

ที่ นร 0704/ 544

สำนักงานประมาณ

ถนนพระรามที่ 6 กรุงเทพฯ 10400

21 กันยายน 2552

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ.

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0503/ว (ล) 15536
ลงวันที่ 1 กันยายน 2552

ตามหนังสือที่อ้างถึง สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีขอให้สำนักงานประมาณ
พิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ที่
กระทรวงการคลังเสนอ เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น
สำนักงานประมาณพิจารณาแล้ว ขอเรียนดังนี้

1. ร่างพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าว แม้ว่าจะมีเจตนารมณ์ในการกำหนดกรอบวินัย
ทางการเงินการคลังของหน่วยงานภาคสาธารณะทุกระดับ ได้แก่ ส่วนราชการ จังหวัด องค์การ
มหาชน องค์การตามรัฐธรรมนูญ หน่วยงานในกำกับของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กองทุนสาธารณะ และ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) โดยมีบทบัญญัติครอบคลุมถึงแนวทางการกำหนดนโยบาย
การคลัง แผนการเงินการคลังระยะปานกลาง การจัดหารายได้ รายจ่ายของแผ่นดิน การบริหาร
การเงินและทรัพย์สิน การบัญชี การตรวจสอบภายในและรายงานการเงินแผ่นดิน กองทุนสาธารณะ
การก่อหนี้และการดำเนินการที่ผูกพันทรัพย์สินหรือภาระทางการเงินของรัฐ การรายงานและการ
ประเมินความเสี่ยงทางการเงินการคลัง

เมื่อพิจารณาเนื้อหาสาระตามรายมาตราภายใต้หมวดต่าง ๆ ของร่าง
พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวแล้ว สำนักงานประมาณเห็นว่ายังไม่สอดคล้องกับหลักการของรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในประเด็นสำคัญ เนื่องจากตามมาตรา 167 วรรคสาม
ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 มีเจตนารมณ์ให้มีกฎหมายการเงินการ
คลังของรัฐเพื่อใช้เป็นกรอบวินัยการเงินการคลังอย่างกว้าง ๆ แต่เนื้อหาสาระสำคัญของร่าง
กฎหมายฉบับนี้ บางเรื่องไม่ได้เป็นไปในลักษณะกำหนดกรอบในการรักษาวินัยทางการเงินการ
คลัง แต่มีลักษณะเป็นการกำหนดรายละเอียดและวิธีปฏิบัติ

/2. การกำหนด

2. การกำหนดทิศทางและแนวนโยบายการคลังเพื่อประสิทธิภาพและเสถียรภาพทางการคลัง การสร้างมาตรฐานทางบัญชี การตรวจสอบภายในและหลักเกณฑ์ในการดำเนินกิจกรรมทางการคลังอื่นๆ เพื่อเสริมสร้างความโปร่งใสทางการคลัง และการจัดทำข้อมูลทางการคลังเพื่อนำไปสู่ความรับผิดชอบทางการคลัง ควรกำหนดในลักษณะที่เป็นกรอบไว้ปฏิบัติ เช่น ในเรื่องหลักการบัญชี อาจกำหนดว่า “รัฐบาลจะต้องจัดทำบัญชีการจัดสรรทรัพยากร บัญชีการวางแผนและบัญชีต้นทุนในการใช้ทรัพยากรของรัฐตามหลักการทางบัญชีที่รับรองโดยทั่วไป” หรือเรื่องหลักความมีเสถียรภาพทางการคลังอาจกำหนดว่า “รัฐบาลต้องจัดทำรายงานการขาดรายรับจากการยกเว้นภาษี ซึ่งแสดงถึงการคาดการณ์จำนวนเงินรายรับที่รัฐบาลจะต้องสูญเสียไปเนื่องจากมาตรการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี” เป็นต้น

3. กรณีกำหนดให้หน่วยงานของรัฐจัดทำแผนการใช้จ่ายเงินเสนอต่อกระทรวงการคลัง และหากมีความจำเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังสามารถปรับแผนการใช้จ่ายเงินตามร่างมาตรา 32 นั้น ไม่ได้มีการกำหนดกรอบหรือหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนอาจมีผลต่อการดำเนินภารกิจของรัฐบาล เนื่องจากแผนการใช้จ่ายเงินหน่วยงานของรัฐจะกำหนดกิจกรรมการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลที่แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของกิจกรรมและภารกิจที่มีกระบวนการจัดทำแผนการดำเนินงานและแผนการใช้จ่ายเงินที่สอดคล้องกัน โดยอยู่ภายใต้การกำกับ ดูแลของแต่ละกระทรวง ดังนั้น แผนดังกล่าวจะต้องมีการกำหนดกรอบหรือหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนและไม่กำวล่วงกับการดำเนินการของแต่ละหน่วยงานที่อยู่ภายใต้การกำกับ ดูแลของรัฐมนตรีเจ้าสังกัดแต่ละแห่ง

นอกจากนี้การจัดทำแผนการใช้จ่ายเงินดังกล่าว ปัจจุบันได้มีการจัดทำในส่วนที่เป็นเงินงบประมาณอยู่แล้วในแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ ซึ่งจะต้องจัดทำตามรูปแบบที่สำนักงบประมาณกำหนด และจะต้องให้สำนักงบประมาณให้ความเห็นชอบแผนดังกล่าวก่อนที่จะได้รับการจัดสรรงบประมาณ ฉะนั้น หากกำหนดให้มีการจัดทำแผนการใช้จ่ายเงินตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนด ก็จะทำให้เพิ่มขึ้นขั้นตอนและความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงานของส่วนราชการต่างๆ อันจะส่งผลให้เกิดปัญหามากในทางปฏิบัติอีกด้วย

อย่างไรก็ดี หากจะให้มีการจัดทำแผนเกี่ยวกับการเงินดังกล่าว ควรกำหนดให้ส่วนราชการจัดทำแผนทั้งในด้านรายรับและรายจ่าย เพื่อให้เห็นภาพรวมของเงินงบประมาณแผ่นดินทั้งประเทศ ในลักษณะกระแสเงินสด (Cash Flow) ตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนด รวมทั้งแผนการบริหารหนี้สาธารณะระยะปานกลาง และระยะยาว ซึ่งเป็นที่สนใจของรัฐสภาและประชาชน และเป็นปัจจัยสำคัญในการบริหารการเงินการคลังของประเทศ โดยเป็นความรับผิดชอบของรัฐบาลในปัจจุบันและในอนาคต ก็จะมีเหมาะสมและมีเสถียรภาพทางการคลังของประเทศมากกว่า

4. การกำหนดให้คณะกรรมการต่าง ๆ มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดกรอบทางด้านการเงินการคลังซึ่งอาจเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ เนื่องจากรัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีกฎหมายการเงินการคลังของรัฐโดยอนุมัติของฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อกำหนดกรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐให้กับฝ่ายบริหาร และฝ่ายบริหารจะต้องรับผิดชอบในการจัดการด้านการเงินการคลังของรัฐ และถูกตรวจสอบจากฝ่ายนิติบัญญัติให้เป็นไปตามกรอบที่ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้กำหนดต่อไป ตามหลักการแห่งอำนาจและดุลยภาพของอำนาจทั้งสองฝ่ายในระบบประชาธิปไตย มิใช่ต้องการให้ฝ่ายบริหารหรือคณะกรรมการอื่นใดมีอำนาจในการกำหนดกรอบการเงินการคลังดังกล่าว รวมทั้งยังเป็นการก้าวล่วงบทบาทและหน้าที่ของส่วนราชการอื่นที่รับผิดชอบอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งจะส่งผลถึงความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่และเกิดปัญหาความล่าช้า อีกทั้งกระบวนการงบประมาณมีข้อจำกัดเกี่ยวกับเงื่อนไขเวลา การมีคณะกรรมการหลายคณะขึ้นมาดำเนินการในเรื่องต่างๆ ซึ่งเชื่อมโยงไปถึงการจัดทำงบประมาณ อาจทำให้ไม่สามารถดำเนินการได้ตามระยะเวลาการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากมีเปลี่ยนแปลงทางการเมือง จะเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้รัฐบาลชุดใหม่ที่มาบริหารประเทศมีปัญหาในด้านการบริหารจัดการงบประมาณรายจ่ายประจำปี รวมทั้งการจัดทำงบประมาณเพิ่มเติมระหว่างปี

5. รายจ่ายของแผ่นดินที่กำหนดให้ตั้งงบประมาณให้ครบถ้วนตามรายการที่กำหนดนั้น จะไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจในแต่ละปีซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา หากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ และกระทบต่อรายได้ของรัฐแล้ว การกำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายให้ครบถ้วนในรายการดังกล่าว จะส่งผลกระทบต่อคลังของประเทศ และอาจเกิดปัญหาต่อการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายในภาพรวมได้ ก่อปรกับการเสนอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้นเป็นเพียงตัวเลขประมาณการ มิใช่เจาะจงเป็นเม็ดเงินจริงๆ การใช้จ่ายหรือเบิกจ่ายงบประมาณจะอยู่ในขั้นตอนของการบริหารงบประมาณซึ่งมีกระบวนการ ขั้นตอน วิธีการที่ยืดหยุ่น และสอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เป็นจริง ดังนั้น การกำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายสำหรับบางรายการหรือวงเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น จึงควรกำหนดในลักษณะหลักเกณฑ์หรือกรอบแนวทาง เพื่อให้มีความยืดหยุ่นและสอดคล้องกับกำลังเงินของประเทศในแต่ละปี และสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญที่ให้กำหนดหลักเกณฑ์มิใช่เป็นการกำหนดวงเงิน

นอกจากนี้ การกำหนดการตั้งงบประมาณในลักษณะดังกล่าวอาจเกิดผลกระทบต่อรัฐบาลในกรณีที่เกิดวิกฤติเศรษฐกิจและการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนดแต่รัฐบาลจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวซึ่งเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ หากไม่สามารถปฏิบัติตามได้อาจมีผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลได้

6. มาตรา 32 วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “การจ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพัน ให้กระทำได้ เฉพาะที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย” นั้น เป็นการจำกัดอำนาจของฝ่ายบริหาร เกินกว่ากรอบที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา 169 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้อีกเฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วย เงินคงคลัง เว้นแต่ในกรณีจำเป็นเร่งด่วนรัฐบาลจะจ่ายไปก่อนก็ได้.....” การจำกัดอำนาจ ของฝ่ายบริหารดังกล่าวจะเป็นปัญหาต่อการบริหารราชการแผ่นดินอย่างมาก เนื่องจากการใช้ จ่ายเงินแผ่นดินของรัฐบาล นอกจากอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายที่กำหนดไว้ ในมาตรา 32 วรรคสองแล้ว ยังมีความจำเป็นต้องใช้จ่ายตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังซึ่งในกรณีจำเป็นเร่งด่วนรัฐบาลจะจ่ายไปก่อนก็ได้ เช่น การ ใช้จ่ายเงินคงคลังไปก่อนที่มีกฎหมายอนุญาตให้จ่าย หากส่วนราชการมีความจำเป็นเร่งด่วนและ ไม่สามารถใช้จ่ายเงินแผ่นดินดังกล่าวได้ จะทำให้การบริหารราชการแผ่นดินไม่สัมฤทธิ์ผล

7. กรณียกกำหนดโทษนั้น เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์ ให้เป็นกรอบวินัยการเงินการคลัง จึงไม่ควรมิบทกำหนดโทษไว้ในกฎหมายที่เป็นกรอบ หากจะมี บทกำหนดโทษควรกำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะในแต่ละเรื่องน่าจะเป็นการเหมาะสมกว่า

จึงเรียนมาเพื่อโปรดนำเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของ คณะรัฐมนตรีต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายบันฑูร สุภัคฉนิช)

ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ

สำนักกฎหมายและระเบียบ

โทร. 0 2273 9027 ต่อ 3711

โทรสาร 0 2273 9436