)

๕) กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องมีการจัดทำแผนการกู้เงินและการบริหารหนี้เงินกู้ที่จะกระทำในปีงบประมาณนั้นส่งให้กระทรวงการคลัง โดยเมื่อได้มีการกู้เงินแล้วให้รายงานกระทรวงการคลังเพื่อทราบด้วย และจัดทำรายงานการกู้เงินประจำปีงบประมาณและสถานะหนี้เงินกู้ค้างเสนอต่อกระทรวงการคลังด้วย (ร่างมาตรา ๖๐)



### (๕) เงินนอกงบประมาณและทุนหมุนเวียน

๑) กำหนดให้เงินนอกงบประมาณให้มีเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ หรือการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของการมีเงินนอกงบประมาณนั้น และเมื่อได้ใช้จ่ายในการปฏิบัติหน้าที่หรือการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์จนบรรลุวัตถุประสงค์แห่งการนั้นแล้ว มีเงินคงเหลือให้นำส่งคลังโดยมิชักช้า (ร่างมาตรา ๖๑)

๒) กำหนดให้กรณีที่หน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่รัฐวิสาหกิจและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณหรือมีเงินนอกงบประมาณมากเกินไปสมควร ให้กระทรวงการคลังเรียกให้หน่วยงานของรัฐนำเงินดังกล่าวส่งคลังได้ (ร่างมาตรา ๖๒)

๓) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการขอจัดตั้ง การบริหาร การประเมินผล การรวมหรือยุบเลิกทุนหมุนเวียน (ร่างมาตรา ๖๓)

### (๖) การคลังท้องถิ่น

กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดเก็บรายได้ให้เพียงพอในการจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะ ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่สามารถดำเนินการได้ ให้รัฐจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นและเหมาะสมไปพลางก่อน และกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดทำงบประมาณ การใช้จ่าย การก่อหนี้ผูกพัน และการบริหารทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำอย่างโปร่งใสและตรวจสอบได้ รวมถึงการก่อหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้อยู่ภายใต้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ และหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องที่ได้กำหนดขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะด้วย (ร่างมาตรา ๖๔ - ร่างมาตรา ๖๗)

#### ๑.๓.๕ การบัญชี การรายงาน และการตรวจสอบ

(๑) กำหนดให้กระทรวงการคลังกำหนดมาตรฐานการบัญชีภาครัฐและนโยบายการบัญชีภาครัฐ (ร่างมาตรา ๖๘)

(๒) กำหนดให้หน่วยงานของรัฐจัดให้มีผู้ทำบัญชีเพื่อจัดทำบัญชีและรายงานการเงินตามพระราชบัญญัตินี้ (ร่างมาตรา ๖๙)

(๓) กำหนดให้มีการจัดทำรายงานการเงินประจำปีงบประมาณของหน่วยงานของรัฐ โดยให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบรายงานการเงินดังกล่าว และให้หน่วยงานของรัฐนำส่งรายงานการเงินดังกล่าวพร้อมกับรายงานผลการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินให้กระทรวงการคลัง สำนักงบประมาณ และกระทรวงเจ้าสังกัด (ร่างมาตรา ๗๐ - ร่างมาตรา ๗๒)

(๔) กำหนดให้กระทรวงการคลังจัดทำบัญชีการเงินแผ่นดินตามมาตรฐานการบัญชีภาครัฐและนโยบายการบัญชีภาครัฐ (ร่างมาตรา ๗๓)



(๕) กำหนดให้กระทรวงการคลังจัดทำรายงานการรับจ่ายเงินงบประมาณประจำปีงบประมาณที่สิ้นสุด รายงานการเงินแผ่นดินประจำปีงบประมาณ รายงานสถานะหนี้สาธารณะ หนี้ภาครัฐ และความเสียหายทางการคลัง ภายในระยะเวลาที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ (ร่างมาตรา ๗๔ - ร่างมาตรา ๗๖)

(๖) กำหนดให้กระทรวงการคลังจัดทำรายงานการเงินรวมของรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ รายงานการเงินรวมของรัฐวิสาหกิจ รายงานการเงินรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรายงานการเงินรวมภาครัฐ และให้เผยแพร่รายงานดังกล่าวผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ด้วย (ร่างมาตรา ๗๗)

(๗) กำหนดให้กระทรวงการคลังจัดทำรายงานความเสียหายทางการคลังประจำปี เสนอต่อคณะกรรมการเพื่อประกอบการพิจารณาจัดทำแผนการคลังระยะปานกลาง และเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ (ร่างมาตรา ๗๘)

(๘) กำหนดให้หน่วยงานของรัฐจัดให้มีการตรวจสอบภายใน การควบคุมภายใน และการบริหารจัดการความเสี่ยง โดยให้ถือปฏิบัติตามมาตรฐานและหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนด (ร่างมาตรา ๗๙)

**๑.๓.๖ การตรวจเงินแผ่นดิน**

กำหนดให้การตรวจเงินแผ่นดินต้องกระทำด้วยความสุจริต รอบคอบ โปร่งใสเที่ยงธรรม กล้าหาญ ปราศจากอคติ และเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล โดยให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน สำหรับในกรณีที่มีการกระทำผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ การสั่งลงโทษทางปกครองให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน (ร่างมาตรา ๘๐)

**๑.๓.๗ บทเฉพาะกาล**

(๑) กำหนดให้คณะกรรมการจัดทำแผนการคลังระยะปานกลางให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ (ร่างมาตรา ๘๑)

(๒) กำหนดให้บทบัญญัติในมาตรา ๒๖ มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๕ ไม่ใช่บังคับกับกฎหมายที่กำหนดเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นจากที่กำหนดไว้ในกฎหมาย การยกเว้น การลดหย่อนภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียม หรือการกั้นเงินรายได้ซึ่งมีผลบังคับใช้ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ (ร่างมาตรา ๘๒)

(๓) กำหนดให้บทบัญญัติในมาตรา ๒๐ (๔) ไม่ใช่บังคับกับการตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีสำหรับบรรดาภาระทางการเงินที่มีกฎหมายบัญญัติให้ส่งเงินเข้าสมทบหรือชดเชยเพื่อการใด ๆ ที่เกิดขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ (ร่างมาตรา ๘๓)





(๔) กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่มีใช้รัฐวิสาหกิจและทุนหมุนเวียนจัดทำบัญชีและรายงานการเงินตามมาตรฐานการบัญชีภาครัฐและนโยบายการบัญชีภาครัฐตามที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดภายในระยะเวลาสามปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ (ร่างมาตรา ๘๔)

(๕) กำหนดให้กระทรวงการคลังดำเนินการจัดให้มีรายงานการเงินรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและรายงานการเงินรวมภาครัฐตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ภายในระยะเวลาสามปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ (ร่างมาตรา ๘๕)

(๖) กำหนดให้บรรดา กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือหลักเกณฑ์ที่ออกไว้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติมาตรา ๒๑ และมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ให้มีผลบังคับใช้ต่อไปได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ จนกว่าจะมีการออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือหลักเกณฑ์ ตามพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ (ร่างมาตรา ๘๖)

(๗) กำหนดให้ในระหว่างที่ยังมิได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และคุณสมบัติของผู้ทำบัญชีตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ผู้มีหน้าที่จัดทำบัญชีของหน่วยงานของรัฐซึ่งทำหน้าที่อยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับทำหน้าที่ต่อไปได้ และให้กระทรวงการคลังจัดทำหลักเกณฑ์และคุณสมบัติของผู้ทำบัญชีให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ (ร่างมาตรา ๘๗)

#### ๑.๔ ข้อดีของร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ....

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติให้รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืนตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกรอบการดำเนินการทางการเงินการคลังและงบประมาณของรัฐ การกำหนดวินัยทางการเงินการคลังด้านรายได้และรายจ่ายทั้งเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ การบริหารทรัพย์สินของรัฐและเงินคงคลังและการบริหารหนี้สาธารณะ อีกทั้งในปัจจุบันบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการรักษาวินัยการคลังได้กระจายอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ รวมทั้งที่ผ่านมามีบทบัญญัติบางเรื่องเป็นเพียงระเบียบหรือมติคณะรัฐมนตรีหรือแนวปฏิบัติซึ่งสามารถปรับเปลี่ยนหรือยกเลิกได้ตามนโยบายรัฐบาล ดังนั้น การตรากฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐจึงมีข้อดี ดังต่อไปนี้

๑.๔.๑ การกำหนดวินัยการเงินการคลังช่วยให้หน่วยงานของรัฐมีแนวทางในการรักษาวินัยการเงินการคลังที่ชัดเจนเพื่อใช้ในการดำเนินงาน

๑.๔.๒ เป็นกฎหมายที่ช่วยเสริมสร้างวินัยในการดำเนินนโยบายของรัฐที่เกี่ยวกับการเงินการคลังทำให้เกิดความชัดเจน โปร่งใสและตรวจสอบได้ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวจะช่วยรักษาวินัยการคลังของประเทศ และนำไปสู่การพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน

๑.๔.๓ การที่รัฐมีการรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดย่อมทำให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืน

ร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ....

(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)

.....



๑.๔.๔ การบัญญัติวินัยการเงินการคลังที่เกี่ยวกับการตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อการลงทุนทำให้รัฐบาลมีงบประมาณในการลงทุนที่ชัดเจน ซึ่งจะช่วยยกระดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศมากขึ้น

๑.๔.๕ ทำให้หน่วยงานของรัฐทราบขั้นตอนและข้อจำกัดในการปฏิบัติงานและดำเนินนโยบายต่าง ๆ อย่างชัดเจน

๑.๕ สำนักงานเศรษฐกิจการคลังได้ทำการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. .... ตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทั้งนี้ จากการตรวจสอบเอกสารและหลักฐานที่เสนอมาพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. .... แล้ว เห็นว่าได้มีการดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๗๗ แล้ว (ดังปรากฏอยู่ในส่วนข้อมูลประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ฯ หัวข้อการดำเนินการตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หน้า - ๑ - ถึง - ๕ - )

## คำนำ

เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. .... เสนอโดย คณะรัฐมนตรี ชุดที่มี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี ต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ เพื่อให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย

เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ จัดทำขึ้นเพื่อใช้ในราชการ ของวงงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยมุ่งเน้นสารประโยชน์ในเชิงอ้างอิงเบื้องต้น สำหรับเพื่อประกอบการพิจารณาของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

สำนักกฎหมาย  
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา  
ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ  
พฤศจิกายน ๒๕๖๐

### เอกสารประกอบการพิจารณา

#### จัดทำโดย

นายนัท ผาสุข	เลขาธิการวุฒิสภา
นายทศพร แยมวงษ์	ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย
นายสุชาติ พันทองคำ	ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานกฎหมาย ๒
นางสาวนภพร ชวรงค์กร	นิติกรชำนาญการพิเศษ
นางสาวกรรณิกา พิสระ	วิทยากรชำนาญการพิเศษ
นางสิริกัญญ์ ส่องแสง	เจ้าพนักงานธุรการอาวุโส
นางสาวรัตติกาลุต์ น้อยนวม	เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน
นางสาวกาญจนา พาลดีหลุด	เจ้าพนักงานบันทึกข้อมูลชำนาญงาน
กลุ่มงานกฎหมาย ๒ สำนักกฎหมาย โทร. ๐ ๒๘๓๑ ๙๒๙๖	

#### ผลิตโดย

กลุ่มงานการพิมพ์ สำนักการพิมพ์ โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๑๗๔๑ - ๔๒  
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ท่านสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และผู้สนใจที่มีความประสงค์หรือต้องการที่จะศึกษาเอกสาร ประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเป็นการล่วงหน้าก่อนวันประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สามารถสืบค้นข้อมูล เกี่ยวกับเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ได้จากเว็บไซต์สภานิติบัญญัติแห่งชาติ [www.senate.go.th](http://www.senate.go.th)

หรือขอรับเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติได้ ณ ศูนย์บริการข้อมูลด้านกฎหมาย วุฒิสภา อาคารรัฐสภา ๒ ชั้น ๑ หมายเลขโทรศัพท์ ๐ ๒๒๔๔ ๑๕๖๕

# สารบัญ

หน้า

บทสรุปสำหรับสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ..... ก

## ส่วนที่ ๑ ความเป็นมาและสาระสำคัญของ

ร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ....

(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ) ..... ๑

## ส่วนที่ ๒ ข้อมูลประกอบการพิจารณา

ร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ....

(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)

- การดำเนินการตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ..... - ๑ -
- หลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist) ..... - ๖ -
- บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบ  
ร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. .... - ๑๘ -
- ข้อดีของร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. .... - ๒๗ -
- นิยามกรอบแนวคิด : วินัยทางการคลัง กฎเกณฑ์ทางการคลัง  
หลักเกณฑ์และหลักปฏิบัติตามมาตรฐานสากล ..... - ๒๘ -
- วินัยทางการคลัง : ประสบการณ์จากต่างประเทศ ..... - ๕๒ -
- ข่าวกะทรวงการคลังเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ ..... - ๘๗ -

## ภาคผนวก

: หนังสือสำนักนายกรัฐมนตรี

ที่ นร ๐๕๐๓/๓๗๗๔๗ ลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๐

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ....

กราบเรียน ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ..... ( ๑ )

: ร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ....

(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ) ..... ( ๓ )

: บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญ

ของร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. .... ( ๒๕ )

: รายงานผลการดำเนินการตามแนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมาย

ตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

ร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. .... ( ๓๑ )

# ส่วนที่ ๑

ความเป็นมาและสาระสำคัญ

ของ

ร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ....

(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)



**ความเป็นมาและสาระสำคัญ  
ของร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ....  
(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)**

**ความเป็นมาของร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ....**

ร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. .... เสนอโดย คณะรัฐมนตรี ชุดที่มี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี ต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ เพื่อให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ตามบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

**สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ....**

**๑. หลักการและเหตุผล**

**๑.๑ หลักการ**

ให้มีกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ

**๑.๒ เหตุผล**

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลัง อย่างเคร่งครัดเพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืนตามกฎหมาย ว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับ กรอบการดำเนินการทางการเงินการคลังและงบประมาณของรัฐ การกำหนดวินัยทางการเงินการคลังด้านรายได้ และรายจ่ายทั้งเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ การบริหารทรัพย์สินของรัฐและเงินคงคลัง และการบริหารหนี้สาธารณะ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

**๒. ชื่อร่างพระราชบัญญัติ (ร่างมาตรา ๑)**

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ....”

**๓. คำปรารภ**

โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ

**๔. วันใช้บังคับ (ร่างมาตรา ๒)**

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป



#### ๕. บทกำหนดขอบเขตการบังคับใช้กฎหมาย (ร่างมาตรา ๓)

มาตรา ๓ การปฏิบัติการเกี่ยวกับการเงินการคลังของรัฐตามกฎหมายต่าง ๆ ถ้าเป็นกรณีที่บัญญัติไว้แล้วตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

#### ๖. บทนิยาม (ร่างมาตรา ๔)

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า

(๑) ส่วนราชการ

(๒) รัฐวิสาหกิจ

(๓) หน่วยงานของรัฐสภา ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอัยการ

(๔) องค์การมหาชน

(๕) ทุนหมุนเวียนที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล

(๖) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๗) หน่วยงานอื่นของรัฐตามที่กฎหมายกำหนด

“ส่วนราชการ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม และให้หมายความรวมถึงจังหวัดและกลุ่มจังหวัดตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินด้วย

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

(๑) องค์กรของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรของรัฐบาล กิจการของรัฐซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งขึ้น หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

(๒) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตาม (๑) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ

“ทุนหมุนเวียน” หมายความว่า กองทุน กองทุนหมุนเวียน เงินทุน เงินทุนหมุนเวียน ทุน หรือทุนหมุนเวียน ที่ตั้งขึ้นเพื่อกิจการที่อนุญาตให้นำรายรับสมทบทุนไว้ใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องนำส่งคลัง

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า องค์กรการบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง

“เงินนอกงบประมาณ” หมายความว่า บรรดาเงินทั้งปวงที่หน่วยงานของรัฐจัดเก็บ หรือได้รับไว้เป็นกรณีพิเศษตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือจากนิติกรรมหรือนิติเหตุหรือกรณีอื่นใด ที่ต้องนำส่งคลัง แต่มีกฎหมายอนุญาตให้สามารถเก็บไว้ใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องนำส่งคลัง

“หนี้สาธารณะ” หมายความว่า หนี้สาธารณะตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ



“คลัง” หมายความว่า ที่เก็บรักษาเงินแผ่นดินของกระทรวงการคลัง และให้  
หมายความรวมถึงบัญชีเงินฝากที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเพื่อการนี้ด้วย

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ

“กรรมการ” หมายความว่า กรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

#### ๗. บทรักษาการตามพระราชบัญญัติ (ร่างมาตรา ๕)

มาตรา ๕ ให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการ  
ตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกระเบียบและประกาศเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้  
ระเบียบและประกาศ เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

#### ๘. เนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติ

##### ๘.๑ บททั่วไป (หมวด ๑)

- กำหนดให้รัฐต้องดำเนินนโยบายการคลัง การจัดทำงบประมาณ การจัดหารายได้  
การใช้จ่าย การบริหารการเงินการคลัง และการก่อหนี้ อย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส  
และตรวจสอบได้ (ร่างมาตรา ๖)

มาตรา ๖ รัฐต้องดำเนินนโยบายการคลัง การจัดทำงบประมาณ การจัดหารายได้  
การใช้จ่าย การบริหารการเงินการคลัง และการก่อหนี้ อย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใสและ  
ตรวจสอบได้ ทั้งนี้ ตามหลักการรักษาเสถียรภาพและการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน  
และหลักความเป็นธรรมในสังคม และต้องรักษาวินัยการเงินการคลังตามที่บัญญัติในพระราชบัญญัตินี้  
และตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด

- กำหนดให้การกู้เงิน การลงทุน การตรากฎหมาย การออกกฎ หรือการดำเนินการใด ๆ  
ของรัฐที่มีผลผูกพันทรัพย์สินหรือก่อให้เกิดภาระทางการเงินการคลังแก่รัฐ ต้องพิจารณาความคุ้มค่า  
ต้นทุน และผลประโยชน์ เสถียรภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนความยั่งยืน  
ทางการคลังของรัฐด้วย (ร่างมาตรา ๗)

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

- กำหนดให้รัฐพึงเสริมสร้างวินัยให้ประชาชนเสียภาษีอากรให้ครบถ้วนตาม  
กฎหมาย (ร่างมาตรา ๘)

มาตรา ๘ รัฐพึงเสริมสร้างวินัยให้ประชาชนเสียภาษีอากรให้ครบถ้วนตามกฎหมาย





- กำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องรักษาวินัยในกิจการที่เกี่ยวกับเงินแผ่นดินตามพระราชบัญญัตินี้อย่างเคร่งครัด (ร่างมาตรา ๙)

**มาตรา ๙** คณะรัฐมนตรีต้องรักษาวินัยในกิจการที่เกี่ยวกับเงินแผ่นดินตามพระราชบัญญัตินี้อย่างเคร่งครัด

ในการพิจารณาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการคลัง การจัดทำงบประมาณ การจัดทำรายได้ การใช้จ่าย การบริหารการเงินการคลัง และการก่อหนี้ คณะรัฐมนตรีต้องพิจารณาประโยชน์ที่รัฐหรือประชาชนจะได้รับ ความคุ้มค่า และภาระการเงินการคลังที่เกิดขึ้นแก่รัฐ รวมถึงความเสี่ยงและความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่การเงินการคลังของรัฐอย่างรอบคอบ

คณะรัฐมนตรีต้องไม่บริหารราชการแผ่นดินโดยมุ่งสร้างความนิยมทางการเมืองที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศและประชาชนในระยะยาว

## ๘.๒ นโยบายการเงินการคลัง (หมวด ๒)

### (๑) คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ (ส่วนที่ ๑)

- กำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ (ร่างมาตรา ๑๐)

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

ให้ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง เป็นเลขานุการ และให้สำนักงานเศรษฐกิจการคลังปฏิบัติหน้าที่เป็นหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการ

- กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ (ร่างมาตรา ๑๑)

**มาตรา ๑๑** คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดวินัยการเงินการคลังเพิ่มเติมจากที่บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้หรือในกฎหมายอื่น เพื่อให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติ โดยไม่กระทบต่อความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ

(๒) จัดทำและทบทวนแผนการคลังระยะปานกลาง

(๓) เสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการงบประมาณ การจัดทำรายได้ การบริหารหนี้สาธารณะ การบริหารทรัพย์สิน และปัญหาอื่นที่เกี่ยวข้องกับการเงินการคลังของรัฐ



(๔) กำหนดสัดส่วนงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น สัดส่วนงบประมาณเพื่อการชำระหนี้ภาครัฐ สัดส่วนการก่องหน้ผูกพันงบประมาณ รายจ่ายข้ามปีงบประมาณ สัดส่วนการก่องหน้ผูกพันเกินกว่าหรือนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ใน กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย และสัดส่วนตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๐

(๕) กำหนดนโยบายและกำกับดูแลการบริหารจัดการความเสี่ยงทางการคลัง

(๖) กำหนดอัตราการชดเชยค่าใช้จ่ายหรือการสูญเสียรายได้ของหน่วยงานของรัฐ ในการดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๘

(๗) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ หรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

- กำหนดให้การประชุมและการลงมติของคณะกรรมการ ให้เป็นไปตามข้อบังคับ การประชุมที่คณะกรรมการกำหนด (ร่างมาตรา ๑๒)

**มาตรา ๑๒** การประชุมและการลงมติของคณะกรรมการ ให้เป็นไปตามข้อบังคับ การประชุมที่คณะกรรมการกำหนด

(๒) การดำเนินการทางการคลังและงบประมาณ (ส่วนที่ ๒)

- กำหนดให้มีแผนการคลังระยะปานกลาง เพื่อใช้เป็นแผนแม่บทหลักสำหรับการวางแผนการดำเนินการทางการเงินการคลังและงบประมาณของรัฐ รวมทั้งแผนการจัดทำ งบประมาณรายจ่ายประจำปี และแผนการบริหารหนี้สาธารณะด้วย (ร่างมาตรา ๑๓)

**มาตรา ๑๓** ให้มีแผนการคลังระยะปานกลาง เพื่อใช้เป็นแผนแม่บทหลักสำหรับการวางแผนการดำเนินการทางการเงินการคลังและงบประมาณของรัฐ รวมทั้งแผนการจัดทำ งบประมาณรายจ่ายประจำปี และแผนการบริหารหนี้สาธารณะด้วย

ให้คณะกรรมการมีหน้าที่จัดทำแผนการคลังระยะปานกลางตามวรรคหนึ่ง ให้แล้วเสร็จภายในสามเดือนนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณทุกปี

แผนการคลังระยะปานกลางตามวรรคหนึ่ง ให้มีระยะเวลาไม่น้อยกว่าสามปี และอย่างน้อยต้องประกอบด้วย

(๑) เป้าหมายและนโยบายการคลัง

(๒) สถานะและประมาณการเศรษฐกิจ

(๓) สถานะและประมาณการการคลัง ซึ่งรวมถึงประมาณการรายได้ ประมาณการ รายจ่าย ดุลการคลัง และการจัดการกับดุลการคลังนั้น

(๔) สถานะหนี้สาธารณะของรัฐบาล

(๕) ภาระผูกพันทางการเงินการคลังของรัฐบาล



- กำหนดให้เมื่อคณะกรรมการจัดทำแผนการคลังระยะปานกลางตามมาตรา ๑๓ แล้ว ให้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ (ร่างมาตรา ๑๔)

**มาตรา ๑๔** เมื่อคณะกรรมการจัดทำแผนการคลังระยะปานกลางตามมาตรา ๑๓ แล้ว ให้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ

- กำหนดให้การจัดทำกรอบเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้นำแผนการคลังระยะปานกลางมาประกอบการพิจารณาด้วย และให้คำนึงถึงภาวะเศรษฐกิจของประเทศ ความเป็นธรรมทางสังคม นโยบายงบประมาณ เสถียรภาพและความยั่งยืนทางการคลังของประเทศ ความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่าย การจัดเก็บรายได้แผ่นดิน สถานะของหนี้สาธารณะ และความสามารถในการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ (ร่างมาตรา ๑๕)

**มาตรา ๑๕** การจัดทำกรอบเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้นำแผนการคลังระยะปานกลางมาประกอบการพิจารณาด้วย และให้คำนึงถึงภาวะเศรษฐกิจของประเทศ ความเป็นธรรมทางสังคม นโยบายงบประมาณ เสถียรภาพและความยั่งยืนทางการคลังของประเทศ ความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่าย การจัดเก็บรายได้แผ่นดิน สถานะของหนี้สาธารณะ และความสามารถในการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ

- กำหนดให้หน่วยงานของรัฐนำแผนการคลังระยะปานกลางที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว มาใช้ประกอบการพิจารณาในการจัดเก็บหรือหารายได้ การจัดทำงบประมาณ และการก่อหนี้ของหน่วยงานของรัฐด้วย (ร่างมาตรา ๑๖)

**มาตรา ๑๖** ให้หน่วยงานของรัฐนำแผนการคลังระยะปานกลางที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว มาใช้ประกอบการพิจารณาในการจัดเก็บหรือหารายได้ การจัดทำงบประมาณ และการก่อหนี้ของหน่วยงานของรัฐด้วย

- กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้แก่หน่วยงานของรัฐ (ร่างมาตรา ๑๗)

**มาตรา ๑๗** การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้แก่หน่วยงานของรัฐต้องคำนึงถึง

- (๑) ความจำเป็นและภารกิจของหน่วยงานของรัฐที่ขอรับจัดสรรงบประมาณ
- (๒) ฐานะเงินนอกงบประมาณของหน่วยงานของรัฐที่สามารถใช้จ่ายได้ รวมตลอดถึงรายได้หรือเงินอื่นใดที่หน่วยงานของรัฐนั้นมีอยู่หรือสามารถนำมาใช้จ่ายได้
- (๓) ความสามารถในการใช้จ่ายและการก่อหนี้ผูกพันของหน่วยงานของรัฐภายในปีงบประมาณนั้น

(๔) การปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของรัฐสภา ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอัยการ

(๕) กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องเป็นไปเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการทำหน้าที่ดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของ



ประชาชนในท้องถิ่น โดยคำนึงถึงความสามารถในการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนความเหมาะสมและความแตกต่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ

- กำหนดให้การตรากฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จก่อนวันเริ่มปีงบประมาณนั้น เว้นแต่จะมีเหตุจำเป็นหรือเหตุฉุกเฉินที่มีอาจหลีกเลี่ยงได้ (ร่างมาตรา ๑๘)

**มาตรา ๑๘** การตรากฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จก่อนวันเริ่มปีงบประมาณนั้น เว้นแต่จะมีเหตุจำเป็นหรือเหตุฉุกเฉินที่มีอาจหลีกเลี่ยงได้

- กำหนดให้การเสนอกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ (ร่างมาตรา ๑๙)

**มาตรา ๑๙** การเสนอกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ โดยต้องแสดงแหล่งที่มาและประมาณการรายได้ ผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการจ่ายเงิน และความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ และแผนพัฒนาต่าง ๆ ด้วย

- กำหนดหลักเกณฑ์การตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี (ร่างมาตรา ๒๐)

**มาตรา ๒๐** การตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(๑) งบประมาณรายจ่ายลงทุน ต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละสิบของงบประมาณรายจ่ายประจำปี และต้องไม่น้อยกว่าวงเงินส่วนที่ขาดดุลของงบประมาณประจำปีนั้น

(๒) งบประมาณรายจ่ายเกี่ยวกับบุคลากรของรัฐและสวัสดิการของบุคลากรของรัฐ ต้องตั้งไว้เพียงพอเพียง

(๓) งบประมาณรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ภาครัฐซึ่งเป็นหนี้สาธารณะที่กระทรวงการคลังกู้หรือค้ำประกัน ต้องตั้งเพื่อการชำระคืนต้นเงินกู้ ดอกเบี้ย และค่าใช้จ่ายในการกู้เงินอย่างพอเพียง

(๔) ภาระทางการเงินที่มีกฎหมายบัญญัติให้รัฐบาลต้องส่งเงินเข้าสมทบหรือชดเชยเพื่อการใด ๆ ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายให้ตามเวลาที่กฎหมายกำหนด

(๕) ภาระทางการเงินเพื่อชดเชยต้นทุนทางการเงินและการบริหารจัดการ รวมทั้งความเสียหายจากการดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการตามมาตรา ๒๘ ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายให้ในโอกาสแรกที่กระทำได้

(๖) งบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ให้ตั้งได้เฉพาะเพื่อวัตถุประสงค์ในการป้องกันหรือแก้ไขสถานการณ์อันกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน ความมั่นคงของรัฐ การเยียวยาหรือบรรเทาความเสียหายจากภัยพิบัติสาธารณะ ร้ายแรง และภารกิจที่เป็นความจำเป็นเร่งด่วนของรัฐ



ในกรณีที่การตั้งงบประมาณรายจ่ายไม่สามารถดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในวรรคหนึ่งได้ ให้แสดงผลความจำเป็นและมาตรการในการแก้ไขต่อรัฐสภาพร้อมกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีด้วย

- กำหนดให้การจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ให้กระทำได้เมื่อมีเหตุผลและความจำเป็นที่ต้องใช้จ่ายเงินระหว่างปีงบประมาณ โดยไม่สามารถรอกงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไปได้ และให้ระบุที่มาของเงินที่จะใช้จ่ายตามงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมด้วย (ร่างมาตรา ๒๑)

**มาตรา ๒๑** การจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ให้กระทำได้เมื่อมีเหตุผลและความจำเป็นที่ต้องใช้จ่ายเงินระหว่างปีงบประมาณ โดยไม่สามารถรอกงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไปได้ และให้ระบุที่มาของเงินที่จะใช้จ่ายตามงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมด้วย

- กำหนดให้งบประมาณรายจ่ายงบกลาง ให้ตั้งได้เฉพาะในกรณีที่มีเหตุผลและความจำเป็นที่ไม่อาจจัดสรรหรือไม่สมควรจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้แก่หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบได้โดยตรง (ร่างมาตรา ๒๒)

**มาตรา ๒๒** งบประมาณรายจ่ายงบกลาง ให้ตั้งได้เฉพาะในกรณีที่มีเหตุผลและความจำเป็นที่ไม่อาจจัดสรรหรือไม่สมควรจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้แก่หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบได้โดยตรง

- กำหนดให้มีการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายแก่หน่วยงานของรัฐสภา หน่วยงานของศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอัยการ ให้เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระ โดยต้องคำนึงถึงการดำเนินงาน รายได้ เงินนอกงบประมาณ และเงินอื่นใดที่หน่วยงานนั้นมีอยู่ด้วย (ร่างมาตรา ๒๓)

**มาตรา ๒๓** ให้มีการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายแก่หน่วยงานของรัฐสภา หน่วยงานของศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอัยการ ให้เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระ โดยต้องคำนึงถึงการดำเนินงาน รายได้ เงินนอกงบประมาณ และเงินอื่นใดที่หน่วยงานนั้นมีอยู่ด้วย

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐตามวรรคหนึ่ง เห็นว่างบประมาณที่ได้รับจัดสรรอาจไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ และยื่นคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการการ ให้แสดงผลและความจำเป็นที่จะต้องได้รับการจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติม และให้สำนักงบประมาณเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการการด้วย

ให้หน่วยงานตามวรรคหนึ่ง จัดให้มีระบบการจัดทำและการใช้จ่ายเงินงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผล การกำกับดูแลการใช้จ่ายเงิน และระบบการควบคุมภายในด้านการเงินการคลัง โดยรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัด รวมทั้งต้องมีการเปิดเผย



ข้อมูลเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินและรายได้ที่ได้รับให้สาธารณชนทราบ รวมทั้งเผยแพร่ผ่าน  
ทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ด้วย

- กำหนดให้การโอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างหน่วยงานของรัฐจะกระทำไม่ได้  
เว้นแต่จะมีกฎหมายอนุญาตให้กระทำได้ (ร่างมาตรา ๒๔)

**มาตรา ๒๔** การโอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างหน่วยงานของรัฐจะกระทำไม่ได้  
เว้นแต่จะมีกฎหมายอนุญาตให้กระทำได้

- กำหนดหลักเกณฑ์ในการเสนอกฎหมายที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐ  
ไม่ต้องนำเงินรายได้หรือเงินอื่นใดส่งคลัง ให้กระทำได้เฉพาะในกรณีมีความจำเป็นและเกิดประโยชน์  
ในการที่หน่วยงานของรัฐนั้นจะมีเงินเก็บไว้เพื่อการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของตน โดยจะต้อง  
ได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังก่อนเสนอกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรี (ร่างมาตรา ๒๕)

**มาตรา ๒๕** การเสนอกฎหมายที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐไม่ต้องนำเงินรายได้หรือ  
เงินอื่นใดส่งคลัง ให้กระทำได้เฉพาะในกรณีมีความจำเป็นและเกิดประโยชน์ในการที่หน่วยงาน  
ของรัฐนั้นจะมีเงินเก็บไว้เพื่อการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของตน โดยจะต้องได้รับความเห็นชอบ  
จากกระทรวงการคลังก่อนเสนอกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรี

- กำหนดหลักเกณฑ์ในการเสนอกฎหมายที่มีบทบัญญัติให้จัดเก็บภาษีอากรหรือ  
ค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นจากที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ให้กระทำได้เฉพาะในกรณีการจัดเก็บภาษีอากร  
หรือค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นเพื่อเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น (ร่างมาตรา ๒๖)

**มาตรา ๒๖** การเสนอกฎหมายที่มีบทบัญญัติให้จัดเก็บภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียม  
เพิ่มขึ้นจากที่กำหนดไว้ในกฎหมาย เพื่อให้หน่วยงานของรัฐนำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของ  
หน่วยงานของรัฐนั้น หรือเพื่อการหนึ่งการใดเป็นการเฉพาะ จะกระทำมิได้ เว้นแต่กรณีการจัดเก็บ  
ภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นเพื่อเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการ  
ที่ก่อให้เกิดภาระต้องงบประมาณหรือภาระทางการคลังในอนาคต (ร่างมาตรา ๒๗)

**มาตรา ๒๗** การดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการที่ก่อให้เกิดภาระ  
ต้องงบประมาณหรือภาระทางการคลังในอนาคตตามที่คณะกรรมการกำหนด ให้หน่วยงานของรัฐ  
ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบการดำเนินการนั้นจัดทำแผนบริหารจัดการกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการ  
ประมาณการรายจ่าย แหล่งเงินที่ใช้ตลอดระยะเวลาดำเนินการ และประโยชน์ที่จะได้รับ โดยต้อง  
เสนอพร้อมกับการขออนุมัติกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการต่อคณะรัฐมนตรี และในกรณีที่  
การดำเนินการก่อให้เกิดการสูญเสียรายได้ของรัฐหรือของหน่วยงานของรัฐ ให้จัดทำประมาณการ  
การสูญเสียรายได้และประโยชน์ที่จะได้รับ เสนอในการขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรีด้วย



ในการพิจารณาอนุมัติกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการตามวรรคหนึ่ง ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาความจำเป็นเร่งด่วน ประโยชน์ที่ได้รับ และภาระทางการคลัง หรือการสูญเสียรายได้ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตด้วย

ให้หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการ จัดทำรายงานเปรียบเทียบประโยชน์ที่ได้รับกับการสูญเสียรายได้ที่เกิดขึ้นจริงกับประมาณการที่ได้จัดทำตามวรรคหนึ่ง เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบเป็นประจําทุกสิ้นปีงบประมาณ จนกว่าการดำเนินการดังกล่าวจะแล้วเสร็จ

- กำหนดการมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการ โดยรัฐบาลรับภาระจะชดเชยค่าใช้จ่ายหรือการสูญเสียรายได้ในการดำเนินการนั้น และให้มีการจัดทำบัญชีสำหรับการดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการที่ได้รับมอบหมายแยกต่างหากจากบัญชีการดำเนินงานทั่วไปของหน่วยงานของรัฐ พร้อมทั้งการเสนอรายงานผลการดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมาย (ร่างมาตรา ๒๘ และร่างมาตรา ๒๙)

**มาตรา ๒๘** การมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการ โดยรัฐบาลรับภาระจะชดเชยค่าใช้จ่ายหรือการสูญเสียรายได้ในการดำเนินการนั้น ให้กระทำได้เฉพาะกรณีที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายและอยู่ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ของหน่วยงานของรัฐนั้น เพื่อฟื้นฟูหรือกระตุ้นเศรษฐกิจ หรือเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการประกอบอาชีพหรือยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน หรือเพื่อช่วยเหลือฟื้นฟูผู้ได้รับผลกระทบจากสาธารณภัยหรือการก่อวินาศกรรม

ในการมอบหมายตามวรรคหนึ่ง คณะรัฐมนตรีต้องพิจารณาภาระทางการคลังของรัฐที่อาจเกิดขึ้นทั้งในปัจจุบันและในอนาคต ผลกระทบต่อการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐซึ่งได้รับมอบหมายนั้น และแนวทางการบริหารจัดการภาระทางการคลังของรัฐและผลกระทบจากการดำเนินการดังกล่าว

ภาระที่รัฐต้องรับชดเชยค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ต้องมียอดคงค้างทั้งหมดรวมกันไม่เกินอัตราที่คณะกรรมการกำหนด

ให้หน่วยงานของรัฐซึ่งได้รับมอบหมายตามมาตรา ๒๘ นี้ ไม่ว่าการมอบหมายนั้นจะเกิดขึ้นก่อนพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับหรือไม่ จัดทำประมาณการต้นทุนทางการเงินและการบริหารจัดการที่รัฐจะต้องรับภาระทั้งหมดสำหรับกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการนั้น ๆ และแจ้งให้คณะกรรมการและกระทรวงการคลังทราบ

**มาตรา ๒๙** ให้หน่วยงานของรัฐซึ่งได้รับมอบหมายตามมาตรา ๒๘ จัดทำบัญชีสำหรับการดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการที่ได้รับมอบหมายแยกต่างหากจากบัญชีการดำเนินงานทั่วไป พร้อมทั้งเสนอรายงานผลการดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมายและผลสัมฤทธิ์ต่อรัฐมนตรี เพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี และเปิดเผยให้สาธารณชนทราบ รวมทั้งเผยแพร่ผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ด้วย



- กำหนดกระทรวงการคลังและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของบริหารจัดการความเสี่ยงทางการคลังให้เป็นไปตามนโยบายการบริหารจัดการความเสี่ยงทางการคลังที่คณะกรรมการกำหนด (ร่างมาตรา ๓๐)

มาตรา ๓๐ ให้กระทรวงการคลังและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของบริหารจัดการความเสี่ยงทางการคลังให้เป็นไปตามนโยบายการบริหารจัดการความเสี่ยงทางการคลังที่คณะกรรมการกำหนด

#### ๘.๓ วินัยการเงินการคลัง (หมวด ๓)

##### (๑) รายได้ (ส่วนที่ ๑)

- กำหนดความหมายของรายได้ และรายได้แผ่นดิน (ร่างมาตรา ๓๑)

มาตรา ๓๑ รายได้ ได้แก่ รายได้แผ่นดิน และให้หมายความรวมถึงเงินที่หน่วยงานของรัฐจัดเก็บหรือได้รับไว้เป็นกรณีพิเศษ แต่มีกฎหมายบัญญัติให้นำไปใช้จ่ายเพื่อดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐได้

รายได้แผ่นดิน ได้แก่ เงินทั้งปวงที่หน่วยงานของรัฐจัดเก็บหรือได้รับไว้เป็นกรณีพิเศษ และต้องนำส่งคลังตามมาตรา ๓๔

- กำหนดให้การจัดเก็บรายได้แผ่นดินที่เป็นภาษีอากร การจัดเก็บ ลด และยกเว้นรายได้แผ่นดินที่เป็นค่าธรรมเนียมอันมิใช่ค่าตอบแทนการให้บริการ จะกระทำได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย และการยกเว้นหรือการลดภาษีอากรจะกระทำได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ให้อำนาจจัดเก็บภาษีอากรนั้นเท่านั้น (ร่างมาตรา ๓๒ และร่างมาตรา ๓๓)

มาตรา ๓๒ การจัดเก็บรายได้แผ่นดินที่เป็นภาษีอากรจะกระทำได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย และการยกเว้นหรือการลดภาษีอากรใด จะกระทำได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ให้อำนาจจัดเก็บภาษีอากรนั้น ทั้งนี้ ให้พิจารณาถึงความเป็นธรรมความเสมอภาคและการไม่เลือกปฏิบัติ รวมทั้งการพัฒนาและสนับสนุนเสถียรภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมด้วย

ในการเสนอยกเว้นหรือลดภาษีอากรตามวรรคหนึ่งต่อผู้มีอำนาจอนุมัติ ให้หน่วยงานของรัฐผู้เสนอจัดทำประมาณการการสูญเสียรายได้และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการยกเว้นหรือลดภาษีอากรด้วย

มาตรา ๓๓ การจัดเก็บ ลด และยกเว้นรายได้แผ่นดินที่เป็นค่าธรรมเนียมอันมิใช่ค่าตอบแทนการให้บริการ จะกระทำได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย

- กำหนดให้บรรดาเงินที่หน่วยงานของรัฐจัดเก็บหรือได้รับไว้เป็นกรณีพิเศษ ไม่ว่าจะได้รับตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับ หรือได้รับชำระตามอำนาจหน้าที่หรือสัญญา หรือได้รับการให้ใช้ทรัพย์สินหรือเก็บดอกผลจากทรัพย์สินของราชการให้นำส่งคลังตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่นหรือกรณีมีเหตุตามที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดยกเว้นให้ไม่ต้องนำส่งคลัง (ร่างมาตรา ๓๔)





**มาตรา ๓๔** บรรดาเงินที่หน่วยงานของรัฐจัดเก็บหรือได้รับไว้เป็นกรรมสิทธิ์ ไม่ว่าจะ  
ได้รับตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับ หรือได้รับชำระตามอำนาจหน้าที่หรือสัญญา หรือได้รับ  
จากการให้ใช้ทรัพย์สินหรือเก็บดอกผลจากทรัพย์สินของราชการให้นำส่งคลังตามระเบียบที่รัฐมนตรี  
กำหนด เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐตามวรรคหนึ่งได้รับเงินที่มีผู้มอบให้ โดยมีวัตถุประสงค์  
เพื่อให้ใช้จ่ายในกิจการของหน่วยงานของรัฐนั้นก็ดี หรือได้รับเงินที่เกิดจากทรัพย์สินซึ่งมีผู้มอบให้  
เพื่อหาดอกผลใช้จ่ายในกิจการของหน่วยงานของรัฐนั้นก็ดี ให้หน่วยงานของรัฐนั้นจ่ายเงิน  
หรือก่อนนี้ผูกพันภายในวงเงินที่ได้รับนั้นได้ และไม่ต้องนำส่งคลัง

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐตามวรรคหนึ่งได้รับเงินตามโครงการช่วยเหลือ  
หรือร่วมมือกับรัฐบาลต่างประเทศ องค์การสหประชาชาติ ทบวงการชำนัญพิเศษแห่งสหประชาชาติ  
องค์การระหว่างประเทศอื่นใด หรือบุคคลใดไม่ว่าจะเป็นเงินให้กู้หรือให้เปล่า รวมทั้งเงินที่ได้รับ  
สืบเนื่องจากโครงการช่วยเหลือหรือร่วมมือเช่นว่านั้น รัฐมนตรีจะกำหนดเป็นอย่างอื่น  
โดยไม่ต้องนำส่งคลังก็ได้

เมื่อมีเหตุผลอันสมควร รัฐมนตรีจะอนุญาตให้หน่วยงานของรัฐตามวรรคหนึ่งที่ได้รับ  
เงินในกรณีต่อไปนี้ นำเงินนั้นไปใช้จ่ายโดยไม่ต้องนำส่งคลังก็ได้

(๑) เงินที่ได้รับในลักษณะค่าชดใช้ความเสียหายหรือสิ้นเปลืองแห่งทรัพย์สิน  
และจำเป็นต้องจ่ายเพื่อบูรณะทรัพย์สินหรือจัดให้ได้ทรัพย์สินคืนมา

(๒) เงินรายรับของหน่วยงานของรัฐ ที่เป็นสถานพยาบาล สถานศึกษา  
หรือสถานอื่นใดที่อำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณประโยชน์ หรือประชาสงเคราะห์

(๓) เงินที่ได้รับในลักษณะผลพลอยได้จากการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่

(๔) เงินที่ได้รับจากการจำหน่ายหุ้นในนิติบุคคลเพื่อนำไปซื้อหุ้นในนิติบุคคลอื่น

การจ่ายเงินตาม (๒) และ (๓) ต้องเป็นไปตามระเบียบที่ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรี  
และผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ ส่วนการจำหน่ายหุ้นและการซื้อหุ้นตาม (๔) ต้องเป็นไปตาม  
ระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

- กำหนดให้การกั้นเงินรายได้เพื่อให้หน่วยงานของรัฐนำไปใช้จ่าย  
ตามวัตถุประสงค์ หรือเพื่อการหนึ่งการใดเป็นการเฉพาะ จะกระทำได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจ  
ตามกฎหมายเท่านั้น (ร่างมาตรา ๓๕)

**มาตรา ๓๕** การกั้นเงินรายได้เพื่อให้หน่วยงานของรัฐนำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์  
ของหน่วยงานนั้น หรือเพื่อการหนึ่งการใดเป็นการเฉพาะจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะอาศัยอำนาจตาม  
กฎหมาย



- กำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินกำไรสุทธิของรัฐวิสาหกิจเพื่อนำส่งคลัง (ร่างมาตรา ๓๖)

มาตรา ๓๖ ภายใต้บังคับบทบัญญัติวรรคสองและวรรคสาม การจัดสรรเงินกำไรสุทธิของรัฐวิสาหกิจเพื่อนำส่งคลัง ให้เป็นไปตามวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น

ให้รัฐวิสาหกิจที่ไม่อยู่ในบังคับต้องเสียภาษีเงินได้นิติบุคคลจัดสรรกำไรสุทธิประจำปี เพื่อนำส่งคลังในอัตราไม่น้อยกว่าอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคล

ในกรณีที่เห็นสมควร กระทรวงการคลังจะกำหนดให้รัฐวิสาหกิจจัดสรรกำไรสุทธิหรือกำไรสะสมเพื่อนำส่งคลังเพิ่มเติมจากวรรคสองในจำนวนที่กระทรวงการคลังเห็นสมควรก็ได้

(๒) รายจ่าย (ส่วนที่ ๒)

- กำหนดให้หน่วยงานของรัฐจะก่องหนี่ผูกพันหรือจ่ายเงินได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมาย (ร่างมาตรา ๓๗)

มาตรา ๓๗ หน่วยงานของรัฐจะก่องหนี่ผูกพันหรือจ่ายเงินได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมาย

การก่องหนี่ผูกพันและการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่หรือการดำเนินงาน ต้องเป็นไปอย่างโปร่งใส คุ่มค่าและประหยัด โดยพิจารณาเป้าหมาย ประโยชน์ที่ได้รับ ผลสัมฤทธิ์ และประสิทธิภาพของหน่วยงานของรัฐ และต้องเป็นไปตามรายการและวงเงินงบประมาณรายจ่ายของหน่วยงานของรัฐนั้นด้วย

- กำหนดให้ผู้มีอำนาจอนุมัติการจ่ายเงินมีหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายหรือกฎ หรือตามที่ได้รับอนุญาตให้จ่าย (ร่างมาตรา ๓๘)

มาตรา ๓๘ ให้ผู้มีอำนาจอนุมัติการจ่ายเงินมีหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายหรือกฎ หรือตามที่ได้รับอนุญาตให้จ่าย

- กำหนดให้การเบิกเงินจากคลัง การรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน และการนำเงินส่งคลัง ให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี (ร่างมาตรา ๓๙)

มาตรา ๓๙ การเบิกเงินจากคลัง การรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน และการนำเงินส่งคลัง ให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

- กำหนดให้เงินที่ขอเบิกจากคลัง ถ้าไม่ได้จ่ายหรือจ่ายไม่หมด ให้หน่วยงานของรัฐผู้เบิกนำส่งคืนคลังโดยไม่ชักช้า (ร่างมาตรา ๔๐)

มาตรา ๔๐ เงินที่ขอเบิกจากคลัง ถ้าไม่ได้จ่ายหรือจ่ายไม่หมด ให้หน่วยงานของรัฐผู้เบิกนำส่งคืนคลังโดยไม่ชักช้า



- กำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งจ่ายเงินจากคลังเป็นเงินตราของราชการ เพื่อให้ส่วนราชการใช้ตราของจ่ายเป็นค่าใช้จ่ายปลีกย่อย หรือเป็นค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติราชการ ในต่างประเทศหรือตามข้อผูกพันในการกู้เงินจากต่างประเทศ หรือเป็นกรณีจำเป็นเร่งด่วน ที่ไม่สามารถรอการเบิกเงินจากงบประมาณได้ (ร่างมาตรา ๔๑)

**มาตรา ๔๑** ให้รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งจ่ายเงินจากคลังเป็นเงินตราของราชการ เพื่อให้ส่วนราชการใช้ตราของจ่ายเป็นค่าใช้จ่ายปลีกย่อย หรือเป็นค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติราชการ ในต่างประเทศหรือตามข้อผูกพันในการกู้เงินจากต่างประเทศ หรือเป็นกรณีจำเป็นเร่งด่วน ที่ไม่สามารถรอการเบิกเงินจากงบประมาณได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยความเห็นชอบ ของคณะรัฐมนตรี

เมื่อส่วนราชการได้จ่ายเงินตราของราชการแล้ว ให้เบิกเงินชดใช้เงินตราของราชการ ที่ได้จ่ายไปนั้นในโอกาสแรกที่กระทำได้

- กำหนดให้หน่วยงานของรัฐซึ่งมิใช่ส่วนราชการต้องจัดให้มีการวางหลักเกณฑ์ และวิธีการเกี่ยวกับการเบิกเงิน การรับเงิน การจ่ายเงิน และการเก็บรักษาเงิน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมาย ว่าด้วยการนั้นบัญญัติไว้ โดยต้องเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล มีความโปร่งใสและตรวจสอบได้ (ร่างมาตรา ๔๒)

**มาตรา ๔๒** หน่วยงานของรัฐซึ่งมิใช่ส่วนราชการต้องจัดให้มีการวางหลักเกณฑ์ และวิธีการเกี่ยวกับการเบิกเงิน การรับเงิน การจ่ายเงิน และการเก็บรักษาเงิน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมาย ว่าด้วยการนั้นบัญญัติไว้ โดยต้องเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล มีความโปร่งใสและตรวจสอบได้

- กำหนดให้การก่องหนี่ที่ผูกพันการใช้จ่ายเงินงบประมาณหรือเงินอื่นของหน่วยงาน ของรัฐ ต้องพิจารณาภาระทางการเงินที่เกิดขึ้นและข้อผูกพันในการชำระเงินตามสัญญา และประโยชน์ที่รัฐจะได้รับด้วย (ร่างมาตรา ๔๓)

**มาตรา ๔๓** การก่องหนี่ที่ผูกพันการใช้จ่ายเงินงบประมาณหรือเงินอื่นของหน่วยงาน ของรัฐ ต้องพิจารณาภาระทางการเงินที่เกิดขึ้นและข้อผูกพันในการชำระเงินตามสัญญา และประโยชน์ที่รัฐจะได้รับด้วย

(๓) การจัดให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินและการบริหารทรัพย์สินของรัฐ (ส่วนที่ ๓)

- กำหนดให้การบริหารจัดการทรัพย์สินที่อยู่ในความครอบครองหรือการกำกับดูแล ของหน่วยงานของรัฐ ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายและกฎที่เกี่ยวข้อง (ร่างมาตรา ๔๔)

**มาตรา ๔๔** การบริหารจัดการทรัพย์สินที่อยู่ในความครอบครองหรือการกำกับดูแล ของหน่วยงานของรัฐ ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายและกฎที่เกี่ยวข้อง โดยต้องพิจารณา



ประโยชน์ของรัฐและประชาชน ความคุ้มค่า และความประหยัด ซึ่งต้องกระทำด้วยความรอบคอบ ระมัดระวัง และมีการบริหารความเสี่ยงอย่างเหมาะสม และต้องไม่ก่อให้เกิดความเสียหาย แก่ทรัพย์สินนั้น

- กำหนดให้ทรัพย์สินของแผ่นดินและทรัพย์สินที่ตกเป็นของแผ่นดิน ไม่ว่าด้วยเหตุใด ๆ ให้กระทรวงการคลังมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการดูแลรักษาและบริหารทรัพย์สินนั้น เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น (ร่างมาตรา ๔๕)

**มาตรา ๔๕** ทรัพย์สินของแผ่นดินและทรัพย์สินที่ตกเป็นของแผ่นดิน ไม่ว่าด้วยเหตุใด ๆ ให้กระทรวงการคลังมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการดูแลรักษาและบริหารทรัพย์สินนั้น เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

ให้กระทรวงการคลังมีหน้าที่จัดทำบัญชีทรัพย์สินของแผ่นดินตามประเภท และลักษณะแห่งทรัพย์สินนั้น

ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานอื่นของรัฐมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการดูแลรักษาและบริหารทรัพย์สินของแผ่นดินตามวรรคหนึ่ง ให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวมีหน้าที่จัดทำบัญชีทรัพย์สินของแผ่นดินและรายงานให้กระทรวงการคลังทราบด้วย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนด

ในกรณีที่ทรัพย์สินใดตกเป็นของแผ่นดิน ให้กระทรวงการคลังนำขึ้นบัญชีทรัพย์สินของแผ่นดิน ตามประเภทและลักษณะแห่งทรัพย์สินนั้นต่อไปด้วย

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง กระทรวงการคลังอาจมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐอื่นดำเนินการแทนก็ได้

- กำหนดหลักเกณฑ์ในการบริหารเงินคงคลัง และการบริหารจัดการเงินของหน่วยงานของรัฐหรือที่อยู่ในความครอบครองดูแลรักษาของหน่วยงานของรัฐ ให้ต้องกระทำด้วยความระมัดระวังและรอบคอบ โดยมีการบริหารความเสี่ยงที่เหมาะสม (ร่างมาตรา ๔๖ และร่างมาตรา ๔๗)

**มาตรา ๔๖** การบริหารเงินคงคลังให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง โดยต้องรักษาไว้ในระดับที่จำเป็น เพื่อให้มีสภาพคล่องเพียงพอสำหรับการเบิกจ่ายเพื่อการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ โดยคำนึงถึงค่าใช้จ่ายและต้นทุนในการบริหารสภาพคล่องด้วย

**มาตรา ๔๗** นอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๕ แล้ว การบริหารจัดการเงินของหน่วยงานของรัฐหรือที่อยู่ในความครอบครองดูแลรักษาของหน่วยงานของรัฐ ต้องกระทำด้วยความระมัดระวังและรอบคอบ โดยมีการบริหารความเสี่ยงที่เหมาะสมด้วย



- กำหนดให้การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุของหน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ หรือตาม กฎระเบียบของหน่วยงานของรัฐโดยเคร่งครัด (ร่างมาตรา ๔๘)

**มาตรา ๔๘** การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุของหน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ หรือตาม กฎระเบียบของหน่วยงานของรัฐโดยเคร่งครัด โดยต้องดำเนินการด้วยความสุจริต คุ่มค่า โปร่งใส มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และตรวจสอบได้

**(๔) การก่อหนี้และการบริหารหนี้ (ส่วนที่ ๔)**

- กำหนดให้การก่อหนี้และการบริหารหนี้สาธารณะและหนี้ของหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามกฎหมายและอยู่ภายใต้ขอบวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐผู้กู้ โดยต้องกระทำด้วยความรอบคอบ และคำนึงถึงความคุ้มค่า ความสามารถในการชำระหนี้ การกระจายภาระการชำระหนี้ เสถียรภาพและความยั่งยืนทางการเงินการคลัง ตลอดจน ความน่าเชื่อถือของประเทศและของหน่วยงานของรัฐผู้กู้ด้วย (ร่างมาตรา ๔๙)

**มาตรา ๔๙** การก่อหนี้และการบริหารหนี้สาธารณะและหนี้ของหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามกฎหมายและอยู่ภายใต้ขอบวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐผู้กู้ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของประเทศและของหน่วยงานของรัฐ โดยต้องกระทำด้วยความรอบคอบ และคำนึงถึงความคุ้มค่า ความสามารถในการชำระหนี้ การกระจายภาระการชำระหนี้ เสถียรภาพ และความยั่งยืนทางการเงินการคลัง ตลอดจนความน่าเชื่อถือของประเทศและของ หน่วยงานของรัฐผู้กู้

- กำหนดให้คณะกรรมการประกาศกำหนดสัดส่วน ได้แก่ สัดส่วนหนี้สาธารณะ ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ สัดส่วนภาระหนี้ของรัฐบาลต่อประมาณการรายได้ประจำปี บงประมาณ สัดส่วนหนี้สาธารณะที่เป็นเงินตราต่างประเทศต่อหนี้สาธารณะทั้งหมด สัดส่วน หนี้สาธารณะที่เป็นเงินตราต่างประเทศต่อรายได้จากการส่งออกสินค้าและบริการ และสัดส่วนอื่น ๆ ที่คณะกรรมการเห็นสมควร เพื่อใช้เป็นกรอบในการบริหารหนี้สาธารณะ (ร่างมาตรา ๕๐)

**มาตรา ๕๐** ให้คณะกรรมการประกาศกำหนดสัดส่วนดังต่อไปนี้เพื่อใช้เป็นกรอบ ในการบริหารหนี้สาธารณะ

- (๑) สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ
- (๒) สัดส่วนภาระหนี้ของรัฐบาลต่อประมาณการรายได้ประจำปีงบประมาณ
- (๓) สัดส่วนหนี้สาธารณะที่เป็นเงินตราต่างประเทศต่อหนี้สาธารณะทั้งหมด
- (๔) สัดส่วนหนี้สาธารณะที่เป็นเงินตราต่างประเทศต่อรายได้จากการส่งออกสินค้า

และบริการ

- (๕) สัดส่วนอื่น ๆ ที่คณะกรรมการเห็นสมควร



ภาระหนี้ของรัฐบาลตาม (๒) ประกอบด้วย ต้นเงินกู้ ดอกเบี้ยและค่าใช้จ่าย  
ในการกู้เงินของรัฐบาล และหนี้เงินกู้ของหน่วยงานของรัฐซึ่งรัฐบาลรับภาระที่ต้องชำระ  
ในแต่ละปีงบประมาณ

เมื่อมีการกำหนดสัดส่วนตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้คณะกรรมการรายงานสัดส่วน  
ดังกล่าวให้คณะรัฐมนตรีทราบ และเปิดเผยต่อสาธารณชน รวมทั้งเผยแพร่ผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ด้วย  
ให้มีการทบทวนสัดส่วนที่กำหนดไว้ตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยทุกสามปีและรายงาน  
ให้คณะรัฐมนตรีทราบด้วย

- กำหนดให้กระทรวงการคลังรายงานสัดส่วนหนี้ตามมาตรา ๕๐ ที่เกิดขึ้นจริง  
ต่อคณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการทุกหกเดือน (ร่างมาตรา ๕๑)

**มาตรา ๕๑** ให้กระทรวงการคลังรายงานสัดส่วนหนี้ตามมาตรา ๕๐ ที่เกิดขึ้นจริง  
ต่อคณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการทุกหกเดือน

ในกรณีที่การบริหารหนี้สาธารณะไม่สามารถดำเนินการได้ตามสัดส่วนที่กำหนดตาม  
มาตรา ๕๐ ให้รัฐมนตรีรายงานเหตุผล วิธีการ และระยะเวลาในการทำให้สัดส่วนดังกล่าวอยู่ภายใน  
สัดส่วนที่กำหนดเสนอต่อคณะรัฐมนตรี

รายงานตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ให้เปิดเผยให้สาธารณชนทราบ รวมทั้งเผยแพร่  
ผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ด้วย

- กำหนดให้การกู้เงินของรัฐบาล และการค้าประกันการชำระหนี้ของหน่วยงาน  
ของรัฐโดยรัฐบาล ให้ปฏิบัติตามที่บัญญัติในกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะโดยเคร่งครัด  
(ร่างมาตรา ๕๒)

**มาตรา ๕๒** การกู้เงินของรัฐบาล และการค้าประกันการชำระหนี้ของหน่วยงานของรัฐ  
โดยรัฐบาล ให้ปฏิบัติตามที่บัญญัติในกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะโดยเคร่งครัด

การก่อหนี้ของหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นไปตามมาตรา ๔๙ รัฐบาลจะค้าประกัน  
การชำระหนี้ไม่ได้

- กำหนดให้การกู้เงินของรัฐบาลนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วย  
การบริหารหนี้สาธารณะ ให้กระทรวงการคลังกระทำได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ตราขึ้น  
เป็นการเฉพาะ และเฉพาะกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการโดยเร่งด่วนและอย่างต่อเนื่อง  
เพื่อแก้ไขปัญหาของประเทศ โดยไม่อาจตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ทัน (ร่างมาตรา ๕๓)

**มาตรา ๕๓** การกู้เงินของรัฐบาลนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วย  
การบริหารหนี้สาธารณะ ให้กระทรวงการคลังกระทำได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ตราขึ้นเป็น  
การเฉพาะ และเฉพาะกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการโดยเร่งด่วนและอย่างต่อเนื่อง  
เพื่อแก้ไขปัญหาของประเทศ โดยไม่อาจตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ทัน



กฎหมายที่ตราขึ้นตามวรรคหนึ่ง ต้องระบุวัตถุประสงค์ของการกู้เงิน ระยะเวลาในการกู้เงิน แผนงานหรือโครงการที่ใช้จ่ายเงินกู้ วงเงินที่อนุญาตให้ใช้จ่ายเงินกู้ และหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบการดำเนินแผนงานหรือโครงการที่ใช้จ่ายเงินกุนั้น

เงินที่ได้รับจากการกู้เงินตามวรรคหนึ่ง ให้กระทรวงการคลังเก็บรักษาไว้เพื่อให้หน่วยงานของรัฐเบิกไปใช้จ่ายตามแผนงานหรือโครงการตามที่กฎหมายกำหนดได้โดยไม่ต้องนำส่งคลัง เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

- กำหนดให้การเบิกจ่ายเงินกู้ตามกฎหมายกู้เงินที่ตราขึ้นเป็นการเฉพาะตามมาตรา ๕๓ ให้หน่วยงานของรัฐที่ใช้จ่ายเงินกู้ดำเนินการเบิกจ่ายเงินกู้ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการกู้เงินและระเบียบการเบิกจ่ายเงินกู้อย่างเคร่งครัด และใช้จ่ายเงินกู้ให้เป็นไปอย่างโปร่งใส คุ่มค่า และประหยัด (ร่างมาตรา ๕๔)

มาตรา ๕๔ การเบิกจ่ายเงินกู้ตามกฎหมายกู้เงินที่ตราขึ้นเป็นการเฉพาะตามมาตรา ๕๓ ให้หน่วยงานของรัฐที่ใช้จ่ายเงินกู้ดำเนินการเบิกจ่ายเงินกู้ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการกู้เงินและระเบียบการเบิกจ่ายเงินกู้อย่างเคร่งครัด และใช้จ่ายเงินกู้ให้เป็นไปอย่างโปร่งใส คุ่มค่า และประหยัด

- กำหนดให้การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณหรือเมื่อมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ ให้กระทรวงการคลังดำเนินการให้สอดคล้องกับสถานะของเงินคงคลัง โดยคำนึงถึงประมาณการรายได้และแผนการเบิกจ่ายเงินงบประมาณในแต่ละช่วงเวลาด้วย (ร่างมาตรา ๕๕)

มาตรา ๕๕ การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณหรือเมื่อมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ ให้กระทรวงการคลังดำเนินการให้สอดคล้องกับสถานะของเงินคงคลัง โดยคำนึงถึงประมาณการรายได้และแผนการเบิกจ่ายเงินงบประมาณในแต่ละช่วงเวลาด้วย

เมื่อปรากฏว่าในระหว่างปีงบประมาณรัฐบาลสามารถจัดเก็บรายได้เกินกว่าประมาณการ หรือมีการเบิกจ่ายเงินงบประมาณต่ำกว่าประมาณการ ให้กระทรวงการคลังพิจารณาปรับลดวงเงินที่จะกู้ตามวรรคหนึ่งลงตามความจำเป็นและเหมาะสม

- กำหนดให้การกู้เงินเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินนอกเหนือจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี และต้องใช้เป็นเงินตราต่างประเทศ ให้กระทรวงการคลังดำเนินการโดยไม่อ่างใช้จ่ายจากงบประมาณรายจ่ายได้ (ร่างมาตรา ๕๖)

มาตรา ๕๖ การกู้เงินเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินนอกเหนือจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี และต้องใช้เป็นเงินตราต่างประเทศ ให้กระทรวงการคลังดำเนินการโดยไม่อ่างใช้จ่ายจากงบประมาณรายจ่ายได้



โดยไม่อาจใช้จ่ายจากงบประมาณรายจ่ายได้ โดยต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายเงิน  
หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบการดำเนินการ แผนงานหรือโครงการ และจำนวนเงินกู้  
ที่ต้องใช้จ่ายตามแผนงานหรือโครงการนั้นด้วย

- กำหนดให้การกู้เงินตามมาตรา ๕๓ และมาตรา ๕๖ จะกระทำได้แต่เฉพาะ  
เพื่อใช้จ่ายตามแผนงานหรือโครงการที่มีความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจหรือสังคม และเมื่อหน่วยงาน  
ของรัฐซึ่งเป็นเจ้าของแผนงานหรือโครงการมีความพร้อมที่จะดำเนินการตามแผนงานหรือโครงการ  
ที่จะใช้จ่ายเงินกู้แล้ว (ร่างมาตรา ๕๗)

มาตรา ๕๗ การกู้เงินตามมาตรา ๕๓ และมาตรา ๕๖ จะกระทำได้แต่เฉพาะ  
เพื่อใช้จ่ายตามแผนงานหรือโครงการที่มีความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจหรือสังคม และเมื่อหน่วยงานของรัฐ  
ซึ่งเป็นเจ้าของแผนงานหรือโครงการมีความพร้อมที่จะดำเนินการตามแผนงานหรือโครงการ  
ที่จะใช้จ่ายเงินกู้แล้ว

- กำหนดให้เมื่อได้มีการใช้จ่ายเงินกู้ตามมาตรา ๕๓ และมาตรา ๕๖ แล้ว  
ให้มีการติดตามประเมินผล และการรายงานผลการใช้จ่ายเงินกู้ (ร่างมาตรา ๕๘)

มาตรา ๕๘ เมื่อได้มีการใช้จ่ายเงินกู้ตามมาตรา ๕๓ และมาตรา ๕๖ แล้ว  
ให้มีการติดตามประเมินผล และการรายงานผลการใช้จ่ายเงินกู้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการ  
ที่รัฐมนตรีกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

- กำหนดให้เงินที่กระทรวงการคลังกู้ตามมาตรา ๕๓ และมาตรา ๕๖ ให้หน่วยงาน  
ของรัฐซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบการใช้จ่ายเงินกู้นำไปใช้จ่ายตามแผนงานหรือโครงการจนเสร็จสิ้น  
และถ้ามีเงินเหลือหรือไม่มีการดำเนินการหรือไม่มีความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่ายเงินตามแผนงาน  
หรือโครงการนั้นอีก ให้นำส่งคลัง (ร่างมาตรา ๕๙)

มาตรา ๕๙ เงินที่กระทรวงการคลังกู้ตามมาตรา ๕๓ และมาตรา ๕๖ ให้หน่วยงาน  
ของรัฐซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบการใช้จ่ายเงินกู้นำไปใช้จ่ายตามแผนงานหรือโครงการจนเสร็จสิ้น  
และถ้ามีเงินเหลือหรือไม่มีการดำเนินการหรือไม่มีความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่ายเงินตามแผนงาน  
หรือโครงการนั้นอีก ให้นำส่งคลัง

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ได้เบิกเงินกู้ออกไปใช้จ่าย เนื่องจากแผนงานหรือโครงการ  
เสร็จสิ้น หรือไม่มีการดำเนินการ หรือไม่มีความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่ายเงินตามแผนงานหรือโครงการ  
นั้นอีก ให้กระทรวงการคลังนำเงินกู้ที่เหลืออยู่ส่งคลัง แต่ในกรณีที่กระทรวงการคลังยังไม่ได้เบิกเงินจาก  
ผู้ให้กู้ ให้ยกเลิกวงเงินกู้ที่ยังไม่ได้เบิกนั้น





- กำหนดให้ก่อนเริ่มปีงบประมาณใด ให้หน่วยงานของรัฐจัดทำแผนการกู้เงิน และการบริหารหนี้เงินกู้ที่จะกระทำในปีงบประมาณนั้น ส่งให้กระทรวงการคลัง และเมื่อได้มีการกู้เงินแล้ว ให้รายงานกระทรวงการคลังเพื่อทราบด้วย (ร่างมาตรา ๖๐)

**มาตรา ๖๐** ก่อนเริ่มปีงบประมาณใด ให้หน่วยงานของรัฐจัดทำแผนการกู้เงิน และการบริหารหนี้เงินกู้ที่จะกระทำในปีงบประมาณนั้น ส่งให้กระทรวงการคลัง และเมื่อได้มีการกู้เงินแล้ว ให้รายงานกระทรวงการคลังเพื่อทราบด้วย

ภายในสามสิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ ให้หน่วยงานของรัฐจัดทำรายงาน การกู้เงินประจำปีงบประมาณและสถานะหนี้เงินกู้คงค้างเสนอต่อกระทรวงการคลัง การดำเนินการตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ที่รัฐมนตรีกำหนด

**(๕) เงินนอกงบประมาณและทุนหมุนเวียน (ส่วนที่ ๕)**

- กำหนดให้มีเงินนอกงบประมาณเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ หรือการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของการมีเงินนอกงบประมาณนั้น (ร่างมาตรา ๖๑)

**มาตรา ๖๑** เงินนอกงบประมาณให้มีเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ หรือการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของการมีเงินนอกงบประมาณนั้น ทั้งนี้ ให้นำบทบัญญัติ ในมาตรา ๓๗ วรรคสอง มาใช้บังคับกับการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณด้วยโดยอนุโลม

เงินนอกงบประมาณของหน่วยงานของรัฐ ให้นำมาฝากไว้ที่กระทรวงการคลัง เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นหรือได้ทำความตกลงกับกระทรวงการคลังเป็นอย่างอื่น

เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น เงินนอกงบประมาณนั้นเมื่อได้ใช้จ่าย ในการปฏิบัติหน้าที่หรือการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์จนบรรลุวัตถุประสงค์แห่งการนั้นแล้ว มีเงินคงเหลือให้นำส่งคลังโดยมิชักช้า ทั้งนี้ การนำเงินส่งคลังให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

- กำหนดให้ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่รัฐวิสาหกิจและองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นไม่มีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณหรือมีเงินนอกงบประมาณมากเกินไปจนสมควร ให้กระทรวงการคลังเรียกให้หน่วยงานของรัฐนำเงินดังกล่าวส่งคลัง (ร่างมาตรา ๖๒)

**มาตรา ๖๒** ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่รัฐวิสาหกิจและองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นไม่มีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณหรือมีเงินนอกงบประมาณมากเกินไปจนสมควร ให้กระทรวงการคลังเรียกให้หน่วยงานของรัฐนำเงินดังกล่าวส่งคลัง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี



- กำหนดให้การจัดตั้งทุนหมุนเวียนให้กระทำได้แต่โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเท่านั้น (ร่างมาตรา ๖๓)

**มาตรา ๖๓** การจัดตั้งทุนหมุนเวียนให้กระทำได้แต่โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเท่านั้น โดยต้องมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งที่ชัดเจนและเป็นกรณีที่เป็นกิจกรรมที่หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตามหน้าที่เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคม และเหมาะสมที่จะอนุญาตให้นำรายรับจากการดำเนินกิจกรรมนั้นสมทบทุนไว้ใช้จ่ายได้รวมถึงไม่ซ้ำซ้อนกับทุนหมุนเวียนที่จัดตั้งไว้แล้ว

การขอจัดตั้ง การบริหาร การประเมินผล การรวมหรือยุบเลิกทุนหมุนเวียนให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารทุนหมุนเวียน เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

**(๖) การคลังท้องถิ่น (ส่วนที่ ๖)**

- กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดเก็บรายได้ให้เพียงพอในการจัดทำบริการสาธารณะและกิจการมสาธารณะ (ร่างมาตรา ๖๔)

**มาตรา ๖๔** องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดเก็บรายได้ให้เพียงพอในการจัดทำบริการสาธารณะและกิจการมสาธารณะ

ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่สามารถจัดเก็บรายได้ให้เพียงพอกับการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้รัฐจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นและเหมาะสมไปพลางก่อน

- กำหนดให้การจัดหางบประมาณ การใช้จ่าย การก่อกั้นผูกพัน และการบริหารทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำอย่างโปร่งใสและตรวจสอบได้ โดยต้องพิจารณาผลสัมฤทธิ์ ความคุ้มค่า ความประหยัด และภาระทางการคลังที่จะเกิดขึ้นในอนาคตด้วย (ร่างมาตรา ๖๕)

**มาตรา ๖๕** การจัดหางบประมาณ การใช้จ่าย การก่อกั้นผูกพัน และการบริหารทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำอย่างโปร่งใสและตรวจสอบได้ โดยต้องพิจารณาผลสัมฤทธิ์ ความคุ้มค่า ความประหยัด และภาระทางการคลังที่จะเกิดขึ้นในอนาคตด้วย

- กำหนดหลักเกณฑ์การจัดหางบประมาณประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ร่างมาตรา ๖๖)

**มาตรา ๖๖** การจัดหางบประมาณประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้พิจารณาฐานะการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความจำเป็นที่ต้องใช้จ่ายเงินงบประมาณ การจัดเก็บรายได้ในปีงบประมาณนั้น โดยให้ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและพระราชบัญญัตินี้



- กำหนดให้การก่อกำหนดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ถ้าเป็นการกู้เงินหรือการออกพันธบัตร ให้อยู่ภายใต้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ และหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องที่ได้กำหนดขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะด้วย (ร่างมาตรา ๖๗)

**มาตรา ๖๗** การก่อกำหนดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ถ้าเป็นการกู้เงินหรือการออกพันธบัตร ให้อยู่ภายใต้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ และหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องที่ได้กำหนดขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะด้วย

การกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นการกู้เงินจากต่างประเทศ หรือกู้เป็นเงินตราต่างประเทศ ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีก่อนด้วย

#### ๘.๔ การบัญชี การรายงาน และการตรวจสอบ (หมวด ๔)

- กำหนดให้กระทรวงการคลังกำหนดมาตรฐานการบัญชีภาครัฐและนโยบายการบัญชีภาครัฐ (ร่างมาตรา ๖๘)

**มาตรา ๖๘** ให้กระทรวงการคลังกำหนดมาตรฐานการบัญชีภาครัฐและนโยบายการบัญชีภาครัฐ

ให้หน่วยงานของรัฐที่มีใช้รัฐวิสาหกิจและทุนหมุนเวียนจัดทำบัญชีและรายงานการเงินตามมาตรฐานการบัญชีภาครัฐและนโยบายการบัญชีภาครัฐตามวรรคหนึ่ง

ในกรณีหน่วยงานของรัฐที่เป็นรัฐวิสาหกิจ ให้จัดทำบัญชีและรายงานการเงินตามมาตรฐานการบัญชีที่รับรองทั่วไป

ในกรณีหน่วยงานของรัฐที่เป็นทุนหมุนเวียน ให้จัดทำบัญชีและรายงานการเงินตามที่กฎหมายว่าด้วยการบริหารทุนหมุนเวียนกำหนด

- กำหนดให้หน่วยงานของรัฐจัดให้มีผู้ทำบัญชีตามหลักเกณฑ์และคุณสมบัติที่กระทรวงการคลังกำหนด เพื่อจัดทำบัญชีและรายงานการเงินตามพระราชบัญญัตินี้ (ร่างมาตรา ๖๙)

**มาตรา ๖๙** ให้หน่วยงานของรัฐจัดให้มีผู้ทำบัญชีตามหลักเกณฑ์และคุณสมบัติที่กระทรวงการคลังกำหนด เพื่อจัดทำบัญชีและรายงานการเงินตามพระราชบัญญัตินี้



- กำหนดให้หน่วยงานของรัฐจัดทำรายงานการเงินประจำปีงบประมาณ ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยงบแสดงฐานะการเงินและงบแสดงผลการดำเนินงานทางการเงิน ทั้งเงินงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ และเงินอื่นใด รวมถึงการก่อหนี้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กระทรวงการคลังกำหนด (ร่างมาตรา ๗๐)

**มาตรา ๗๐** ให้หน่วยงานของรัฐจัดทำรายงานการเงินประจำปีงบประมาณ ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยงบแสดงฐานะการเงินและงบแสดงผลการดำเนินงานทางการเงิน ทั้งเงินงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ และเงินอื่นใด รวมถึงการก่อหนี้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กระทรวงการคลังกำหนด

ในกรณีที่มีความจำเป็น หน่วยงานของรัฐจะขอทำความตกลงกับกระทรวงการคลัง จัดทำรายงานการเงินประจำปีซึ่งมิใช่ปีงบประมาณก็ได้ และกระทรวงการคลังจะกำหนดเงื่อนไข ให้หน่วยงานของรัฐนั้นปฏิบัติตามก็ได้

ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณหรือตามที่ได้ตกลงกับกระทรวงการคลัง ตามวรรคสอง ให้หน่วยงานของรัฐนำส่งรายงานตามวรรคหนึ่งให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อตรวจสอบ และนำส่งกระทรวงการคลังด้วย

- กำหนดให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบรายงานการเงินที่หน่วยงานของรัฐส่งให้ตามมาตรา ๗๐ ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณหรือตามที่ได้ตกลง กับกระทรวงการคลัง (ร่างมาตรา ๗๑)

**มาตรา ๗๑** ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบรายงานการเงินที่หน่วยงานของรัฐส่งให้ตามมาตรา ๗๐ ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณหรือตามที่ได้ตกลง กับกระทรวงการคลัง โดยให้ตรวจสอบและรายงานผลการตรวจสอบตามมาตรฐานที่คณะกรรมการ ตรวจเงินแผ่นดินกำหนด

- กำหนดให้หน่วยงานของรัฐนำส่งรายงานการเงินประจำปีพร้อมกับรายงานผลการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินให้กระทรวงการคลัง สำนักงบประมาณ และกระทรวงเจ้าสังกัด เว้นแต่กรณีหน่วยงานของรัฐที่เป็นหน่วยงานของรัฐสภา หน่วยงานของ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอัยการ ให้นำส่งให้คณะรัฐมนตรี กระทรวงการคลัง และสำนักงบประมาณ และเปิดเผยให้สาธารณชนทราบ รวมทั้งเผยแพร่ผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ด้วย (ร่างมาตรา ๗๒)

**มาตรา ๗๒** ให้หน่วยงานของรัฐนำส่งรายงานการเงินประจำปีพร้อมกับรายงานผลการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินให้กระทรวงการคลัง สำนักงบประมาณ และกระทรวงเจ้าสังกัด เว้นแต่กรณีหน่วยงานของรัฐที่เป็นหน่วยงานของรัฐสภา หน่วยงานของ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอัยการ ให้นำส่งให้คณะรัฐมนตรี กระทรวงการคลัง และสำนักงบประมาณ และเปิดเผยให้สาธารณชนทราบ



รวมทั้งเผยแพร่ผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ด้วย ทั้งนี้ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับรายงาน  
ผลการตรวจสอบจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

- กำหนดให้กระทรวงการคลังจัดทำบัญชีการเงินแผ่นดินตามมาตรฐานการบัญชี  
ภาครัฐและนโยบายการบัญชีภาครัฐ (ร่างมาตรา ๗๓)

**มาตรา ๗๓** ให้กระทรวงการคลังจัดทำบัญชีการเงินแผ่นดินตามมาตรฐานการบัญชี  
ภาครัฐและนโยบายการบัญชีภาครัฐ

- กำหนดให้กระทรวงการคลังจัดทำรายงานการรับจ่ายเงินงบประมาณประจำปี  
งบประมาณที่สิ้นสุด เสนอต่อรัฐมนตรี (ร่างมาตรา ๗๔)

**มาตรา ๗๔** ให้กระทรวงการคลังจัดทำรายงานการรับจ่ายเงินงบประมาณประจำปี  
งบประมาณที่สิ้นสุด เสนอต่อรัฐมนตรีภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณนั้น

ภายในหกสิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ ให้รัฐมนตรีเสนอรายงานตามวรรคหนึ่ง  
ต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อเสนอต่อรัฐสภาภายในเก้าสิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ

- กำหนดให้กระทรวงการคลังจัดทำรายงานการเงินแผ่นดินประจำปีงบประมาณ  
(ร่างมาตรา ๗๕)

**มาตรา ๗๕** ให้กระทรวงการคลังจัดทำรายงานการเงินแผ่นดินประจำปีงบประมาณ  
ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วย งบแสดงฐานะการเงิน งบแสดงผลการดำเนินงานทางการเงิน งบแสดง  
การเปลี่ยนแปลงสินทรัพย์สุทธิ งบกระแสเงินสด และรายงานการรับจ่ายเงินประจำปีงบประมาณ  
และจัดส่งให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบภายในเก้าสิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ

ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจัดทำรายงานผลการตรวจสอบรายงานการเงิน  
แผ่นดินประจำปีงบประมาณตามมาตรฐานการรายงานผลการตรวจสอบที่คณะกรรมการ  
ตรวจเงินแผ่นดินกำหนดให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยห้าสิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ

ให้กระทรวงการคลังเสนอรายงานการเงินแผ่นดินประจำปีงบประมาณ  
ตามวรรคหนึ่ง พร้อมด้วยรายงานผลการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตามวรรคสอง  
ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอต่อรัฐสภาภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ

- กำหนดให้ให้กระทรวงการคลังจัดทำรายงานสถานะหนี้สาธารณะ หนี้ภาครัฐ  
และความเสี่ยงทางการคลัง ในวันสิ้นปีงบประมาณ เสนอต่อคณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการ  
เพื่อทราบภายในหกสิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ (ร่างมาตรา ๗๖)

**มาตรา ๗๖** ให้กระทรวงการคลังจัดทำรายงานสถานะหนี้สาธารณะ หนี้ภาครัฐ  
และความเสี่ยงทางการคลัง ในวันสิ้นปีงบประมาณ เสนอต่อคณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการ  
เพื่อทราบภายในหกสิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ

การจัดทำรายงานตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด



- กำหนดให้กระทรวงการคลังจัดทำรายงานการเงินรวมของรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ รายงานการเงินรวมของรัฐวิสาหกิจ รายงานการเงินรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรายงานการเงินรวมภาครัฐ และให้เผยแพร่รายงานดังกล่าวผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ด้วย (ร่างมาตรา ๗๗)

**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

ในกรณีหน่วยงานของรัฐใดไม่ส่งรายงานการเงินภายในระยะเวลาตามมาตรา ๗๐ ให้กระทรวงการคลังเปิดเผยไว้ในรายงานตามวรรคหนึ่ง และให้แจ้งไว้ในรายงานที่เสนอต่อคณะรัฐมนตรีด้วย

รายงานการเงินตามวรรคหนึ่ง ให้เปิดเผยต่อสาธารณชนทราบ รวมทั้งเผยแพร่ผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ด้วย

- กำหนดให้กระทรวงการคลังจัดทำรายงานความเสี่ยงทางการคลังประจำปี เสนอต่อคณะกรรมการเพื่อประกอบการพิจารณาจัดทำแผนการคลังระยะปานกลาง และเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ (ร่างมาตรา ๗๘)

**มาตรา ๗๘** ภายในเดือนมีนาคมของทุกปี ให้กระทรวงการคลังจัดทำรายงานความเสี่ยงทางการคลังประจำปี ซึ่งอย่างน้อยต้องแสดงผลการประเมินความเสี่ยงที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากผลกระทบของเศรษฐกิจมหภาค ระบบการเงิน นโยบายของรัฐบาล และผลการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ ที่อาจก่อให้เกิดภาระทางการคลังของรัฐบาล และแนวทางการบริหารจัดการความเสี่ยงนั้น

เมื่อกระทรวงการคลังได้จัดทำรายงานความเสี่ยงทางการคลังประจำปีแล้วให้นำเสนอต่อคณะกรรมการเพื่อประกอบการพิจารณาจัดทำแผนการคลังระยะปานกลาง และเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ



- กำหนดให้หน่วยงานของรัฐจัดให้มีการตรวจสอบภายใน การควบคุมภายใน และการบริหารจัดการความเสี่ยง โดยให้ถือปฏิบัติตามมาตรฐานและหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลัง กำหนด (ร่างมาตรา ๗๙)

มาตรา ๗๙ ให้หน่วยงานของรัฐจัดให้มีการตรวจสอบภายใน การควบคุมภายใน และการบริหารจัดการความเสี่ยง โดยให้ถือปฏิบัติตามมาตรฐานและหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนด

#### ๘.๕ การตรวจเงินแผ่นดิน (หมวด ๕)

- กำหนดให้การตรวจเงินแผ่นดินต้องกระทำด้วยความสุจริต รอบคอบ โปร่งใส เที่ยงธรรม กล้าหาญ ปราศจากอคติ และเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล โดยให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน สำหรับในกรณีมีการกระทำผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ การส่งลงโทษทางปกครองให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน (ร่างมาตรา ๘๐)

มาตรา ๘๐ การตรวจเงินแผ่นดินต้องกระทำด้วยความสุจริต รอบคอบ โปร่งใส เที่ยงธรรม กล้าหาญ ปราศจากอคติ และเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล โดยให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

ในกรณีมีการกระทำผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ การส่งลงโทษทางปกครองให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

#### ๘.๖ บทเฉพาะกาล

- กำหนดให้คณะกรรมการจัดทำแผนการคลังระยะปานกลางให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ (ร่างมาตรา ๘๑)

มาตรา ๘๑ ให้คณะกรรมการจัดทำแผนการคลังระยะปานกลางตามมาตรา ๑๓ ให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

- กำหนดให้บทบัญญัติในมาตรา ๒๖ มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๕ ไม่ใช้บังคับกับกฎหมายที่กำหนดเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นจากที่กำหนดไว้ในกฎหมาย การยกเว้น การลดหย่อนภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียม หรือการกั้นเงินรายได้ซึ่งมีผลบังคับใช้ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ (ร่างมาตรา ๘๒)

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



- กำหนดให้บทบัญญัติในมาตรา ๒๐ (๔) ไม่ใช่บังคับกับการตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีสำหรับบรรดาภาระทางการเงินที่มีกฎหมายบัญญัติให้ส่งเงินเข้าสมทบหรือชดเชยเพื่อการใด ๆ ที่เกิดขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ (ร่างมาตรา ๘๓)

มาตรา ๘๓ บทบัญญัติในมาตรา ๒๐ (๔) ไม่ใช่บังคับกับการตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีสำหรับบรรดาภาระทางการเงินที่มีกฎหมายบัญญัติให้ส่งเงินเข้าสมทบหรือชดเชยเพื่อการใด ๆ ที่เกิดขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ

- กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่มีใช้รัฐวิสาหกิจและทุนหมุนเวียนจัดทำบัญชีและรายงานการเงินตามมาตรฐานการบัญชีภาครัฐและนโยบายการบัญชีภาครัฐตามที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดภายในระยะเวลาสามปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ (ร่างมาตรา ๘๔)

มาตรา ๘๔ ให้หน่วยงานของรัฐที่มีใช้รัฐวิสาหกิจและทุนหมุนเวียนจัดทำบัญชีและรายงานการเงินตามมาตรฐานการบัญชีภาครัฐและนโยบายการบัญชีภาครัฐที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖๘ ภายในระยะเวลาสามปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

- กำหนดให้กระทรวงการคลังดำเนินการจัดให้มีรายงานการเงินรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและรายงานการเงินรวมภาครัฐตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ภายในระยะเวลาสามปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ (ร่างมาตรา ๘๕)

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

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

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

การดำเนินการออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือหลักเกณฑ์ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ตามวรรคหนึ่งต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จเพื่อให้มีผลใช้บังคับภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ





- กำหนดให้ในระหว่างที่ยังมิได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และคุณสมบัติของ ผู้ทำบัญชีตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ผู้มีหน้าที่จัดทำบัญชีของหน่วยงานของรัฐซึ่งทำหน้าที่อยู่ก่อน วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับทำหน้าที่ต่อไปได้ และให้กระทรวงการคลังจัดทำหลักเกณฑ์ และคุณสมบัติของผู้ทำบัญชีให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ (ร่างมาตรา ๘๗)

มาตรา ๘๗ ในระหว่างที่ยังมิได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และคุณสมบัติของ ผู้ทำบัญชีตามมาตรา ๖๙ ให้ผู้มีหน้าที่จัดทำบัญชีของหน่วยงานของรัฐซึ่งทำหน้าที่อยู่ก่อนวันที่ พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับทำหน้าที่ต่อไปได้ ทั้งนี้ ให้กระทรวงการคลังจัดทำหลักเกณฑ์และ คุณสมบัติของผู้ทำบัญชีให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

## ส่วนที่ ๒

ข้อมูลประกอบการพิจารณา  
ร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ....  
(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)

## การดำเนินการตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย\*

### ๑. สรุปความจำเป็นในการตรากฎหมาย

ปัจจุบันบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการรักษาวินัยการคลังได้กระจายอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ รวมทั้งที่ผ่านมามบทบัญญัติบางเรื่องเป็นเพียงระเบียบหรือมติคณะรัฐมนตรีหรือแนวปฏิบัติซึ่งสามารถปรับเปลี่ยนหรือยกเลิกได้ตามนโยบายของรัฐบาล นอกจากนี้ การเกิดขึ้นของนวัตกรรมทางการคลังในรูปแบบใหม่ ๆ เช่น การดำเนินนโยบายกึ่งการคลัง เป็นต้น ส่งผลให้บทบัญญัติทางด้านวินัยการคลังที่มีอยู่เดิมไม่เพียงพอที่จะครอบคลุมการดำเนินงานทางการคลังทั้งหมด ดังนั้น การตรากฎหมายวินัยการเงินการคลังจะแก้ไขปัญหาหรือข้อบกพร่องในการรักษาวินัยการเงินการคลังของหน่วยงานของรัฐได้ และเพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๖๒ ที่บัญญัติให้รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืน ตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และจัดระบบภาษีให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม โดยกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกรอบการดำเนินการทางการคลังและงบประมาณของรัฐ การกำหนดวินัยทางการคลังด้านรายได้และรายจ่ายทั้งเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ การบริหารทรัพย์สินของรัฐและเงินคงคลัง และการบริหารหนี้สาธารณะ<sup>๑</sup> จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

### ๒. สรุปการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้อง

เพื่อให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี เรื่อง แนวทางการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๗๗ วรรคสอง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องต่อร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. .... ที่ผ่านการตรวจพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นได้ ดังนี้<sup>๒</sup>

๒.๑ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง ได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. .... ผ่านเว็บไซต์ของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง [www.fpo.go.th](http://www.fpo.go.th) และ [www.lawamendment.go.th](http://www.lawamendment.go.th) ในหัวข้อ “สรุปผลการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ....” จำนวน ๑ ครั้ง ตั้งแต่วันที่ ๑๗ - ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๖๐ เป็นระยะเวลา ๑๕ วัน

\*เรียบเรียงโดย นางสาวกรรณิกา พัศระ วิทยาการชำนาญการพิเศษ กลุ่มงานกฎหมาย ๒ สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

<sup>๑</sup> หลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist)

<sup>๒</sup> รายงานผลการดำเนินการตามแนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมาย ตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ....

๒.๒ พื้นที่หรือกลุ่มเป้าหมายในการรับฟังความคิดเห็น คือ หน่วยงานของรัฐ องค์กรอิสระ ภาคเอกชน และประชาชนทั่วไปร่วมแสดงความคิดเห็น

๒.๓ ประเด็นที่มีการแสดงความคิดเห็นและคำชี้แจง

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน มีข้อเสนอแนะว่าร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. .... ควรพิจารณาให้สอดคล้องกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ในประเด็นสำคัญดังนี้

๑. มาตรา ๘๐ ของร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. .... ไม่ได้กำหนดฐานความผิดหรือการกระทำความผิดการเงินการคลังไว้อย่างชัดเจน จึงอาจมีประเด็นว่า ฐานความผิดหรือการกระทำความผิดวินัยการเงินการคลังต้องเป็นไปตามกฎหมายฉบับใด ซึ่งสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้เสนอให้มีหลักการรองรับการกระทำความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐตามที่กำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ไว้ในร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. .... ด้วย

๒. สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน มีความเห็นเกี่ยวกับคำนิยาม ดังต่อไปนี้

๒.๑ คำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ในร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. .... มีความหมายแคบกว่าคำว่า “หน่วยรับตรวจ” ตามร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ซึ่งสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเห็นว่า หากหน่วยรับตรวจที่อยู่นอกเหนือจากคำนิยาม “หน่วยงานของรัฐ” ตามร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. .... กระทำความผิดวินัยการเงินการคลังจะถือเป็นการทำผิดตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังหรือไม่ ดังนั้น จึงควรนำคำนิยาม “หน่วยรับตรวจ” ไปประกอบการพิจารณาด้วย

๒.๒ คำว่า “รัฐ” ตามมาตรา ๖ มาตรา ๗ และมาตรา ๘ ของร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. .... ซึ่งมีการกำหนดหน้าที่ของรัฐ โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเห็นว่า อาจมีปัญหาการตีความหรือการใช้บังคับ เนื่องด้วยไม่แน่ชัดว่าเป็นการกำหนดให้บุคคลใดหรือกลุ่มบุคคลใดบ้างเป็นผู้รับผิดชอบ ควรมีการกำหนดคำนิยาม “รัฐ” เพื่อให้เกิดความชัดเจน

๒.๓ เพิ่มเติมนิยาม “การเงินการคลังของรัฐ” ตามที่มาตรา ๑๑ ของร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลัง พ.ศ. .... กำหนดให้คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ มีอำนาจหน้าที่กำหนดวินัยการเงินการคลังเพิ่มเติมจากที่บัญญัติไว้แล้วในกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น เพื่อให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติได้ ทั้งนี้ เนื่องจากการกำหนดวินัยการเงินการคลังต้องมีความสัมพันธ์หรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับบุคคลหรือเจ้าหน้าที่การกำหนดฐานความผิดหรือการกระทำความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ ซึ่งมีความสัมพันธ์สอดคล้องกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินในการสั่งลงโทษทางปกครองด้วย จึงเห็นว่า ควรมีการกำหนดนิยามคำว่า “การเงินการคลังของรัฐ” เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการบังคับใช้กฎหมายและไม่เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ

๓. มาตรา ๒๖ ของร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. .... บัญญัติเรื่องการเสนอกฎหมายที่มีบทบัญญัติให้จัดเก็บภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นจากที่กำหนดไว้ในกฎหมายเพื่อให้หน่วยงานของรัฐนำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานของรัฐนั้น หรือเพื่อการหนึ่งการใดเป็นการเฉพาะ จะกระทำมิได้ เว้นแต่กรณีการจัดเก็บภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นเพื่อเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเห็นว่า อาจเกิดปัญหาในการบังคับใช้หรือเกิดปัญหาในทางปฏิบัติ เนื่องจากความว่า “กฎหมาย” ในการเสนอกฎหมายที่กล่าวถึงไม่มีความชัดเจนว่ามีความหมายถึงกฎหมายใด กฎหมายฉบับใด ฉบับเดียวกันหรือไม่ หรือกฎหมายอื่น จึงเห็นว่าควรมีการพิจารณาทบทวนมาตรานี้เพื่อให้เกิดความชัดเจน

### สำนักงานเศรษฐกิจการคลังได้ตอบชี้แจงเหตุผลในแต่ละประเด็น ดังนี้

๑. เมื่อพิจารณามาตรา ๘๐ วรรคสองของร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. .... ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีมีการกระทำผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ การสั่งลงโทษทางปกครองให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน” มีความหมายเช่นเดียวกับข้อความตามที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินให้ความเห็นว่า ควรจะเพิ่มเติมในร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. .... มาตรา ๘๐ วรรค ๒ คือ “กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามกรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ การกระทำดังกล่าวจะเป็นความผิดและต้องถูกสั่งลงโทษทางปกครองหรือไม่ ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

### ๒. ประเด็นเรื่องคำนิยาม

๒.๑ คำว่า “หน่วยงานของรัฐ” เนื่องจากกฎหมายทั้งสองฉบับมีวัตถุประสงค์ในการบังคับใช้แตกต่างกัน คำนิยามจึงอาจจะมีขอบเขตที่แตกต่างกันได้ อย่างไรก็ตาม ตามมาตรา ๔ คำนิยาม “หน่วยงานของรัฐ” (๗) หน่วยงานอื่นของรัฐตามที่กฎหมายกำหนดของร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. .... เป็นการบัญญัติให้สามารถใช้กฎหมายวินัยการเงินการคลังครอบคลุมหน่วยงานของรัฐครบถ้วนแล้ว

๒.๒ คำว่า “รัฐ” พิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นคำที่มีความหมายโดยทั่วไป มิได้มีวัตถุประสงค์ให้มีความหมายเฉพาะเป็นอย่างอื่นแต่ประการใด ซึ่งสามารถแปลความตามความหมายโดยทั่วไป

๒.๓ คำว่า “การเงินการคลังของรัฐ” พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๑๑ กำหนดให้คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐมีอำนาจกำหนดวินัยการเงินการคลังเพิ่มเติมจากที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย ซึ่งในกฎหมายนี้ได้บัญญัติเรื่องวินัยการเงินการคลังไว้ในหมวด ๓ ดังนั้น การกำหนดวินัยการเงินการคลังเพิ่มเติมจึงเป็นการกำหนดเพิ่มเติมจากสิ่งที่มีกำหนดไว้ในแต่ละเรื่องนอกเหนือจากที่กำหนดในหมวดที่ ๓ ซึ่งมีความชัดเจนการดำเนินการตามกฎหมายแล้ว

๓. มาตรา ๒๖ การเสนอกฎหมายที่มีบทบัญญัติให้จัดเก็บภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นจากที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ซึ่งในบริบทของมาตรา ๒๖ มีความชัดเจนแล้วว่า กฎหมายตามมาตรานี้มีความหมายครอบคลุมถึงกฎหมายทุกฉบับที่มีบทบัญญัติให้จัดเก็บภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นจากที่กำหนดไว้ในกฎหมายเดิม ไม่ว่าจะ เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจจัดเก็บภาษีนั้น หรือกฎหมายอื่นก็ตาม

๓. สรุปการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการตรากฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ ผลกระทบในด้านต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นจากการตราร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ มีดังนี้<sup>๓</sup>

#### **ด้านเศรษฐกิจและสังคม**

**เชิงบวก :** กฎหมายนี้กำหนดให้รัฐต้องดำเนินนโยบาย จัดทำงบประมาณ จัดหารายได้ ใช้จ่าย บริหารการเงินการคลัง และก่อหนี้ที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวจะช่วยรักษาวินัยการคลังของประเทศ และนำไปสู่การพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน และในการบัญญัติวินัยการเงินการคลังที่เกี่ยวกับการตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อการลงทุน โดยต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒๐ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี และไม่น้อยกว่าวงเงินส่วนที่ขาดดุลของงบประมาณประจำปี นั้น การกำหนดวินัยในการตั้งงบประมาณดังกล่าวทำให้รัฐบาลมีงบประมาณในการลงทุนที่ชัดเจน ซึ่งจะช่วยยกระดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศมากขึ้น

**ผู้ได้รับผลกระทบเชิงบวก :** หน่วยงานของรัฐ ซึ่งตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ หมายรวมถึง ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐสภา ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์การอัยการ องค์การมหาชน ทูตหมุนเวียนที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานอื่นของรัฐตามที่กฎหมายกำหนด

**เชิงลบ :** ไม่มี เนื่องจากเป็นกฎหมายที่เสริมสร้างวินัยในการดำเนินนโยบายของรัฐ ที่เกี่ยวกับการเงินการคลังทำให้เกิดความชัดเจน โปร่งใส และตรวจสอบได้

**ผู้ได้รับผลกระทบเชิงลบ :** ไม่มี

#### **ด้านอื่น ๆ**

**เชิงบวก :** หน่วยงานของรัฐมีแนวทางในการรักษาวินัยการเงินการคลังที่ชัดเจนเพื่อใช้ในการดำเนินงาน

**ผู้ได้รับผลกระทบเชิงบวก :** หน่วยงานของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ

**เชิงลบ :** ไม่มี เนื่องจากเป็นกฎหมายที่เสริมสร้างวินัยในการดำเนินนโยบายของรัฐ ที่เกี่ยวกับการเงินการคลัง

<sup>๓</sup> ผลการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. .... และ หลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist)

ผู้ได้รับผลกระทบเชิงลบ : ไม่มี

**๔. การเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อประชาชน**

ได้มีการเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ต่อประชาชนทางเว็บไซต์ของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ([www.fpo.go.th](http://www.fpo.go.th) และ [www.lawamendment.go.th](http://www.lawamendment.go.th)) ในหัวข้อ “สรุปผลการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ....”

**๕. การนำผลการรับฟังความคิดเห็นมาประกอบการพิจารณาจัดทำร่างกฎหมาย**

สำนักงานเศรษฐกิจการคลังได้นำผลการรับฟังความคิดเห็นมาประกอบการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. .... แล้ว รวมทั้ง ได้เสนอสรุปผลการรับฟังความคิดเห็น ต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและคณะรัฐมนตรีด้วยแล้ว โดยเห็นควรยืนยันตามร่างพระราชบัญญัติฯ ที่ผ่านการตรวจพิจารณาจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว

**๖. ความเห็นต่อการดำเนินการตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย**

จากการตรวจสอบเอกสารและหลักฐานที่เสนอมาพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. .... แล้ว เห็นว่าได้มีการดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๗๗ แล้ว

-----

## หลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist)

ร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ....

กฎหมายใหม่

แก้ไข/ปรับปรุง

ยกเลิก

ส่วนราชการหรือหน่วยงานผู้เสนอ

กระทรวงการคลัง

### ๑. วัตถุประสงค์และเป้าหมายของภารกิจ

#### ๑.๑ วัตถุประสงค์และเป้าหมายของภารกิจคืออะไร

เพื่อให้มีกฎหมายที่กำหนดแนวทางการรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัด

เพื่อแก้ไขปัญหาหรือข้อบกพร่องใด

ปัจจุบันบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการรักษาวินัยการคลังได้กระจายอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ รวมทั้งที่ผ่านมามีบทบัญญัติบางเรื่องเป็นเพียงระเบียบหรือมติคณะรัฐมนตรีหรือแนวปฏิบัติซึ่งสามารถปรับเปลี่ยนหรือยกเลิกได้ตามนโยบายของรัฐบาล นอกจากนี้ การเกิดขึ้นของนวัตกรรมทางการคลังรูปแบบใหม่ ๆ เช่น การดำเนินนโยบายกึ่งการคลัง เป็นต้น ส่งผลให้บทบัญญัติทางด้านวินัยการคลังที่มีอยู่เดิมไม่เพียงพอที่จะครอบคลุมการดำเนินงานทางการคลังทั้งหมด ดังนั้น การตรากฎหมายวินัยการเงินการคลังจะแก้ไขปัญหาหรือข้อบกพร่องในการรักษาวินัยการเงินการคลังของหน่วยงานของรัฐได้

#### ๑.๒ ความจำเป็นที่ต้องทำภารกิจ

เพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ (รัฐธรรมนูญ) มาตรา ๖๒ ที่บัญญัติให้รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืนตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐและจัดระบบภาษีให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม โดยกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกรอบการดำเนินการทางการเงินการคลังและงบประมาณของรัฐ การกำหนดวินัยทางการเงินการคลังด้านรายได้และรายจ่ายทั้งเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ การบริหารทรัพย์สินของรัฐและเงินคงคลัง และการบริหารหนี้สาธารณะ

หากไม่ทำภารกิจนั้นจะมีผลประการใด

(๑) เป็นการไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒

(๒) คณะรัฐมนตรีสั่งให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ต้องจัดทำกฎหมายวินัยการเงินการคลังพ้นจากตำแหน่งได้ หากหน่วยงานของรัฐไม่สามารถดำเนินการจัดทำกฎหมายให้แล้วเสร็จตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด (ภายใน ๒๔๐ วันนับแต่วันที่รัฐธรรมนูญ ประกาศใช้) ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๒๗๘

#### ๑.๓ การดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์มีกี่ทางเลือก มีทางเลือกอะไรบ้าง

ไม่มีทางเลือกอื่น

#### ๑.๔ มาตรการที่บรรลุวัตถุประสงค์ของภารกิจคืออะไร

(๑) กำหนดวินัยในการดำเนินการทางการเงินการคลังและงบประมาณ เช่น

- กำหนดให้มีการจัดทำแผนการคลังระยะปานกลางเพื่อใช้ประกอบการจัดทำกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี

- งบประมาณรายจ่ายลงทุนต้องไม่น้อยกว่าร้อยละสี่สิบของงบประมาณรายจ่ายประจำปี และไม่น้อยกว่าวงเงินส่วนที่ขาดดุลงบประมาณประจำปีนั้น



- การเสนอกฎหมายให้หน่วยงานของรัฐไม่ต้องนำเงินรายได้ส่งคลังจะกระทำได้เฉพาะกรณีที่มีความจำเป็นและเกิดประโยชน์ โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังก่อน

- การเสนอกฎหมายที่มีบทบัญญัติให้จัดเก็บภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นจากที่กำหนดในกฎหมาย เพื่อให้หน่วยงานของรัฐนำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์จะกระทำไม่ได้ เว้นแต่เป็นกรณีการจัดเก็บเพื่อเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๒) กำหนดวินัยด้านรายได้ เช่น

- การจัดเก็บรายได้แผ่นดินที่เป็นภาษีอากรจะกระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย และการยกเว้นหรือการลดภาษีอากรจะกระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ให้อำนาจจัดเก็บภาษีอากร

- การกั้นเงินรายได้ให้หน่วยงานของรัฐนำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานจะกระทำไม่ได้เว้นแต่อาศัยอำนาจกฎหมาย

- รัฐวิสาหกิจที่ไม่ต้องเสียภาษีเงินได้นิติบุคคลต้องจัดสรรกำไรสุทธินำส่งคลังในอัตราไม่น้อยกว่าภาษีเงินได้นิติบุคคล รวมทั้ง กระทรวงการคลังจะกำหนดให้รัฐวิสาหกิจจัดสรรกำไรสุทธิหรือกำไรสะสมเพื่อนำส่งเพิ่มเติมตามที่เห็นสมควรก็ได้

(๓) กำหนดวินัยด้านรายจ่าย เช่น

- การจ่ายเงินของส่วนราชการให้ปฏิบัติตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

- การจ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐอื่นต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ โดยเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล โปร่งใส ตรวจสอบได้

- การก่อกำหนดผู้กักเงินต้องคำนึงถึงภาระทางการเงินที่จะเกิดขึ้นรวมถึงประโยชน์ที่รัฐจะได้รับ

(๔) กำหนดวินัยด้านการบริหารทรัพย์สิน เช่น

- การบริหารจัดการทรัพย์สินที่อยู่ในความครอบครองหรือกำกับดูแลของรัฐต้องพิจารณาถึงประโยชน์ของรัฐและประชาชน ความคุ้มค่า และความประหยัด

- การบริหารเงินคงคลังให้รักษาไว้ในระดับที่จำเป็น

(๕) กำหนดวินัยด้านการกักเงินและการบริหารหนี้

- การกักเงินและการบริหารหนี้สาธารณะและหนี้ของหน่วยงานของรัฐให้เป็นไปตามกฎหมาย

- การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณหรือเมื่อมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ ให้กระทรวงการคลังดำเนินการให้สอดคล้องกับสถานะเงินคงคลัง หากเก็บรายได้เกินกว่าประมาณการหรือการเบิกจ่ายต่ำกว่าประมาณการให้สามารถปรับลดวงเงินกู้ได้

- ให้หน่วยงานของรัฐจัดทำแผนการกู้เงินและการบริหารหนี้เงินกู้ส่งให้กระทรวงการคลัง

(๖) กำหนดวินัยเกี่ยวกับเงินนอกงบประมาณ

- ให้หน่วยงานของรัฐมีเงินนอกงบประมาณเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่หรือการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของการมีเงินนอกงบประมาณ

(๗) กำหนดวินัยการคลังท้องถิ่น

- การจัดทำงบประมาณ การใช้จ่าย การก่อกำหนดผู้กักเงิน และการบริหารทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องโปร่งใส ตรวจสอบได้ และพิจารณาถึงภาระการคลังในอนาคต

- การกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นเงินตราต่างประเทศต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีด้วย

(๘) กำหนดให้มีการทำบัญชี รายงาน และการตรวจสอบ

(๙) กำหนดให้มีการลงโทษทางปกครองตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงิน

แผ่นดิน ในกรณีที่มีการกระทำผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ

๑.๕ ภารกิจนั้นจะแก้ไขปัญหาหรือข้อบกพร่องนั้นได้เพียงใด

การจัดทำกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังเป็นการรวมบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการรักษาวินัยการเงินการคลังที่กระจายอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ รวมถึงระเบียบ มติคณะรัฐมนตรี และแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับวินัยการคลังให้รวมอยู่ในกฎหมายฉบับเดียว เพื่อกำหนดวินัยการเงินการคลังในการดำเนินนโยบายของรัฐในด้านต่าง ๆ ให้ชัดเจน นอกจากนี้ กฎหมายวินัยการเงินการคลังได้กำหนดวินัยการเงินการคลังเพิ่มเติมสำหรับการดำเนินนโยบายการคลังที่เป็นนวัตกรรมใหม่ ๆ เพื่อให้ครอบคลุมการดำเนินนโยบายทางการเงินการคลังของหน่วยงานของรัฐ

๑.๖ ผลสัมฤทธิ์ของภารกิจคืออะไร

หน่วยงานของรัฐมีการรักษาวินัยการเงินการคลังตามที่กำหนดในกฎหมาย เช่น การกำหนดอัตราขาดค่าใช้จ่ายหรือการสูญเสียรายได้ของหน่วยงานของรัฐจากการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลัง การห้ามเสนอกฎหมายที่มีบทบัญญัติให้จัดเก็บภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นจากที่กฎหมายกำหนดไว้ การรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานของรัฐ ซึ่งทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีวินัยการคลังในเรื่องต่าง ๆ เช่นเดียวกับส่วนราชการ โดยเฉพาะการจัดทำรายงานการเงินประจำปี ซึ่งจะทำให้รัฐบาลทราบฐานะการคลังที่แท้จริงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อใช้ในการกำหนดนโยบายที่เหมาะสม เป็นต้น

ตัวชี้วัดความสัมฤทธิ์ของกฎหมายมีอย่างไร

สถานะการเงินการคลังของประเทศมีเสถียรภาพ และมั่นคงอย่างยั่งยืน โดยมีการดำเนินนโยบายการคลังภายใต้กรอบวินัยการเงินการคลังตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลัง

๑.๗ การทำภารกิจสอดคล้องกับพันธกรณีและความผูกพันตามหนังสือสัญญาที่ประเทศไทยมีต่อรัฐต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศใด ในเรื่องใด  
ไม่มี

๒. ผู้ทำภารกิจ

๒.๑ เมื่อคำนึงถึงประสิทธิภาพ ต้นทุน และความคล่องตัวแล้ว เหตุใดจึงไม่ควรให้เอกชนทำภารกิจนี้  
เนื่องจากเป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งเป็นหน้าที่และอำนาจของ

หน่วยงานของรัฐ

ภารกิจนี้ควรทำร่วมกับเอกชนหรือไม่ อย่างไร

ไม่ควร เนื่องจากเป็นการกำหนดวินัยในการดำเนินนโยบายการเงินการคลังของหน่วยงานของรัฐเท่านั้น

๒.๒ เมื่อคำนึงถึงประสิทธิภาพและประโยชน์ที่จะเกิดแก่การให้บริการประชาชน ควรทำภารกิจนี้ร่วมกับหน่วยงานอื่นหรือไม่ เพราะเหตุใด

หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยมีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลัง เพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของประเทศมีเสถียรภาพ และมั่นคงอย่างยั่งยืน

๒.๓ ภารกิจดังกล่าวหากให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำ จะได้ประโยชน์แก่ประชาชนมากกว่าหรือไม่

ถึงแม้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่ได้เป็นผู้ทำภารกิจในการผลักดันกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลัง แต่เมื่อกฎหมายบังคับใช้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องดำเนินการภายใต้กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลัง

๓. ความจำเป็นในการตรากฎหมาย

๓.๑ การจัดทำภารกิจนั้นมีความสอดคล้องกับเรื่องใด อย่างไร

หน้าที่หลักของหน่วยงานของรัฐ (ตามภารกิจพื้นฐาน (Function)) ในเรื่อง หน้าที่ของ  
กระทรวงการคลังในการส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐต้องมีวินัยในการดำเนินนโยบายที่เกี่ยวกับการเงินการคลัง

หน้าที่ของรัฐและแนวนโยบายแห่งรัฐ ในเรื่อง การรักษาวินัยการเงินการคลัง

ยุทธศาสตร์ชาติ ในเรื่อง.....

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในเรื่อง การสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและ  
แข่งขันได้อย่างยั่งยืน

แนวทางการปฏิรูปประเทศ ในเรื่อง.....

๓.๒ การทำภารกิจนั้นสามารถใช้มาตรการทางบริหารโดยไม่ต้องออกกฎหมายได้หรือไม่

ไม่อาจใช้มาตรการทางบริหารแต่เพียงอย่างเดียวได้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๖๒ บัญญัติให้รัฐ  
ต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของประเทศมีเสถียรภาพ และ  
มั่นคงอย่างยั่งยืนตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ

ถ้าใช้มาตรการทางบริหารจะมีอุปสรรคอย่างไร

การใช้มาตรการทางบริหารอาจจะไม่ครอบคลุมองค์กระอิสรระตามรัฐธรรมนูญ และในกรณีที่เป็นคำสั่ง  
ด้านบริหาร เช่น มติคณะรัฐมนตรี กฎระเบียบต่าง ๆ อาจมีการเปลี่ยนแปลงได้ตามนโยบายของรัฐบาล ดังนั้น  
การออกกฎหมายจึงมีความชัดเจนและแน่นอนกว่าการใช้มาตรการทางบริหาร

๓.๓ ในการทำภารกิจนั้น เหตุใดจึงจำเป็นต้องตรากฎหมายในขณะนี้

เพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๖๒ ที่บัญญัติให้รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัด  
เพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพ และมั่นคงอย่างยั่งยืนตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงิน  
การคลังของรัฐ ทั้งนี้ ตามบัญญัติมาตรา ๒๗๘ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่ต้องดำเนินการจัดทำร่างกฎหมาย  
ตามมาตรา ๖๒ ให้แล้วเสร็จและเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติภายในสองร้อยสี่สิบวันนับแต่วันประกาศใช้  
รัฐธรรมนูญ

๓.๔ การใช้บังคับกฎหมายและระยะเวลาในการใช้บังคับกฎหมาย

(ก) การใช้บังคับกฎหมาย

ต้องใช้บังคับพร้อมกันทุกท้องที่ทั่วประเทศ เนื่องจาก ต้องการให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

ทอยยใช้บังคับเป็นท้องที่ ๆ ไป เนื่องจาก.....

ใช้บังคับเพียงบางท้องที่ เนื่องจาก.....

(ข) ระยะเวลาในการใช้บังคับกฎหมาย

ใช้บังคับทันทีที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เนื่องจาก มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำ

งบประมาณรายจ่ายประจำปี

มีการทอดระยะเวลาในการบังคับใช้เป็นเวลาเท่าใด เพราะเหตุใด .....

ควรกำหนดระยะเวลาการสิ้นสุดไว้ด้วยหรือไม่ เพราะเหตุใด.....

๓.๕ เหตุใดจึงไม่สมควรตราเป็นกฎในลักษณะอื่น เช่น ข้อบัญญัติท้องถิ่น

เป็นกฎหมายที่กำหนดกรอบวินัยทางการเงินการคลังของประเทศ และใช้บังคับกับหน่วยงานของรัฐ  
ทั้งหมด

๓.๖ ลักษณะการใช้บังคับ

ควบคุม

กำกับ/ติดตาม (ข้ามไปข้อ ๓.๘)

ส่งเสริม

ระบบผสม

เหตุใดจึงต้องใช้ระบบดังกล่าว  
เพื่อให้หน่วยงานของรัฐมีการรักษาวินัยการเงินการคลัง

๓.๗ การใช้ระบบอนุญาตในกฎหมาย

- ๓.๗.๑ เพราะเหตุใดจึงกำหนดให้ใช้ระบบอนุญาต หรือใช้ระบบอื่นที่มีผลเป็นการควบคุม
- 
- ๓.๗.๒ มีการกำหนดค่าธรรมเนียมการอนุญาตหรือไม่ ถ้ามี มีความจำเป็นอย่างไร คุ่มค่าต่อภาระที่เกิดแก่ประชาชนอย่างไร
- 
- ๓.๗.๓ มีหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจในการอนุญาตหรือไม่ อย่างไร
- 
- ๓.๗.๔ มีขั้นตอนและระยะเวลาที่แน่นอนในการอนุญาตหรือไม่
- 
- ๓.๗.๕ มีการเปิดโอกาสให้อุทธรณ์การปฏิเสธคำขอ การให้ยื่นคำขอใหม่ หรือไม่ อย่างไร
- 
- ๓.๗.๖ มีการต่ออายุการอนุญาตหรือไม่
- 
- มีการตรวจสอบก่อนการต่อใบอนุญาตหรือไม่
- 

๓.๘ การใช้ระบบคณะกรรมการในกฎหมาย

๓.๘.๑ กฎหมายที่จะตราขึ้นมีการใช้ระบบคณะกรรมการ หรือไม่ มีความจำเป็นอย่างไร

มีการใช้ระบบคณะกรรมการ เพื่อกำหนดวินัยการเงินการคลังในเรื่องต่าง ๆ เช่น การกำหนดสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ กำหนดสัดส่วนงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น กำหนดสัดส่วนงบประมาณเพื่อการชำระหนี้ภาครัฐ กำหนดอัตราการจัดซื้อจัดจ้างหรือการสูญเสียรายได้จากการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการตามนโยบายกึ่งการคลัง เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีหน้าที่ในการจัดทำและทบทวนแผนการคลังระยะปานกลาง เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้ประกอบการพิจารณาการจัดเก็บรายได้หรือหารายได้ รวมถึงการจัดทำงบประมาณและการก่อหนี้

- ๓.๘.๒ คณะกรรมการที่กำหนดขึ้นมีอำนาจซ้ำซ้อนกับคณะกรรมการอื่นหรือไม่
- ไม่มี
- หากมีความซ้ำซ้อน จะดำเนินการอย่างไรกับคณะกรรมการอื่นนั้น
- 

- ๓.๘.๓ องค์ประกอบของคณะกรรมการมีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือนายกรัฐมนตรี หรือหัวหน้าส่วนราชการหรือไม่
- มี
- เหตุใดจึงต้องกำหนดให้บุคคลดังกล่าวเป็นองค์ประกอบของคณะกรรมการ
- เนื่องจากการกำหนดนโยบายระดับชาติ

- ๓.๘ มีกรอบหรือแนวทางการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่หรือไม่ อย่างไร
- ไม่มี

๓.๑๐ ประเภทของโทษที่กำหนด

- โทษทางอาญา  โทษทางปกครอง  ระบบผสม

๓.๑๑ การกำหนดโทษทางอาญาจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายสัมฤทธิ์ผล เพราะเหตุใด

๓.๑๒ ความผิดที่กำหนดให้เป็นโทษทางอาญาเป็นความผิดที่มีความร้ายแรงอย่างไร

๔. ความซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น

๔.๑ การดำเนินการตามภารกิจในเรื่องนี้มีกฎหมายอื่นในเรื่องเดียวกันหรือทำนองเดียวกันหรือไม่

๔.๒ ในกรณีที่มีกฎหมายขึ้นใหม่ เหตุใดจึงไม่ยกเลิก แก้ไขหรือปรับปรุงกฎหมายในเรื่องเดียวกันหรือทำนองเดียวกันที่มีอยู่

ถึงแม้จะมีการจัดทำกฎหมายใหม่ ก็ไม่สามารถยกเลิกกฎหมายเดิมได้ เนื่องจากกฎหมายเดิมมีบทบัญญัติอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของหน่วยงาน นอกเหนือจากบทบัญญัติด้านวินัยการเงินการคลังด้วย ทั้งนี้ การจัดทำกฎหมายใหม่จะนำบทบัญญัติเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับวินัยการเงินการคลังจากกฎหมายเดิมที่มีอยู่ และมีการกำหนดวินัยการเงินการคลังเพิ่มเติม เพื่อต้องการให้มีการกำหนดวินัยการเงินการคลังของรัฐรวมอยู่ในกฎหมายฉบับเดียวโดยให้ความครอบคลุมกับการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ

๕. ผลกระทบและความคุ้มค่า

๕.๑ ผู้ซึ่งได้รับผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมาย

หน่วยงานของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ

ผู้มีหน้าที่ตามร่างกฎหมายหรือที่จะได้รับผลกระทบจากร่างกฎหมายนั้นโดยตรง

หน่วยงานของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ

ผู้ที่อยู่ในพื้นที่ที่อาจได้รับผลกระทบจากร่างกฎหมาย

๕.๒ ผลกระทบที่เกิดขึ้นแก่บุคคลดังกล่าว

ด้านเศรษฐกิจ

- เชิงบวก .....

ผู้ได้รับผลกระทบเชิงบวก .....

- เชิงลบ .....

ผู้ได้รับผลกระทบเชิงลบ .....

ด้านสังคม

- เชิงบวก .....

ผู้ได้รับผลกระทบเชิงบวก .....

- เชิงลบ .....

ผู้ได้รับผลกระทบเชิงลบ .....

ด้านอื่น ๆ

- เชิงบวก

หน่วยงานของรัฐมีแนวทางในการรักษาวินัยการเงินการคลังที่ชัดเจนเพื่อใช้ในการดำเนินงาน

ผู้ได้รับผลกระทบเชิงบวก

หน่วยงานของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ

- เชิงลบ

ไม่มี เนื่องจากเป็นกฎหมายที่เสริมสร้างวินัยในการดำเนินนโยบายของรัฐที่เกี่ยวกับการเงิน การคลัง

ผู้ได้รับผลกระทบเชิงลบ

ไม่มี

๕.๓ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลในเรื่องใดบ้างที่ต้องถูกจำกัด

การจำกัดนั้นเป็นการจำกัดเท่าที่จำเป็นหรือไม่ อย่างไร

๕.๔ ประโยชน์ที่ประชาชนและสังคมจะได้รับ

๕.๔.๑ ประชาชนจะมีการดำรงชีวิตที่ดีขึ้นในเรื่องใด อย่างไร และเพียงใด หรือเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนมากน้อยเพียงใด

๕.๔.๒ เศรษฐกิจหรือสังคมมีการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้เพียงใด

กฎหมายนี้กำหนดให้รัฐต้องดำเนินนโยบาย จัดทำงบประมาณ จัดหารายได้ ใช้จ่าย บริหาร การเงินการคลัง และก่อหนี้ให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวจะช่วย รักษาวินัยการคลังของประเทศ และนำไปสู่การพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน

การประกอบกิจการเป็นไปได้โดยสะดวกหรือลดต้นทุนของผู้ประกอบการได้มากน้อย เพียงใด

ยกระดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศได้มากน้อยเพียงใด

ในกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังมีการบัญญัติวินัยการเงินการคลังที่เกี่ยวกับการ ตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อการลงทุน โดยต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒๐ ของงบประมาณรายจ่าย ประจำปี และไม่น้อยกว่าวงเงินส่วนที่ขาดดุลของงบประมาณประจำปีนั้น ซึ่งการกำหนดวินัยในการตั้ง งบประมาณดังกล่าวทำให้รัฐบาลมีงบประมาณในการลงทุนที่ชัดเจน ซึ่งจะช่วยยกระดับความสามารถใน การแข่งขันของประเทศมากขึ้น

และส่งเสริมการวิจัยและพัฒนา มากน้อยเพียงใด

๕.๔.๓ เสริมสร้างประสิทธิภาพหรือนวัตกรรมในการปฏิบัติราชการอย่างไร

การที่หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติภายใต้กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลัง ทำให้ หน่วยงานของรัฐทราบขั้นตอนและข้อจำกัดในการปฏิบัติงานและดำเนินนโยบายต่าง ๆ อย่างชัดเจน เช่น การกำหนดระยะเวลาในการจัดทำรายงานการเงินประจำปีของหน่วยงานของรัฐ จะเป็นการเสริมสร้าง ให้หน่วยงานของรัฐต้องเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดทำรายงานการเงินเพื่อให้ทันตามระยะเวลาที่กำหนด นอกจากนี้ การกำหนดให้มีวินัยการเงินการคลังเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายกึ่งการคลัง โดยภาระที่รัฐ ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามนโยบายกึ่งการคลังนั้น จะต้องมียอดคงค้างทั้งหมดรวมกัน ไม่เกินอัตราที่คณะกรรมการกำหนด เป็นต้น

### สามารถลดงบประมาณแผ่นดินได้มากน้อยเพียงใด

ในกรณีคณะกรรมการมีหน้าที่กำหนดยอดคงค้างที่เป็นภาระของรัฐในการชดเชยค่าใช้จ่ายในการดำเนินนโยบายกึ่งการคลังย่อมทำให้รัฐสามารถควบคุมจำนวนงบประมาณที่ต้องชดเชยค่าใช้จ่ายในการดำเนินนโยบายเหล่านั้นได้

**๕.๔.๔** วิธีการและระยะเวลาประเมินผลสัมฤทธิ์ ตลอดจนประโยชน์ที่ประชาชนและสังคมจะได้รับ

ในทางปฏิบัติ หน่วยงานของกระทรวงการคลังที่เกี่ยวข้องในเรื่องต่าง ๆ มีหน้าที่ดำเนินการติดตามและประเมินผลเพื่อให้เป็นไปตามกรอบความยั่งยืนทางการคลัง

**๕.๕** ความยุ่งยากที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามกฎหมาย  
ไม่มี

**๕.๖** ความคุ้มค่าของภารกิจเมื่อคำนึงถึงงบประมาณที่ต้องใช้ ภาระหน้าที่ที่เกิดขึ้นกับประชาชน และการที่ประชาชนจะต้องถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพเทียบกับประโยชน์ที่ได้รับ

## ๖. ความพร้อมของรัฐ

### ๖.๑ ความพร้อมของรัฐ

#### (ก) กำลังคนที่ต้องใช้

กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของหลายหน่วยงาน โดยในเบื้องต้นเห็นว่า หน่วยงานหลักที่ต้องใช้กำลังคนเพิ่ม ได้แก่

๑. สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง จำนวน ๕ คน เพื่อสนับสนุนภารกิจต่าง ๆ ที่เพิ่มขึ้นอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ได้แก่ การปฏิบัติงานในการเป็นหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐตามที่กฎหมายกำหนด ปฏิบัติหน้าที่ด้านงานวิชาการอื่น ๆ เช่น การจัดทำแผนการคลังระยะปานกลาง การจัดทำรายงานความเสี่ยงทางการคลัง เป็นต้น รวมถึง หน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับข้อกฎหมายให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

๒. สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ จำนวน ๕ คน เพื่อสนับสนุนภารกิจต่าง ๆ ที่เพิ่มขึ้นอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ได้แก่ การกำหนดสัดส่วนตัวชี้วัด (Indicators) เพื่อใช้เป็นกรอบในการบริหารหนี้สาธารณะของประเทศ กำหนดให้มีกระบวนการติดตามประเมินผล และรายงานผลการใช้จ่ายเงินกู้ของหน่วยงานของรัฐ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐทั้งหมด (Public Sector) ทั้งที่เป็นหนี้สาธารณะและไม่นับเป็นหนี้สาธารณะ รายงานแผนการกู้เงิน การบริหารหนี้ และสถานะหนี้คงค้างมายังกระทรวงการคลัง เพื่อรวบรวมและจัดทำรายงานสถานะหนี้สาธารณะ หนี้ภาครัฐ และความเสี่ยงทางการคลัง

๓. กรมบัญชีกลาง จำนวน ๒๐ คน เพื่อสนับสนุนภารกิจต่าง ๆ ที่เพิ่มขึ้นอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด เช่น หน้าที่การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการเรียกให้หน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่รัฐวิสาหกิจและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำเงินนอกงบประมาณที่เกินความจำเป็นส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน การกำหนดมาตรฐานการบัญชีภาครัฐและนโยบายบัญชีภาครัฐให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติ การกำหนดหลักเกณฑ์และคุณสมบัติของผู้ทำบัญชี หลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำรายงานการเงินประจำปีงบประมาณสำหรับหน่วยงานของรัฐ ตลอดจนการกำหนดมาตรฐานและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการตรวจสอบภายใน การควบคุมภายใน การบริหารจัดการความเสี่ยงให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติเป็นแนวทางเดียวกัน เป็นต้น

(ข) คุณวุฒิและประสบการณ์ของเจ้าหน้าที่ที่จำเป็นต้องมี

๑. สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

เจ้าหน้าที่จะต้องมีคุณวุฒิอย่างต่ำในระดับปริญญาตรี สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ การบัญชี บริหารธุรกิจ นิติศาสตร์ และสาขาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยต้องมีความรู้ ความสามารถทางวิชาการในการ ปฏิบัติงานด้านวิชาการเกี่ยวกับเศรษฐกิจ ทั้งการรวบรวมข้อมูล วิเคราะห์สถานการณ์เศรษฐกิจ เพื่อเสนอแนะ ประเด็นที่จะเป็นประโยชน์ต่อการวางแผนกลยุทธ์ การกำหนดนโยบายของรัฐบาล

๒. สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

เจ้าหน้าที่จะต้องมีคุณวุฒิอย่างต่ำในระดับปริญญาตรี สาขาเศรษฐศาสตร์ บริหารธุรกิจ บัญชี สถิติ นิติศาสตร์ และสาขาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ยังกำหนดลักษณะงานต้องเป็นผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในด้านกฎหมายการเงินการคลัง ด้านวิเคราะห์โครงการลงทุน มีความสามารถและ ประสบการณ์เกี่ยวกับการกำกับติดตามและประเมินผลโครงการลงทุนของรัฐ มีองค์ความรู้ด้านตลาดเงิน ตลาดทุน เครื่องมือและนวัตกรรมทางการเงิน ตลอดจนมีทักษะ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ในการ บริหารความเสี่ยง Portfolio หนี้ภาครัฐ และสามารถประสานงานหน่วยงานต่าง ๆ ในการจัดทำแผนการกู้เงิน การรายงานหนี้สาธารณะ หนี้ภาครัฐและความเสี่ยงทางการคลังที่เกี่ยวข้องกับหนี้สาธารณะได้

๓. กรมบัญชีกลาง

เจ้าหน้าที่จะต้องมีคุณวุฒิอย่างต่ำในระดับปริญญาตรี สาขานิติศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ บริหารธุรกิจ บัญชี คอมพิวเตอร์ เป็นต้น นอกจากนี้ ยังกำหนดลักษณะงานต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในด้านกฎหมายการเงินการคลัง ด้านการบัญชีภาครัฐ ด้านการตรวจสอบภายใน ด้านการบริหารความเสี่ยง การบริหารเงินคลังและเงินนอกงบประมาณ

(ค) งบประมาณที่คาดว่าจะต้องใช้ในระยะห้าปีแรกของการบังคับใช้กฎหมาย

๑. งบประมาณสำหรับการดำเนินงานทั่วไป

- ค่าเบี้ยประชุมคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ ประมาณ ๑.๕ ล้านบาท (หรือประมาณ ๓๐๐,๐๐๐ บาทต่อปี)

- ค่าจัดการประชุมคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ ประมาณ ๖๐,๐๐๐ บาท (หรือประมาณ ๑๒,๐๐๐ บาทต่อปี)

๒. งบประมาณสำหรับเงินเดือนบุคลากรที่ต้องเพิ่มเติมจากงบประมาณเดิม

- วุฒิปริญญาตรี อัตราเดือนละ ๑๕,๐๐๐ บาท

- วุฒิปริญญาโท อัตราเดือนละ ๑๗,๕๐๐ บาท

ทั้งนี้ ในเบื้องต้นกระทรวงการคลังต้องการกำลังคนเพิ่มรวมทั้งสิ้น ๓๐ คน คิดเป็นเงิน งบประมาณอยู่ระหว่าง ๒๗ - ๓๑.๕ ล้านบาทในระยะห้าปีแรก (หรือประมาณ ๕.๕ - ๖.๓ ล้านบาทต่อปี)

๓. งบดำเนินงานอื่น ๆ (กรมบัญชีกลาง) จำนวน ๓๒ ล้านบาท

๔. งบลงทุน (กรมบัญชีกลาง)

จำนวน ๕๐ ล้านบาท เพื่อเป็นงบประมาณในการจัดทำระบบงานแบบอิเล็กทรอนิกส์ ได้แก่ ระบบงานตรวจสอบภายใน (e-GIA) ระบบงานการควบคุมภายใน (e-GIC) และระบบงานการบริหารจัดการ ความเสี่ยง (e-GRM) เพื่อรองรับกับภารกิจใหม่ที่ต้องดำเนินการตามมาตรฐานและหลักเกณฑ์การตรวจสอบ ภายใน การควบคุมภายใน และการบริหารจัดการความเสี่ยง

๖.๒ ในกรณีที่เป็นการร่างกฎหมายที่มีผลต่อการจัดตั้งหน่วยงานหรืออัตรากำลัง มีความเห็นของ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการกำหนดอัตรากำลังและงบประมาณหรือไม่ อย่างไร



- ๖.๓ วิธีการที่จะให้ผู้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายมีความเข้าใจและพร้อมที่จะปฏิบัติตามกฎหมาย
- วิธีการสร้างความรับรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนผู้อยู่ภายใต้กฎหมาย
  - การเข้าถึงข้อมูลประชาชน

๗. หน่วยงานที่รับผิดชอบและผู้รักษาการตามกฎหมาย

- ๗.๑ มีหน่วยงานอื่นใดที่ปฏิบัติภารกิจซ้ำซ้อนหรือใกล้เคียงกันหรือไม่ มีข้อเสนอแนะในการดำเนินการกับหน่วยงานนั้นอย่างไร
- ไม่มี

- ๗.๒ มีความเกี่ยวข้องหรือมีผลกระทบต่อการทำงานของหน่วยงานอื่นหรือไม่ อย่างไร
- หน่วยงานของรัฐทุกประเภทต้องปฏิบัติตามกฎหมายนี้

- ๗.๓ มีการบูรณาการการทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่นหรือไม่ อย่างไร

มีการจัดทำแผนการคลังระยะปานกลางเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ โดยเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบแผนดังกล่าวแล้ว ให้หน่วยงานของรัฐนำแผนดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาในการจัดเก็บรายได้ การจัดทำงบประมาณ และการก่อหนี้ของหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้สอดคล้องกับแผนดังกล่าว

- ๗.๔ ผู้รักษาการตามกฎหมาย ได้แก่

นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

การกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายเนื่องจาก

กฎหมายนี้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ นอกจากกระทรวงการคลัง

๘. วิธีการทำงานและตรวจสอบ

- ๘.๑ ระบบการทำงานที่กำหนดสอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือไม่

- เกิดประโยชน์สุขของประชาชน
- เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
- มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
- ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
- มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์
- ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ
- มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

- ๘.๒ การเปิดเผยการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

- ๘.๒.๑ ในกฎหมายมีการกำหนดขั้นตอนการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐในเรื่องใดบ้าง แต่ละขั้นตอนใช้เวลาดำเนินการเท่าใด

ในกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังมีการกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาในการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐในเรื่องต่าง ๆ เพื่อให้ผู้มีหน้าที่ดำเนินการในแต่ละขั้นตอนมีกรอบระยะเวลาในการดำเนินการที่ชัดเจน เช่น วินัยในการจัดทำรายงานการเงินประจำปีของหน่วยงานของรัฐ เป็นต้น

- ๘.๒.๒ หากมีการใช้ดุลพินิจ การใช้ดุลพินิจสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลและหลักนิติธรรมอย่างไร
- 
- ๘.๒.๓ ในการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ใช้หลักกระจายอำนาจ หรือมอบอำนาจเพื่อให้ประชาชนได้รับการบริการที่สะดวก รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพอย่างไร
- 
- ๘.๓ มีระบบการตรวจสอบและคานอำนาจอย่างไรบ้าง
- 
- ๘.๓.๑ มีระบบการตรวจสอบการปฏิบัติงานภายในหรือไม่ อย่างไร
- 
- ๘.๓.๒ มีกระบวนการร้องเรียนจากบุคคลภายนอกหรือไม่ อย่างไร
- 
๙. การจัดทำกฎหมายลำดับรอง
- ๙.๑ ได้จัดทำแผนในการจัดทำกฎหมายลำดับรอง กรอบระยะเวลา ตลอดจนกรอบสาระสำคัญของกฎหมายลำดับรองนั้น หรือไม่ ได้ยกร่างกฎหมายลำดับรองในเรื่องใดบ้าง รายละเอียดตามเอกสารแนบ
- ๙.๒ มีกรอบในการตราอนุบัญญัติเพื่อป้องกันการขยายอำนาจหน้าที่ของรัฐหรือเพิ่มภาระแก่บุคคลเกินสมควรอย่างไร
- 
๑๐. การรับฟังความคิดเห็น
- มีการรับฟังความคิดเห็น  ไม่ได้รับฟังความคิดเห็น
- ๑๐.๑ ผู้ที่เกี่ยวข้องหรืออาจได้รับผลกระทบที่รับฟังความคิดเห็นหน่วยงานภาครัฐ
- สำนักงานประมาณ  สำนักงาน ก.พ.
- สำนักงาน ก.พ.ร.  สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับภารกิจ ได้แก่ กระทรวงการคลัง
- ภาคประชาชน/องค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง
- ประชาชนที่ได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบ
- ประชาชนทั่วไป
- องค์กรอื่น ได้แก่ หน่วยงานของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ
- ๑๐.๒ มีการเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นต่อประชาชนหรือไม่ อย่างไร
- มี โดยเผยแพร่ผ่านเว็บไซต์ [www.fpo.go.th](http://www.fpo.go.th) และเว็บไซต์ [www.lawamendment.go.th](http://www.lawamendment.go.th)
- ๑๐.๓ จัดทำสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นและเสนอมาประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี
- จัดทำ  ไม่มีการจัดทำ
- ในกรณีจัดทำสรุปผลการรับฟังความคิดเห็น มีสาระสำคัญในเรื่องดังต่อไปนี้หรือไม่
- วิธีการในการรับฟังความคิดเห็น
- จำนวนครั้งและระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็นแต่ละครั้ง

- พื้นที่ในการรับฟังความคิดเห็น
- ประเด็นที่มีการแสดงความคิดเห็น
- ข้อคัดค้านหรือความเห็นของหน่วยงานและผู้เกี่ยวข้องในแต่ละประเด็น  
ไม่มี
- คำชี้แจงเหตุผลรายประเด็นและการนำผลการรับฟังความคิดเห็นมาประกอบ  
การพิจารณาจัดทำร่างกฎหมาย

ขอรับรองว่าการเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่อง  
และการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ และระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี  
พ.ศ. ๒๕๔๘ แล้ว

ลงชื่อ..... ๑๐.....

(นายกฤษฎา จินะวิจารณ์)

ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง  
วัน/เดือน/ปีที่จัดทำ..... ๒๑ มิถุนายน ๒๕๖๐.....

หน่วยงานผู้รับผิดชอบ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง  
เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ นางสาวพรทิพา ศรีขจรวุฒิสักดิ์  
หมายเลขติดต่อ ๐-๒๒๗๓ ๙๐๒๑ ต่อ ๓๕๕๒

เรื่องเสร็จที่ ๘๐๖/๒๕๖๐

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
ประกอบร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ....

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ที่ นร ๐๕๐๓/๙๖๑๘ ลงวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๕๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๙ อนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. .... ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา โดยให้รับข้อสังเกตของคณะรัฐมนตรี สำนักงบประมาณ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติไปพิจารณาด้วย แล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เสนอให้คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) พิจารณา โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงบประมาณและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์ กรมบัญชีกลาง สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ สำนักงานการบริหรหนี้สาธารณะ และสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง) และผู้แทนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียด และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นสมควรจัดทำบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบร่างพระราชบัญญัตินี้ดังต่อไปนี้

๑. หลักการของร่างพระราชบัญญัติที่กระทรวงการคลังเสนอ

กระทรวงการคลังได้เสนอร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. .... ประกอบด้วย ๒ หมวด ๕๖ มาตรา โดยมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดหลักการการดำเนินนโยบายการคลังของรัฐ การจัดทำงบประมาณ การจัดหารายได้ การใช้จ่าย การบริหารการเงินการคลัง และการก่อหนี้

(๒) กำหนดให้มีการจัดทำรอบการคลังระยะปานกลางเพื่อใช้เป็นแผนแม่บทหลักสำหรับการวางแผนการคลังและการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมล่วงหน้าในระยะเวลาไม่น้อยกว่า ๓ ปี

(๓) กำหนดให้หน่วยงานของรัฐจัดทำแผนบริหารจัดการประมาณการรายจ่ายพร้อมแหล่งเงินที่จะใช้ หรือประมาณการสูญเสียรายได้ และจัดทำรายงานเปรียบเทียบประโยชน์ที่ได้รับกับการสูญเสียรายได้ต่อคณะรัฐมนตรี สำหรับการดำเนินกิจกรรม มาตรการ โครงการตามนโยบายของรัฐบาล

(๔) กำหนดให้รัฐบาลต้องพิจารณาถึงภาระทางการคลัง แนวทางการบริหารจัดการ และผลกระทบที่จะเกิดขึ้น หากรัฐบาลมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการนอกเหนือจากภารกิจตามปกติ

(๕) กำหนดให้การจัดเก็บ การยกเว้น หรือการลดภาษีอากร ต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย และการกั้นเงินภาษีอากรและค่าธรรมเนียมต้องมีวัตถุประสงค์ชัดเจน โดยต้องไม่เกินร้อยละหนึ่งของงบประมาณรายจ่ายประจำปี

(๖) กำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน

(๗) กำหนดหลักเกณฑ์การก่อหนี้และการบริหารหนี้ของหน่วยงานของรัฐ รวมถึงการกำหนดสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP เพื่อใช้เป็นกรอบในการบริหารหนี้สาธารณะ

(๘) กำหนดหลักเกณฑ์การจัดการและดูแลรักษาทรัพย์สินที่ตกเป็นของแผ่นดิน รวมถึงการกำหนดมาตรฐานและนโยบายการบัญชีภาครัฐ และการจัดทำรายงานการเงินที่สำคัญ

## ๒. ความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๒.๑ คณะรัฐมนตรีมีข้อสังเกตเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. .... ว่า การกำหนดสัดส่วนงบประมาณรายการต่าง ๆ เช่น งบประมาณเพื่อการชำระหนี้ภาครัฐ งบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น รวมทั้งงบประมาณของโครงการตามนโยบายของรัฐบาลนอกเหนือจากภารกิจตามปกติ นั้น เนื่องจากกระทรวงการคลัง สำนักงานงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และธนาคารแห่งประเทศไทยได้มีการพิจารณาในเรื่องดังกล่าวในกระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี อยู่แล้ว ดังนั้น เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นในการดำเนินงานของฝ่ายบริหารจึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดประเด็นดังกล่าวไว้ในร่างกฎหมายฉบับนี้

๒.๒ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เห็นชอบในหลักการของร่างพระราชบัญญัติ โดยมีความเห็นเพิ่มเติม ดังนี้

(๑) ควรพิจารณากำหนดให้มีคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่ในการกำกับ ติดตาม การดำเนินการและการบริหารงานของหน่วยงานของรัฐ ให้เป็นไปตามบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัตินี้

(๒) จากผลการบังคับใช้พระราชบัญญัติฯ ควรจะนำไปสู่การจัดทำบัญชีสาธารณะ (Consolidated Public Account) โดยรวม ที่มีความครอบคลุม สมบูรณ์ สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารความเสี่ยงด้านการคลังในระยะยาว และผลักดันให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการปรับตัว เพิ่มสมรรถนะในการบริหารจัดการด้านการเงินการคลังได้อย่างมีประสิทธิภาพและโปร่งใส

๒.๓ สำนักงานงบประมาณ เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. .... ได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับวิธีการงบประมาณไว้หลายประการ จึงควรตัดบทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีการงบประมาณที่บัญญัติไว้ในร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. .... ออก นอกจากนี้ มีข้อสังเกต ดังนี้

(๑) ควรมีการกำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่มีเงินนอกงบประมาณนำเงินดังกล่าวไปใช้จ่ายให้เกิดประโยชน์ โดยไม่ให้มีเงินสะสมไว้มากเกินไปจนเกิดความจำเป็น หากมีเงินสะสมจำนวนมากให้กระทรวงการคลังมีอำนาจพิจารณาเรียกเงินดังกล่าวส่งเป็นรายได้แผ่นดิน และควรกำหนดหลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินขององค์การมหาชน หน่วยงานในกำกับของรัฐ และกองทุนหรือเงินทุนหมุนเวียน ให้ใช้จ่ายเงินอย่างเหมาะสมเป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานเช่นเดียวกับส่วนราชการ

(๒) ควรกำหนดบทนิยามเกี่ยวกับกิจกรรม มาตรการ และโครงการที่อยู่ในบังคับมาตรา ๙ และมาตรา ๑๐ ให้มีความชัดเจน เพื่อมิให้เกิดปัญหาการตีความแก่หน่วยงานผู้ปฏิบัติ

(๓) ควรกำหนดหลักการจ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐ โดยให้จ่ายได้แต่เฉพาะตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณ หรือตามอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายอื่น ควรกำหนดเพิ่มเติมว่าให้จ่ายได้ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณไว้ให้ชัดเจนด้วย

(๔) การจัดสรรงบประมาณแก่หน่วยงานของรัฐสภา ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ควรกำหนดเกี่ยวกับวินัยในการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานดังกล่าว ให้เป็นไปอย่างเหมาะสมและไม่เป็นภาระต่องบประมาณแผ่นดินเกินสมควร

๓. สารสำคัญของร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. .... แล้ว สรุปผลการพิจารณาได้ ดังนี้

๓.๑ รูปแบบและโครงสร้างของกฎหมาย

โดยที่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ แล้ว และมาตรา ๖๒ ของรัฐธรรมนูญฯ บัญญัติให้มีกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ซึ่งอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินการทางการคลังและงบประมาณของรัฐ การกำหนดวินัยทางการคลังด้านรายได้และรายจ่ายทั้งเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ การบริหารทรัพย์สินของรัฐและเงินคงคลัง และการบริหารหนี้สาธารณะ และคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) พิจารณาแล้วเห็นว่า สารสำคัญของร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐฯ ที่กระทรวงการคลังเสนอ กำหนดหลักการเกี่ยวกับเรื่องที่ต้องบัญญัติในกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐนั่นเอง จึงได้ปรับปรุงชื่อและรูปแบบของร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐฯ เป็น “ร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ....” และกำหนดโครงสร้างของร่างพระราชบัญญัติฯ โดยแบ่งเป็น ๕ หมวด ประกอบด้วย

(๑) หมวด ๑ บททั่วไป

(๒) หมวด ๒ นโยบายการเงินการคลัง

(๓) หมวด ๓ วินัยการเงินการคลัง

(๔) หมวด ๔ การบัญชี การรายงาน และการตรวจสอบ

(๕) หมวด ๕ การตรวจเงินแผ่นดิน

๓.๒ เนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติ มีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

๓.๒.๑ บทนิยาม (ร่างมาตรา ๔)

ได้แก้ไขนิยามคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ให้ครอบคลุมถึงหน่วยงานของรัฐทุกประเภทที่ต้องอยู่ภายใต้บังคับของวินัยการเงินการคลังที่กำหนดตามพระราชบัญญัตินี้ และปรับปรุงถ้อยคำในบทนิยามอื่นให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น

๓.๒.๒ มาตราการรักษาการ

ได้กำหนดเพิ่มเติมให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ เนื่องจากบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้มีความเกี่ยวข้องกับหน่วยงานของรัฐทุกประเภท

๓.๒.๓ หมวด ๑ บททั่วไป (ร่างมาตรา ๖ - ร่างมาตรา ๙)

(๑) ได้กำหนดบทบัญญัติที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไปตามร่างพระราชบัญญัตินี้ โดยกำหนดวินัยสำหรับการดำเนินนโยบายการคลัง การจัดทำงบประมาณ การจัดทำรายได้ การใช้จ่าย การบริหารการเงินการคลัง การก่อหนี้ และการดำเนินการใด ๆ ของรัฐที่มีผลผูกพันทรัพย์สินหรือก่อให้เกิดภาระทางการเงินการคลังแก่รัฐ ต้องเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ (ร่างมาตรา ๖ และร่างมาตรา ๗)

(๒) ได้กำหนดให้รัฐเสริมสร้างวินัยให้ประชาชนเสียภาษีอากรให้ครบถ้วนตามกฎหมาย เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา ๕๐ (๙) ของรัฐธรรมนูญ ที่กำหนดให้บุคคลมีหน้าที่เสียภาษีอากรตามที่กฎหมายบัญญัติ

(๓) ได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องรักษาวินัยในกิจการที่เกี่ยวกับเงินแผ่นดินตามพระราชบัญญัตินี้อย่างเคร่งครัด เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา ๑๖๔ (๒) ของรัฐธรรมนูญ ๓.๒.๔ หมวด ๒ นโยบายการเงินการคลัง (ร่างมาตรา ๑๐ - ร่างมาตรา ๓๐)

(๑) ส่วนที่ ๑ คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ

ได้กำหนดเพิ่มเติมให้มีคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดวินัยการเงินการคลังเพิ่มเติมให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติ จัดทำและทบทวนแผนการคลังระยะปานกลาง เสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการงบประมาณ การจัดเก็บรายได้ การบริหารหนี้สาธารณะ การบริหารทรัพย์สิน และปัญหาอื่นที่เกี่ยวข้องกับการเงินการคลังของรัฐ กำหนดสัดส่วนและอัตราต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัตินี้ และกำหนดนโยบายและกำกับดูแลการบริหารจัดการความเสี่ยงทางการคลัง (ร่างมาตรา ๑๐ - ร่างมาตรา ๑๒)

(๒) ส่วนที่ ๒ การดำเนินการทางการคลังและงบประมาณ

๑) ได้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดทำรอบการคลังระยะปานกลาง มาบัญญัติไว้ในส่วนนี้ และปรับแก้ไขให้เป็นการจัดทำแผนการคลังระยะปานกลาง จากเดิมที่กำหนดให้กระทรวงการคลังและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ดำเนินการ เป็นให้คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐเป็นผู้มีหน้าที่จัดทำแล้วเสร็จภายในสามเดือนนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ โดยประกอบด้วยภาระผูกพันทางการเงินการคลังของรัฐบาลด้วย ซึ่งแผนการคลังระยะปานกลางดังกล่าวได้กำหนดให้นำไปใช้ประกอบการจัดทำกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี และให้หน่วยงานของรัฐนำมาใช้ประกอบการพิจารณาในการจัดเก็บหรือหารายได้ การจัดทำงบประมาณ และการก่อหนี้ของหน่วยงานของรัฐด้วย (ร่างมาตรา ๑๓ - ร่างมาตรา ๑๖)

๒) ได้กำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางในการจัดทำงบประมาณรายจ่าย โดยนำบทบัญญัติในร่างเดิม หมวด ๑ ส่วนที่ ๓ แนวทางการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน มากำหนดไว้ในส่วนนี้ โดยเพิ่มเติมให้การเสนอกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ โดยต้องแสดงแหล่งที่มาและประมาณการรายได้ ผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการจ่ายเงิน และความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนาต่าง ๆ ด้วย เพื่อให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๔๒ ของรัฐธรรมนูญฯ และกำหนดหลักเกณฑ์การตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีต้องมีงบประมาณรายจ่ายลงทุน จำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบของงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางการตั้งงบประมาณในปัจจุบัน และได้ตัดสัดส่วนตัวเลขของงบประมาณรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ภาครัฐและงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ออก โดยกำหนดให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐในการกำหนดสัดส่วนดังกล่าว เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและเหมาะสมกับสถานการณ์การเงินการคลังของประเทศในแต่ละช่วงเวลาและเป็นไปตามข้อสังเกตของคณะรัฐมนตรี และเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการโอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างหน่วยงานของรัฐ จะกระทำได้ เฉพาะในกรณีที่มีกฎหมายอนุญาตให้กระทำได้เท่านั้น นอกจากนี้ ได้เพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยงานของรัฐสภา หน่วยงานของศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอัยการ ให้สอดคล้องกับมาตรา ๑๔๑

วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ และกำหนดให้หน่วยงานดังกล่าวต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดด้วย (ร่างมาตรา ๑๗ - ร่างมาตรา ๒๔)

๓) ได้เพิ่มเติมเงื่อนไขในกรณีการเสนอกฎหมายที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐไม่ต้องนำเงินรายได้หรือเงินอื่นใดส่งคลัง จะต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังก่อนเสนอกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรี (ร่างมาตรา ๒๕) และในกรณีการเสนอกฎหมายที่มีบทบัญญัติให้จัดเก็บภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นจากที่กำหนดไว้ในกฎหมาย เพื่อให้หน่วยงานของรัฐนำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ หรือเพื่อการหนึ่งการใดเป็นการเฉพาะ จะกระทำมิได้ เว้นแต่กรณีการจัดเก็บเพิ่มขึ้นเพื่อเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ร่างมาตรา ๒๖) และให้กระทรวงการคลังและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องบริหารจัดการความเสี่ยงทางการคลังให้เป็นไปตามนโยบายการบริหารจัดการความเสี่ยงทางการคลังที่คณะกรรมการกำหนดด้วย (ร่างมาตรา ๓๐)

๓.๒.๕ หมวด ๓ วินัยการเงินการคลัง (ร่างมาตรา ๓๑ - ร่างมาตรา ๖๗)

(๑) ส่วนที่ ๑ รายได้

๑) ได้เพิ่มคำอธิบายความหมายของคำว่า “รายได้” เพื่อให้ชัดเจนว่าหมายถึง รายได้แผ่นดิน และให้หมายความรวมถึงเงินที่หน่วยงานของรัฐจัดเก็บหรือได้รับไว้เป็นกรรมสิทธิ์ แต่มีกฎหมายบัญญัติให้นำไปใช้จ่ายเพื่อการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐได้ (ร่างมาตรา ๓๑)

๒) ได้ตัดการกำหนดสัดส่วนของการกันเงินภาษีอากรและรายได้แผ่นดินตามร่างเดิมมาตรา ๑๕/๑ ที่กำหนดให้เมื่อรวมกันทั้งหมดต้องไม่เกินร้อยละหนึ่งของงบประมาณรายจ่ายประจำปีออก เนื่องจากเป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาในการตรากฎหมายให้เหมาะสมและจำเป็นในแต่ละกรณีไป (ร่างมาตรา ๓๕)

(๒) ส่วนที่ ๒ รายจ่าย

๑) ได้ปรับปรุงหลักการในการก่องหน้ผูกพันหรือจ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐ ให้กระทำได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมาย และต้องเป็นไปอย่างโปร่งใส คุ่มค่า และประหยัด โดยพิจารณาเป้าหมาย ประโยชน์ที่ได้รับ ผลสัมฤทธิ์ และประสิทธิภาพของหน่วยงานของรัฐ และต้องเป็นไปตามรายการและวงเงินงบประมาณรายจ่ายของหน่วยงานของรัฐนั้นด้วย (ร่างมาตรา ๓๗)

๒) ได้กำหนดหน้าที่ของผู้มีอำนาจอนุมัติการจ่ายเงินในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายหรือกฎ หรือตามที่ได้รับอนุญาตให้จ่าย (ร่างมาตรา ๓๘)

๓) ได้เพิ่มเติมบทบัญญัติให้หน่วยงานของรัฐซึ่งมิใช่ส่วนราชการต้องจัดให้มีการวางหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการเบิกเงิน การรับเงิน การจ่ายเงิน และการเก็บรักษาเงิน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายว่าด้วยกฏนั้นบัญญัติไว้ โดยต้องเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล มีความโปร่งใส และตรวจสอบได้ (ร่างมาตรา ๔๒)

๔) ได้เพิ่มเติมบทบัญญัติในการก่องหน้ที่ผูกพันการใช้จ่ายเงินงบประมาณหรือเงินอื่นของหน่วยงานของรัฐ ต้องพิจารณาภาระทางการเงินที่เกิดขึ้นและข้อผูกพันในการชำระเงินตามสัญญา และประโยชน์ที่รัฐจะได้รับด้วย (ร่างมาตรา ๔๓)

(๓) ส่วนที่ ๓ การจัดให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินและการบริหารทรัพย์สินของรัฐ

ได้เพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินของรัฐ โดยกำหนดให้การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุของหน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ใน



กฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ หรือตามกฎระเบียบของหน่วยงานของรัฐโดยเคร่งครัด และต้องดำเนินการด้วยความสุจริต คุ่มค่า โปร่งใส มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และตรวจสอบได้ (ร่างมาตรา ๔๘)

(๔) ส่วนที่ ๔ การก่อหนี้และการบริหารหนี้

๑) ได้แก้ไขร่างเดิมมาตรา ๒๙ ที่กำหนดให้รัฐมนตรีโดยได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีประกาศกำหนดสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ เป็นให้คณะกรรมการประกาศกำหนดสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ สัดส่วนภาระหนี้ของรัฐบาลต่อประมาณการรายได้ประจำปีงบประมาณ สัดส่วนหนี้สาธารณะที่เป็นเงินตราต่างประเทศต่อหนี้สาธารณะทั้งหมด สัดส่วนหนี้สาธารณะที่เป็นเงินตราต่างประเทศต่อรายได้จากการส่งออกสินค้าและบริการ และสัดส่วนอื่น ๆ ที่คณะกรรมการเห็นสมควร เพื่อใช้เป็นกรอบในการบริหารหนี้สาธารณะ และให้กระทรวงการคลังรายงานสัดส่วนหนี้ดังกล่าวที่เกิดขึ้นจริงต่อคณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการทุกหกเดือน สำหรับในกรณีที่การบริหารหนี้สาธารณะไม่สามารถดำเนินการได้ตามสัดส่วนที่กำหนด ให้รัฐมนตรีรายงานเหตุผล วิธีการและระยะเวลาในการแก้ไขให้อยู่ภายในสัดส่วนที่กำหนดเสนอต่อคณะรัฐมนตรี (ร่างมาตรา ๕๐ - ร่างมาตรา ๕๑)

๒) ได้เพิ่มเติมบทบัญญัติให้การกู้เงินของรัฐบาล และการค้าประกันการชำระหนี้ของหน่วยงานของรัฐโดยรัฐบาล ต้องปฏิบัติตามที่บัญญัติในกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะโดยเคร่งครัด และในกรณีการก่อกหนี้ของหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นไปตามที่กำหนดดังกล่าว รัฐบาลจะค้าประกันการชำระหนี้ไม่ได้ (ร่างมาตรา ๕๒)

๓) ได้แก้ไขเพิ่มเติมร่างเดิมมาตรา ๓๐ จากเดิมที่กำหนดให้เงินที่ได้รับจากการกู้เงินตามกฎหมายเฉพาะให้นำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ตามที่กฎหมายกำหนดได้โดยไม่ต้องนำส่งคลัง โดยกำหนดให้กระทรวงการคลังเก็บรักษาเงินที่ได้รับจากการกู้ไว้เพื่อให้หน่วยงานของรัฐเบิกไปใช้จ่ายตามแผนงานหรือโครงการตามที่กฎหมายกำหนดได้โดยไม่ต้องนำส่งคลัง เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น และเพิ่มหลักเกณฑ์การเบิกจ่ายเงินดังกล่าว ให้หน่วยงานของรัฐที่ใช้จ่ายเงินกู้ดำเนินการเบิกจ่ายเงินกู้ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการกู้เงินและระเบียบการเบิกจ่ายเงินกู้อย่างเคร่งครัด และใช้จ่ายเงินกู้ให้เป็นไปอย่างโปร่งใส คุ่มค่า และประหยัด (ร่างมาตรา ๕๓ - ร่างมาตรา ๕๔)

๔) ได้เพิ่มเติมหลักเกณฑ์การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ หรือเมื่อมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ ให้กระทรวงการคลังดำเนินการให้สอดคล้องกับสถานะของเงินคงคลัง โดยคำนึงถึงประมาณการรายได้และแผนการเบิกจ่ายเงินงบประมาณในแต่ละช่วงเวลาด้วย (ร่างมาตรา ๕๕)

๕) ได้เพิ่มเติมหลักเกณฑ์การกู้เงินตามกฎหมายเฉพาะและการกู้เงินเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ ให้กระทำได้แต่เฉพาะเพื่อใช้จ่ายตามแผนงานหรือโครงการที่มีความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจหรือสังคม และเมื่อหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นเจ้าของแผนงานหรือโครงการมีความพร้อมที่จะดำเนินการตามแผนงานหรือโครงการที่จะใช้จ่ายเงินกู้นั้นแล้ว และกำหนดให้มีการติดตามประเมินผลและการรายงานผลการใช้จ่ายเงินกู้ดังกล่าว เพื่อให้การใช้จ่ายเงินกู้ดังกล่าวเป็นไปตามวัตถุประสงค์ มีความรัดกุม และตรวจสอบได้ (ร่างมาตรา ๕๖ - ร่างมาตรา ๕๘)

๖) ได้เพิ่มเติมหลักเกณฑ์ให้ก่อนเริ่มปีงบประมาณ ให้หน่วยงานของรัฐต้องมีการจัดทำแผนการกู้เงินและการบริหารหนี้เงินกู้ที่จะกระทำในปีงบประมาณนั้นส่งให้

กระทรวงการคลัง โดยเมื่อได้มีการกู้เงินแล้วให้รายงานกระทรวงการคลังเพื่อทราบด้วย และจัดทำรายงานการกู้เงินประจำปีงบประมาณและสถานะหนี้เงินกู้ยืมค้างเสนอต่อกระทรวงการคลังภายในสามสิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ (ร่างมาตรา ๖๐)

(๕) ส่วนที่ ๕ เงินนอกงบประมาณและทุนหมุนเวียน

ได้เพิ่มเติมบทบัญญัติในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่รัฐวิสาหกิจและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณหรือมีเงินนอกงบประมาณมากเกินไปสมควร ให้กระทรวงการคลังเรียกให้หน่วยงานของรัฐนำเงินดังกล่าวส่งคลัง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี (ร่างมาตรา ๖๒)

(๖) ส่วนที่ ๖ การคลังท้องถิ่น

ได้เพิ่มเติมบทบัญญัติเพื่อกำหนดวินัยการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดเก็บรายได้ให้เพียงพอในการจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะ ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่สามารถจัดเก็บรายได้ให้เพียงพอกับการดำเนินการ ให้รัฐจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นและเหมาะสมไปพลางก่อน ให้สอดคล้องกับมาตรา ๒๕๐ ของรัฐธรรมนูญ และกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดทำงบประมาณ การใช้จ่าย การก่อหนี้ผูกพัน และการบริหารทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำอย่างโปร่งใสและตรวจสอบได้ รวมถึงการก่อหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้อยู่ภายใต้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ และหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องที่ได้กำหนดขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะด้วย (ร่างมาตรา ๖๔ - ร่างมาตรา ๖๗)

๓.๒.๖ หมวด ๔ การบัญชี การรายงาน และการตรวจสอบ (ร่างมาตรา ๖๘ - ร่างมาตรา ๗๙)

(๑) กำหนดระยะเวลาและขั้นตอนการจัดทำรายงานการเงินประจำปีงบประมาณของหน่วยงานของรัฐ โดยรายงานดังกล่าวอย่างน้อยต้องประกอบด้วยงบแสดงฐานะการเงินและงบแสดงผลการดำเนินงานทางการเงินทั้งเงินงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ และเงินอื่นใด รวมถึงการก่อหนี้ และให้ส่งสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบ และให้ส่งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเปิดเผยให้สาธารณชนทราบ รวมทั้งเผยแพร่ผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ด้วย (ร่างมาตรา ๗๐ - ร่างมาตรา ๗๒)

(๒) ปรับลดระยะเวลาการจัดทำรายงานการรับจ่ายเงินงบประมาณประจำปีงบประมาณที่สิ้นสุด เพื่อให้เสนอต่อรัฐสภาได้ภายในระยะเวลาที่เหมาะสม (ร่างมาตรา ๗๔)

(๓) กำหนดระยะเวลาให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินต้องจัดทำรายงานผลการตรวจสอบรายงานการเงินแผ่นดินประจำปีงบประมาณตามมาตรฐานการรายงานผลการตรวจสอบที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกำหนดให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยห้าสิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ เพื่อให้เสนอต่อรัฐสภาได้ภายในระยะเวลาที่เหมาะสม (ร่างมาตรา ๗๕)

(๔) เพิ่มบทบัญญัติให้กระทรวงการคลังจัดทำรายงานสถานะหนี้สาธารณะหนี้ภาครัฐ และความเสียหายทางการคลัง ในวันสิ้นปีงบประมาณ เสนอต่อคณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการเพื่อทราบภายในหกสิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ เพื่อให้มีข้อมูลเกี่ยวกับสถานะหนี้สาธารณะ หนี้ภาครัฐ และความเสียหายทางการคลังสำหรับการดำเนินนโยบายและกำกับดูแลการเงินการคลังของรัฐ (ร่างมาตรา ๗๖)

(๕) ปรับปรุงรูปแบบการจัดทำรายงานการเงินของกระทรวงการคลังตามร่างเดิมมาตรา ๔๔ โดยกำหนดรายละเอียดให้จัดทำรายงานการเงินรวมของรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ รายงานการเงินรวมของรัฐวิสาหกิจ รายงานการเงินรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรายงานการเงินรวมภาครัฐ และให้เผยแพร่รายงานดังกล่าวผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ด้วย (ร่างมาตรา ๗๗)

(๖) กำหนดระยะเวลาในการจัดทำรายงานความเสี่ยงทางการคลังประจำปีตามร่างเดิมมาตรา ๔๗ โดยกำหนดให้ต้องจัดทำให้แล้วเสร็จภายในเดือนมีนาคมของทุกปี เพื่อประโยชน์ในการบริหารความเสี่ยงทางการคลังของรัฐ (ร่างมาตรา ๗๘)

(๗) กำหนดเพิ่มเติมในร่างเดิมมาตรา ๔๘ ให้หน่วยงานของรัฐจัดให้มีการควบคุมภายในและการบริหารจัดการความเสี่ยง โดยให้ถือปฏิบัติตามมาตรฐานและหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนดด้วย (ร่างมาตรา ๗๙)

#### ๓.๒.๗ หมวด ๕ การตรวจเงินแผ่นดิน

กำหนดบทบัญญัติเพิ่มเติมในเรื่องของการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามมาตรา ๒๔๐ (๓) ของรัฐธรรมนูญ ที่บัญญัติให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจในการกำกับ การตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ โดยได้กำหนดให้การตรวจเงินแผ่นดินต้องกระทำด้วยความสุจริต รอบคอบ โปร่งใส เทียบธรรม กล่าวหาญ ปราศจากอคติ และเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล โดยให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน สำหรับในกรณีมีการกระทำผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ การส่งลงโทษทางปกครองให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา ๒๔๐ (๕) ของรัฐธรรมนูญ (ร่างมาตรา ๘๐)

#### ๓.๒.๘ บทเฉพาะกาล

ปรับปรุงแก้ไขบทเฉพาะกาลให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น และครอบคลุมเนื้อหา ของร่างกฎหมายที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม (ร่างมาตรา ๘๑ - ร่างมาตรา ๘๗)

#### ๓.๓ ข้อสังเกตของหน่วยงาน

สำหรับข้อสังเกตของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาแล้ว มีความเห็นดังนี้

๓.๓.๑ ความเห็นของคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการกำหนดสัดส่วนงบประมาณรายการต่าง ๆ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้ปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติตามข้อสังเกตดังกล่าวแล้ว โดยกำหนดให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐในการกำหนด สัดส่วนดังกล่าว เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและเหมาะสมกับสถานการณ์การเงินการคลังของประเทศ ในแต่ละช่วงเวลา

๓.๓.๒ ความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการทางเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่เห็นควรพิจารณากำหนดให้มีคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่ในการกำกับ ติดตามการ ดำเนินการและการบริหารงานของหน่วยงานของรัฐ ให้เป็นไปตามบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัตินี้ และควรมีการจัดทำบัญชีสาธารณะ (Consolidated Public Account) และผลักดันให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการปรับตัว เพิ่มสมรรถนะในการบริหารจัดการด้าน

การเงินการคลังได้อย่างมีประสิทธิภาพและโปร่งใส นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้มีการพิจารณาและปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติโดยคำนึงถึงข้อสังเกตดังกล่าวแล้ว

๓.๓.๓ ความเห็นของสำนักงบประมาณ ที่เห็นควรตัดบทบัญญัติที่มีความซ้ำซ้อนกับร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. .... ออก และข้อสังเกตเกี่ยวกับเงินนอกงบประมาณ หลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินขององค์การมหาชน หน่วยงานในกำกับของรัฐ และกองทุนหรือเงินทุนหมุนเวียน ขอบเขตของกิจกรรม มาตรการ และโครงการที่อยู่ในบังคับร่างมาตรา ๙ และร่างมาตรา ๑๐ และการจัดสรรงบประมาณแก่หน่วยงานของรัฐสภา ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้มีการพิจารณาและปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติฯ โดยคำนึงถึงข้อสังเกตดังกล่าวแล้ว

นอกจากนี้ ได้ปรับปรุงบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติฯ และแก้ไขถ้อยคำและวรรคตอนในร่างพระราชบัญญัติฯ ให้ถูกต้องและเหมาะสมยิ่งขึ้น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๖๐

ข้อดีของร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ....

---

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติให้รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัด เพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืนตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกรอบการดำเนินการทางการเงินการคลังและงบประมาณของรัฐ การกำหนดวินัยทางการเงินการคลังด้านรายได้และรายจ่ายทั้งเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ การบริหารทรัพย์สินของรัฐและเงินคงคลังและการบริหารหนี้สาธารณะ อีกทั้งในปัจจุบันบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการรักษาวินัยการเงินการคลังได้กระจายอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ รวมทั้งที่ผ่านมามีบทบัญญัติบางเรื่องเป็นเพียงระเบียบหรือมติคณะรัฐมนตรีหรือแนวปฏิบัติ ซึ่งสามารถปรับเปลี่ยนหรือยกเลิกได้ตามนโยบายรัฐบาล ดังนั้น การตรากฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐจึงมีข้อดี ดังต่อไปนี้

๑. การกำหนดวินัยการเงินการคลังช่วยให้หน่วยงานของรัฐมีแนวทางในการรักษาวินัยการเงินการคลังที่ชัดเจนเพื่อใช้ในการดำเนินงาน
  ๒. เป็นกฎหมายที่ช่วยเสริมสร้างวินัยในการดำเนินนโยบายของรัฐที่เกี่ยวกับการเงินการคลัง ทำให้เกิดความชัดเจน โปร่งใสและตรวจสอบได้ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวจะช่วยรักษาวินัยการคลังของประเทศ และนำไปสู่การพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน
  ๓. การที่รัฐมีการรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดย่อมทำให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืน
  ๔. การบัญญัติวินัยการเงินการคลังที่เกี่ยวกับการตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อการลงทุนทำให้รัฐบาลมีงบประมาณในการลงทุนที่ชัดเจน ซึ่งจะช่วยยกระดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศมากขึ้น
  ๕. ทำให้หน่วยงานของรัฐทราบขั้นตอนและข้อจำกัดในการปฏิบัติงานและดำเนินนโยบายต่าง ๆ อย่างชัดเจน
-

นियาม กรอบแนวคิด : วินัยทางการคลัง กฎเกณฑ์ทางการคลัง  
หลักเกณฑ์และหลักปฏิบัติตามมาตรฐานสากล\*

แนวคิดเรื่องวินัยทางการคลัง (Fiscal Discipline) เป็นแนวคิดที่ได้รับความสนใจมาตั้งแต่ในอดีต มาจนถึงในปัจจุบัน เนื่องจากวินัยทางการคลังเป็นเป้าหมายที่สำคัญในการรักษาเสถียรภาพและความยั่งยืนทางการคลัง รวมทั้งการจัดทำและบริหารงบประมาณของรัฐบาลอย่างมีประสิทธิภาพ โดยในอดีตที่ผ่านมา มีข้อวิพากษ์เกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐบาลที่เข้าข่ายเป็นการขาดวินัยทางการคลังอยู่หลายประการ เช่น การใช้มาตรการกึ่งการคลัง การใช้เงินนอกงบประมาณ การเพิ่มสัดส่วนของงบกลาง และการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมเมื่อเห็นว่าจะจัดเก็บรายได้สูงกว่าเป้าหมาย นอกจากนั้นแล้ว ในการจัดสรรงบประมาณขาดการแสดงผล และการประเมินความจำเป็นของโครงการขาดการประเมินความคุ้มค่าของเงินงบประมาณและการประเมินผลกระทบต่อฐานะทางการคลังอย่างเพียงพอ ซึ่งในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีข้อตกลงหรือข้อสรุปที่ชัดเจนเกี่ยวกับคำนิยามหรือความหมายของคำว่า “วินัยทางการคลัง” ว่ามีความหมายอย่างไร อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี พ.ศ. 2550 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ได้ให้ความสำคัญในเรื่องนี้ โดยได้มีหมวด 8 ว่าด้วยเรื่องการเงิน การคลังและงบประมาณ ที่มุ่งเน้นในการกำหนดระบบงบประมาณและการคลังที่มีความโปร่งใส และวินัยทางการเงินการคลังมากขึ้น โดยเฉพาะในมาตรา 167 วรรค 3 ซึ่งกำหนดให้มีกฎหมายการเงินการคลังเพื่อกำหนดกรอบวินัยการเงินการคลังเอาไว้แล้ว

ในบทที่ 2 นี้ เป็นการทบทวนคำนิยามและกรอบแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับวินัยทางการคลัง กฎเกณฑ์ทางการคลัง (Fiscal Rule) ตลอดจนหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติตามมาตรฐานสากลโดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

## 1 วินัยทางการคลัง

### 1.1 ความหมายของวินัยทางการคลัง

ความหมายอย่างกว้างของคำว่า “วินัยทางการคลัง” เมื่อแปลตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานพบว่าคำว่า “วินัย” หมายถึง ระเบียบสำหรับกำกับความประพฤติให้เป็นแบบแผนอันหนึ่งอันเดียวกัน ส่วนคำว่า “การคลัง” หรือ “การคลังสาธารณะ” หมายถึง การจัดการการเงิน การคลังและงบประมาณแผ่นดินของประเทศ ดังนั้น ความหมายของคำว่า “วินัยทางการคลัง” ในความหมายทั่วไป จึงหมายถึง “ระเบียบแบบแผนที่ใช้กำกับจัดการ การเงิน การคลังและงบประมาณแผ่นดินของประเทศ”

การกำหนดคำนิยามและให้ความหมายของคำว่า “วินัยทางการคลัง” ตามความหมายแคบหรือการระบุถึงระเบียบแบบแผนที่เหมาะสมและจะมีรายละเอียดในการบริหารจัดการด้านการคลังที่ชัดเจน นั้นมีความซับซ้อนและยุ่งยาก เนื่องมาจากการกำหนดคำนิยามไม่สามารถกระทำได้โดยการพิจารณาจากพฤติกรรมของรัฐบาลเฉพาะในช่วงระยะเวลาปีใดปีหนึ่งได้ นอกจากนั้น สภาพของเศรษฐกิจและข้อจำกัดทางด้านงบประมาณของแต่ละประเทศยังเป็นปัจจัยสำคัญ ซึ่งทำให้การกำหนดนิยามในแต่ละประเทศนั้นมีความแตกต่างกัน

\* ที่มา : สืบค้นเมื่อวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๖๐, จาก [http://www.fpo.go.th/e\\_research/pdf/research\\_project\\_3\\_2\\_6\(2551\).pdf](http://www.fpo.go.th/e_research/pdf/research_project_3_2_6(2551).pdf)

อย่างไรก็ดีจากการศึกษาทบทวนบทความและผลงานวิชาการด้านการคลังที่เกี่ยวข้องกับวินัยทางการคลังที่มีปรากฏอยู่ในปัจจุบันพบว่า มีการกำหนดนิยามและความหมายของคำว่า “วินัยทางการคลัง” ในลักษณะที่แตกต่างกันขึ้นอยู่กับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและข้อจำกัดของแต่ละประเทศ จากผลการศึกษาขององค์กรและนักวิชาการต่างประเทศได้มีการกำหนดนิยามและให้ความหมายของคำว่า “วินัยทางการคลัง” พอสรุปได้ ดังนี้

วินัยทางการคลัง หมายถึง การชดเชยการขาดดุล (Deficit Financing) ในการดำเนินงานประจำ (Current Operation) ของรัฐบาล กล่าวคือ รัฐบาลควรจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำจากรายได้ประจำเท่านั้น ถึงแม้ว่าการขาดดุลอาจเป็นประโยชน์ต่อประชาชนและได้รับการสนับสนุนทางการเมือง แต่เป็นการเพิ่มภาระทางภาษีให้ผู้ชำระภาษีในอนาคต” (Richard Musgrave 1959; Musgrave and Musgrave 1989)

วินัยทางการคลัง หมายถึง การกำหนดเพดานของการใช้จ่าย เพื่อรองรับงบประมาณของรัฐบาลที่มีอยู่อย่างจำกัด วินัยทางการคลังนั้นเป็นส่วนหนึ่งของการควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณ โดยช่วยผลักดันให้เกิดการบัญชีและบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการงบประมาณและช่วยกระตุ้นให้หน่วยงานของรัฐมีความมุ่งมั่นในการควบคุมดูแลรายจ่ายให้เป็นไปตามที่กฎหมายระบุ (John Mikesell, 1999)

วินัยทางการคลัง หมายถึง การดูแลงบประมาณรายจ่ายให้อยู่ภายในขอบเขตของความสามารถในการหารายได้และการหารายได้เพิ่มเติม เพื่อรองรับกับงบประมาณรายจ่าย และอยู่ในขอบเขตที่สามารถดูแลระดับหนี้ได้ (National Association of State Budget Officers: NASBO, 2002)

วินัยทางการคลัง หมายถึง ความสามารถของรัฐบาลในการรักษาเสถียรภาพในการดำเนินการทางการเงินเพื่อใช้จ่ายประจำ และความแข็งแกร่งทางการคลัง (Fiscal Health) ในระยะยาว โดยวินัยทางการคลังสามารถแบ่งออกเป็น (1) ผลสัมฤทธิ์ด้านงบประมาณระยะปานกลาง (2) กลไกในการรักษาความเข้มแข็งทางการคลัง และ (3) เสถียรภาพของวัฏจักรเศรษฐกิจ (Yilin Hou, 2003)

วินัยทางการคลังในการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด หมายถึง การบริหารงบประมาณของรัฐบาลอย่างรัดกุม (Judith Streak, 2003)

วินัยทางการคลัง เกี่ยวข้องกับการประยุกต์ใช้กฎเกณฑ์ที่เป็นเป้าหมายหรือเพดานที่ชัดเจน เพื่อดูแลผลการดำเนินงานทางการคลังโดยรวม (Fiscal Aggregate) ซึ่งได้แก่ รายได้ รายจ่ายและหนี้ของรัฐบาล ให้อยู่ในเกณฑ์ที่กำหนดไว้ด้วยความระมัดระวังรอบคอบ (Timothy Irwin and Luis Servén, 2005)

วินัยทางการคลัง คือ การควบคุมงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลกลางและการปกครองส่วนท้องถิ่น (Territorial Administration) อย่างรัดกุมและเป็นไปตามแบบแผนที่กำหนดไว้ เพื่อเป็นหลักเกณฑ์พื้นฐานในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ (IMF Preliminary Conclusions; Spain, 2001)

วินัยทางการคลังโดยรวม (Aggregate Fiscal Discipline) คือ ผลลัพธ์ของการจัดทำงบประมาณโดยรวมตามข้อตกลงหรือข้อบังคับที่ชัดเจน ซึ่งควรที่จะกำหนดก่อนกระบวนการจัดทำงบประมาณ และไม่ควรคำนึงถึงความต้องการใช้จ่ายแต่เพียงอย่างเดียว รวมทั้งต้องสนับสนุนการสร้างที่ยั่งยืนทางการคลังผ่านการดำเนินนโยบายหรือเครื่องมือของรัฐบาล ซึ่งสนับสนุนวินัยทางการคลังทั้งในระยะปานกลางและระยะยาว

ทั้งนี้การจัดทำงบประมาณโดยรวมต้องมีลักษณะเป็นเงื่อนไขที่เด็ดขาด มั่นคงและสมเหตุสมผล ไม่ควรกำหนดเป็นเป้าหมายที่ง่ายต่อการเปลี่ยนแปลง และต้องบังคับใช้ตลอดปีงบประมาณ ไม่ควรบังคับเฉพาะในช่วงของการจัดทำงบประมาณ (Allen Schick, 1998)

วินัยทางการคลัง หมายถึง ภาวะที่รัฐบาลสามารถรักษาความแข็งแกร่งทางการคลัง โดยจากคุณการคลังที่มั่นคงและระดับหนี้รัฐบาลที่สามารถดูแลได้ (IMF, 2007)

วินัยทางการคลัง หมายถึง การดูแลให้รายจ่ายสาธารณะและข้อผูกพันทางการเงินของรัฐบาลทั้งในปัจจุบันและในอนาคตให้อยู่ในระดับที่สมดุลกับขีดความสามารถในการจัดหารายได้ของรัฐบาล (จรัสสุวรรณมาลา, 2546)

หลักการรักษาวินัยทางการคลังโดยพื้นฐาน คือ ภาครัฐบาลต้องไม่ใช้จ่ายเกินตัว ถ้าจะใช้จ่ายจะต้องหารายได้มาให้เพียงพอกับการใช้จ่าย ถ้าจะก่อหนี้จะต้องก่อหนี้แต่พอสมควรและสามารถบริหารให้ไม่เป็นภาระต่องบประมาณในอนาคต จนต้องไปเบียดบังงบประมาณส่วนที่จะเหลือไว้ใช้ในการลงทุน แต่จะต้องสามารถใช้นี้คืนได้ (วีรพงษ์ รามางกูร, 2540)

ทั้งนี้ความนิยามและความหมายของคำว่า “วินัยทางการคลัง” จากมุมมองและแนวคิดที่แตกต่างกันข้างต้น มีคล้ายคลึงกันพอสรุปได้ ดังนี้

วินัยทางการคลัง เป็นแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมดูแลผลการดำเนินงานทางการคลังของรัฐบาล อาทิ รายได้ รายจ่าย คุณการคลัง หนี้สิน ตลอดจนภาระทางการคลังอื่นๆ ของรัฐบาล ซึ่งอาจหมายถึงผลการดำเนินงานของรัฐบาลกลางเท่านั้น หรืออาจหมายรวมถึงผลการดำเนินงานของรัฐบาลท้องถิ่นด้วย

การที่จะรักษาวินัยทางการคลัง รัฐบาลจะต้องควบคุมดูแลผลการดำเนินงานทางการคลังให้ เป็นไปตามหลักเกณฑ์ กฎเกณฑ์ กฎหมาย หรือเป้าหมายที่รัฐบาลได้กำหนดเอาไว้อย่างเคร่งครัด ซึ่งหลักเกณฑ์หรือกฎเกณฑ์ต่างๆ นั้นอาจกำหนดอยู่ในรูปเพดานของตัวชี้วัดเชิงตัวเลข (Numerical Indicators) หรือแนวทางในการบริหารการดำเนินงาน อย่างไรก็ตาม รัฐบาลไม่ควรกำหนดเกณฑ์หรือเป้าหมายที่ง่ายต่อการเปลี่ยนแปลง

ในภาพรวมแล้ว “วินัยทางการคลัง” เปรียบเสมือนเป้าหมายหลักในการควบคุมดูแลและการสร้างความแข็งแกร่งทางการคลัง ความยั่งยืนทางการคลังและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจทั้งในระยะปานกลางและระยะยาว

## 1.2 วินัยทางการคลังตามแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์สำนักต่างๆ

เนื่องจากแนวความคิดของเศรษฐศาสตร์สำนักคลาสสิก (Classical Economics) เชื่อว่าระบบเศรษฐกิจจะมีการจ้างงานเต็มที่อยู่เสมอ (Full Employment) นอกจากนี้ตลาดแรงงาน ตลาดปัจจัยการผลิตและตลาดสินค้าและบริการเป็นตลาดแข่งขันสมบูรณ์ โดยไม่มีผู้ใดสามารถกำหนดราคาในตลาดได้ ค่าจ้างและปริมาณการจ้างงาน ราคาและปริมาณปัจจัยการผลิต ราคาและปริมาณสินค้าและบริการจะถูกกำหนดด้วย กลไกราคาของตลาด (Price Mechanism) หรือมือที่มองไม่เห็น (Invisible Hands) ในขณะที่การแทรกแซงของรัฐบาลโดยขาดความรู้และความเข้าใจในความต้องการที่แท้จริงของภาคเอกชนอาจจะทำให้เกิดความบิดเบือนทางเศรษฐกิจ โดยกลไก



ราคาลาจะไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์ รัฐบาลจึงไม่ควรเข้าแทรกแซงหรือมีบทบาททางเศรษฐกิจ กล่าวคือ รัฐบาลไม่ควรตั้งงบประมาณแผ่นดินเพื่อใช้จ่ายแบบขาดดุล ดังนั้น การตั้งงบประมาณสมดุล (Balanced Budget) จึงเป็นกฎหรือหลักเกณฑ์ที่รัฐบาลต้องยึดถือ หรือเรียกได้ว่าเป็น “วินัยทางการคลัง” ตามแนวความคิดของ เศรษฐศาสตร์สำนักคลาสสิก

เมื่อเกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลกหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 แนวความคิดของเศรษฐศาสตร์ สำนักคลาสสิกจึงไม่สามารถอธิบายปัญหาดังกล่าวได้ สำนัก Keynes ได้อธิบายว่าราคาสินค้าและค่าจ้างที่เป็นตัวเงินไม่สามารถปรับขึ้นลงได้อย่างเสรี ซึ่งอาจนำไปสู่ความไร้ประสิทธิภาพของกลไกราคาได้ รัฐบาลจึงควรเข้ามามีบทบาททางเศรษฐกิจด้วยการใช้นโยบายการคลัง (Fiscal Policy) เพื่อปรับเปลี่ยนอุปสงค์รวม (Aggregate Demand) ให้สมดุลกับอุปทานมวลรวม ดังนั้น การใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินจึงเป็นเครื่องมือของการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของสำนัก Keynes โดยลักษณะของการจัดทำงบประมาณขึ้นอยู่กับสภาพเศรษฐกิจในขณะนั้น การจัดทำงบประมาณสมดุล (Balanced Budget) จึงไม่ใช่กฎเกณฑ์หรือ “วินัยทางการคลัง” ที่รัฐบาลต้องยึดถือปฏิบัติ

อย่างไรก็ตาม การจัดทำงบประมาณขาดดุลเพื่อกระตุ้นอุปสงค์รวมตามแนวคิดของสำนัก Keynes อาจก่อให้เกิดปัญหาอื่นตามมาได้ เช่น หนี้สาธารณะที่เพิ่มสูงขึ้น หรือภาระหนี้คงค้างต่อคนรุ่นหลัง ดังนั้น รัฐบาลควรใช้จ่ายอย่างระมัดระวัง และควรคำนึงถึงความเสี่ยงต่อฐานะทางเศรษฐกิจในระยะยาวของประเทศ

เมื่อเกิดปัญหา Stagflation ในปี 2511 และวิกฤติการณ์น้ำมันโลก ครั้งที่ 1 ระหว่างปี 2516 – 2517 แนวคิดของสำนัก Keynes เริ่มหมดความสามารถในการอธิบายและเสนอแนะนโยบายในการแก้ไขปัญหา เศรษฐกิจ แนวคิดที่เรียกว่า “ฉันทามติแห่งวอชิงตัน” (Washington Consensus) ซึ่งเป็นคำที่คิดขึ้นโดย จอห์น วิลเลียมสัน (John Williamson) จึงได้เข้ามามีบทบาทในการนำเสนอแนะนโยบาย (Policy Menu) ในการปฏิรูป เศรษฐกิจและแก้ปัญหาหนี้สาธารณะ ซึ่งแนวนโยบายดังกล่าวประกอบไปด้วยชุดของนโยบาย 10 ชุด โดยนโยบายชุดหนึ่งที่วิลเลียมสันได้เสนอ คือ การรักษา “วินัยทางการคลัง” ซึ่งหมายถึง การลดการขาดดุลงบประมาณ (Fiscal Deficit) ตามความหมายกว้างของการรักษาวินัยทางการคลัง ซึ่งไม่เจาะจงให้หมายถึง การใช้งบประมาณแบบสมดุล (Balanced Budget) ต่อมาในภายหลังธนาคารโลกและ IMF ได้แนะนำให้ประเทศกำลังพัฒนาและประเทศต่างๆ ที่มีการใช้จ่ายเกินตัวและมีการขาดดุลงบประมาณในระดับสูง ให้ยึดถือวินัยทางการคลังตามความหมายแคบ โดยการกำหนดให้ใช้งบประมาณสมดุล เนื่องจากการใช้งบประมาณขาดดุลจะสร้างแรงกดดันของเงินเฟ้อและทำให้ดุลบัญชีเดินสะพัดขาดดุล

### 1.3 เหตุผลความจำเป็นของการรักษาวินัยทางการคลัง

เนื่องจากการกำกับดูแลและบริหารฐานะการคลัง (Fiscal Position) และการบริหารจัดการด้านการคลัง (Fiscal Management) เป็นกระบวนการทางการคลังที่สำคัญในการกำหนดและดำเนินนโยบายและ

---

<sup>1</sup> รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. “ฉันทามติแห่งวอชิงตัน” หน้า 51-57

มาตรการด้านการคลังต่างๆ เพื่อขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจหรือแก้ไขปัญหาความผันผวนทางเศรษฐกิจ หากรัฐบาลมีการบริหารจัดการด้านการคลังโดยขาดการรักษาวินัยทางการคลัง (Fiscal Discipline) อาจทำให้รัฐบาลมีการขาดดุลการคลัง (Fiscal Deficit) และการกู้ยืมเงินหรือการก่อหนี้ที่อยู่ในระดับที่สูงเกินความจำเป็น มีผลทำให้ฐานะการคลังของรัฐบาลแย่ลงเรื่อยๆ และหนี้คงค้างอยู่ในระดับสูง จนทำให้รัฐบาลไม่มีความสามารถในการแก้ไขปัญหาเมื่อเกิดวิกฤติหรือไม่สามารถขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจไปในทิศทางที่ต้องการได้ และยังเป็นสาเหตุของการเกิดวิกฤติทางเศรษฐกิจหรือวิกฤติทางการเงินได้ ทั้งนี้ เนื่องจากการขาดดุลการคลังในระดับสูงจะสร้างแรงกดดันทางด้านอุปสงค์ที่เร่งสูงขึ้น ซึ่งอาจจะส่งผลต่ออัตราแลกเปลี่ยนให้อ่อนค่าลงและส่งผลกระทบต่อรายจ่ายในการชำระหนี้ของรัฐบาล และทำให้อัตราเงินเฟ้อและการขาดดุลการชำระเงิน (Balance of Payment) อยู่ในระดับสูง ส่งผลกระทบต่อโดยตรงต่องบประมาณ ระดับเงินคงคลัง เสถียรภาพและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (Macroeconomic Stability) นอกจากนี้ยังสร้างภาระต่อการดำเนินนโยบายการเงินในการรักษาเสถียรภาพทางด้านเศรษฐกิจอีกด้วย ในทางตรงกันข้าม หากรัฐบาลสามารถบริหารจัดการด้านการคลังโดยรักษาวินัยทางการคลังให้สอดคล้องกับการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมหภาค การรักษาการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน (Sustainable Growth) การหลีกเลี่ยงการขาดดุลการคลัง การกู้ยืมเงินหรือก่อหนี้ที่มากเกินไปเกินความจำเป็น และรักษาระดับหนี้คงค้างให้ไม่อยู่ในระดับที่สูงเกินไปได้ รัฐบาลย่อมมีศักยภาพในการเข้าไปแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจหรือขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจไปในทิศทางที่ต้องการได้มากขึ้น

ดังนั้น รัฐบาลควรมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและลดความผันผวนในระบบเศรษฐกิจควบคู่ไปกับการรักษาวินัยทางการคลังอย่างเคร่งครัด โดยดูแลฐานะการคลังให้มีความเข้มแข็งและมีความพร้อมสำหรับการรับมือกับความผันผวนทางเศรษฐกิจ รวมทั้งแรงกดดันทางการคลัง (Fiscal Pressures) ซึ่งอาจเกิดมาจากภาวะการต่าง ๆ เช่น ภาวะประชากรผู้สูงอายุมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น (Population Aging) อันเป็นผลทำให้ภาระต่องบประมาณเพิ่มสูงขึ้น

ถึงแม้ว่าการรักษาเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจจะเป็นเป้าหมายหลักในการดำเนินนโยบายการคลังแบบต่อต้านวัฏจักรเศรษฐกิจ (Countercyclical Policy) กล่าวคือ รัฐบาลควรดำเนินนโยบายการคลังแบบหดตัว (Consolidation) ในช่วงที่เศรษฐกิจขยายตัวดี และดำเนินนโยบายการคลังแบบขยายตัว (Expansionary) ในช่วงที่เศรษฐกิจตกต่ำ แต่รัฐบาลมักมีแรงจูงใจที่จะดำเนินนโยบายแบบตามวัฏจักรเศรษฐกิจ (Pro-cyclical Policy) โดยมีสาเหตุมาจากการใช้อำนาจรัฐตามดุลยพินิจ (Discretion) ในการเพิ่มรายจ่ายและลดภาษีในช่วงที่เศรษฐกิจขยายตัวดี และในช่วงเศรษฐกิจตกต่ำ รัฐบาลจะพยายามกระตุ้นอุปสงค์โดยการเพิ่มรายจ่ายและลดภาษี ซึ่งเป็นผลทำให้ดุลการคลังขาดดุลมากขึ้น เมื่อเศรษฐกิจกลับมาขยายตัวดีอีกรัฐบาลจะดำเนินนโยบายแบบตามวัฏจักรอีก ซึ่งการดำเนินนโยบายเช่นนี้ทำให้สถานะทางการคลังของรัฐบาลอ่อนแอลง ไม่สามารถสะสมเงินทุนในการเตรียมรับมือกับปัญหาทางเศรษฐกิจของประเทศที่อาจจะเกิดขึ้นได้ ดังนั้น นโยบายการคลังแบบตามวัฏจักรเศรษฐกิจถือได้ว่าเป็นการขาดวินัยทางการคลัง ในขณะที่การดำเนินนโยบายแบบต่อต้านวัฏจักรเศรษฐกิจจะเป็นประโยชน์กับระบบเศรษฐกิจมากกว่า โดยการดำเนินนโยบายการคลังแบบหดตัวในช่วงที่เศรษฐกิจขยายตัวดีจะช่วยแก้ไขปัญหาการขาดดุลการคลังและหนี้คงค้างที่อยู่ในระดับสูงได้

ดังนั้น การรักษาวินัยทางการคลังจึงเป็นปัจจัยสำคัญในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมหภาค การปรับปรุงและการลดความเปราะบางในผลการดำเนินการทางเศรษฐกิจ นอกจากนั้น การรักษาวินัยทางการคลังยังมีความสำคัญต่อประเทศต่างๆ ซึ่งต้องเผชิญกับกระแสโลกาภิวัตน์ทางการเงินและเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่เร่งเปิดเสรีทางการค้าและเปิดเสรีในตลาดทุนเพื่อสร้างเสริมการขยายตัวในเศรษฐกิจในระยะยาว เนื่องจากรัฐบาลยังมีหน้าที่ในการลดความผันผวน (Exposure) ที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงในภาวะตลาดและความผันผวนในกระแสเงินทุนเคลื่อนย้าย และการเปลี่ยนแปลงใดๆ ที่เป็นการเพิ่มความเสี่ยงในการเกิดวิกฤตทางด้านหนี้ (Debt Crisis)

การขาดวินัยทางการคลังจึงเป็นปัญหาที่เกิดจากการใช้อำนาจรัฐตามดุลยพินิจ (Discretion) โดยปราศจากความระมัดระวังรอบคอบในการกำหนดและดำเนินนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการใช้เงินงบประมาณแผ่นดิน ทำให้รัฐบาลมีอิสระในการใช้จ่ายมากเกินไปหรือใช้จ่ายมากกว่ารายได้ที่รัฐบาลสามารถจัดเก็บได้ อันเป็นผลให้รัฐบาลมีการกู้ยืมเกินความจำเป็น ถึงแม้ว่าตามข้อเท็จจริงแล้วการใช้ดุลยพินิจจะช่วยให้ผู้วางนโยบายสามารถแก้ไขความผันผวนในระบบเศรษฐกิจได้ฉับไวและสามารถลดผลกระทบอันสืบเนื่องมาจากความผันผวนดังกล่าวได้ แต่การใช้อำนาจรัฐตามดุลยพินิจในการกำหนดและดำเนินนโยบายมักถูกนักการเมืองหรือพรรคการเมืองใช้เป็นเครื่องมือในการหาเสียงและจูงใจประชาชนผ่านการดำเนินนโยบายลดอัตราภาษี การเพิ่มการใช้จ่ายรัฐบาลและเพิ่มการก่อหนี้ ซึ่งถือว่าเป็นการดึงรายได้ของครัวเรือนถัดไปมาสู่ครัวเรือนปัจจุบัน และก่อให้เกิดความโน้มเอียงในการดำเนินนโยบายการคลังแบบขาดดุล (Deficit Bias) และการดำเนินนโยบายแบบตามวัฏจักรเศรษฐกิจ รวมทั้งการดำเนินกิจกรรมทางการคลังที่ต้องใช้เงินนอกงบประมาณ (Extrabudgetary Fund) เช่น เงินกู้จากต่างประเทศ เงินทุนและกองทุนหมุนเวียน และการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังผ่านรัฐวิสาหกิจและสถาบันการเงินของภาครัฐ ซึ่งล้วนสร้างภาระผูกพันทางการคลังแก่รัฐบาลเพิ่มขึ้น อันเป็นผลทำให้ฐานะการคลังของรัฐบาลแย่ลง หนี้สาธารณะอยู่ในระดับสูง และในท้ายที่สุดความเชื่อมั่นของประชาชนในนโยบายของรัฐบาลหมดไปในระยะยาว

สาเหตุสำคัญที่ทำให้รัฐบาลมีความโน้มเอียงในการดำเนินนโยบายการคลังแบบขาดดุล และดำเนินนโยบายการคลังแบบตามวัฏจักรเศรษฐกิจ สืบเนื่องมาจากการที่ผู้วางนโยบายมักให้ความสำคัญกับผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินนโยบายตามดุลยพินิจในระยะสั้น โดยไม่คำนึงถึงผลกระทบของนโยบายในระยะปานกลาง (Medium Term) และระยะยาว โดยบางครั้งอาจมีผลประโยชน์ทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องหรือมีการเอื้อผลประโยชน์แก่พวกพ้อง หรือ ที่เรียกว่า ปัญหา “Common pool” ซึ่งหมายถึง การที่นักการเมืองหรือพรรคการเมืองใช้ทรัพยากรโดยเอื้อผลประโยชน์ให้กับกลุ่มคนบางกลุ่ม โดยไม่คำนึงถึงฐานะทางการคลังโดยรวม ถือเป็นการใช้เงินภาษีของประชาชนที่เป็นของคนส่วนใหญ่ โดยมีคนบางกลุ่มเท่านั้นที่ได้ผลประโยชน์และแบกต้นทุนทางสังคมเพียงส่วนน้อย

นอกจากนั้น ความโน้มเอียงในการดำเนินนโยบายการคลังแบบขาดดุลยังสะท้อนให้เห็นถึงความไม่สอดคล้องของเวลาในการดำเนินนโยบาย (Time inconsistency)<sup>2</sup> กล่าวคือ นโยบายที่รัฐบาลได้สัญญาไว้กับประชาชนในช่วงแรก (Ex Ante) ซึ่งภาระทางการคลังและความผันผวนในระบบเศรษฐกิจยังไม่เกิดขึ้น ไม่สามารถนำมาปฏิบัติได้ตามที่กำหนดเอาไว้ในภายหลัง (Ex Post) หรือในช่วงของการบริหารงาน ตัวอย่างเช่น กรณีที่รัฐบาลไม่สามารถรักษาความเชื่อมั่นกับประชาชนได้ว่าจะสามารถสะสมหรือออมเงินรายได้ส่วนที่สามารถจัดเก็บได้มากในช่วงที่เศรษฐกิจมีการขยายตัวดี เนื่องจากมีแรงกดดันทางด้านรายจ่ายที่ไม่สามารถตัดลดได้ ซึ่งเกิดขึ้นในภายหลัง ดังนั้น วัฏจักรงบประมาณทางการเมือง (Political Budget Cycle) จึงมีบทบาทสำคัญต่อการรักษาวินัยทางการคลังด้วยเช่นกัน

การกำหนดเครื่องมือ และระเบียบวิธีการต่างๆ 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

#### 1.4 ประโยชน์ของการรักษาวินัยทางการคลัง

จากการศึกษาบทความ “Promoting Fiscal Discipline over the Business Cycle” จัดทำโดย Fiscal Affair Department, IMF (2008) และบทความ “Promoting Fiscal Discipline” จัดทำโดย Fiscal Affair Department, IMF (2005) สามารถสรุปประโยชน์ของการรักษาวินัยทางการคลัง ได้ดังนี้

1.4.1 เพื่อเป็นเครื่องมือในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมหภาคและลดความผันผวนทางเศรษฐกิจ ผ่านการดำเนินนโยบายการคลังแบบต่อต้านวัฏจักรเศรษฐกิจ โดยการดำเนินนโยบายการคลังแบบหดตัวในช่วงที่เศรษฐกิจขยายตัวดี และดำเนินนโยบายการคลังแบบขยายตัว ในช่วงที่เศรษฐกิจตกต่ำ ซึ่งช่วยลดหรือจัดการขาดดุลการคลัง การก่อหนี้ในระดับสูง มีผลให้ลดแรงกดดันทางด้านอุปสงค์ต่ออัตราเงินเฟ้อและการขาดดุลการชำระเงินลดลง อีกนัยหนึ่ง คือ การรักษาวินัยทางการคลังในการดำเนินนโยบายทางการคลังจะไม่เพิ่มภาระของการดำเนินนโยบายการเงินในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมหภาค

1.4.2 เพื่อช่วยในการพัฒนากรอบโครงสร้างเศรษฐกิจระยะปานกลางและระยะยาว เนื่องจากการรักษาวินัยทางการคลังจะต้องคำนึงถึงผลสัมฤทธิ์จากการดำเนินนโยบายในระยะปานกลางและระยะยาว มิใช่คำนึงถึงเพียงผลสัมฤทธิ์ในระยะสั้น ซึ่งเป็นผลจากการดำเนินนโยบายเพื่อหาเสียงหรือจูงใจประชาชน

---

<sup>2</sup> ลักษณะความไม่สอดคล้องของเวลา (Time Inconsistency) ในการดำเนินนโยบาย คือ ประชาชนจึงมีความเชื่อว่า เมื่อเวลาผ่านไป รัฐบาลอาจจะเปลี่ยนแปลงนโยบายตามสภาพแวดล้อมหรือปัญหาที่ต่างออกไป

1.4.3 เพื่อช่วยในการเสริมสร้างความน่าเชื่อถือในกรอบนโยบายของรัฐบาล ผ่านการกำหนดระเบียบแบบแผนเพื่อวางกรอบและทิศทางในการบริหารจัดการด้านการคลัง เช่น กฎเกณฑ์ทางการคลัง กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบด้านการคลัง การจัดตั้งหน่วยงานด้านการคลังเพื่อกำกับดูแลความโปร่งใสด้านการคลัง

1.4.4 ช่วยในการรับมือกับความท้าทายและเก็บเกี่ยวผลประโยชน์จากกระแสโลกาภิวัตน์ทางการเงินและเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปิดเสรีทางการค้าและการเปิดเสรีในตลาดทุน

1.4.5 ช่วยลดความผันผวน (Exposure) จากการเปลี่ยนแปลงในภาวะตลาดและความผันผวนในกระแสเงินทุนเคลื่อนย้าย รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงที่เกี่ยวข้องกับความเสี่ยงในการเกิดวิกฤตทางด้านหนี้ (Debt Crisis)

1.4.6 ช่วยลดแรงกดดันทางการคลัง (Fiscal Pressure) และป้องกันความเสี่ยงที่ไม่คาดคิด ซึ่งเกิดจากการดำเนินกิจกรรมทางการคลังที่ต้องใช้เงินนอกงบประมาณหรือการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังผ่านรัฐวิสาหกิจและสถาบันการเงินของรัฐ ตัวอย่างเช่น การค้าประกันหนี้ให้แก่รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐ การประกันราคา อัตราแลกเปลี่ยนและผลตอบแทนจากการร่วมทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน รวมทั้งรับผิดชอบในการดำเนินงานที่ล้มเหลวของรัฐวิสาหกิจและภาคเอกชน และการดำเนินงานกองทุนประกันสังคม กองทุนหลักประกันสุขภาพ หรือ กองทุนอื่นๆ โดยเฉพาะเมื่อกองทุนดังกล่าวมีเงินสำรองไม่เพียงพอสำหรับการจ่ายผลประโยชน์ทดแทน อันเนื่องมาจากภาวะประชากรสูงอายุ (Aging Population) นอกจากนี้ยังมีความเสี่ยงทางการคลังจากการให้ความช่วยเหลือในกรณีฉุกเฉินต่างๆ เช่น ภัยพิบัติทางธรรมชาติ ซึ่งเป็นภาระที่รัฐบาลต้องรับผิดชอบ

## 2 กฎเกณฑ์ทางการคลัง

เครื่องมือที่ใช้ในการรักษาวินัยทางการคลัง คือ การมีกฎเกณฑ์ทางการคลัง ซึ่งจะช่วยในการกำกับดูแลและบริหารจัดการทางด้านการคลังให้สามารถบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ และนำไปสู่การช่วยรักษาเสถียรภาพและความยั่งยืนทางการคลัง โดยทั่วไปแล้วกฎเกณฑ์ทางการคลัง (Fiscal Rule) หรือ กฎนโยบายการคลัง (Fiscal Policy Rule) เป็นเป้าหมายในการดำเนินนโยบายการคลัง ซึ่งใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมดูแลและสร้างความยั่งยืนทางการคลัง เสถียรภาพทางการคลัง และใช้เพื่อรองรับหรือป้องกันผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงในระบบเศรษฐกิจทั้งในประเทศและต่างประเทศ เช่นเดียวกับกฎนโยบายการเงิน (Monetary Policy Rule) หรือกฎเกณฑ์ทางการเงิน (Monetary Rule) เช่น การกำหนดเงินเฟ้อของธนาคารกลางเป็นเป้าหมายในการดำเนินนโยบายการเงิน อย่างไรก็ตาม การกำหนดกฎเกณฑ์ทางการคลังนั้นเป็นเพียงเงื่อนไขที่จำเป็นในการสร้างความยั่งยืนทางการคลังและเสถียรภาพทางการคลัง การมีกฎเกณฑ์ทางการคลังนั้นไม่ได้ประกันว่ารัฐบาลจะสามารถรักษา “วินัยทางการคลัง” ได้ โดยรัฐบาลใดที่สามารถปฏิบัติตามกฎเกณฑ์หรือเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้ในระยะปานกลางและระยะยาวเท่านั้น จึงจะนับได้ว่ารัฐบาลนั้นสามารถรักษาวินัยทางการคลังได้สำเร็จ

## 2.1 ความหมายของกฎเกณฑ์นโยบายการคลัง (Fiscal Policy Rule)

ในการศึกษาทบทวนผลงานวิชาการที่เกี่ยวข้องกับกฎเกณฑ์นโยบายการคลัง (Fiscal Policy Rule) หรือกฎเกณฑ์ทางการคลัง (Fiscal Rule) พบว่าได้มีการกำหนดคำนิยามและให้ความหมายของกฎเกณฑ์นโยบายการคลังหรือกฎเกณฑ์ทางการคลังแตกต่างกัน ซึ่งพอสรุปได้ ดังนี้

กฎเกณฑ์นโยบายการคลัง คือ กฎหรือข้อบังคับในการดำเนินนโยบายการคลังของรัฐบาล ที่มักจะอยู่ในรูปของการกำหนดเพดานของตัวชี้วัดทางการคลังที่สำคัญ อาทิ การขาดดุลงบประมาณ การกู้ยืม และระดับหนี้คงค้าง โดยคิดเป็นสัดส่วนของ GDP (Kopits and Symansky, 1998)

กฎเกณฑ์ทางการคลัง คือ ข้อจำกัดเชิงปริมาณของงบประมาณโดยรวม (Budgetary Aggregate) ณ ช่วงระยะเวลาที่แน่นอน (Jurgen von Hagen, 2006)

กฎเกณฑ์ทางการคลัง คือ ข้อบังคับทางกฎหมายเกี่ยวกับการกู้ยืม การใช้จ่าย และระดับหนี้สาธารณะของรัฐบาล (Evan Tanner, 2003)

กฎเกณฑ์ทางการคลังตามความหมายแบบกว้าง คือ กฎเกณฑ์และข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ (Budgetary Institutions) เช่น การจัดทำร่างงบประมาณ การจัดทำงบประมาณและการอนุมัติงบประมาณ เป็นต้น ในขณะที่ กฎเกณฑ์ทางการคลังตามความหมายแคบ หมายถึง ข้อบังคับทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายการคลัง ซึ่งประกอบด้วยการกำหนดเพดานหรือเป้าหมายของตัวชี้วัดทางการคลังต่างๆ เช่น ดุลงบประมาณ หนี้คงค้าง งบประมาณรายจ่าย หรือ การเก็บภาษี (Alesina and Perotti, 1999)

## 2.2 วัตถุประสงค์ของการกำหนดกฎเกณฑ์ทางการคลัง

George Kopit และ Steven Symansky (1998) ได้กล่าวถึงวัตถุประสงค์ที่สำคัญในการกำหนดกฎเกณฑ์ทางการคลังเอาไว้ 5 ประการ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

### 2.2.1 เพื่อสร้างความน่าเชื่อถือ (Credibility) ในการกำกับดูแล และนโยบายของรัฐบาล

เมื่อรัฐบาล ไม่มีกฎเกณฑ์ในการดำเนินนโยบายที่ชัดเจน ประชาชนจะมีความเชื่อว่าเมื่อเวลาผ่านไปรัฐบาลก็มีแนวโน้มที่จะเบี่ยงเบนออกจากรูปแบบนโยบายตามดุลยพินิจ (Discretionary Policy) ซึ่งได้กำหนดเอาไว้ หรือรัฐบาลมักจะไม่สามารถรักษารูปแบบเป้าหมายดั้งเดิมที่ได้ประกาศไว้แต่แรกได้ หรือที่เรียกว่าเกิดความไม่สอดคล้องของเวลา (Time Inconsistency) ในการดำเนินนโยบายของรัฐบาล ดังนั้น ประชาชนจึงไม่มีความเชื่อมั่นในนโยบายหรือเป้าหมายของตัวชี้วัดต่างๆ ที่รัฐบาลได้ประกาศไว้

ในทางตรงกันข้าม นโยบายที่ยึดเอากฎเกณฑ์เป็นที่ตั้ง (Rules-based Policy) จะมีลักษณะ “Time Consistency” กล่าวคือ นโยบายไม่ถูกเปลี่ยนแปลงไปเมื่อเวลาผ่านไป จึงสามารถสร้างความน่าเชื่อถือได้ โดยเมื่อรัฐบาลรักษาระดับของตัวชี้วัดทางการคลังให้อยู่ในระดับที่มั่นคงและสามารถรักษาระดับนั้นต่อไปในระยะปานกลางและระยะยาว จึงสามารถเรียกได้ว่าเป็นการรักษาวินัยทางการคลัง ดังนั้น นโยบายที่ยึดเอา

กฎเกณฑ์เป็นที่ตั้งจึงเป็นนโยบายที่มีความน่าเชื่อถือและสามารถสร้างความเชื่อมั่นในตลาดการเงิน ประชาชน และ นิติบุคคลได้

## 2.2.2 เพื่อลดหรือจัดการใช้อิทธิพลทางการเมืองเพื่ออำนวยความสะดวกแก่พวกพ้อง (Political Expediency)

การกำหนดกฎเกณฑ์ทางการคลังเพื่อวางกรอบในการดำเนินนโยบายการคลังสามารถช่วยลดหรือจัดการใช้อิทธิพลทางการเมืองเพื่ออำนวยความสะดวกแก่พวกพ้อง ซึ่งนำไปสู่ความเอนเอียงในการดำเนินนโยบายการคลังแบบขาดดุล (Deficit Bias) ในระยะสั้น โดยเฉพาะช่วงก่อนมีการเลือกตั้งที่รัฐบาลมักเพิ่มรายจ่ายเพื่อให้ประชาชนรู้สึกถึงคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและเลือกพรรครัฐบาลกลับเข้าเป็นรัฐบาลใหม่ในการเลือกตั้งครั้งต่อไป รัฐบาลจึงมักมีแนวโน้มที่จะใช้นโยบายการคลังแบบขาดดุลมากขึ้น

## 2.2.3 เพื่อรักษาความยั่งยืนทางการคลัง (Fiscal Sustainability) ในระยะยาว

กฎเกณฑ์ทางการคลังสามารถสร้างเสถียรภาพทางการคลังหรือ ความยั่งยืนทางการคลัง<sup>3</sup> ในระยะยาวได้ โดยการควบคุมรายจ่ายและการก่อหนี้ของรัฐบาล หรือกำหนดเพดานของตัวชี้วัดทางการคลังอื่นๆ ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว หมายถึง การออกกฎเกณฑ์เพื่อหลีกเลี่ยงการเพิ่มระดับหนี้สาธารณะ โดยการกำหนดเพดานหนี้สาธารณะต่อ GDP ในระดับที่สอดคล้องกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและไม่ก่อให้เกิดภาระทางการคลังในระยะยาว หรือไม่สร้างภาระให้กับคนรุ่นหลัง

อย่างไรก็ตาม กฎเกณฑ์ทางการคลังจะต้องไม่เบียดบังการใช้ทรัพยากรของภาคเอกชนหรือไม่ลงทุนซ้ำซ้อนกับภาคเอกชน (Crowding Out of Private Investment) กล่าวคือ การกู้เงินหรือการก่อหนี้ของรัฐบาลในระดับสูงจนเป็นผลให้ต้นทุนในการกู้ยืมหรือระดับอัตราดอกเบี้ยในตลาดและราคาปัจจัยการผลิตเพิ่มสูงขึ้นมาก

## 2.2.4 เพื่อป้องกันผลกระทบทางลบจากภายนอก (Negative Spillover)

การรักษากฎเกณฑ์ทางการคลังตั้งแต่ระดับรัฐบาลลงไปถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้น มีวัตถุประสงค์หลักคือ เพื่อป้องกันผลทางลบจากภายนอก (Negative Spillover) หรือผลกระทบจากภายนอก<sup>4</sup> (Externalities) ที่อาจจะส่งผ่านจากท้องถิ่นหนึ่งไปยังท้องถิ่นอื่น ส่งผ่านระหว่างสหพันธรัฐ สมาพันธ์ หรือเขตเงินตราสกุลร่วม หรือส่งผ่านมายังรัฐบาลกลาง เช่น การขาดดุลงบประมาณ โดยรวมที่เกิดจาก การขาดดุลของท้องถิ่นต่างๆ

<sup>3</sup> ความยั่งยืนทางการคลัง (Fiscal Sustainability) หมายถึง สภาพการณ์ที่ฐานะการคลังของประเทศมีความมั่นคงอย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลายาวนานพอสมควร ซึ่งความมั่นคงนี้สามารถมีได้หลายนิยาม แต่โดยทั่วไปหมายถึงการไม่มีหนี้สาธารณะที่มากเกินไปเกินกว่าความสามารถในการชำระคืนหรือเป็นภาระมากจนรายจ่ายเพื่อการชำระคืนหนี้เบียดบังรายจ่ายอื่นๆ ที่จำเป็นจนมีผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศในระยะยาว (สมชัย จิตสุชน, 2549)

<sup>4</sup> ผลกระทบภายนอก (Nicholson, 2000) คือ ผลกระทบจากการกระทำของบุคคลหรือกลุ่มคนหนึ่งที่เกิดกับกลุ่มบุคคลหรือกลุ่มคนอื่น โดยที่ผลกระทบที่เกิดขึ้นนั้นมิได้รับความใส่ใจในการดำเนินการป้องกันหรือแก้ไขจากบุคคลหรือกลุ่มคนที่เป็นผู้กระทำ

## 2.2.5 เพื่อสนับสนุนนโยบายทางการเงินอื่นๆ (Other financial policies)

เมื่อรัฐบาลมีเป้าหมายที่จะลดระดับการขาดดุลงบประมาณ โดยปล่อยให้ตัวรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจโดยอัตโนมัติ (Automatic Stabilizer) ยังสามารถทำงานได้เต็มที่ การกำหนดกฎเกณฑ์ทางการคลังจะสามารถช่วยลดภาระของการดำเนินนโยบายทางการเงิน (Financial Policy) ในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะในช่วงที่รัฐบาลมีข้อจำกัดในการดำเนินนโยบายการเงินหรือนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน

## 2.3 องค์ประกอบที่สำคัญของการกำหนดกฎเกณฑ์ทางการคลังที่ดี

George Kopit และ Steven Symansky (1998) ได้บัญญัติองค์ประกอบที่สำคัญในการกำหนดกฎเกณฑ์ทางการคลังที่มีประสิทธิภาพและยั่งยืนเอาไว้ โดยลักษณะที่กฎเกณฑ์ทางการคลังในอุดมคติ (Ideal Fiscal rules) มี 8 ประการดังต่อไปนี้

2.3.1 **นิยามที่ชัดเจน (Well-defined)** ในการกำหนดกฎเกณฑ์ที่เป็นตัวชี้วัดทางการคลังและเป็นตัวแปรนโยบาย (Policy Variable) ควรมีความชัดเจนและเข้าใจง่าย โดยการกำหนดเพดานเพื่อควบคุมตัวชี้วัดทางการคลัง เช่น ดุลงบประมาณ หนี้สาธารณะสุทธิ การกำหนดความครอบคลุมทางด้านสถาบัน (Institutional Coverage) ที่ชัดเจน เช่น การระบุให้กฎเกณฑ์มีการบังคับใช้ในภาครัฐบาล<sup>5</sup> (General Government) การมีข้อยกเว้น (Escape Clause) ที่ชัดเจน โดยมีเงื่อนไขที่ทำให้สามารถมีผลการดำเนินงานที่สูงเกินระดับเพดานที่ได้กำหนดเอาไว้ รวมทั้งการมีบทลงโทษที่ชัดเจน (Penalties) เมื่อไม่สามารถรักษาเป้าหมายที่กำหนดเอาไว้ได้

2.3.2 **ความโปร่งใส (Transparency)** ซึ่งมีอยู่ด้วยกันหลายมิติ เช่น ความโปร่งใสทางด้านการบัญชี ความโปร่งใสทางด้านการปฏิบัติงาน และความโปร่งใสทางด้านการคาดการณ์เศรษฐกิจของรัฐบาล หรืออีกนัยหนึ่งคือ กฎเกณฑ์ทางการคลังควรมีลักษณะที่กำหนดให้มีการเปิดเผยและรายงานข้อมูลทางบัญชีสินทรัพย์และหนี้สิน รวมทั้งความเสี่ยงขององค์กรภาครัฐต่อสาธารณะ การเปิดเผยผลการประมาณการทางด้านการคลัง ผลกระทบอันเกิดขึ้นได้จากการดำเนินนโยบายทางด้านการคลัง ผลกระทบทางด้านการคลังที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ ผลของการบริหารจัดการขององค์กร

2.3.3 **ความเพียงพอ (Adequate)** ที่จะช่วยให้รัฐบาลสามารถบรรลุเป้าหมายสูงสุดของการดำเนินนโยบายของรัฐบาล ตัวอย่างเช่น หากรัฐบาลกำหนดเพดานเป้าหมายของการขาดดุลอาจเพียงพอที่จะช่วยรักษาวินัยทางการคลังในการบริหารจัดการด้านการคลังรายปีได้ แต่หากไม่มีการคำนึงถึงแนวทางการขาดดุลที่สามารถดูแลได้ในระยะยาว อาจทำให้รัฐบาลมีภาระผูกพันทางการคลัง (Contingent Liabilities) เพิ่มขึ้น

2.3.4 **ความสอดคล้อง (Consistent)** ซึ่งหมายถึงสมเหตุสมผลกับภาวะที่แท้จริงของเศรษฐกิจในขณะนั้น สอดคล้องกับนโยบายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ตัวอย่างเช่น การปฏิรูปกองทุนประกันสังคมแบบรับมาจ่ายไป (Pay-As-You-Go Insurance Scheme) จากระบบที่ไม่มีการตั้งงบประมาณรายจ่ายไว้เป็นกองทุนสำรองไว้ล่วงหน้า

<sup>5</sup> สำหรับประเทศไทย ภาครัฐบาล แบ่งออก 2 ระดับ คือ รัฐบาล (Central Government) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government)



(Unfunded System) ให้เป็นแบบมีการตั้งงบประมาณรายจ่ายไว้เป็นกองทุนสำรอง (Funded System) อาจสร้างความยั่งยืนให้กับกองทุนในระยะยาวได้ แต่จะมีผลทำให้เกิดการขาดดุล ซึ่งทำให้กฎเกณฑ์นั้นไม่สอดคล้องกับการจำกัดเพดานของการขาดดุล

**2.3.5 ความง่าย (Simplicity)** ในการบัญญัติกฎเกณฑ์ทางการคลังเป็นกฎหมาย ไม่ควรมีกลไกและกระบวนการที่ซับซ้อน ควรง่ายต่อการดำเนินการและเป็นที่ยอมรับของสาธารณะ

**2.3.6 ความยืดหยุ่น (Flexible)** ที่จะสามารถรองรับเหตุการณ์ที่คาดไม่ถึงจากความผันผวนของปัจจัยภายนอกต่างๆ โดยมีการกำหนดข้อยกเว้น (Escape Clause) สำหรับสถานการณ์ฉุกเฉินต่างๆ เช่น มีความยืดหยุ่นในตั้งงบประมาณสมดุล โดยรัฐบาลสามารถทำงานงบประมาณสมดุลเชิงโครงสร้างในระยะปานกลางและยอมให้จัดทำงบประมาณขาดดุลหรือเกินดุลได้ตามความผันผวนของวัฏจักรเศรษฐกิจได้ในระยะสั้น

**2.3.7 สามารถบังคับใช้ได้จริง (Enforceable)** กฎเกณฑ์ทางการคลังควรมีกฎหมายรองรับและมีหน่วยงานที่สามารถติดตามผลการบังคับใช้ ในกรณีที่ไม่สามารถปฏิบัติตามเป้าหมายที่กำหนดเอาไว้ได้ อาจมีบทลงโทษในเรื่องของความน่าเชื่อถือ นอกจากนั้น ความสามารถในการบังคับใช้ได้จริงยังขึ้นอยู่กับองค์การที่ทำหน้าที่ในการกำหนดตัวบทลงโทษที่จะต้องไม่อยู่ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายการเมือง อย่างไรก็ตาม ในส่วนของการสร้างแรงกดดันทางด้านต้นทุนการเสียชื่อเสียง (Reputation Cost) หรือ บรรทัดฐานด้านพฤติกรรม ในกรณีที่ไม่สามารถปฏิบัติตามเป้าหมายที่กำหนดเอาไว้ได้ยังคงเป็นประเด็นปัญหาว่าเพียงพอที่จะทำให้มีการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์อย่างเคร่งครัดหรือเพียงพอต่อการสร้างเสริมวินัยทางการคลังหรือไม่

**2.3.8 มีประสิทธิภาพ (Efficient)** โดยมีบทลงโทษเพื่อให้รัฐบาลปฏิบัติตามกฎเกณฑ์อย่างเคร่งครัด หรืออาจมีการปฏิรูประบบภาษีหรือระบบการใช้จ่ายเงินงบประมาณในส่วนที่สร้างเสริมความแข็งแกร่งทางการคลัง

## 2.4 ประเภทของกฎเกณฑ์ทางการคลัง

การกำหนดกฎเกณฑ์ทางการคลังที่จัดทำขึ้นในแต่ละประเทศมีลักษณะที่แตกต่างกันออกไปตามสภาพเศรษฐกิจและเหตุผลความจำเป็น จากการศึกษาบทความเรื่อง กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางการเงิน (Fiscal Responsibility Laws) ซึ่งจัดทำขึ้นโดย IMF (2007) สามารถจำแนกออกได้เป็น 2 ลักษณะใหญ่ๆ ดังนี้

**2.4.1 กฎเกณฑ์ทางการคลังเชิงตัวเลข (Numerical Rule)** หมายถึง การกำหนดกฎเกณฑ์เป็นตัวเลขที่ชัดเจนเอาไว้ โดยกำหนดอยู่ในรูปของเป้าหมายหรือเพดานของตัวชี้วัดทางการคลัง เช่น รายได้ รายจ่าย ดุลงบประมาณ การกู้ยืม เป็นต้น ซึ่งรัฐบาลอาจกำหนดระยะเวลาในการบรรลุเป้าหมายเป็นรายปี โดยอาจกำหนดเป้าหมายไว้ทั้งในระยะปานกลางและระยะยาว พร้อมทั้งรายงานผลการดำเนินงานเป็นรายไตรมาส นอกจากนั้น ในกรณีที่รัฐบาลไม่สามารถรักษาเป้าหมายหรือระดับเพดานของตัวชี้วัดทางการคลังที่กำหนดเอาไว้ได้ รัฐบาลต้องจัดทำรายงานอธิบายเหตุผลและความจำเป็น รวมทั้งเสนอมาตรการแก้ไข เพื่อให้สามารถบรรลุเป้าหมายได้อีก

### ข้อดีและข้อเสียของกฎเกณฑ์ทางการคลังเชิงตัวเลข

ข้อดีของกฎเกณฑ์ทางตัวเลข (Numerical Rules) มีหลายประการ ดังต่อไปนี้

(1) ช่วยลดการขาดดุลเกินความจำเป็น (Deficit Bias) และแก้ไขปัญหारेื่องความไม่สอดคล้องของเวลาในการกำหนดนโยบาย (Time Inconsistency)

(2) ช่วยลดการใช้จ่ายเกินความจำเป็น (Expenditure Bias) โดยเฉพาะในประเทศที่มีระบบการเมืองที่มีการกระจายอำนาจสูง (Highly Fragmented Political System) และประเทศที่มีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสูง (Highly Decentralize Country)

(3) ช่วยลดการใช้นโยบายการคลังแบบตามวัฏจักร (Pro-cyclical Policy)

(4) ช่วยส่งสัญญาณที่ดีต่อตลาดทุนในประเทศและสร้างความเชื่อมั่นให้กับนักลงทุน

(5) ช่วยลดต้นทุนของการกู้ยืมและเพิ่มการเติบโตของ GDP<sup>6</sup>

ข้อเสียของกฎเกณฑ์ทางตัวเลข (Numerical Rules) พอสรุปได้ดังนี้

(1) ขาดความยืดหยุ่นในการดำเนินนโยบายและสร้างเหตุจูงใจในการตั้งเป้าหมายของตัวชี้วัดให้อยู่ในระดับต่ำ เพื่อให้สามารถดำเนินตามเป้าหมายได้โดยง่าย

(2) สร้างข้อจำกัดในการดำเนินนโยบายการคลังแบบต่อต้านวัฏจักร (Countercyclical Policy) ได้ เนื่องจากอาจจะมีปัจจัยอื่นๆ ที่อยู่เหนือการควบคุมโดยตรงของรัฐบาล และส่งผลกระทบต่อสถานะการคลัง (Fiscal Policy Stance) เช่น ข้อจำกัดในการกู้ยืมต่างๆ ต้นทุนการกู้ยืมอยู่ในระดับสูง และปัจจัยทางเศรษฐกิจมหภาค เช่น อัตราเงินเฟ้ออยู่ในระดับสูง หรือ ความไม่สมดุลของบัญชีเดินสะพัด

(3) สร้างแรงจูงใจในการตกแต่งบัญชีและการกำหนดมาตรการที่ไม่ได้มาตรฐาน (Low-Quality Measurement) มากขึ้น เช่น การหลีกเลี่ยงการบันทึกบัญชีประเภทรายจ่ายงบประมาณประจำเป็นรายจ่ายงบลงทุน เพื่อรักษากฎเกณฑ์ดุลงบประมาณ (Current Balance Budget Rule) การดำเนินงานของรัฐบาลผ่านกิจกรรมนอกงบประมาณ การใช้เครื่องมือเพื่อหลบเลี่ยงการถูกนับเป็นหนี้ การปรับปรุงการบันทึกบัญชีตามเกณฑ์คงค้าง (Accrual) แทนเกณฑ์เงินสด เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในรูปของเกณฑ์คงค้าง การสะสมหนี้ค้างชำระแก่เจ้าหน้าที่การคลัง เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามเกณฑ์เงินสด การแก้ไขการบันทึกรายจ่ายเป็นการถือครองสินทรัพย์ทางการเงิน เพื่อรักษากฎเกณฑ์ตัวชี้วัดการให้กู้ยืมสุทธิ เป็นต้น กฎเกณฑ์ทางตัวเลขจึงไม่ช่วยในการปรับปรุงสถานะทางการคลัง (Fiscal Adjustment) มากนัก

#### 2.4.2 กฎเกณฑ์ทางการคลังที่เป็นแนวทางการปฏิบัติ (Procedural Rule) หมายถึง การ

กำหนดกฎเกณฑ์ในรูปของกระบวนการ ระเบียบวิธีหรือแนวทางการปฏิบัติตามมาตรฐานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการด้านการคลัง (Fiscal Management) เช่น การจัดทำงบประมาณ การบริหารงบประมาณ เป็นต้น รวมทั้งระเบียบวิธีและแนวทางในการจัดทำกรอบในการรายงานและเปิดเผยข้อมูลทางการคลัง เช่น กิจกรรมนอก

<sup>6</sup> งานวิจัยของ Fatas and Mihov (2003) ได้อ้างว่า นโยบายการคลังที่เข้มงวดจะช่วยลดการความผันผวนของระบบเศรษฐกิจที่ส่งผลทำให้อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจลดต่ำลง

งบประมาณ ภาระผูกพันของรัฐบาล และการตกแต่งบัญชี ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อสร้างความโปร่งใส ความรับผิดชอบ ในการบริหารจัดการด้านการคลัง โดยไม่ได้กำหนดเป็นตัวเลขที่ชัดเจนเอาไว้

อย่างไรก็ตาม ในบางครั้งอาจมีการกำหนดกฎเกณฑ์ทางการคลังที่เป็นเป้าหมายของ ตัวชี้วัด โดยไม่มีการกำหนดเป็นตัวเลขที่ชัดเจนเอาไว้ เช่น ประเทศนิวซีแลนด์ได้มีบัญญัติกฎหมายว่าด้วยความ รับผิดชอบทางการเงิน (Fiscal Responsibility Laws: FRLs) ซึ่งกำหนดให้รัฐบาลรักษาระดับหนี้สาธารณะให้ อยู่ในระดับที่รัดกุม รอบคอบและรักษาดุลการดำเนินงาน (Operating Balance) ให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม โดยไม่มี การกำหนดว่าระดับที่รัดกุม รอบคอบ หรือ ระดับที่เหมาะสมดังกล่าว หนี้สาธารณะควรมีระดับเป็นตัวเลขเท่าใด

นอกจากนั้น ในบางครั้งอาจมีการกำหนดกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับความโปร่งใสทางการ คลัง (Fiscal Transparency) ขึ้นมาโดยเฉพาะ โดยแยกออกจากกฎเกณฑ์แนวทางในการปฏิบัติ ซึ่งอาจเน้นเฉพาะ ระเบียบวิธีและแนวทางการปฏิบัติในกระบวนการจัดทำงบประมาณ (Budget Process) หรือเน้นเกี่ยวกับลำดับ ขั้นตอนในการจัดทำงบประมาณ

**ข้อดีและข้อเสียของกฎเกณฑ์ทางการคลังที่เป็นแนวทางในการปฏิบัติ**

ข้อดีของกฎเกณฑ์แนวทางการปฏิบัติ (Procedure Rules) มีหลายประการพอสรุปได้ ดังนี้

(1) ช่วยพัฒนาระบบการจัดการด้านการคลัง (Fiscal Management) เช่น การรายงาน และการเผยแพร่ข้อมูลทางการคลังต่อสาธารณะ เพื่อให้มีความโปร่งใส (Transparency)

(2) สร้างกระบวนการจัดทำงบประมาณ (Budget Process) ที่มีลำดับขั้นตอนเหมาะสม

(3) ให้อำนาจการตัดสินใจแก่ผู้ที่มีหน้าที่ในการรักษาวินัยทางการคลังมากขึ้น<sup>7</sup> เช่น กระทรวงการคลัง

(4) ส่งเสริมการสร้างจิตสำนึกในความรับผิดชอบ (Accountability) ให้แก่สถาบัน ทางการเงิน (Fiscal Institution) เพิ่มขึ้น

**ข้อเสียของกฎเกณฑ์แนวทางการปฏิบัติ พอสรุปได้ดังนี้**

(1) ขาดการกำหนดบทลงโทษและข้อยกเว้นที่ชัดเจน

(2) กฎเกณฑ์แนวทางการปฏิบัติเพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอที่จะเสริมสร้างประสิทธิภาพ ให้กับนโยบายการคลังได้

ข้อเสียของการกำหนดกฎเกณฑ์ทางการคลังส่วนใหญ่มักจะเป็นกฎเกณฑ์ทางตัวเลข โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดเป้าหมายที่ต่ำเกินไป เพื่อให้สามารถบรรลุตัวชี้วัดได้ง่าย การตกแต่งบัญชี การใช้ ข้อยกเว้นในการหลีกเลี่ยงการรักษาเป้าหมาย และการขาดกลไกในการลงโทษ อย่างไรก็ตาม

<sup>7</sup> เช่น ในช่วงการจัดทำงบประมาณควรให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมากกว่า รัฐมนตรีที่เป็นผู้ใช้เงิน

### 3 หลักเกณฑ์และแนวทางการปฏิบัติตามมาตรฐานสากล

จากการศึกษาบทความวิชาการของ IMF ซึ่งเขียนโดย Kopits and Symansky (1998) ที่ได้ศึกษาเกี่ยวกับกฎเกณฑ์และวินัยทางด้านการคลังที่มีการอ้างถึงมากที่สุด โดยได้จำแนกหลักเกณฑ์และแนวทางการปฏิบัติเพื่อรักษาวินัยทางการคลัง ออกเป็น 2 ส่วน ที่สำคัญ ได้แก่ การกำหนดกฎเกณฑ์นโยบายการคลังในรูปของตัวชี้วัดทางการคลัง (Fiscal Indicator) และการบริหารจัดการทางด้านสถาบัน (Institutional Arrangement) โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

#### 3.1 ตัวชี้วัดทางการคลัง (Fiscal indicator)

โดยทั่วไปแล้ว การแบ่งประเภทของกฎเกณฑ์นโยบายการคลังของแต่ละประเทศนั้นอาจแตกต่างกันไปตามสภาพเศรษฐกิจและปัญหาที่รัฐบาลของประเทศนั้นต้องเผชิญ โดยสภาพของปัญหาอาจเป็นเหตุผลหลักที่ทำให้รัฐบาลนั้นๆ ตัดสินใจกำหนดกฎเกณฑ์ขึ้นเพื่อควบคุมดูแลสภาพปัญหาดังกล่าว เช่น หากรัฐบาลของประเทศใดประสบปัญหาการขาดดุลทางการคลัง (Fiscal Deficit) เป็นจำนวนมากหรือขาดดุลต่อเนื่องเป็นระยะเวลาหลายปี รัฐบาลของประเทศนั้นอาจจะกำหนดเป้าหมายเชิงตัวเลขให้อยู่ในรูปของตัวชี้วัดดุลการคลัง (Fiscal Balance) เพื่อควบคุมและลดระดับการขาดดุลดังกล่าว ซึ่งอาจเป็นการกำหนดเป้าหมายในระยะปานกลางเท่านั้น หรืออาจกำหนดเป้าหมายทั้งในระยะปานกลางและระยะยาว

สำหรับกรอบแนวคิดเกี่ยวกับการกำหนดกฎเกณฑ์ทางการคลังที่เป็นสากล โดยงานศึกษาที่มีการอ้างอิงถึงมากที่สุดคือ งานศึกษาของ Kopits and Symansky (1998) และ Xavia Debrun (2007) ซึ่งได้จำแนกประเภทของกฎเกณฑ์ทางการคลังที่สำคัญเอาไว้ 5 ประการ โดยมีรายละเอียดดังนี้

3.1.1 กฎการตั้งงบประมาณสมดุล (Balanced-Budget) หรือ กฎการขาดดุลงบประมาณ (Deficit Rule) หมายถึง การตั้งงบประมาณที่มีงบประมาณรายจ่ายเท่ากับงบประมาณรายได้ หรือ การกำหนดเพดานของการขาดดุลงบประมาณ เพื่อลดการขาดดุลงบประมาณของรัฐบาล ซึ่งสามารถออกได้ 3 รูปแบบดังนี้

(1) การจัดทำงบประมาณโดยรวมแบบสมดุล (Overall Budget Balance) เป็นการตั้งงบประมาณที่มีงบประมาณรายจ่ายโดยรวมเท่ากับงบประมาณรายได้โดยรวม หรือมีการกำหนดเพดานของการขาดดุลงบประมาณและการกำหนดขีดจำกัดในการก่อหนี้ของรัฐบาล โดยคิดเป็นสัดส่วนต่อ GDP เช่น ประเทศในเครือสหภาพยุโรปได้กำหนดเพดานการขาดดุลของภาครัฐบาลไม่เกินร้อยละ 3 ของ GDP และกำหนดให้รัฐบาลจัดทำงบประมาณแบบสมดุลในระยะปานกลาง

(2) การจัดทำงบประมาณทางโครงสร้างแบบสมดุล (Structural Budget Balance) เป็นการตั้งงบประมาณที่มีงบประมาณรายจ่ายทางโครงสร้างเท่ากับงบประมาณรายได้ทางโครงสร้าง หรือการกำหนดเพดานสำหรับการขาดดุล ซึ่งจัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจ (Cyclically Adjusted Deficit) ออก โดยคิดเป็นสัดส่วนต่อ GDP สำหรับประเทศที่ยึดกฎเกณฑ์นี้ ได้แก่ ประเทศเนเธอร์แลนด์ ประเทศชิลี

(3) การจัดทำงบประมาณประจำแบบสมดุล (Current Budget Balance) เป็นการตั้งงบประมาณที่มีงบประมาณรายจ่ายประจำ (ไม่รวมรายจ่ายลงทุน) เท่ากับงบประมาณรายได้ประจำ (ไม่รวมรายได้

จากการขายทรัพย์สินถาวร) ซึ่งถือว่าเป็น “กฎทอง” (Golden Rule) สำหรับการกู้ยืม โดยกำหนดห้ามรัฐบาลกู้ยืมเพื่อนำมาใช้เป็นรายจ่ายประจำหรือการบริโภค แต่สามารถกู้ยืมมาเพื่อนำมาใช้จ่ายลงทุนได้ สำหรับประเทศที่ยึดกฎเกณฑ์ข้อนี้ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ เป็นต้น

กรณีตัวอย่างของการใช้กฎการตั้งงบประมาณสมดุล (Balanced-budget rule) หรือกฎการขาดดุลงบประมาณ (Deficit Rule) ในต่างประเทศ

- สนธิสัญญา มาสทริชท์ (Maastricht Treaty) ของสหภาพการเงินของยุโรป หรือ EMU กำหนดให้ประเทศสมาชิกต้องรักษาระดับการขาดดุลของภาครัฐบาล (General Government Deficit) ในแต่ละปีไม่เกินร้อยละ 3 ของ GDP นอกจากนี้ประเทศสมาชิกของ EMU จะต้องจัดทำงบประมาณระยะปานกลาง (Middle-term Budgetary Position) ให้สมดุลหรือเกินดุลตามข้อตกลงเสถียรภาพและการเติบโตทางการเงิน (Stability and Growth Pact) โดยที่ตัวรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจโดยอัตโนมัติ (Automatic Stabilizer) ต้องสามารถทำงานได้ในตลอดทุกช่วงของวัฏจักรเศรษฐกิจ

- กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางการคลัง (Fiscal Responsibility Act 1994) ของประเทศนิวซีแลนด์ กำหนดเป้าหมายสำหรับอัตราส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ว่าต้องอยู่ในระดับ ที่มั่นคง ปลอดภัย หรือโดยเฉลี่ยแล้วดุลการดำเนินงานสมดุล (Operating Budget Balance) โดยไม่ได้มีการกำหนดเพดานหรือเป้าหมายของอัตราส่วนหนี้สาธารณะ ต่อ GDP เป็นตัวเลขที่ชัดเจน และกำหนดให้ดุลการคลังสามารถยืดหยุ่นตามวัฏจักรเศรษฐกิจ (Short-term Cyclical Deviation) ได้ในระยะสั้น แต่ไม่ได้กำหนดว่าการปรับลดความผันผวนดังกล่าวจะปรับผ่านตัวรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจโดยอัตโนมัติ (Automatic Stabilizer) หรือผ่านการดำเนินนโยบายการคลังตามดุลยพินิจ (Discretionary Action)

- ประเทศสหรัฐอเมริกา กำหนดบทบัญญัติว่าด้วยการตั้งงบประมาณสมดุลในรัฐธรรมนูญ (Balanced-budget Amendment) โดยกำหนดให้รัฐบาลรักษางบประมาณประจำสมดุล (Current Budget Balance) หรือ “กฎทองของการกู้ยืม” (Golden Rule) ซึ่งกำหนดให้รัฐบาลสามารถกู้เงินได้ในกรณีที่นำมาใช้จ่ายในการลงทุน (Capital Expenditure) เท่านั้น ไม่สามารถกู้เงินมาใช้เป็นรายจ่ายประจำ (Current Expenditure) ได้ นอกจากนี้การกู้เงินจากสถาบันการเงินที่ไม่ใช่ธนาคาร (Nonbank) จะสามารถทำได้เฉพาะในกรณีที่นำมาใช้จ่ายลงทุนตามเงื่อนไขที่รัฐบาลกำหนดไว้เท่านั้น

3.1.2 กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการกู้ยืม (Borrowing Rule) หมายถึง ข้อห้ามหรือเงื่อนไขในการกู้ยืมเงินของรัฐบาล ซึ่งมักเป็นการกำหนดแหล่งเงินทุนสำหรับการกู้ยืมของรัฐบาล และการกำหนดเพดานในการกู้ยืมของรัฐบาล โดยสามารถออกได้ 2 รูปแบบดังนี้

(1) การกำหนดห้ามรัฐบาลกู้ยืมเงินจากแหล่งเงินทุนภายในประเทศ (Domestic Source) โดยเฉพาะเมื่อตลาดการเงินภายในประเทศมีการพัฒนาไม่เพียงพอหรือไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ

(2) การกำหนดห้ามรัฐบาลกู้ยืมเงินจากธนาคารกลาง (Central Bank) หรือ การกำหนดสัดส่วนการกู้ยืมเงินจากธนาคารกลางโดยคิดเป็นสัดส่วนของรายได้หรือรายจ่ายในอดีตรัฐบาล

กรณีตัวอย่างของการใช้กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการกู้ยืม (Borrowing Rule) ในต่างประเทศ

- สนธิสัญญา มาสทริชท์ (Maastricht Treaty) ของสหภาพการเงินของยุโรป หรือ EMU กำหนดห้ามภาครัฐบาล (General Government) ของประเทศสมาชิกกู้ยืมโดยตรงจากธนาคารกลาง (Central Bank) หรือภาครัฐที่มีใช้สถาบันการเงิน (Nonfinancial Public Sector) ในช่วงที่ 2 ของการรวมกลุ่ม (ค.ศ. 1994-1998) เพื่อให้ธนาคารกลางของประเทศสมาชิกมีอิสระในระยะสั้นมากขึ้น

- กลุ่มประเทศในเขตเซฟาฟรังก์ (CFA Franc Zone) ซึ่งประกอบด้วย ประเทศบราซิล อียิปต์ โมร็อกโค ฟิลิปปินส์ และสาธารณรัฐสโลวัก ใช้การกำหนดสัดส่วนของการกู้ยืมเงินจากธนาคารกลาง (Central Bank Credit) ต่อรายได้ของรัฐบาลในปีก่อน ซึ่งโดยทั่วไปแล้วจะกำหนดไว้ในช่วงร้อยละ 5-20 ของรายได้รัฐบาล

- ประเทศอินโดนีเซียกำหนดห้ามรัฐบาลกู้ยืมเงินจากแหล่งเงินทุนภายในประเทศ เนื่องจากประเทศอินโดนีเซียประสบภาวะวิกฤตทางฐานะเงินตราระหว่างประเทศ (External Payment Crisis) และอัตราเงินเฟ้ออยู่ในระดับสูงในช่วงกลางปี ค.ศ. 1960 ประกอบกับกรอบงบประมาณของอินโดนีเซียไม่ได้ครอบคลุมรายจ่ายนอกงบประมาณ (Off-budget Operation) ซึ่งโดยทั่วไปใช้การระดมทุนจากรายรายได้จากการส่งออกน้ำมันและเงินกู้ต่างประเทศเป็นหลัก

- ประเทศเยอรมัน สวิตเซอร์แลนด์ และสหรัฐอเมริกา กำหนดห้ามรัฐบาลท้องถิ่น (Subnational Government) กู้ยืมจากธนาคารกลางเพื่อนำมาใช้เป็นรายจ่ายประจำ โดยการกู้ยืมจะสามารถกระทำได้ในกรณีที่นำมาใช้สำหรับการลงทุนเท่านั้น

- ประเทศชิลีและเอกวาดอร์ กำหนดห้ามรัฐบาลกู้ยืมจากธนาคารกลางทั้งโดยตรง (Direct finance) และโดยอ้อม (Indirect Finance)

3.1.3 กฎเกณฑ์เกี่ยวกับหนี้ (Debt Rule) หมายถึง การกำหนดเพดานหนี้คงค้าง ซึ่งอาจจะอยู่ในรูปของหนี้โดยรวมหรือหนี้สุทธิ โดยคิดเป็นสัดส่วนของ GDP เพื่อช่วยควบคุมและลดยอดหนี้สาธารณะคงค้าง

กรณีตัวอย่างของการใช้กฎเกณฑ์เกี่ยวกับหนี้ (Debt Rule) ในต่างประเทศ

- สนธิสัญญา มาสทริชท์ (Maastricht Treaty) ของสหภาพการเงินของยุโรป หรือ EMU กำหนดเพดานของการก่อหนี้ภาครัฐบาลโดยรวม (General Government Gross Debt) ต่อ GDP ไว้ที่ร้อยละ 60 โดยกำหนดให้ประเทศสมาชิกสามารถนำรายได้จากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) มาช่วยลดสัดส่วนหนี้ภาครัฐบาลต่อ GDP ได้ อย่างไรก็ตามการดำเนินการดังกล่าวยังไม่สามารถเปลี่ยนแปลงมูลค่าสินทรัพย์สุทธิ (Net Worth) ของภาครัฐบาลให้ดีขึ้นได้ นอกจากนั้นเพดานของการก่อหนี้ยังไม่รวมหนี้จากการค้าประกันต่างๆ ของภาครัฐบาล และหนี้คงค้างจากกองทุนบำนาญ กองทุนประกันสังคม และกองทุนประกันสุขภาพ

- ประเทศนิวซีแลนด์ได้ประกาศแผนระยะปานกลาง (Medium-term Plan) สำหรับการลดสัดส่วนหนี้สาธารณะ ต่อ GDP ให้เป็นไปตามระดับที่กฎหมายกำหนด หากระดับหนี้สาธารณะสูงกว่าเกณฑ์ที่ตั้งไว้ รัฐบาลสามารถใช้นโยบายเกินดุลการคลังจนกว่าระดับของหนี้สาธารณะจะลดลงเข้าเกณฑ์ และเมื่อเข้าเกณฑ์แล้วจะต้องรักษาเกณฑ์นั้นไว้ด้วยระดับการขาดดุล/เกินดุลที่เหมาะสม

ในเบื้องต้นรัฐบาลนิวซีแลนด์ได้ประกาศเป้าหมายระยะปานกลางของสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ไว้ที่ร้อยละ 20 และกำหนดระดับที่เหมาะสมของสินทรัพย์สุทธิ (Net Worth) ที่รัฐบาลต้องสำรองไว้เพื่อชำระหนี้ที่อาจเกิดขึ้นจากผลการดำเนินงานที่ผ่าน ๆ มา หรืออาจเกิดขึ้นจากเหตุการณ์บางอย่างที่ไม่คาดหมาย (Unanticipated Adverse Development) อันได้แก่ ภาระในการจ่ายเงินสมทบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพพนักงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลและภาระผูกพันของภาครัฐ (Contingent Liabilities)

**3.1.4 กฎเกณฑ์เกี่ยวกับเงินทุนสำรอง (Reserve Rule)** หมายถึง การกำหนดเป้าหมายของอัตราส่วนเงินทุนสำรองของกองทุนที่มีภาระผูกพันนอกงบประมาณ (Extra Budgetary Contingency Fund) คือ รายจ่ายผลประโยชน์หรือค่าทดแทนประจำปี ซึ่งเป็นภาระผูกพันของรัฐบาล โดยมักจะกำหนดไว้อยู่ในรูปของการรักษาระดับสินทรัพย์ที่มีสภาพคล่อง (Liquid Asset) ให้เพียงพอสำหรับภาระที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต เช่น รายจ่ายเงินชดเชยผู้สูงอายุ ค่าใช้จ่ายในการปกป้องคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติ การประกันราคาสินค้าบางชนิด รายจ่ายผลตอบแทนกองทุนประกันสังคม เป็นต้น

กรณีตัวอย่างของการใช้กฎเกณฑ์เกี่ยวกับเงินทุนสำรอง (Reserve Rule) ในต่างประเทศ

- การกำหนดเป้าหมายระดับเงินทุนสำรองสะสม (Accumulated Contingency Reserve) สำหรับรายจ่ายผลตอบแทนประจำปี (Annual Benefit Payment) ของกองทุนรวมประกันสังคม (Social Security Trust Fund) ของประเทศสหรัฐอเมริกา อยู่ที่ร้อยละ 100 – 150

- การกำหนดให้รักษาอัตราส่วนเงินทุนสำรองต่อรายจ่ายผลตอบแทนประจำปี (Reserve-benefit ratio) ขั้นต่ำของกองทุนเพื่อการเกษียณอายุ (Canadian Pension Plan) ของประเทศแคนาดา ที่ร้อยละ 200 และคาดการณ์ว่าจะเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 500 ในอนาคต

- การกำหนดให้กองทุนเงินชดเชยราคาทองแดง (Copper Compensation Fund) ของประเทศชิลีสะสมรายได้ส่วนเกิน (Excess Revenue) จากการส่งออกทองแดง ซึ่งในรูปของฟังก์ชันของส่วนต่างระหว่างราคาส่งออกทองแดงและราคาอ้างอิงระยะปานกลาง (ราคาเฉลี่ยเคลื่อนที่ 6 ปี) และปัจจัยอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

**3.1.5 กฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับรายจ่าย (Expenditure Rule) หรือการใช้จ่ายของรัฐบาล (Spending Rule)** ในบางประเทศได้มีการกำหนดกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับรายจ่าย เพื่อสร้างความรับผิดชอบในการใช้จ่ายให้กับรัฐบาลและป้องกันการใช้จ่ายที่เกินจำเป็นหรือการใช้จ่ายเพื่อหวังผลประโยชน์ทางการเมืองหรือเอื้อผลประโยชน์ให้แก่พวกพ้อง รวมทั้งลดความผันผวนของการดำเนินนโยบายด้านการใช้จ่าย โดยกฎเกณฑ์ในการควบคุมรายจ่ายอาจจะกำหนดให้เป็นส่วนหนึ่งของกฎเกณฑ์เกี่ยวกับงบประมาณ (Budgetary Rule) ในการตั้งงบประมาณรายจ่าย

ให้สมดุลกับรายได้ หรืออาจมีการกำหนดกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการใช้จ่ายให้เป็นส่วนหนึ่งของกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการกู้ยืม (Borrowing Rule) ในการห้ามรัฐบาลกู้ยืมเพื่อใช้จ่ายประจำหรือเพื่อการบริโภค หรือที่เรียกกันว่า “กฎทองของการกู้ยืม” (Golden Rule) นั่นเอง

การกำหนดกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการใช้จ่ายอาจกำหนดให้อยู่ในรูปของการตั้งเป้าหมายหรือเพดานของการใช้จ่าย (Spending Ceiling) หรือการตั้งเป้าหมายหรือเพดานของอัตราการเจริญเติบโตของรายจ่าย (Expenditure Growth) โดยส่วนใหญ่จะเป็นการกำหนดเป้าหมายระยะปานกลาง อย่างไรก็ตาม อาจจะมีรายจ่ายบางประเภทที่กฎเกณฑ์นี้ไม่สามารถครอบคลุมได้ เช่น รายจ่ายเงินนอกงบประมาณ (Off-budget spending) และรายจ่ายกึ่งการคลัง (Quasi-fiscal Spending) หมายความว่า การใช้กฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับรายจ่ายหรือการใช้จ่ายของรัฐบาลจะต้องใช้ควบคู่ไปกับกฎเกณฑ์เกี่ยวกับงบประมาณและกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการกู้ยืมหรือการก่อหนี้ เพื่อให้สามารถรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมหภาคและมีระดับหนี้ที่สามารถควบคุมได้ในระยะยาว (Debt Sustainability)

เมื่อเปรียบเทียบกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการก่อหนี้และการขาดดุลกับกฎเกณฑ์ทางด้านรายจ่ายจะเห็นได้ว่า โดยทั่วไปกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการก่อหนี้และการขาดดุลจะกำหนดระดับของเป้าหมายทางการคลังที่ชัดเจน เช่น การกำหนดระดับหนี้สาธารณะต่อ GDP ให้ไม่สูงเกินกว่าร้อยละ 60 ในสนธิสัญญาประชาชาติ และร้อยละ 40 ในประเทศอังกฤษ โดยไม่ได้ให้ความชัดเจนเกี่ยวกับวิธีการควบคุมหรือแนวทางในการบรรลุเป้าหมายเอาไว้ ในทางตรงกันข้ามกฎเกณฑ์ทางด้านรายจ่ายจะเน้นในเรื่องขั้นตอนและการกำหนดแนวทางเพื่อบรรลุตามเป้าหมายทางการคลังดังกล่าว โดยส่วนใหญ่แล้วการกำหนดกฎเกณฑ์ทางด้านรายจ่ายเป็นไปเพื่อการควบคุมระดับการขาดดุล

การกำหนดเป้าหมายรายจ่ายเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดดุลการคลังและแก้ไขปัญหาเรื่องการก่อหนี้ ซึ่งรัฐบาลมีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารงาน โดยการตัดลดรายจ่ายที่ไม่จำเป็นหรือโครงการที่ไม่มีความคุ้มค่า และสามารถนำไปสู่การรักษาวินัยทางการคลังทางด้านรายได้จากการควบคุมงบประมาณรายจ่าย โดยสามารถตัดลดการจัดเก็บภาษีอากรที่ไม่เหมาะสม นอกจากนั้นแล้ว เพื่อช่วยรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ โดยการดำเนินนโยบายงบประมาณที่ต่อต้านวัฏจักรเศรษฐกิจ (Countercyclical Policy)

**กรณีตัวอย่างของการใช้กฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับรายจ่าย (Expenditure Rule) หรือการใช้จ่ายของรัฐบาล (Spending Rule) ในประเทศ**

- กฎเกณฑ์ทางด้านงบประมาณที่ชื่อว่า “การกำหนดเพดานด้านการใช้จ่ายและภาษี” (Tax and Spending Limits: TELs) ของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นกำหนดเพดานของอัตราการขยายตัวในรายจ่าย (Spending Growth) ของรัฐบาลระดับมลรัฐและท้องถิ่นไม่ให้สูงเกินกว่าอัตราการเจริญเติบโตของเงินเฟ้อ (Inflation Rate) และอัตราการขยายตัวของประชากร (Population Growth) จากประสบการณ์ของประเทศสหรัฐอเมริกาพบว่า การกำหนดเพดานด้านการใช้จ่ายและภาษี (TELs) สามารถควบคุมรายจ่ายหรือการใช้จ่ายของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ เมื่อประชาชนมีเสรีภาพทางเศรษฐกิจ (Economic Freedom) เพิ่มสูงขึ้น กล่าวคือ



ประชาชนมีเสรีภาพและความเป็นธรรมในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ การบริโภค การลงทุน และการประกอบการอื่นๆ โดยมีอุปสรรคหรือการแทรกแซงของรัฐบาลน้อย

- การกำหนดเพดานและเป้าหมายของรายจ่ายในรูปอัตราการเจริญเติบโตของรายจ่าย (Expenditure Growth Target) ทั้งรายจ่ายที่เป็นตัวเงิน (Nominal Growth Rate) และรายจ่ายที่แท้จริง (Real Growth Rate) ของกลุ่มประเทศในสหภาพยุโรป เช่น ในประเทศเยอรมันได้มีการกำหนดอัตราการเจริญเติบโตของรายจ่ายที่เป็นตัวเงินของหลายมลรัฐในช่วงปี 2002-2005 ให้อยู่ที่ไม่เกินร้อยละ 1-2 และสำหรับรัฐบาลกลางกำหนดให้อยู่ที่ไม่เกินร้อยละ 0.8 ในประเทศโปรตุเกส รัฐบาลกลางได้มีการกำหนดเป้าหมายการเจริญเติบโตของรายจ่ายเบื้องต้นที่เป็นตัวเงินที่ไม่รวมรายจ่ายชำระดอกเบี้ยเงินกู้ (Primary Expenditure) ระยะ 4 ปี ให้อยู่ที่ร้อยละ 4 อย่างไรก็ตาม การกำหนดเพดานของรายจ่ายแบบที่เป็นตัวเงินและรายจ่ายที่แท้จริงจะมีความแตกต่างอย่างเห็นได้ชัดเมื่อการประมาณการอัตราเงินเฟ้อ (Inflation Projection) คลาดเคลื่อนจากความเป็นจริง เนื่องจากการกำหนดเพดานรายจ่ายที่แท้จริงจะไม่คำนึงถึงอัตราเงินเฟ้อ แต่การกำหนดเพดานรายจ่ายที่เป็นตัวเงินและการขาดดุลอาจจะสูงกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้ หากอัตราเงินเฟ้อสูงกว่าที่คาดการณ์

- การกำหนดกฎเกณฑ์ทางด้านรายจ่ายตามแนวคิดที่ชื่อว่า “Debt Brake” เพื่อควบคุมระดับหนี้สาธารณะและการขาดดุลงบประมาณของประเทศสวีเดน (บังคับใช้ในปี 2003) โดยมีเป้าหมายเพื่อให้มีงบประมาณสมดุลเชิงโครงสร้าง (Structurally Balanced Budget) และมีการกำหนดเพดานของการใช้จ่ายทั้งรายจ่ายเงินงบประมาณและรายจ่ายทางบัญชี หากรัฐบาลมีการใช้จ่ายต่ำหรือสูงเกินระดับเพดานการใช้จ่าย ส่วนต่างนั้นจะถูกบันทึกบัญชีลงเป็นรายรับหรือหักออกจากในบัญชีสำหรับปรับปรุงรายการรายจ่ายที่เพิ่มขึ้นหรือลดลง (Adjustment Account) นอกจากนั้นกฎเกณฑ์นี้ยังบังคับใช้ทั้งในช่วงที่เศรษฐกิจมีการขยายตัวและในช่วงเศรษฐกิจถดถอย

- การกำหนดกฎเกณฑ์ทางด้านงบประมาณด้านรายจ่ายของประเทศออสเตรเลีย เพื่อรักษาเสถียรภาพทางด้านหนี้สาธารณะที่เป็นตัวเงิน (Nominal Public Debt) ในช่วงวัฏจักรเศรษฐกิจ เพื่อลดระดับหนี้ต่อ GDP และเพื่อป้องกันการดำเนินนโยบายแบบตามวัฏจักรเศรษฐกิจ ยึดถือตัวแบบจำลองเดียวกับประเทศสวีเดนที่ชื่อว่า “Debt Brake” โดยกำหนดให้เพดานรายจ่ายสูงสุดเท่ากับผลรวมของรายได้ประมาณการที่ปรับด้วยปัจจัยทางด้านวัฏจักรเศรษฐกิจ (Business Cycle Factor) กล่าวคือ เกินดุลในช่วงที่เศรษฐกิจมีการขยายตัวและขาดดุลในช่วงที่เศรษฐกิจถดถอย โดยให้ตัวรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจโดยอัตโนมัติ (Automatic Stabilizer) ทำงานผ่านด้านรายได้

- กฎเกณฑ์ด้านรายจ่ายของประเทศเนเธอร์แลนด์ ซึ่งกำหนดตามกรอบแนวคิดสำคัญ

### 3 ประการ

- (1) มาตรการเฝ้าระวังสถานการณ์ทางด้านเศรษฐกิจมหภาคอย่างต่อเนื่องระยะ 4 ปี โดยตั้งเป้าหมายเกินดุลงบประมาณ (Budget surplus) ซึ่งแบ่งออกเป็นการลดการก่อหนี้ (Debt-reduction) และการลดภาษี (Tax Cut) ตามขนาดของการเกินดุลงบประมาณ เพื่อควบคุมระดับการเจริญเติบโตของรายจ่าย

(2) กำหนดแผนการใช้จ่ายสุทธิระยะ 4 ปี ซึ่งขึ้นอยู่กับมาตรการการเฟ้อระวังและการพยากรณ์รายได้จัดเก็บด้วย

(3) แนวทางในการจัดหาและจัดสรรงบประมาณส่วนขาดหรือส่วนเกิน

### 3.2 การบริหารจัดการทางด้านสถาบัน (Institution Arrangement)

งานศึกษาของ Kopits and Symansky (1998) ได้จำแนกการจัดการทางด้านสถาบัน (Institutional Arrangement) ออกเป็น 2 ส่วน คือ การจัดการหน่วยงานทางการคลัง (Fiscal Authority) และการจัดการด้านหลักกฎหมาย (Statutory Basis) โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

#### 3.2.1 หน่วยงานด้านการคลัง (Fiscal authority)

การจัดการหน่วยงานด้านการคลังมีเป้าหมายหลักเพื่อสร้างแรงกระตุ้นและผลักดันให้ผู้บริหารที่มีอำนาจในการตัดสินใจและวางนโยบาย (Policymaker) มีการบริหารจัดการด้านการคลังตามนโยบายหรือเป้าหมายที่ได้ประกาศไว้ โดยปราศจากการเบี่ยงเบนออกจากเป้าหมาย ซึ่งนำไปสู่การขาดวินัยทางการคลัง ทั้งนี้ หน่วยงานที่กำกับดูแลและบังคับใช้กฎเกณฑ์ด้านการคลังในแต่ละประเทศนั้นมีสถานะที่แตกต่างกันออกไป แต่โดยทั่วไปแล้วหน่วยงานส่วนใหญ่ที่รับผิดชอบมักจะเป็นหน่วยงานของรัฐบาลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรง เช่น กระทรวงการคลัง สำนักงบประมาณ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของรัฐ หรือธนาคารกลาง เป็นต้น

การจัดการหน่วยงานด้านการคลัง ซึ่งมีหน้าที่หลักในการกำกับ ดูแล และบังคับใช้กฎเกณฑ์ทางการคลังมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการสนับสนุนให้รัฐบาลสามารถรักษาและบรรลุเป้าหมายทางการคลังตามที่กำหนดเอาไว้ได้ นอกจากนี้ ยังช่วยให้การบริหารจัดการด้านการคลังภายใต้ดุลพินิจของรัฐบาลไม่นำไปสู่ความเอนเอียงในการดำเนินนโยบายแบบขาดดุล การก่อกวนในระดับสูง และการดำเนินนโยบายการคลังแบบตามวัฏจักรเศรษฐกิจ

การจัดการหน่วยงานด้านการคลังนั้นอาจอยู่ในรูปของการเพิ่มความโปร่งใส (Transparency) ในการบริหารจัดการด้านการคลัง เช่น การเพิ่มความโปร่งใสในกระบวนการจัดทำงบประมาณ (Budget Process) การเพิ่มความโปร่งใสในการแก้ปัญหานโยบายการคลังและผลสัมฤทธิ์ทางการคลัง โดยเพิ่มการถ่วงถ่วง การตรวจสอบและการประเมินผลงาน การสร้างจิตสำนึกในความรับผิดชอบ (Accountability) ให้หน่วยงานด้านการคลัง โดยการกำหนดขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการด้านการคลัง รวมถึงการกำหนดกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่เป็นกลไกในการกำหนดหลักการบริหารจัดการด้านการคลังอย่างมีความรับผิดชอบ ตัวอย่างเช่น การกำหนดให้รัฐบาลต้องมีการควบคุมการเพิ่มขึ้นของรายจ่ายในระยะสั้นและระยะยาวอย่างสอดคล้องกัน อย่างไรก็ตาม การจัดการหน่วยงานด้านการคลังอาจจะอยู่ในรูปของการปรับปรุงหรือเพิ่มระเบียบข้อบังคับต่างๆ ให้หน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการกำกับ ดูแล และการจัดการด้านการคลังที่มีอยู่เดิม โดยไม่จำเป็นจะต้องจัดตั้งหน่วยงานใหม่ ซึ่งทำหน้าที่ซ้ำซ้อนกับหน่วยงานที่มีอยู่เดิม

นอกจากนั้น แนวทางที่จะช่วยทำให้หน่วยงานด้านการคลังสามารถกำกับ ดูแลให้รัฐบาลมีการดำเนินการตามเป้าหมายนั้นอาจทำได้โดยการเพิ่มต้นทุนในการเบี่ยงเบนออกจากเป้าหมายที่กำหนดไว้ ตัวอย่างเช่น การลดความน่าเชื่อถือ โดยการขึ้นอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ให้อยู่ในระดับที่สูงขึ้น การกำหนดมาตรการในการลงโทษกับผู้ที่มีความรับผิดชอบ หรือ การคิดค่าปรับเป็นจำนวนเงิน เป็นต้น ทั้งนี้ การจัดการหน่วยงานทางด้านการคลังจะมีประสิทธิภาพได้ก็ต่อเมื่อหน่วยงานทางด้านการคลังหรือคณะกรรมการที่มีหน้าที่ในการกำกับ ควบคุมการดำเนินงานของหน่วยงานกำหนดนโยบาย (Policy Authority) เป็นอิสระจากการแทรกแซงของรัฐบาล (Independent Fiscal Authorities) หรือเป็นหน่วยงานด้านการคลังที่เป็นกลางทางการเมือง (Non-partisan Fiscal Agencies) เพื่อป้องกันไม่ให้รัฐบาลใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในการบิดเบือนเพื่อผลประโยชน์ทางการเมือง

หน่วยงานด้านการคลังที่เป็นกลางทางการเมืองนั้นมักจะหมายถึง หน่วยงานที่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาทางด้านการคลัง (Fiscal Councils) โดยที่ปรึกษาทางด้านการคลังจะทำหน้าที่ประเมินและให้คำแนะนำในส่วนของการดำเนินนโยบายการคลัง รวมทั้งการพยากรณ์ข้อมูลทางเศรษฐกิจการคลังและการวิเคราะห์เป้าประสงค์หลักของนโยบาย มิได้มีหน้าที่ในการปรับปรุงผลสัมฤทธิ์ทางด้านการคลังให้รัฐบาล

### 3.2.2 หลักกฎหมาย (Statutory Basis)

การกำหนดเครื่องมือทางกฎหมายสำหรับบัญญัติกฎหมายด้านการคลัง (Fiscal Rule) ต่างๆ เป็นกลไกในการกำกับควบคุมการบริหารจัดการด้านการคลังของรัฐบาล โดยสามารถป้องกันการเบี่ยงเบนออกจากเป้าหมายที่กำหนดไว้ด้วยการระงับบทลงโทษ หรือสามารถจัดทำระบบการส่งสัญญาณเตือนให้ทราบว่าหากรัฐบาลมีการเบี่ยงเบนออกจากเป้าหมายที่กำหนดไว้ จะส่งผลกระทบต่อวินัยทางการคลังและความมั่นคงรอบคอบในการบริหารจัดการด้านการคลังสั้นคลอน

ระดับของการกำหนดหลักกฎหมายเพื่อกำกับควบคุมการบริหารจัดการด้านการคลังของรัฐบาลนั้นมีอยู่หลายระดับ ตัวอย่างเช่น การบัญญัติกฎหมายด้านการคลังไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุด การบัญญัติกฎหมายด้านการคลังไว้ในกฎหมายลูก หรือกฎหมายเฉพาะในระดับส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการกำหนดไว้ในระเบียบข้อบังคับ แนวทางในการดำเนินนโยบาย และสนธิสัญญาระหว่างประเทศ โดยเมื่อกฎหมายถูกบัญญัติขึ้นแล้วถือเป็นบรรทัดฐานหรือธรรมเนียมปฏิบัติในการกำหนดและดำเนินนโยบายการคลัง ทั้งนี้ การบัญญัติกฎหมายไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นสามารถสร้างความรับผิดชอบให้รัฐบาลได้มากที่สุด

การจัดการด้านหลักกฎหมายมีแบบอย่างที่เห็นได้ชัดเจนจาก “กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางด้านการคลัง” (Fiscal Responsibility Laws: FRLs) ซึ่งเป็นกลไกในการกำหนดแนวทางในการบริหารจัดการด้านการคลังอย่างมีความรับผิดชอบ โดยบังคับให้รัฐบาลมีการบริหารจัดการที่ยึดถือทั้งเป้าหมายในระยะสั้นและเป้าหมายในระยะยาว

จากการศึกษาการจัดการด้านการคลังทางด้านการกฎหมายจากบทความเรื่องกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางด้านการคลัง ซึ่งจัดทำขึ้นโดย Fiscal Affair Department, IMF (2007) สามารถสรุปสาระสำคัญ โดยมีรายละเอียดพอสรุปได้ดังนี้

(1) ความหมายและความจำเป็นของการมีกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางด้านการคลัง

กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางด้านการคลังเป็นกฎหมายที่จัดทำขึ้นมาเพื่อเป็นกลไกในการเสริมสร้างการรักษาวินัยทางการคลัง (Fiscal Discipline) และเพื่อควบคุมให้รัฐบาลดำเนินการตามพันธะสัญญาและนโยบายทางการคลังที่ได้ประกาศไว้ สาเหตุสำคัญที่ทำให้มีการจัดทำ FRLs คือ เพื่อให้นโยบายการคลังมีความน่าเชื่อถือและมีทิศทางที่สามารถคาดการณ์ได้ โดยมีการกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางในการปฏิบัติที่ก่อให้เกิดความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐบาลได้

กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางด้านการคลังเป็นเครื่องมือหนึ่งที่ช่วยให้รัฐบาลสามารถลดปัญหาในการบริหารจัดการด้านการคลัง โดยทำให้การดำเนินนโยบายมีเป้าหมายที่ชัดเจน (Policy Discrete) อย่างไรก็ตาม มีข้อโต้แย้งว่านโยบายที่กำหนดเป้าหมายไว้อย่างชัดเจนอาจจะทำให้เกิดการนำนโยบายไปใช้ในทางที่ผิดได้ ดังนี้

(1.1) ปัญหาเรื่องความไม่สอดคล้องของเวลาในการดำเนินนโยบาย (Time Inconsistency) เช่น การกำหนดนโยบายไว้แต่ไม่สามารถปฏิบัติได้จริงในภายหลัง

(1.2) การที่นักการเมืองอยู่ในตำแหน่งได้ไม่นานจึงทำให้มีแนวโน้มที่จะไม่สนใจผลกระทบทางการคลังในระยะยาว

(1.3) ความขัดแย้งทางการเมือง (Political Conflict) หรือความขัดแย้งด้านการจัดสรรทรัพยากรมีผลทำให้เกิดการใช้ทรัพยากรมากเกินไปจนเกินความจำเป็นในช่วงที่เศรษฐกิจรุ่งเรือง ซึ่งทำให้ขาดการพิจารณาถึงผลกระทบทางเศรษฐกิจในระยะยาว

เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวในการบริหารจัดการด้านการคลัง ประเทศต่างๆ จึงได้กำหนด “กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางด้านการคลัง” เพื่อเป็นกรอบในการควบคุมการใช้ดุลยพินิจ (Discretion) ของนักการเมืองและพรรคการเมือง เนื่องจากการกำหนดกฎเกณฑ์ทางการคลัง (Fiscal Rules) เพียงอย่างเดียวอาจจะเกิดข้อจำกัดและไม่ให้ผลลัพธ์ในทันที แต่การมีกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางด้านการคลังถือเป็นเครื่องมือทางด้านสถาบัน (Institutional Device) ที่จะช่วยสนับสนุนการรักษาวินัยทางการคลังในรูปของการสร้างความน่าเชื่อถือ การกำหนดทิศทางที่สามารถคาดการณ์ได้ และการสร้างความโปร่งใสเพิ่มมากขึ้น

โดยทั่วไปแล้ว กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางด้านการคลัง สามารถจัดแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ คือ

- กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางด้านการคลังที่เน้นกฎเกณฑ์แนวทางการปฏิบัติและความโปร่งใสทางการคลัง

- กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางด้านการคลังที่เน้นการกฎเกณฑ์ทางการคลังเชิง

นอกจากนั้น ลักษณะของกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางด้านการคลังในแต่ละประเทศอาจจะแตกต่างกันไปตามขอบเขตทางกฎหมาย (Coverage) บทลงโทษ (Sanction) ข้อยกเว้น (Escape Clause) และการพิจารณาถึงวัฏจักรเศรษฐกิจ (Cyclical Consideration) ของแต่ละประเทศ

### (2) การกำหนดบทลงโทษ (Sanctions) ในกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบด้านการคลัง

สำหรับประเทศที่มีการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบด้านการคลัง บางประเทศได้มีการกำหนดบทลงโทษที่ชัดเจน สำหรับกรณีที่รัฐบาลไม่สามารถปฏิบัติตามกฎหมายหรือเป้าหมายที่กำหนดไว้ อย่างไรก็ตาม บางประเทศอาจจะไม่มีการกำหนดบทลงโทษเอาไว้ แต่จะเป็นการทำให้เสื่อมเสียชื่อเสียงหรือลดความน่าเชื่อถือเท่านั้น ลักษณะของบทลงโทษมีดังต่อไปนี้

(2.1) ระดับหน่วยงาน (Institutional) เช่น การสั่งให้อายัดการโอนเงิน การกำหนดเพดานการกู้ยืม และการคิดค่าปรับ

(2.2) ระดับบุคคล (Personal) เช่น การคิดค่าปรับ การสั่งพักงาน หรือการดำเนินคดีทางกฎหมาย ประเทศที่ใช้บทลงโทษตามลักษณะนี้ ได้แก่ ประเทศบราซิล โดยการลงโทษจะดำเนินการผ่านกฎหมายอาชญากรรมทางด้านการคลัง (Fiscal Crime Law) ซึ่งมีการกำหนดวิธีการสืบสวนในระดับบุคคลที่เข้มงวดในทางตรงกันข้าม ประเทศเปรูและอาร์เจนตินาจะเน้นเฉพาะในระดับหน่วยงาน แต่ในประเทศสเปนจะไม่มีการกำหนดบทลงโทษเอาไว้ อย่างไรก็ตาม หากรัฐบาลสเปนจัดตั้งงบประมาณขาดดุลเกินร้อยละ 3 ของ GDP ซึ่งเป็นการละเมิดข้อตกลงของสหภาพยุโรป ประเทศสเปนจะต้องจ่ายค่าปรับตามเงื่อนไขของสหภาพยุโรป สำหรับภูมิภาคอื่นๆ มักจะเน้นในเรื่องของการทำให้เสื่อมเสียชื่อเสียง (Reputation Sanction) เช่น ประเทศอินเดีย และปานามา ในขณะที่ ประเทศออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ ไม่ได้มีการกำหนดบทลงโทษดังกล่าว

### (3) การกำหนดข้อยกเว้น (Escape Clauses) ในกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบด้านการคลัง

โดยทั่วไปแล้ว กฎหมายที่ว่าด้วยความรับผิดชอบด้านการคลังจะมีบทเฉพาะกาล หรือข้อยกเว้นที่หยุดการบังคับใช้ไว้ได้ชั่วคราว เช่น หากเกิดภัยธรรมชาติ หรือ เศรษฐกิจตกต่ำอย่างรุนแรง แต่บางประเทศมีการเขียนข้อยกเว้นที่ค่อนข้างคลุมเครือ ตัวอย่างเช่น ประเทศสเปนและศรีลังกา ซึ่งได้เขียนไว้ว่า รัฐบาลสามารถจะหยุดบังคับใช้กฎหมายได้หากมีเหตุการณ์หรือสถานการณ์ที่ข้อยกเว้น (Exceptional Circumstance) เกิดขึ้น กรณีของประเทศอินเดีย กฎหมายจะไม่มีผลบังคับใช้ หากเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติหรือการขอความช่วยเหลือฉุกเฉิน (Security Emergency) หรือเหตุผลอื่น ๆ ซึ่งส่วนใหญ่แล้วหากรัฐบาลต้องการใช้ข้อยกเว้นดังกล่าวจะต้องได้รับการเห็นชอบจากรัฐสภาก่อน

## วินัยทางการคลัง : ประสบการณ์จากต่างประเทศ

ในหลายประเทศวินัยทางการคลังไม่ได้เป็นเพียงธรรมเนียมปฏิบัติ หากแต่มีการบันทึกไว้เป็นลายลักษณ์อักษร โดยอาจบัญญัติไว้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญ กฎหมาย ข้อกำหนด หลักเกณฑ์ หรือแนวทางการปฏิบัติ สำหรับกฎหมายที่มีเป้าหมายเพื่อสร้างวินัยทางการคลัง หรือ กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางการคลัง (Fiscal Responsibility Laws: FRLs) (IMF, 2007) นี้ โดยหลักใหญ่แล้วจะเป็นการกำหนดให้รัฐบาลต้องดำเนินการตามพันธสัญญาและนโยบายทางการคลังที่ได้ประกาศไว้ นอกจากการกำหนดวินัยการคลังในรูปแบบของกฎหมาย หรือ FRLs แล้ว วินัยทางการคลังยังสามารถถูกกำหนดขึ้นโดยสนธิสัญญาเพื่อใช้ปฏิบัติร่วมกันระหว่างกลุ่มประเทศที่รวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ เช่น กลุ่มสหภาพยุโรป เป็นต้น ในบทที่ 4 นี้ จะประมวลตัวอย่างของกฎเกณฑ์ กฎหมาย และแนวทางการปฏิบัติเพื่อให้เกิดวินัยทางการคลังจากประสบการณ์ของกลุ่มประเทศและประเทศต่างๆ ที่น่าสนใจ

### 1 กลุ่มสหภาพยุโรป (European Union – EU)

วินัยทางการคลังของกลุ่มสหภาพยุโรปที่เป็นรูปธรรมที่ชัดเจนได้แก่ การกำหนดเพดานการขาดดุลงบประมาณและการกำหนดเพดานหนี้สาธารณะของประเทศในกลุ่มฯ ในปี 2535 (ค.ศ.1992) โดยการลงนามในสนธิสัญญามาสทริชต์<sup>1</sup> (Maastricht Treaty) กำหนดว่าประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรป หรือ EU จะต้องหลีกเลี่ยงการขาดดุลงบประมาณในจำนวนที่สูงเกินไป (Excessive Deficits) และจะต้องรักษาสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ให้ไม่เกินกว่าร้อยละ 60 ซึ่งหากดุลการคลังและสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ของประเทศสมาชิกสูงเกินกว่าเกณฑ์ดังกล่าว European Commission จะเป็นผู้ประเมินว่ามีการขาดดุลงบประมาณในจำนวนที่สูงเกินไป (Excessive Deficits) หรือไม่ เพื่อเสนอต่อ European Council of Finance Ministers (ECOFIN) หากพบว่ามีการขาดดุลงบประมาณในจำนวนที่สูงเกินไป (Excessive Deficits) ECOFIN จะมีบทลงโทษโดยการตัดเตือนในขั้นแรกและต้องจ่ายค่าปรับหากไม่มีการปรับปรุงแก้ไข

สำหรับมาตรฐานของการขาดดุลงบประมาณนั้นได้ถูกกำหนดไว้ใน Excessive Deficit Procedure (EDP) ซึ่งภายใต้กรอบ EDP ได้ระบุว่าการขาดดุลงบประมาณรวมของภาครัฐบาล<sup>2</sup> ที่รวมการขาด

\* ที่มา : สืบค้นเมื่อวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๖๐, จาก [http://www.fpo.go.th/e\\_research/pdf/research\\_project\\_3\\_2\\_6\(2551\).pdf](http://www.fpo.go.th/e_research/pdf/research_project_3_2_6(2551).pdf)

<sup>1</sup> สนธิสัญญามาสทริชต์ (Maastricht Treaty) ลงนามเมื่อวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 1992 ที่กรุงมาสทริชต์ ประเทศเนเธอร์แลนด์

<sup>2</sup> “The reference values referred to in Article 104c(2) of the Treaty are:

- 3% for the ratio of the planned or actual government deficit to gross domestic product at market prices;
- 60% for the ratio of government debt to gross domestic product at market prices.”

Source: TREATY ON EUROPEAN UNION, *Official Journal C 191*, 29 July 1992 (Section “PROTOCOL on the excessive deficit procedure”, Article 1) <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>

ดุลของรัฐบาลกลาง รัฐบาลมลรัฐ และรัฐบาลท้องถิ่น จะต้องน้อยกว่าร้อยละ 3 ของ GDP แต่อย่างไรก็ดี สนธิสัญญานี้ได้มีข้อยกเว้นเช่น กรณีที่ประเทศประสบปัญหาภาวะเศรษฐกิจถดถอย หรืออยู่ในสถานการณ์ข้อยกเว้นอื่น ประเทศนั้นจะได้รับอนุโลมให้มีการขาดดุลเกินกว่าร้อยละ 3

ต่อมาในปี 2537 (ค.ศ.1997) ได้มีการเพิ่ม Stability and Growth Pact (SGP) โดยการลงนามในสนธิสัญญาอัมสเตอร์ดัม (Amsterdam Treaty) ซึ่งได้มีการกำหนดแนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการขาดดุลในจำนวนที่สูงเกินไป (Excessive Deficit Procedure: EDP) ให้รัดกุมและมีการระบุเกี่ยวกับข้อยกเว้นต่างๆ ที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น รวมถึงกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการปรับปรุงของประเทศสมาชิกที่ไม่สามารถบรรลุข้อตกลงเกี่ยวกับดุลงบประมาณและระดับหนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP ตามที่กำหนดไว้ในสนธิสัญญาได้

แต่อย่างไรก็ตามหลายประเทศในกลุ่ม EU ได้ทยอยกันไม่สามารถปฏิบัติตามเกณฑ์มาตรฐานของ Excessive Deficit Procedure (EDP) และ Stability and Growth Pact (SGP) ได้ ตัวอย่างเช่น ประเทศเยอรมันที่ถูก ECONFIN เตือนเป็นครั้งแรกในปี 2545 (ค.ศ. 2002) และยังคงไม่สามารถปฏิบัติตามเกณฑ์มาตรฐานดังกล่าวในปี 2546 (ค.ศ. 2003) ประเทศฝรั่งเศสที่ไม่สามารถรักษากฎเกณฑ์ดังกล่าวในปี 2003 และเนเธอร์แลนด์และกรีซในปี 2547 (ค.ศ. 2004) นอกจากนี้ประเทศสมาชิกใหม่ ได้แก่ Czech Republic, Cyprus, Hungary, Malta, Poland, and the Slovak Republic ต่างก็ไม่สามารถปฏิบัติตามเกณฑ์มาตรฐานนี้ได้ ซึ่งในขณะเดียวกันรัฐบาลเยอรมัน รัฐบาลฝรั่งเศส และรัฐบาลประเทศอื่นๆ ต่างเรียกร้องให้มีการปรับปรุง SGP และ EDP ให้มีความยืดหยุ่นมากยิ่งขึ้น ต่อมา European Council ได้จัดทำรายการข้อยกเว้นต่างๆ สำหรับรัฐบาลที่ไม่สามารถปฏิบัติตามกฎทั้ง 2 ได้ ในที่สุด European Commission ได้ปรับเปลี่ยนวิธีการประเมินจากการใช้กฎเกณฑ์ดังกล่าวมาเป็นการพิจารณาผลการดำเนินงานด้านการคลังของประเทศสมาชิกแต่ละประเทศอย่างเป็นอิสระต่อกัน ถือว่าเป็นจุดสิ้นสุดของการใช้กฎเกณฑ์ทางการคลังสำหรับกลุ่มประเทศสหภาพยุโรป

## 2 ประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษได้มีการกำหนดเกี่ยวกับกฎเกณฑ์ทางการคลังเพื่อเป็นกรอบวินัยการคลังอยู่ในกฎหมาย “1988 Financial Act” จำนวน 2 ข้อ ได้แก่

(1) Golden Rule ซึ่งเป็นกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการกู้ยืม ที่กำหนดให้รัฐบาลสามารถกู้ยืมได้เฉพาะในส่วนของการจ่ายลงทุนเท่านั้น หรืออีกนัยหนึ่งตัวชี้วัดของ Golden Rule คือ การมีดุลการดำเนินงานประจำ (Current Balance) สมดุลเป็นอย่างน้อย หรือ รายได้ประจำ (ไม่รวมรายได้จากการขายทรัพย์สินถาวร) หักด้วยรายจ่ายประจำ(ไม่รวมรายจ่ายลงทุน) มากกว่าหรือเท่ากับ 0

(2) Sustainable Investment Rule ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ไม่ให้เกินกว่าร้อยละ 40 ณ สิ้นปีงบประมาณภายใต้วงจรเศรษฐกิจในปัจจุบัน (Current Economic Cycle)

นอกจากนี้ รัฐบาลอังกฤษได้มีการกำหนด The Code for Fiscal Stability เพื่อเป็นกรอบในการดำเนินนโยบายด้านการคลังของประเทศอังกฤษ ซึ่งกฎหมายการคลังปี 2541 มาตรา 155 (7) หรือ The Financial Act 1998 Section 155 (7) ได้กำหนดให้รัฐบาลต้องจัดทำกรอบในการดำเนินนโยบายด้านการคลังเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร และได้มีการเผยแพร่กรอบฯ ดังกล่าว ในเดือนพฤศจิกายน 2541 สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

(1) การจัดทำกรอบฯ มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาการจัดทำนโยบายด้านการคลังที่รวมถึงนโยบายการบริหารหนี้สาธารณะ และได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์สำหรับใช้เป็นแนวทางในการออกแบบและดำเนินนโยบายด้านการคลัง ตลอดจนกำหนดรายงานต่างๆ ที่รัฐบาลจะต้องจัดทำไว้ในกรอบนี้ได้แก่ รายงานงบประมาณล่วงหน้า (Pre-Budget Report: PBR) รายงานการคลังและงบประมาณ (Financial Statement and Budget Report: FSBR) รายงานเศรษฐกิจและกลยุทธ์ทางการคลัง (Economic and Fiscal Strategy Report – EFSR) และรายงานการบริหารหนี้สาธารณะ (Debt Management Report)

(2) การดำเนินนโยบายด้านการคลังให้ปฏิบัติตามหลักการต่อไปนี้

(2.1) ความโปร่งใสในการกำหนดเป้าหมายและการดำเนินนโยบาย ด้านการคลัง ตลอดจนการเผยแพร่ข้อมูลทางบัญชีภาครัฐ (Public Accounts)

(2.2) ความมีเสถียรภาพของกระบวนการในการจัดทำนโยบาย และผลกระทบของนโยบายด้านการคลังต่อระบบเศรษฐกิจ

(2.3) ความรับผิดชอบในการบริหารงานด้านการคลัง

(2.4) ความยุติธรรมที่รวมถึงการมีความเท่าเทียมกันระหว่างคนต่างรุ่น (เช่น การไม่ก่อหนี้ให้เป็นภาระแก่ประชาชนรุ่นต่อไป เป็นต้น – ผู้วิจัย)

(2.5) ประสิทธิภาพในการออกแบบและดำเนินนโยบายด้านการคลัง ที่รวมถึงการบริหารจัดการทั้งทางด้านสินทรัพย์ หนี้สิน และทุนของงบดุลภาคสาธารณะ

(3) เป้าหมายหลักในการบริหารหนี้สาธารณะ ได้แก่ การลดค่าใช้จ่ายในการจัดหาแหล่งเงินของรัฐบาลในระยะยาว โดยคำนึงถึงความเสี่ยงและหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดความขัดแย้งกับนโยบายทางการเงิน



(4) ให้รัฐบาลจัดให้มีการจัดทำบัญชีเกณฑ์คงค้างสำหรับภาคสาธารณะ

(5) ให้กระทรวงการคลัง (The Treasury) จัดทำงบประมาณล่วงหน้า (Pre-Budget Report : PBR ) 3 เดือน ก่อนที่จะเริ่มปีงบประมาณ ยกเว้นปีงบประมาณแรกของรัฐบาล และหากมีการจัดทำงบประมาณมากกว่า 1 ครั้งต่อปี ให้มีการจัดทำงบประมาณล่วงหน้าเพียง 1 ครั้ง ซึ่งในการจัดทำงบประมาณล่วงหน้านี้ ควรที่จะมีการประมาณการด้านเศรษฐกิจและการคลัง รวมทั้งการวิเคราะห์ผลกระทบของวัฏจักรเศรษฐกิจที่มีต่อภาคการคลัง รวมถึงการประมาณการฐานะด้านการคลังแบบ Cyclically-adjusted position

(6) กระทรวงการคลัง (The Treasury) ควรที่จะจัดทำและเผยแพร่รายงานการคลังและงบประมาณ (Financial Statement and Budget Report : FSBR) เมื่อจัดทำงบประมาณ โดยรายงานดังกล่าว ควรครอบคลุมถึงการประมาณการทางเศรษฐกิจและการคลัง และนโยบายด้านการคลังที่สำคัญที่จะดำเนินการในปีงบประมาณนี้ พร้อมทั้งคำอธิบายถึงวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบายดังกล่าว

(7) กระทรวงการคลัง (The Treasury) ควรที่จะจัดทำและเผยแพร่รายงานยุทธศาสตร์ทางด้านเศรษฐกิจและการคลัง (Economic and Fiscal Strategy Report – EFSR) ปีละ 1 ครั้ง เมื่อมีการจัดทำงบประมาณ โดยรายงานดังกล่าว ควรมีองค์ประกอบ ดังนี้

(7.1) ยุทธศาสตร์ด้านเศรษฐกิจและการคลังของรัฐบาลที่รวมถึงเป้าหมายของภาคการคลังในระยะยาว

(7.2) การประเมินผลและเปรียบเทียบการประมาณการด้านเศรษฐกิจและการคลังในระยะสั้น (ในเอกสารรายงานการคลังและงบประมาณ หรือ Financial Statement and Budget Report : FSBR) กับกลยุทธระยะยาว (ในข้อ 7.1)

(7.3) การเปรียบเทียบประมาณการด้านเศรษฐกิจและการคลังในระยะสั้น และกลยุทธระยะยาว (ในข้อ 7.1) ว่ามีความสอดคล้องกับข้อตกลงร่วมกันของกลุ่มสหภาพยุโรป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง Sustainability and Growth Pact

(7.4) ประมาณการสถานะของภาคการคลังในระยะยาวไม่น้อยกว่า 10 ปี ภายใต้สมมติฐานที่มีเหตุผล เพื่อแสดงถึงผลของนโยบายด้านการคลังที่มีต่อคนรุ่นต่างๆ รวมถึงความยั่งยืนด้านการคลัง

(7.5) การวิเคราะห์ผลกระทบของวัฏจักรเศรษฐกิจที่มีต่อภาคการคลัง รวมถึงการประมาณการฐานะการคลังแบบ Cyclically-adjusted position

(8) การประมาณการทางด้านเศรษฐกิจและการคลังที่กำหนดไว้ในกรอบนี้ ควรมีการเผยแพร่ข้อมูลต่อไปนี้เป็นอย่างน้อย

(8.1) สมมติฐานหลักที่ใช้ในการประมาณการ

(8.2) การประมาณการข้อมูลที่สำคัญ ได้แก่ การประมาณการ GDP และองค์ประกอบของ GDP การประมาณการราคา (Retail Prices) ที่รวมถึงข้อมูลต่างๆ ที่ใช้ในการจัดทำเป้าหมายเงินเฟ้อ (Inflation Target) และการรายงานสถานะปัจจุบันของบัญชีดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ (Balance of Payments)

(8.3) การประมาณการรายได้และรายจ่ายในแต่ละปีงบประมาณ ซึ่งหากเป็นไปได้ควรมีการแจกแจงรายละเอียดตามลักษณะเศรษฐกิจ และลักษณะงาน

(8.4) งบกระแสเงินสดที่แสดงการประมาณการกระแสเงินสดในแต่ละปีงบประมาณ

(8.5) รายได้จากการขายสินทรัพย์

(8.6) ข้อมูลอื่นๆ ที่จำเป็นในการช่วยให้เห็นถึงสถานะทางการคลังของรัฐบาล

(8.7) การวิเคราะห์เกี่ยวกับความเสี่ยงทางด้านเศรษฐกิจและทางการคลัง ที่รวมถึงภาระผูกพันด้านการคลัง การกู้ยืมสุทธิของภาคสาธารณะ ตลอดจนข้อชี้แจงเกี่ยวกับความคลาดเคลื่อนของการประมาณการในอดีต

(9) กระทรวงการคลัง (The Treasury) ควรที่จะอธิบายให้สาธารณะทราบถึงการเปลี่ยนแปลงนโยบายทางบัญชีที่สำคัญ รวมถึงการเปลี่ยนแปลงที่ต่างไปจากธรรมเนียมปฏิบัติเดิม

(10) กระทรวงการคลัง (The Treasury) ควรเชิญให้สำนักงานตรวจสอบแห่งชาติ (The National Audit Office : NAO) เข้าตรวจสอบสมมติฐานต่างๆ ที่ใช้ในการประมาณการทางด้านเศรษฐกิจและการคลัง รวมทั้งให้ผู้อำนวยความสะดวกสำนักงานตรวจสอบแห่งชาตินำเสนอข้อเสนอแนะทั้งหมดที่มีแก่กระทรวงการคลังต่อสภา

(11) รัฐบาลควรที่จะจัดทำรายงานการบริหารหนี้สาธารณะประจำปีที่ครอบคลุมถึงโครงสร้างหนี้และต้นทุนในการกู้ยืมของรัฐบาล ตลอดจนข้อมูลอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้สาธารณชนสามารถตรวจสอบนโยบายการบริหารหนี้สาธารณะได้

(12) กระทรวงการคลัง (The Treasury) ควรที่จะเผยแพร่ข้อมูลที่เชื่อถืออำนาจให้มีการตรวจสอบการดำเนินงานนโยบายด้านการคลังและสถานะทางการคลังแก่สาธารณชน

(13) ให้กระทรวงการคลัง (The Treasury) จัดให้มีการเผยแพร่รายงานต่างๆ ที่ได้จัดทำขึ้น ซึ่งอาจเป็นการให้เปล่าหรือเป็นการขายก็ได้ โดยควรจัดให้รายงานเหล่านี้มีอยู่เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงอย่างน้อย 6 เดือนหลังจากการเผยแพร่ในครั้งแรก และควรที่จะมีการเผยแพร่ผ่านเว็บไซต์ของกระทรวงการคลังด้วย

### 3 ประเทศออสเตรเลีย

รัฐบาลออสเตรเลียได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ทางการคลังที่เป็นเป้าหมายของระดับหนี้สาธารณะสุทธิตั้งแต่ปี 1998 โดยกำหนดเป้าหมายลดยอดหนี้สินคงค้างสุทธิของรัฐบาลให้อยู่ที่ระดับครึ่งหนึ่งของปีงบประมาณ 1996 ก่อนการเปลี่ยนเข้าสู่ศวรรษใหม่ ปรากฏว่ารัฐบาลของออสเตรเลียสามารถลดระดับของหนี้สินคงค้างจากระดับที่สูงที่สุดที่ร้อยละ 20 ของ GDP เหลือเพียงร้อยละ 7 ของ GDP ในปีงบประมาณ 2001 ทั้งนี้ เป็นผลมาจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจและการเกินดุลงบประมาณ

นอกจากนี้ ประเทศออสเตรเลียมีกฎหมายเกี่ยวกับการคลังและงบประมาณ ที่เน้นถึงความโปร่งใสและวินัยทางการคลัง ได้แก่ Charter of Budget Honesty Act 1998 ซึ่งเป็นกฎหมายของรัฐบาลกลางประเทศออสเตรเลีย<sup>3</sup> ที่มีรายละเอียดและระบุถึงระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้องในการสร้างความโปร่งใสและวินัยการคลังที่ชัดเจน สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

(1) Charter of Budget Honesty Act 1998 เป็นการกำหนดกรอบในการดำเนินนโยบายทางการคลังของรัฐบาล โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาผลลัพธ์จากการดำเนินนโยบายทางการคลัง ซึ่งดำเนินการผ่านการกำหนดกลยุทธ์ทางการคลังที่อยู่บนพื้นฐานของการบริหารจัดการด้านการคลังที่มีเหตุผลและการสนับสนุนให้มีการตรวจสอบนโยบายทางการคลังและประสิทธิภาพทางการคลัง

อนึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าได้มีการระบุใน Section 3 ของกฎหมายฉบับนี้ว่าข้อความทั้งหมดในกฎหมายฉบับนี้ไม่ก่อให้เกิดสิทธิและหน้าที่ที่ก่อให้เกิดผลบังคับทางคดีหรือการดำเนินการทางกฎหมายใดๆ

*“(2) Nothing in the Charter of Budget Honesty creates rights or duties that are enforceable in judicial or other proceedings.”*

(2) กฎหมายฉบับนี้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องหลักๆ 5 เรื่อง ได้แก่

(2.1) หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดยุทธศาสตร์ทางการคลังของรัฐบาลที่กำหนดให้อยู่บนพื้นฐานของการบริหารจัดการด้านการคลังที่มีเหตุผล

<sup>3</sup> ประเทศออสเตรเลียแบ่งการปกครองออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ รัฐบาลกลาง รัฐบาลรัฐ และรัฐบาลท้องถิ่น

(2.2) ให้รัฐบาลประกาศยุทธศาสตร์ด้านการคลังแก่สาธารณะพร้อมทั้งนำเสนอต่อสภา โดยกำหนดให้รัฐบาลประกาศและนำเสนอยุทธศาสตร์ทางการคลังต่อสภาเป็นครั้งแรกก่อนที่จะมีการจัดทำงบประมาณปีแรกของรัฐบาล ทั้งนี้ รัฐบาลสามารถประกาศและนำเสนอกลยุทธ์ทางการคลังต่อสภาในครั้งต่อไปได้ตามความเหมาะสม

(2.3) การจัดทำและเผยแพร่รายงานทางการคลังแก่สาธารณะพร้อมทั้งนำเสนอต่อสภา จำนวน 3 รายงาน ดังนี้

2.3.1 รายงานประมาณการเศรษฐกิจการคลังและงบประมาณเป็นรายปี

2.3.2 รายงานประมาณการเศรษฐกิจและการคลังรายครึ่งปี

2.3.3 รายงานการใช้จ่ายงบประมาณฉบับสมบูรณ์ เป็นรายปี

(2.4) การจัดทำรายงานการจัดสรรทรัพยากรระหว่างคนต่างรุ่นอย่างน้อย 5 ปีครั้ง

(2.5) การจัดทำรายงานประมาณการเศรษฐกิจและการคลังก่อนการเลือกตั้ง เมื่อมีการกำหนดให้มีการเลือกตั้งอย่างเป็นทางการ

(3) ให้จัดทำนโยบายด้านการคลังของรัฐบาลที่มุ่งเน้นการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสวัสดิการของประชาชนชาวออสเตรเลีย ตลอดจนกำหนดนโยบายนี้ไว้ในกรอบความยั่งยืนทางการคลังในระยะปานกลาง

(4) ในส่วนของหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารจัดการด้านการคลัง ให้รัฐบาลบริหารความเสี่ยงทางการเงินอย่างระมัดระวังและการรักษาระดับหนี้ของรัฐบาล (Commonwealth General Government Debt) ให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม นอกจากนี้ ให้รัฐบาลจัดทำนโยบายเพื่อสนับสนุนการออมของประเทศให้อยู่ในระดับที่เพียงพอ และเพื่อลดทอนผลกระทบของวัฏจักรเศรษฐกิจที่คำนึงถึงความเสี่ยงและผลกระทบของความเสี่ยงที่มีต่อฐานะการคลัง ตลอดจนดำเนินนโยบายทางด้านภาษีที่เหมาะสม และมีการดำเนินนโยบายที่คำนึงถึงผลกระทบทางการเงินที่มีต่อคนรุ่นต่อไป

ทั้งนี้ ความเสี่ยงทางการเงิน (Financial Risks) หมายรวมถึงความเสี่ยงต่างๆ ได้แก่ (1) ความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากการเพิ่มขึ้นเกินกว่าระดับปกติของหนี้สินสุทธิ (2) ความเสี่ยงจากการเป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจ (3) ความเสี่ยงจากการลดลงของฐานะภาษี (4) ความเสี่ยงอันเนื่องมาจากการบริหารจัดการทรัพย์สิน (Asset) และภาระทางการคลัง (Liability)

(5) ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (The Treasurer) ประกาศต่อสาธารณะนโยบายทางการคลัง (Fiscal Strategy Statement) ฉบับแรกของรัฐบาลต่อสาธารณะ และนำเสนอต่อสภาก่อนหรือ

พร้อมกับการจัดทำงบประมาณครั้งแรกของรัฐบาล พร้อมทั้งให้มีการเผยแพร่ถ้อยแถลงนโยบายทางการคลังของรัฐบาลต่อสาธารณะและนำเสนอต่อสภาทุกครั้งในการจัดทำงบประมาณครั้งต่อไป ซึ่งหากรัฐบาลต้องการที่จะเปลี่ยนแปลงถ้อยแถลงนโยบายทางการคลังก็สามารถทำได้ และให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเผยแพร่ถ้อยแถลงใหม่ต่อสาธารณะและนำเสนอต่อสภาด้วย ทั้งนี้ หากการนำเสนอถ้อยแถลงนโยบายทางการคลังมีขึ้นในช่วงที่ไม่ได้มีการเปิดประชุมสภาให้ถือว่านโยบายทางการคลังนี้มีผลแล้ว และให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังนำเสนอ นโยบายทางการคลังนี้ ต่อสภาเมื่อมีการประชุมครั้งต่อไป

(6) การจัดทำถ้อยแถลงนโยบายทางการคลัง มีวัตถุประสงค์เพื่อกระตุ้นให้ประชาชนมีความสนใจในมาตรการและนโยบายทางการคลัง ตลอดจนเสริมสร้างมาตรฐานในการประเมินผลการดำเนินงานนโยบายทางการคลังของรัฐบาล

(7) การจัดทำถ้อยแถลงนโยบายทางการคลังให้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการบริหารจัดการด้านการคลังที่มีเหตุผล

(8) การจัดทำถ้อยแถลงนโยบายทางการคลังให้ครอบคลุมสาระสำคัญ ดังนี้

(8.1) การกำหนดเป้าหมายด้านการคลังในระยะยาว พร้อมทั้งจัดทำกรอบนโยบายด้านการคลังในระยะสั้นด้วย

(8.2) ลำดับความสำคัญกลยุทธ์หรือนโยบายที่เป็นพื้นฐานของการจัดทำงบประมาณปีปัจจุบันและปีต่อไป พร้อมทั้งอธิบายเหตุผลประกอบ

(8.3) การระดมมาตรการทางด้านการคลัง (Fiscal Measures) ที่รัฐบาลให้ความสำคัญ ตลอดจนระบุถึงนโยบายทางการคลังของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับมาตรการดังกล่าว พร้อมทั้งวิธีการประเมินผล

(8.4) การกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายทางการคลัง รวมถึงผลลัพธ์ที่คาดหวังจากมาตรการทางการคลังที่ระบุในข้อ 8.3 สำหรับปีงบประมาณปัจจุบันและอีก 3 ปี ข้างหน้า

(8.5) อธิบายให้เห็นว่าเป้าหมายทางการคลัง ลำดับความสำคัญกลยุทธ์ และอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในข้อ 8.1-8.2 และ 8.4 อยู่บนพื้นฐานของการบริหารจัดการด้านการคลังที่มีเหตุผล

(8.6) ระบุถึงการดำเนินนโยบายทางการคลังที่รัฐบาลได้ดำเนินการแล้ว หรือกำลังจะดำเนินการต่อไปที่มีลักษณะเป็นการชั่วคราว โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลดทอนความผันผวนอันเนื่องมาจากวัฏจักรเศรษฐกิจ

(8.7) อธิบายอย่างกว้างๆ เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการจัดทำรายงานด้านการคลังของรัฐบาล

ทั้งนี้ หากสาระส่วนใดในรายงานนี้ไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปจากถ้อยแถลงนโยบายทางการคลังเดิม ให้สรุปสาระสำคัญพร้อมทั้งระบุว่าข้อมูลดังกล่าวไม่เปลี่ยนแปลงจากที่เคยแถลงไว้ในถ้อยแถลงเดิม

(9) ให้รัฐบาลจัดทำรายงาน 3 ฉบับ ประกอบด้วย

(9.1) รายงานประมาณการเศรษฐกิจการคลังและงบประมาณ (Budget Economic and Fiscal Outlook Report) ให้กระทรวงการคลังเผยแพร่รายงานประมาณการเศรษฐกิจการคลังและงบประมาณและนำเสนอต่อสภาทุกครั้งที่มีการจัดทำงบประมาณ

สำหรับเนื้อหาของรายงานกำหนดให้ครอบคลุมเรื่องต่างๆ ต่อไปนี้

(9.1.1) การประมาณการงบประมาณปีปัจจุบันและล่วงหน้า 3 ปี

(9.1.2) สมมติฐานต่างๆ ที่ใช้ในการประมาณการทั้งปีปัจจุบันและล่วงหน้า 3 ปี

(9.1.3) การวิเคราะห์ความไว (Sensitivity) ในการเปลี่ยนแปลงของค่าสมมติฐานที่กำหนด

(9.1.4) สรุปประมาณการการสูญเสียรายได้จากมาตรการทางภาษี (Tax Expenditure) สำหรับปีงบประมาณปัจจุบันและล่วงหน้า 3 ปี

(9.1.5) รายงานความเสี่ยง (Statement of Risks) ที่ครอบคลุมถึงภาระผูกพันทางการคลัง (Contingent Liabilities) และสัญญาประชาคมที่ยังไม่ได้รวมอยู่ในข้อ 9.1.1 ตลอดจนข้อตกลงต่างๆ ของรัฐบาลที่อยู่ระหว่างการตกลงและยังไม่มีข้อสรุป โดยให้ประมาณการเป็นตัวเลขในส่วนที่สามารถทำได้

อนึ่ง รายงานฉบับนี้ควรที่จะมีการรวบรวมข้อมูล ตลอดจนการตัดสินใจต่างๆ ของรัฐบาลและสถานการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการประมาณการเศรษฐกิจและการคลัง ทั้งนี้ ให้กระทรวงการคลังสามารถใช้ดุลพินิจในการไม่เปิดเผยข้อมูลที่มีผลกระทบต่อความปลอดภัยของประเทศหรือเป็นความลับทางธุรกิจได้

สำหรับการรวบรวมข้อมูลเพื่อจัดทำรายงานฉบับนี้ ให้กระทรวงการคลังสามารถขอความร่วมมือจากหน่วยราชการอื่นในการจัดเตรียมข้อมูลให้ได้ และให้หน่วยราชการจัดส่งข้อมูลให้แก่กระทรวงการคลังภายในเวลาที่กำหนดเพื่อจัดทำรายงานนี้ ทั้งนี้ หน่วยราชการสามารถปฏิเสธการให้ข้อมูลแก่กระทรวงการคลังในกรณีที่ขัดแย้งกับกฎหมายอื่น

(9.2) รายงานประมาณการเศรษฐกิจและการคลังรายครึ่งปี (Mid-year Economic and Fiscal Outlook Report) ให้กระทรวงการคลังเผยแพร่รายงานประมาณการเศรษฐกิจและการคลังรายครึ่งปีและนำเสนอต่อสภาภายในสิ้นเดือนมกราคมของทุกปี หรือ ทุก 6 เดือนหลังจากการจัดทำและเผยแพร่งบประมาณรายจ่ายประจำปี ตามแต่ว่าเงื่อนไขเวลาใดจะเกิดขึ้นซ้ำๆ ทั้งนี้ หากการเผยแพร่รายงานนี้มีขึ้นในช่วงที่ไม่ได้มีการเปิดประชุมสภาให้กระทรวงการคลังนำเสนอรายงานนี้ต่อสภาในการประชุมครั้งต่อไป

ทั้งนี้ รายงานประมาณการเศรษฐกิจและการคลังรายครึ่งปีมีเป้าหมายเพื่อเผยแพร่ข้อมูลทางด้านการคลังที่ทันสมัย เพื่อเอื้ออำนวยให้มีการประเมินประสิทธิภาพในการบริหารจัดการด้านการคลังเปรียบเทียบกับนโยบายทางการคลังที่รัฐบาลได้ประกาศไว้ในถ้อยแถลงนโยบายทางการคลังของรัฐบาล สำหรับเนื้อหาของรายงานกำหนดให้ครอบคลุมเรื่องต่างๆ ต่อไปนี้

(9.2.1) การปรับปรุงข้อมูลที่สำคัญในรายงานประมาณการเศรษฐกิจการคลังและงบประมาณ (Budget Economic and Fiscal Outlook Report) ที่มีการระบุนรายละเอียดเกี่ยวกับการสูญเสียรายได้จากมาตรการทางภาษี (Tax Expenditure)

(9.2.2) การตัดสินใจของรัฐบาลและสถานการณ์ต่างๆ ที่อาจจะมีผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรมเกี่ยวข้องกับการประมาณการเศรษฐกิจและการคลัง

ทั้งนี้ หากสาระส่วนใดในรายงานนี้ไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปจากที่ระบุในเอกสารงบประมาณ ให้สรุปสาระสำคัญพร้อมทั้งระบุว่าข้อมูลดังกล่าวไม่เปลี่ยนแปลงจากเอกสารงบประมาณ

สำหรับการรวบรวมข้อมูลเพื่อจัดทำรายงานฉบับนี้ ให้กระทรวงการคลังสามารถขอความร่วมมือจากหน่วยราชการอื่นในการจัดเตรียมข้อมูลให้ได้ และให้หน่วยราชการจัดส่งข้อมูลให้แก่กระทรวงการคลังภายในเวลาที่กำหนดเพื่อจัดทำรายงานนี้ ทั้งนี้หน่วยราชการสามารถปฏิเสธการให้ข้อมูลแก่กระทรวงการคลังในกรณีที่ขัดแย้งกับกฎหมายอื่น

(9.3) รายงานการใช้จ่ายงบประมาณฉบับสมบูรณ์ (Public Release and Tabling of Final Outcome Reports) ให้กระทรวงการคลังเผยแพร่รายงานงบประมาณฉบับสมบูรณ์สำหรับแต่ละปีงบประมาณและนำเสนอต่อสภาภายใน 3 เดือนหลังจากสิ้นสุดปีงบประมาณ และหากการเผยแพร่รายงานนี้มีขึ้นในช่วงที่ไม่ได้มีการเปิดประชุมสภา ให้กระทรวงการคลังนำเสนอรายงานนี้ต่อสภาในการประชุมครั้งต่อไป ทั้งนี้ รายงานฉบับนี้สามารถจัดทำและเผยแพร่ร่วมกับรายงานประมาณการเศรษฐกิจการคลังและงบประมาณ (Budget Economic and Fiscal Outlook Report) สำหรับปีถัดไปได้ หากว่าการจัดทำงบประมาณในปีถัดมาล่าช้าหลังจากที่เริ่มปีงบประมาณไปแล้ว

สำหรับเนื้อหาในรายงานงบประมาณฉบับสมบูรณ์ กำหนดให้ครอบคลุมรายการการเบิกจ่ายงบประมาณ (Fiscal Outcomes) ของรัฐบาลในรอบปีงบประมาณที่ผ่านมา

(9.4) รายงานการจัดสรรทรัพยากรระหว่างคนต่างรุ่น (Intergenerational Report) ให้กระทรวงการคลังเผยแพร่รายงานการจัดสรรทรัพยากรระหว่างคนต่างรุ่น และนำเสนอต่อสภาภายใน 5 ปีหลังจากกฎหมายนี้บังคับใช้ และให้ทำรายงานฉบับต่อไปภายใน 5 ปีหลังจากที่มีการเผยแพร่รายงานฉบับแรก

ทั้งนี้ หากการเผยแพร่รายงานนี้มีขึ้นในช่วงที่ไม่ได้มีการเปิดประชุมสภาให้กระทรวงการคลังนำเสนอรายงานนี้ต่อสภาในการประชุมครั้งต่อไป

สำหรับเนื้อหาในรายงานการจัดสรรทรัพยากรระหว่างคนต่างรุ่นประกอบด้วย การประเมินความยั่งยืนในระยะยาวของนโยบายของรัฐบาลในระยะเวลา 40 ปี ข้างหน้านับจากวันที่จัดทำรายงาน ซึ่งการประเมินความยั่งยืนดังกล่าวให้มีการพิจารณาถึงผลกระทบทางด้านการคลังอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของประชากรด้วย

(9.5) รายงานประมาณการเศรษฐกิจและการคลังก่อนการเลือกตั้ง (Pre-election Economic and Fiscal Outlook Report) ให้หัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องร่วมกันจัดทำและเผยแพร่รายงานประมาณการเศรษฐกิจและการคลังภายใน 10 วัน หลังจากที่มีการกำหนดวันเลือกตั้งอย่างเป็นทางการ ทั้งนี้ การจัดทำรายงานประมาณการเศรษฐกิจและการคลังก่อนการเลือกตั้ง มีเป้าหมายเพื่อปรับปรุงข้อมูลในรายงานประมาณการเศรษฐกิจและการคลังให้มีความทันสมัย โดยกำหนดให้รายงานนี้มีเนื้อหาครอบคลุมในเรื่องต่อไปนี้

(9.5.1) ข้อมูลด้านเศรษฐกิจการคลัง ประกอบด้วย

(1) การปรับปรุงประมาณการงบประมาณปีปัจจุบันและล่วงหน้า 3 ปี

(2) สมมติฐานต่างๆ ที่ใช้ในการประมาณการทั้งปีปัจจุบันและล่วงหน้า 3 ปี

(3) การวิเคราะห์ความไวในการเปลี่ยนแปลงของค่าสมมติฐานที่กำหนด

(4) การปรับปรุงรายงานความเสี่ยง (Statement of Risks) ที่ครอบคลุมถึงภาระผูกพันทางการคลัง (Contingent Liabilities) สัญญาประชาคมที่ยังไม่ได้รวมอยู่ในข้อ (9.1.1) ตลอดจนข้อตกลงต่างๆ ของรัฐบาลที่อยู่ระหว่างการตกลงและยังไม่มีข้อสรุป โดยให้ประมาณการเป็นตัวเลขในส่วนที่สามารถทำได้

ทั้งนี้ รายงานฉบับนี้ควรที่จะมีการคำนึงถึงการตัดสินใจของรัฐบาลและสถานการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นก่อนที่จะมีการประกาศการเลือกตั้งอย่างเป็นทางการ และอาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างเป็นรูปธรรมด้านเศรษฐกิจและการคลัง

(9.5.2) ถ้อยแถลงของรัฐมนตรีที่รับผิดชอบด้านเศรษฐกิจการคลัง ประกอบด้วย

(1) ถ้อยแถลงที่ลงนามโดยรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องว่าจะปฏิบัติตามข้อ (9.5.4) เกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลตามกฎหมายนี้

(2) ถ้อยแถลงที่ลงนามโดยหัวหน้าส่วนราชการของ Department of Treasury รับรองว่าข้อมูลที่ปรากฏอยู่ในรายงานนี้ อยู่บนพื้นฐานของการทำงานแบบมืออาชีพ ที่ได้มีการ



คำนึงถึงข้อมูลทางด้านเศรษฐกิจการคลังที่มีอยู่อย่างครบถ้วน รวมทั้งมีการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบจากการตัดสินใจและสถานการณ์ต่างๆ ที่ได้มีการเปิดเผยโดยรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

(3) ถ้อยแถลงที่ลงนามโดยหัวหน้าส่วนราชการของ Department of Finance รับรองว่าข้อมูลที่ปรากฏอยู่ในรายงานนี้ อยู่บนพื้นฐานของการทำงานแบบมีอาชีพ ที่ได้มีการคำนึงถึงข้อมูลทางด้านเศรษฐกิจการคลังที่มีอยู่อย่างครบถ้วน รวมทั้งมีการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบจากการตัดสินใจและสถานการณ์ต่างๆ ที่ได้มีการเปิดเผยโดยรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

(9.5.3) การแบ่งหน้าที่ระหว่างหัวหน้าส่วนราชการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดเตรียมรายงานประมาณการเศรษฐกิจและการคลังก่อนการเลือกตั้ง (Pre-election Economic and Fiscal Outlook Report) ให้ Secretary to the Department of Treasury มีหน้าที่รับผิดชอบในการประมาณการรายได้ ข้อมูลทางการคลัง และข้อมูลอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อใช้ประกอบการจัดทำรายงานและให้ Secretary to the Department of Finance มีหน้าที่รับผิดชอบในการประมาณการรายจ่าย ข้อมูลทางการคลัง และข้อมูลอื่นที่เกี่ยวข้องกับเรื่องรายจ่าย

(9.5.4) เพื่อเป็นการช่วยหัวหน้าส่วนของ Department of Treasury และหัวหน้าส่วนราชการของ Department of Finance ในการจัดเตรียมรายงานประมาณการเศรษฐกิจและการคลังก่อนการเลือกตั้ง (Pre-election Economic and Fiscal Outlook Report) ให้รัฐมนตรีแต่ละคนเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการตัดสินใจของรัฐบาลหรือสถานการณ์ต่างๆ ที่รัฐมนตรีคาดว่าจะส่งผลหรืออาจจะส่งผลกระทบต่อสถานะทางเศรษฐกิจได้ โดยเฉพาะข้อมูลดังกล่าวไม่อยู่ในวิสัยที่หัวหน้าส่วนราชการทั้งสองจะสามารถทราบได้เอง ซึ่งการส่งข้อมูลนี้อาจส่งต่อเฉพาะหัวหน้าส่วนราชการคนใดคนหนึ่งหรือทั้งสองคนก็ได้ ทั้งนี้ ให้มีการเปิดเผยข้อมูลภายใน 2 วัน หลังจากที่ได้มีการกำหนดการเลือกตั้งอย่างเป็นทางการ

(9.5.5) ให้หน่วยราชการจัดส่งข้อมูลเพื่อใช้ในการจัดทำรายงานตามที่ได้รับร้องขอภายในเวลาที่เหมาะสม ยกเว้นแต่ที่ไม่สามารถทำได้ หรือขัดกับกฎหมายอื่น

(10) รายงานตามนโยบายที่ได้มีการหาเสียง

(10.1) การขอให้จัดทำประมาณการค่าใช้จ่ายของนโยบายที่ได้ใช้ในการหาเสียง

(10.1.1) ในช่วงที่มีการหาเสียงเลือกตั้ง นายกรัฐมนตรีสามารถขอให้หัวหน้าส่วนราชการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดเตรียมประมาณการค่าใช้จ่ายของนโยบายรัฐบาลที่ได้ประกาศไว้ในการหาเสียง และหัวหน้าฝ่ายค้านสามารถขอให้หัวหน้าส่วนราชการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดเตรียมประมาณการค่าใช้จ่ายของนโยบายของฝ่ายพรรคค้านที่ได้ประกาศในการหาเสียง

(10.1.2) คำขอในข้อ 10.1.1 ให้จัดทำอยู่ในรูปแบบของหนังสือที่ระบุนโยบายและข้อมูลที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งให้ระบุถึงวัตถุประสงค์ของนโยบายดังกล่าวด้วย

(10.1.3) คำขอของนายกรัฐมนตรีให้แจ้งต่อรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

(10.1.4) คำขอของผู้นำฝ่ายค้านให้แจ้งต่อนายกรัฐมนตรี ซึ่งจะส่งต่อให้รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องต่อไป ทั้งนี้ หัวหน้าส่วนราชการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (The Department of Treasury and the Department of Finance) ไม่สามารถที่จะกระทำการใดๆ เกี่ยวกับคำขอของผู้นำฝ่ายค้าน ยกเว้นแต่นายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้ส่งคำขอดังกล่าวมาให้

(10.1.5) นายกรัฐมนตรีหรือผู้นำฝ่ายค้านสามารถที่จะยกเลิกคำขอให้จัดเตรียมประมาณการค่าใช้จ่ายเมื่อใดก็ได้ โดยคำขอจะต้องระบุเป็นลายลักษณ์อักษรต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อส่งการต่อรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องต่อไป

(10.2) การจัดเตรียมประมาณการค่าใช้จ่ายของนโยบายที่ได้มีการหาเสียงไว้

(10.2.1) หัวหน้าส่วนราชการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอาจร่วมกันร่างแนวทางหรือวิธีในการเตรียมการประมาณการค่าใช้จ่ายตามนโยบายที่ได้มีการหาเสียงเลือกตั้ง

(10.2.2) ในการจัดเตรียมรายงานค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานตามนโยบายให้หัวหน้าส่วนราชการของ The Department of Treasury มีหน้าที่ในการพิจารณานโยบายที่มีผลเกี่ยวข้องกับรายได้ และให้หัวหน้าส่วนราชการของ The Department of Finance รับผิดชอบในส่วนของนโยบายที่มีผลกระทบต่อด้านรายจ่ายของรัฐบาล

(10.2.3) ในกรณีที่หัวหน้าส่วนราชการของหน่วยงานทั้งสองต้องการข้อมูลเพิ่มเติมให้ทำหนังสือแจ้งต่อนายกรัฐมนตรีหรือผู้นำฝ่ายค้านอย่างเป็นทางการ

(10.3) การเผยแพร่ประมาณการค่าใช้จ่ายของนโยบายที่ได้มีการหาเสียงให้กระทำทันทีที่สามารถทำได้หลังจากที่มีการร้องขอและก่อนที่จะถึงวันเลือกตั้ง โดยให้หัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเป็นผู้เผยแพร่ข้อมูลต่อสาธารณชน ในกรณีที่หัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องไม่สามารถจัดทำรายงานและเผยแพร่ได้ทันการณ์ไม่ว่ากรณีใดๆ ให้ประกาศต่อสาธารณะก่อนถึงวันเลือกตั้ง ทั้งนี้ หัวหน้าส่วนราชการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำประมาณการค่าใช้จ่าย ๆ หากมีการร้องขอในวันเลือกตั้งหรือหลังจากนั้นไปแล้ว

(10.4) เพื่อเป็นการช่วยหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในการประมาณการค่าใช้จ่ายดังกล่าว ให้หน่วยราชการ (Commonwealth Bodies) จัดส่งข้อมูลเพื่อใช้ในการจัดทำรายงานตามที่ได้รับการร้องขอภายในเวลาที่ที่เหมาะสม ยกเว้นแต่ว่าไม่สามารถทำได้หรือขัดกับกฎหมายอื่น

#### 4 ประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นได้มีการกำหนดเป้าหมายเกี่ยวกับวินัยการคลังภายใต้ข้อตกลง “The Fiscal Consolidation Agreement” ระหว่างกระทรวงการคลังของประเทศญี่ปุ่นและ Liberal Democratic Party (LDP) ซึ่งข้อตกลงนี้เป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปภาคสาธารณะ (Public Sector Reform) ที่ได้ริเริ่มขึ้นในปี 2523 (ค.ศ.1980) โดยข้อตกลงดังกล่าวมีเป้าหมายสำคัญได้แก่ การยุติการออกพันธบัตรชดเชยการขาดดุล

งบประมาณ ภายในปี 2533 (ค.ศ. 1990) เพื่อกลับเข้าสู่แนวทางการปฏิบัติเดิมของประเทศญี่ปุ่นที่จำกัดการขาดดุลงบประมาณเพื่อใช้จ่ายในการลงทุนเท่านั้น และเพื่อให้บรรลุเป้าหมายนี้กระทรวงการคลังของญี่ปุ่นได้จำกัดงบประมาณของหน่วยงานต่างๆ โดยกำหนดเพดานการเติบโตของงบประมาณเป็น 0 (Zero Growth) แต่ก็มีบางหน่วยงานที่ไม่อยู่ในข้อจำกัดนี้ เช่น เงินโอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และบัญชีพิเศษต่างๆ สำหรับบัญชีการใช้จ่ายปกติ หรือ General Account ที่ถูกกำหนดเพดานการเติบโตของงบประมาณนั้น คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 18-20 ของรายจ่ายงบประมาณ ดังนั้นจะเห็นได้ว่ากฎเกณฑ์ทางการคลังนี้มีผลบังคับใช้สำหรับเพียงบางส่วนของงบประมาณประเทศญี่ปุ่นเท่านั้น ซึ่งรัฐบาลญี่ปุ่นก็สามารถรักษากฎเกณฑ์เหล่านี้ไว้ได้ แต่อย่างไรก็ดี หลังจากฟองสบู่ของเศรษฐกิจได้ดำเนินมาถึงจุดจบในปี 2534 (ค.ศ. 1991) ประสิทธิภาพทางการคลังของรัฐบาลญี่ปุ่นได้ถดถอยลง และผลของฟองสบู่แตกได้ก่อให้เกิดการถดถอยของเศรษฐกิจญี่ปุ่นอย่างต่อเนื่องยาวนานในเวลาต่อมา

ในเดือนธันวาคม ปี 2539 (ค.ศ. 1996) คณะรัฐมนตรีญี่ปุ่นได้มีมติรับรองเป้าหมายการปรับปรุงโครงสร้างทางการคลัง (Fiscal Restructuring Targets) ประกอบด้วยตัวชี้วัดและเป้าหมายที่สำคัญได้แก่ (1) ลดการขาดดุลการคลังให้ต่ำกว่าร้อยละ 3 ของ GDP และ (2) ยุติการออกพันธบัตรชดเชยการขาดดุลภายในปี 2005 ซึ่งต่อมาในเดือนมีนาคม 2540 (ค.ศ. 1997) ได้มีการเลื่อนเป้าหมายให้เร็วขึ้นเป็นภายในปี 2546 (ค.ศ. 2003) และได้มีการประกาศใช้หลักการห้าประการในการปฏิรูปโครงสร้างทางการคลัง (Five Principles for Reform of the Fiscal Structure) และเมื่อมีการออกกฎหมายการปฏิรูปโครงสร้างทางการคลัง (Fiscal Structure Reform Act) ในเดือนพฤศจิกายน 2540 (ค.ศ. 1997) ซึ่งได้มีการคงเป้าหมายของการยุติการออกพันธบัตรชดเชยการขาดดุลงบประมาณในปี 2546 (ค.ศ. 2003) ไว้ อย่างไรก็ตามก็ตีกฎหมายฉบับนี้ได้ถูกแก้ไขในเดือนมีนาคม 2541 (ค.ศ. 1998) โดยเลื่อนเป้าหมายของการยุติการออกพันธบัตรชดเชยการขาดดุลออกไปในปี 2548 (ค.ศ. 2005) เหมือนเดิม เพื่อให้มีความยืดหยุ่นในการออกพันธบัตรชดเชยการขาดดุลงบประมาณ เนื่องจากประเทศญี่ปุ่นในขณะนั้นประสบกับปัญหาเศรษฐกิจถดถอยอย่างรุนแรง ถึงแม้ว่ากฎหมายนี้จะถูกแขวน (Suspend) ในเดือนธันวาคม 2541 (ค.ศ. 1998) กระทรวงการคลังของญี่ปุ่นยังคงมีการออกระเบียบในการจำกัดงบประมาณรายจ่ายในหมวดต่างๆ อย่างต่อเนื่อง

ต่อมาในเดือนมิถุนายน 2001 คณะรัฐมนตรีญี่ปุ่นได้รับหลักการนโยบายพื้นฐานเพื่อการบริหารจัดการเศรษฐกิจมหภาค (Basic Policies for macroeconomic management) ที่รวมถึงการกำหนดเป้าหมายของดุลการคลังเบื้องต้น (Primary Balance) จากที่ขาดดุลในปัจจุบันให้เกินดุลหลังจากปี 2004 นอกจากนี้ในเดือนมกราคม 2002 คณะรัฐมนตรีได้รับหลักการการปฏิรูปโครงสร้างเศรษฐกิจการคลังในระยะปานกลาง (Structural Reform and Medium-Term Economic and Fiscal Perspective) ซึ่งจำกัดการออกพันธบัตรใหม่ของรัฐบาลในปี 2002 ไว้ที่ 30 ล้านล้านเยน และได้ปรับปรุงเป้าหมายการเกินดุลการคลังเบื้องต้นออกไปในช่วงต้นทศวรรษที่ 2010 นอกจากนี้ ยังได้มีการตั้งเป้าหมายการใช้จ่ายของรัฐบาลโดยกำหนดให้รักษายัตราส่วนการใช้จ่ายของรัฐบาลต่อ GDP ให้คงที่ระหว่างปี 2002 – 2006 อย่างไรก็ตามก็ตีรัฐบาล

ญี่ปุ่นไม่สามารถรักษากรอบการออกพันธบัตรใหม่ของรัฐบาลไว้ได้ ในช่วงเดือนธันวาคม 2002 อันเนื่องจากสถานะเศรษฐกิจที่อ่อนแอ และได้มีการเพิ่มเพดานการจำกัดการออกพันธบัตรใหม่สำหรับปี 2003 เป็น 34.6 ล้านล้านเยน

**หมายเหตุ** แพลและเรียบเรียงมาจากบางส่วนของ Hagen, 2006

## 5 ประเทศอินเดีย

ประเทศอินเดียประสบปัญหาขาดดุลการคลัง (Fiscal Deficit) อยู่ในระดับสูงเป็นระยะเวลานาน ในปี 2003 จึงได้มีการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบด้านการคลังและการบริหารงบประมาณ (Fiscal Responsibility and Budget Management Act: FRBMA) เพื่อเสริมสร้างความยั่งยืนทางการคลัง (Fiscal Sustainability) โดยมีการกำหนดเป้าหมายระยะปานกลาง (Medium-term Target) และเริ่มบังคับใช้กฎหมายในปี 2004 แต่บังคับใช้เฉพาะกับรัฐบาลกลางเท่านั้น แต่มีมตรัฐจำนวน 18 แห่ง จากทั้งหมด 29 แห่ง ได้ดำเนินการตามกฎหมายนี้ด้วย อย่างไรก็ตาม มตรัฐอื่นๆ ซึ่งยังไม่บัญญัติกฎหมายดังกล่าวนี้ยังอยู่ระหว่างขั้นตอนของการร่างกฎหมาย

### (1) วัตถุประสงค์หลักของกฎหมาย FRBMA

(1.1) เพื่อให้รัฐบาลมีหน้าที่รับผิดชอบในการสร้างความเท่าเทียมกันระหว่างคนต่างรุ่น<sup>4</sup> (Inter-generational Equity) ด้านการจัดการด้านการคลัง (Fiscal management)

(1.2) เพื่อให้รัฐบาลมีหน้าที่รับผิดชอบในการสร้างเสถียรภาพระยะยาวทางเศรษฐกิจมหภาค (Long Term Macro Economic Stability) โดยกำหนดให้รัฐบาลมีการเกินดุลด้านรายได้ (Revenue Surplus) และกำหนดให้รัฐบาลลดหรือขจัดอุปสรรคทางการคลัง (Fiscal impediment) ต่อการ

---

<sup>4</sup> ความเท่าเทียมกันระหว่างคนต่างรุ่น (Inter-generational equity) เป็นแนวความคิดเกี่ยวกับความเป็นธรรมระหว่างคนต่างรุ่น คือ คนรุ่นปัจจุบันและคนรุ่นอนาคต (Future generation) ซึ่งอาจเกี่ยวข้องกับการจัดสรรและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ การกระจายรายได้ การจัดหาพลังงาน โครงการพัฒนาขนาดใหญ่ โครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม และผลกระทบด้านสังคม โดยคำนึงถึงชนรุ่นอนาคตซึ่งจะเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจและการดำเนินโครงการในปัจจุบัน

<sup>5</sup> การเกินดุลรายได้ (Revenue surplus) หมายถึง การที่มีรายได้ประจำ (Revenue receipt) สูงกว่ารายจ่ายประจำ (Revenue expenditure) ซึ่งรายได้ประจำเป็นรายได้จากการดำเนินงานที่ไม่รวมรายได้จากการขายทรัพย์สิน รายการที่สำคัญได้แก่ รายได้จากภาษี คอกเบี้ย และเงินปันผลจากการลงทุนของรัฐบาล ส่วนรายจ่ายประจำเป็นรายจ่ายที่รัฐบาลใช้จ่ายตามหน้าที่ รวมถึงรายจ่ายคอกเบี้ยและการชำระหนี้ของรัฐบาล โดยไม่รวมรายจ่ายลงทุน ซึ่งการเกินดุลรายได้แสดงถึงการเพิ่มขึ้นในทรัพย์สินของรัฐบาลกลาง

ดำเนินนโยบายการเงินของธนาคารกลางแห่งประเทศไทย (RBI) เพื่อให้ธนาคารกลางสามารถควบคุมปริมาณเงินและบริหารหนี้ของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(1.3) เพื่อให้รัฐบาลมีหน้าที่รับผิดชอบในการสร้างความโปร่งใส (Transparency) ในการดำเนินกิจกรรมทางการคลังของรัฐบาลกลางและการดำเนินนโยบายการคลังตามกรอบการดำเนินนโยบายการคลังระยะปานกลาง (Medium-term framework)

(2) กฎเกณฑ์ทางการคลัง (Fiscal Rule) ภายใต้กฎหมาย FRBMA

(2.1) รัฐบาลกลางต้องจัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อรัฐสภา<sup>6</sup> (House of Parliament) แห่งประเทศไทยทั้งสองสภาในทุกปีงบประมาณ โดยรายงานดังกล่าวเกี่ยวข้องกับนโยบายการคลังและรายงานงบการเงินประจำปี รวมทั้งความต้องการเงินช่วยเหลือ ดังนี้

(2.1.1) รายงานผลการดำเนินนโยบายการคลังระยะปานกลาง (Medium Term Fiscal Policy Statement) ซึ่งมีการกำหนดตัวชี้วัดทางการคลัง (Fiscal indicator) เป็นตัวเลขอย่างชัดเจน 4 ตัวชี้วัด ได้แก่

- (1) สัดส่วนการขาดดุลรายได้ (Revenue Deficit) ต่อ GDP
- (2) สัดส่วนการขาดดุลการคลัง (Fiscal Deficit) ต่อ GDP
- (3) สัดส่วนรายได้จัดเก็บภาษีรวม (Gross Tax Revenue) ต่อ GDP และ
- (4) สัดส่วนหนี้คงค้างรวม (Total Outstanding Liabilities) ต่อ GDP

ทั้งนี้ ในรายงานผลการดำเนินนโยบายการคลังระยะปานกลางจะต้องกำหนดเป้าหมายของตัวชี้วัดล่วงหน้า 3 ปี ภายใต้สมมติฐานที่เกี่ยวข้อง

(2.1.2) รายงานยุทธศาสตร์นโยบายการคลัง (Fiscal Policy Strategy Statement) ซึ่งประกอบด้วย

(1) นโยบายการคลังของรัฐบาลกลางตลอดทั้งปีงบประมาณ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษี รายได้ การกู้ยืมและหนี้สิน การปล่อยกู้และการลงทุน การควบคุมราคาสินค้าและบริการ ความมั่นคงและกิจกรรมอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการรับประกัน (Underwriting) และการค้ำประกัน (Guarantee) ซึ่งมีผลกระทบต่องบประมาณ

(2) ยุทธศาสตร์ของรัฐบาลกลางตลอดทั้งปีงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับภาคการคลัง

(3) มาตรการทางการคลังที่สำคัญ (Fiscal Measure) พร้อมเหตุผล เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษี การให้เงินอุดหนุน รายจ่าย การควบคุมราคา และการกู้ยืม

---

<sup>6</sup> รัฐสภาของประเทศไทย เป็นรัฐสภาแบบระบบสภาคู่ (Bicameral System) ประกอบด้วย โลกสภาหรือสภาผู้แทนราษฎร (Lok Sabha or House of the People) และ ราชยสภาหรือวุฒิสภา (Rajya Sabha or Council of States)

(4) การประเมินผลการดำเนินงานนโยบายของรัฐบาลกลางในปัจจุบัน ที่เกี่ยวข้องกับปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในการจัดการด้านการคลัง รวมทั้งการปฏิบัติตามเป้าหมายที่กำหนดอยู่ในรายงานผลการดำเนินงานนโยบายการคลังระยะปานกลาง

(2.1.3) รายงานกรอบโครงสร้างทางเศรษฐกิจมหภาค (Macroeconomic Framework Statement) จะต้องประกอบไปด้วยการประเมินผลงาน การคาดการณ์การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจพร้อมทั้งการกำหนดสมมติฐานที่เกี่ยวข้อง โดยรายงานกรอบโครงสร้างเศรษฐกิจมหภาคประกอบด้วย

(1) อัตราการเจริญเติบโตของ GDP

(2) ดุลการคลัง (Fiscal Balance) ของรัฐบาลกลาง (Union government) ประกอบด้วยดุลรายได้ (Revenue balance) และดุลการคลังรวม (Gross fiscal balance)

(3) ดุลของภาคระหว่างประเทศ (External Sector) ประกอบด้วยดุลบัญชีเดินสะพัด (Current Account) และดุลการชำระเงิน (Balance of Payment)

(2.2) รัฐบาลกลางต้องกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดการด้านการคลัง (Fiscal Management) โดยรัฐบาลกลางจะต้องออกมาตรการที่เหมาะสมพร้อมทั้งกำหนดเป้าหมายประจำปี เพื่อลดการขาดดุลการคลัง (Fiscal deficit) การขาดดุลด้านรายได้ (Revenue deficit) ภาระผูกพันทางการคลัง (Contingent liabilities) และภาระทางการคลังรวม ทั้งนี้ กฎเกณฑ์ทางการคลังภายใต้กฎหมาย FRBMA ปี 2004 ได้กำหนดเป้าหมาย ดังนี้

(2.2.1) สำหรับเป้าหมายด้านการลดการขาดดุลด้านรายได้ รัฐบาลจะต้องลดการขาดดุลด้านรายได้ลงในสัดส่วนเท่ากับหรือมากกว่าร้อยละ 0.5 ต่อ GDP ต่อปี ขึ้นไป ให้ได้ก่อนสิ้นปีงบประมาณ (เริ่มในปีงบประมาณ 2004-05) และให้สมดุลด้านรายได้ภายในเดือนมีนาคม 2009

(2.2.2) สำหรับเป้าหมายด้านการลดการขาดดุลการคลัง รัฐบาลจะต้องลดการขาดดุลการคลังลงในสัดส่วนเท่ากับร้อยละ 0.3 ต่อ GDP ต่อปี ขึ้นไป ให้ได้ก่อนสิ้นปีงบประมาณ (เริ่มในปีงบประมาณ 2004-05) และให้สมดุลการคลังจะต้องหมดไปภายในเดือนมีนาคม 2008

รัฐบาลกลางสามารถขาดดุลด้านรายได้ (Revenue Deficit) และการขาดดุลทางการคลัง (Fiscal Deficit) สูงกว่าเป้าหมายที่กำหนดอยู่ในกฎเกณฑ์ทางการคลังได้ ในกรณีที่รัฐบาลมีความจำเป็นต้องรักษาความมั่นคงภายในประเทศ ป้องกันภัยพิบัติต่างๆ หรือมีข้อยกเว้นอื่นๆ ตามที่กำหนดไว้

(2.2.3) สำหรับเป้าหมายด้านภาระผูกพันทางการคลัง (Contingent Liabilities) ซึ่งอยู่ในรูปของการค้ำประกัน และหนี้สินรวม รัฐบาลกลางจะต้องไม่มีการค้ำประกัน (Guarantee) ในสัดส่วนที่สูงเกินร้อยละ 0.5 ต่อ GDP ทุกปีงบประมาณ (เริ่มในปีงบประมาณ 2004-05) นอกจากนั้น รัฐบาลกลางจะต้องจำกัดการก่อหนี้เพิ่ม (Additional Liabilities) โดยสามารถก่อหนี้เพิ่มได้ไม่เกินร้อยละ

9 ต่อ GDP ให้ได้ก่อนสิ้นปีงบประมาณ 2004-05 ซึ่งรวมทั้งหนี้ต่างประเทศ (External Debt) ณ อัตราแลกเปลี่ยนปัจจุบัน และรัฐบาลต้องลดภาระหนี้ลงอย่างน้อยร้อยละ 1 ต่อ GDP อย่างต่อเนื่องทุกปีงบประมาณ

(2.3) รัฐบาลกลางจะต้องไม่มีการกู้ยืมจากธนาคารกลางแห่งอินเดีย (Reserve Bank of India: RBI) ยกเว้นในกรณีที่รัฐบาลประสบปัญหาสภาพคล่องชั่วคราว ซึ่งต้องบริหารกระแสเงินสดที่มีกระแสเงินสดจ่าย (Cash disbursement) สูงกว่ากระแสเงินสดรับ (Cash Receipt)

นอกจากนั้น ธนาคารกลางแห่งอินเดียจะต้องไม่ซื้อหลักทรัพย์ออกใหม่ (Primary Issue) ของรัฐบาลกลางตั้งแต่ปีงบประมาณ 2006-2007 เป็นต้นไป แต่จะสามารถซื้อหรือขายหลักทรัพย์ของรัฐบาลจากในตลาดรอง (Secondary Market) ได้

(2.4) รัฐบาลกลางต้องออกมาตรการที่เหมาะสมเพื่อสร้างความโปร่งใสในการดำเนินกิจกรรมด้านการคลัง (Fiscal Transparency) โดยรัฐบาลจะต้องเปิดเผยการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ตามมาตรฐานทางบัญชี แนวทางการปฏิบัติและนโยบาย ซึ่งเกี่ยวข้องกับตัวชี้วัดด้านการคลัง (Fiscal Indicators) นอกจากนี้ รัฐบาลต้องเสนอรายงานบัญชีลูกหนี้ (Statement of Receivables) การค้าประกัน และบัญชีสินทรัพย์ พร้อมทั้งรายงานงบการเงินประจำปี โดยต้องรายงานอย่างซื่อสัตย์สุจริตภายในปีงบประมาณ 2006-07

(2.5) รัฐบาลจะต้องออกมาตรการที่เหมาะสมเพื่อดำเนินการแก้ไข (Corrective Action) ในกรณีที่มีการขาดดุลการคลัง (Fiscal Deficit) หรือการขาดดุลงบรายได้ (Revenue Deficit) เพิ่มขึ้นสูงเกินร้อยละ 45 ของประมาณการงบประมาณ (Budget Estimates) หรือรายรับรวมที่ไม่รวมเงินกู้ (Non-debt Receipts) ลดลงต่ำกว่าร้อยละ 40 ของประมาณการงบประมาณ เมื่อสิ้นครึ่งปีงบประมาณ โดยการเพิ่มรายได้หรือตัดลดรายจ่าย (ยกเว้นรายจ่ายจากกองทุนพิเศษเพื่อการใช้จ่าย (Consolidated Fund) แห่งประเทศอินเดีย)

(2.6) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังต้องจัดทำรายงานแนวโน้มรายรับและรายจ่ายที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณเป็นรายไตรมาส เพื่อเสนอต่อรัฐสภาทั้งสองสภา

## 6 ประเทศนิวซีแลนด์

ประเทศนิวซีแลนด์ถือได้ว่าเป็นประเทศหนึ่งที่มีกลไกการจัดทำงบประมาณที่ครอบคลุม ครบถ้วนและได้มาตรฐานสากลประเทศหนึ่ง โดยมีกฎหมายทางการคลังสำคัญคือ

- กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางการคลัง (Fiscal Responsibility Act: FRA) ปี ค.ศ. 1994 ซึ่งได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมในปี 1998 เป็นกฎหมายที่มีบทบาทสำคัญในการวางมาตรฐานทางด้านความโปร่งใสในการดำเนินนโยบายการคลังและการจัดทำรายงานข้อมูลทางการคลัง และความรับผิดชอบต่อผลการดำเนินงานทางการคลังของรัฐบาลต่อสาธารณะ ทั้งนี้ กฎหมาย FRA มีเป้าหมายสำคัญเพื่อปรับปรุงผล

การดำเนินงานทางด้านการคลัง และเพื่อปรับปรุงระบบการบริหารจัดการด้านการคลังบนหลักการพื้นฐาน 2 ประการคือ การเพิ่มความโปร่งใส (Transparency) และการสร้างจิตสำนึกในความรับผิดชอบ (Accountability)

- กฎหมายการคลังสาธารณะ (Public Finance Act: PFA) ปี ค.ศ. 1989 เป็นกฎหมายที่มีเนื้อหาครอบคลุมตั้งแต่การจัดเตรียมงบประมาณ (Appropriations) และการจัดทำแผนการใช้จ่ายเงินงบประมาณของหน่วยงานที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล<sup>7</sup> การจัดทำรายงานผลการดำเนินงานขององค์การบริหารงานพิเศษของรัฐ (Crown Entities) และหน่วยงานที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลเสนอต่อรัฐสภา การลงคะแนนเสียงของรัฐสภาต่อคณะรัฐมนตรี รวมทั้งข้อจำกัดทางด้านการลงทุน การธนาคาร การออกพันธบัตร การค้าประกันและการกู้เงินของประเทศ

หนึ่งในปี ค.ศ. 2004 ได้มีการยกเลิกกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางการคลัง (FRA) และได้บัญญัติรวมเข้าไว้ในกฎหมาย PFA ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมปี 2004 อยู่ในหมวดว่าด้วยความรับผิดชอบทางการคลัง โดยมีเป้าหมายสำคัญคือ การสร้างกฎหมายที่มีโครงสร้างพื้นฐานที่มั่นคง และสร้างความโปร่งใสเพิ่มมากขึ้น

กฎหมายการคลังสาธารณะ (PFA) ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมปี ค.ศ. 2004 ในหมวดว่าด้วยความรับผิดชอบทางการคลัง (Fiscal Responsibility) ประกอบด้วยสาระสำคัญ ได้แก่ หลักเกณฑ์ของการบริหารจัดการทางด้านการคลังอย่างมีความรับผิดชอบ (Principles of Responsible Fiscal Management) การจัดทำรายงานยุทธศาสตร์ทางการคลัง (Fiscal Strategy Report: FSR) การจัดทำเอกสารนโยบายงบประมาณ (Budget Policy Statement: BPS) การจัดทำเอกสารสถานะทางการคลังในระยะยาว (Statement on Long-term Fiscal Position) ข้อมูลทางด้านเศรษฐกิจและการคลังปัจจุบัน (Economic and Fiscal Update: EFU) การเปิดเผยข้อมูลทางด้านเศรษฐกิจและการคลังรายครึ่งปี (Half-year Economic and Fiscal Update: HYEUFU) ข้อมูลทางด้านเศรษฐกิจและการคลังก่อนการเลือกตั้ง (Pre-election Economic and Fiscal Update: Pre-EFU) และการเปิดเผยการตัดสินใจในการกำหนดนโยบาย (Policy Decisions) และสถานะการต่างๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อสถานะทางการคลังในอนาคต โดยมีรายละเอียดพอสรุปได้ดังนี้

(1) หลักเกณฑ์ของการบริหารจัดการทางด้านการคลังด้วยความรับผิดชอบ (Principles of Responsible Fiscal Management) รัฐบาลต้องปฏิบัติหรือดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของนโยบายตามหลักเกณฑ์ของการบริหารจัดการทางด้านการคลังด้วยความรับผิดชอบ 5 ประการ ได้แก่

---

<sup>7</sup> ยกเว้นรัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งต้องเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยรัฐบาลท้องถิ่น (The Local Government Act 2002) ค.ศ. 2002



(1.1) การลดหนี้สินของภาครัฐให้อยู่ในระดับที่ระมัดระวังและรอบคอบ (Prudent) เพื่อเป็นการป้องกันปัจจัยเสี่ยงต่างๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อระดับหนี้สินของภาครัฐในอนาคต โดยที่รายจ่ายในการดำเนินงานจะต้องน้อยกว่ารายได้จากการดำเนินงานในแต่ละปีงบประมาณ

(1.2) เมื่อหนี้สินของภาครัฐอยู่ในระดับที่ระมัดระวังและรอบคอบแล้ว รัฐบาลจะต้องรักษาระดับนั้นไว้ภายในช่วงระยะเวลาที่เหมาะสม โดยที่รายจ่ายในการดำเนินงานต้องน้อยกว่ารายได้จากการดำเนินงาน

(1.3) การรักษาและบริหารมูลค่าสินทรัพย์สุทธิ (Net Worth) ทั้งหมดของรัฐบาลเพื่อต่อต้านปัจจัยต่างๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อระดับหนี้สินทั้งหมดในอนาคต

(1.4) การบริหารจัดการความเสี่ยงทางด้านการคลังอย่างรอบคอบ

(1.5) การปฏิบัติตามนโยบายต้องสอดคล้องกับการประมาณการเกี่ยวกับระดับอัตราภาษีในอนาคต นอกจากนี้ เอกสารทางการเงินรวมทั้งเอกสารการประมาณการทางการเงินจะต้องสอดคล้องกับรูปแบบมาตรฐานทางการบัญชีสากล (Generally Accepted Accounting Practice: GAAP)

(2) การจัดทำรายงานยุทธศาสตร์ทางการคลัง (Fiscal Strategy Report: FSR) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (The Minister of Finance) ต้องเสนอรายงานยุทธศาสตร์ทางการคลังต่อสภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) ในทันทีหลังจากที่ได้มีการส่งงบประมาณประจำปี ซึ่งภายในรายงานยุทธศาสตร์ทางการคลังประกอบด้วย เป้าหมายทางการคลังทั้งในระยะสั้นและระยะยาว สำหรับเป้าหมายระยะสั้น (Short-term Intentions) ประกอบด้วยเป้าหมายของตัวชี้วัด 5 ตัวชี้วัด ได้แก่ รายจ่ายในการดำเนินงาน รายได้ในการดำเนินงาน คุณการดำเนินงาน ระดับหนี้สิน และมูลค่าสินทรัพย์สุทธิ (Net Worth) ของภาครัฐ ในระยะเวลาอย่างน้อย 3 ปีข้างหน้า โดยเป้าหมายดังกล่าวจะต้องสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ของการบริหารจัดการทางการคลังด้วยความรับผิดชอบ (Principles of Responsible Fiscal Management) ส่วนเป้าหมายระยะยาว (Long-term Objective) จะต้องจัดทำเป้าหมายทางการคลังและแนวโน้มทางเศรษฐกิจในระยะ 10 ปีข้างหน้า ข้างหน้า โดยเป้าหมายดังกล่าวจะต้องสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ของการบริหารจัดการทางการคลังด้วยความรับผิดชอบเช่นเดียวกัน

(3) การจัดทำเอกสารนโยบายงบประมาณ (Budget Policy Statement: BPS) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (The Minister of Finance) ต้องจัดทำเอกสารนโยบายงบประมาณ ซึ่งเป็นเอกสารที่จัดลำดับความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Priorities) ของแต่ละส่วนราชการ เพื่อจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยจะเริ่มจัดทำตั้งแต่เดือนธันวาคมและจะต้องเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) ภายในวันที่ 31 มีนาคมของทุกปีงบประมาณ แต่ถ้าไม่สามารถเสนอได้ทันในระยะเวลาที่กำหนด รัฐมนตรีจะต้องเสนอทันทีที่มีการประชุมครั้งถัดไป โดยจะเริ่มจัดลำดับความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์

ภายในวันที่ 1 กรกฎาคม หลังจากที่ได้มีการเสนอเอกสารแล้ว ทั้งนี้ เอกสารนโยบายงบประมาณ ซึ่งใช้เป็นแนวทางในการจัดทำงบประมาณในแต่ละปี จะต้องสอดคล้องกับรายงานยุทธศาสตร์ทางการคลัง (FSR) ด้วย

(4) การจัดทำเอกสารสถานะทางการคลังในระยะยาว (Statement on Long-term Fiscal Position) กระทรวงการคลัง (The Treasury) ต้องจัดเตรียมเอกสารสถานะทางการคลังในระยะยาว และรัฐมนตรีจะเป็นผู้เสนอเอกสารดังกล่าวต่อสภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) โดยเอกสารดังกล่าวจะต้องจัดทำทุก 4 ปี และจะต้องมีการประมาณการสถานะทางการคลังระยะยาวในอีก 40 ปีข้างหน้า โดยปลัดกระทรวงการคลังจะต้องลงนามในเอกสารความรับผิดชอบ (Statement of Responsibility) ในการจัดทำเอกสารดังกล่าว โดยพิจารณาถึงความเสี่ยงและแนวโน้มทางด้านเศรษฐกิจอย่างรอบคอบ และจะต้องเปิดเผยข้อมูลสมมติฐานในการประมาณการ

(5) ข้อมูลทางด้านเศรษฐกิจและการคลังปัจจุบัน (Economic and Fiscal Update: EFU) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (The Minister of Finance) ต้องเสนอข้อมูลทางด้านเศรษฐกิจและข้อมูลทางการคลังปัจจุบันต่อสภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) ซึ่งจัดเตรียมโดยกระทรวงการคลัง (The Treasury) ในทันทีหลังจากที่มีการส่งงบประมาณในแต่ละปี โดยมีเนื้อหาภายในประกอบไปด้วย

(5.1) การประมาณการทางเศรษฐกิจ (Economic Forecasts) เป็นการประมาณการข้อมูลทางเศรษฐกิจระยะเวลา 3 ปีงบประมาณ และที่รวมถึงการคาดการณ์ความเคลื่อนไหวภาวะเศรษฐกิจในประเทศนิวซีแลนด์ทั้งในเรื่อง ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) ดัชนีราคาผู้บริโภค ภาวะการว่างงาน และการจ้างงาน สถานะของดุลบัญชีเดินสะพัดจากดุลการชำระเงิน รวมทั้งระบุสมมติฐานที่ใช้ในการประมาณการ

(5.2) การคาดการณ์ทางการคลัง (Fiscal Forecasts) เป็นการประมาณการข้อมูลทางการคลังระยะ 3 ปีงบประมาณ ซึ่งประกอบด้วย

- รายงานการคาดการณ์สถานะทางการเงิน (Forecast Financial Statements) ซึ่งประกอบด้วย รายงานการกู้ยืม (Statement of Borrowings) และรายงานอื่นๆ ที่จำเป็น เช่น การประมาณการดำเนินงานทางการเงิน (Forecast Financial Operations) ของแต่ละปีงบประมาณ และการประมาณการสถานะทางการเงิน (Forecast Financial Position) ณ สิ้นปีงบประมาณ

- รายงานข้อผูกพันของรัฐบาล (Statement of Commitment) ที่จะต้องจัดเตรียมอยู่ในรายงานทางการเงินรายเดือน (Monthly Financial Statement) ของรัฐบาล

- รายงานความเสี่ยงทางการคลังเฉพาะ (Specific Fiscal Risks) ประกอบด้วยความเสี่ยงจากการตัดสินใจทางด้านนโยบายของรัฐบาลและสถานการณ์ต่างๆ ที่อาจจะทำให้เกิดภาระต่องบประมาณรายจ่ายในอนาคต หรือ ส่งผลกระทบต่อสถานะทางด้านเศรษฐกิจและการคลัง และภาระผูกพัน

ทางการคลัง (Contingent Liabilities) ซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายที่รัฐบาลต้องรับภาระหากมีเหตุการณ์บางอย่างเกิดขึ้น โดยส่วนใหญ่ประกอบด้วย การค้ำประกันของรัฐบาล (Guarantee) การชดเชยความเสียหาย (Indemnities) ข้อพิพาททางกฎหมาย (Legal Dispute) สิทธิเรียกร้องทางกฎหมาย (Legal Claims) ทุนที่ยังไม่ได้เรียกชำระ (Uncalled Capital)

- การวิเคราะห์เปรียบเทียบประมาณการงบประมาณรายจ่ายกับตัวเลขจริงของงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณล่าสุด และในอีก 2 ปีล่วงหน้า โดยแสดงข้อสมมติฐาน และการวิเคราะห์สถานการณ์ทางการคลังเมื่อเงื่อนไขทางเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลง

(5.3) เอกสารการเปลี่ยนแปลงนโยบายภาษีประจำปี (Annual Statement of Tax Policy Changes) ประกอบด้วย ข้อสรุปและการประเมินผลกระทบเชิงปริมาณของการเปลี่ยนแปลงนโยบายภาษี (Tax policy changes) ต่อการเปลี่ยนแปลงการประมาณการรายได้จากภาษี (Tax Revenue Forecasts) ที่สัมพันธ์กับข้อมูลทางด้านเศรษฐกิจและการคลังล่าสุดอย่างน้อย 2 ปีงบประมาณถัดไป รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติทางกฎหมายภาษีที่ประกาศใช้เป็นกฎหมายตั้งแต่มีเอกสารการเปลี่ยนแปลงนโยบายภาษี (Statement of Tax Policy Changes)

นอกจากนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและปลัดกระทรวงการคลังต้องลงนามในเอกสารความรับผิดชอบ (Statement of Responsibility) ในการจัดทำข้อมูลทางด้านเศรษฐกิจและข้อมูลทางการคลังปัจจุบันดังกล่าว

(6) **การเปิดเผยข้อมูลทางด้านเศรษฐกิจและการคลังรายครึ่งปี (Half - year Economic and Fiscal Update)** กระทรวงการคลัง (The Treasury) ต้องเปิดเผยข้อมูลทางด้านเศรษฐกิจและการคลังรายครึ่งปี โดยรัฐมนตรีจะเป็นผู้เสนอเอกสารดังกล่าวต่อสภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) ภายในวันที่ 1 พฤศจิกายน ถึงวันที่ 31 ธันวาคมในแต่ละปีงบประมาณ ถ้าเอกสารไม่สามารถเสนอได้ทันตามระยะเวลาที่กำหนด รัฐมนตรีต้องเสนอเอกสารในการประชุมครั้งถัดไป ซึ่งภายในเอกสารดังกล่าวต้องประกอบด้วย ข้อมูลทางด้านเศรษฐกิจและการคลังล่าสุด (Economic and Fiscal Update) ข้อมูลการประมาณการทางเศรษฐกิจและการคลัง (Economic and Fiscal Forecasts) รวมทั้งข้อมูลต่างๆ ที่อาจมีอิทธิพลต่อสถานะทางการคลังในอนาคต ทั้งนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและปลัดกระทรวงการคลังจะต้องลงนามในเอกสารความรับผิดชอบ (Statement of Responsibility) ในการจัดทำข้อมูลดังกล่าวด้วย

(7) **ข้อมูลทางด้านเศรษฐกิจและการคลังก่อนการเลือกตั้ง (Pre-election Economic and Fiscal Update: Pre-EFU)** รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (The Ministry of Finance) ต้องเปิดเผยข้อมูล

ทางด้านเศรษฐกิจและการคลังก่อนการเลือกตั้ง (Pre-election) ไม่เกิน 30 วันทำการและไม่น้อย 20 วันทำการก่อนการเลือกตั้งทั่วไปของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) ซึ่งข้อมูลที่จะต้องเปิดเผยได้แก่ แนวโน้มและการคาดการณ์ทางด้านเศรษฐกิจและการคลัง และผลกระทบทางการคลังจากการตัดสินใจทางด้านนโยบาย (Policy Decisions) ของรัฐ และสถานการณ์ต่างๆ ที่อาจจะทำให้เกิดภาระต้องงบประมาณรายจ่ายในอนาคต และส่งผลกระทบต่อสถานะเศรษฐกิจและการคลังในอนาคตเพื่อเสนอต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและปลัดกระทรวงการคลังจะต้องลงนามในเอกสารความรับผิดชอบ (Statement of Responsibility) ในการจัดทำข้อมูลดังกล่าวด้วย

(8) การเปิดเผยการตัดสินใจทางด้านนโยบาย (Policy Decisions) ของรัฐ และสถานการณ์ต่างๆ ที่อาจจะทำให้เกิดภาระต้องงบประมาณรายจ่ายในอนาคต และส่งผลกระทบต่อสถานะเศรษฐกิจและการคลังในอนาคต จะต้องมีการเตรียมการรวบรวมข้อมูลทางด้านเศรษฐกิจและการคลังปัจจุบัน ข้อมูลทางด้านเศรษฐกิจและการคลังรายครึ่งปี และข้อมูลทางด้านเศรษฐกิจและการคลังก่อนการเลือกตั้งให้สมบูรณ์ หากสามารถประเมินมูลค่าของผลกระทบทางการคลัง (Fiscal Implications) จากการตัดสินใจทางด้านนโยบาย ข้อผูกพันทางกฎหมาย (Legislative Commitment) และสถานการณ์ต่างๆ ที่อาจจะมีผลกระทบต่อสถานะทางการคลังได้ ให้รายงานข้อมูลดังกล่าวไว้ในรายงานการคาดการณ์สถานะทางการเงิน (Forecast Financial Statement) หากไม่สามารถประเมินมูลค่าได้ ให้รายงานข้อมูลดังกล่าวไว้ในรายงานความเสี่ยงทางการคลังเฉพาะ (Statement of Specific Fiscal Risks)

ทั้งนี้ รัฐมนตรีจะต้องจัดเตรียมข้อมูลเพื่อที่จะเผยแพร่ล่วงหน้าในการนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) ได้แก่ เอกสารนโยบายงบประมาณ ข้อมูลทางด้านเศรษฐกิจและการคลังรายครึ่งปี และข้อมูลทางด้านเศรษฐกิจและการคลังก่อนการเลือกตั้ง ส่วนข้อมูลที่รัฐมนตรีหรือปลัดกระทรวงการคลังจะต้องจัดเตรียมเพื่อที่จะเผยแพร่ในหนังสือราชกิจจานุเบกษา (Gazette) ได้แก่ รายงานยุทธศาสตร์ทางการคลัง เอกสารนโยบายงบประมาณ เอกสารสถานะทางการคลังในระยะยาว ข้อมูลทางด้านเศรษฐกิจและข้อมูลทางการคลังล่าสุด ข้อมูลทางด้านเศรษฐกิจและข้อมูลทางการคลังรายครึ่งปี และข้อมูลทางด้านเศรษฐกิจและการคลังก่อนการเลือกตั้ง นอกจากนี้ ยังต้องจัดเตรียมสำเนาของรายงานหรือเอกสารให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อใช้สำหรับการตรวจสอบ และจัดเตรียมเพื่อจำหน่าย ซึ่งปลัดกระทรวงการคลังจะต้องดำเนินการจัดทำสำเนาภายใน 6 เดือน หลังจากมีการจัดพิมพ์เอกสารการเผยแพร่ขึ้น

นอกจากนั้น ในเรื่องข้อจำกัดในการเปิดเผยข้อมูล (Limits on Disclosure Requirements) หากรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นว่า การเปิดเผยข้อมูลอาจจะก่อให้เกิดความเสียหาย หรือ เป็นอันตรายต่อภาวะ

เศรษฐกิจ และความปลอดภัยของประเทศ รัฐมนตรีสามารถตัดสินใจที่จะไม่เปิดเผยข้อมูลได้ แต่หากไม่สามารถหลีกเลี่ยงการเปิดเผยข้อมูลได้ รัฐมนตรีจะต้องทำการตัดสินใจก่อนที่การจัดเอกสารการประมาณการทางการเงิน (Forecast Financial Statement) จะเสร็จสมบูรณ์

## 7 ประเทศฟิลิปปินส์

ในอดีตฟิลิปปินส์ยังไม่มีควมจำเป็นที่จะมีกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางการคลัง (Fiscal Responsibility) มากเท่ากับปัจจุบัน ตั้งแต่ช่วงกลางปี 1990 เป็นต้นมา รัฐบาลเกิดปัญหาในการบริหารจัดการทางการเงินของประเทศ เนื่องจากมีความจำเป็นต้องใช้จ่ายงบประมาณมากกว่าความสามารถในการจัดเก็บรายได้ รัฐบาลจึงต้องกู้ยืมเงินเพื่อชดเชยการขาดดุล ทำให้ประเทศมีหนี้สินเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว และส่งผลให้ประเทศถูกลดระดับความน่าเชื่อถือทางการเงินในตลาดระหว่างประเทศ และทำให้รายจ่ายดอกเบี้ยจากหนี้ต่างประเทศเพิ่มขึ้น

ดังนั้นในปี ค.ศ. 2004 ประเทศฟิลิปปินส์ ได้กำหนดกฎหมายว่าด้วยเรื่อง ความรับผิดชอบทางการคลัง “Fiscal Responsibility” ไว้ใน Thirteenth Congress of The Republic of The Philippines เพื่อเสนอมาตรการในการแก้ไขปัญหา มีทั้งมาตรการควบคุม และบทลงโทษ โดยการทำข้อตกลงทางการคลังในระยะปานกลาง และการกำหนดเป้าหมายทางการคลังในระยะเวลา 3 ปี เพื่อให้การบริหารจัดการทางการเงินเกิดความยั่งยืน สาระสำคัญของกฎหมายดังกล่าวพอสรุปได้ดังนี้

### (1) หลักการของการบริหารจัดการเกี่ยวกับความรับผิดชอบด้านการคลัง มีดังนี้

(1.1) มุ่งสู่การจัดทำงบประมาณสมดุล โดยพยายามลดการขาดดุลลงให้บรรลุผลตามเป้าหมายภายในระยะเวลาปานกลาง และต้องรักษาระดับไม่ให้รายจ่ายจากการดำเนินงานเกินกว่ารายได้จากการดำเนินงาน

(1.2) ลดการพึ่งพาจากการกู้ยืมและลดต้นทุนการชดเชยการขาดดุล โดยการลดระดับหนี้สาธารณะและหนี้รัฐบาลลง ให้อยู่ในระดับที่สามารถบริหารจัดการหนี้ของประเทศได้

(1.3) ลดผลกระทบจากอัตราดอกเบี้ยกู้ยืมภายในประเทศ โดยรักษาระดับการกู้ยืมที่ตลาดสามารถรองรับได้ และลดความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนจากการกู้ยืมจากแหล่งเงินทุนต่างประเทศ

(1.4) สนับสนุนการกำหนดงบประมาณที่มีความยืดหยุ่น โดยการลดรายจ่ายที่ไม่มีความจำเป็นลง เช่นรายจ่ายบุคลากร และรายจ่ายค่าดอกเบี้ย เพื่อนำงบประมาณไปใช้ในการลงทุนเพิ่มขึ้น

(1.5) การกำหนดให้มูลค่าของหนี้สินต้องมีปริมาณไม่เกินกว่ารายได้จากการจัดเก็บภาษี และทรัพย์สินอื่น ๆ และรัฐบาลจะไม่นำรายได้จากการขาย หรือการโอนทรัพย์สินมาชดเชยรายจ่ายการดำเนินงานของภาคสาธารณะ

(1.6) ให้มีการบริหารจัดการเพื่อลดความเสี่ยงทางการคลังที่อาจเกิดขึ้น โดยกำหนดให้มีกลไกการควบคุมการจ่ายเงินงบประมาณ และการกำหนดมาตรการจัดทำงบประมาณ สมดุล เพื่อป้องกันการก่อตัวของรายได้อัตโนมัติและฐานภาษี

**(2) การจัดทำข้อตกลงทางการคลังระยะปานกลาง**

ฟิลิปปินส์ได้กำหนด ข้อตกลงทางการคลังระยะปานกลาง (The Medium Term Fiscal Accord (MTFA) ) โดยให้สามารถบรรลุผลในระยะเวลาสามปี ภายใต้สมมุติฐานดังต่อไปนี้

(2.1) เป้าหมายการขาดดุล เป็นอัตราร้อยละต่อ GDP

(2.2) เป้าหมายรายได้อัตโนมัติและภาษี เป็นอัตราร้อยละต่อ GDP

(2.3) เป้าหมายการใช้จ่าย เป็นอัตราร้อยละต่อ GDP

**(3) การจัดทำยุทธศาสตร์งบประมาณประจำปี**

ยุทธศาสตร์งบประมาณประจำปีเป็นข้อตกลงระหว่างผู้บริหาร และหน่วยงานตามกฎหมายของ รัฐบาลเกี่ยวกับนโยบายเศรษฐกิจมหภาค เป้าหมายทางการคลังที่จะต้องให้บรรลุผล และยุทธศาสตร์ ทางการเงินที่จะต้องดำเนินการระหว่างหนึ่งปีงบประมาณ ซึ่งต้องสอดคล้องกับข้อตกลงระยะปานกลาง

วิธีการเตรียมการงบประมาณ จะต้องคำนึงถึงงบประมาณรายจ่ายและแหล่งที่มาของเงินทุน ภายใต้รัฐธรรมนูญของฟิลิปปินส์ โดยประธานาธิบดีจะมอบหมายให้รัฐสภาเสนอข้อคิดเห็นยุทธศาสตร์ งบประมาณประจำปี ตามปีงบประมาณ ภายใน 120 วัน นับตั้งแต่มีมติ หรือประกาศใช้เป็นกฎหมาย General Appropriations Act(GAA) หลังจากสภาผู้แทนราษฎร และรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ถือว่า กฎหมายนั้นมีผลบังคับใช้

**(4) การควบคุมหนี้ของประเทศ**

ฟิลิปปินส์ได้กำหนดเป้าหมายการดำเนินการด้านหนี้ของประเทศ สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

(4.1) รัฐบาลแห่งชาติจะต้องลดหนี้รวมของภาคสาธารณะที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน ให้มา อยู่ที่ย้อยละ 80 - 90 ของ GDP ให้ได้ภายในปี 2010 และรัฐบาลจะต้องลดหนี้ในส่วน of รัฐบาลแห่งชาติ ให้เหลือร้อยละ 60 – 65 ของ GDP

(4.2) หลังจากปี 2010 หรือเมื่อบรรลุเป้าหมายการลดหนี้ที่ตั้งไว้ รัฐบาลจะต้องรักษา ระดับสัดส่วนนี้อย่างยั่งยืน โดยคำนึงถึงเงื่อนไขทางเศรษฐกิจซึ่งอาจทำให้ข้อสมมุติฐานเปลี่ยนแปลงไป และอาจจะมีผลกระทบต่อสถานะทางการคลังของประเทศ

(4.3) เป้าหมายในระยะปานกลาง และเป้าหมายการขาดดุลประจำปี สำหรับภาคสาธารณะที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน และหนี้ของรัฐบาลจะต้องกำหนดไว้ในข้อตกลงระยะปานกลาง และยุทธศาสตร์งบประมาณประจำปี โดยรัฐบาลจะต้องลดหนี้ให้ได้ใน 6 ปี

#### (5.) เป้าหมายทางการคลัง (Compliance with Fiscal Targets)

รัฐบาลต้องจัดทำเป้าหมายทางการคลัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดทำประมาณการรายได้เป็นรายปี และแบ่งแยกเป็นรายไตรมาส เพื่อใช้ในการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์งบประมาณประจำปี ทั้งนี้ในการประมาณการรายได้ตามยุทธศาสตร์งบประมาณประจำปี ต้องพิจารณาจากข้อมูลในอดีต และพิจารณาถึงผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงทางด้านกฎหมาย ดัชนีราคา ค่าความแปรปรวน การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และปัจจัยอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในการเสนอรายงานจะต้องประกอบด้วยข้อมูลการจัดเก็บรายได้สามปีย้อนหลัง และการประมาณการอีกสองปีข้างหน้า

สำหรับเป้าหมายรายได้รายไตรมาส (Quarterly Revenue Targets) จะต้องดำเนินการภายในสามสิบวันจากการประกาศยุทธศาสตร์งบประมาณประจำปี ซึ่งเป็นการกำหนดเป้าหมายการจัดเก็บรายได้เป็นรายไตรมาส และเสนอมาตรการในการป้องกันการทุจริต และหลีกเลี่ยงภาษี

#### (6) การจำกัดรายจ่ายบุคลากร

ฟิลิปปินส์ได้กำหนดหลักการบริหารจัดการเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางการคลัง ในส่วนของรายจ่ายด้านบุคลากรทั้งหมดของรัฐบาล โดยกำหนดเป้าหมายในการลดรายจ่ายบุคลากรลงให้มีสัดส่วนไม่เกินร้อยละ 45 ของรายได้ประจำสุทธิ ภายในปี 2010 และจะต้องรักษาระดับนี้ไว้อย่างต่อเนื่อง รวมทั้งมีการกำหนดสัดส่วนค่าใช้จ่ายของบุคลากรของรัฐบาลทั้งหมด แบ่งตามประเภทของหน่วยงานได้ 4 ประเภท ดังนี้

- (6.1) ฝ่ายบริหาร ร้อยละ 94
- (6.2) ฝ่ายนิติบัญญัติ ร้อยละ 1
- (6.3) ฝ่ายตุลาการ ร้อยละ 3
- (6.4) สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ร้อยละ 2

นอกจากนั้นแล้วได้มีการกำหนดเป้าหมายในการลดรายจ่ายบุคลากรลง โดยได้กำหนดอัตราการลดของรายจ่ายดังนี้

- ในปี 2007 ลดลง ร้อยละ 25
- ในปี 2008 ลดลง ร้อยละ 50
- ในปี 2009 ลดลง ร้อยละ 75
- ในปี 2010 ลดลง ร้อยละ 100

## 8 การประเมินผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมาย FRLs ในประเทศต่างๆ ต่อผลสัมฤทธิ์ทางการคลัง ในต่างประเทศ

จากการศึกษาบทความเรื่อง กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางการเงินการคลัง (Fiscal Responsibility Laws: FRLs) จัดทำโดย Fiscal Affair Department, IMF (2007) ในส่วนของการประเมินผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมาย FRLs เพื่อเป็นเครื่องมือการรักษาวินัยทางการคลังของต่างประเทศ ต่อผลสัมฤทธิ์ทางการคลัง (Fiscal Outcome) มีข้อสรุปที่สำคัญ ดังนี้

3.8.1 การบังคับใช้กฎหมาย FRLs ทั้งที่เป็นกฎเกณฑ์เชิงตัวเลขหรือกฎเกณฑ์แนวทางการปฏิบัติล้วนมีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญ (Significant Correlation) กับผลสัมฤทธิ์ทางการคลัง แต่การกำหนดกฎเกณฑ์ดังกล่าวอาจเป็นตัวแปรภายใน (Endogenous Variable) ของปัจจัยทางด้านสถาบันอื่นๆ (Institutional Factors) เช่น ความต้องการให้มีการจัดทำภาพรวมทางการคลัง (Fiscal Consolidation) หรือกระบวนการทางการเมือง (Budget Process) เป็นต้น จึงเป็นการยากที่จะสามารถแยกแยะได้ว่า ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นเกิดมาจากสาเหตุใด หรือ ยากที่จะระบุว่าอะไรเป็นเหตุหรือเป็นผล (Causality)

โดยจะเห็นได้จากการศึกษาของ Poterba and Reuben (1999) ซึ่งพบว่า การกำหนดกฎเกณฑ์งบประมาณสมดุล (Balanced Budget Rule) ของประเทศสหรัฐอเมริกา ไม่มีนัยสำคัญต่อผลการใช้จ่ายเงินงบประมาณ (Spending Outcome) แต่พบว่าการสนับสนุนของสังคมในวงกว้างให้มีการจัดทำภาพรวมทางการคลังเป็นปัจจัยสำคัญที่ผลักดันให้เกิดการกำหนดและบังคับใช้กฎเกณฑ์งบประมาณสมดุล ในขณะที่การศึกษาของ De Figueirero (2003) พบว่า หลักเกณฑ์ทางด้านงบประมาณ (Budgetary Institution) เป็นตัวแปรภายในของกระบวนการทางการเมือง (Political Process) จึงเป็นการยากที่จะสรุปว่าการบังคับใช้กฎหมาย FRLs โดยลำพังแล้วทำให้ผลสัมฤทธิ์ทางการคลังดีขึ้น

นอกจากนั้น เมื่อพิจารณาถึงผลการดำเนินงานด้านการคลังของประเทศนิวซีแลนด์ ออสเตรเลีย และอังกฤษ พบว่า ผลสัมฤทธิ์ทางการคลังวัดโดยใช้ดุลการคลังเบื้องต้น ดุลการคลังรวม และหนี้สาธารณะมีแนวโน้มปรับตัวดีขึ้นหลังจากการบังคับใช้กฎหมาย FRLs อย่างไรก็ตาม ผลสัมฤทธิ์ทางการคลังดังกล่าวได้เริ่มปรับตัวดีขึ้นก่อนการบังคับใช้กฎหมาย FRLs เนื่องจากสังคมสนับสนุนในวงกว้างให้รัฐบาลมีการดำเนินงานด้านการคลังอย่างรัดกุม หรือ มีความรัดกุมทางการคลัง (Fiscal Prudence) ในขณะที่ประเทศอื่นๆ ที่ผลการดำเนินงานทางการคลังแย่ลงหลังจากการบังคับใช้กฎหมาย FRLs มีสาเหตุหลักมาจากการขาดการสนับสนุนจากสังคมในวงกว้างและการขาดการรวบรวมข้อมูลด้านการคลัง (Fiscal Consolidation)

โดยสรุปแล้ว การวิเคราะห์ผลกระทบของ FRLs ต่อผลสัมฤทธิ์ด้านการคลังยังเป็นเรื่องที่ท้าทายอยู่มาก เนื่องจากการบังคับใช้ FRLs มักจะต้องประกอบด้วยการปฏิรูปสถาบันด้านการคลัง (Fiscal Institutional Reform) ซึ่งค่อนข้างยากที่จะสามารถแยกแยะได้ว่า ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นเกิดมาจากสาเหตุใด ผลลัพธ์อาจจะเป็นเพียงสัญญาณที่บ่งบอกว่าสังคมต้องการให้รัฐบาลจัดทำงบประมาณแบบรัดกุมเท่านั้น



บางประเทศที่มีประวัติศาสตร์ของการดำเนินนโยบายการคลังแบบรัดกุมมายาวนาน เช่น ประเทศชิลี ก็ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องนำ FRLs มาใช้

3.8.2 การประเมินประสิทธิภาพ (Effectiveness) ของกฎหมาย FRLs ในต่างประเทศทำได้ยากเนื่องจากกฎหมาย FRLs ในต่างประเทศโดยส่วนใหญ่เพิ่งมีการบังคับใช้ได้ระยะเวลาไม่เกิน 2 ปี หรือ มีการแก้ไขกฎหมาย FRLs ในระยะเวลาต่อมา เพื่อปรับเลื่อนระยะเวลาในการบรรลุเป้าหมาย เนื่องจากไม่สามารถบรรลุเป้าหมายตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ได้ จึงทำให้ข้อมูลเชิงปริมาณมีไม่เพียงพอในการหาข้อสรุปทางสถิติ ดังนั้น ประสิทธิภาพจากการบังคับใช้กฎหมาย FRLs ในแต่ละประเทศจึงยังอยู่ในขั้นต้นเท่านั้น

นอกจากนั้น กฎหมาย FRLs จะมีประสิทธิภาพได้หากรัฐบาลได้รับฉันทามติทางการเมืองหรือความเห็นพ้องต้องกันทางการเมือง (Political Consensus) แต่ไม่ควรให้การบังคับกฎหมาย FRLs มีลักษณะเป็นข้อผูกพันทางการเมือง (Political Commitment) เนื่องจากความน่าเชื่อถือในกฎหมาย FRLs จะลดลง หากรัฐบาลไม่สามารถบรรลุเป้าหมายได้ทันตามระยะเวลาที่กำหนดไว้

เมื่อพิจารณาถึงประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย FRLs ของประเทศอินเดียจากการศึกษาของ Hausmann and Purifield (2004) พบว่า กฎหมาย FRLs มีส่วนช่วยปรับปรุงผลสัมฤทธิ์ทางการคลัง โดยสามารถดูได้จากดุลการคลัง (Fiscal Balance) ที่ปรับตัวดีขึ้นในระยะเวลา 1 ปีหลังจากนำกฎหมาย FRLs มาใช้ อย่างไรก็ตาม ประเทศอินเดียมียอดหนี้สินโดยรวม (Overall Debt) ที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องเนื่องจากการปรับเลื่อนระยะเวลาในการปฏิบัติตามเป้าหมายทางตัวเลขหลังจากมีการบังคับใช้ FRLs ได้เพียง 1 ปี โดยสาเหตุที่รัฐบาลกลางไม่สามารถปฏิบัติตามเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ เนื่องมาจากมลรัฐส่วนใหญ่มีการขาดดุลการคลังสูง และมีเพียงมลรัฐไม่กี่แห่งที่มีการบังคับใช้กฎหมาย FRLs ของตนเอง จึงเป็นการยากที่จะประเมินประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมาย FRLs ดังกล่าว

3.8.3 การกำหนดขอบเขตของกฎหมาย FRLs ไม่ครอบคลุมภาคสาธารณะทั้งหมด การไม่กำหนดบทลงโทษ (Sanctions) ที่ชัดเจน รวมทั้งการขอใช้ข้อยกเว้น (Escape Clause) ที่บ่อยครั้งเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมาย FRLs ในต่างประเทศ ไร้ประสิทธิภาพในการปรับปรุงผลสัมฤทธิ์ทางการคลังให้ดีขึ้น ทำให้จำเป็นต้องมีการแก้ไขกฎหมาย FRLs หลังจากมีการบังคับใช้กฎหมายได้ไม่นาน โดยจะเห็นได้จากกฎหมาย FRLs ของประเทศอินเดียและศรีลังกา ซึ่งกฎหมาย FRLs ไม่ครอบคลุมถึงการดำเนินกิจกรรมกิจการคลังผ่านรัฐวิสาหกิจและบังคับใช้เฉพาะระดับรัฐบาลกลางเท่านั้น ประกอบกับการขาดการจัดทำภาพรวมผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจที่เหมาะสม จึงสร้างความเสี่ยงต่อการเพิ่มรายจ่ายนอกงบประมาณผ่าน รัฐวิสาหกิจ รัฐบาลระดับมลรัฐ และกองทุนนอกงบประมาณ ส่วนประเทศอื่นๆ ที่มีผลสัมฤทธิ์ทางการคลังแยกลงหลังการบังคับใช้กฎหมาย FRLs ได้แก่ ประเทศอาร์เจนตินา ซึ่งประสบวิกฤตเศรษฐกิจในปี 1999 ทำให้ต้องระงับใช้กฎหมายชั่วคราวและมีการ

แก้ไขกฎหมายในระยะเวลาต่อมา และประเทศเปรูซึ่งไม่มีบทลงโทษที่ชัดเจน ทำให้กฎหมาย FRLs ขาด  
ความน่าเชื่อถือ

จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรักษาวินัยและกฎเกณฑ์ทางการคลังของต่างประเทศ  
พอสรุปเป็นตารางเปรียบเทียบได้ ดังนี้

ตารางสรุปเปรียบเทียบ กฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับกฎเกณฑ์ทางการคลัง ของต่างประเทศ

ประเทศ	ระเบียบกฎหมาย / ปี	กฎเกณฑ์แนวทางการปฏิบัติ/ ข้อกำหนดด้านความโปร่งใส	เป้าหมายหลัก	บทลงโทษ	ข้อควรระวัง
<p>กลุ่มสหภาพยุโรป (European Union : EU)</p>	<p>สนธิสัญญามาสทริชต์ (Maastricht Treaty) ค.ศ. 1992</p> <p>Stability and Growth Pact (SGP) ในสนธิสัญญาอัมสเตอร์ดัม (Amsterdam Treaty) ค.ศ. 1997</p>	<p>การกำหนดแนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการขาดดุลในจำนวนที่สูงเกินไป (Excessive Deficit Procedure: EDP) ให้รัดกุมและมีการระบุเกี่ยวกับข้อบกพร่องต่างๆ ที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น</p>	<p>- ประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรปจะต้องหลีกเลี่ยงการขาดดุลงบประมาณในจำนวนที่สูงเกินไป (Excessive Deficits) ซึ่งกำหนดให้การขาดดุลงบประมาณของภาครัฐน้อยกว่าร้อยละ 3 ของ GDP ตาม Excessive Deficit Procedure (EDP) ประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรปจะต้องรักษาสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ให้ไม่เกินกว่าร้อยละ 60</p>	<p>ตัดสินในชั้นแรกและต้องทำค่าปรับหากไม่มีการปรับปรุงแก้ไข</p>	<p>กรณีที่ประเทศประสบปัญหาภาวะเศรษฐกิจถดถอย หรืออยู่ในสถานการณ์ขั้วอื่น ประเทศนั้นจะ ได้รับอนุโลมให้มีการขาดดุลเกินกว่าร้อยละ 3 ของ GDP</p>
อังกฤษ	1988 Financial Act	<p>รัฐบาลอังกฤษได้กำหนด The Code for Fiscal Stability เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินนโยบายทางการคลัง ดังนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. การจัดทำกรอบในการดำเนินงานนโยบายการคลัง และหนี้สาธารณะ รวมถึงหลักเกณฑ์ในการออกแบและดำเนินนโยบายการคลัง และการกำหนดให้รัฐบาลต้องจัดทำรายงานต่างๆ</li> <li>2. การดำเนินงานนโยบายการคลังต้องปฏิบัติตามหลักความโปร่งใส การรักษาสถิติธรรมและการมีประสิทธิภาพ</li> <li>3. เป้าหมายหลักของการบริหารหนี้เป็นการลดค่าใช้จ่ายในการจัดหาเงินทุนให้แก่รัฐบาลในระยะยาว</li> <li>4. การจัดทำบัญชีภาคคลังคลัง</li> <li>5. การจัดทำงบประมาณล่วงหน้า และการประมาณการด้านเศรษฐกิจและการคลัง</li> <li>6. การจัดทำและเผยแพร่รายงานฐานะการคลังและงบประมาณ และรายงานผู้ทศการคลังด้านเศรษฐกิจ</li> <li>7. การชี้แจงถึงภาระเปลี่ยนแปลงนโยบายทางบัญชี</li> <li>8. การให้มีการตรวจสอบโดยสำนักงานตรวจสอบแห่งชาติ</li> <li>9. การจัดทำรายงานการบริหารหนี้ประจำปี</li> </ol>	<p>- Golden Rule เป็นกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการกู้ยืม ที่กำหนดให้รัฐบาลสามารถกู้ยืมได้เฉพาะ ในส่วนของรายจ่ายลงทุนเท่านั้น หรืออีกนัยหนึ่ง คือการมีดุลการดำเนินงานประจำ (Current Balance) สมดุลเป็นอัตราน้อย</p> <p>- Sustainable Investment Rule เป็นหลักเกณฑ์เกี่ยวกับ การกำหนดสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ไม่ให้เกินกว่าร้อยละ 40 ณ สิ้นปีงบประมาณภายใต้วงจรเศรษฐกิจในปัจจุบัน (Current Economic Cycle)</p>		
ฮอลแลนด์	Charter of Budget Honesty Act 1998	<p>ประเทศฮอลแลนด์ใช้กำหนดกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคลังและงบประมาณ เพื่อให้มีความโปร่งใสและ</p>			

ประเทศ	ระเบียบกฎหมาย / ฎีกา	กฎหมายที่นำมาใช้ในการปฏิบัติ/ ข้อกำหนดด้านความโปร่งใส	เป้าหมายที่ชัดเจน	บทลงโทษ	ข้อยกเว้น
ประเทศไทย		<p>วินัยทางการคลัง ดังนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. ให้รัฐบาลกำหนดยุทธศาสตร์ทางการคลังที่อยู่บนพื้นฐานของการบริหารจัดการด้านการคลังที่มีเหตุผลและประกาศต่อสาธารณะก่อนที่จะมีการจัดตั้งงบประมาณปีแรกของรัฐบาล</li> <li>2. ให้รัฐบาลจัดทำนโยบายด้านการคลังของรัฐบาลที่มุ่งเน้นการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสวัสดิการของประชาชนชาวออสเตรเลีย</li> <li>3. ให้มีการจัดทำและเผยแพร่รายงานทางการคลังแก่สาธารณะ 3 ฉบับ <ul style="list-style-type: none"> <li>- รายงานประมาณการเศรษฐกิจการคลังและงบประมาณ (รายปี)</li> <li>- รายงานประมาณการเศรษฐกิจและการคลัง (รายครึ่งปี)</li> <li>- รายงานการใช้เงินงบประมาณฉบับสมบูรณ์ (รายปี)</li> </ul> </li> <li>4. ให้รัฐบาลบริหารความเสี่ยงทางการเงินอย่างระมัดระวังและรักษาระดับหนี้ให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม</li> <li>5. จัดทำรายงานการจัดสรรทรัพยากรระหว่างคนต่างรุ่นอย่างน้อย 5 ปีครั้ง</li> <li>6. จัดทำรายงานประมาณการเศรษฐกิจและการคลังก่อนการเลือกตั้ง เมื่อมีการกำหนดให้มีการเลือกตั้งอย่างเป็นทางการ</li> <li>7. การจัดทำประมาณการรายจ่ายตามนโยบายที่ได้มีการหาเสียง</li> </ol>			
ประเทศญี่ปุ่น	The Fiscal Consolidation Agreement ค.ศ. 1980	<p>ประเทศญี่ปุ่นได้มีการปฏิรูปทางการคลัง โดยการจัดทำข้อตกลงที่มีการกำหนดเป้าหมายเพื่อรักษาวินัยทางการคลัง ดังนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. การยุติการออกพันธบัตรระยะยาวจากดุลงบประมาณภายในปี ค.ศ. 1990</li> <li>2. จัดการขาดดุลงบประมาณเพื่อใช้จ่ายในการลงทุนเท่านั้น</li> </ol>	- การกำหนดแผนการเติบโตของงบประมาณ เป็น 0 (Zero Growth)		

ประเภท	ระเบียบ กฎหมาย / ปี	กฎหมายที่เสนอ/ปฏิบัติ/ข้อกำหนดด้านความโปร่งใส	เป้าหมายทางตัวเลข	บทลงโทษ	ข้อยกเว้น
	เป้าหมายการปรับปรุงโครงสร้างทางการคลัง (Fiscal Restructuring Targets) มติคณะรัฐมนตรี ค.ศ. 1996	รัฐบาลเสนอเป้าหมายในช่วงเศรษฐกิจตกต่ำ โดย - ยุติการออกพันธบัตรระยะยาวตลอดภายในปี 2005 ซึ่งต่อมาในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1997 ได้มีการเลื่อนเป้าหมายให้เร็วขึ้นเป็นภายในปี ค.ศ. 2003 - ให้คงเป้าหมายของพฤติกรรมการออกพันธบัตรระยะยาวขาดดุลงบประมาณในปี ค.ศ. 2003 ต่อมาได้มีการเลื่อนเป้าหมายออกไปในปี ค.ศ. 2005 - กำหนดเป้าหมายของดุลการคลังเบื้องต้น (Primary Balance) จากที่ขาดดุลในปีปัจจุบันให้เกินดุลตั้งจากปี 2004 - ปรับปรุงเป้าหมายการเกินดุลการคลังเบื้องต้นออกไปในปี 2010	- ลดการขาดดุลการคลังให้ต่ำกว่าร้อยละ 3 ของ GDP		กรณีของบางหน่วยงานที่ได้รับยกเว้น เช่น เงินโอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและบัญชีพิเศษต่างๆ
	การปฏิรูปโครงสร้างเศรษฐกิจ การคลังในระยะปานกลาง (Structural Reform and Medium-Term Economic and Fiscal Perspective) มติ ครม. ค.ศ. 2002	ประเทศอินเดียได้บัญญัติกฎหมายเพื่อสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการคลังในระยะยาว ดังนี้ 1. รัฐบาลกลางต้องจัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ได้แก่ 1.1. รายงานผลการดำเนินงานนโยบายการคลังระยะปานกลาง (Medium Term Fiscal Policy Statement) 1.2. รายงานยุทธศาสตร์นโยบายการคลัง 1.3. รายงานกรอบโครงสร้างเศรษฐกิจมหภาค	- จัดการออกพันธบัตรใหม่ของรัฐบาลในปี 2002 ไว้ที่ 30 ล้านดอลลาร์ - กำหนดให้รักษาอัตราส่วนการใช้จ่ายของรัฐบาลต่อ GDP ให้คงที่ ระหว่างปี 2002-2006		เป้าหมายภายใต้กฎหมาย FRBMA จะไม่มีผลใช้บังคับ หากรัฐบาลมีเหตุผลด้านการรักษาความมั่นคงภายในประเทศหรือเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติ รวมทั้งข้อยกเว้นอื่นๆ ที่รัฐบาลกลางอาจกำหนดขึ้น ซึ่งจะต้องได้รับการเห็นชอบจากรัฐสภา
อินเดีย	กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบด้านการคลังและการบริหารงบประมาณ (Fiscal Responsibility and Budget Management Act: FRBMA), ปี 2003	ประเทศอินเดียได้บัญญัติกฎหมายเพื่อสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการคลังในระยะยาว ดังนี้ 1. รัฐบาลกลางต้องจัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ได้แก่ 1.1. รายงานผลการดำเนินงานนโยบายการคลังระยะปานกลาง (Medium Term Fiscal Policy Statement) 1.2. รายงานยุทธศาสตร์นโยบายการคลัง 1.3. รายงานกรอบโครงสร้างเศรษฐกิจมหภาค	1. การขาดดุลงบรายได้ (Revenue Deficit) ของรัฐบาลกลาง โดยเฉพาะการขาดดุลงบประมาณประจำเดือนไปภายในเดือนมี.ค. 2009 (เป้าหมายเดิม 2008) การขาดดุลงบประมาณต้องลดลงอย่างน้อยร้อยละ 0.5 ต่อ GDP ในแต่ละปี 2. การขาดดุลการคลังต้องลดลงอย่างน้อยร้อยละ 0.3 ต่อ GDP ในแต่ละปี และจะต้องงบดุลไปภายในเดือนมีนาคม 2008 3. รัฐบาลจะต้องไม่มีการตีประกันในสัดส่วนที่สูงเกินร้อยละ 5 ต่อ GDP ทุกปีงบประมาณ		

ประเทศ	ระเบียบ กฎหมาย / ปี	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	กฎหมายที่เกี่ยวเนื่อง	เป้าหมายทางตัวเลข	บทลงโทษ	ข้อควรระวัง
นิวซีแลนด์	<p>กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางการคลัง (Fiscal Responsibility Act) ปี 1994</p> <p>กฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมการคลังสาธารณะปี 2004 (Public Finance Amendment Act 2004) ในส่วนของความรับผิดชอบทางการคลัง (Fiscal Responsibility)</p>	<p>ประเทนิวซีแลนด์ออกกฎหมายเพื่อปรับปรุงการดำเนินงานทางการคลังของประเทศ โดยยึดหลักการเพิ่มความโปร่งใสทางการคลัง และสร้างจิตสำนึกในความรับผิดชอบต่อไม่มกขึ้น</p> <p>ต่อมาได้มีการยกเลิกกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางการคลัง และได้นำร่วมกับกฎหมายการคลังสาธารณะ โดยมีเป้าหมายในการสร้างกฎหมายที่มีโครงสร้างพื้นฐานที่มั่นคงและสร้างความเป็นไปได้ให้เพิ่มขึ้น ดังนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. รัฐมนตรีจะต้องจัดเตรียมข้อมูลที่จะเผยแพร่ล่วงหน้าเพื่อเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร ได้แก่             <ol style="list-style-type: none"> <li>1.1. เอกสารนโยบายงบประมาณ</li> <li>1.2. ข้อมูลทางด้านการคลังประจำปีปัจจุบันรายครึ่งปี</li> <li>1.3. ข้อมูลทางด้านเศรษฐกิจและการคลังประจำปีปัจจุบันก่อนการเลือกตั้ง</li> </ol> </li> <li>2. รัฐมนตรีหรือปลัดกระทรวงการคลังจะต้องจัดเตรียมข้อมูลที่จะเผยแพร่ในหนังสือราชกิจจานุเบกษา ได้แก่             <ol style="list-style-type: none"> <li>2.1. รายงานยุทธศาสตร์ทางการคลัง</li> <li>2.2. เอกสารนโยบายงบประมาณ</li> <li>2.3. เอกสารสถานะทางการคลังในระยะยาว</li> <li>2.4. ข้อมูลทางด้านเศรษฐกิจและการคลังประจำปีปัจจุบัน</li> <li>2.5. ข้อมูลทางด้านเศรษฐกิจและการคลังประจำปีปัจจุบันรายครึ่งปี</li> <li>2.6. ข้อมูลทางด้านเศรษฐกิจและการคลังประจำปีปัจจุบันก่อนการเลือกตั้ง</li> </ol> </li> </ol>	<p>4. รัฐบาลสามารถถือหุ้นได้ไม่เกินร้อยละ 9 คือ GDP ซึ่งรวมทั้งทั้งต่างประเทศ ณ อัตราแลกเปลี่ยนปัจจุบัน ภายในปีงบประมาณ 2005 และจะต้องลดการะทบลงของหนี้ร้อยละ 1 คือ GDP ทุกปีงบประมาณ</p> <p>5. รัฐบาลต้องมีมาตรการที่เหมาะสมในการเพิ่มขีดความสามารถ และจะลดดุลการขาดดุลการคลัง และจะลดดุลการขาดดุลการคลังและจะลดการงบประมาณ</p>			<p>หากการเปิดเผยข้อมูลต่างๆ ที่ได้รับรวมไว้ อาจจะทำให้เกิดความเสียหายหรือเป็นอันตราย ต่อภาวะเศรษฐกิจ และความปลอดภัยของประเทศ รัฐบาลนิวซีแลนด์จะดำเนินการที่จะไม่เปิดเผยข้อมูลได้ หากว่าไม่สามารถหลีกเลี่ยงการเปิดเผยข้อมูลได้ รัฐมนตรีจะต้องทำการตัดสินใจก่อนที่การประมาณการเอกสารทางการคลังจะสิ้นสุด</p>

ประเทศ	ระเบียบกฎหมาย/ปี	กฎหมายแนวทางการปฏิบัติ/ ข้อกำหนดด้านความโปร่งใส	เป้าหมายค่าตัวเลข	บทลงโทษ	ข้อยกเว้น
		<p>3. หลักเกณฑ์ของการบริหารจัดการทางการเงิน</p> <p>3.1 รัฐบาลต้องปฏิบัติหรือดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของนโยบาย ได้แก่</p> <p>3.1.1 การลดหนี้ของภาครัฐให้ผู้ใช้ในระดับที่เหมาะสม โดยที่รายจ่ายในการดำเนินงานต้องน้อยกว่ารายได้จากการดำเนินงาน</p> <p>3.1.2 รักษาและบริหารสินทรัพย์สุทธิทั้งหมดของรัฐบาล</p> <p>3.1.3 บริหารจัดการความเสี่ยงทางการเงินการคลังอย่างรอบคอบ</p> <p>3.1.4 การปฏิบัติตามนโยบายทางการเงินการคลังต้องสอดคล้องกับประมวลการรายได้และระดับตราสารหนี้ในตลาด</p> <p>3.2 เอกสารทางการเงินทั้งหมดและเอกสารการประมาณการทางการเงินต้องสอดคล้องกับรูปแบบมาตรฐานทางการเงินบัญชีสากล</p>			
ฟิลิปปินส์	Thirteenth Congress of The Republic of The Philippines 2004	<p>ประเทศฟิลิปปินส์ ได้ออกกฎหมายเพื่อรักษาวินัยทางการเงินการคลัง โดยมุ่งเน้นในการเพิ่มความโปร่งใส และความรับผิดชอบทางการเงิน รวมทั้งการบริหารจัดการทางการเงินรายได้ รายจ่ายและหนี้</p> <p>1. ในการกำหนดนโยบายของรัฐบาลจะต้องมีหลักการที่ความรับผิดชอบทางการเงิน การสร้างกลไกในการควบคุมการใช้จ่าย และมีมาตรการป้องกันการก่อการฉ้อโกงของรายได้และฐานภาษี</p> <p>2. หลักการบริหารจัดการเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางการเงินของรัฐบาล มีดังนี้</p> <p>2.1. มุ่งสู่การจัดทำงบประมาณสมดุล โดยลดการขาดดุลให้บรรลุสถานะเป้าหมายภายในระยะเวลาปานกลาง</p> <p>2.2. ลดระดับหนี้สาธารณะและหนี้รัฐบาลให้อยู่ในระดับที่สามารถบริหารจัดการได้</p> <p>2.3. รักษาระดับการขึ้นที่ตลาดสามารถรองรับได้ เพื่อลดความเสี่ยงของอัตราแลกเปลี่ยนจากการขึ้นจากแหล่งเงินทุนต่างประเทศ</p>	<p>1. รัฐบาลต้องลดหนี้ของภาคสาธารณะที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน ให้มาอยู่ที่ร้อยละ 80-90 ของ GDP ให้ได้ภายในปี 2010 และต้องลดหนี้ในส่วนของรัฐขนาดแห่งชาติให้เหลือร้อยละ 60-65 ของ GDP</p> <p>2. รัฐบาลจะต้องจำกัดรายจ่ายบุคลากรทั้งหมดไม่ให้เกินร้อยละ 45 ของรายได้ประจำสุทธิภายในปี 2010 โดยกำหนดสัดส่วนรายจ่ายของบุคลากรในหน่วยงานดังนี้</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ฝ่ายบริหาร ไม่เกิน ร้อยละ 94</li> <li>- ฝ่ายนิติบัญญัติ ไม่เกิน ร้อยละ 1</li> <li>- ฝ่ายตุลาการ ไม่เกิน ร้อยละ 3</li> <li>- สำนักงานสาธารณะรัฐรวมอยู่ไม่เกิน ร้อยละ 2</li> </ul> <p>3. กำหนดเป้าหมายในการลดปริมาณรายจ่ายบุคลากรของรัฐบาลดังนี้</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ในปี 2007 ลดลงร้อยละ 25</li> <li>- ในปี 2008 ลดลงร้อยละ 50</li> <li>- ในปี 2009 ลดลงร้อยละ 75</li> <li>- ในปี 2010 ลดลงร้อยละ 100</li> </ul>		

ประเภท	ระเบียบ กฎหมาย / ฎีกา	กฎหมายที่เสนอแก้ไข/ ข้อกฎหมายที่ควรพิจารณา	เป้าหมายทางตัวเลข	แหล่งที่มา	ข้อมูลอื่น
		<p>2.4 ต้นทุนการดำเนินงานตามงบประมาณที่มีความยืดหยุ่นโดยลดรายจ่ายที่ไม่จำเป็นลง</p> <p>2.5. กำหนดให้มูลค่าของหนี้สินต้องไม่เกินกว่ารายได้จากการจัดเก็บภาษี และทรัพย์สินอื่น ๆ</p> <p>2.6. ต้องมีกลไกการควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณ และมาตรการงบประมาณตามแผนสมดุล เพื่อป้องกันการก่อตัวของรายได้และฐานภาษี</p> <p>3. รัฐบาลจะต้องจัดทำข้อตกลงทางการคลังระยะปานกลาง โดยกำหนดเป้าหมายทางการคลัง ให้สามารถบรรลุได้ในระยะเวลาของสามัญ ภายใต้สมมติฐานที่กำหนด</p> <p>4. การเปิดเผยข้อมูลด้านการบริหารจัดการทางการคลังของภาคสาธารณะ รวมถึงรายจ่ายงบประมาณ และแหล่งที่มาของการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ ควรดำเนินการตามหลักการของกลาง ผู้ทรงคุณวุฒิระดับประเทศ หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นำมาประมวลและเปิดเผยเอกสารในรูปแบบที่เข้าใจง่ายต่อสาธารณะผ่านสื่อมวลชน หรือสื่ออิเล็กทรอนิกส์</p>			<p>- หากเป้าหมายของหนี้ในด้านการบรรลุผล หน่วยงานของภาคสาธารณะจะต้องให้สอดคล้องกับ The Development Budget Coordinating Council (DBCC) โดยห้ามทำสัญญากู้ยืม ทั้งภายในและภายนอกประเทศ ยกเว้นเพื่อชดเชยการขาดดุล หรือค่าใช้จ่ายอื่น</p>





# ข่าวกระทรวงการคลัง

กลุ่มสนธิบัตรการคลัง สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง โทร. 0-2126-5800 โทรสาร 0-2273-9763

[www.mof.go.th](http://www.mof.go.th)

ฉบับที่ 35/2559

วันที่ 16 มีนาคม 2559

## ร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ....

นายกฤษฎา จีนะวิจารณะ ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ในฐานะโฆษกกระทรวงการคลังเปิดเผยว่า คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2559 ได้มีมติเห็นชอบในหลักการของร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. .... (ร่างพระราชบัญญัติฯ) ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ โดยร่างพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าวเป็นกฎหมายว่าด้วยการเงินการคลังของรัฐที่กำหนดกรอบวินัยทางการเงินการคลัง ซึ่งรวมถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับกรอบการคลังระยะปานกลาง การจัดทำรายได้ การกำหนดแนวทางในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน การบริหารการเงินและทรัพย์สิน การบัญชี ทุนหมุนเวียน การก่อหนี้หรือการดำเนินการที่ผูกพันทรัพย์สินหรือภาระทางการเงิน หลักเกณฑ์กำหนดวงเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น และการอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การบริหารการคลังของประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ยั่งยืน โปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ โดยพระราชบัญญัติฯ มีสาระสำคัญ ดังนี้

1. การกำหนดวินัยการเงินการคลังของรัฐเป็นการทั่วไป ได้แก่ หลักการดำเนินนโยบายการคลังของรัฐ การจัดทำกรอบการคลังระยะปานกลาง หลักการดำเนินมาตรการที่ก่อให้เกิดภาระผูกพันมากกว่า 1 ปี หรือเกิดการสูญเสียรายได้ หลักการดำเนินมาตรการนอกเหนือภารกิจปกติ และหลักการนำเงินส่งคลัง
2. การกำหนดวินัยการเงินการคลังของรัฐเป็นการเฉพาะด้าน 6 ด้าน ได้แก่ รายได้แผ่นดิน รายจ่าย แนวทางการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน การก่อหนี้ การบริหารการเงินและทรัพย์สิน และเงินนอกงบประมาณและทุนหมุนเวียน
3. การกำหนดวินัยเกี่ยวกับการบัญชีภาครัฐ การรายงาน และการตรวจสอบ เพื่อให้ภาครัฐได้รับการตรวจสอบจากสาธารณชนและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง และมีความโปร่งใส

ทั้งนี้ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับเมื่อพระราชบัญญัติฯ มีผลบังคับใช้ คือ ช่วยยกระดับมาตรฐานการดำเนินนโยบายและการบริหารการคลังให้มีประสิทธิภาพ ยั่งยืน โปร่งใส และมีกลไกการตรวจสอบที่นำไปสู่ความรับผิดชอบทางการคลัง

สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

โทร. 0 2273 9020 ต่อ 3552

“กฎหมายว่าด้วยการเงินการคลังของรัฐที่กำหนดกรอบวินัยการคลัง เพื่อให้การบริหารการคลังของประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ยั่งยืน โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้”

**ความเป็นมา**

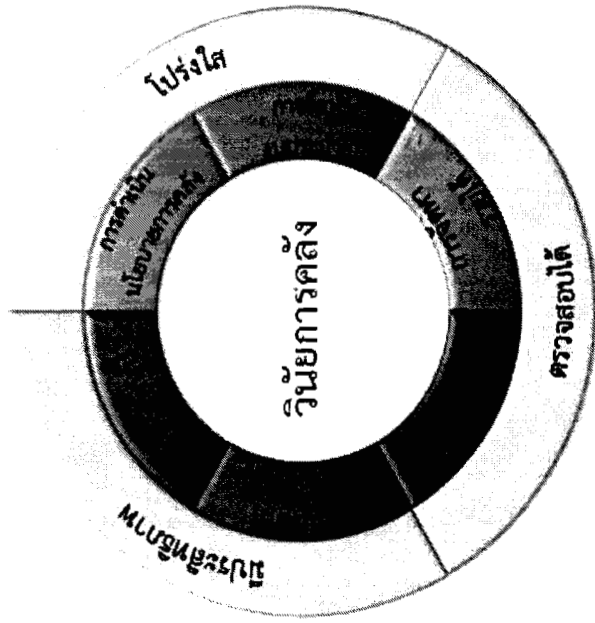
- กฎหมายที่กำหนดกรอบการดำเนินงานทางการเงินยังไม่ครอบคลุมธุรกรรมหน่วยงานของรัฐทั้งหมด
- มีช่องว่างทางกฎหมายทำให้เกิดการหลบเลี่ยงการใช้จ่ายเงิน
- ขาดความโปร่งใสทางการเงินที่ยังไม่มีการรายงานการเงินแผ่นดินในภาพรวมซึ่งครอบคลุมหน่วยงานของรัฐทั้งหมด

**สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ**

1. การกำหนดวินัยการเงินการคลังของรัฐเป็นการทั่วไป ได้แก่ หลักการดำเนินนโยบายการคลังของรัฐ การจัดทำกรอบการคลังระยะปานกลาง หลักการดำเนินมาตรการที่ก่อให้เกิดภาระผูกพันมากกว่า 1 ปี หรือเกิดการสูญเสียรายได้ หลักการดำเนินมาตรการนอกเหนือภารกิจปกติ และหลักการนำเงินส่งคลัง
2. การกำหนดวินัยการเงินการคลังของรัฐเป็นการเฉพาะด้าน 6 ด้าน ได้แก่ รายได้แผ่นดิน รายจ่าย แนวทางการจัดทำงานประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน การก่อหนี้ การบริหารการเงินและทรัพย์สิน และเงินนอกงบประมาณและทุนหมุนเวียน
3. การกำหนดวินัยเกี่ยวกับการบัญชีภาครัฐ การรายงาน และการตรวจสอบ เพื่อให้ภาครัฐได้รับการตรวจสอบจากสภาสถาบันและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง และมีความโปร่งใส

**ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ**

ช่วยยกระดับมาตรฐานการดำเนินนโยบายและการบริหารการคลังให้มีประสิทธิภาพ ยั่งยืน โปร่งใส และมีกลไกการตรวจสอบที่นำไปสู่ความรับผิดชอบทางการเงินการคลัง



โทร 0 2273 9020 ต่อ 3552

## ภาคผนวก

- : หนังสือสำนักนายกรัฐมนตรี  
ที่ นร ๐๕๐๓/๓๗๗๔๗ ลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๐  
เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ....  
กราบเรียน ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ..... ( ๑ )
- : ร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ....  
(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ) ..... ( ๓ )
- : บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญ  
ของร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. .... ( ๒๕ )
- : รายงานผลการดำเนินการตามแนวทางการจัดทำและ  
การเสนอร่างกฎหมาย ตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗  
ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐  
ร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. .... ( ๓๑ )

หนังสือสำนักนายกรัฐมนตรี

ที่ นร ๐๕๐๓/๓๗๗๔๗ ลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๐

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ....

กราบเรียน ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ



สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี  
ปฏิบัติหน้าที่  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
เลขรับ 11689  
วันที่ 21 พ.ย. 2560  
เวลา 16.10 น.

ที่ นร ๐๕๐๓/๓๓๓/๕๓

สำนักนายกรัฐมนตรี  
ทำเนียบรัฐบาล กทม. ๑๐๓๐๐

๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๐

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ....

กราบเรียน ประธานสภาผู้แทนราษฎร

สิ่งที่ส่งมาด้วย ร่างพระราชบัญญัติฯ และเอกสารประกอบในเรื่องนี้

ด้วยคณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาลงมติให้เสนอร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. .... ต่อสภาผู้แทนราษฎรเป็นเรื่องด่วน ดังที่ได้ส่งมาพร้อมนี้

จึงขอเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว พร้อมด้วยบันทึกหลักการและเหตุผล บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญ และเอกสารเกี่ยวกับการดำเนินการตามมาตรา ๗๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาเพื่อขอได้โปรดนำเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเป็นเรื่องด่วนต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

พลเอก

(ประยุทธ์ จันทร์โอชา)

นายกรัฐมนตรี

กลุ่มงานบริหารทั่วไป  
รับที่ ๕๐๒/๒๐ วันที่ ๒๑/๑๑/๒๐  
เวลา ๑๗.๑๖ น. ส่ง พรม.  
สำนักการประชุม

กลุ่มงานพระราชบัญญัติ  
รับที่ ๒๕/๒๕๖๐  
วันที่ ๒๑/๑๑/๒๐  
เวลา ๑๗.๒๓ น.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

โทร. ๐ ๒๒๘๐ ๕๐๐๐ ต่อ ๑๓๒๒ (พรมภา)

โทรสาร ๐ ๒๒๘๐ ๕๐๕๘ (D/ศ สังกา๗012) [www.cabinet.thaigov.go.th](http://www.cabinet.thaigov.go.th)

ร่าง  
พระราชบัญญัติ  
วินัยการเงินการคลังของรัฐ  
พ.ศ. ....  
(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)

(๓)

บันทึกหลักการและเหตุผล  
ประกอบร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ  
พ.ศ. ....

---

**หลักการ**

ให้มีกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ

**เหตุผล**

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืนตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกรอบการดำเนินการทางการเงินการคลังและงบประมาณของรัฐ การกำหนดวินัยทางการเงินการคลังด้านรายได้และรายจ่ายทั้งเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ การบริหารทรัพย์สินของรัฐและเงินคงคลัง และการบริหารหนี้สาธารณะ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้





(๖)

“ส่วนราชการ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม และให้หมายความรวมถึงจังหวัดและกลุ่มจังหวัดตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินด้วย

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

(๑) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล กิจการของรัฐซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งขึ้น หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

(๒) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตาม (๑) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ

“ทุนหมุนเวียน” หมายความว่า กองทุน กองทุนหมุนเวียน เงินทุน เงินทุนหมุนเวียน ทุน หรือทุนหมุนเวียน ที่ตั้งขึ้นเพื่อกิจการที่อนุญาตให้นำรายรับสมทบทุนไว้ใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องนำส่งคลัง

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง

“เงินนอกงบประมาณ” หมายความว่า บรรดาเงินทั้งปวงที่หน่วยงานของรัฐจัดเก็บ หรือได้รับไว้เป็นกรณีพิเศษตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือจากนิติกรรมหรือนิติเหตุหรือกรณีอื่นใด ที่ต้องนำส่งคลัง 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 การจัดหารายได้ การใช้จ่าย การบริหารการเงินการคลัง และการก่อหนี้ อย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใสและตรวจสอบได้ ทั้งนี้ ตามหลักการรักษาเสถียรภาพและการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน และหลักความเป็นธรรมในสังคม และต้องรักษาวินัยการเงินการคลังตามที่บัญญัติในพระราชบัญญัตินี้ และตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด

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

มาตรา ๘ รัฐพึงเสริมสร้างวินัยให้ประชาชนเสียภาษีอากรให้ครบถ้วนตามกฎหมาย

มาตรา ๙ คณะรัฐมนตรีต้องรักษาวินัยในกิจการที่เกี่ยวกับเงินแผ่นดินตามพระราชบัญญัตินี้อย่างเคร่งครัด

ในการพิจารณาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการคลัง การจัดทำงบประมาณ การจัดหารายได้ การใช้จ่าย การบริหารการเงินการคลัง และการก่อหนี้ คณะรัฐมนตรีต้องพิจารณาประโยชน์ที่รัฐหรือประชาชนจะได้รับ คุ้มค่า และภาระการเงินการคลังที่เกิดขึ้นแก่รัฐ รวมถึงความเสี่ยงและความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่การเงินการคลังของรัฐอย่างรอบคอบ

คณะรัฐมนตรีต้องไม่บริหารราชการแผ่นดินโดยมุ่งสร้างคามนิยมทางการเมืองที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศและประชาชนในระยะยาว

## หมวด ๒

### นโยบายการเงินการคลัง

#### ส่วนที่ ๑

#### คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ

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

ให้ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง เป็นเลขาธิการ และให้สำนักงานเศรษฐกิจการคลังปฏิบัติหน้าที่เป็นหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการ

มาตรา ๑๑ คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดวินัยการเงินการคลังเพิ่มเติมจากที่บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ หรือในกฎหมายอื่น เพื่อให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติ โดยไม่กระทบต่อความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ

(๘)

(๒) จัดทำและทบทวนแผนการคลังระยะปานกลาง

(๓) เสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการงบประมาณ การจัดเก็บรายได้ การบริหารหนี้สาธารณะ การบริหารทรัพย์สิน และปัญหาอื่นที่เกี่ยวข้องกับการเงินการคลังของรัฐ

(๔) กำหนดสัดส่วนงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น สัดส่วนงบประมาณเพื่อการชำระหนี้ภาครัฐ สัดส่วนการก่องหนผู้กัพับงบประมาณรายจ่ายข้ามปีงบประมาณ สัดส่วนการก่องหนผู้กัพับเกินกว่าหรือนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย และสัดส่วนตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๐

(๕) กำหนดนโยบายและกำกับดูแลการบริหารจัดการความเสี่ยงทางการคลัง

(๖) กำหนดอัตราการใช้จ่ายหรือการสูญเสียรายได้ของหน่วยงานของรัฐ ในการดำเนินกิจกรรม 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 การจัดทำกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้นำแผนการคลังระยะปานกลางมาประกอบการพิจารณาด้วย และให้คำนึงถึงภาวะเศรษฐกิจของประเทศ ความเป็นธรรมทางสังคม นโยบายงบประมาณ เสถียรภาพและความยั่งยืนทางการคลังของประเทศ ความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่าย การจัดเก็บรายได้แผ่นดิน 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 ผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการจ่ายเงิน และความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ และแผนพัฒนาต่าง ๆ ด้วย

มาตรา ๒๐ การตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

- (๑) งบประมาณรายจ่ายลงทุน ต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบของงบประมาณรายจ่ายประจำปี และต้องไม่น้อยกว่าวงเงินส่วนที่ขาดดุลของงบประมาณประจำปีนั้น
- (๒) งบประมาณรายจ่ายเกี่ยวกับบุคลากรของรัฐและสวัสดิการของบุคลากรของรัฐ ต้องตั้งไว้เพียงพอเพียง

(๓) งบประมาณรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ภาครัฐซึ่งเป็นหนี้สาธารณะที่กระทรวงการคลังกู้หรือค้ำประกัน ต้องตั้งเพื่อการชำระคืนต้นเงินกู้ ดอกเบี้ย และค่าใช้จ่ายในการกู้เงินอย่างพอเพียง

(๔) ภาระทางการเงินที่มีกฎหมายบัญญัติให้รัฐบาลต้องส่งเงินเข้าสมทบหรือชดเชยเพื่อการใด ๆ ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายให้ตามเวลาที่กฎหมายกำหนด

(๕) ภาระทางการเงินเพื่อชดเชยต้นทุนทางการเงินและการบริหารจัดการ รวมทั้งความเสียหายจากการดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการตามมาตรา ๒๘ ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายให้ในโอกาสแรกที่กระทำได้

(๖) งบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ให้ตั้งได้เฉพาะเพื่อวัตถุประสงค์ในการป้องกันหรือแก้ไขสถานการณ์อันกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน ความมั่นคงของรัฐ การเยียวยาหรือบรรเทาความเสียหายจากภัยพิบัติสาธารณะ ร้ายแรง และภารกิจที่เป็นความจำเป็นเร่งด่วนของรัฐ

ในกรณีที่การตั้งงบประมาณรายจ่ายไม่สามารถดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในวรรคหนึ่งได้ ให้แสดงเหตุผลความจำเป็นและมาตรการในการแก้ไขต่อรัฐสภาพร้อมกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีด้วย

มาตรา ๒๑ การจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ให้กระทำได้เมื่อมีเหตุผลและความจำเป็นที่ต้องใช้จ่ายเงินระหว่างปีงบประมาณ โดยไม่สามารถรอกงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไปได้ และให้ระบุที่มาของเงินที่จะใช้จ่ายตามงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมด้วย

มาตรา ๒๒ งบประมาณรายจ่ายงบกลาง ให้ตั้งได้เฉพาะในกรณีที่มีเหตุผลและความจำเป็นที่ไม่อาจจัดสรรหรือไม่สมควรจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้แก่หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบได้โดยตรง

มาตรา ๒๓ ให้มีการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายแก่หน่วยงานของรัฐสภา หน่วยงานของศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์การอื่นให้เพียงพอกับการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระ โดยต้องคำนึงถึงการดำเนินงาน รายได้ เงินนอกงบประมาณ และเงินอื่นใดที่หน่วยงานนั้นมีอยู่ด้วย

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐตามวรรคหนึ่ง เห็นว่างบประมาณที่ได้รับจัดสรรอาจไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ และยื่นคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการ ให้แสดงเหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องได้รับการจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติม และให้สำนักงบประมาณเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการด้วย

ให้หน่วยงานตามวรรคหนึ่ง จัดให้มีระบบการจัดทำและการใช้จ่ายเงินงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผล การกำกับดูแลการใช้จ่ายเงิน และระบบการควบคุมภายในด้านการเงินการคลัง โดยรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัด รวมทั้งต้องมีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินและรายได้ที่ได้รับให้สาธารณชนทราบ รวมทั้งเผยแพร่ผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ด้วย

มาตรา ๒๔ การโอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างหน่วยงานของรัฐจะกระทำไม่ได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายอนุญาตให้กระทำได้

มาตรา ๒๕ การเสนอกฎหมายที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐไม่ต้องนำเงินรายได้ หรือเงินอื่นใดส่งคลัง ให้กระทำได้เฉพาะในกรณีที่มีความจำเป็นและเกิดประโยชน์ในการที่หน่วยงาน ของรัฐนั้นจะมีเงินเก็บไว้เพื่อการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของตน โดยจะต้องได้รับความเห็นชอบ จากกระทรวงการคลังก่อนเสนอกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรี

มาตรา ๒๖ การเสนอกฎหมายที่มีบทบัญญัติให้จัดเก็บภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียม เพิ่มขึ้นจากที่กำหนดไว้ในกฎหมาย เพื่อให้หน่วยงานของรัฐนำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของ หน่วยงานของรัฐนั้น หรือเพื่อการหนึ่งการใดเป็นการเฉพาะ จะกระทำมิได้ เว้นแต่กรณีการจัดเก็บ ภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นเพื่อเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา ๒๗ การดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการที่ก่อให้เกิดภาระ ต้องงบประมาณหรือภาระทางการคลังในอนาคตตามที่คณะกรรมการกำหนด ให้หน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบการดำเนินการนั้นจัดทำแผนบริหารจัดการกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการ งบประมาณการรายจ่าย แหล่งเงินที่ใช้ตลอดระยะเวลาดำเนินการ และประโยชน์ที่จะได้รับ โดยต้อง เสนอพร้อมกับการขออนุมัติกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการต่อคณะรัฐมนตรี และในกรณีที่ การดำเนินการก่อให้เกิดการสูญเสียรายได้ของรัฐหรือของหน่วยงานของรัฐ ให้จัดทำประมาณการ การสูญเสียรายได้และประโยชน์ที่จะได้รับ เสนอในการขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรีด้วย

ในการพิจารณาอนุมัติกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการตามวรรคหนึ่ง ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาความจำเป็นเร่งด่วน ประโยชน์ที่ได้รับ และภาระทางการคลัง หรือการสูญเสียรายได้ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตด้วย

ให้หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการ จัดทำ รายงานเปรียบเทียบประโยชน์ที่ได้รับกับการสูญเสียรายได้ที่เกิดขึ้นจริงกับประมาณการที่ได้จัดทำ ตามวรรคหนึ่ง เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบเป็นประจำทุกสิ้นปีงบประมาณ จนกว่าการดำเนินการ ดังกล่าวจะแล้วเสร็จ

มาตรา ๒๘ การมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการ โดยรัฐบาลรับภาระจะชดเชยค่าใช้จ่ายหรือการสูญเสียรายได้ในการดำเนินการนั้น ให้กระทำได้เฉพาะกรณีที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายและอยู่ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ ของหน่วยงานของรัฐนั้น เพื่อฟื้นฟูหรือกระตุ้นเศรษฐกิจ หรือเพื่อเพิ่มขีดความสามารถ ในการประกอบอาชีพหรือยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน หรือเพื่อช่วยเหลือฟื้นฟู ผู้ได้รับผลกระทบจากสาธารณภัยหรือการก่อวินาศกรรม

ในการมอบหมายตามวรรคหนึ่ง คณะรัฐมนตรีต้องพิจารณาภาระทางการคลังของรัฐ ที่อาจเกิดขึ้นทั้งในปัจจุบันและในอนาคต ผลกระทบต่อการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งได้รับมอบหมายนั้น และแนวทางการบริหารจัดการภาระทางการคลังของรัฐและผลกระทบ จากการดำเนินการดังกล่าว

ภาระที่รัฐต้องรับชดเชยค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ต้องมียอดคงค้างทั้งหมดรวมกันไม่เกินอัตราที่คณะกรรมการกำหนด

ให้หน่วยงานของรัฐซึ่งได้รับมอบหมายตามมาตรา นี้ ไม่ว่าจะการมอบหมายนั้นจะเกิดขึ้นก่อนพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับหรือไม่ จัดทำประมาณการต้นทุนทางการเงินและการบริหารจัดการที่รัฐจะต้องรับภาระทั้งหมดสำหรับกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการนั้น ๆ และแจ้งให้คณะกรรมการและกระทรวงการคลังทราบ

มาตรา ๒๙ ให้หน่วยงานของรัฐซึ่งได้รับมอบหมายตามมาตรา ๒๘ จัดทำบัญชีสำหรับการดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการที่ได้รับมอบหมายแยกต่างหากจากบัญชีการดำเนินงานทั่วไป พร้อมทั้งเสนอรายงานผลการดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมายและผลสัมฤทธิ์ต่อรัฐมนตรี เพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี และเปิดเผยให้สาธารณชนทราบ รวมทั้งเผยแพร่ผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ด้วย

มาตรา ๓๐ ให้กระทรวงการคลังและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องบริหารจัดการความเสี่ยงทางการคลังให้เป็นไปตามนโยบายการบริหารจัดการความเสี่ยงทางการคลังที่คณะกรรมการกำหนด

หมวด ๓

วินัยการเงินการคลัง

ส่วนที่ ๑

รายได้

มาตรา ๓๑ รายได้ ได้แก่ รายได้แผ่นดิน และให้หมายความรวมถึงเงินที่หน่วยงานของรัฐจัดเก็บหรือได้รับไว้เป็นกรณีพิเศษ แต่มีกฎหมายบัญญัติให้นำไปใช้จ่ายเพื่อการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐได้

รายได้แผ่นดิน ได้แก่ เงินทั้งปวงที่หน่วยงานของรัฐจัดเก็บหรือได้รับไว้เป็นกรณีพิเศษ และต้องนำส่งคลังตามมาตรา ๓๔

มาตรา ๓๒ การจัดเก็บรายได้แผ่นดินที่เป็นภาษีอากรจะกระทำได้ก็แต่อาศัยอำนาจตามกฎหมาย และการยกเว้นหรือการลดภาษีอากรใด จะกระทำได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ให้อำนาจจัดเก็บภาษีอากรนั้น ทั้งนี้ ให้พิจารณาถึงความจำเป็นหรือความเสมอภาคและการไม่เลือกปฏิบัติ รวมทั้งการพัฒนาและสนับสนุนเสถียรภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมด้วย

ในการเสนอยกเว้นหรือลดภาษีอากรตามวรรคหนึ่งต่อผู้มีอำนาจอนุมัติ ให้หน่วยงานของรัฐผู้เสนอจัดทำประมาณการการสูญเสียรายได้และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการยกเว้นหรือลดภาษีอากรด้วย

มาตรา ๓๓ การจัดเก็บ ลด และยกเว้นรายได้แผ่นดินที่เป็นค่าธรรมเนียมอันมิใช่ค่าตอบแทนการให้บริการ จะกระทำได้อีกแต่โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย

มาตรา ๓๔ บรรดาเงินที่หน่วยงานของรัฐจัดเก็บหรือได้รับไว้เป็นกรณีพิเศษ ไม่ว่าจะได้รับตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับ หรือได้รับชำระตามอำนาจหน้าที่หรือสัญญา หรือได้รับการให้ใช้ทรัพย์สินหรือเก็บดอกผลจากทรัพย์สินของราชการให้นำส่งคลังตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐตามวรรคหนึ่งได้รับเงินที่มีผู้มอบให้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ใช้จ่ายในกิจการของหน่วยงานของรัฐนั้นก็ดี หรือได้รับเงินที่เกิดจากทรัพย์สินซึ่งมีผู้มอบให้เพื่อหาดอกผลใช้จ่ายในกิจการของหน่วยงานของรัฐนั้นก็ดี ให้หน่วยงานของรัฐนั้นจ่ายเงินหรือก่อนนี้ผูกพันภายในวงเงินที่ได้รับนั้นได้ และไม่ต้องนำส่งคลัง

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐตามวรรคหนึ่งได้รับเงินตามโครงการช่วยเหลือหรือร่วมมือกับรัฐบาลต่างประเทศ องค์การสหประชาชาติ ทบวงการชำนัญพิเศษแห่งสหประชาชาติ องค์การระหว่างประเทศอื่นใด หรือบุคคลใดไม่ว่าจะเป็นเงินให้กู้หรือให้เปล่า รวมทั้งเงินที่ได้รับสืบเนื่องจากโครงการช่วยเหลือหรือร่วมมือเช่นว่านั้น รัฐมนตรีจะกำหนดเป็นอย่างอื่น โดยไม่ต้องนำส่งคลังก็ได้

เมื่อมีเหตุผลอันสมควร รัฐมนตรีจะอนุญาตให้หน่วยงานของรัฐตามวรรคหนึ่งที่ได้รับเงินในกรณีต่อไปนี้ นำเงินนั้นไปใช้จ่ายโดยไม่ต้องนำส่งคลังก็ได้

(๑) เงินที่ได้รับในลักษณะค่าชดเชยความเสียหายหรือสิ้นเปลืองแห่งทรัพย์สิน และจำเป็นต้องจ่ายเพื่อบูรณะทรัพย์สินหรือจัดให้ได้ทรัพย์สินคืนมา

(๒) เงินรายรับของหน่วยงานของรัฐ ที่เป็นสถานพยาบาล สถานศึกษา หรือสถานอื่นใดที่อำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณประโยชน์ หรือประชาสงเคราะห์

(๓) เงินที่ได้รับในลักษณะผลพลอยได้จากการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่

(๔) เงินที่ได้รับจากการจำหน่ายหุ้นในนิติบุคคลเพื่อนำไปซื้อหุ้นในนิติบุคคลอื่น การจ่ายเงินตาม (๒) และ (๓) ต้องเป็นไปตามระเบียบที่ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรี และผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ ส่วนการจำหน่ายหุ้นและการซื้อหุ้นตาม (๔) ต้องเป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

มาตรา ๓๕ การกั้นเงินรายได้เพื่อให้หน่วยงานของรัฐนำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานนั้น หรือเพื่อการหนึ่งการใดเป็นการเฉพาะจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะอาศัยอำนาจตามกฎหมาย

มาตรา ๓๖ ภายใต้บังคับบทบัญญัติวรรคสองและวรรคสาม การจัดสรรเงินกำไรสุทธิของรัฐวิสาหกิจเพื่อนำส่งคลัง ให้เป็นไปตามวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น

ให้รัฐวิสาหกิจที่ไม่อยู่ในบังคับต้องเสียภาษีเงินได้นิติบุคคลจัดสรรกำไรสุทธิประจำปีเพื่อนำส่งคลังในอัตราไม่น้อยกว่าอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคล

ในกรณีที่เห็นสมควร กระทรวงการคลังจะกำหนดให้รัฐวิสาหกิจจัดสรรกำไรสุทธิหรือกำไรสะสมเพื่อนำส่งคลังเพิ่มเติมจากรวรรคสองในจำนวนที่กระทรวงการคลังเห็นสมควรก็ได้



ส่วนที่ ๒  
รายจ่าย

---

มาตรา ๓๗ หน่วยงานของรัฐจะก่อกำหนดผู้ผูกพันหรือจ่ายเงินได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมาย

การก่อกำหนดผู้ผูกพันและการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่หรือการดำเนินงาน ต้องเป็นไปอย่างโปร่งใส คุ่มค่าและประหยัด โดยพิจารณาเป้าหมาย ประโยชน์ที่ได้รับ ผลสัมฤทธิ์ และประสิทธิภาพของหน่วยงานของรัฐ และต้องเป็นไปตามรายการและวงเงินงบประมาณรายจ่ายของหน่วยงานของรัฐนั้นด้วย

มาตรา ๓๘ ให้ผู้มีอำนาจอนุมัติการจ่ายเงินมีหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายหรือกฎ หรือตามที่ได้รับอนุญาตให้จ่าย

มาตรา ๓๙ การเบิกเงินจากคลัง การรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน และการนำเงินส่งคลัง ให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

มาตรา ๔๐ เงินที่ขอเบิกจากคลัง ถ้าไม่ได้จ่ายหรือจ่ายไม่หมด ให้หน่วยงานของรัฐผู้เบิกนำส่งคืนคลังโดยไม่ชักช้า

มาตรา ๔๑ ให้รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งจ่ายเงินจากคลังเป็นเงินทดรองราชการ เพื่อให้ส่วนราชการใช้ทดรองจ่ายเป็นค่าใช้จ่ายปลีกย่อย หรือเป็นค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติราชการในต่างประเทศหรือตามข้อผูกพันในการกู้เงินจากต่างประเทศ หรือเป็นกรณีจำเป็นเร่งด่วน ที่ไม่สามารถรอการเบิกเงินจากงบประมาณได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

เมื่อส่วนราชการได้จ่ายเงินทดรองราชการแล้ว ให้เบิกเงินชดใช้เงินทดรองราชการที่ได้จ่ายไปนั้นในโอกาสแรกที่กระทำได้

มาตรา ๔๒ หน่วยงานของรัฐซึ่งมิใช่ส่วนราชการต้องจัดให้มีการวางหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการเบิกเงิน การรับเงิน การจ่ายเงิน และการเก็บรักษาเงิน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายว่าด้วยการนั้นบัญญัติไว้ โดยต้องเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล มีความโปร่งใสและตรวจสอบได้

มาตรา ๔๓ การก่อกำหนดที่ผูกพันการใช้จ่ายเงินงบประมาณหรือเงินอื่นของหน่วยงานของรัฐ ต้องพิจารณาภาระทางการเงินที่เกิดขึ้นและข้อผูกพันในการชำระเงินตามสัญญา และประโยชน์ที่รัฐจะได้รับด้วย

(๑๕)

ส่วนที่ ๓

การจัดให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินและการบริหารทรัพย์สินของรัฐ

มาตรา ๔๔ การบริหารจัดการทรัพย์สินที่อยู่ในความครอบครองหรือการกำกับดูแลของหน่วยงานของรัฐ ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายและกฎที่เกี่ยวข้อง โดยต้องพิจารณาประโยชน์ของรัฐและประชาชน ความคุ้มค่า และความประหยัด ซึ่งต้องกระทำด้วยความรอบคอบ ระมัดระวัง และมีการบริหารความเสี่ยงอย่างเหมาะสม และต้องไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินนั้น

มาตรา ๔๕ ทรัพย์สินของแผ่นดินและทรัพย์สินที่ตกเป็นของแผ่นดิน ไม่ว่าด้วยเหตุใด ๆ ให้กระทรวงการคลังมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการดูแลรักษาและบริหารทรัพย์สินนั้น เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

ให้กระทรวงการคลังมีหน้าที่จัดทำบัญชีทรัพย์สินของแผ่นดินตามประเภท และลักษณะแห่งทรัพย์สินนั้น

ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานอื่นของรัฐมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการดูแลรักษาและบริหารทรัพย์สินของแผ่นดินตามวรรคหนึ่ง ให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวมีหน้าที่จัดทำบัญชีทรัพย์สินของแผ่นดินและรายงานให้กระทรวงการคลังทราบด้วย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนด

ในกรณีที่ทรัพย์สินใดตกเป็นของแผ่นดิน ให้กระทรวงการคลังนำขึ้นบัญชีทรัพย์สินของแผ่นดิน ตามประเภทและลักษณะแห่งทรัพย์สินนั้นต่อไปด้วย

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง กระทรวงการคลังอาจมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐอื่นดำเนินการแทนก็ได้

มาตรา ๔๖ การบริหารเงินคงคลังให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง โดยต้องรักษาไว้ในระดับที่จำเป็น เพื่อให้มีสภาพคล่องเพียงพอสำหรับการเบิกจ่ายเพื่อการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ โดยคำนึงถึงค่าใช้จ่ายและต้นทุนในการบริหารสภาพคล่องด้วย

มาตรา ๔๗ นอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๔ แล้ว การบริหารจัดการเงินของหน่วยงานของรัฐหรือที่อยู่ในความครอบครองดูแลรักษาของหน่วยงานของรัฐ ต้องกระทำด้วยความระมัดระวังและรอบคอบ โดยมีการบริหารความเสี่ยงที่เหมาะสมด้วย

มาตรา ๔๘ การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุของหน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ หรือตามกฎระเบียบของหน่วยงานของรัฐโดยเคร่งครัด โดยต้องดำเนินการด้วยความสุจริต คุ้มค่า โปร่งใส มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และตรวจสอบได้

ส่วนที่ ๔  
การก่อหนี้และการบริหารหนี้

มาตรา ๔๙ การก่อหนี้และการบริหารหนี้สาธารณะและหนี้ของหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามกฎหมายและอยู่ภายใต้ขอบวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐผู้กู้ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของประเทศและของหน่วยงานของรัฐ โดยต้องกระทำด้วยความรอบคอบ และคำนึงถึงความคุ้มค่า ความสามารถในการชำระหนี้ การกระจายภาระการชำระหนี้ เสถียรภาพ และความยั่งยืนทางการเงินการคลัง ตลอดจนความน่าเชื่อถือของประเทศและของ หน่วยงานของรัฐผู้กู้

มาตรา ๕๐ ให้คณะกรรมการประกาศกำหนดสัดส่วนดังต่อไปนี้เพื่อใช้เป็นกรอบ ในการบริหารหนี้สาธารณะ

- (๑) สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ
- (๒) สัดส่วนภาระหนี้ของรัฐบาลต่อประมาณการรายได้ประจำปีงบประมาณ
- (๓) สัดส่วนหนี้สาธารณะที่เป็นเงินตราต่างประเทศต่อหนี้สาธารณะทั้งหมด
- (๔) สัดส่วนหนี้สาธารณะที่เป็นเงินตราต่างประเทศต่อรายได้จากการส่งออกสินค้า

และบริการ

(๕) สัดส่วนอื่น ๆ ที่คณะกรรมการเห็นสมควร

ภาระหนี้ของรัฐบาลตาม (๒) ประกอบด้วย ต้นเงินกู้ ดอกเบี้ยและค่าใช้จ่าย ในการกู้เงินของรัฐบาล และหนี้เงินกู้ของหน่วยงานของรัฐซึ่งรัฐบาลรับภาระที่ต้องชำระ ในแต่ละปีงบประมาณ

เมื่อมีการกำหนดสัดส่วนตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้คณะกรรมการรายงานสัดส่วน ดังกล่าวให้คณะรัฐมนตรีทราบ และเปิดเผยต่อสาธารณชน รวมทั้งเผยแพร่ผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ด้วย ให้มีการทบทวนสัดส่วนที่กำหนดไว้ตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยทุกสามปีและรายงาน ให้คณะรัฐมนตรีทราบด้วย

มาตรา ๕๑ ให้กระทรวงการคลังรายงานสัดส่วนหนี้ตามมาตรา ๕๐ ที่เกิดขึ้นจริง ต่อคณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการทุกหกเดือน

ในกรณีที่การบริหารหนี้สาธารณะไม่สามารถดำเนินการได้ตามสัดส่วนที่กำหนดตาม มาตรา ๕๐ ให้รัฐมนตรีรายงานเหตุผล วิธีการ และระยะเวลาในการทำให้สัดส่วนดังกล่าวอยู่ภายใน สัดส่วนที่กำหนดเสนอต่อคณะรัฐมนตรี

รายงานตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ให้เปิดเผยให้สาธารณชนทราบ รวมทั้งเผยแพร่ ผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ด้วย

มาตรา ๕๒ การกู้เงินของรัฐบาล และการค้าประกันการชำระหนี้ของหน่วยงานของรัฐ โดยรัฐบาล ให้ปฏิบัติตามที่บัญญัติในกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะโดยเคร่งครัด

การก่องหนี่ของหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นไปตามมาตรา ๔๙ รัฐบาลจะค้ำประกัน การชำระหนี้้นั้นไม่ได้

มาตรา ๕๓ การกู้เงินของรัฐบาลนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วย การบริหารหนี้สาธารณะ ให้กระทรวงการคลังกระทำก็ได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ตราขึ้นเป็น การเฉพาะ และเฉพาะกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการโดยเร่งด่วนและอย่างต่อเนื่อง เพื่อแก้ไขปัญหาของประเทศ โดยไม่อาจตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ทัน

กฎหมายที่ตราขึ้นตามวรรคหนึ่ง ต้องระบุวัตถุประสงค์ของการกู้เงิน ระยะเวลา ในการกู้เงิน แผนงานหรือโครงการที่ใช้จ่ายเงินกู้ วงเงินที่อนุญาตให้ใช้จ่ายเงินกู้ และหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบการดำเนินแผนงานหรือโครงการที่ใช้จ่ายเงินกู้นั้น

เงินที่ได้รับจากการกู้เงินตามวรรคหนึ่ง ให้กระทรวงการคลังเก็บรักษาไว้เพื่อให้ หน่วยงานของรัฐเบิกไปใช้จ่ายตามแผนงานหรือโครงการตามที่กฎหมายกำหนดได้โดยไม่ต้อง นำส่งคลัง เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

มาตรา ๕๔ การเบิกจ่ายเงินกู้ตามกฎหมายกู้เงินที่ตราขึ้นเป็นการเฉพาะ ตามมาตรา ๕๓ ให้หน่วยงานของรัฐที่ใช้จ่ายเงินกู้นั้นดำเนินการเบิกจ่ายเงินกู้ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ของการกู้เงินและระเบียบการเบิกจ่ายเงินกู้อย่างเคร่งครัด และใช้จ่ายเงินกู้ให้เป็นไปอย่างโปร่งใส คุ่มค่า และประหยัด

มาตรา ๕๕ การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณหรือเมื่อมีรายจ่ายสูงกว่า รายได้ตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ ให้กระทรวงการคลังดำเนินการให้สอดคล้องกับ สถานะของเงินคลัง โดยคำนึงถึงประมาณการรายได้และแผนการเบิกจ่ายเงินงบประมาณในแต่ละ ช่วงเวลาด้วย

เมื่อปรากฏว่าในระหว่างปีงบประมาณรัฐบาลสามารถจัดเก็บรายได้เกินกว่า ประมาณการ หรือมีการเบิกจ่ายเงินงบประมาณต่ำกว่าประมาณการ ให้กระทรวงการคลังพิจารณา ปรับลดวงเงินที่จะกู้ตามวรรคหนึ่งลงตามความจำเป็นและเหมาะสม

มาตรา ๕๖ การกู้เงินเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมตามกฎหมายว่าด้วยการบริหาร หนี้สาธารณะ ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินนอกเหนือจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี และต้องใช้เป็นเงินตราต่างประเทศ ให้กระทรวงการคลังดำเนินการให้เฉพาะกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนต้องดำเนินการ โดยไม่อาจใช้จ่ายจากงบประมาณรายจ่ายได้ โดยต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายเงิน หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบการดำเนินการ แผนงานหรือโครงการ และจำนวนเงินกู้ ที่ต้องใช้จ่ายตามแผนงานหรือโครงการนั้นด้วย

มาตรา ๕๗ การกู้เงินตามมาตรา ๕๓ และมาตรา ๕๖ จะกระทำได้แต่เฉพาะ เพื่อใช้จ่ายตามแผนงานหรือโครงการที่มีความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจหรือสังคม และเมื่อหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นเจ้าของแผนงานหรือโครงการมีความพร้อมที่จะดำเนินการตามแผนงานหรือโครงการ ที่จะใช้จ่ายเงินกู้นั้นแล้ว

มาตรา ๕๘ เมื่อได้มีการใช้จ่ายเงินกู้ตามมาตรา ๕๓ และมาตรา ๕๖ แล้ว ให้มีการติดตามประเมินผล และการรายงานผลการใช้จ่ายเงินกู้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

มาตรา ๕๙ เงินที่กระทรวงการคลังกู้ตามมาตรา ๕๓ และมาตรา ๕๖ ให้หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบการใช้จ่ายเงินกู้นำไปใช้จ่ายตามแผนงานหรือโครงการจนเสร็จสิ้น และถ้ามีเงินเหลือหรือไม่มีการดำเนินการหรือไม่มีความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่ายเงินตามแผนงานหรือโครงการนั้นอีกให้นำส่งคลัง

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ได้เบิกเงินกู้ออกไปใช้จ่าย เนื่องจากแผนงานหรือโครงการเสร็จสิ้น หรือไม่มีการดำเนินการ หรือไม่มีความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่ายเงินตามแผนงานหรือโครงการนั้นอีก ให้กระทรวงการคลังนำเงินกู้ที่เหลืออยู่ส่งคลัง แต่ในกรณีที่กระทรวงการคลังยังไม่ได้เบิกเงินจากผู้ให้กู้ ให้ยกเลิกวงเงินกู้ที่ยังไม่ได้เบิกนั้น

มาตรา ๖๐ ก่อนเริ่มปีงบประมาณใด ให้หน่วยงานของรัฐจัดทำแผนการกู้เงิน และการบริหารหนี้เงินกู้ที่จะกระทำในปีงบประมาณนั้น ส่งให้กระทรวงการคลัง และเมื่อได้มีการกู้เงินแล้ว ให้รายงานกระทรวงการคลังเพื่อทราบด้วย

ภายในสามสิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ ให้หน่วยงานของรัฐจัดทำรายงานการกู้เงินประจำปีงบประมาณและสถานะหนี้เงินกู้ค้างค้างเสนอต่อกระทรวงการคลัง

การดำเนินการตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนด

## ส่วนที่ ๕

### เงินนอกงบประมาณและทุนหมุนเวียน

มาตรา ๖๑ เงินนอกงบประมาณให้มีเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ หรือการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของการมีเงินนอกงบประมาณนั้น ทั้งนี้ ให้นำบทบัญญัติ ในมาตรา ๓๗ วรรคสอง มาใช้บังคับกับการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณด้วยโดยอนุโลม

เงินนอกงบประมาณของหน่วยงานของรัฐให้นำมาฝากไว้ที่กระทรวงการคลัง เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นหรือได้ทำความตกลงกับกระทรวงการคลังเป็นอย่างอื่น

เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น เงินนอกงบประมาณนั้นเมื่อได้ใช้จ่าย ในการปฏิบัติหน้าที่หรือการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์จนบรรลุวัตถุประสงค์แห่งการนั้นแล้ว มีเงินคงเหลือให้นำส่งคลังโดยมิชักช้า ทั้งนี้ การนำเงินส่งคลังให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

มาตรา ๖๒ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่รัฐวิสาหกิจและองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นไม่มีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณหรือมีเงินนอกงบประมาณมากเกินไปสมควร

ให้กระทรวงการคลังเรียกให้หน่วยงานของรัฐนำเงินดังกล่าวส่งคลัง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

มาตรา ๖๓ การจัดตั้งทุนหมุนเวียนให้กระทำได้แต่โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเท่านั้น โดยต้องมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งที่ชัดเจนและเป็นกรณีที่เป็นกิจกรรมที่หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตามหน้าที่เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจ และสังคม และเหมาะสมที่จะอนุญาตให้นำรายรับจากการดำเนินกิจกรรมนั้นสมทบทุนไว้ใช้จ่ายได้ รวมถึงไม่ซ้ำซ้อนกับทุนหมุนเวียนที่จัดตั้งไว้แล้ว

การขอจัดตั้ง การบริหาร การประเมินผล การรวมหรือยุบเลิกทุนหมุนเวียน ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารทุนหมุนเวียน เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

## ส่วนที่ ๖ การคลังท้องถิ่น

---

มาตรา ๖๔ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดเก็บรายได้ให้เพียงพอในการจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะ

ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่สามารถจัดเก็บรายได้ให้เพียงพอกับการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้รัฐจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นและเหมาะสมไปพลางก่อน

มาตรา ๖๕ การจัดทำงบประมาณ การใช้จ่าย การก่อหนี้ผูกพัน และการบริหารทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำอย่างโปร่งใสและตรวจสอบได้ โดยต้องพิจารณาผลสัมฤทธิ์ ความคุ้มค่า ความประหยัด และภาระทางการคลังที่จะเกิดขึ้นในอนาคตด้วย

มาตรา ๖๖ การจัดทำงบประมาณประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้พิจารณาฐานะการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความจำเป็นที่ต้องใช้จ่ายเงินงบประมาณ การจัดเก็บรายได้ในปีงบประมาณนั้น โดยให้ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๖๗ การก่อหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ถ้าเป็นการกู้เงินหรือการออกพันธบัตร ให้อยู่ภายใต้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ และหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องที่ได้กำหนดขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะด้วย

การกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นการกู้เงินจากต่างประเทศ หรือกู้เป็นเงินตราต่างประเทศ ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีก่อนด้วย

หมวด ๔

การบัญชี การรายงาน และการตรวจสอบ

มาตรา ๖๘ ให้กระทรวงการคลังกำหนดมาตรฐานการบัญชีภาครัฐและนโยบายการบัญชีภาครัฐ

ให้หน่วยงานของรัฐที่มีใช้รัฐวิสาหกิจและทุนหมุนเวียนจัดทำบัญชีและรายงานการเงินตามมาตรฐานการบัญชีภาครัฐและนโยบายการบัญชีภาครัฐตามวรรคหนึ่ง

ในกรณีหน่วยงานของรัฐที่เป็นรัฐวิสาหกิจ ให้จัดทำบัญชีและรายงานการเงินตามมาตรฐานการบัญชีที่รับรองทั่วไป

ในกรณีหน่วยงานของรัฐที่เป็นทุนหมุนเวียน ให้จัดทำบัญชีและรายงานการเงินตามที่กฎหมายว่าด้วยการบริหารทุนหมุนเวียนกำหนด

มาตรา ๖๙ ให้หน่วยงานของรัฐจัดให้มีผู้ทำบัญชีตามหลักเกณฑ์และคุณสมบัติที่กระทรวงการคลังกำหนด เพื่อจัดทำบัญชีและรายงานการเงินตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๗๐ ให้หน่วยงานของรัฐจัดทำรายงานการเงินประจำปีงบประมาณ ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยงบแสดงฐานะการเงินและงบแสดงผลการดำเนินงานทางการเงิน ทั้งเงินงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ และเงินอื่นใด รวมถึงการก่อหนี้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงการคลังกำหนด

ในกรณีที่มีความจำเป็น หน่วยงานของรัฐจะขอทำความตกลงกับกระทรวงการคลังจัดทำรายงานการเงินประจำปีซึ่งมิใช่ปีงบประมาณก็ได้ และกระทรวงการคลังจะกำหนดเงื่อนไขให้หน่วยงานของรัฐนั้นปฏิบัติตามด้วยก็ได้

ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณหรือตามที่ได้ตกลงกับกระทรวงการคลังตามวรรคสอง ให้หน่วยงานของรัฐนำส่งรายงานตามวรรคหนึ่งให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อตรวจสอบ และนำส่งกระทรวงการคลังด้วย

มาตรา ๗๑ ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบรายงานการเงินที่หน่วยงานของรัฐส่งให้ตามมาตรา ๗๐ ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณหรือตามที่ได้ตกลงกับกระทรวงการคลัง โดยให้ตรวจสอบและรายงานผลการตรวจสอบตามมาตรฐานที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกำหนด

มาตรา ๗๒ ให้หน่วยงานของรัฐนำส่งรายงานการเงินประจำปีพร้อมกับรายงานผลการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินให้กระทรวงการคลัง สำนักงบประมาณ และกระทรวงเจ้าสังกัด เว้นแต่กรณีหน่วยงานของรัฐที่เป็นหน่วยงานของรัฐสภา หน่วยงานของศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์การอื่นๆ ให้นำส่งให้คณะรัฐมนตรี กระทรวงการคลัง และสำนักงบประมาณ และเปิดเผยให้สาธารณชนทราบ

รวมทั้งเผยแพร่ผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ด้วย ทั้งนี้ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับรายงานผลการตรวจสอบจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

มาตรา ๗๓ ให้กระทรวงการคลังจัดทำบัญชีการเงินแผ่นดินตามมาตรฐานการบัญชีภาครัฐและนโยบายการบัญชีภาครัฐ

มาตรา ๗๔ ให้กระทรวงการคลังจัดทำรายงานการรับจ่ายเงินงบประมาณประจำปีงบประมาณที่สิ้นสุด เสนอต่อรัฐมนตรีภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณนั้น

ภายในหกสิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ ให้รัฐมนตรีเสนอรายงานตามวรรคหนึ่งต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อเสนอต่อรัฐสภาภายในเก้าสิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ

มาตรา ๗๕ ให้กระทรวงการคลังจัดทำรายงานการเงินแผ่นดินประจำปีงบประมาณ ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วย งบแสดงฐานะการเงิน งบแสดงผลการดำเนินงานทางการเงิน งบแสดงการเปลี่ยนแปลงสินทรัพย์สุทธิ งบกระแสเงินสด และรายงานการรับจ่ายเงินประจำปีงบประมาณ และจัดส่งให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบภายในเก้าสิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ

ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจัดทำรายงานผลการตรวจสอบรายงานการเงินแผ่นดินประจำปีงบประมาณตามมาตรฐานการรายงานผลการตรวจสอบที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกำหนดให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยห้าสิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ

ให้กระทรวงการคลังเสนอรายงานการเงินแผ่นดินประจำปีงบประมาณตามวรรคหนึ่ง พร้อมด้วยรายงานผลการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตามวรรคสองต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอต่อรัฐสภาภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ

มาตรา ๗๖ ให้กระทรวงการคลังจัดทำรายงานสถานะหนี้สาธารณะ หนี้ภาครัฐและความเสี่ยงทางการคลัง ในวันสิ้นปีงบประมาณ เสนอต่อคณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการเพื่อทราบภายในหกสิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ

การจัดทำรายงานตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๗๗ ให้กระทรวงการคลังจัดทำรายงาน ดังต่อไปนี้

(๑) รายงานการเงินรวมของรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ ซึ่งประกอบด้วย ข้อมูลจากรายงานการเงินแผ่นดินประจำปีงบประมาณตามมาตรา ๗๕ และรายงานการเงินของหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๗๖ ยกเว้นรายงานการเงินของรัฐวิสาหกิจและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๒) รายงานการเงินรวมของรัฐวิสาหกิจ

(๓) รายงานการเงินรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

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

รายงานตาม (๑) ถึง (๔) ให้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีภายในสองร้อยสิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ



ในกรณีหน่วยงานของรัฐใดไม่ส่งรายงานการเงินภายในระยะเวลาตามมาตรา ๗๐ ให้กระทรวงการคลังเปิดเผยไว้ในรายงานตามวรรคหนึ่ง และให้แจ้งไว้ในรายงานที่เสนอต่อ คณะรัฐมนตรีด้วย

รายงานการเงินตามวรรคหนึ่ง ให้เปิดเผยต่อสาธารณชนทราบ รวมทั้งเผยแพร่ ผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ด้วย

มาตรา ๗๘ ภายในเดือนมีนาคมของทุกปี ให้กระทรวงการคลังจัดทำรายงาน ความเสี่ยงทางการคลังประจำปี ซึ่งอย่างน้อยต้องแสดงผลการประเมินความเสี่ยงที่คาดว่าจะเกิดขึ้น จากผลกระทบของเศรษฐกิจมหภาค ระบบการเงิน นโยบายของรัฐบาล และผลการดำเนินงานของ หน่วยงานของรัฐ ที่อาจก่อให้เกิดภาระทางการคลังของรัฐบาล และแนวทางการบริหารจัดการ ความเสี่ยงนั้น

เมื่อกระทรวงการคลังได้จัดทำรายงานความเสี่ยงทางการคลังประจำปีแล้วให้นำเสนอต่อคณะกรรมการเพื่อประกอบการพิจารณาจัดทำแผนการคลังระยะปานกลาง และเสนอ คณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ

มาตรา ๗๙ ให้หน่วยงานของรัฐจัดให้มีการตรวจสอบภายใน การควบคุมภายใน และการบริหารจัดการความเสี่ยง โดยให้ถือปฏิบัติตามมาตรฐานและหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลัง กำหนด

#### หมวด ๕

#### การตรวจเงินแผ่นดิน

มาตรา ๘๐ การตรวจเงินแผ่นดินต้องกระทำด้วยความสุจริต รอบคอบ โปร่งใส เที่ยงธรรม กล้าหาญ ปราศจากอคติ และเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล โดยให้เป็นไปตามกฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

ในกรณีมีการกระทำผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐตามที่กำหนดไว้ใน พระราชบัญญัตินี้ การสั่งลงโทษทางปกครองให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

#### บทเฉพาะกาล

มาตรา ๘๑ ให้คณะกรรมการจัดทำแผนการคลังระยะปานกลางตามมาตรา ๑๓ ให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา ๘๒ บทบัญญัติในมาตรา ๒๖ มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๕ ไม่ใช่บังคับกับกฎหมายที่กำหนดเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นจากที่กำหนด

ไว้ในกฎหมาย การยกเว้น การลดหย่อนภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียม หรือการกันเงินรายได้ ซึ่งมีผลบังคับใช้ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ

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 หรือหลักเกณฑ์ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ตามวรรคหนึ่งต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จเพื่อให้มีผลใช้บังคับภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา ๘๗ ในระหว่างที่ยังมิได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และคุณสมบัติของผู้ทำบัญชีตามมาตรา ๖๙ ให้ผู้มีหน้าที่จัดทำบัญชีของหน่วยงานของรัฐซึ่งทำหน้าที่อยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับทำหน้าที่ต่อไปได้ ทั้งนี้ ให้กระทรวงการคลังจัดทำหลักเกณฑ์และคุณสมบัติของผู้ทำบัญชีให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ผู้รับสนองพระราชโองการ

.....  
นายกรัฐมนตรี

บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญ  
ของร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ....

บันทึกวิเคราะห์สรุป  
สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้เสนอร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. .... ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดทำบันทึกวิเคราะห์สรุป สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. .... ดังต่อไปนี้

๑. เหตุผลและความจำเป็นในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืนตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกรอบการดำเนินการทางการเงินการคลังและงบประมาณของรัฐ การกำหนดวินัยทางการเงินการคลังด้านรายได้ และรายจ่ายทั้งเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ การบริหารทรัพย์สินของรัฐและเงินคงคลัง และการบริหารหนี้สาธารณะ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

๒. สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ

ร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. .... มีสาระสำคัญดังนี้

๒.๑ บทนิยาม

กำหนดบทนิยามคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ให้ครอบคลุมถึงหน่วยงานของรัฐทุกประเภทที่จะต้องปฏิบัติตามวินัยการเงินการคลังที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และความหมายของ “เงินนอกงบประมาณ” และ “หนี้สาธารณะ” เพื่อกำหนดวินัยการเงินการคลังในเรื่องดังกล่าว (ร่างมาตรา ๔)

๒.๒ บททั่วไป

(๑) กำหนดวินัยสำหรับการดำเนินนโยบายการคลัง การจัดทำงบประมาณ การจัดการรายได้ การใช้จ่าย การบริหารการเงินการคลัง การก่อหนี้ และการดำเนินการใด ๆ ของรัฐ ที่มีผลผูกพันทรัพย์สินหรือก่อให้เกิดภาระทางการเงินการคลังแก่รัฐ ต้องเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ รวมทั้งกำหนดให้รัฐพึงเสริมสร้างวินัยให้ประชาชนเสียภาษีอากรให้ครบถ้วนตามกฎหมาย (ร่างมาตรา ๖ - ร่างมาตรา ๘)

(๒) กำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องรักษาวินัยในกิจการที่เกี่ยวกับเงินแผ่นดินตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้อย่างเคร่งครัด (ร่างมาตรา ๙)

๒.๓ นโยบายการเงินการคลัง

(๑) คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ

กำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดวินัยการเงินการคลังเพิ่มเติมจากที่บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้หรือในกฎหมายอื่น จัดทำและทบทวนแผนการคลังระยะปานกลาง เสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการงบประมาณ การจัดเก็บรายได้ การบริหารหนี้สาธารณะ การบริหารทรัพย์สิน และปัญหาอื่น

ที่เกี่ยวข้องกับการเงินการคลังของรัฐ กำหนดสัดส่วนการจัดสรรงบประมาณ สัดส่วนการก่องหนี่ผูกพัน งบประมาณ และสัดส่วนอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ กำหนดนโยบายและกำกับดูแล การบริหารจัดการความเสี่ยงทางการคลัง กำหนดอัตราการชดเชยค่าใช้จ่ายหรือการสูญเสียรายได้ของ หน่วยงานของรัฐในการดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และปฏิบัติการอื่นใดตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการ หรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย (ร่างมาตรา ๑๐ - ร่างมาตรา ๑๒)

(๒) การดำเนินการทางการคลังและงบประมาณ

๑) กำหนดให้คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐจัดทำแผน การคลังระยะปานกลางเสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ เพื่อใช้เป็นแผนแม่บทหลัก สำหรับการวางแผนการดำเนินการทางการเงินการคลังและงบประมาณของรัฐ รวมทั้งแผนการจัดทำ งบประมาณรายจ่ายประจำปี และแผนการบริหารหนี้สาธารณะ และนำมาใช้ประกอบการพิจารณา ในการจัดเก็บหรือหารายได้ การจัดทำงบประมาณ และการก่องหนี่ของหน่วยงานของรัฐด้วย (ร่างมาตรา ๑๓ - ร่างมาตรา ๑๖)

๒) กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดสรรและตั้งงบประมาณรายจ่าย ในส่วน ของงบประมาณรายจ่ายลงทุน งบประมาณรายจ่ายเกี่ยวกับบุคลากรของรัฐและสวัสดิการของบุคลากร ของรัฐ งบประมาณรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ภาครัฐ ภาระทางการเงินที่มีกฎหมายบัญญัติให้รัฐบาลต้อง ส่งเงินเข้าสมทบหรือชดเชยเพื่อการใด ๆ ภาระทางการเงินเพื่อชดเชยต้นทุนทางการเงินและการ บริหารจัดการตามพระราชบัญญัตินี้ และงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่าย เพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น รวมทั้งหลักเกณฑ์ในการเสนอกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย และหลักเกณฑ์การโอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างหน่วยงานของรัฐ (ร่างมาตรา ๑๗ - ร่างมาตรา ๒๔)

๓) กำหนดหลักเกณฑ์ในการเสนอกฎหมายที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐ ไม่ต้องนำเงินรายได้หรือเงินอื่นใดส่งคลัง ให้กระทำได้เฉพาะในกรณีมีความจำเป็นและเกิดประโยชน์ ในการที่หน่วยงานของรัฐนั้นจะมีเงินเก็บไว้เพื่อการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของตน โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังก่อน (ร่างมาตรา ๒๕) และหลักเกณฑ์ในการเสนอกฎหมายที่มี บทบัญญัติให้จัดเก็บภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นจากที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ให้กระทำได้ เฉพาะในกรณีการจัดเก็บภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นเพื่อเป็นรายได้ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นเท่านั้น (ร่างมาตรา ๒๖)

๔) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือ โครงการที่ก่อให้เกิดภาระต่องบประมาณหรือภาระทางการคลังในอนาคต และการมอบหมายให้ หน่วยงานของรัฐดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการ โดยรัฐบาลรับภาระจะชดเชยค่าใช้จ่ายหรือ การสูญเสียรายได้ในการดำเนินการนั้น และให้มีการจัดทำบัญชีสำหรับการดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการที่ได้รับมอบหมายแยกต่างหากจากบัญชีการดำเนินงานทั่วไปของหน่วยงานของรัฐ พร้อมทั้งการเสนอรายงานผลการดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมาย (ร่างมาตรา ๒๗ - ร่างมาตรา ๒๙)

๕) กำหนดให้กระทรวงการคลังและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีการบริหารจัดการ ความเสี่ยงทางการคลังให้เป็นไปตามนโยบายการบริหารจัดการความเสี่ยงทางการคลัง ที่คณะกรรมการกำหนด (ร่างมาตรา ๓๐)

๒.๔ วินัยการเงินการคลัง

(๑) รายได้

๑) กำหนดให้การจัดเก็บรายได้แผ่นดินที่เป็นภาษีอากร การจัดเก็บลด และยกเว้นรายได้แผ่นดินที่เป็นค่าธรรมเนียมมิใช่ค่าตอบแทนการให้บริการ จะกระทำได้อีกแต่โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย และการยกเว้นหรือการลดภาษีอากรจะกระทำได้อีกแต่โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ให้อำนาจจัดเก็บภาษีอากรนั้นเท่านั้น (ร่างมาตรา ๓๒ - ร่างมาตรา ๓๓)

๒) กำหนดให้บรรดาเงินที่หน่วยงานของรัฐจัดเก็บหรือได้รับไว้เป็นกรรมสิทธิ์ ไม่ว่าจะได้รับตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับ หรือได้รับชำระตามอำนาจหน้าที่หรือสัญญา หรือได้รับจากการให้ใช้ทรัพย์สินหรือเก็บดอกผลจากทรัพย์สินของราชการ ให้นำส่งคลังตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่นหรือกรณีมีเหตุตามที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดยกเว้นให้ไม่ต้องนำส่งคลัง (ร่างมาตรา ๓๔)

๓) กำหนดให้การกักเงินรายได้เพื่อให้หน่วยงานของรัฐนำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ หรือเพื่อการหนึ่งการใดเป็นการเฉพาะ จะกระทำได้อีกแต่โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเท่านั้น (ร่างมาตรา ๓๕)

๔) กำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินกำไรสุทธิของรัฐวิสาหกิจเพื่อนำส่งคลัง (ร่างมาตรา ๓๖)

(๒) รายจ่าย

๑) กำหนดหลักเกณฑ์ในการก่องหนี่ที่ผูกพันการใช้จ่ายเงินงบประมาณหรือเงินอื่นของหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปอย่างโปร่งใส คุ่มค่าและประหยัด โดยพิจารณาเป้าหมายประโยชน์ที่ได้รับ ผลสัมฤทธิ์ และประสิทธิภาพของหน่วยงานของรัฐ และต้องเป็นไปตามรายการและวงเงินงบประมาณรายจ่ายของหน่วยงานของรัฐนั้นด้วย (ร่างมาตรา ๓๗ และร่างมาตรา ๔๓)

๒) กำหนดหลักเกณฑ์ในการเบิกเงินจากคลัง การรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน และการนำเงินส่งคลัง ของหน่วยงานของรัฐ (ร่างมาตรา ๓๘ - ร่างมาตรา ๔๒)

(๓) การจัดให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินและการบริหารทรัพย์สินของรัฐ

๑) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพย์สินที่อยู่ในความครอบครองหรือการกำกับดูแลของหน่วยงานของรัฐ รวมถึงทรัพย์สินของแผ่นดินและทรัพย์สินที่ตกเป็นของแผ่นดิน (ร่างมาตรา ๔๔ - ร่างมาตรา ๔๕)

๒) กำหนดหลักเกณฑ์ในการบริหารเงินคงคลัง และการบริหารจัดการเงินของหน่วยงานของรัฐหรือที่อยู่ในความครอบครองดูแลรักษาของหน่วยงานของรัฐ ให้ต้องกระทำด้วยความระมัดระวังและรอบคอบ โดยมีการบริหารความเสี่ยงที่เหมาะสม (ร่างมาตรา ๔๖ - ร่างมาตรา ๔๗)

๓) กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุของหน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ หรือตามกฎระเบียบของหน่วยงานของรัฐโดยเคร่งครัด (ร่างมาตรา ๔๘)

(๔) การก่องหนี่และการบริหารหนี่

๑) กำหนดให้การก่องหนี่และการบริหารหนี่สาธารณะและหนี่ของหน่วยงานของรัฐต้องเป็นไปตามกฎหมายและอยู่ภายใต้ขอบวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐผู้กู่ โดยต้องกระทำด้วยความรอบคอบ และคำนึงถึงความคุ้มค่า ความสามารถในการ

ชำระหนี้ การกระจายภาระการชำระหนี้ เสถียรภาพและความยั่งยืนทางการเงินการคลัง ตลอดจนความน่าเชื่อถือของประเทศและของหน่วยงานของรัฐผู้กู้ด้วย (ร่างมาตรา ๔๙)

๒) กำหนดให้คณะกรรมการประกาศกำหนดสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ สัดส่วนภาระหนี้ของรัฐบาลต่อประมาณการรายได้ประจำปีงบประมาณ สัดส่วนหนี้สาธารณะที่เป็นเงินตราต่างประเทศต่อหนี้สาธารณะทั้งหมด สัดส่วนหนี้สาธารณะที่เป็นเงินตราต่างประเทศต่อรายได้จากการส่งออกสินค้าและบริการ และสัดส่วนอื่นๆ ที่คณะกรรมการเห็นสมควร เพื่อใช้เป็นกรอบในการบริหารหนี้สาธารณะ และให้กระทรวงการคลัง รายงานสัดส่วนหนี้ดังกล่าวที่เกิดขึ้นจริงต่อคณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการทุกหกเดือน และในกรณีที่การบริหารหนี้สาธารณะไม่สามารถดำเนินการได้ตามสัดส่วนที่กำหนด ให้รัฐมนตรีรายงานเหตุผลวิธีการและระยะเวลาในการแก้ไขให้อยู่ภายในสัดส่วนที่กำหนดเสนอต่อคณะรัฐมนตรีด้วย (ร่างมาตรา ๕๐ - ร่างมาตรา ๕๑)

๓) กำหนดให้การกู้เงินของรัฐบาล และการค้าประกันการชำระหนี้ของหน่วยงานของรัฐโดยรัฐบาล ต้องปฏิบัติตามที่บัญญัติในกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ โดยเคร่งครัด และในกรณีการก่อหนี้ของหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นไปตามที่กำหนดดังกล่าว รัฐบาลจะค้าประกันการชำระหนี้ไม่ได้ (ร่างมาตรา ๕๒)

๔) กำหนดหลักเกณฑ์ในการกู้เงินของรัฐบาลในกรณีที่ยกอำนาจตามกฎหมายที่ตราขึ้นเป็นการเฉพาะ การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ หรือเมื่อมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ และการกู้เงินเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งการใช้จ่ายเงินกู้ การติดตามประเมินผล และการรายงานผลการใช้จ่ายเงินกู้ดังกล่าว (ร่างมาตรา ๕๓ - ร่างมาตรา ๕๔)

๕) กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องมีการจัดทำแผนการกู้เงินและการบริหารหนี้เงินกู้ที่จะกระทำในปีงบประมาณนั้นส่งให้กระทรวงการคลัง โดยเมื่อได้มีการกู้เงินแล้ว ให้รายงานกระทรวงการคลังเพื่อทราบด้วย และจัดทำรายงานการกู้เงินประจำปีงบประมาณและสถานะหนี้เงินกู้ค้างเสนอต่อกระทรวงการคลังด้วย (ร่างมาตรา ๖๐)

(๕) เงินนอกงบประมาณและทุนหมุนเวียน

๑) กำหนดให้เงินนอกงบประมาณให้มีเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ หรือการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของการมีเงินนอกงบประมาณนั้น และเมื่อได้ใช้จ่ายในการปฏิบัติหน้าที่หรือการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์จนบรรลุวัตถุประสงค์แห่งการนั้นแล้ว มีเงินคงเหลือให้นำส่งคลังโดยมิชักช้า (ร่างมาตรา ๖๑)

๒) กำหนดให้กรณีที่หน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่รัฐวิสาหกิจและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณหรือมีเงินนอกงบประมาณมากเกินไปเกินสมควร ให้กระทรวงการคลังเรียกให้หน่วยงานของรัฐนำเงินดังกล่าวส่งคลังได้ (ร่างมาตรา ๖๒)

๓) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการขอจัดตั้ง การบริหาร การประเมินผล การรวมหรือยุบเลิกทุนหมุนเวียน (ร่างมาตรา ๖๓)

(๖) การคลังท้องถิ่น

กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดเก็บรายได้ให้เพียงพอในการจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะ ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่สามารถดำเนินการได้ ให้รัฐจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นและเหมาะสมไปพลางก่อน และกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดทำงบประมาณ การใช้จ่าย การก่อหนี้

ผูกพัน และการบริหารทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำอย่างโปร่งใสและตรวจสอบได้ รวมถึงการก่องหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้อยู่ภายใต้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ และหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องที่ได้กำหนดขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะด้วย (ร่างมาตรา ๖๔ - ร่างมาตรา ๖๗)

๒.๕ การบัญชี การรายงาน และการตรวจสอบ

(๑) กำหนดให้กระทรวงการคลังกำหนดมาตรฐานการบัญชีภาครัฐและนโยบายการบัญชีภาครัฐ (ร่างมาตรา ๖๘)

(๒) กำหนดให้หน่วยงานของรัฐจัดให้มีผู้ทำบัญชีเพื่อจัดทำบัญชีและรายงานการเงินตามพระราชบัญญัตินี้ (ร่างมาตรา ๖๙)

(๓) กำหนดให้มีการจัดทำรายงานการเงินประจำปีงบประมาณของหน่วยงานของรัฐ โดยให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบรายงานการเงินดังกล่าว และให้หน่วยงานของรัฐนำส่งรายงานการเงินดังกล่าวพร้อมกับรายงานผลการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินให้กระทรวงการคลัง สำนักงานงบประมาณ และกระทรวงเจ้าสังกัด (ร่างมาตรา ๗๐ - ร่างมาตรา ๗๒)

(๔) กำหนดให้กระทรวงการคลังจัดทำบัญชีการเงินแผ่นดินตามมาตรฐานการบัญชีภาครัฐและนโยบายการบัญชีภาครัฐ (ร่างมาตรา ๗๓)

(๕) กำหนดให้กระทรวงการคลังจัดทำรายงานการรับจ่ายเงินงบประมาณประจำปีงบประมาณที่สิ้นสุด รายงานการเงินแผ่นดินประจำปีงบประมาณ รายงานสถานะหนี้สาธารณะ หนี้ภาครัฐ และความเสียหายทางการคลัง ภายในระยะเวลาที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ (ร่างมาตรา ๗๔ - ร่างมาตรา ๗๖)

(๖) กำหนดให้กระทรวงการคลังจัดทำรายงานการเงินรวมของรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ รายงานการเงินรวมของรัฐวิสาหกิจ รายงานการเงินรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรายงานการเงินรวมภาครัฐ และให้เผยแพร่รายงานดังกล่าวผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ด้วย (ร่างมาตรา ๗๗)

(๗) กำหนดให้กระทรวงการคลังจัดทำรายงานความเสียหายทางการคลังประจำปี เสนอต่อคณะกรรมการเพื่อประกอบการพิจารณาจัดทำแผนการคลังระยะปานกลาง และเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ (ร่างมาตรา ๗๘)

(๘) กำหนดให้หน่วยงานของรัฐจัดให้มีการตรวจสอบภายใน การควบคุมภายใน และการบริหารจัดการความเสี่ยง โดยให้ถือปฏิบัติตามมาตรฐานและหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนด (ร่างมาตรา ๗๙)

๒.๖ การตรวจเงินแผ่นดิน

กำหนดให้การตรวจเงินแผ่นดินต้องกระทำด้วยความสุจริต รอบคอบ โปร่งใส เที่ยงธรรม กล่าวหาญ ปราศจากอคติ และเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล โดยให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน สำหรับในกรณีที่มีการกระทำผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ การสั่งลงโทษทางปกครองให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน (ร่างมาตรา ๘๐)

๒.๗ บทเฉพาะกาล

(๑) กำหนดให้คณะกรรมการจัดทำแผนการคลังระยะปานกลางให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ (ร่างมาตรา ๘๑)



(๒) กำหนดให้บทบัญญัติในมาตรา ๒๖ มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๕ ไม่ใช่บังคับกับกฎหมายที่กำหนดเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นจากที่กำหนดไว้ในกฎหมาย การยกเว้น การลดหย่อนภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียม หรือการกันเงินรายได้ซึ่งมีผลบังคับใช้ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ (ร่างมาตรา ๘๒)

(๓) กำหนดให้บทบัญญัติในมาตรา ๒๐ (๔) ไม่ใช่บังคับกับการตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีสำหรับบรรดาภาระทางการเงินที่มีกฎหมายบัญญัติให้ส่งเงินเข้าสมทบหรือชดเชยเพื่อการใด ๆ ที่เกิดขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ (ร่างมาตรา ๘๓)

(๔) กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่มีใช้รัฐวิสาหกิจและทุนหมุนเวียนจัดทำบัญชีและรายงานการเงินตามมาตรฐานการบัญชีภาครัฐและนโยบายการบัญชีภาครัฐตามที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดภายในระยะเวลาสามปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ (ร่างมาตรา ๘๔)

(๕) กำหนดให้กระทรวงการคลังดำเนินการจัดให้มีรายงานการเงินรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและรายงานการเงินรวมภาครัฐตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ภายในระยะเวลาสามปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ (ร่างมาตรา ๘๕)

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

(๗) กำหนดให้ในระหว่างที่ยังมิได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และคุณสมบัติของผู้ทำบัญชีตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ผู้มีหน้าที่จัดทำบัญชีของหน่วยงานของรัฐซึ่งทำหน้าที่อยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับทำหน้าที่ต่อไปได้ และให้กระทรวงการคลังจัดทำหลักเกณฑ์และคุณสมบัติของผู้ทำบัญชีให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ (ร่างมาตรา ๘๗)

---

: รายงานผลการดำเนินการตามแนวทางการจัดทำและ  
การเสนอร่างกฎหมาย ตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗  
ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐  
ร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ....

รายงานผลการดำเนินการตามแนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมาย  
ตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐  
ร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ....

ตามที่สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.) ได้เชิญชวนหน่วยงานภาครัฐและเอกชน รวมทั้งประชาชนร่วมแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. .... (ร่าง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ) ผ่านทางเว็บไซต์ [www.fpo.go.th](http://www.fpo.go.th) และ [www.lawamendment.go.th](http://www.lawamendment.go.th) โดยสามารถแสดงความคิดเห็นได้ที่ช่องทาง Fax : ๐ ๒๖๑๘ ๓๓๘๕ และ E-mail : [fri.hearing@fpo.go.th](mailto:fri.hearing@fpo.go.th) ตั้งแต่วันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๖๐ ถึงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๖๐ เพื่อให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๖๐ เรื่องแนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติ มาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นั้น

สศค. ขอเรียนว่า บัดนี้ได้ครบกำหนดการเปิดรับฟังความคิดเห็นแล้ว ขอเรียนสรุป ดังนี้

๑. วิธีการในการรับฟังความคิดเห็น

สศค. เปิดรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อร่าง พ.ร.บ.วินัยการเงินการคลังฯ ผ่านทางเว็บไซต์ [www.fpo.go.th](http://www.fpo.go.th) และ [www.lawamendment.go.th](http://www.lawamendment.go.th) โดยสามารถแสดงความคิดเห็นได้ที่ช่องทาง Fax : ๐ ๒๖๑๘ ๓๓๘๕ และ E-mail : [fri.hearing@fpo.go.th](mailto:fri.hearing@fpo.go.th)

๒. จำนวนครั้งและระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็นในแต่ละครั้ง

จำนวน ๑ ครั้ง ตั้งแต่วันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๖๐ ถึงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๖๐

๓. พื้นที่หรือกลุ่มเป้าหมายในการรับฟังความคิดเห็น

หน่วยงานของรัฐ องค์กรอิสระ ภาคเอกชน และประชาชนทั่วไปร่วมแสดงความคิดเห็น

๔. ประเด็นที่มีการแสดงความคิดเห็น

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ได้มีหนังสือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ด่วนที่ ตผ ๐๐๐๕/ ๒๔๓๙ ลงวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๖๐ มาถึง สศค. โดยมีข้อเสนอแนะว่า ร่าง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ ควรพิจารณาให้สอดคล้องกับร่าง พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ในประเด็นที่สำคัญ ดังนี้

๔.๑ มาตรา ๘๐ ของร่าง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ ไม่ได้กำหนดฐานความผิดหรือการกระทำ ความผิดวินัยการเงินการคลังไว้อย่างชัดเจน จึงอาจมีประเด็นว่า ฐานความผิดหรือการกระทำ ความผิดวินัยการเงินการคลังต้องเป็นไปตามกฎหมายฉบับใด ซึ่ง สตง. ได้เสนอให้มีหลักการรองรับการกระทำ ความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐตามที่กำหนดไว้ในร่าง พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ไว้ในร่าง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ ด้วย

๔.๒ สดง. มีความเห็นเกี่ยวกับคำนิยาม ดังต่อไปนี้

๔.๒.๑ คำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ในร่าง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ มีความหมายแคบกว่า คำว่า “หน่วยรับตรวจ” ตามร่าง พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ซึ่ง สดง. เห็นว่า หากหน่วยรับตรวจที่อยู่นอกเหนือจากคำนิยาม “หน่วยงานของรัฐ” ตามร่าง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ กระทำความผิดวินัยการเงินการคลังจะถือเป็นการทำผิดตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังหรือไม่ ดังนั้น จึงควรมำคำนิยาม “หน่วยรับตรวจ” ไปประกอบการพิจารณาด้วย

๔.๒.๒ คำว่า “รัฐ” ตามมาตรา ๖ มาตรา ๗ และมาตรา ๘ ของร่าง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ ซึ่งมีการกำหนดหน้าที่ของรัฐ โดย สดง. เห็นว่า อาจมีปัญหาการตีความหรือการใช้งบับ เนื่องจากไม่แน่ชัดว่าเป็นการกำหนดให้บุคคลใดหรือกลุ่มบุคคลใดบ้างเป็นผู้รับผิดชอบ จึงเห็นว่า ควรมีการกำหนดคำนิยาม “รัฐ” เพื่อให้เกิดความชัดเจน

๔.๒.๓ เพิ่มเติมนิยาม “การเงินการคลังของรัฐ” ตามที่มาตรา ๑๑ ของร่าง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ กำหนดให้คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ มีอำนาจหน้าที่กำหนดวินัยการเงินการคลังเพิ่มเติมจากที่บัญญัติไว้แล้วในกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น เพื่อให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติได้ ทั้งนี้ เนื่องจากการกำหนดวินัยการเงินการคลังต้องมีความสัมพันธ์หรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ ในการกำหนดฐานความผิดหรือการกระทำความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐซึ่งมีความสัมพันธ์สอดคล้องกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินในการสั่งลงโทษทางปกครองด้วย จึงเห็นว่า ควรมีการกำหนดนิยามคำว่า “การเงินการคลังของรัฐ” เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการบังคับใช้กฎหมายและไม่เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ

๔.๓ มาตรา ๒๖ ของร่าง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังของรัฐฯ บัญญัติเรื่องการเสนอกฎหมายที่มีบทบัญญัติให้จัดเก็บภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นจากที่กำหนดไว้ในกฎหมาย เพื่อให้หน่วยงานของรัฐนำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานของรัฐนั้น หรือเพื่อการหนึ่งการใดเป็นการเฉพาะ จะกระทำมิได้ เว้นแต่กรณีการจัดเก็บภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นเพื่อเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดย สดง. เห็นว่า อาจจะเกิดปัญหาในการบังคับใช้หรือเกิดปัญหาในทางปฏิบัติ เนื่องจากคำว่า “กฎหมาย” ในการเสนอกฎหมายที่กล่าวถึงไม่มีความชัดเจนว่า มีความหมายถึงกฎหมายใด กฎหมายฉบับใด ฉบับเดียวกันหรือไม่ หรือกฎหมายอื่น จึงเห็นว่า ควรมีการพิจารณาทบทวนมาตรานี้เพื่อให้เกิดความชัดเจน

๕. ข้อคัดค้านหรือความเห็นของหน่วยงานและผู้เกี่ยวข้องในแต่ละประเด็น  
ไม่มี

๖. คำชี้แจงเหตุผลรายประเด็น

สดค. ขอชี้แจงเหตุผลในแต่ละประเด็น ดังนี้

๖.๑ เมื่อพิจารณามาตรา ๘๐ วรรคสองของร่าง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีมีการกระทำความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ การสั่งลงโทษทางปกครองให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน” มีความหมาย

เช่นเดียวกับข้อความตามที่ สดง. ให้ความเห็นว่า ควรจะเพิ่มเติมในร่าง พ.ร.บ. วินัยการการเงินคลังฯ มาตรา ๘๐ วรรค ๒ คือ “กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามกรอบวินัยการการเงินการคลังของรัฐ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ การกระทำดังกล่าวจะเป็นความผิดและต้องถูกลงโทษทางปกครอง หรือไม่ ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน”

#### ๖.๒ ประเด็นเรื่องคำนิยาม

๖.๒.๑ คำว่า “หน่วยงานของรัฐ” เนื่องจากกฎหมายทั้งสองฉบับมีวัตถุประสงค์ในการบังคับใช้แตกต่างกัน คำนิยามจึงอาจจะมีขอบเขตที่แตกต่างกันได้ อย่างไรก็ตาม ตามมาตรา ๔ คำนิยาม “หน่วยงานของรัฐ” (๗) หน่วยงานอื่นของรัฐตามที่กฎหมายกำหนด ของร่าง พ.ร.บ. วินัยการการเงินการคลังฯ เป็นการบัญญัติให้สามารถใช้กฎหมายวินัยการการเงินการคลังครอบคลุมหน่วยงานของรัฐครบถ้วนแล้ว

๖.๒.๒ คำว่า “รัฐ” พิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นคำที่มีความหมายโดยทั่วไป มิได้มีวัตถุประสงค์ให้มีความหมายเฉพาะเป็นอย่างอื่นแต่ประการใด ซึ่งสามารถแปลความตามความหมายโดยทั่วไป

๖.๒.๓ คำว่า “การเงินการคลังของรัฐ” พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๑๑ กำหนดให้ คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐมีอำนาจกำหนดวินัยการการเงินการคลังเพิ่มเติมจากที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย ซึ่งในกฎหมายนี้ได้บัญญัติเรื่องวินัยการการเงินการคลังไว้ในหมวด ๓ ดังนั้น การกำหนดวินัยการการเงินการคลังเพิ่มเติมจึงเป็นการกำหนดเพิ่มเติมจากสิ่งที่มีกำหนดไว้ในแต่ละเรื่องนอกเหนือจากที่กำหนดในหมวดที่ ๓ ซึ่งมีความชัดเจนในการดำเนินการตามกฎหมายแล้ว

๖.๓ มาตรา ๒๖ การเสนอกฎหมายที่มีบทบัญญัติให้จัดเก็บภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้น จากที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ซึ่งในบริบทของมาตรา ๒๖ มีความชัดเจนแล้วว่า กฎหมายตามมาตรานี้ มีความหมายครอบคลุมถึงกฎหมายทุกฉบับที่มีบทบัญญัติให้จัดเก็บภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้น จากที่กำหนดไว้ในกฎหมายเดิม ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจจัดเก็บภาษีนั้น หรือกฎหมายอื่นก็ตาม

#### ๗. การนำผลการรับฟังความคิดเห็นมาประกอบการพิจารณาจัดทำร่างกฎหมาย

สศค. ได้สรุปผลการรับฟังความคิดเห็นเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อพิจารณา ดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป



หน้าแรก > รับฟังความคิดเห็น >

My Blog

My Playlist



FPO JUNIOR CAMP

FIS Mail




E-Learning



49 เนื้อหา --ค้นหาตามปี พ.ศ.--


- ▶ สรุปผลเปิดรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ....(1 ธ.ย. 2560)
- ▶ สรุปผลเปิดรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติระบบการชำระเงิน พ.ศ. ....(30 พ.ค. 2560)
- ▶ ขยายระยะเวลาเปิดรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. ....(29 พ.ค. 2560)
- ▶ เปิดรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติทฤษฎี พ.ศ. ....(26 พ.ค. 2560)
- ▶ สรุปผลเปิดรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. .... (26 พ.ค. 2560)(26 พ.ค. 2560)
- ▶ หลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความเป็นในการตรวจตราบัญชี (Checklist) ร่างพระราชบัญญัติบริหารประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... และเอกสารที่เกี่ยวข้อง(26 พ.ค. 2560)
- ▶ เปิดรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายป่าเห็บป่าอนุรักษ์ พ.ศ. .... (ร่าง พ.ร.บ. คณะกรรมการ คณบ.) กำหนดรับฟังความคิดเห็นระหว่างวันที่ 19 พ.ค.2560 ถึงวันที่ 2 มิ.ย.2560(19 พ.ค. 2560)
- ▶ เปิดรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติกองทุนป่าเห็บป่าอนุรักษ์ พ.ศ. .... (ร่าง พ.ร.บ. กษย.)กำหนดรับฟังความคิดเห็นระหว่างวันที่ 19 พ.ค.2560 ถึงวันที่ 2 มิ.ย.2560(19 พ.ค. 2560)
- ▶ เปิดรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยทรัพย์สินดิจิทัล พ.ศ. ....(17 พ.ค. 2560)
- ▶ สรุปผลการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนด บริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2540 พ.ศ. .... (ร่าง พ.ร.บ. บต.ฯ) และเอกสารที่เกี่ยวข้อง(17 พ.ค. 2560)
- ▶ **เปิดรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ....(16 พ.ค. 2560)**
- ▶ สรุปผลการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....(15 พ.ค. 2560)
- ▶ สรุปผลเปิดรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลาง และขนาดย่อม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (11 พ.ค. 2560)
- ▶ สรุปผลเปิดรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (11 พ.ค. 2560)
- ▶ การเปิดรับฟังความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายของ สศค.(8 พ.ค. 2560)
- ▶ เปิดรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติการปฏิบัติการตามความตกลงระหว่าง รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งประเทศสหรัฐอเมริกาเพื่อความร่วมมือ ในการปรับปรุงการปฏิบัติการตามการภาษีอากรระหว่างประเทศ พ.ศ. .... (ร่าง พ.ร.บ. FATCA)(3 พ.ค. 2560)
- ▶ เปิดรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติกำหนดอัตราเงินสำรองกองทุนคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. ....(1 พ.ค. 2560)
- ▶ สรุปผลเปิดรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติการปฏิบัติการตามความตกลงระหว่างรัฐบาล แห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งประเทศสหรัฐอเมริกาเพื่อความร่วมมือในการปรับปรุงการปฏิบัติ ตามการภาษีอากรระหว่างประเทศ พ.ศ. ....(24 ธ.ย. 2560)



## การรับฟังความคิดเห็น

### กฎหมายไทย

ร่างกฎหมายฉบับใหม่  
กฎหมายฉบับแก้ไขเพิ่มเติม



หน้าหลัก การวิเคราะห์ผลการรับฟังความคิดเห็น ความเป็นมา วิธีการรับฟัง

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง  
กระทรวงการคลัง

สำนักงานอัยการสูงสุด  
กระทรวงยุติธรรม

ถูกใจ  แชร์  กดถูกใจสิ่งนี้

ร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. .... ( กำหนดรับฟังความคิดเห็น 17 - 31 พฤษภาคม 2560 ) Fax : 0 2618 3385 E-mail : [frl.hearing@fpo.go.th](mailto:frl.hearing@fpo.go.th)

อ่าน 192 เวลา: วันที่ เดือน ปี ขยายได้ ปรับปรุงล่าสุดเมื่อ วันที่ เดือน ปี ขยายได้ ส่งออกข้อมูล XML โฟล์ด

เหตุผลความจำเป็น

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืนตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวออกอย่างสอดคล้องกับนโยบายที่เกี่ยวกับกรอบการค้าเงินการทางภาคคลังและงบประมาณของรัฐบาลกำหนดวินัยผูกพันคลังค่าเราดได้และรายจ่ายทั้งเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ การบริหารหนี้ของรัฐและเงินคลัง และการบริหารหนี้สาธารณะ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

๙. กฎหมายรอง

มาตรา	รายละเอียด	หน่วยงาน ที่รับผิดชอบ	กรอบระยะเวลา การออกกฎหมาย
๑๑	<p>คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้</p> <p>(๑) กำหนดวินัยการเงินการคลังเพิ่มเติมจากที่บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้หรือในกฎหมายอื่น เพื่อให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติ โดยไม่กระทบต่อความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ</p> <p>(๒) จัดทำและทบทวนแผนการคลังระยะปานกลาง</p> <p>(๓) เสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการงบประมาณ การจัดเก็บรายได้ การบริหาร หนี้สาธารณะ การบริหารทรัพย์สิน และปัญหาอื่นที่เกี่ยวข้องกับการเงินการคลังของรัฐ</p> <p>(๔) ศึกษานวัตกรรมงบประมาณรายจ่ายกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น สัดส่วนงบประมาณเพื่อการชำระหนี้ภาครัฐ สัดส่วนการก่อหนี้ผูกพันงบประมาณรายจ่ายข้ามปีงบประมาณ สัดส่วนการก่อหนี้ผูกพันเกินกว่าหรือนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย และสัดส่วนตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๐</p> <p>(๕) ศึกษานโยบายและกำกับดูแลการบริหารจัดการความเสี่ยงทางการคลัง</p> <p>(๖) ศึกษานวัตกรรมรายจ่ายหรือการสูญเสียรายได้ของหน่วยงานของรัฐในการดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๘</p> <p>(๗) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ หรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย</p>	<p>สำนักงานเศรษฐกิจ การคลังและ สำนักงานบริหาร หนี้สาธารณะ</p>	<p>ฝ่ายเลขานุการฯ เสนอสัดส่วนตามข้อ (๕) (๖) ให้คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ พิจารณาภายใน ๓ เดือน นับตั้งแต่วันที่กฎหมายบังคับใช้ ทั้งนี้ จะประกาศการกำหนดสัดส่วนดังกล่าวเมื่อคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐมีมติเห็นชอบแล้ว</p>
๑๒	<p>การประชุมและการลงมติของคณะกรรมการ ให้เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมที่คณะกรรมการกำหนด</p>	<p>สำนักงานเศรษฐกิจ การคลัง</p>	<p>ฝ่ายเลขานุการฯ เสนอร่างข้อบังคับการประชุมให้คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ พิจารณาภายใน ๓ เดือน</p>

มาตรา	รายละเอียด	หน่วยงาน ที่รับผิดชอบ	กรอบระยะเวลา การออกกฎหมาย
			นับตั้งแต่วันที่กฎหมายบังคับใช้ และถือปฏิบัติเมื่อคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐมีมติเห็นชอบแล้ว
๒๗	<p>การดำเนินงานโครงการ หรือโครงการที่ก่อให้เกิดภาระต่องบประมาณหรือภาระทางการคลังในอนาคตนั้นจัดทำแผนบริหารจัดการกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการ ประเมินการดำเนินงาน จัดทำแผนบริหารจัดการกิจกรรม มาตรการ และประโยชน์ที่จะได้รับ โดยต้องเสนอพร้อมกับการขออนุมัติกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการต่อคณะรัฐมนตรี และในกรณีที่การดำเนินการก่อให้เกิดการสูญเสียรายได้ของรัฐบาลหรือของหน่วยงานของรัฐ ให้จัดทำประมาณการการสูญเสียรายได้และประโยชน์ที่จะได้รับเสนอในการขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรีด้วย</p> <p>ในการพิจารณาอนุมัติกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการตามวรรคหนึ่ง ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาความจำเป็นเร่งด่วน ประโยชน์ที่ได้รับ และภาระทางการคลัง หรือการสูญเสียรายได้ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตด้วย</p> <p>ให้หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการ จัดทำรายงานเปรียบเทียบประโยชน์ที่ได้รับกับการสูญเสียรายได้ที่เกิดขึ้นจริงกับประมาณการที่ได้จัดทำตามวรรคหนึ่ง เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบเป็นประจักษ์ทุกสิ้นปีงบประมาณ จนกว่าการดำเนินการดังกล่าวจะแล้วเสร็จ</p>	สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง	ฝ่ายเลขานุการฯ เสนอการกำหนดลักษณะการดำเนินงาน กิจกรรม มาตรการ หรือโครงการที่ก่อให้เกิดภาระต่องบประมาณหรือภาระทางการคลังในอนาคตให้คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐพิจารณาภายใน ๓ เดือน นับตั้งแต่วันที่กฎหมายบังคับใช้ ทั้งนี้ จะประกาศการกำหนดในเรื่องดังกล่าวเมื่อคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐมีมติเห็นชอบแล้ว
๒๘	การมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการ หรือโครงการ โดยรัฐบาล รับภาระจะชดเชยค่าใช้จ่ายหรือการสูญเสียรายได้ในการดำเนินการนั้น ให้กระทำโดยเฉพาะกรณีที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายและอยู่ภายใต้ขอบแห่งวัตถุประสงค์ของ	สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง	ฝ่ายเลขานุการฯ เสนอการกำหนดอัตราค่าชดเชยค่าใช้จ่ายหรือการสูญเสีย



มาตรา	รายละเอียด	หน่วยงาน ที่รับผิดชอบ	กรอบระยะเวลา การออกกฎหมาย
	<p>หน่วยงานของรัฐนั้น เพื่อฟื้นฟูหรือกระตุ้นเศรษฐกิจ หรือเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการประกอบอาชีพหรือยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน หรือเพื่อช่วยเหลือฟื้นฟูผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ภัยหรือการก่อวินาศกรรม</p> <p>ในการมอบหมายตามวรรคหนึ่ง คณะรัฐมนตรีต้องพิจารณาภาระทางภารกิจของรัฐที่อาจเกิดขึ้นทั้งในปัจจุบันและในอนาคต ผลกระทบต่อการดำเนินงานของรัฐบาลซึ่งได้รับมอบหมายนั้น และแนวทางการบริหารจัดการภารกิจของรัฐและผลกระทบจากการดำเนินการดังกล่าว</p> <p>ภาระที่รัฐต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ต้องมียอดคงค้างทั้งหมดรวมกันไม่เกินอัตราที่คณะกรรมการกำหนด</p> <p>ให้หน่วยงานของรัฐซึ่งได้รับมอบหมายตามมาตรา นี้ ไม่ว่าการมอบหมายนั้นจะเกิดขึ้นก่อนพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับหรือไม่ จัดทำประมาณการต้นทุนทางการเงินและการบริหารจัดการที่รัฐจะต้องรับภาระทั้งหมดสำหรับกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการนั้น ๆ และแจ้งให้คณะกรรมการและกระทรวงการคลังทราบ</p>		<p>รายได้ของหน่วยงานของรัฐในการดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการตามที่กำหนดไว้ในมาตรา นี้ให้คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐพิจารณาภายใน ๓ เดือนนับตั้งแต่วันที่กฎหมายบังคับใช้ ทั้งนี้ จะประกาศการกำหนดอัตราดังกล่าวเมื่อคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐมีมติเห็นชอบแล้ว</p>
๓๐	ให้กระทรวงการคลังและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องบริหารจัดการความเสี่ยงทางการคลังให้เป็นไปตามนโยบายการบริหารจัดการความเสี่ยงทางการคลังที่คณะกรรมการกำหนด	สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง	<p>ฝ่ายเลขานุการฯ เสนอการกำหนดนโยบายและกำกับดูแลการบริหารจัดการความเสี่ยงทางการคลังให้คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐพิจารณา ภายใน ๓ เดือนนับตั้งแต่วันที่กฎหมายบังคับใช้ ทั้งนี้ จะประกาศการกำหนดนโยบายดังกล่าว</p>

มาตรา	รายละเอียด	หน่วยงาน ที่รับผิดชอบ	กรอบระยะเวลา การออกกฎหมาย
๓๔	<p>บรรดาเงินที่หน่วยงานของรัฐจัดเก็บหรือได้รับไว้เป็นกรณีพิเศษ ไม่ว่าจะได้รับตามกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับ หรือได้รับชำระตามอำนาจหน้าที่หรือสัญญา หรือได้รับจากการให้ใช้ ทรัพย์สินหรือเก็บดอกเบี้ยจากทรัพย์สินของราชการให้นำส่งคลังตามระเบียบที่รัฐมนตรี กำหนด เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น</p> <p>ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐตามวรรคหนึ่งได้รับเงินที่มีผู้มอบให้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ จ่ายในกิจการของหน่วยงานของรัฐนั้นก็ได้ หรือได้รับเงินที่เกิดจากทรัพย์สินซึ่งมีผู้มอบให้เพื่อ หากอผลใช้จ่ายในกิจการของหน่วยงานของรัฐนั้นก็ได้ ให้นำส่งคลังตามระเบียบที่รัฐมนตรี กำหนดให้ผู้อนุมัติเงินที่ได้รับนั้นได้ และไม่ต้องนำส่งคลัง</p> <p>ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐตามวรรคหนึ่งได้รับเงินตามโครงการช่วยเหลือ หรือร่วมมือกับ รัฐบาลต่างประเทศ องค์การสหประชาชาติ ทบวงการชำนัญพิเศษแห่งสหประชาชาติ องค์การระหว่างประเทศอื่นใด หรือบุคคลใดไม่ว่าจะเป็นเงินใก้หรือให้เปล่า รวมทั้งเงินที่ ได้รับ สืบเนื่องจากโครงการช่วยเหลือหรือร่วมมือเช่นว่านั้น รัฐมนตรีจะกำหนดเป็นอย่างอื่น โดยไม่ต้องนำส่งคลังก็ได้</p> <p>เมื่อมีเหตุผลอันสมควร รัฐมนตรีจะอนุญาตให้หน่วยงานของรัฐตามวรรคหนึ่งที่ได้รับเงินใน กรณีต่อไปนี้ นำเงินนั้นไปใช้จ่ายโดยไม่ต้องนำส่งคลังก็ได้</p> <p>(๑) เงินที่ได้รับในลักษณะค่าชดเชยความเสียหายหรือสิ้นเปลืองแห่งทรัพย์สิน และ จำเป็นต้องจ่ายเพื่อประโยชน์หรือจัดให้ทรัพย์สินคืนมา</p> <p>(๒) เงินรายรับของหน่วยงานของรัฐ ที่เป็นสถานพยาบาล สถานศึกษา หรือสถานอื่นใด ที่ อำนวยความสะดวกเป็นสาธารณประโยชน์ หรือประชาสงเคราะห์</p> <p>(๓) เงินที่ได้รับในลักษณะผลพลอยได้จากการทำงานตามอำนาจหน้าที่</p>	กรมบัญชีกลาง	<p>กรอบระยะเวลา การออกกฎหมาย</p> <p>เมื่อคณะกรรมการนโยบาย การเงินการคลังของรัฐมีมติ เห็นชอบแล้ว</p> <p>กำหนดระเบียบการจ่ายเงิน ตาม (๒) และ (๓) ที่ได้รับ อนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงการคลังและ ผู้อำนวยการสำนัก งบประมาณ และกำหนด ระเบียบเกี่ยวกับการจำหน่าย หุ้นและการซื้อหุ้นตาม (๔) ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวง การคลังกำหนดโดยได้รับ อนุมัติจากรัฐมนตรี ภายใน ๑ ปีนับตั้งแต่วันที่ กฎหมายบังคับใช้</p>

มาตรา	รายละเอียด	หน่วยงาน ที่รับผิดชอบ	กรอบระยะเวลา การออกกฎหมาย
๓๙	<p>(๔) เงินที่ได้รับจากการจำหน่ายหุ้นในนิติบุคคลเพื่อนำไปซื้อหุ้นในนิติบุคคลอื่น การจ่ายเงินตาม (๒) และ (๓) ต้องเป็นไปตามระเบียบที่รับรองอนุมัติจากรัฐมนตรีและผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ส่วนการจำหน่ายหุ้นและการซื้อหุ้นตาม (๔) ต้องเป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด โดยได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการรัฐมนตรี</p> <p>การเบิกเงินจากคลัง การรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน และการนำเงินส่งคลัง ให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการรัฐมนตรี</p>	กรมบัญชีกลาง	กำหนดระเบียบการเบิกเงินจากคลัง การรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน และการนำเงินส่งคลัง ภายใน ๑ ปีนับตั้งแต่วันที่กฎหมายบังคับใช้
๔๑	<p>ให้รัฐมนตรีมีอำนาจส่งจ่ายเงินจากคลังเป็นเงินตราจากรัฐบาลเพื่อให้ส่วนราชการใช้ตรองจ่ายเป็นค่าใช้จ่ายเล็กน้อย หรือเป็นค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติราชการในต่างประเทศหรือตามข้อผูกพันในการกู้เงินจากต่างประเทศ หรือเป็นกรณีจำเป็นเร่งด่วนที่ไม่สามารถรอการเบิกเงินจากงบประมาณได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการรัฐมนตรี</p> <p>เมื่อส่วนราชการได้จ่ายเงินตราจากรัฐบาลแล้ว ให้เบิกเงินชุดใช้เงินตราจากรัฐบาลที่จ่ายไปนั้น ในโอกาสแรกที่กระทำได้</p>	กรมบัญชีกลาง	กำหนดระเบียบเกี่ยวกับเงินตราจากรัฐบาลประเภทต่าง ๆ ภายใน ๑ ปีนับตั้งแต่วันที่กฎหมายบังคับใช้
๔๕	<p>ทรัพย์สินของแผ่นดินและทรัพย์สินที่ตกเป็นของแผ่นดิน ไม่ว่าด้วยเหตุใด ๆ ให้กระทรวงการคลังมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการดูแลรักษาและบริหารทรัพย์สินนั้น</p> <p>ให้มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น</p> <p>ให้กระทรวงการคลังมีหน้าที่จัดทำบัญชีทรัพย์สินของแผ่นดินตามประเภทและลักษณะแห่งทรัพย์สินนั้น</p> <p>ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานอื่นของรัฐมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการดูแลรักษาและบริหารทรัพย์สินของแผ่นดินตามวรรคหนึ่ง ให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวมีหน้าที่</p>	กระทรวงการคลัง	กระทรวงการคลังพิจารณา มอบหมายให้หน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดทำบัญชีทรัพย์สินของแผ่นดินที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐอื่น

มาตรา	รายละเอียด	หน่วยงาน ที่รับผิดชอบ	กรอบระยะเวลา การออกกฎหมาย
๕๐	<p>จัดทำบัญชีทรัพย์สินของแผ่นดินและรายงานให้กระทรวงการคลังทราบด้วย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนด</p> <p>ในกรณีที่ทรัพย์สินใดตกเป็นของแผ่นดิน ให้กระทรวงการคลังนำขึ้นบัญชีทรัพย์สินของแผ่นดินตามประเภทและลักษณะแห่งทรัพย์สินนั้นต่อไปด้วย</p> <p>ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง กระทรวงการคลังอาจมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐอื่นดำเนินการแทนก็ได้</p>	สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ	ฝ่ายเลขานุการฯ เสนอการกำหนดสัดส่วนตามมาตรา ๕๐ ให้คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐพิจารณา เพื่อใช้เป็นกรอบในการบริหารหนี้สาธารณะ และประกาศสัดส่วนดังกล่าวภายใน ๓ เดือนนับตั้งแต่วันที่กฎหมายบังคับใช้ ทั้งนี้ จะประกาศการกำหนดสัดส่วนดังกล่าว เมื่อคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐมีมติเห็นชอบแล้ว
๕๑	<p>ให้คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ใช้เงินกรอบในการบริหารหนี้สาธารณะ</p> <p>(๑) สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ</p> <p>(๒) สัดส่วนภาระหนี้ของรัฐบาลต่อประมาณการรายได้ประจำปีงบประมาณ</p> <p>(๓) สัดส่วนหนี้สาธารณะที่เป็นเงินตราต่างประเทศต่อหนี้สาธารณะทั้งหมด</p> <p>(๔) สัดส่วนหนี้สาธารณะที่เป็นเงินตราต่างประเทศต่อรายได้จากการส่งออกสินค้าและบริการ</p> <p>(๕) สัดส่วนอื่น ๆ ที่คณะกรรมการเห็นสมควร</p> <p>ภาระหนี้ของรัฐบาลตาม (๒) ประกอบด้วย ต้นเงินทุน ดอกเบี้ยและค่าใช้จ่ายในการกู้เงินของรัฐบาล และหนี้เงินกู้ของหน่วยงานของรัฐซึ่งรัฐบาลรับภาระที่ต้องชำระในแต่ละปีงบประมาณ</p> <p>เมื่อมีการกำหนดสัดส่วนตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้คณะกรรมการรายงานสัดส่วนดังกล่าวให้คณะรัฐมนตรีทราบ และเปิดเผยต่อสาธารณชน รวมทั้งเผยแพร่ผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ด้วย</p> <p>ให้มีการทบทวนสัดส่วนที่กำหนดไว้ตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยทุกสามปีและรายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบด้วย</p>	สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ	กระทรวงการคลังจะเสนอระเบียบการเบิกจ่ายเงินทุน
๕๔	<p>การเบิกจ่ายเงินกู้ตามกฎหมายกู้เงินที่ตราขึ้นเป็นการเฉพาะตามมาตรา ๕๓ ให้หน่วยงานของรัฐที่ใช้จ่ายเงินกู้ดำเนินการเบิกจ่ายเงินกู้ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการกู้เงินและ</p>	สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ	กระทรวงการคลังจะเสนอระเบียบการเบิกจ่ายเงินทุน

มาตรา	รายละเอียด	หน่วยงาน ที่รับผิดชอบ	กรอบระยะเวลา การออกกฎหมาย
	ระเบียบการเบิกจ่ายเงินกู้ยืมอย่างเคร่งครัด และใช้จ่ายเงินกู้ให้เป็นไปอย่างโปร่งใส คุ่มค่า และประหยัด		ถ้ามีการตรากฎหมายพิเศษให้อำนาจกระทรวงการคลัง กู้ต่อไปในอนาคต
๕๘	เมื่อได้มีการใช้จ่ายเงินกู้ตามมาตรา ๕๓ และมาตรา ๕๖ แล้ว ให้มีการติดตามประเมินผล และการรายงานผลการใช้จ่ายเงินกู้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี	สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ	กระทรวงการคลังจะเสนอหลักเกณฑ์และวิธีติดตามประเมินผลและการรายงานการใช้จ่ายเงินกู้ หากมีการตรากฎหมายพิเศษให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน หรือกรณีการกู้เงินเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ จะเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๙ ทั้งนี้ กรณีที่เป็นโครงการหรือแผนงานที่มีลักษณะเฉพาะ จะมีการออกหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวต่อไปในอนาคต
๖๐	ก่อนเริ่มปีงบประมาณใด ให้หน่วยงานของรัฐจัดทำแผนการกู้เงินและการบริหารหนี้เงินกู้ที่จะกระทำในปีงบประมาณนั้น ส่งให้กระทรวงการคลัง และเมื่อได้มีการกู้เงินแล้ว ให้รายงาน	สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะกำหนดหลักเกณฑ์

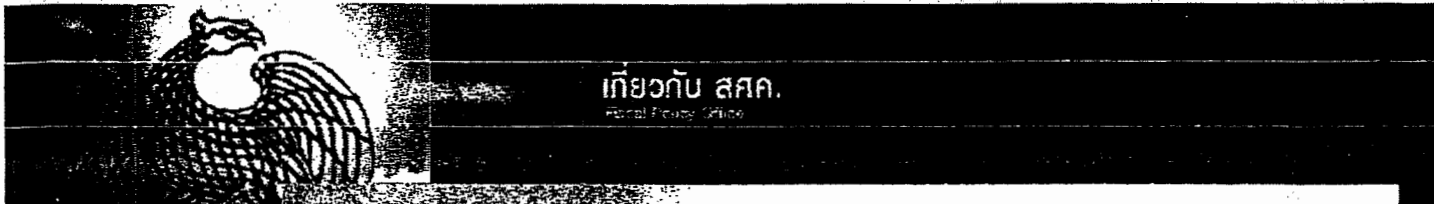
มาตรา	รายละเอียด	หน่วยงาน ที่รับผิดชอบ	กรอบระยะเวลา การออกกฎหมาย
	<p>กระทรวงการคลังเพื่อทราบด้วย</p> <p>ภายในสามสัปดาห์นับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ ให้หน่วยงานของรัฐจัดทำรายงานการกู้เงินประจำปีงบประมาณและสถานะหนี้เงินกู้คงค้างต่อกระทรวงการคลัง การดำเนินการตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ให้เป็นไปตาม<b>หลักเกณฑ์และวิธีการ</b>ที่รัฐมนตรีกำหนด</p>		<p>และวิธีการจัดทำแผนการกู้เงิน การบริหารหนี้ และการรายงานการกู้เงิน ภายใน ๒ เดือนนับตั้งแต่วันที่กฎหมายบังคับใช้</p>
๖๑	<p>เงินนอกงบประมาณใหม่เท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ หรือการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของเงินนอกงบประมาณนั้น ทั้งนี้ให้นำบัญชีเงินตรา ๓๗ วรรคสอง มาใช้บังคับกับการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณด้วยโดยอนุโลม</p> <p>เงินนอกงบประมาณของหน่วยงานของรัฐให้นำมาฝากไว้ที่กระทรวงการคลัง เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นหรือได้ทำความตกลงกับกระทรวงการคลังเป็นอย่างอื่น</p> <p>เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น เงินนอกงบประมาณนั้นเมื่อได้ใช้จ่ายในการปฏิบัติหน้าที่ หรือการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์จนบรรลุวัตถุประสงค์แห่งการนั้นมีเงินคงเหลือให้นำส่งคลังโดยมิชักช้า ทั้งนี้ การนำเงินส่งคลังให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี</p>	กรมบัญชีกลาง	<p>รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข เกี่ยวกับการเรียกให้หน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่รัฐวิสาหกิจและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำเงินนอกงบประมาณที่เกิน</p>
๖๒	<p>ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่รัฐวิสาหกิจและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณหรือมีเงินนอกงบประมาณเกินสมควร ให้กระทรวงการคลังเรียกให้หน่วยงานของรัฐนำเงินดังกล่าวส่งคลัง ทั้งนี้ ตาม<b>หลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไข</b>ที่รัฐมนตรีกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี</p>	กรมบัญชีกลาง	<p>รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข เกี่ยวกับการเรียกให้หน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่รัฐวิสาหกิจและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำเงินนอกงบประมาณที่เกิน</p>

มาตรา	รายละเอียด	หน่วยงาน ที่รับผิดชอบ	กรอบระยะเวลา การออกกฎหมาย
๖๗	<p>การก้อหนดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ถ้าเป็นการกู้เงินหรือการออกพันธบัตร ให้อยู่ภายใต้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ และหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องที่กำหนดขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะด้วย</p> <p>การกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นการกู้เงินจากต่างประเทศหรือกู้เป็นเงินตราต่างประเทศ ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีก่อนด้วย</p>	สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ	<p>ตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม คณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีจะกำหนดระเบียบหลักเกณฑ์การกู้เงินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใน ๔ เดือนนับตั้งแต่วันที่กฎหมายบังคับใช้</p>
๖๘	<p>ให้กระทรวงการคลังกำหนด<b>มาตรฐาน</b>การบัญชีภาครัฐและนโยบายการบัญชีภาครัฐให้หน่วยงานของรัฐที่มีใช้รัฐวิสาหกิจและทุนหมุนเวียนจัดทำบัญชีและรายงานการเงินตามมาตรฐานการบัญชีภาครัฐและนโยบายการบัญชีภาครัฐตามวรรคหนึ่ง</p> <p>ในกรณีหน่วยงานของรัฐที่เป็นรัฐวิสาหกิจ ให้จัดทำบัญชีและรายงานการเงินตามมาตรฐานการบัญชีที่รับรองทั่วไป</p> <p>ในกรณีหน่วยงานของรัฐที่เป็นทุนหมุนเวียน ให้จัดทำบัญชีและรายงานการเงินตามที่กฎหมายว่าด้วยการบริหารทุนหมุนเวียนกำหนด</p>	กรมบัญชีกลาง	<p>กรมบัญชีกลางกำหนดมาตรฐานการบัญชีภาครัฐและนโยบายการบัญชีภาครัฐ กลุ่มแรกภายใน ๑ ปีนับตั้งแต่วันที่กฎหมายบังคับใช้ และกำหนดกลุ่มต่อไปหลังจากนั้นตามความจำเป็นและเหมาะสมกับสถานการณ์</p>
๖๙	ให้หน่วยงานของรัฐจัดให้มีผู้ทำบัญชีตาม <b>หลักเกณฑ์และคุณสมบัติ</b> ที่กระทรวงการคลัง	กรมบัญชีกลาง	กรมบัญชีกลางกำหนด

มาตรา	รายละเอียด	หน่วยงาน ที่รับผิดชอบ	กรอบระยะเวลา การออกกฎหมาย
	กำหนด เพื่อจัดทำบัญชีและรายงานการเงินตามพระราชบัญญัตินี้		หลักเกณฑ์และคุณสมบัติของผู้จัดทำบัญชีภายใน ๑ ปี นับตั้งแต่วันที่กฎหมายบังคับใช้
๗๐	<p>ให้หน่วยงานของรัฐจัดทำรายงานการเงินประจำปีงบประมาณซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยงบแสดงฐานะการเงินและงบแสดงผลการดำเนินงานทางการเงิน ทั้งเงินงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ และเงินอื่นใด รวมถึงการก่อหนี้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงการคลังกำหนด</p> <p>ในกรณีที่มีความจำเป็น หน่วยงานของรัฐจะขอทำความตกลงกับกระทรวงการคลังจัดทำรายงานการเงินประจำปีซึ่งมิใช่ปีงบประมาณก็ได้ และกระทรวงการคลังจะกำหนดเงื่อนไขให้หน่วยงานของรัฐนั้นปฏิบัติตามด้วยก็ได้</p> <p>ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณหรือตามที่ได้ตกลงกับกระทรวงการคลังตามวรรคสอง ให้หน่วยงานของรัฐนำส่งรายงานตามวรรคหนึ่งให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อตรวจสอบ และนำส่งกระทรวงการคลังด้วย</p>	กรมบัญชีกลาง	กรมบัญชีกลางกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดทำรายงานการเงินประจำปีของหน่วยงานของรัฐภายใน ๑ ปี นับตั้งแต่วันที่กฎหมายบังคับใช้
๗๖	<p>ให้กระทรวงการคลังจัดทำรายงานสถานหนี้สาธารณะ หนี้ภาครัฐ และความเสียหายทางการคลังในวันสิ้นปีงบประมาณ เสนอต่อคณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการเพื่อทราบภายในหกสิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ</p> <p>การจัดทำรายงานตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด</p>	สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ	ฝ่ายเลขานุการฯ เสนอการกำหนดหลักเกณฑ์การจัดทำรายงานหนี้สาธารณะ หนี้ภาครัฐ และความเสียหายทางการคลังที่เกี่ยวข้องกับหนี้สาธารณะให้คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐพิจารณา ภายใน ๓ เดือน



มาตรา	รายละเอียด	หน่วยงาน ที่รับผิดชอบ	กรอบระยะเวลา การออกกฎหมาย
			นับตั้งแต่ที่กฎหมายบังคับใช้ ทั้งนี้ กระทรวงการคลังจะได้ ดำเนินการตามมาตรา ๗๖ ภายหลังจากที่คณะกรรมการ นโยบายการเงินการคลังของ รัฐมีมติเห็นชอบหลักเกณฑ์ การจัดทำรายงานแล้ว
๗๙	ให้หน่วยงานของรัฐจัดให้มีการตรวจสอบภายใน การควบคุมภายใน และการบริหารจัดการ ความเสี่ยงโดยให้ถือปฏิบัติตามมาตรฐานและหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนด	กรมบัญชีกลาง	กระทรวงการคลังกำหนด มาตรฐานและหลักเกณฑ์ เกี่ยวกับการตรวจสอบภายใน การควบคุมภายในและการ บริหารจัดการความเสี่ยงให้ หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติ ภายใน ๑ ปีนับตั้งแต่วันที่ กฎหมายบังคับใช้



40 หน้า

- ▶ **หลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (checklist) ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดการคลังของรัฐ พ.ศ. .... (27 ก.ค. 2560)**
- ▶ **การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดการคลังของรัฐ พ.ศ. .... (27 ก.ค. 2560)**
- ▶ **แบบรับความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับกรมโยธาธิการและผังเมือง (12 ก.ค. 2560)**
- ▶ **สรุปผลเปิดรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติธนาคาร เพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (3 ก.ค. 2560)**
- ▶ **การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. .... (30 มิ.ย. 2560)**
- ▶ **สรุปผลการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (30 มิ.ย. 2560)**
- ▶ **สรุปผลเปิดรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติการปฏิบัติการตามความตกลงระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งประเทศสหรัฐอเมริกา เพื่อความร่วมมือในการปรับปรุงการปฏิบัติงานการพาณิชย์ระหว่างประเทศ พ.ศ. .... (28 มิ.ย. 2560)**
- ▶ **สรุปผลเปิดรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยทรัพย์สินดิจิทัล พ.ศ. .... (19 มิ.ย. 2560)**
- ▶ **สรุปผลการรับฟังความคิดเห็นเรื่อง ขอบปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อขยายขอบเขตการทำธุรกิจ และแก้ไขข้อขัดข้องในการดำเนินการของธนาคารอาคารสงเคราะห์ (13 มิ.ย. 2560)**
- ▶ **สรุปผลการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ. .... (12 มิ.ย. 2560)**
- ▶ **สรุปผลการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง พ.ศ. .... (12 มิ.ย. 2560)**
- ▶ **ขยายระยะเวลาเปิดรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ (ฉบับที่..) พ.ศ. .... ถึงวันที่ 19 มิถุนายน 2560 (12 มิ.ย. 2560)**
- ▶ **สรุปผลการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (8 มิ.ย. 2560)**
- ▶ **หลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist) ร่างพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน (ฉบับที่..) พ.ศ. .... (5 มิ.ย. 2560)**

การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ....

การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. .... ที่ได้จัดทำขึ้นเป็นการพิจารณาผลกระทบของบทบัญญัติตามร่างพระราชบัญญัตินี้ ที่อาจมีผลต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง ทั้งในเชิงบวกและเชิงลบ ซึ่งสามารถสรุปได้ ดังนี้

**๑. ผลกระทบเชิงบวก**

๑. ร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. .... มีผลกระทบในทางบวกกับหน่วยงานของรัฐ ซึ่งตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ หมายรวมถึง ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐสภา ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์การอัยการ องค์การมหาชน หุ้่นหมุนเวียนที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานอื่นของรัฐตามที่กฎหมายกำหนด

๒. ร่างพระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติที่กำหนดวินัยในการดำเนินการทางการเงินการคลังและงบประมาณ วินัยด้านรายได้ วินัยด้านรายจ่าย วินัยด้านการบริหารทรัพย์สิน วินัยด้านการก่อหนี้และการบริหารหนี้ วินัยเกี่ยวกับเงินนอกงบประมาณ วินัยการคลังท้องถิ่น รวมทั้งกำหนดให้มีการทำบัญชี รายงาน และการตรวจสอบ รวมถึงกำหนดให้มีการลงโทษทางปกครองตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน หากมีการกระทำผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐตามกฎหมายนี้

๓. การกำหนดวินัยดังกล่าวจะช่วยให้หน่วยงานของรัฐมีแนวทางในการรักษาวินัยการเงินการคลังที่ชัดเจน เพื่อใช้ในการดำเนินงาน

**๒. ผลกระทบเชิงลบ**

ร่างพระราชบัญญัตินี้ไม่มีผลกระทบเชิงลบต่อการดำเนินนโยบายของหน่วยงานของรัฐ เนื่องจากเป็นกฎหมายที่เสริมสร้างวินัยในการดำเนินนโยบายของรัฐที่เกี่ยวกับการเงินการคลังทำให้เกิดความชัดเจน โปร่งใส และตรวจสอบได้

## แผนการจัดทำกฎหมายลำดับรองและกรอบระยะเวลา

ตามร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ....

สรุปแผนการจัดทำกฎหมายลำดับรอง และกรอบระยะเวลาของกฎหมายลำดับรอง ภายใต้ร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ....

ลำดับที่	กฎหมายลำดับรอง	กรอบสาระสำคัญ	กรอบระยะเวลา
๑	ประกาศคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ เรื่อง การกำหนดสัดส่วน (มาตรา ๑๑ และ มาตรา ๒๘)	คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐประกาศกำหนดสัดส่วนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ตามมาตรา ๑๑ ได้แก่ ๑. สัดส่วนงบประมาณรายจ่ายงบกลางรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ๒. สัดส่วนงบประมาณเพื่อการชำระหนี้ภาครัฐ ซึ่งประกอบด้วย ๒.๑ สัดส่วนงบประมาณเพื่อการชำระคืนต้นเงินกู้ ดอกเบี้ยและค่าใช้จ่ายในการกู้เงินของรัฐบาล ๒.๒ สัดส่วนงบประมาณเพื่อการชำระคืนต้นเงินกู้ ดอกเบี้ยและค่าใช้จ่ายในการกู้เงินของหน่วยงานของรัฐซึ่งรัฐบาลรับภาระ ๓. สัดส่วนการก่องหน้ผูกพันงบประมาณรายจ่ายข้ามปีงบประมาณ ๔. สัดส่วนการก่องหน้ผูกพันเกินกว่าหรือนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย ๕. อัตราการชดเชยค่าใช้จ่ายหรือการสูญเสียรายได้ของหน่วยงานของรัฐในการดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๘	ฝ่ายเลขานุการฯ เสนอสัดส่วนให้คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐพิจารณาภายใน ๓ เดือน นับตั้งแต่วันที่กฎหมายบังคับใช้ ทั้งนี้ จะประกาศการกำหนดสัดส่วนดังกล่าวเมื่อคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐมีมติเห็นชอบแล้ว
๒	ประกาศคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ เรื่อง ข้อบังคับการประชุมของคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ (มาตรา ๑๒)	คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐจัดทำข้อบังคับการประชุมตามมาตรา ๑๒	ฝ่ายเลขานุการฯ เสนอร่างข้อบังคับการประชุมให้คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐพิจารณาภายใน ๓ เดือน นับตั้งแต่วันที่กฎหมายบังคับใช้

ลำดับที่	กฎหมายลำดับรอง	กรอบสาระสำคัญ	กรอบระยะเวลา
๓	ประกาศคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ เรื่อง การกำหนดการดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการ ที่ก่อให้เกิดภาระต่องบประมาณหรือภาระทางการคลังในอนาคต (มาตรา ๒๗)	คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐประกาศกำหนดการดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการที่ก่อให้เกิดภาระต่องบประมาณหรือภาระทางการคลัง ในอนาคตที่หน่วยงานของรัฐสามารถเสนอต่อคณะรัฐมนตรี	ฝ่ายเลขานุการฯ เสนอ การกำหนดการดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการที่ก่อให้เกิดภาระต่องบประมาณหรือภาระทางการคลังในอนาคต ให้คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ พิจารณาภายใน ๓ เดือน นับตั้งแต่วันที่กฎหมาย บังคับใช้ ทั้งนี้ จะประกาศ การกำหนดในเรื่องดังกล่าว เมื่อคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐมีมติ เห็นชอบแล้ว
๔	ประกาศคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ เรื่อง การกำหนดนโยบายและกำกับดูแล การบริหารความเสี่ยงทางการคลัง (มาตรา ๓๐)	คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐประกาศกำหนดนโยบายและกำกับดูแลการบริหารความเสี่ยงทางการคลัง เพื่อให้กระทรวงการคลังและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องใช้บริหารจัดการความเสี่ยงทางการคลัง	ฝ่ายเลขานุการฯ เสนอ การกำหนดนโยบายและกำกับดูแลการบริหารความเสี่ยงทางการคลัง ให้คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ พิจารณา ภายใน ๓ เดือน นับตั้งแต่วันที่กฎหมาย บังคับใช้ ทั้งนี้ จะประกาศ การกำหนดนโยบายดังกล่าว เมื่อคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐมีมติ เห็นชอบแล้ว
๕	ระเบียบการจ่ายเงินที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง อนุญาตให้หน่วยงานของรัฐเก็บไว้ใช้จ่ายได้ โดยไม่ต้องนำส่งคลัง เป็นรายได้แผ่นดิน ตามร่างมาตรา ๓๔ (๒) และ (๓)	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและผู้อำนวยการสำนักงบประมาณกำหนด ระเบียบการจ่ายเงินที่ได้รับอนุญาต ให้เก็บไว้ใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องนำส่งคลัง เป็นรายได้แผ่นดิน ในกรณีที่เป็นเงินรายรับของหน่วยงานของรัฐที่เป็นสถานพยาบาล สถานศึกษา หรือสถานอื่นใดที่อำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณประโยชน์ หรือ ประชาสงเคราะห์ และเงินที่ได้รับใน	ประกาศใช้ภายใน ๑ ปี นับตั้งแต่วันที่กฎหมายบังคับใช้

ลำดับที่	กฎหมายลำดับรอง	กรอบสาระสำคัญ	กรอบระยะเวลา
	(มาตรา ๓๔)	ลักษณะผลพลอยได้จากการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ ซึ่งระเบียบจะกำหนดเรื่องการรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน การพัสดุ การบัญชี การควบคุม ตรวจสอบ และการรายงานการใช้จ่ายเงินดังกล่าว	
๖	ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจำหน่ายหุ้นและซื้อหุ้นของส่วนราชการ ตามร่างมาตรา ๓๔ (๔) (มาตรา ๓๔)	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง โดยความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี กำหนดระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจำหน่ายหุ้นและซื้อหุ้นของส่วนราชการ อนุญาตให้หน่วยงานของรัฐที่ได้รับเงินจากการจำหน่ายหุ้น ในนิติบุคคลเพื่อนำไปซื้อหุ้นในนิติบุคคลอื่น โดยมีการกำหนดลักษณะของหุ้นที่จะสามารถซื้อและจำหน่ายได้ รวมทั้งกำหนดผู้มีอำนาจในการพิจารณา ดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการซื้อและจำหน่ายหุ้น ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ หลักทรัพย์ของรัฐ	ประกาศใช้ภายใน ๑ ปี นับตั้งแต่วันที่กฎหมายบังคับใช้
๗	ระเบียบการเบิกเงินจากคลัง การรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน และการนำเงินส่งคลัง (มาตรา ๓๔)	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี กำหนดระเบียบการเบิกเงินจากคลัง การรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน และการนำเงินส่งคลัง โดยกำหนดให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา โครงสร้างพื้นฐานระบบการชำระเงินแบบอิเล็กทรอนิกส์แห่งชาติ (National e-Payment Master Plan) เพื่อเพิ่มความสะดวกรวดเร็ว และปลอดภัย ให้หน่วยงานภาครัฐมีการรับและจ่ายเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ อีกทั้งเป็นการเพิ่มทางเลือกในการชำระเงินของประชาชน แทนการใช้เงินสดและเช็ค อันจะเป็นการลดการใช้เงินสดและเช็ค ซึ่งจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการด้านการเงินของหน่วยงานภาครัฐให้มี	ประกาศใช้ภายใน ๑ ปี นับตั้งแต่วันที่กฎหมายบังคับใช้

ลำดับที่	กฎหมายลำดับรอง	กรอบสาระสำคัญ	กรอบระยะเวลา
		<p>ความถูกต้อง รวดเร็ว สามารถติดตามตรวจสอบได้ง่าย และลดภาระของหน่วยงานในการจัดการเงินสดและเช็ค ซึ่งส่งผลให้เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพของระบบการชำระเงินโดยรวมของประเทศ ตลอดจนการกำหนดเกี่ยวกับการใช้หลักฐานที่เป็นข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อเป็นการส่งเสริมการทำธุรกรรมทางการเงินโดยผ่านระบบทางอิเล็กทรอนิกส์ ให้มีความน่าเชื่อถือ และก่อให้เกิดความเชื่อมั่นด้วย</p>	
๘	<p>ระเบียบเกี่ยวกับเงินตราของราชการประเภทต่าง ๆ ได้แก่</p> <p>๑. ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินตราของราชการ</p> <p>๒. ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินตราของราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน</p> <p>๓. ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินตราของราชการของส่วนราชการในต่างประเทศ</p>	<p>รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี กำหนดระเบียบเกี่ยวกับเงินตราของราชการประเภทต่าง ๆ ดังนี้</p> <p>๑. ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินตราของราชการ เพื่อให้ส่วนราชการเจ้าของงบประมาณมีเงินตราของราชการตามจำนวนที่ได้รับอนุญาตจากกระทรวงการคลังสำหรับทดรองใช้จ่ายตามงบประมาณรายจ่าย</p> <p>๒. ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินตราของราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน โดยการกำหนดหลักเกณฑ์สำหรับส่วนราชการในการดำเนินการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติโดยเร่งด่วนตามความจำเป็นและเหมาะสม เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนเฉพาะหน้าแก่ผู้ประสบภัยพิบัติ</p> <p>๓. ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินตราของราชการของส่วนราชการในต่างประเทศ เป็นการกำหนดให้ส่วนราชการที่อยู่ในต่างประเทศ ให้มีเงินตราของราชการเพื่อทดรองเป็นค่าใช้จ่ายได้ตามจำนวนที่ได้รับอนุญาตจากกระทรวงการคลัง เพื่อทดรองจ่ายในระหว่างที่ยังไม่ได้รับเงินงบประมาณ</p>	ประกาศใช้ภายใน ๑ ปี นับตั้งแต่วันที่กฎหมายบังคับใช้

ลำดับที่	กฎหมายลำดับรอง	กรอบสาระสำคัญ	กรอบระยะเวลา
	<p>๔. ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินตราพระราชกรณียกิจเพื่อช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ</p> <p>๕. ระเบียบเงินตราพระราชกรณียกิจตามโครงการเงินกู้จากต่างประเทศ</p> <p>(มาตรา ๔๑)</p>	<p>๔. ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินตราพระราชกรณียกิจเพื่อช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ กำหนดให้กระทรวงการต่างประเทศมีเงินตราพระราชกรณียกิจเพื่อช่วยเหลือคนไทยที่ได้รับความเดือดร้อนในต่างประเทศตามจำนวนที่ได้รับอนุญาตจากกระทรวงการคลัง</p> <p>๕. ระเบียบเงินตราพระราชกรณียกิจตามโครงการเงินกู้จากต่างประเทศ เพื่อกำหนดวิธีปฏิบัติในการเบิกเงินตราพระราชกรณียกิจสำหรับรองจ่ายให้แก่ส่วนราชการที่ขอเบิกไปใช้จ่ายตามโครงการเงินกู้จากต่างประเทศ โดยไม่ต้องเป็นภาระในการตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้แก่ส่วนราชการต่าง ๆ</p>	
๙	<p>ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง การกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดทำและการรายงานบัญชีทรัพย์สินของแผ่นดิน</p> <p>(มาตรา ๔๕)</p>	<p>กระทรวงการคลังประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดทำและการรายงานบัญชีทรัพย์สินของแผ่นดิน เพื่อให้หน่วยงานของรัฐจัดทำบัญชีทรัพย์สินของแผ่นดินและรายงานให้กระทรวงการคลังทราบ</p>	<p>ประกาศใช้ภายใน ๑ ปี นับตั้งแต่วันที่กฎหมายบังคับใช้</p>
๑๐	<p>ประกาศคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ เรื่อง กำหนดกรอบวินัยเพื่อใช้ในการบริหารหนี้สาธารณะ</p> <p>(มาตรา ๕๐)</p>	<p>คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐกำหนดสัดส่วนดังต่อไปนี้ เพื่อใช้เป็นกรอบในการบริหารหนี้สาธารณะ</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>๑. สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ</li> <li>๒. สัดส่วนภาระหนี้ของรัฐบาลต่อประมาณการรายได้ประจำปีงบประมาณ</li> <li>๓. สัดส่วนหนี้สาธารณะที่เป็นเงินตราต่างประเทศต่อหนี้สาธารณะทั้งหมด</li> <li>๔. สัดส่วนหนี้สาธารณะที่เป็นเงินตราต่างประเทศต่อรายได้จากการส่งออกสินค้าและบริการ</li> <li>๕. สัดส่วนอื่น ๆ ที่คณะกรรมการเห็นสมควร</li> </ol>	<p>ฝ่ายเลขานุการฯ เสนอการกำหนดสัดส่วนตามมาตรา ๕๐ ให้คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐพิจารณา เพื่อใช้เป็นกรอบในการบริหารหนี้สาธารณะ และประกาศสัดส่วนดังกล่าว ภายใน ๓ เดือนนับตั้งแต่วันที่กฎหมายบังคับใช้ ทั้งนี้ จะประกาศการกำหนดสัดส่วนดังกล่าว เมื่อคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ มีมติเห็นชอบแล้ว</p>



ลำดับที่	กฎหมายลำดับรอง	กรอบสาระสำคัญ	กรอบระยะเวลา
๑๑	ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินกู้ตามกฎหมายพิเศษ (มาตรา ๕๔)	กระทรวงการคลังกำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้จ่ายเงินกู้ภายใต้กฎหมายพิเศษซึ่งประกอบด้วยหลักเกณฑ์การพิจารณา กลั่นกรอง การอนุมัติ และการดำเนินโครงการ/แผนงาน	กระทรวงการคลังจะเสนอระเบียบการเบิกจ่ายเงินกู้ถ้ามีการตรากฎหมายพิเศษให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้ต่อไปในอนาคต
๑๒	ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการติดตามประเมินผล และการรายงานผลการใช้จ่ายเงินกู้ (มาตรา ๕๘)	กระทรวงการคลังโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการติดตาม ประเมินผล และรายงานผลการใช้จ่ายเงินกู้ภายใต้กฎหมายพิเศษ หรือเงินกู้เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (แล้วแต่กรณี)	กระทรวงการคลังจะเสนอหลักเกณฑ์และวิธีติดตามประเมินผลและการรายงานการใช้จ่ายเงินกู้ หากมีการตรากฎหมายพิเศษให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินหรือกรณีการกู้เงินเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ จะเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๙ ทั้งนี้ กรณีที่เป็นโครงการหรือแผนงานที่มีลักษณะเฉพาะ จะมีการออกหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวต่อไปในอนาคต
๑๓	ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดทำแผนการกู้เงินและการบริหารหนี้เงินกู้ และการรายงานการกู้เงินและสถานะหนี้เงินกู้คงค้างของหน่วยงานของรัฐ (มาตรา ๖๐)	กระทรวงการคลังกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการในการจัดทำแผนการกู้เงินและการบริหารหนี้เงินกู้ และการรายงานการกู้เงินและสถานะหนี้เงินกู้คงค้างเพื่อให้หน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ถือปฏิบัติ	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำแผนการกู้เงินการบริหารหนี้ และการรายงานการกู้เงินภายใน ๒ เดือนนับตั้งแต่วันที่กฎหมายบังคับใช้
๑๔	ระเบียบเกี่ยวกับการนำเงินนอกงบประมาณคงเหลือส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการนำเงินนอกงบประมาณคงเหลือส่งคลังเป็นรายได้	ประกาศใช้ภายใน ๑ ปี นับตั้งแต่วันที่กฎหมายบังคับใช้

ลำดับที่	กฎหมายลำดับรอง	กรอบสาระสำคัญ	กรอบระยะเวลา
	(มาตรา ๖๑)	แผ่นดิน โดยกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ และกำหนดวิธีการนำเงินนอกงบประมาณที่คงเหลือจากการใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์แล้วส่งคลัง ระยะเวลาการนำเงินส่งคลัง การจัดทำบัญชี การรายงาน และการควบคุม ตรวจสอบ	
๑๕	หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการเรียกให้หน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำเงินนอกงบประมาณ ที่เกินความจำเป็นส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน (มาตรา ๖๒)	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข เกี่ยวกับการเรียกให้หน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่รัฐวิสาหกิจและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำเงินนอกงบประมาณ ที่เกินความจำเป็นส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน โดยพิจารณาตามวัตถุประสงค์ ของการมีเงินนอกงบประมาณไว้ใช้จ่าย แผนการใช้จ่ายเงิน ระยะเวลาการใช้จ่ายเงิน ประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงิน ปริมาณเงินนอกงบประมาณที่จำเป็นต้องมีไว้ ใช้จ่าย ปริมาณเงินนอกงบประมาณ คงค้างในบัญชีเงินฝากกระทรวงการคลัง ของหน่วยงานของรัฐที่หมดความจำเป็น และกำหนดเงื่อนไขและวิธีการในการนำเงินนอกงบประมาณที่เกินความจำเป็นส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน	ประกาศใช้ภายใน ๑ ปี นับตั้งแต่วันที่กฎหมายบังคับใช้
๑๖	ประกาศกระทรวง การคลัง เรื่อง มาตรฐาน การบัญชีภาครัฐและ นโยบายการบัญชีภาครัฐ (มาตรา ๖๘)	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังประกาศ กำหนดมาตรฐานการบัญชีภาครัฐและ นโยบายการบัญชีภาครัฐ เพื่อให้หน่วยงาน ของรัฐยกเว้นทุนหมุนเวียนและรัฐวิสาหกิจ ถือปฏิบัติตามในการจัดทำบัญชีและ รายงานการเงินในระยะแรกของการบังคับใช้ พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลัง ของรัฐ พ.ศ. .... ประกอบด้วย ๑. หลักการและนโยบายการบัญชีภาครัฐ ทั่วไป ๒. มาตรฐานการบัญชีภาครัฐ	กรมบัญชีกลางกำหนด มาตรฐานการบัญชีภาครัฐ และนโยบายการบัญชีภาครัฐ กลุ่มแรกภายใน ๑ ปีนับตั้งแต่วันที่กฎหมายบังคับใช้ และ กำหนดกลุ่มต่อไปหลังจากนั้น ตามความจำเป็นและ เหมาะสมกับสถานการณ์

ลำดับที่	กฎหมายลำดับรอง	กรอบสาระสำคัญ	กรอบระยะเวลา
		๒.๑ เรื่อง การนำเสนองบการเงิน ๒.๒ เรื่อง นโยบายการบัญชี การเปลี่ยนแปลงประมาณการทางบัญชี และข้อผิดพลาด ๒.๓ เรื่อง ต้นทุนการกู้ยืม ๒.๔ เรื่อง สัญญาเช่า ๒.๕ เรื่อง อสังหาริมทรัพย์เพื่อการ ลงทุน ๒.๖ เรื่อง ที่ดิน อาคารและอุปกรณ์ ๒.๗ เรื่อง สินทรัพย์ไม่มีตัวตน ๓. นโยบายการบัญชีภาครัฐ เรื่อง เงินลงทุน	
๑๗	ประกาศกระทรวง การคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์และ คุณสมบัติของผู้ทำบัญชี ของหน่วยงานของรัฐ (มาตรา ๖๙)	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังประกาศ กำหนด ๑. คุณสมบัติของผู้ทำบัญชีของหน่วยงาน ของรัฐ ๑.๑ คุณสมบัติตามกฎหมายที่กำหนด เรื่องบุคลากรของหน่วยงานของรัฐ แต่ละประเภท ๑.๒ คุณสมบัติเฉพาะ ๒. หลักเกณฑ์การกำกับดูแลและพัฒนา ผู้ทำบัญชีของหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ หน่วยงานสามารถปฏิบัติตามมาตรฐาน การบัญชีภาครัฐและนโยบายการบัญชี ภาครัฐที่กระทรวงการคลังกำหนด ได้อย่างถูกต้องในระยะยาว	ประกาศใช้ภายใน ๑ ปี นับตั้งแต่วันที่กฎหมายบังคับใช้
๑๘	ประกาศกระทรวง การคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการ จัดทำรายงานการเงิน ของหน่วยงานของรัฐ (มาตรา ๗๐)	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังประกาศ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำ รายงานการเงินของหน่วยงานของรัฐ ประกอบด้วย ๑. เกณฑ์การจัดทำรายงานการเงิน ๒. รอบระยะเวลาการรายงาน ๓. องค์ประกอบของรายงานการเงิน ๔. รูปแบบการแสดงรายการ	ประกาศใช้ภายใน ๑ ปี นับตั้งแต่วันที่กฎหมายบังคับใช้
๑๙	ประกาศคณะกรรมการ นโยบายการเงินการคลัง ของรัฐ เรื่อง การรายงาน	คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลัง ของรัฐกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดทำ รายงานสถานะหนี้สาธารณะ หนี้ภาครัฐ	ฝ่ายเลขานุการฯ เสนอ การกำหนดหลักเกณฑ์ การจัดทำรายงานหนี้สาธารณะ

ลำดับที่	กฎหมายลำดับรอง	กรอบสาระสำคัญ	กรอบระยะเวลา
	สถานะหนี้สาธารณะ หนี้ภาครัฐ และความ เสี่ยงทางการคลัง (มาตรา ๗๖)	และความเสี่ยงทางการคลังในวัน สิ้นปีงบประมาณ	หนี้ภาครัฐ และความเสี่ยง ทางการคลังที่เกี่ยวข้องกับ หนี้สาธารณะให้คณะกรรมการ นโยบายการเงินการคลังของรัฐ พิจารณา ภายใน ๓ เดือน นับตั้งแต่วันที่กฎหมายบังคับใช้ ทั้งนี้ กระทรวงการคลังจะได้ ดำเนินการตามมาตรา ๗๖ ภายหลังจากที่คณะกรรมการ นโยบายการเงินการคลังของรัฐ มีมติเห็นชอบหลักเกณฑ์ การจัดทำรายงานแล้ว
๒๐	๑. มาตรฐาน การตรวจสอบภายใน และจรรยาบรรณ การปฏิบัติงานตรวจสอบ ภายในสำหรับหน่วยงาน ของรัฐ  ๒. มาตรฐานการควบคุม ภายในสำหรับหน่วยงาน ของรัฐ	กระทรวงการคลังกำหนดมาตรฐาน การตรวจสอบภายในและจรรยาบรรณ การปฏิบัติงานตรวจสอบภายในสำหรับ หน่วยงานของรัฐ ประกอบด้วย ๑. โครงสร้างมาตรฐาน ๒. คำนิยาม ๓. มาตรฐานด้านคุณสมบัติ ๔. มาตรฐานด้านการปฏิบัติงาน ๕. จรรยาบรรณการปฏิบัติงาน โดยอ้างอิงตาม International Standards for The Professional Practice of Internal Auditing ของ The Institute of Internal Auditors : IIA  กระทรวงการคลังกำหนดมาตรฐาน การควบคุมภายในสำหรับหน่วยงาน ของรัฐ ประกอบด้วย ๑. แนวคิด ๒. คำนิยาม ๓. ขอบเขตการใช้มาตรฐานการควบคุม ภายใน ๔. วัตถุประสงค์ของการควบคุมภายใน ๕. องค์ประกอบของการควบคุมภายใน ๖. หลักปฏิบัติตามมาตรฐานการควบคุม ภายใน	ประกาศใช้ภายใน ๑ ปี นับตั้งแต่วันที่กฎหมายบังคับใช้

ลำดับที่	กฎหมายลำดับรอง	กรอบสาระสำคัญ	กรอบระยะเวลา
	<p>๓. หลักเกณฑ์การบริหารจัดการความเสี่ยงสำหรับหน่วยงานของรัฐ</p> <p>(มาตรา ๗๔)</p>	<p>โดยอ้างอิงตามมาตรฐานสากลของ Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO)</p> <p>กระทรวงการคลังกำหนดหลักเกณฑ์การบริหารจัดการความเสี่ยงสำหรับหน่วยงานของรัฐ ประกอบด้วย</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>๑. แนวคิด</li> <li>๒. คำนิยาม</li> <li>๓. ขอบเขตการใช้หลักเกณฑ์การบริหารจัดการความเสี่ยง</li> <li>๔. วัตถุประสงค์ของการบริหารจัดการความเสี่ยง</li> <li>๕. องค์ประกอบของการบริหารจัดการความเสี่ยง</li> <li>๖. หลักปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การบริหารจัดการความเสี่ยง</li> </ol> <p>โดยอ้างอิงตามมาตรฐานสากลของ Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO)</p>	



## "การตราพระราชบัญญัติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ"

"พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชบัญญัติโดยคำแนะนำและยินยอมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ร่างพระราชบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดยสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติร่วมกันจำนวนไม่น้อยกว่า ยี่สิบห้าคน หรือคณะรัฐมนตรี หรือสภาปฏิรูปแห่งชาติตามมาตรา ๓๑ วรคสอง แต่ร่างพระราชบัญญัติ เกี่ยวด้วยการเงินจะเสนอได้ก็แต่โดยคณะรัฐมนตรี

ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินตามวรรคสอง หมายความว่าร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการ ตั้งขึ้น ยกเลิก ลด เปลี่ยนแปลง แก้ไข ผ่อน หรือวางระเบียบการบังคับอันเกี่ยวกับภาษีหรืออากร การจัดสรร รับ รักษา หรือจ่ายเงินแผ่นดิน หรือการโอนงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน การกู้เงิน การค้ำประกัน หรือการใช้จ่ายเงินกู้ หรือการดำเนินการที่ผูกพันทรัพย์สินของรัฐ หรือเงินตรา

ในกรณีเป็นที่สงสัยว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นร่างพระราชบัญญัติ เกี่ยวกับการเงินหรือไม่ ให้ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นผู้วินิจฉัย

ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติหรือสภาปฏิรูปแห่งชาตินั้น คณะรัฐมนตรีอาจขอรับไปพิจารณา ก่อนสภานิติบัญญัติแห่งชาติจะรับหลักการก็ได้

การตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้กระทำโดยวิธีการที่บัญญัติไว้ในมาตรา นี้ แต่การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ให้กระทำโดยคณะรัฐมนตรีหรือผู้รักษาการตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น"

(บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗, มาตรา ๑๔)