



## มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดกรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑

### ความนำ

ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีตที่ผ่านมาได้มีการวางหลักการสำคัญเกี่ยวกับ “การเงินการคลังของรัฐ” ไว้ว่า การจ่ายเงินแผ่นดินกระทำได้อีกแต่โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเท่านั้น โดยมีการวางหลักการดังกล่าวไว้ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ และมีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมในรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มา จนกระทั่งมาถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ก็ยังมีการกำหนดหลักการดังกล่าวไว้ในมาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง<sup>๑</sup> แต่ได้มีการเพิ่มหลักการเกี่ยวกับกรอบวินัยการเงินการคลังไว้ในมาตรา ๑๖๗ วรรคสาม<sup>๒</sup> ด้วย นอกจากนี้หลักเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับวินัยการคลังและการกู้เงินยังมีปรากฏในกฎหมายฉบับอื่น ๆ คือ พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๙๑ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ เป็นต้น

<sup>๑</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า

“มาตรา ๑๖๙ การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้อีกเฉพาะแต่ที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เว้นแต่ในกรณีจำเป็นเร่งด่วนรัฐบาลจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีเช่นว่านี้ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลังในพระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณรายจ่าย พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป ทั้งนี้ ให้กำหนดแหล่งที่มาของรายได้เพื่อชดใช้รายจ่ายที่ได้ใช้เงินคงคลังจ่ายไปก่อนแล้วด้วย”

<sup>๒</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖๗ วรรคสาม บัญญัติว่า

“มาตรา ๑๖๗ ให้มีกฎหมายการเงินการคลังของรัฐเพื่อกำหนดกรอบวินัยการเงินการคลัง ซึ่งรวมถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการวางแผนการเงินระยะปานกลาง การจัดการรายได้ การกำหนดแนวทางในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน การบริหารการเงินและทรัพย์สิน การบัญชี กองทุนสาธารณะ การก่อหนี้หรือการดำเนินการที่ผูกพันทรัพย์สินหรือภาระทางการเงินของรัฐ หลักเกณฑ์การกำหนดวงเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น และการอื่นที่เกี่ยวข้องซึ่งจะต้องใช้เป็นกรอบในการจัดการรายได้ การกำกับการใช้จ่ายเงินตามหลักการรักษาเสถียรภาพ พัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน และความเป็นธรรมในสังคม”



สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หรือรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน นี้ยังคงหลักการเกี่ยวกับการจ่ายเงินแผ่นดินกระทำได้อาศัยอำนาจตามกฎหมาย โดยบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๔๐<sup>๓</sup> รวมทั้งได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับกรอบวินัยการเงินการคลัง โดยบัญญัติไว้ในหมวด ๕ หน้าหนึ่งของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ ซึ่งได้กำหนดให้รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืนตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐและจัดระบบภาษีให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม ซึ่งกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกรอบการดำเนินการทางการเงินการคลังและงบประมาณของรัฐ การกำหนดวินัยทางการเงินการคลังด้านรายได้และรายจ่ายทั้งเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ การบริหารทรัพย์สินของรัฐและเงินคงคลัง และการบริหารหนี้สาธารณะ

จากบทบัญญัติของมาตรา ๖๒ ของรัฐธรรมนูญดังกล่าว คณะรัฐมนตรี จึงได้เสนอ “ร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ....” ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งต่อมาที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้พิจารณาพระราชบัญญัติดังกล่าว แล้วลงมติเห็นสมควรประกาศใช้ “พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑” เป็นกฎหมาย เมื่อวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๖๑ โดยได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๕ ตอนที่ ๒๗ ก หน้า ๑ เมื่อวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๖๑ และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป หรือวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๖๑ ที่ผ่านมา

ดังนั้น เพื่อเป็นการเผยแพร่หลักการและสาระสำคัญของกฎหมายดังกล่าว อันเป็นผลงานในด้านนิติบัญญัติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และเพื่อประโยชน์ในการศึกษาค้นคว้าของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องคอลัมน์ “มุมมองย้อนความคิดนิติบัญญัติ” ฉบับนี้ จึงใคร่ขอเสนอบทความ เรื่อง “มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดกรอบวินัยการเงินการคลังตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑” ทั้งนี้ เพื่อให้ท่านผู้อ่านได้ทราบถึงหลักการสำคัญ ๆ ของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ ดังนี้

### สาระสำคัญของพระราชบัญญัติสรุปได้ดังนี้

#### ๑. กำหนดบทนิยามที่สำคัญ และรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ ดังนี้

(๑) “หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐสภา ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอัยการ องค์การมหาชน ทุนหมุนเวียนที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานอื่นของรัฐตามที่กฎหมายกำหนด

#### รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๐ บัญญัติว่า

“มาตรา ๑๔๐ การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณหรือกฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังหรือกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐเว้นแต่ในกรณีจำเป็นรีบด่วนจะจ่ายไปก่อนก็ได้แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติในกรณีเช่นนี้ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้ในพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป”



(๒) “**เงินนอกงบประมาณ**” หมายความว่า บรรดาเงินทั้งปวงที่หน่วยงานของรัฐจัดเก็บ หรือได้รับไว้เป็นกรณีพิเศษตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือจากนิติกรรมหรือนิติเหตุ หรือกรณีอื่นใด ที่ต้องนำส่งคลัง แต่มีกฎหมายอนุญาตให้สามารถเก็บไว้ใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องนำส่งคลัง

(๓) “**หนี้สาธารณะ**” หมายความว่า หนี้สาธารณะตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ ทั้งนี้ กฎหมายได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

**๒. กำหนดมาตรการทางกฎหมายในการกำหนดกรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ** แบ่งเป็น ๕ หมวด โดยมีรายละเอียด ดังนี้

**หมวด ๑ บททั่วไป** (มาตรา ๖ ถึงมาตรา ๙)

กฎหมายได้กำหนดให้รัฐต้องดำเนินนโยบายการคลัง การจัดทำงบประมาณ การจัดหา รายได้ การใช้จ่าย การบริหารการเงินการคลัง และการก่อหนี้ต้องมีประสิทธิภาพ โปร่งใสและ ตรวจสอบได้ ตามหลักการรักษาเสถียรภาพและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ อย่างยั่งยืน และหลักความเป็นธรรมในสังคม และต้องรักษาวินัยการเงิน การคลังตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด การกู้เงิน การลงทุน การตรากฎหมาย การออกกฎ หรือการดำเนินการใด ๆ ของรัฐ ที่มีผลผูกพันทรัพย์สินหรือก่อให้เกิดภาระทางการเงินการคลังแก่รัฐ ต้องพิจารณาความคุ้มค่า ต้นทุน และผลประโยชน์ เสถียรภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และสังคม ตลอดจนความยั่งยืนทางการคลังของรัฐด้วย รวมทั้งคณะรัฐมนตรีต้องรักษาวินัยในกิจการ ที่เกี่ยวกับเงินแผ่นดินตามพระราชบัญญัตินี้อย่างเคร่งครัด



นอกจากนี้ กฎหมายยังได้กำหนดให้การพิจารณาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการคลัง การจัดทำงบประมาณ การจัดหารายได้การใช้จ่าย การบริหารการเงินการคลัง และการก่อหนี้ คณะรัฐมนตรี ต้องพิจารณาประโยชน์ที่รัฐหรือประชาชนจะได้รับความคุ้มค่า และภาระการเงินการคลังที่เกิดขึ้นแก่รัฐ รวมถึงความเสี่ยงและความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่การเงินการคลังของรัฐอย่างรอบคอบ และ**ต้องไม่** บริหารราชการแผ่นดินโดยมุ่งสร้างความนิยมทางการเมืองที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบ เศรษฐกิจของประเทศและประชาชนในระยะยาว

**หมวด ๒ นโยบายการเงินการคลัง**

**ส่วนที่ ๑ คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ** (มาตรา ๑๐ ถึงมาตรา ๑๒)

กำหนดให้มี “**คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ**” ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เป็นรองประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการคลัง เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการ สำนักงบประมาณ และผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นกรรมการ โดยให้ผู้อำนวยการสำนักงาน เศรษฐกิจการคลัง เป็นเลขานุการ และให้สำนักงานเศรษฐกิจการคลังปฏิบัติหน้าที่เป็นหน่วยงานธุรการ ของคณะกรรมการ



โดยคณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่และอำนาจกำหนดวินัยการเงินการคลังเพิ่มเติมจากที่บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้หรือในกฎหมายอื่นเพื่อให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติโดยไม่กระทบต่อความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ จัดทำและทบทวนแผนการคลังระยะปานกลาง เสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการงบประมาณ การจัดเก็บรายได้ การบริหารหนี้สาธารณะ การบริหารทรัพย์สิน และปัญหาอื่นที่เกี่ยวข้องกับการเงินการคลังของรัฐ และกำหนดสัดส่วนงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น สัดส่วนงบประมาณเพื่อการชำระหนี้ภาครัฐ สัดส่วนการก่อหนี้ผูกพันงบประมาณรายจ่ายข้ามปีงบประมาณ สัดส่วนการก่อหนี้ผูกพันเกินกว่าหรือนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย รวมทั้งกำหนดนโยบายและกำกับดูแลการบริหารจัดการความเสี่ยงทางการคลัง ตลอดจนกำหนดอัตราการชดเชยค่าใช้จ่ายหรือการสูญเสียรายได้ของหน่วยงานของรัฐในการดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

ส่วนที่ ๒ การดำเนินการทางการคลังและงบประมาณ (มาตรา ๑๓ ถึงมาตรา ๓๐)

### ๑) การจัดทำแผนการคลังระยะปานกลาง

ให้มีการจัดทำแผนการคลังระยะปานกลาง เพื่อใช้เป็นแผนแม่บทหลักสำหรับการวางแผนการดำเนินการทางการเงินการคลังและงบประมาณของรัฐ แผนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีและแผนการบริหารหนี้สาธารณะ โดยแผนการคลังระยะปานกลางอย่างน้อยต้องประกอบด้วยเป้าหมายและนโยบายการคลังสถานะและประมาณการเศรษฐกิจสถานะและประมาณการการคลัง ซึ่งรวมถึงประมาณการรายได้ ประมาณการรายจ่าย ดุลการคลัง และการจัดการกับดุลการคลังนั้นสถานะหนี้สาธารณะของรัฐบาล และภาระผูกพันทางการเงินการคลังของรัฐบาล ทั้งนี้ ให้หน่วยงานของรัฐนำแผนการคลังระยะปานกลางที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้วมาใช้ประกอบการพิจารณาในการจัดเก็บหรือหารายได้ การจัดทำงบประมาณ และการก่อหนี้ของหน่วยงานของรัฐด้วย

### ๒) ข้อคำนึงในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้หน่วยงานของรัฐ

กำหนดให้การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้แก่หน่วยงานของรัฐต้องคำนึงถึงความจำเป็นและภารกิจของหน่วยงานของรัฐที่ขอรับจัดสรรงบประมาณฐานะเงินนอกงบประมาณของหน่วยงานของรัฐที่สามารถใช้จ่ายได้ รายได้หรือเงินอื่นใดที่หน่วยงานของรัฐนั้นมีอยู่หรือสามารถนำมาใช้จ่ายได้และความสามารถในการใช้จ่ายและการก่อหนี้ผูกพันของหน่วยงานของรัฐภายในปีงบประมาณนั้น รวมทั้งการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของรัฐสภา ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอัยการ

ในส่วนกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องเป็นไปเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการทำหน้าที่ดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยคำนึงถึงความสามารถในการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนความเหมาะสมและความแตกต่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ



### ๓) หลักเกณฑ์การตั้งงบประมาณรายจ่าย

กำหนดให้การเสนอกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปี ต้องแสดงแหล่งที่มา และประมาณการรายได้ ผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการจ่ายเงิน และความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์และแผนพัฒนาต่าง ๆ

โดยได้กำหนดหลักเกณฑ์การตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีไว้ว่า งบประมาณรายจ่ายลงทุน ต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒๐ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี และต้องไม่น้อยกว่าวงเงินส่วนที่ขาดดุลของงบประมาณประจำปีนั้น งบประมาณรายจ่ายเกี่ยวกับบุคลากรของรัฐและสวัสดิการของบุคลากรของรัฐและงบประมาณรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ภาครัฐซึ่งเป็นหน้าที่กระทรวงการคลังหรือค้ำประกันต้องตั้งไว้เพียงพอเพียง และงบประมาณรายจ่ายเกี่ยวกับภาระทางการเงินที่มีกฎหมายบัญญัติให้รัฐบาลต้องส่งเงินเข้าสมทบหรือชดเชยเพื่อการใด ๆ ต้องตั้งให้ตามเวลาที่กฎหมายกำหนด งบประมาณรายจ่ายเกี่ยวกับภาระทางการเงินเพื่อชดเชยต้นทุนทางการเงินและการบริหารจัดการ รวมทั้งความเสียหายจากการดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการตามที่ได้รับมอบหมายโดยรัฐบาลรับภาระชดเชยค่าใช้จ่ายหรือการสูญเสียรายได้จากการดำเนินการ ต้องตั้งให้ในโอกาสแรกที่สามารถทำได้ตลอดจนงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ให้ตั้งได้เฉพาะเพื่อวัตถุประสงค์ในการป้องกันหรือแก้ไขสถานการณ์ อันกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน ความมั่นคงของรัฐ การเยียวยาหรือบรรเทาความเสียหายจากภัยพิบัติสาธารณะร้ายแรง และภารกิจที่เป็นความจำเป็นเร่งด่วนของรัฐ ทั้งนี้ ในกรณีที่มีการตั้งงบประมาณรายจ่ายไม่สามารถดำเนินการตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวได้ให้แสดงเหตุผลความจำเป็นและมาตรการในการแก้ไขต่อรัฐสภาพร้อมกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีด้วย

ในส่วนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมให้กระทำได้เมื่อมีเหตุผลและความจำเป็นที่ต้องใช้จ่ายเงินระหว่างปีงบประมาณ โดยไม่สามารถรืองบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไปได้ และให้ระบุที่มาของเงินที่จะใช้จ่ายตามงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมด้วย และสำหรับการตั้งงบประมาณรายจ่ายงบกลางให้ตั้งได้เฉพาะในกรณีที่มีเหตุผลและความจำเป็นที่ไม่อาจจัดสรรหรือไม่สมควรจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้แก่หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบได้โดยตรงและการโอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างหน่วยงานของรัฐจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายอนุญาตให้กระทำได้



### ๔) การไม่นำรายได้ส่งคลัง และการเก็บภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมเพิ่มเติม

กำหนดให้การเสนอกฎหมายที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐไม่ต้องนำเงินรายได้หรือเงินอื่นใดส่งคลัง ให้กระทำได้เฉพาะในกรณีที่มีความจำเป็นและเกิดประโยชน์ในการที่หน่วยงานของรัฐนั้นจะมีเงินเก็บไว้ เพื่อการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของตน โดยจะต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังก่อนเสนอกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรี ส่วนในกรณีการเสนอกฎหมายที่มีบทบัญญัติให้จัดเก็บภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นจากที่กำหนดไว้ในกฎหมาย เพื่อให้



หน่วยงานของรัฐนำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานของรัฐนั้นหรือเพื่อการหนึ่งการใดเป็นการเฉพาะ ให้กระทำได้เฉพาะในกรณีการจัดเก็บภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นเพื่อเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๕) การดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการที่ก่อให้เกิดภาระต่องบประมาณหรือการสูญเสียรายได้

กำหนดให้หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบการดำเนินกิจกรรม มาตรการหรือโครงการที่ก่อให้เกิดภาระต่องบประมาณหรือภาระทางการคลังในอนาคตตามที่คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐกำหนด ต้องจัดทำแผนบริหารจัดการกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการ ประมาณการรายจ่าย แหล่งเงินที่ใช้ตลอดระยะเวลาดำเนินการ และประโยชน์ที่จะได้รับ โดยต้องเสนอพร้อมกับการขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรี และในส่วนกรณีการดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการที่ก่อให้เกิดการสูญเสียรายได้ของรัฐหรือของหน่วยงานของรัฐ ให้จัดทำประมาณการการสูญเสียรายได้และประโยชน์ที่จะได้รับ เสนอในการขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรีโดยในการพิจารณาอนุมัติกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการ ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาความจำเป็นเร่งด่วน ประโยชน์ที่ได้รับ และภาระทางการคลังหรือการสูญเสียรายได้ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตด้วย

๖) การมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการ โดยรัฐบาลรับภาระชดเชยค่าใช้จ่ายหรือการสูญเสียรายได้จากการดำเนินการ

กำหนดให้การมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการ โดยรัฐบาลรับภาระจะชดเชยค่าใช้จ่ายหรือการสูญเสียรายได้ในการดำเนินการนั้น ให้กระทำได้เฉพาะกรณีที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายและอยู่ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ของหน่วยงานของรัฐนั้น เพื่อฟื้นฟูหรือกระตุ้นเศรษฐกิจ หรือเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการประกอบอาชีพหรือยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน หรือเพื่อช่วยเหลือฟื้นฟูผู้ได้รับผลกระทบจากสาธารณภัยหรือการก่อวินาศกรรมและในการมอบหมายดังกล่าว คณะรัฐมนตรีต้องพิจารณาภาระทางการคลังของรัฐที่อาจเกิดขึ้นทั้งในปัจจุบันและในอนาคต ผลกระทบต่อการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐซึ่งได้รับมอบหมายนั้น และแนวทางการบริหารจัดการภาระทางการคลังของรัฐ และผลกระทบจากการดำเนินการโดยภาระที่รัฐต้องรับชดเชยค่าใช้จ่ายในการดำเนินการดังกล่าว ต้องมียอดคงค้างทั้งหมดรวมกันไม่เกินอัตราที่คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐกำหนด

ทั้งนี้ ให้หน่วยงานของรัฐซึ่งได้รับมอบหมาย ไม่ว่าการมอบหมายนั้นจะเกิดขึ้นก่อนพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับหรือไม่ จัดทำประมาณการต้นทุนทางการเงินและการบริหารจัดการที่รัฐจะต้องรับภาระทั้งหมดสำหรับกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการนั้น ๆ และแจ้งให้คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐและกระทรวงการคลังทราบ



### หมวด ๓ วินัยการเงินการคลัง

#### ส่วนที่ ๑ รายได้ (มาตรา ๓๑ ถึงมาตรา ๓๖)

##### ๑) รายได้แผ่นดิน

กำหนดให้บรรดาเงินที่หน่วยงานของรัฐจัดเก็บหรือได้รับไว้เป็นกรณีใดไม่ว่าจะได้รับตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับ หรือได้รับชำระตามอำนาจหน้าที่หรือสัญญา หรือได้รับจากการให้ใช้ทรัพย์สินหรือเก็บดอกผลจากทรัพย์สินของราชการ **ให้นำส่งคลังตามระเบียบที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนด เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น**

นอกจากนี้กฎหมายได้กำหนดเหตุยกเว้นให้ไม่ต้องนำส่งคลัง ได้แก่

(๑) กรณีที่มีผู้มอบให้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ใช้จ่ายในกิจการของหน่วยงานของรัฐนั้น หรือได้รับเงินที่เกิดจากทรัพย์สินซึ่งมีผู้มอบให้เพื่อหาดอกผลใช้จ่ายในกิจการของหน่วยงานของรัฐนั้น ให้หน่วยงานของรัฐนั้นจ่ายเงินหรือก่อนนี้ผูกพันภายในวงเงินที่ได้รับนั้นได้ และไม่ต้องนำส่งคลัง

(๒) กรณีในกรณีที่หน่วยงานของรัฐได้รับเงินตามโครงการช่วยเหลือ หรือร่วมมือกับรัฐบาลต่างประเทศ องค์การสหประชาชาติ ทบวงการชำนาญพิเศษแห่งสหประชาชาติ องค์การระหว่างประเทศอื่นใด หรือบุคคลใดไม่ว่าจะเป็นเงินให้กู้หรือให้เปล่า รวมทั้งเงินที่ได้รับสืบเนื่องจากโครงการช่วยเหลือหรือร่วมมือเช่นนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะกำหนดเป็นอย่างอื่น โดยไม่ต้องนำส่งคลังก็ได้

(๓) กรณีเป็นเงินที่ได้รับในลักษณะค่าชดใช้ความเสียหายหรือสิ้นเปลืองแห่งทรัพย์สิน และจำเป็นต้องจ่ายเพื่อบูรณะทรัพย์สินหรือจัดให้ได้ทรัพย์สินคืนมา หรือเงินรายรับของหน่วยงานของรัฐที่เป็นสถานพยาบาล สถานศึกษา หรือสถานอื่นใดที่อำนาจบริการอันเป็นสาธารณประโยชน์หรือประชาสงเคราะห์ หรือเงินที่ได้รับในลักษณะผลพลอยได้จากการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ หรือเงินที่ได้รับจากการจำหน่ายหุ้นในนิติบุคคลเพื่อนำไปซื้อหุ้นในนิติบุคคลอื่นเมื่อมีเหตุผลอันสมควร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะอนุญาตให้หน่วยงานของรัฐที่ได้รับเงินในกรณีดังกล่าว นำเงินนั้นไปใช้จ่าย โดยไม่ต้องนำส่งคลังก็ได้

##### ๒) รายได้ภาษีอากรรายได้ค่าธรรมเนียม และรายได้รัฐวิสาหกิจ

กำหนดให้การจัดเก็บรายได้แผ่นดินที่เป็นภาษีอากรจะกระทำได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย และการยกเว้นหรือการลดภาษีอากรใดจะกระทำได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ให้อำนาจจัดเก็บภาษีอากรนั้น รวมทั้งในการเสนอยกเว้นหรือลดภาษีอากรต่อผู้มีอำนาจอนุมัติให้หน่วยงานของรัฐผู้เสนอจัดทำประมาณการการสูญเสียรายได้และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการยกเว้นหรือลดภาษีอากรด้วย

ในส่วนกรณีการจัดเก็บ ลด และยกเว้นรายได้แผ่นดินที่เป็นค่าธรรมเนียม อันมิใช่ค่าตอบแทนการให้บริการ จะกระทำได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย และสำหรับรัฐวิสาหกิจที่ไม่อยู่ในบังคับต้องเสียภาษีเงินได้นิติบุคคล ให้จัดสรรกำไรสุทธิประจำปีเพื่อนำส่งคลัง



ในอัตราไม่น้อยกว่าอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคล และในกรณีที่เห็นสมควรกระทรวงการคลังจะกำหนดให้รัฐวิสาหกิจจัดสรรกำไรสุทธิหรือกำไรสะสม เพื่อนำส่งคลังเพิ่มเติมในจำนวนที่กระทรวงการคลังเห็นสมควรก็ได้

### ๓) การกักเงินรายได้

กำหนดให้การกักเงินรายได้เพื่อให้หน่วยงานของรัฐนำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานนั้น หรือเพื่อการหนึ่งการใดเป็นการเฉพาะจะกระทำมิได้เว้นแต่จะอาศัยอำนาจตามกฎหมาย

#### ส่วนที่ ๒ รายจ่าย (มาตรา ๓๗ ถึงมาตรา ๔๓)

กำหนดให้หน่วยงานของรัฐจะก่อหนี้ผูกพันหรือจ่ายเงินได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายและต้องเป็นไปอย่างโปร่งใส คุ่มค่า และประหยัด โดยพิจารณาเป้าหมาย ประโยชน์ที่ได้รับ ผลสัมฤทธิ์ และประสิทธิภาพของหน่วยงานของรัฐ และต้องเป็นไปตามรายการและวงเงินงบประมาณรายจ่ายของหน่วยงานของรัฐนั้นและกำหนดให้การเบิกจ่ายเงินจากคลังการรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน และการนำเงินส่งคลังของส่วนราชการให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี รวมทั้งเงินที่ขอเบิกจากคลัง ถ้าไม่ได้จ่ายหรือจ่ายไม่หมด ให้หน่วยงานของรัฐผู้เบิกนำส่งคืนคลังโดยไม่ชักช้า สำหรับหน่วยงานของรัฐซึ่งไม่ใช่ส่วนราชการต้องจัดให้มีการวางหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการเบิกเงิน การรับเงิน การจ่ายเงิน และการเก็บรักษาเงิน ตามที่กฎหมายว่าด้วยการนั้นบัญญัติไว้ โดยต้องเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล มีความโปร่งใสและตรวจสอบได้

#### ส่วนที่ ๓ การจัดให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินและการบริหารทรัพย์สินของรัฐ (มาตรา ๔๔ ถึงมาตรา ๔๘)

กำหนดให้การบริหารจัดการทรัพย์สินที่อยู่ในความครอบครองหรือการกำกับดูแลของหน่วยงานของรัฐให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายและกฎที่เกี่ยวข้องโดยต้องพิจารณาประโยชน์ของรัฐและประชาชน ความคุ้มค่า และความประหยัด ซึ่งต้องกระทำด้วยความรอบคอบระมัดระวัง และมีการบริหารความเสี่ยงอย่างเหมาะสม และต้องไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินนั้น โดยให้กระทรวงการคลังมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการดูแลและบริหารทรัพย์สินของแผ่นดิน และทรัพย์สินที่ตกเป็นของแผ่นดิน เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น โดยกระทรวงการคลังอาจจะมอบหมายให้หน่วยงานอื่นของรัฐดำเนินการแทนได้

ในส่วนกรณีการบริหารเงินคงคลัง นั้น ได้กำหนดให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง และให้รักษาไว้ในระดับที่จำเป็นและสำหรับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุของหน่วยงานของรัฐได้กำหนดให้ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ หรือตามกฎระเบียบของหน่วยงานของรัฐโดยเคร่งครัด





## ส่วนที่ ๔ การก้อหนึ้และการบริหารหนึ้ (มาตรา ๔๘ ถึงมาตรา ๖๐)

### ๑) ข้อค้ำนึ้ในการก้อหนึ้และบริหารหนึ้

กฏหมายได้ก้ำหนดให้การก้อหนึ้และการบริหารหนึ้ของหน่วยงานของรัฐต้องเป็นไปตมกฏหมายและอยู่ภยใต้ขบวัตฤประสงค้และอำนจหนึ้ที่ของหน่วยงานของรัฐผู้ก้ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของประเทศและหน่วยงานของรัฐ โดยต้องกระทำด้วยความรอบคอบ และค้ำนึ้ถึงควมค้มค้ำ ควมสมำรณในการชำระหนึ้ การกระจายภระการชำระหนึ้ เสถียรภพและควมย้งยึนทางการเงินการคลัง ตลอดจนควมนำเชือถือของประเทศและหน่วยงานของรัฐผู้ก้ด้วย

### ๒) การก้ำหนดส้ตส่วนหนึ้สำธำรณะ

ก้ำหนดให้คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐประกาศก้ำหนดส้ตส่วนหนึ้สำธำรณะต่อผลิตภันท์มวลรวมในประเทศ ส้ตส่วนภาระหนึ้ของรัฐบาลต่อประมำณการรยได้ประจ้ำปีงบประมาณ ส้ตส่วนหนึ้สำธำรณะที่เป็นเงินตราต้ำงประเทศต่อหนึ้สำธำรณะทั้งหมด ส้ตส่วนภาระหนึ้สำธำรณะที่เป็นเงินตราต้ำงประเทศต่อรยได้จำกการส่งออกสินค้ำและบริการ และส้ตส่วนอื่น ๆ ที่คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐเห็นสมควร และให้กระทรวงการคลังรยงำนส้ตส่วนหนึ้ที่กิดขึ้นจริงต่อคณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการทุก ๖ เดือน โดยในกรณีที่มีการบริหารหนึ้สำธำรณะไม่สามารถดำเนินการได้ตมส้ตส่วนที่ก้ำหนด ให้รัฐมนตรีวำการกระทรวงการคลังรยงำนเหตุผล วิธีกร และระยะเวลาในการทำให้ส้ตส่วนดั่งกล่ำวอยู่ภยในส้ตส่วนที่ก้ำหนดเสนอต่อคณะรัฐมนตรี โดยรยงำนดั่งกล่ำวให้เปิดเผยให้สำธำรณชนทราบ รวมทั้งวิธีเผยแพร่ผ่านทงสื่ออิเล็กทรอนิกส้ด้วย

### ๓) การก้เงินและการค้ำประกันของหน่วยงานของรัฐโดยรัฐบาล

กฏหมายได้ก้ำหนดให้การก้เงินของรัฐบาล และการค้ำประกันการชำระหนึ้ของหน่วยงานของรัฐ ให้ปฏิบัติตมที่บัญญัติไว้ในกฏหมยวำด้วยการบริหารหนึ้สำธำรณะโดยเคร่งครัด และในกรณีการก้อหนึ้ของหน่วยงานของรัฐไม่ไปตมที่ก้ำหนดไว้ในกฏหมย รัฐบาลจะค้ำประกันการชำระหนึ้นั้นไม่ได้ แต่ในกรณีที่รัฐบาลต้องก้เงินนอกเหนือจำกที่บัญญัติไว้ในกฏหมยวำด้วยการบริหารหนึ้สำธำรณะ ให้กระทรวงการคลังกระทำได้ก็แต่โดยอศัยอำนจตมกฏหมยที่ตราขึ้นเป็นการเฉพาะ และเฉพาะกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการโดยเร่งด่วนและอยำงต่อเนือ่งเพื่อแก้ไขปัญหวิกฤติของประเทศ โดยไม่จำต้องงบประมาณรยจ่ำยประจ้ำปีได้ทันและเมื่อหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นเจ้ำของแผนงำนหรือโครงการมีความพร้อมที่จะดำเนินการตมแผนงำนหรือโครงการที่จะใช้จ่ำยเงินก้่นั้นแล้ว

ในกรณีการก้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณหรือเมื่อมีรยจ่ำยสูงกว่ำรยได้ตมกฏหมยวำด้วยการบริหารหนึ้สำธำรณะ ให้กระทรวงการคลังดำเนินการให้สอดคล้องกับสถานะของเงินคงคลัง โดยค้ำนึ้ถึงประมำณการรยได้และแผนการเบิกจ่ำยเงินงบประมาณในแต่ละช่วงเวลำด้วย และเมื่อปรำกฏวำในระหว่ำงปีงบประมาณรัฐบาลสามารถจัดเก็บรยได้เกินกว่ำประมำณการ หรือมีการเบิกจ่ำยเงินงบประมาณต่ำกว่ำประมำณการ ให้กระทรวงการคลัง



พิจารณาปรับลดวงเงินที่จะกู้ยืมตามความจำเป็นและเหมาะสม และสำหรับกรณีการกู้เงินเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะในกรณีที่มีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินนอกเหนือจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี และต้องใช้เป็นเงินตราต่างประเทศ กฎหมายกำหนดให้กระทำได้เฉพาะกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนต้องดำเนินการโดยไม้อาจใช้จ่ายจากงบประมาณรายจ่ายได้ และเมื่อหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นเจ้าของแผนงานหรือโครงการมีความพร้อมที่จะดำเนินการตามแผนงานหรือโครงการที่จะใช้จ่ายเงินกู้ยืมแล้ว

นอกจากนี้ กฎหมายยังได้กำหนดให้ก่อนเริ่มปีงบประมาณใด ให้หน่วยงานของรัฐจัดทำแผนการกู้เงินและการบริหารหนี้เงินกู้ที่จะกระทำในปีงบประมาณนั้น ส่งให้กระทรวงการคลังและเมื่อได้กู้เงินแล้วให้รายงานกระทรวงการคลังเพื่อทราบ และภายใน ๓๐ วันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ ให้หน่วยงานของรัฐจัดทำรายงานการกู้เงินประจำปีงบประมาณและสถานะหนี้เงินกู้คงค้างเสนอต่อกระทรวงการคลัง

#### **ส่วนที่ ๕ เงินนอกงบประมาณและเงินทุนหมุนเวียน (มาตรา ๖๑ ถึงมาตรา ๖๓)**

กำหนดให้มีเงินนอกงบประมาณเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ หรือการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของการมีเงินนอกงบประมาณนั้น โดยให้นำเงินนอกงบประมาณของหน่วยงานของรัฐมาฝากไว้ที่กระทรวงการคลัง เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น หรือได้ทำความตกลงกับกระทรวงการคลังเป็นอย่างอื่น และเมื่อได้ใช้จ่ายในการปฏิบัติหน้าที่หรือการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์จนบรรลุวัตถุประสงค์แห่งการนั้นแล้ว หากมีเงินคงเหลือก็นำส่งคลังโดยมิชักช้าและกำหนดให้การจัดตั้งเงินทุนหมุนเวียนให้กระทำได้โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเท่านั้นโดยต้องมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งที่ชัดเจนและเป็นกิจกรรมที่หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตามหน้าที่เพื่อสาธารณประโยชน์หรือเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคม และต้องไม่ซ้ำซ้อนกับกองทุนหมุนเวียนที่จัดตั้งไว้แล้ว



#### **ส่วนที่ ๖ การคลังท้องถิ่น (มาตรา ๖๔ ถึงมาตรา ๖๗)**

กฎหมายได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดเก็บรายได้ให้เพียงพอในการจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะ แต่ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่สามารถดำเนินการได้ กฎหมายกำหนดให้รัฐจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นและเหมาะสมไปพลางก่อน รวมทั้งได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดทำงบประมาณ การใช้จ่าย การก่อหนี้ผูกพัน และบริหารทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำอย่างไรบ้างและตรวจสอบได้ ซึ่งการก่อหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกรณีที่เป็นการกู้เงินหรือการออกพันธบัตรให้อยู่ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้และหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ และในกรณีการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นการกู้เงินจากต่างประเทศหรือกู้เป็นเงินตราต่างประเทศ ก็ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและคณะรัฐมนตรีก่อนด้วย



**หมวด ๔ การบัญชี รายงาน และการตรวจสอบ (มาตรา ๖๘ ถึงมาตรา ๗๙)**

**๑) การกำหนดมาตรฐานการบัญชีภาครัฐและนโยบายการบัญชีภาครัฐ**

กำหนดให้กระทรวงการคลังกำหนดมาตรฐานการบัญชีภาครัฐและนโยบายการบัญชีภาครัฐ ยกเว้นกรณีหน่วยงานของรัฐที่เป็นรัฐวิสาหกิจ ให้จัดทำบัญชีและรายงานการเงินตามมาตรฐานการบัญชีที่รับรองทั่วไป และกรณีหน่วยงานของรัฐที่เป็นทุนหมุนเวียน ให้จัดทำบัญชีและรายงานการเงินตามที่กฎหมายว่าด้วยการบริหารทุนหมุนเวียนกำหนด

**๒) การจัดทำรายงานการเงินประจำปีงบประมาณ และรายงานการเงินแผ่นดินประจำปีงบประมาณ**

กำหนดให้หน่วยงานของรัฐจัดทำรายงานการเงินประจำปีงบประมาณซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยงบแสดงฐานะการเงินและงบแสดงผลการดำเนินงานทางการเงิน โดยให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบรายงานการเงินดังกล่าว และให้หน่วยงานของรัฐนำส่งรายงานการเงินประจำปีพร้อมกับรายงานผลการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินให้กระทรวงการคลัง สำนักงานงบประมาณ และกระทรวงเจ้าสังกัดและเปิดเผยให้สาธารณชนทราบรวมทั้งเผยแพร่ผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์

นอกจากนี้ กฎหมายยังได้กำหนดให้กระทรวงการคลังจัดทำรายงานการเงินแผ่นดินประจำปีงบประมาณ ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วย งบแสดงฐานะการเงิน งบแสดงผลการดำเนินงานทางการเงิน งบแสดงการเปลี่ยนแปลงสินทรัพย์สุทธิ งบกระแสเงินสด และรายงานการรับจ่ายเงินประจำปีงบประมาณ โดยให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบรายงานการเงินแผ่นดินประจำปีงบประมาณดังกล่าว และให้กระทรวงการคลังเสนอรายงานการเงินแผ่นดินประจำปีพร้อมกับรายงานผลการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอรัฐสภา

**๓) การจัดทำรายงานสถานะหนี้สาธารณะ และหนี้ภาครัฐ**

กำหนดให้กระทรวงการคลังจัดทำรายงานสถานะหนี้สาธารณะ หนี้ภาครัฐ และความเสี่ยงทางการคลัง ในวันสิ้นปีงบประมาณเสนอต่อคณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐเพื่อทราบ

**๔) การจัดทำรายงานการเงินรวมภาครัฐ และรายงานเสี่ยงทางการคลัง**

กำหนดให้กระทรวงการคลังจัดทำรายงานการเงินรวมของรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ รายงานการเงินรวมของรัฐวิสาหกิจ รายงานการเงินรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรายงานการเงินรวมภาครัฐ และให้เผยแพร่ต่อสาธารณชนทราบรวมทั้งเผยแพร่ผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ และกำหนดให้กระทรวงการคลังจัดทำรายงานความเสี่ยงทางการคลังภายในเดือนมีนาคมของทุกปี เสนอต่อคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐเพื่อประกอบการพิจารณาจัดทำแผนการคลังระยะปานกลาง และเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ



## หมวด ๕ การตรวจเงินแผ่นดิน

กำหนดให้การตรวจเงินแผ่นดินต้องกระทำด้วยความสุจริต รอบคอบ โปร่งใส เที่ยงธรรม กล่าวหาญ ปราศจากอคติ และเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล และในกรณีที่มีการกระทำผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ กฎหมายได้กำหนดให้การส่งลงโทษทางปกครองให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

## ความสคัญ

เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ ได้กำหนดมาตรการที่สำคัญในการกำหนดกรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ ดังนี้

๑) กำหนดกรอบในการดำเนินนโยบายของรัฐ ว่าต้องไม่บริหารราชการแผ่นดินโดยมุ่งสร้างความนิยมทางการเมืองที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศและประชาชนในระยะยาว

๒) กำหนดนโยบายการเงินการคลัง โดย

๒.๑) ให้มีคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ มีหน้าที่และอำนาจที่สำคัญในการจัดทำและทบทวนแผนการคลังระยะปานกลาง และเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการงบประมาณ การจัดเก็บรายได้ การบริหารหนี้สาธารณะ การบริหารทรัพย์สิน และปัญหาอื่นที่เกี่ยวข้องกับการเงินการคลังของรัฐ รวมทั้งกำหนดสัดส่วนและอัตราต่าง ๆ เพื่อเป็นกรอบวินัยในการดำเนินนโยบายตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ตลอดจนกำหนดนโยบายและกำกับดูแลการบริหารจัดการความเสี่ยงทางการคลัง

๒.๒) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการดำเนินการทางการคลังและงบประมาณ อาทิ

(๑) กำหนดให้จัดทำแผนการคลังระยะปานกลาง เพื่อใช้เป็นแผนแม่บทหลักสำหรับการวางแผนการดำเนินการทางการเงินการคลังและงบประมาณรัฐ แผนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี และแผนการบริหารหนี้สาธารณะ และนำมาใช้ประกอบการพิจารณาในการจัดเก็บหรือหารายได้ การจัดทำงบประมาณ และการก่อหนี้ของหน่วยงานของรัฐ

(๒) กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดสรรและตั้งงบประมาณรายจ่าย เช่น งบประมาณรายจ่ายลงทุนต้องไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒๐ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี และต้องไม่น้อยกว่าส่วนที่ขาดดุลงบประมาณ เป็นต้น

(๓) กำหนดเงื่อนไขในกรณีการเสนอกฎหมายที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐไม่ต้องนำเงินรายได้หรือเงินอื่นใดส่งคลัง จะต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังก่อนเสนอกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรี และในกรณีการเสนอกฎหมายที่มีบทบัญญัติให้จัดเก็บภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นจากที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ให้กระทำได้เฉพาะในกรณีเพื่อเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



(๔) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการ โดยรัฐบาลรับภาระชดเชยค่าใช้จ่ายหรือการสูญเสียรายได้จากการดำเนินการ ให้กระทำได้เฉพาะกรณีที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายและอยู่ในขอบแห่งวัตถุประสงค์ ของหน่วยงานของรัฐนั้น เพื่อฟื้นฟูหรือกระตุ้นเศรษฐกิจ หรือเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการประกอบอาชีพ หรือยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน หรือเพื่อช่วยเหลือฟื้นฟูผู้ได้รับผลกระทบจากสาธารณภัย หรือการก่อวินาศกรรม

๓) กำหนดกรอบวินัยการเงินการคลังด้านต่าง ๆ ดังนี้

๓.๑) **ด้านรายได้** กำหนดหลักการให้รายได้แผ่นดินต้องนำส่งคลัง เว้นแต่จะมีกฎหมาย กำหนดเป็นอย่างอื่นหรือกรณีมีเหตุตามที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดยกเว้นให้ไม่ต้องนำส่งคลังและ การกันเงินรายได้เพื่อให้งานของรัฐบาลนำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานนั้น จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะอาศัยอำนาจตามกฎหมาย

๓.๒) **ด้านรายจ่าย** กำหนดหลักการให้การก่อหนี้ผูกพันหรือจ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐ ต้องอาศัยอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมาย โดยต้องคำนึงถึงความโปร่งใส คุ่มค่าและประหยัดและถ้าเงิน ที่ขอเบิกจากคลังไม่ได้จ่ายหรือจ่ายไม่หมด ให้หน่วยงานของรัฐผู้เบิกนำส่งคืนคลังโดยไม่ชักช้า

๓.๓) **ด้านการจัดให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินและการบริหารทรัพย์สินของรัฐ** กำหนดหลักการ ให้ต้องเป็นไปตามกฎหมาย โดยต้องพิจารณาประโยชน์ของรัฐและประชาชน ความคุ้มค่า และประหยัด โดยให้กระทรวงการคลังมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการดูแลและบริหารทรัพย์สินของแผ่นดินและ ทรัพย์สินที่ตกเป็นของแผ่นดิน เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

๓.๔) **ด้านการก่อหนี้และการบริหารหนี้** กำหนดหลักการให้ต้องเป็นไปตามกฎหมาย อยู่ภายใต้วัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของผู้กู้ โดยต้องทำอย่างรอบคอบ และในการกู้เงินของรัฐบาล และการค้าประกันการชำระหนี้ของหน่วยงานของรัฐ ให้ปฏิบัติตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะโดยเคร่งครัด และในกรณีที่รัฐบาลต้องการกู้เงินนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ ในกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะให้กระทรวงการคลังกระทำก็ได้แต่โดยอาศัยอำนาจ ตามกฎหมายที่ตราขึ้นเป็นการเฉพาะ และเฉพาะกรณีที่กำหนดไว้ในกฎหมายนี้

๓.๕) **ด้านเงินนอกงบประมาณและเงินทุนหมุนเวียน** กำหนดหลักการให้เงินนอกงบประมาณ ให้มีเท่าที่จำเป็น และให้นำเงินนอกงบประมาณมาฝากไว้ที่กระทรวงการคลัง และหากมีเงินคงเหลือ ให้นำส่งคลังโดยมิชักช้า และในส่วนการจัดตั้งทุนหมุนเวียนให้กระทำได้โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ เท่านั้น

๓.๖) **ด้านการคลังท้องถิ่น** กำหนดหลักการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดเก็บ รายได้ให้เพียงพอในการจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะ และในการกู้เงินหรือการ ออกพันธบัตรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้อยู่ภายใต้กฎหมายนี้และหลักเกณฑ์ตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ



๔) กำหนดมาตรฐานการบัญชีภาครัฐและนโยบายการบัญชีภาครัฐ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐนำไปใช้ในการจัดทำบัญชีและรายงานการเงินโดยหน่วยงานภาครัฐต้องจัดทำรายงานการเงินประจำปีงบประมาณ และกระทรวงการคลังต้องจัดทำรายงานการเงินแผ่นดินประจำปีงบประมาณรายงานสถานะหนี้สาธารณะ หนี้ภาครัฐ รายงานการเงินรวมภาครัฐ และรายงานความเสี่ยงทางการคลัง

๕) กำหนดบทลงโทษทางปกครองสำหรับกรณีกระทำผิดวินัยตามกฎหมาย โดยให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

โดยมาตรการทางกฎหมายในการกำหนดกรอบวินัยการเงินการคลังดังกล่าวนี้ จะเป็นกรอบในการดำเนินนโยบายของรัฐ การจัดทำงบประมาณ การจัดการรายได้ การใช้จ่าย การบริหารเงิน ตลอดจนการก่อหนี้ ซึ่งนโยบายดังกล่าวมีผลกระทบต่อความเป็นอยู่และภาระหน้าที่ที่ประชาชนต้องมีส่วนรับผิดชอบ การกำหนดกรอบและแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน มีแผนแม่บทระยะกลาง และการตรวจสอบที่รัดกุม รวมทั้งกำหนดให้มีการบริหารความเสี่ยง ย่อมจะช่วยยกระดับมาตรฐานการดำเนินนโยบายและการบริหารการคลังให้มีประสิทธิภาพ ยั่งยืน โปร่งใส และมีกลไกการตรวจสอบที่นำไปสู่ความรับผิดชอบทางการคลัง และทำให้ประชาชนไว้วางใจการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐมากขึ้น

สำหรับรายละเอียดเกี่ยวกับหลักการและเหตุผลและเนื้อหาของกฎหมายดังกล่าว นั้น ผู้สนใจสามารถสืบค้นได้ที่เว็บไซต์ราชกิจจานุเบกษา และสามารถติดตามความเคลื่อนไหวในการตรากฎหมายของสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้จาก “ระบบประมวลผลข้อมูลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ” เว็บไซต์สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ([www.senate.go.th](http://www.senate.go.th)) ๑

