

คณะที่ ๑๐๐๔/๕๐๓๕



กระทรวงการคลัง
ถนนพระราม ๖
กรุงเทพฯ ๑๐๔๐๐

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
รหัสเรื่อง : ศ19239 ส. สังคม ๖๑๕
รับที่ : ๘3547/59 ส. ๕ ✓
วันที่ : 03 มี.ค. 59 เวลา : 10:07

๓ มีนาคม ๒๕๕๙

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ.

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

- สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. หนังสือรองนายกรัฐมนตรีเห็นชอบให้เสนอคณะรัฐมนตรี
๒. ร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. และบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบ
ร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ.
๓. บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ.
๔. คำชี้แจงความจำเป็นในการตราร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ.

ด้วยกระทรวงการคลังขอเสนอ เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ.
(ร่างพระราชบัญญัติฯ) มาเพื่อโปรดพิจารณานำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติในหลักการของ
ร่างพระราชบัญญัติฯ โดยเรื่องนี้เข้าข่ายที่จะต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วย
การเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๔ (๒) ทั้งนี้ รองนายกรัฐมนตรี
(นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์) กำกับการบริหารราชการกระทรวงการคลังได้เห็นชอบให้นำเรื่องดังกล่าว
เสนอคณะรัฐมนตรีด้วยแล้ว รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๑

ทั้งนี้ เรื่องดังกล่าวมีรายละเอียด ดังนี้

๑. เรื่องเดิม

๑.๑ ความเป็นมา

๑.๑.๑ วันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๕๐ คณะรัฐมนตรีมีมติให้กระทรวงการคลัง
เป็นหน่วยงานหลักในการยกร่างกฎหมายการเงินการคลังของรัฐ ตามบทบัญญัติมาตรา ๑๖๗ วรรคสาม
ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

๑.๑.๒ วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๒ กระทรวงการคลังได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด
ที่ กค ๑๐๐๔/๕๐๓๕ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เสนอร่างพระราชบัญญัติฯ โดยมีสาระสำคัญ
เพื่อกำหนดกรอบวินัยทางการเงินการคลังของหน่วยงานของรัฐทั้งหมด

๑.๑.๓ วันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๕๒ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ
ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๓/๑๘๕๓๖ ถึงกระทรวงการคลัง แจ้งว่ารองนายกรัฐมนตรี (นายกรณ์ศักดิ์ สภาวสุ)
มีคำสั่งให้ส่งร่างพระราชบัญญัติฯ คืนให้กระทรวงการคลังเพื่อแก้ไขใหม่

/ ๑.๑.๔ วันที่ ...

๑.๑.๔ วันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๕๒ กระทรวงการคลังได้มีหนังสือ ส่วนที่สุด
ที่ กค ๑๐๐๔/๑๗๙๐๒ ถึงสำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี เสนอร่างพระราชบัญญัติฯ ที่แก้ไขปรับปรุงใหม่
ตามความเห็นของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

๑.๑.๕ วันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๒ คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการ
ร่างพระราชบัญญัติฯ ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ และส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา

๑.๑.๖ ในการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดย
คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้ปรับปรุงโครงสร้างและสาระของร่างพระราชบัญญัติฯ ใหม่ โดยแบ่งเป็น
๒ หมวด ได้แก่ หมวด ๑ เป็นการกำหนดวินัยการเงินการคลังของรัฐโดยแยกเป็น ๒ ลักษณะ ได้แก่ ๑) ลักษณะ
เป็นการทั่วไป และ ๒) ลักษณะเรื่องเฉพาะ แบ่งเป็น ๖ ส่วน ได้แก่ รายได้แผ่นดิน รายจ่าย แนวทางการจัดทำ
งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน การก่อหนี้ การบริหารการเงินและทรัพย์สิน เงินนอกงบประมาณและกองทุน
สาธารณะ และหมวด ๒ เป็นการกำหนดวินัยเกี่ยวกับการบัญชีภาครัฐ การรายงาน และการตรวจสอบ เพื่อสร้าง
ความโปร่งใสและได้รับการตรวจสอบจากสาธารณชนและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง

๑.๑.๗ วันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๕๖ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีหนังสือ
ส่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๑/๒๙๐ ถึงกระทรวงการคลัง เพื่อให้แจ้งยืนยันความเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติฯ
ที่ผ่านการตรวจพิจารณาแล้ว

๑.๑.๘ วันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๕๖ และวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๖ กระทรวงการคลัง
โดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ได้จัดประชุมหารือเพื่อกำหนดแนวทางการยืนยันความเห็นของกระทรวง
การคลังต่อร่างพระราชบัญญัติฯ โดยเชิญผู้แทนจากกรมบัญชีกลาง สำนักงานคณะกรรมการนโยบาย
รัฐวิสาหกิจ สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ กรมศุลกากร กรมสรรพสามิต กรมสรรพากร และกรมธนารักษ์
เข้าร่วมประชุมด้วย

๑.๑.๙ วันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ได้มีประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ
ฉบับที่ ๑๑/๒๕๕๗ เรื่อง การสิ้นสุดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีผลให้รัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ สิ้นสุดลง ยกเว้นหมวด ๒ จึงยังไม่ได้มีการยืนยันร่างพระราชบัญญัติฯ นี้

๑.๑.๑๐ วันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ กระทรวงการคลังพิจารณาแล้วเห็นว่า
ยังมีความจำเป็นที่จะผลักดันร่างพระราชบัญญัติฯ ต่อไป และเพื่อให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ
เป็นไปด้วยความรอบคอบ มีประสิทธิภาพ และเกิดผลสัมฤทธิ์ในทางปฏิบัติ จึงได้จัดประชุมหารือกับหน่วยงาน
ที่เกี่ยวข้องเพื่อทบทวนร่างพระราชบัญญัติฯ อีกครั้ง เพื่อให้มีกฎหมายที่กำหนดกรอบวินัยการเงินการคลัง
ของประเทศ

๑.๑.๑๑ วันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๘ พระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน
พ.ศ. ๒๕๕๘ ลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยกฎหมายดังกล่าวมีผลกระทบต่อสาระสำคัญของร่าง
พระราชบัญญัติฯ กระทรวงการคลังจึงได้ปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติฯ ในประเด็นที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีความ
ชัดเจนในแนวทางการปฏิบัติ รวมทั้งสอดคล้องกับพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘

๑.๑.๑๒ วันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๕๙ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้เผยแพร่
ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ที่กำหนดให้มีกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ
ซึ่งสอดคล้องกับร่างพระราชบัญญัติฯ ที่กระทรวงการคลังเตรียมเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา

๑.๒ มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

ที่	เรื่อง	วันที่มีมติ	สาระสำคัญ
๑	ภารกิจที่รัฐ/ฝ่ายบริหารต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	๒ ตุลาคม ๒๕๕๐	ให้กระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานหลักในการยกร่างกฎหมายการเงินการคลังของรัฐ ตามบทบัญญัติมาตรา ๑๖๗ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐
๒	การปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ	๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๒	อนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติฯ ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ และส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา

๒. เหตุผลความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี

โดยที่เป็นการสมควรกำหนดกรอบวินัยทางการเงินการคลัง ซึ่งรวมถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับกรอบการคลังระยะปานกลาง การจัดหารายได้ การกำหนดแนวทางในการจัดทำประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน การบริหารการเงินและทรัพย์สิน การบัญชี ทุนหมุนเวียน การก่อหนี้หรือการดำเนินการที่ผูกพันทรัพย์สินหรือภาระทางการเงิน หลักเกณฑ์กำหนดวงเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น และการอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การบริหารการคลังของประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ยั่งยืน โปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

๓. ความเร่งด่วนของเรื่อง

ร่างพระราชบัญญัตินี้ จะเป็นประโยชน์ต่อการยกระดับมาตรฐานการดำเนินนโยบายและการบริหารการคลังให้มีประสิทธิภาพ ยั่งยืน โปร่งใส และมีกลไกการตรวจสอบที่นำไปสู่ความรับผิดชอบทางการคลังสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลในเรื่องของการบริหารราชการแผ่นดินที่มีธรรมาภิบาลและการป้องกันปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ

๔. สาระสำคัญ ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย

๔.๑ กำหนดหลักการดำเนินนโยบายการคลังของรัฐ การจัดทำประมาณ การจัดหารายได้ การใช้จ่าย การบริหารการเงินการคลัง และการก่อหนี้ ให้ดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ โดยยึดหลักการรักษาเสถียรภาพ การพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน และความเป็นธรรมในสังคม

๔.๒ กำหนดให้กระทรวงการคลังร่วมกับสำนักงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และธนาคารแห่งประเทศไทย จัดทำกรอบการคลังระยะปานกลางเพื่อใช้เป็นแผนแม่บทหลักสำหรับการวางแผนการคลังและการจัดทำประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมล่วงหน้าในระยะเวลาไม่น้อยกว่า ๓ ปี

๔.๓ การดำเนินกิจกรรม มาตรการ โครงการตามนโยบายของรัฐบาลที่มีภาระทางการเงินการคลังมากกว่า ๑ ปี หรือการสูญเสียรายได้ ให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการทำแผนบริหารจัดการประมาณการรายจ่าย พร้อมแหล่งเงินที่จะใช้ หรือประมาณการสูญเสียรายได้ และจัดทำรายงานเปรียบเทียบประโยชน์ที่ได้รับกับการสูญเสียรายได้หลังจากที่ได้ดำเนินการไปแล้วต่อคณะรัฐมนตรี

๔.๔ หากรัฐบาลมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการนอกเหนือภารกิจตามปกติ รัฐบาลจะต้องพิจารณาถึงภาระทางการคลัง แนวทางการบริหารจัดการ และผลกระทบที่จะเกิดขึ้น โดย หน่วยงานของรัฐต้องประมาณการต้นทุนทางการเงินและการบริหารจัดการที่รัฐจะต้องรับภาระทั้งหมดรวมกันแล้ว ต้องไม่เกินร้อยละ ๒ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี และให้หน่วยงานของรัฐนั้นจัดทำบัญชีแยกต่างหาก พร้อมทั้งเสนอรายงานและผลการดำเนินการต่อคณะรัฐมนตรี และเปิดเผยแก่สาธารณชน

๔.๕ การจัดเก็บ การยกเว้น หรือการลดภาษีอากร กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย ที่ให้อำนาจการจัดเก็บภาษีอากรนั้น โดยคำนึงถึงความเสมอภาคไม่เลือกปฏิบัติ รวมทั้งการพัฒนาและ สนับสนุนเสถียรภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม การจัดเก็บ การลด และการยกเว้นค่าธรรมเนียม ที่มีใช้เป็นการเรียกเก็บเพื่อเป็นค่าตอบแทนการให้บริการ กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย

การกั้นเงินภาษีอากรและค่าธรรมเนียมต้องระบุวัตถุประสงค์อย่างชัดเจน พร้อมทั้ง กำหนดจำนวนเงินสูงสุดต่อปี ซึ่งเมื่อรวมกันแล้วต้องไม่เกินร้อยละ ๐.๔ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี

๔.๖ กำหนดแนวทางการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน โดยให้คำนึงถึง กรอบการคลังระยะปานกลาง ภาวะเศรษฐกิจของประเทศ นโยบายงบประมาณ ความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่าย ความสามารถในการใช้จ่าย การจัดเก็บรายได้แผ่นดิน สถานการณ์หนี้สาธารณะ และการกู้เงินเพื่อชดเชย การขาดดุลงบประมาณ

๔.๗ กำหนดหลักเกณฑ์การจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ให้กระทำได้โดยคำนึงถึง ๑) ความจำเป็นที่ต้องใช้จ่ายเงินระหว่างปีงบประมาณ ๒) ไม่สามารถรองรับประมาณรายจ่ายประจำปีถัดไปได้ และ ๓) สามารถจัดเก็บรายได้เกินกว่าประมาณการ หรือมีความจำเป็นทางเศรษฐกิจและสถานะหนี้สาธารณะ เอื้ออำนวย

๔.๘ กำหนดหลักเกณฑ์การตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่สำคัญ ได้แก่ การตั้ง งบประมาณรายจ่ายเพื่อการลงทุนต้องไม่น้อยกว่าส่วนที่ขาดดุลงบประมาณ การตั้งงบบุคลากรและค่าใช้จ่าย บริหารงานต้องตั้งให้เพียงพอ งบชำระหนี้ต้องตั้งเพื่อการชำระคืนต้นเงินกู้ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๓ ของ งบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม การส่งเงินเข้าสมทบทุนกองทุนตามที่กฎหมาย กำหนด และการชดเชยต้นทุนทางการเงินและการบริหารจัดการ รวมทั้งความเสียหายจากการดำเนินมาตรการ นอกเหนือภารกิจปกติ ให้ตั้งงบประมาณชดเชยให้จนครบถ้วนในปีงบประมาณนั้น และการตั้งงบกลางรายการเงิน สำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นต้องไม่เกินร้อยละ ๒.๕ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณ รายจ่ายเพิ่มเติม

๔.๙ การก่อหนี้และการบริหารหนี้ของหน่วยงานของรัฐต้องเป็นไปตามกฎหมายและ ความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของประเทศ และกระทรวงการคลังจะต้องประกาศกำหนดสัดส่วนหนี้สาธารณะ ต่อ GDP เพื่อใช้เป็นกรอบในการบริหารหนี้สาธารณะ สำหรับการก่อหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กระทรวงการคลังและกระทรวงมหาดไทยกำหนด

๔.๑๐ กำหนดให้กระทรวงการคลังมีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการและดูแลรักษา ทรัพย์สินที่ตกเป็นของแผ่นดิน และให้กระทรวงการคลังกำหนดมาตรฐานและนโยบายการบัญชีภาครัฐ รวมทั้งจัดทำรายงานการเงินที่สำคัญ ได้แก่ รายงานการเงินรวมของแผ่นดิน และรายงานการเงินรวมภาครัฐ ซึ่งครอบคลุมหน่วยงานของรัฐทั้งหมด นอกจากนั้น ให้จัดทำรายงานความเสี่ยงทางการคลังประจำปี เสนอคณะรัฐมนตรีพร้อมกับการเสนอกรอบการคลังระยะปานกลาง

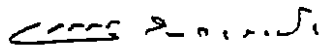
รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๒ - ๔

๕. ข้อเสนอของส่วนราชการ

กระทรวงการคลังได้พิจารณาแล้ว เห็นควรเสนอร่างพระราชบัญญัติฯ เพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติในหลักการ เนื่องจากปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายที่กำหนดกรอบวินัยทางการคลังของประเทศ เป็นการเฉพาะ ทั้งนี้ กฎหมายที่มีอยู่ ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยหนี้สาธารณะ กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง และกฎหมายว่าด้วยการบริหารทุนหมุนเวียน ทำหน้าที่กำกับดูแลด้านการคลัง แต่ละภาคส่วน อีกทั้งกฎหมายบางฉบับมีอายุการใช้งานมายาวนาน จึงไม่สามารถครอบคลุมนวัตกรรมทางการคลังรูปแบบใหม่ ๆ หรือครอบคลุมการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐได้ครบถ้วน ทำให้การกำกับกระบวนการทางการคลังขาดการบูรณาการและไม่ครอบคลุมถึงธุรกรรมภาครัฐทั้งหมด ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติฯ จึงเป็นกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐที่ใช้เป็นกรอบในการบริหารการเงินการคลังของรัฐตามหลักธรรมาภิบาลที่ครอบคลุมหน่วยงานของรัฐทั้งหมด ซึ่งประกอบด้วย ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐสภา ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง องค์การตามรัฐธรรมนูญ องค์การมหาชน ทุนหมุนเวียนที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานอื่นของรัฐ ทั้งนี้ ในการดำเนินการ คณะรัฐมนตรีอาจดำเนินการโดยพิจารณาส่งให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา เพื่อออกเป็นพระราชบัญญัติตามปกติ หรือนำเสนอคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อประกอบการพิจารณายกร่างกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลัง ตามมาตรา ๒๕๙ (๑๐) แห่งร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา หากเห็นชอบ กระทรวงการคลังจะได้นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายอภิศักดิ์ ตันติวรวงศ์)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

สำนักนโยบายการคลัง

โทร. ๐ ๒๒๗๓ ๔๐๒๐ ต่อ ๓๕๕๒

โทรสาร ๐ ๒๖๑๘ ๓๓๘๕