

สรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

1. กำหนดนิยามคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ให้หมายถึง ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐสภา ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์การอัยการ องค์การมหาชน ทุนหมุนเวียนที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานอื่นของรัฐตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้ครอบคลุมหน่วยงานของรัฐทุกประเภทที่จะต้องดำเนินการตามกรอบวินัยการเงินการคลังที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับนี้

2. กำหนดให้มี “คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ” ซึ่งมีนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เป็นรองประธาน มีปลัดกระทรวงการคลัง เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ และผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นกรรมการ และมีผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง เป็นเลขานุการ โดยมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ ได้แก่ การจัดทำแผนการคลังระยะปานกลาง การกำหนดสัดส่วนเพื่อเป็นกรอบในการรักษาวินัยการเงินการคลังในด้านต่างๆ เช่น กำหนดสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ กำหนดสัดส่วนงบประมาณเพื่อการชำระหนี้ภาครัฐ กำหนดสัดส่วนภาระที่รัฐต้องชดเชยค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการที่มอบหมายให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการ เป็นต้น

3. กำหนดวินัย ในการดำเนินการทางการคลัง และการจัดทำงบประมาณ วินัยด้านรายได้ รายจ่าย การบริหารทรัพย์สินของรัฐ การบริหารหนี้สาธารณะ รวมถึงเงินนอกงบประมาณและทุนหมุนเวียนที่สำคัญ เช่น

(1) การจัดสรรงบประมาณ ให้หน่วยงานของรัฐจะต้องคำนึงถึงความจำเป็นและภารกิจ รวมถึงฐานะเงินนอกงบประมาณ โดยกำหนดหลักเกณฑ์การตั้งงบประมาณรายจ่าย เช่น งบประมาณรายจ่ายลงทุนต้องไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบของงบประมาณรายจ่ายประจำปี และต้องไม่น้อยกว่าวงเงินส่วนที่ขาดดุลงบประมาณประจำปีนั้น เป็นต้น

(2) การมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐ ดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการที่ก่อให้เกิดภาระต่องบประมาณหรือการสูญเสียรายได้ ให้กระทำได้เฉพาะกรณีที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจตามกฎหมาย โดยมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน และต้องคำนึงถึงภาระทางการคลังหรือการสูญเสียรายได้ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตด้วย และภาระที่รัฐต้องรับผิดชอบต้องมียอดคงค้างทั้งหมดรวมกันไม่เกินอัตราที่คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐกำหนด

(3) ห้ามเสนอกฎหมาย ที่มีบทบัญญัติให้จัดเก็บภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นจากที่กำหนดไว้ในกฎหมาย เพื่อให้หน่วยงานของรัฐนำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ ยกเว้นกรณีการจัดเก็บเพื่อเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(4) การกั้นเงินรายได้ (Earmarked Tax) เพื่อให้หน่วยงานของรัฐนำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน เพื่อการหนึ่งการใดเป็นการเฉพาะ จะต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมายเท่านั้น และจะต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังก่อน

(5) การกอหนี่ผูกพัน หรือจ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐ ต้องอาศัยอำนาจตามที่กฎหมายกำหนด โดยต้องคำนึงถึงความโปร่งใส คุ่มค่าและประหยัด

(6) การบริหารหนี้สาธารณะ จะต้องเป็นไปตามกฎหมาย อยู่ภายใต้วัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของผู้กู้ ซึ่งต้องทำอย่างรอบคอบ

(7) เงินนอกงบประมาณ ให้มีเท่าที่จำเป็น เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ และการจัดตั้งทุนหมุนเวียน จะกระทำได้แต่โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเท่านั้น

4. การทำบัญชี รายงาน และการตรวจสอบ กระทรวงการคลังต้องกำหนดมาตรฐานการบัญชีภาครัฐและนโยบายการบัญชีภาครัฐเพื่อให้หน่วยงานของรัฐนำไปใช้ในการจัดทำบัญชีและรายงานการเงิน โดยกระทรวงการคลังจะต้องจัดทำรายงานการเงินรวมภาครัฐให้คณะรัฐมนตรีทราบ และต้องเปิดเผยรายงานดังกล่าวต่อสาธารณชนด้วย

5. การส่งลงโทษทางปกครองกรณีทำผิดวินัยตามกฎหมายนี้ ให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

ประเด็นที่หน่วยงานของรัฐต้องระวัง

ในการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐในด้านการกำหนดนโยบายหรือการปฏิบัติในแต่ละเรื่อง ต้องพิจารณาตามกรอบวินัยการเงินการคลังในกฎหมายฉบับนี้อย่างเคร่งครัด ไม่ว่าจะเป็นด้านรายได้ รายจ่าย การก่อหนี้ รวมถึงการจัดทำรายงานการเงิน โดยมีมาตราที่สำคัญ เช่น

- มาตรา 16 หน่วยงานของรัฐต้องนำแผนการคลังระยะปานกลางที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว มาใช้ประกอบการพิจารณาในการจัดเก็บหรือหารายได้ การจัดทำงบประมาณ และการก่อหนี้ของหน่วยงานของรัฐด้วย

- มาตรา 25 การเสนอกฎหมายเพื่อไม่นำรายได้ส่งคลัง กระทำได้ในกรณีมีความจำเป็นและเกิดประโยชน์ โดยต้องผ่านความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) ก่อนเสนอเพื่อขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรี

- มาตรา 26 หน่วยงานของรัฐไม่สามารถเสนอกฎหมายที่มีบทบัญญัติให้จัดเก็บภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นจากที่กำหนดไว้ในกฎหมาย เพื่อให้หน่วยงานของรัฐนำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานของรัฐนั้น หรือเพื่อการหนึ่งการใดเป็นการเฉพาะ (Surcharged Tax)

- มาตรา 27 หน่วยงานของรัฐที่จะขออนุมัติคณะรัฐมนตรีในการดำเนินกิจการ มาตรการ หรือโครงการใด ที่ก่อให้เกิดภาระต่องบประมาณ หรือภาระทางการคลังในอนาคต หรือก่อให้เกิดการสูญเสียรายได้ หากการดำเนินการดังกล่าวอยู่ภายใต้การประกาศกำหนดของคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ ต้องดำเนินการให้ครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ตามมาตรา 27

- มาตรา 35 การกันเงินรายได้เพื่อให้หน่วยงานของรัฐนำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ กระทำมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจตามกฎหมาย

- มาตรา 37 หน่วยงานของรัฐจะก่อหนี้ผูกพันหรือจ่ายเงินได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมาย การก่อหนี้ผูกพันและการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่หรือการดำเนินงานต้องเป็นไปอย่างโปร่งใส คุ่มค่าและประหยัด โดยพิจารณาเป้าหมาย ประโยชน์ที่ได้รับ ผลสัมฤทธิ์ และประสิทธิภาพของหน่วยงานของรัฐ และต้องเป็นไปตามรายการและวงเงินงบประมาณรายจ่ายของหน่วยงานของรัฐนั้นด้วย

- มาตรา 45 หน่วยงานของรัฐต้องจัดทำบัญชีทรัพย์สินของแผ่นดินและรายงานให้กระทรวงการคลังทราบ โดยการจัดทำรายงานให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนด

- มาตรา 64 – 67 เป็นการกำหนดวินัยการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งถือเป็นหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายฉบับนี้

- มาตรา 69 หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีผู้ทำบัญชีตามหลักเกณฑ์และคุณสมบัติที่กระทรวงการคลังกำหนด เพื่อจัดทำบัญชีและรายงานการเงินตามพระราชบัญญัตินี้

- มาตรา 70 หน่วยงานของรัฐต้องจัดทำรายงานการเงินประจำปีงบประมาณ ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วย งบแสดงฐานะการเงินและงบแสดงผลการดำเนินงานทางการเงินทั้งเงินงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ และเงินอื่นใด รวมถึงการก่อหนี้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงการคลังกำหนด และส่งให้ สตง. ตรวจสอบภายใน 90 วัน

- มาตรา 76 หน่วยงานของรัฐต้องจัดทำรายงานสถานะหนี้ให้กระทรวงการคลัง (รับผิดชอบโดยสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ) เพื่อรวบรวมและจัดทำรายงานสถานะหนี้สาธารณะและหนี้ภาครัฐเสนอต่อคณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐเพื่อทราบต่อไป

- มาตรา 79 หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีการตรวจสอบภายใน การควบคุมภายในและการบริหารจัดการความเสี่ยง โดยให้ถือปฏิบัติตามมาตราฐานและหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนด (โดยกรมบัญชีกลาง)
