



เอกสารประกอบการพิจารณา

ร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ
(ฉบับที่ ..) พ.ศ.

อ.พ. 36/2567 สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง



อ.พ. 36/2567
สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง

สำนักวิชาการ
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
โทร 0 2242 5900 ต่อ 5730, 5740, 5750

ร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ

(ฉบับที่ ..) พ.ศ.

(นายวิโรจน์ ลักขณาอดิศร กับคณะ เป็นผู้เสนอ)

คำนำ

เอกสารประกอบการพิจารณา (อ.พ.) นี้ จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัติ ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ พระราชกำหนด ญัตติ หรือหนังสือ สัญญาระหว่างประเทศ ที่เข้าสู่การประชุมของสภาผู้แทนราษฎร และที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา โดยศึกษา รวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูล สถิติ ข้อเท็จจริง บทความทางวิชาการ และ/หรืองานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นข้อมูล เบื้องต้นให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา กรรมการ และบุคคลในวงงานรัฐสภา ใช้ในการประกอบการพิจารณา ตลอดจนเป็นข้อมูลอ้างอิงสำหรับผู้สนใจทั่วไป

สำนักวิชาการ
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ผู้รับผิดชอบ

นายมานิช อินทนิม

ผู้อำนวยการสำนักวิชาการ

นางสุภาวดี ตันตระกูล

ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานบริการวิชาการ 2

ผู้จัดทำและรับผิดชอบ

นายอานันท์ เกียรติสารพิภพ

นิติกรเชี่ยวชาญ

นายจิรณัฐ ช่างเขียนพานิช

วิทยากรชำนาญการพิเศษ

นางสาวอุไร ธรรมเพชร

เจ้าพนักงานธุรการอาวุโส

นางสาวสุพรรณนิศา พรหมบุตร

เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน

นางวรลักษณ์ อัครโกศล

เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน

มีนาคม 2567

บทสรุปสำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

หลักการของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 คือ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐมีแนวทางในการรักษาวินัยทางการคลังของประเทศอย่างชัดเจน สามารถวิเคราะห์ภาพรวมสถานการณ์การคลังของทั้งประเทศและเพื่อให้ครอบคลุมนวัตกรรมการคลังในรูปแบบต่าง ๆ ดังนั้น การรักษาวินัยในกิจการที่เกี่ยวกับเงินแผ่นดินตามพระราชบัญญัตินี้ จึงควรดำเนินการอย่างเคร่งครัด มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้ การรายงานยอดคงค้างของภาระการชดเชยค่าใช้จ่ายของรัฐบาลต่อสาธารณะผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ของกระทรวงการคลัง ไม่เพียงแต่หน่วยงานของรัฐที่มีความจำเป็นต้องทราบถึงรายงานยอดคงค้างดังกล่าวแล้ว ประกอบกับประชาชนในฐานะผู้เสียภาษีให้รัฐบาลก็ควรที่จะต้องทราบว่ารัฐบาลใช้จ่ายงบประมาณสำหรับการดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการใด และใช้งบประมาณจำนวนเท่าใด อันจะเป็นประโยชน์ในการประเมินความคุ้มค่าและความโปร่งใสของการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐได้

อย่างไรก็ตาม การเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวเป็นการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของทางราชการ ควรคำนึงถึงผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศด้วย นอกจากนี้ อาจจะต้องกำหนดขอบเขตของการรายงานยอดคงค้างของภาระการชดเชยค่าใช้จ่ายของรัฐบาลให้ละเอียดและเป็นรูปธรรมชัดเจนว่าข้อมูลประเภทใดเปิดเผยได้ เพราะการเปิดเผยต่อสาธารณะของบางหน่วยงานอาจจะกระทบต่อผลประโยชน์และความมั่นคงในมิติต่าง ๆ

สำหรับการกำหนดข้อยกเว้นที่ไม่ต้องนำเงินนอกงบประมาณของหน่วยงานของรัฐซึ่งต้องนำไปฝากไว้ที่กระทรวงการคลังให้สามารถดำเนินการได้ในกรณีเดียว คือ กรณีที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นเท่านั้น ไม่สามารถทำความเข้าใจกับกระทรวงการคลังเป็นอย่างอื่น เพื่อป้องกันมิให้เกิดการอาศัยช่องว่างทางกฎหมายในการกระทำที่มีชอบ และเพื่อให้เกิดความโปร่งใสสามารถตรวจสอบเงินดังกล่าวนี้ได้ จะส่งผลให้การรักษาวินัยการเงินการคลังของรัฐเป็นไปอย่างเคร่งครัด แต่ก็มีข้อพิจารณาว่าอาจส่งผลกระทบต่อหน่วยงานของรัฐขาดความคล่องตัว และขาดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานเพื่อที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ตามภารกิจของหน่วยงานของรัฐนั้นได้ กระทรวงการคลังจึงควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการทำความเข้าใจดังกล่าว เพื่อป้องกันการใช้ดุลพินิจยกเว้นโดยมิชอบ อันอาจส่งผลกระทบต่อวินัยทางการเงินการคลังของรัฐได้

สำหรับการเปิดเผยรายงานสถานะหนี้สาธารณะ หนี้ภาครัฐ และความเสี่ยงทางการคลังต่อสาธารณะผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ของกระทรวงการคลังนั้น ถือเป็น การสนับสนุนให้การดำเนินนโยบายด้านการเงินการคลังเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ น่าเชื่อถือ โปร่งใส และตรวจสอบได้ภายใต้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารราชการของภาครัฐ และเป็นประโยชน์สำหรับผู้ที่ต้องการเข้าถึงข้อมูล ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนให้สามารถนำข้อมูลที่ถูกต้องและมีความน่าเชื่อถือไปใช้ประโยชน์ต่อไป การเปิดเผยดังกล่าวจึงไม่กระทบต่อหลักการในการรักษาวินัยการเงินการคลังแต่อย่างใด

ทั้งนี้ การรายงานยอดคงค้างของภาระการชดเชยค่าใช้จ่ายของรัฐบาล ตลอดจนการเปิดเผยรายงานสถานะหนี้สาธารณะ หนี้ภาครัฐ และความเสี่ยงทางการคลังต่อสาธารณะผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์นั้น ไม่ปรากฏว่ามีการกำหนดนิยามคำว่า “สื่ออิเล็กทรอนิกส์” ไว้โดยเฉพาะ อีกทั้งไม่ปรากฏให้มีการเพิ่มเติมคำนิยามดังกล่าวในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้แต่อย่างใด ดังนั้น จึงควรปรับถ้อยคำของบทบัญญัติร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ให้มีความสอดคล้องตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ด้วย

เอกสารประกอบการพิจารณา

สารบัญ

	หน้า
บทสรุปสำหรับผู้แทนราษฎร	ก
ส่วนที่ 1	1-1
- หลักการและเหตุผลร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (นายวิโรจน์ ลักขณาอดิศร กับคณะ เป็นผู้เสนอ)	1-1
- สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (นายวิโรจน์ ลักขณาอดิศร กับคณะ เป็นผู้เสนอ)	1-2
- ตารางเปรียบเทียบพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 กับร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (นายวิโรจน์ ลักขณาอดิศร กับคณะ เป็นผู้เสนอ)	1-4
ส่วนที่ 2 บทวิเคราะห์	2-1
ส่วนที่ 3 ข้อมูลประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ	3-1
- เงินนอกงบประมาณช่วยให้ทำงานได้คล่องตัว แต่ตรวจสอบยาก	3-1
- วิเคราะห์ปัญหาการใช้ดุลยพินิจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ในการอนุญาตให้หน่วยงานของรัฐเก็บเงินไว้ใช้จ่ายโดยไม่ต้องส่งคลัง เป็นรายได้แผ่นดิน	3-4
- รายงาน: สาเหตุของความไม่โปร่งใสทางการคลัง: บทเรียนจากต่างประเทศ และข้อเสนอแนะสำหรับไทย	3-7

ส่วนที่ 1

หลักการและเหตุผล

ร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ (ฉบับที่ ..)

พ.ศ.

(นายวิโรจน์ ลักขณาอดิศร กับคณะ เป็นผู้เสนอ)

หลักการ

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

เหตุผล

โดยที่การดำเนินแนวนโยบายของรัฐบาลทั้งในอดีตและปัจจุบัน มักมีการมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐ ดำเนินกิจกรรม มาตรการ และโครงการตามนโยบายของรัฐบาลโดยให้หน่วยงานของรัฐนั้นเป็นผู้รับผิดชอบ ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการไปก่อน โดยรัฐบาลตกลงรับภาระชดเชยค่าใช้จ่ายนั้นในภายหลัง ซึ่งปรากฏว่า รัฐบาลมักไม่ชดเชยค่าใช้จ่ายดังกล่าวให้ครบถ้วนตามที่ได้ตกลงไว้กับหน่วยงานของรัฐ รวมไปถึง ในหลายหน่วยงานของรัฐมีการทำความเข้าใจกับกระทรวงการคลังและออกระเบียบเพื่อเก็บรักษาเงินรายได้ ส่วนหนึ่งไว้เป็นเงินนอกงบประมาณโดยไม่นำส่งกระทรวงการคลัง เมื่อเกิดเหตุการณ์เช่นนี้ขึ้นบ่อยครั้ง จึงอาจเป็นเหตุให้เกิดความเสี่ยงทางการคลังอันจะทำให้เกิดผลเสียอย่างร้ายแรงต่อรัฐในระยะยาว รวมถึง กระทบต่อการประเมินความคุ้มค่าและความโปร่งใสในการใช้จ่ายงบประมาณ เพื่อความมั่นคงมีเสถียรภาพ ทางการเงิน การคลังของประเทศ และความเป็นอิสระของผู้ประกอบการในการดำเนินการกิจการ จึงจำเป็นต้อง มีการเปิดเผยข้อมูลซึ่งมีผลเกี่ยวเนื่องกับความเสี่ยงทางการคลังต่อสาธารณะ เพื่อให้มีความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

สรุปสาระสำคัญ
ร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ (ฉบับที่ ..)
พ.ศ.
(นายวิโรจน์ ลักขณาอดิศร กับคณะ เป็นผู้เสนอ)

1. ชื่อร่างพระราชบัญญัติ

พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.” (ร่างมาตรา 1)

2. วันที่มีผลใช้บังคับ

พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป (ร่างมาตรา 2)

3. แก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับภาระที่รัฐบาลต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายหรือการสูญเสียรายได้แก่หน่วยงานของรัฐ ในการดำเนินการต่าง ๆ ที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาล

ให้ยกเลิกความในวรรคสามของมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“ภาระที่รัฐต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ต้องมียอดคงค้างทั้งหมดรวมกันไม่เกินอัตราที่คณะกรรมการกำหนด โดยให้รายงานยอดคงค้างดังกล่าวต่อสาธารณะ ผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ของกระทรวงการคลัง” (ร่างมาตรา 3)

4. แก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับการยกเว้นไม่นำเงินนอกงบประมาณฝากไว้ที่กระทรวงการคลัง

ให้ยกเลิกความในวรรคสองของมาตรา 61 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“เงินนอกงบประมาณของหน่วยงานของรัฐให้นำมาฝากไว้ที่กระทรวงการคลัง เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น” (ร่างมาตรา 4)

5. แก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับการเปิดเผยรายงานสถานะหนี้สาธารณะ หนี้ภาครัฐ และความเสียหายทางการคลังต่อสาธารณะ

ให้ยกเลิกความในมาตรา 76 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา 76 ให้กระทรวงการคลังจัดทำรายงานสถานะหนี้สาธารณะ หนี้ภาครัฐ และความเสียหายทางการคลัง ในวันสิ้นปีงบประมาณเสนอต่อคณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการเพื่อทราบภายในหกสิบวัน นับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ

เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบรายงานตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้เปิดเผยรายงานดังกล่าวต่อสาธารณะผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ของกระทรวงการคลัง

การจัดทำรายงานตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด” (ร่างมาตรา 5)

6. บทเฉพาะกาล

ความตกลงระหว่างหน่วยงานของรัฐกับกระทรวงการคลังที่เกิดขึ้นก่อนพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เพื่อให้เงินนอกงบประมาณไม่ต้องฝากไว้ที่กระทรวงการคลัง ให้ความตกลงนั้นสิ้นผลไป และให้นำเงินนอกงบประมาณนั้นฝากไว้ที่กระทรวงการคลัง (ร่างมาตรา 6)

7. ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ

ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ (ร่างมาตรา 7)

ตารางเปรียบเทียบ

พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

กับร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (นายวิโรจน์ ลักขณาอดิศร กับคณะ เป็นผู้เสนอ)

พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561	ร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (นายวิโรจน์ ลักขณาอดิศร กับคณะ เป็นผู้เสนอ)
	<p style="text-align: center;">ร่าง พระราชบัญญัติ วินัยการเงินการคลังของรัฐ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.</p> <p style="text-align: center;">.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p style="text-align: center;">โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ</p> <p>.....</p>

<p>พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561</p>	<p>ร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (นายวิโรจน์ ลักขณาอดิศร กับคณะ เป็นผู้เสนอ)</p>
<p>มาตรา 28 การมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการ โดยรัฐบาลรับประกันว่าจะชดเชยค่าใช้จ่าย หรือการสูญเสียรายได้ ในการดำเนินการนั้น ให้กระทำได้เฉพาะกรณีที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจตามกฎหมาย และอยู่ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ของหน่วยงานของรัฐนั้น เพื่อฟื้นฟูหรือกระตุ้น เศรษฐกิจ หรือเพิ่มขีดความสามารถในการประกอบอาชีพหรือยกระดับคุณภาพชีวิต ของประชาชน หรือเพื่อช่วยเหลือฟื้นฟูผู้ได้รับผลกระทบจากสาธารณภัย หรือการก่อวินาศกรรม</p>	<p>มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.”</p> <p>มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศ ในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป</p> <p>มาตรา 3 ให้ยกเลิกความในวรรคสามของมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติ วินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน</p>

พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561	ร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (นายวิโรจน์ ลักขณาอดิศร กับคณะ เป็นผู้เสนอ)
<p>ในการมอบหมายตามวรรคหนึ่ง คณะรัฐมนตรีต้องพิจารณาภาระทางการคลังของรัฐที่อาจเกิดขึ้น ทั้งในปัจจุบันและในอนาคต ผลกระทบต่อการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐซึ่งได้รับมอบหมายนั้น และแนวทางการบริหารจัดการภาระทางการคลังของรัฐและผลกระทบจากการดำเนินการดังกล่าว</p> <p>ภาระที่รัฐต้องรับชดเชยค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ต้องมี ยอดคงค้างทั้งหมดรวมกันไม่เกินอัตราที่คณะกรรมการกำหนด</p> <p>ฯลฯ</p> <p>มาตรา 61 เงินนอกงบประมาณให้มีเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ หรือการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของการมีเงินนอกงบประมาณนั้น ทั้งนี้ ให้นำความในมาตรา 37 วรรคสอง มาใช้บังคับกับการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณด้วยโดยอนุโลม</p> <p>เงินนอกงบประมาณของหน่วยงานของรัฐ ให้นำมาฝากไว้ที่กระทรวงการคลัง เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นหรือได้ทำความตกลงกับกระทรวงการคลังเป็นอย่างอื่น</p> <p>ฯลฯ</p>	<p>“ภาระที่รัฐต้องรับชดเชยค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ต้องมี ยอดคงค้างทั้งหมดรวมกันไม่เกินอัตราที่คณะกรรมการกำหนด โดยให้รายงาน ยอดคงค้างดังกล่าวต่อสาธารณะ ผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ของกระทรวงการคลัง”</p> <p>มาตรา 4 ให้ยกเลิกความในวรรคสองของมาตรา 61 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน</p> <p>“เงินนอกงบประมาณของหน่วยงานของรัฐ ให้นำมาฝากไว้ที่กระทรวงการคลัง เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น”</p>

พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561	ร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (นายวิโรจน์ ลักขณาอดิศร กับคณะ เป็นผู้เสนอ)
<p>มาตรา 76 ให้กระทรวงการคลังจัดทำรายงานสถานะหนี้สาธารณะหนี้ภาครัฐ และความเสียหายทางการคลัง ในวันสิ้นปีงบประมาณ เสนอต่อคณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการเพื่อทราบภายในหกสิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ</p> <p>การจัดทำรายงานตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด</p>	<p>มาตรา 5 ให้ยกเลิกความในมาตรา 76 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน</p> <p>“มาตรา 76 ให้กระทรวงการคลังจัดทำรายงานสถานะหนี้สาธารณะหนี้ภาครัฐ และความเสียหายทางการคลัง ในวันสิ้นปีงบประมาณ เสนอต่อคณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการเพื่อทราบภายในหกสิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ</p> <p><u>เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบรายงานตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้เปิดเผยรายงานดังกล่าวต่อสาธารณะผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ของกระทรวงการคลัง</u></p> <p>การจัดทำรายงานตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด”</p> <p>มาตรา 6 ความตกลงระหว่างหน่วยงานของรัฐกับกระทรวงการคลังที่เกิดขึ้นก่อนพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับเพื่อให้เงินนอกงบประมาณไม่ต้องฝากไว้ที่กระทรวงการคลัง ให้ความตกลงนั้นสิ้นผลไป และให้นำเงินนอกงบประมาณนั้นฝากไว้ที่กระทรวงการคลัง</p> <p>มาตรา 7 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้</p>

ส่วนที่ 2 บทวิเคราะห์

พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นตามบทบัญญัติมาตรา 62 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งกำหนดให้รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืนตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และจัดระบบภาษีให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม ซึ่งกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกรอบการดำเนินการทางการเงินการคลังและงบประมาณของรัฐ การกำหนดวินัยทางการเงินการคลังด้านรายได้และรายจ่าย ทั้งเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ การบริหารทรัพย์สินของรัฐ และเงินคงคลัง และการบริหารหนี้สาธารณะนั้น โดยหลักการของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 คือ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐมีแนวทางในการรักษาวินัยทางการเงินการคลังของประเทศอย่างชัดเจน สามารถวิเคราะห์ภาพรวมสถานการณ์การคลังของทั้งประเทศและเพื่อให้ครอบคลุมนวัตกรรมการคลังในรูปแบบต่าง ๆ

ดังนั้น การรักษาวินัยในกิจการที่เกี่ยวกับเงินแผ่นดินตามพระราชบัญญัตินี้ จึงควรดำเนินการอย่างเคร่งครัด มีประสิทธิภาพ โปร่งใสและตรวจสอบได้ การมีระบบเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชนและการเผยแพร่ผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ถือเป็นอีกเจตนารมณ์หนึ่งของกฎหมายฉบับนี้ การรายงานยอดคงค้างของภาระการชดเชยค่าใช้จ่ายของรัฐบาลตามมาตรา 28 ต่อสาธารณะผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ของกระทรวงการคลัง ไม่เพียงแต่หน่วยงานของรัฐที่มีความจำเป็นต้องทราบถึงรายงานยอดคงค้างดังกล่าวแล้ว อีกนัยหนึ่ง ประชาชนในฐานะผู้เสียภาษีให้รัฐบาลก็ควรที่จะต้องทราบว่ารัฐบาลใช้จ่ายงบประมาณสำหรับการดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการใด และใช้งบประมาณเป็นจำนวนเท่าใดในการฟื้นฟูหรือกระตุ้นเศรษฐกิจ เพิ่มขีดความสามารถในการประกอบอาชีพ หรือยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน หรือเพื่อช่วยเหลือฟื้นฟูผู้ได้รับผลกระทบจากสาธารณภัย อันจะเป็นประโยชน์ในการประเมินความคุ้มค่าและความโปร่งใสในการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐได้

การรายงานยอดคงค้างของภาระการชดเชยค่าใช้จ่ายของรัฐบาลต่อสาธารณะผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์

การกำหนดให้รัฐต้องรายงานยอดคงค้างของภาระการชดเชยค่าใช้จ่ายของรัฐบาลต่อสาธารณะผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ของกระทรวงการคลังตามมาตรา 28 ถือว่าเป็นการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเพื่อความโปร่งใสในการบริหารเงินงบประมาณแผ่นดินของภาครัฐให้แก่ประชาชนได้ทราบ และยังสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กล่าวคือ การมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการ โดยรัฐบาลเป็นผู้รับภาระการชดเชยค่าใช้จ่ายหรือการสูญเสียรายได้จากการดำเนินการนั้น ให้กระทำได้เฉพาะกรณีที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายและอยู่ภายในขอบวัตถุประสงค์ของหน่วยงานของรัฐนั้น จึงเป็นทั้งเครื่องมือทางการเงินและเครื่องมือทางการคลัง ที่เรียกว่า “เครื่องมือกึ่งการคลัง” โดยคณะรัฐมนตรีจะต้องพิจารณาถึงภาระทางการเงินการคลังที่อาจจะเกิดขึ้นในปัจจุบันและอนาคต รวมถึงผลกระทบต่อ การดำเนินงานตามปกติของหน่วยงานของรัฐทำให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องจัดทำประมาณการต้นทุนทางการเงิน

และการบริหารจัดการที่รัฐต้องรับภาระทั้งหมด จัดทำบัญชีสำหรับการดำเนินกิจกรรมที่ได้รับมอบหมาย และผลสัมฤทธิ์ต่อรัฐมนตรีเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรี และเปิดเผยให้สาธารณชนทราบต่อไป การที่กฎหมายกำหนดให้รัฐต้องรายงานยอดคงค้างของภาระการชดเชยค่าใช้จ่ายของรัฐบาลตามมาตรา 28 ต่อสาธารณะ อยู่ภายใต้แนวคิดที่ว่า การดำเนินกิจกรรมทางการคลังจะต้องมีการเปิดเผยข้อมูลเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์สำคัญ 2 ประการ ได้แก่

1) ทำให้มีการตรวจสอบที่ง่าย มีความโปร่งใส ช่วยในการรักษาวินัยทางการคลัง ซึ่งส่งผลให้ผู้ใช้หรือผู้กำหนดนโยบายมีความระมัดระวังมากขึ้น การเปิดเผยต่อสื่ออิเล็กทรอนิกส์กระทรวงการคลังอาจเป็นช่องทางหนึ่งในการเข้าถึงข้อมูล โดยต้องเป็นข้อมูลที่สามารถทำความเข้าใจได้ง่าย เข้าถึงได้ และเปิดเผยในเวลาที่เหมาะสม ซึ่งเป็นไปตามหลักความโปร่งใสทางงบประมาณ

2) เป็นการส่งเสริมให้รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัด เพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืนตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐตามมาตรา 62 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

อย่างไรก็ตาม การรายงานยอดคงค้างของภาระการชดเชยค่าใช้จ่ายของรัฐบาลต่อสาธารณะผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ของกระทรวงการคลัง มิได้มีการกำหนดนิยามคำว่า “สื่ออิเล็กทรอนิกส์” ไว้โดยเฉพาะ อีกทั้งไม่ปรากฏให้มีการเพิ่มเติมคำนิยามดังกล่าวในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้แต่อย่างใด และโดยที่พระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2565 ซึ่งเป็นกฎหมายกลางว่าด้วยการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ บพ.บ. ได้ใช้ถ้อยคำว่า “วิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์” ประกอบกับคณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม 2566 ลงมติเห็นชอบแนวทางวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์¹ ซึ่งได้กำหนดเครื่องมือที่ใช้ตามความพร้อมของหน่วยงานไว้แล้ว ดังนั้น จึงควรปรับถ้อยคำของบทบัญญัติร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ให้มีความสอดคล้องตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ด้วย

ประการต่อมา การเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวเป็นการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของทางราชการ ควรคำนึงถึงผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศตามมาตรา 15 ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ด้วยเช่นกัน

นอกจากนี้ การตรวจสอบเงินยอดคงค้างของแต่ละหน่วยงานภาครัฐมีความละเอียดอ่อน เนื่องจากมีการจ่ายที่เป็นเรื่องของการผูกพันของงบประมาณ ซึ่งแต่ละหน่วยงานอาจจะมีเหตุผลในการให้ตรวจสอบแตกต่างกันไป ทั้งนี้ อาจจะต้องกำหนดขอบเขตของการรายงานยอดคงค้างของภาระการชดเชยค่าใช้จ่ายของรัฐบาลให้ละเอียดและเป็นรูปธรรมชัดเจนว่าข้อมูลประเภทใดเปิดเผยได้ เพราะการเปิดเผยต่อสาธารณะของบางหน่วยงานอาจกระทบต่อผลประโยชน์และความมั่นคงในมิติต่าง ๆ ประกอบกับการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวถือเป็นการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของทางราชการ จึงควรคำนึงถึงการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อาจจะ

¹ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (11 พฤษภาคม 2566). **หนังสือด่วนที่สุด เรื่อง แนวทางวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ตามพระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2565** [หนังสือราชการ]. (นร 0505/ว184). สืบค้น 1 มกราคม 2567 จาก file:///C:/Users/Admin/Downloads/มติคณะรัฐมนตรี_เรื่อง_วิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์.pdf

ก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจ หรือการคลังของประเทศตามมาตรา 15 ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ด้วย

การยกเว้นไม่นำเงินนอกงบประมาณฝากไว้ที่กระทรวงการคลัง

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการฝากเงินนอกงบประมาณตามมาตรา 61 วรรคสองของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 พบว่ามีการกำหนดหลักการให้หน่วยงานของรัฐต้องนำเงินนอกงบประมาณไปฝากไว้ที่กระทรวงการคลังเพื่อประโยชน์ในภาพรวมสำหรับการบริหารเงินสดของประเทศ แต่มีข้อยกเว้นกรณีที่ไม่ต้องนำเงินนอกงบประมาณดังกล่าวไปฝากเงินไว้ที่กระทรวงการคลัง เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและยืดหยุ่นในการบริหารการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ แบ่งออกเป็น 2 กรณี คือ

- 1) กรณีที่หน่วยงานของรัฐมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น
- 2) กรณีที่หน่วยงานของรัฐได้ทำความตกลงกับกระทรวงการคลังเป็นอย่างอื่น

การกำหนดข้อยกเว้นให้หน่วยงานของรัฐสามารถไปทำความตกลงกับกระทรวงการคลังเป็นอย่างอื่นได้นั้น เป็นการดำเนินการตามความตกลงที่มีได้ดำเนินการตามกฎหมายดังเช่นข้อยกเว้นในกรณีแรก ดังนั้น การตัดความในส่วนท้ายของมาตรา 61 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ซึ่งบัญญัติว่า “หรือได้ทำความตกลงกับกระทรวงการคลังเป็นอย่างอื่น” ออก เพื่อกำหนดให้ข้อยกเว้นสำหรับการที่ไม่ต้องนำเงินนอกงบประมาณของหน่วยงานของรัฐซึ่งต้องนำไปฝากไว้ที่กระทรวงการคลังสามารถดำเนินการได้ในกรณีเดียว คือ กรณีที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นเท่านั้น ไม่สามารถใช้ข้อยกเว้นกรณีที่หน่วยงานของรัฐสามารถทำความตกลงกับกระทรวงการคลังเป็นอย่างอื่นได้ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้เกิดการอาศัยช่องว่างทางกฎหมายในการกระทำที่มีชอบ และเพื่อให้เกิดความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบเงินดังกล่าวนี้ได้โดยฝ่ายนิติบัญญัติ ในฐานะผู้แทนของปวงชนชาวไทย อันจะส่งผลให้การรักษาวินัยการเงินการคลังของรัฐเป็นไปอย่างเคร่งครัด อันเป็นไปตามเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญที่มีหลักการในการดูแลการเงินการคลังของรัฐ ให้อยู่ในสถานะมั่นคงและไม่เสี่ยงต่อการนำเงินนอกงบประมาณซึ่งเป็นเงินแผ่นดินประเภทหนึ่งไปใช้จ่ายในทางที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์อย่างยั่งยืน ทั้งนี้ การมีระบบการเงินการคลังที่มั่นคงย่อมส่งผลต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศชาติต่อไป

เมื่อพิจารณาหลักการของการมีและใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณตามมาตรา 61 วรรคหนึ่งของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 จะเห็นได้ว่าการกำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีเงินนอกงบประมาณได้เท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่หรือการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของการมีเงินนอกงบประมาณนั้น และกำหนดให้เงินนอกงบประมาณนั้นเมื่อได้ใช้จ่ายในการปฏิบัติหน้าที่หรือการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์จนบรรลุวัตถุประสงค์แห่งการนั้นแล้ว หากมีเงินเหลือให้นำส่งคลังโดยไม่ชักช้า จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่าการมีและใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณของหน่วยงานของรัฐ จะทำได้เท่าที่จำเป็นเพื่อการปฏิบัติหน้าที่หรือเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการมีเงินนอกงบประมาณเท่านั้น และเมื่อเงินดังกล่าวเหลือจะต้องนำส่งคลัง โดยหลักการแล้วเงินนอกงบประมาณของแต่ละหน่วยงานของรัฐ มีจำนวนไม่มาก อีกทั้งการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัตินี้มีประเด็นพิจารณาเพียงว่า “สมควรกำหนดข้อยกเว้นให้หน่วยงานทำความตกลงกับกระทรวงการคลังเพื่อเก็บเงินนอกงบประมาณไว้โดยไม่นำมาฝากไว้ที่

กระทรวงการคลังได้หรือไม่” ไม่รวมถึงกรณีที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น จึงมิได้มีผลกระทบต่อจำนวนเงินนอกงบประมาณของหน่วยงานของรัฐ อันจะเป็นผลให้เกิดความเสี่ยงทางการคลังแต่อย่างใด ประกอบกับการที่กระทรวงการคลังจะทำความตกลงกับหน่วยงานของรัฐให้เก็บเงินนอกงบประมาณไว้ โดยไม่นำมาฝากไว้ที่กระทรวงการคลังนั้นจะต้องพิจารณาเหตุผลความจำเป็นในแต่ละกรณี และการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณของหน่วยงานของรัฐก็แต่เฉพาะตามวัตถุประสงค์ที่ได้ทำความตกลงกับกระทรวงการคลังเท่านั้น โดยในทางปฏิบัติหน่วยงานของรัฐจะไปออกหลักเกณฑ์และวิธีการในการใช้จ่ายเงินดังกล่าว อีกทั้งมาตรา 70 ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐจัดทำรายงานการเงินประจำปีงบประมาณ ซึ่งจะต้องระบุถึงสถานะของเงินนอกงบประมาณด้วย นอกจากนี้ แนวความคิดของการอนุญาตให้ใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณเป็นไปเพื่อให้เกิดความคล่องตัวด้านการดำเนินงานตามกรอบภารกิจและวัตถุประสงค์ของหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารงบประมาณ เป็นการเปิดโอกาสให้หน่วยงานของรัฐสามารถทำความตกลงกับกระทรวงการคลังเพื่อเก็บเงินนอกงบประมาณไว้ใช้กรณีมีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะทำให้เกิดความเสียหายแก่การบริหารงาน และเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการให้มีเงินนอกงบประมาณ

แต่มีข้อพิจารณาว่าการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติตามมาตรา 61 วรรคสองของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อหน่วยงานของรัฐที่ขาดความคล่องตัวและขาดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานเพื่อให้เป็นไปอย่างบรรลุวัตถุประสงค์ตามภารกิจของหน่วยงานของรัฐนั้นได้ เช่น กรณีกระทรวงการคลังได้อนุมัติให้สถานพยาบาลในสังกัดกระทรวงสาธารณสุขนำเงินไปฝากไว้ที่ธนาคารพาณิชย์ได้เพื่อความคล่องตัวในการปฏิบัติงานของสถานพยาบาลที่อยู่ห่างไกลหน่วยงานผู้เบิก หรือกรณีหน่วยงานของรัฐได้รับเงินบริจาคในช่วงที่การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ซึ่งกระทรวงการคลังได้อนุมัติให้นำเงินดังกล่าวไปฝากไว้ที่ธนาคารพาณิชย์ได้ เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปด้วยความคล่องตัว สะดวก และรวดเร็ว และบรรลุวัตถุประสงค์ของผู้บริจาค เป็นต้น

กระทรวงการคลังจึงควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการทำความตกลงดังกล่าว เพื่อป้องกันการใช้ดุลพินิจยกเว้นโดยมิชอบ อันอาจส่งผลกระทบต่อวินัยทางการเงินการคลังของรัฐได้ ตลอดจนควรคำนึงถึงข้อดีข้อเสีย ผลกระทบ และมาตรการป้องกันมิให้เกิดความเสียหายต่อระบบการเงินและการคลังของประเทศ นอกจากนี้ ควรมีการกำหนดกรอบและวัตถุประสงค์การใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณของหน่วยงานของรัฐไว้อย่างชัดเจน เพื่อป้องกันการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณผิดวัตถุประสงค์ ตลอดจนการกำหนดให้มีการจัดทำรายงานและเผยแพร่ความตกลงดังกล่าวต่อสาธารณชน เพื่อความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้

การเปิดเผยรายงานสถานะหนี้สาธารณะ หนี้ภาครัฐ และความเสี่ยงทางการคลังต่อสาธารณะผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ของกระทรวงการคลัง

หลักการของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 เพื่อให้หน่วยงานของรัฐมีแนวทางในการรักษาวินัยทางการเงินการคลังของประเทศอย่างชัดเจน สามารถวิเคราะห์ ภาพรวมสถานการณ์การคลังของทั้งประเทศ และเพื่อครอบคลุมนวัตกรรมการคลังในรูปแบบต่าง ๆ ดังนั้น การรักษาวินัยในกิจการที่เกี่ยวกับเงินแผ่นดินตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ จึงควรดำเนินการอย่างเคร่งครัด มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ การมีระบบเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชนและการเผยแพร่ผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์

ถือเป็นอีกเจตนารมณ์หนึ่งของกฎหมายนี้ การแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 76 ของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ดังกล่าวสอดคล้องกับสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐของบุคคลและชุมชนตามมาตรา 41 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ถือเป็นกาเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเพื่อความโปร่งใสในการบริหารเงินงบประมาณแผ่นดินของภาครัฐให้แก่ประชาชนได้ทราบ และสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

หลักการดังกล่าวเป็นการสนับสนุนให้การดำเนินนโยบายด้านการเงินการคลังเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ น่าเชื่อถือ โปร่งใส และตรวจสอบได้ภายใต้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารราชการของภาครัฐ และเป็นประโยชน์สำหรับผู้ที่ต้องการเข้าถึงข้อมูล ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ให้สามารถนำข้อมูลที่ถูกต้อง และมีความน่าเชื่อถือไปใช้ประโยชน์ต่อไป

อย่างไรก็ตาม การกำหนดให้มีการเปิดเผยรายงานสถานะหนี้สาธารณะ หนี้ภาครัฐ และความเสียหายทางการคลังต่อสาธารณะผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ของกระทรวงการคลัง เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบรายงานดังกล่าวแล้ว โดยไม่ได้กำหนดนิยามคำว่า “สื่ออิเล็กทรอนิกส์” ไว้โดยเฉพาะ อีกทั้งไม่ปรากฏให้มีการเพิ่มเติมคำนิยามดังกล่าวในร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. แต่อย่างใด ดังนั้นจึงควรปรับถ้อยคำของบทบัญญัติร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ให้มีความสอดคล้องตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์เช่นเดียวกับกรณีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 28 ของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นด้วย

ส่วนที่ 3

ข้อมูลประกอบการพิจารณา

เงินนอกงบประมาณช่วยให้ทำงานได้คล่องตัว แต่ตรวจสอบยาก¹

พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ระบุว่า เงินนอกงบประมาณ คือ “บรรดาเงินทั้งปวงที่หน่วยงานของรัฐจัดเก็บ หรือได้รับไว้เป็นกรรมสิทธิ์ตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือจากนิติกรรมหรือนิติเหตุ หรือกรณีอื่นใดที่ต้องนำส่งคลัง แต่มีกฎหมายอนุญาตให้สามารถเก็บไว้ใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องนำส่งคลัง” ซึ่งรวมถึงเงินรายได้ของส่วนราชการ เงินที่รัฐบาลอุดหนุน เงินกู้ ตลอดจนทุนหมุนเวียนซึ่งเปรียบเสมือนเป็นกระเป๋าเงินอีกใบของหน่วยงานรัฐ

สาเหตุที่ต้องมีเงินนอกงบประมาณ คือ สิ่งที่กระบวนการงบประมาณตามปกติไม่สามารถกระทำได้หรือไม่สามารถกระทำได้ดีเท่าที่ควร เงินนอกงบประมาณจึงมีวัตถุประสงค์ในการอุดช่องว่างของการใช้ระบบงบประมาณตามปกติ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินและการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐเป็นไปอย่างราบรื่นและมีประสิทธิภาพ โดยมีเหตุผลความจำเป็นหลัก ๆ 3 ประการ ประกอบด้วย

1) เสริมรายได้ที่ได้รับจากงบประมาณ ให้สามารถทำตามภารกิจของหน่วยงานได้มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะภารกิจของหน่วยงานที่ไม่สามารถพึ่งแหล่งรายได้จากงบประมาณได้เพียงด้านเดียว อาทิ สำนักงานประกันสังคมที่มีการสมทบของผู้ประกันตนและนายจ้างร่วมด้วย

2) ดำเนินงานได้อย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้สามารถรักษาความเป็นอิสระของส่วนราชการได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของหน่วยงานกำกับดูแล (Regulators) และองค์กรอิสระต่าง ๆ อาทิ สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

3) สามารถเบิกจ่ายได้คล่องตัวกว่าเมื่อเทียบกับงบประมาณ ทั้งในแง่การให้บริการที่เวลาเงินเข้าหรือออกไม่สัมพันธ์กัน และไม่ติดขัดตามกฎหมายระเบียบราชการแบบปกติ โดยระเบียบที่เกี่ยวข้องมีความยืดหยุ่นกว่าการเบิกจ่ายงบประมาณ ทั้งนี้ บางหน่วยงานสามารถออกระเบียบการใช้เงินนอกงบประมาณได้เอง

อย่างไรก็ตาม การใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณจะอยู่นอกเหนือกระบวนการพิจารณางบประมาณตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี อันเป็นกลไกการตรวจสอบการจัดสรรและการใช้จ่ายที่สำคัญ แม้ว่ามาตรา 10 ของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 จะกำหนดไว้ว่างบประมาณประจำปีที่เสนอต่อรัฐสภาต้องมีรายงานเกี่ยวกับสถานะเงินนอกงบประมาณและแผนการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณโดยรวมของหน่วยรับงบประมาณ แต่การพิจารณาของรัฐสภาในปัจจุบัน คือ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. นั้นไม่รวมถึงเงินนอกงบประมาณด้วย

การรายงานเงินนอกงบประมาณยังขาดรายละเอียดและความเชื่อมโยงกับการดำเนินงานส่วนอื่นจากเอกสารงบประมาณประจำปี แผนการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ ไม่แสดงความเชื่อมโยงกับแผนยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง และขาดรายละเอียดในระดับผลผลิต กิจกรรม แผนงาน และงานโครงการ โดยแสดงเพียงวงเงิน

¹ วณิช บัณฑิตาโสภณ. (16 พฤศจิกายน 2566). การคลังไทยในเงามืด – สำนักรวมมิตรของเงินนอกงบประมาณ. สืบค้น 31 มกราคม 2567 จาก <https://www.the101.world/extrabudgetary-funds-in-shadow/>

งบประมาณในการใช้จ่ายสำหรับภารกิจด้านพื้นฐานและภารกิจเพื่อการพัฒนา แตกต่างจากหน่วยงานของรัฐที่ได้รับจัดสรรงบประมาณเป็นเงินอุดหนุน ขณะเดียวกันข้อมูลการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณในเอกสารงบประมาณจะแสดงรายละเอียดเฉพาะส่วนที่นำเงินนอกงบประมาณมาสมทบงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือได้รับจัดสรรงบประมาณประจำปีเท่านั้น หากไม่มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับเงินงบประมาณก็ไม่ต้องรายงาน เช่น กรณีของทุนหมุนเวียนที่ไม่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณ จำนวน 82 กองทุน จากทั้งหมด 112 กองทุน ยังขาดรายละเอียดการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ชัดเจน

นอกจากนี้ ยังพบกรณีที่รายละเอียดของรายได้นอกงบประมาณในเอกสารงบประมาณคลาดเคลื่อนกับงบการเงินของหน่วยงานของรัฐด้วย เช่น กรณีของสำนักงานอัยการสูงสุด ที่เอกสารงบประมาณระบุว่า มีรายได้นอกงบประมาณ ประเภทรายได้ แต่ในงบการเงินระบุว่าเป็นรายได้จากการจัดสรรงบประมาณ นอกจากนี้ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ยังไม่ได้เปิดเผยผลการตรวจสอบเงินนอกงบประมาณของหน่วยงานของรัฐอย่างครบถ้วนและเป็นปัจจุบันในช่องทางที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ง่ายอย่างเว็บไซต์ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) และหน่วยรับตรวจ โดยผลการตรวจสอบจะถูกเปิดเผยเฉพาะบางหน่วยรับตรวจเท่านั้น แต่บางหน่วยรับตรวจก็ไม่ปรากฏ เช่น สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ เป็นต้น ทั้งนี้ ผลการตรวจสอบของหน่วยรับตรวจที่เปิดเผยยังไม่เป็นปีปัจจุบันด้วย

รายได้นอกงบประมาณ แบ่งเป็น 8 ประเภท ประกอบด้วย

- 1) รายได้ของส่วนราชการ
- 2) เงินที่รัฐบาลอุดหนุน
- 3) ทุนหมุนเวียน
- 4) เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ
- 5) เงินอุดหนุนและบริจาค
- 6) เงินกู้ในประเทศ
- 7) เงินกู้นอกประเทศ
- 8) อื่น ๆ

ทั้งนี้ รายได้นอกงบประมาณในหมวด “อื่น ๆ” มีจำนวนไม่น้อย ยกตัวอย่างเช่น รายได้นอกงบประมาณของสำนักงานประกันสังคมทั้งหมดอยู่ในหมวดอื่น ๆ นอกจากนี้ การที่รัฐบาลให้ส่วนราชการสำรองจ่ายเพื่อดำเนินนโยบายรัฐไปก่อนและชดเชยภายหลัง (มาตรา 28 ของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561) ก็เป็นเงินส่วนหนึ่งที่อยู่ภายใต้เงินนอกงบประมาณเช่นกัน

เงินนอกงบประมาณที่เหลือสะสมมาจากปีก่อน และรายได้นอกงบประมาณที่เกิดขึ้นใหม่ ไม่สามารถแยกออกจากงบประมาณได้ หากมีการนำเงินนอกงบประมาณส่วนที่ไม่จำเป็นคืนคลัง เงินนอกงบประมาณนั้นก็จะกลายเป็นเงินคลัง เพื่อเตรียมจัดสรรเป็นงบประมาณประจำปีต่อไป ขณะเดียวกันหน่วยงานที่มีเงินนอกงบประมาณอยู่ระดับหนึ่ง และเป็นหน่วยรับงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณประจำปีด้วย สามารถนำเงินนอกงบประมาณร่วมสมทบกับงบประมาณที่ได้รับเพื่อดำเนินโครงการต่าง ๆ ได้ ทั้งนี้ ในปี 2566 หน่วยรับงบประมาณทั้งประเทศมีจำนวน 757 แห่ง พบว่ามีหน่วยงานที่มีเงินนอกงบประมาณสูงถึง 584 แห่ง

ซึ่งมีรายได้จากเงินนอกงบประมาณ 1,710,999.2 ล้านบาท หรือคิดเป็นอัตราส่วนร้อยละ 53.7 เมื่อเทียบกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี²

สาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่หน่วยรับงบประมาณส่วนใหญ่ไม่นิยมสมทบงบประมาณรายจ่าย เนื่องจากมีความยุ่งยากโดยไม่จำเป็น เพราะไม่มีบทลงโทษหรือข้อบังคับ หน่วยงานที่มีกฎหมายจัดตั้งเฉพาะ เช่น องค์การมหาชน มหาวิทยาลัยของรัฐ หน่วยงานของศาล หน่วยงานของรัฐสภา หน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอัยการ ทุณฑุมนเวียน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งกฎหมายให้อำนาจบริหารเงินนอกงบประมาณ ได้ตามความเหมาะสมและยังไม่ต้องนำส่งคลังอีกด้วย ทั้งนี้ การสมทบงบประมาณรายจ่ายประจำปีขึ้นอยู่กับ การทำความตกลงกับสำนักงานงบประมาณตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่าย การโอนเงินจัดสรร หรือการเปลี่ยนแปลงเงินจัดสรร พ.ศ. 2562 ซึ่งปัจจุบันยังไม่มีกำหนดสัดส่วนการสมทบงบประมาณที่ชัดเจน ดังนั้น สัดส่วนการสมทบงบประมาณของแต่ละหน่วยงานจึงเป็นไปตามดุลพินิจของหน่วยรับงบประมาณ ซึ่งมีความแตกต่างกันค่อนข้างมาก

ด้วยเหตุนี้ การเปิดเผยข้อมูลเงินนอกงบประมาณที่มากขึ้น ละเอียดยิ่ง และเข้าถึงได้ง่ายขึ้น จะช่วยทำให้ เห็นภาพรวมของเงินนอกงบประมาณที่ถูกต้อง นำไปสู่ข้อเสนอต่าง ๆ เพื่อพัฒนาวิธิตัดและกระบวนการ ที่เกี่ยวข้องกับเงินนอกงบประมาณในอนาคต จึงควรกำหนดหลักเกณฑ์การสมทบงบประมาณที่ชัดเจนสำหรับ หน่วยรับงบประมาณมีเงินนอกงบประมาณสะสมเกินความจำเป็น เช่น สมทบเป็นสัดส่วนกับงบประมาณที่ได้รับ หรือกำหนดให้สมทบแผนการใช้จ่ายภารกิจพื้นฐาน โดยเฉพาะในส่วนของรายจ่ายประจำเท่าที่จะเป็นไปได้ เพื่อลดภาระต่องบประมาณให้เหลือเท่าที่จำเป็น

ในกรณีที่หน่วยรับงบประมาณมีรายได้นอกงบประมาณสุทธิ และไม่มี ความจำเป็น ต้องใช้ หรือเก็บสะสมไว้เอง ควรกำหนดสัดส่วนการนำส่งเป็นรายได้ภาครัฐ ในลักษณะเดียวกับรัฐวิสาหกิจที่มี การนำส่งรายได้เป็นสัดส่วนของกำไรสุทธิแก่กระทรวงการคลังในทุก ๆ ปี เพื่อให้รายได้กลับมาอยู่ในระบบ งบประมาณมากขึ้น นอกจากนี้ ควรติดตามและสำรวจเงินนอกงบประมาณที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องส่งคลัง เป็นรายได้แผ่นดิน ตลอดจนเร่งรัดให้นำมาฝากที่กระทรวงการคลัง ตามมาตรา 61 วรรคสามของพระราชบัญญัติ วินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ซึ่งระบุว่า “เงินนอกงบประมาณเมื่อได้ใช้จ่ายในการปฏิบัติหน้าที่ หรือการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์จนบรรลุวัตถุประสงค์แห่งการนั้นแล้ว มีเงินคงเหลือให้นำส่งคลังโดยมิชักช้า”

² รายงานการเงินที่หน่วยรับตรวจเปิดเผยและสถิติการตรวจสอบรายงานการเงินของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

วิเคราะห์ปัญหาการใช้ดุลพินิจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในการอนุญาตให้หน่วยงานของรัฐเก็บเงินไว้ใช้จ่ายโดยไม่ต้องส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน³

การใช้จ่ายเงินของรัฐบาลมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลเป็นเครื่องมือในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เนื่องจากมีผลกระทบต่อรายได้ประชาชาติ การจ้างงาน ระบบเศรษฐกิจของประเทศ และการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การใช้จ่ายเงินของรัฐบาล นอกจากจะมาจากแหล่งงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว ยังมีเงินนอกงบประมาณ ซึ่งทั้งเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณล้วนถือเป็นเงินแผ่นดิน โดยปกติหน่วยงานของรัฐเมื่อได้จัดเก็บเงินหรือได้รับเงินไว้เป็นกรรมสิทธิ์ ไม่ว่าจะได้รับตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ได้รับชำระตามอำนาจหน้าที่หรือสัญญาที่ได้รับจากการให้ใช้ทรัพย์สินหรือเก็บดอกผลจากทรัพย์สินของราชการ พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐที่ได้จัดเก็บหรือได้รับเงินนั้นจะต้องนำเงินที่จัดเก็บหรือได้รับไว้เป็นกรรมสิทธิ์ส่งคลัง ซึ่งมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 ได้บัญญัติไว้สอดคล้องกัน คือ หัวหน้าส่วนราชการที่ได้เก็บหรือรับเงินนั้นมีหน้าที่ควบคุมให้นำบรรดาเงินทั้งปวงที่พึงชำระให้แก่รัฐบาล ไม่ว่าจะเป็นภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ เงินกู้หรือเงินอื่นใด ส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 หรือส่งคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอ ซึ่งไม่สามารถจะหักไว้ใช้จ่ายได้

การใช้จ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐ โดยหลักหน่วยงานของรัฐจะต้องใช้จ่ายตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งเป็นรายจ่ายที่ได้ผ่านการพิจารณาของรัฐสภา อย่างไรก็ตาม การใช้จ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐยังมีการใช้จ่ายจากเงินนอกงบประมาณ ซึ่งเป็นข้อยกเว้นหลักการใช้จ่ายจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี

เงินนอกงบประมาณ หมายถึง “บรรดาเงินทั้งปวงที่หน่วยงานของรัฐจัดเก็บ หรือได้รับไว้เป็นกรรมสิทธิ์ตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือจากนิติกรรมหรือนิติเหตุ หรือกรณีอื่นใดที่ต้องนำส่งคลัง แต่มีกฎหมายอนุญาตให้สามารถเก็บไว้ใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องนำส่งคลัง” เงินนอกงบประมาณมีความพิเศษกว่าเงินงบประมาณเนื่องจากเงินนอกงบประมาณไม่มีหลักเฉพาะในการก่องหนผู้กักเงินและการจ่ายเงิน ไม่มีการแบ่งสรรให้จ่ายหรือก่องหนผู้กักเงินตามระบบจัดสรรดังกล่าวดังเช่นเงินงบประมาณรายจ่ายไม่มีหลักระยะเวลาเริ่มต้นและระยะเวลาสิ้นสุดตามปีงบประมาณ

การที่กฎหมายอนุญาตให้หน่วยงานของรัฐเก็บเงินนอกงบประมาณไว้ใช้จ่ายเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ต้องนำเงินส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินหรือดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ จะต้องกระทำการตามกฎหมายหากแบ่งตามอำนาจของผู้อนุญาตสามารถแบ่งได้ ดังนี้

1. กฎหมายบัญญัติเป็นการเฉพาะให้หน่วยงานของรัฐเก็บเงินไว้ใช้จ่ายได้ไม่ต้องนำเงินส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน เช่น พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

³ ปณิชา สิงห์ศิริ. (ม.ป.ป.). วิเคราะห์ปัญหาการใช้ดุลพินิจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในการอนุญาตให้หน่วยงานของรัฐเก็บเงินไว้ใช้จ่ายโดยไม่ต้องส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). มหาวิทยาลัยรามคำแหง, บัณฑิตวิทยาลัย, นิติศาสตร์.

2. การพิจารณาของคณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียนให้หน่วยงานของรัฐเก็บเงินไว้ใช้จ่ายได้ไม่ต้องนำเงินส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน เมื่อหน่วยงานของรัฐใดมีความประสงค์จะขอจัดตั้งทุนหมุนเวียนทั้งที่เป็นทุนหมุนเวียนที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล และทุนหมุนเวียนที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลจะต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 โดยต้องเสนอเรื่องการขอจัดตั้งทุนหมุนเวียนต่อคณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียนให้มีความเห็น และเสนอเรื่องการขอจัดตั้งทุนหมุนเวียนต่อคณะรัฐมนตรี

3. การพิจารณาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังอนุญาตให้เก็บเงินไว้ใช้จ่ายได้ไม่ต้องนำเงินส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังสามารถใช้ดุลพินิจพิจารณาอนุญาตให้หน่วยงานของรัฐเก็บเงินไว้ใช้จ่ายได้ ดังนี้

3.1 ประเภทเงินสินบนรางวัล โดยใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 4 วรรคสอง (2)

3.2 ประเภทค่าใช้จ่ายในการจัดให้ได้มาซึ่งเงินอันพึงต้องชำระให้แก่รัฐบาล โดยใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 4 วรรคสอง (2)

3.3 เงินตามโครงการช่วยเหลือ หรือร่วมมือกับรัฐบาลต่างประเทศ องค์การสหประชาชาติ ทบวงการชำนัญพิเศษแห่งสหประชาชาติ องค์การระหว่างประเทศอื่นใดหรือบุคคลใดไม่ว่าจะเป็นเงินให้กู้หรือให้เปล่า รวมทั้งเงินที่ได้รับสืบเนื่องจากโครงการช่วยเหลือหรือร่วมมือเช่นว่านั้น โดยใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 34 วรรคสาม

3.4 เงินที่ได้รับในลักษณะค่าชดใช้ความเสียหายหรือสิ้นเปลืองแห่งทรัพย์สินและจำเป็นต้องจ่ายเพื่อบูรณะทรัพย์สินหรือจัดให้ได้ทรัพย์สินคืนมา โดยใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 34 วรรคสี่

3.5 เงินรายรับที่เป็นสถานพยาบาล สถานศึกษา หรือสถานอื่นใดที่ให้บริการอันเป็นสาธารณประโยชน์หรือประชาสงเคราะห์ ซึ่งเป็นเงินที่ได้รับไว้เป็นกรรมสิทธิ์ เนื่องจากการดำเนินการของส่วนราชการ นอกเหนือจากงบประมาณรายจ่าย โดยใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 34 วรรคสี่

3.6 เงินที่ได้รับในลักษณะผลพลอยได้จากการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ คือ เงินที่ได้รับในลักษณะผลพลอยได้จากการปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจ ตามระเบียบ ข้อบังคับหรือกฎหมายของส่วนราชการนั้น โดยใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 34 วรรคสี่

3.7 เงินที่ได้รับจากการจำหน่ายหุ้นในนิติบุคคลเพื่อนำไปซื้อหุ้นในนิติบุคคลอื่น โดยใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 34 วรรคสี่

3.8 การเสนอกฎหมายที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐไม่ต้องนำเงินรายได้หรือเงินอื่นใดส่งคลังให้กระทำได้เฉพาะในกรณีมีความจำเป็นและเกิดประโยชน์ในการที่หน่วยงานของรัฐนั้นจะมีเงินเก็บไว้เพื่อการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของตน โดยจะต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังก่อนเสนอกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรี โดยใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 25

จากการศึกษาบทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการอนุญาตให้หน่วยงานของรัฐเก็บเงินไว้ใช้จ่ายโดยไม่ต้องนำส่งคลังของประเทศไทย การอนุญาตให้หน่วยงานของรัฐเก็บเงินไว้ใช้จ่ายโดยไม่ต้องส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินมีปัญหาซึ่งสามารถวิเคราะห์ปัญหาได้ 3 ประการ ดังนี้

1. ปัญหารัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังใช้ดุลพินิจเพียงคนเดียวในการอนุญาตให้หน่วยงานของรัฐเก็บเงินนอกงบประมาณไว้ใช้จ่ายโดยไม่ต้องนำส่งคลัง

การใช้ดุลพินิจเพียงคนเดียวในการอนุญาตให้ส่วนราชการเก็บเงินนอกงบประมาณไว้ใช้จ่ายไม่ต้องนำส่งคลังของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ถือเป็นการกระทำของฝ่ายบริหาร จุดเชื่อมโยงประชาชนมีน้อยเมื่อเทียบกับอำนาจในการอนุญาตให้หน่วยงานของรัฐไม่ต้องนำเงินส่งคลังประเภทอื่น คือ กฎหมายบัญญัติให้เป็นการเฉพาะให้หน่วยงานของรัฐเก็บเงินไว้ใช้จ่ายโดยไม่ต้องนำส่งคลัง เป็นกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งประชาชนได้เลือกเข้ามาเป็นผู้แทนตนให้ความเห็นชอบ จึงเป็นการแสดงเจตนารมณ์ของประชาชนโดยทางอ้อม และอำนาจของคณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียน ซึ่งเป็นการพิจารณาในรูปแบบคณะกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังสามารถใช้ดุลพินิจพิจารณาอนุญาตให้หน่วยงานของรัฐเก็บเงินไว้ใช้จ่ายเป็นเงินนอกงบประมาณ โดยไม่ต้องนำส่งคลังเพียงคนเดียว ซึ่งอาจทำให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังใช้อำนาจในทางมิชอบ หรือใช้อำนาจตามอำเภอใจได้ อีกทั้งหากเปรียบเทียบการพิจารณาอนุญาตให้หน่วยงานของรัฐเก็บเงินรายได้ไว้ใช้จ่ายของประเทศฝรั่งเศสแล้ว เงินนอกงบประมาณของประเทศฝรั่งเศสจะถูกบัญญัติไว้ในรัฐบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของประเทศฝรั่งเศส ซึ่งแสดงให้เห็นว่าเงินนอกงบประมาณของประเทศฝรั่งเศสได้รับการพิจารณาจากรัฐสภา ซึ่งเป็นจุดเชื่อมโยงประชาชน

2. ปัญหาการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังอนุญาตให้หน่วยงานของรัฐเก็บเงินนอกงบประมาณไว้ใช้จ่ายโดยไม่มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาการใช้ดุลพินิจพิจารณาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในปัจจุบัน พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 เพียงแต่กำหนดประเภทของเงินที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะพิจารณาอนุญาตให้หน่วยงานของรัฐเก็บเงินไว้ใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องนำส่งคลัง แต่ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์หรือกรอบดุลพินิจในการพิจารณาไว้ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังสามารถอนุญาตให้หน่วยงานของรัฐเก็บเงินนอกงบประมาณไว้ใช้จ่ายเป็นจำนวนมากได้ เมื่อไม่มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ดังนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจึงสามารถอนุญาตให้หน่วยงานของรัฐเก็บเงินไว้ใช้จ่ายได้โดยไม่มีเพดานวงเงินขึ้นสูงในการอนุญาต หากหน่วยงานของรัฐที่ได้จัดเก็บหรือได้รับเงินไว้เป็นกรรมสิทธิ์เป็นจำนวนมาก รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังสามารถอนุญาตให้หน่วยงานของรัฐเก็บเงินที่ได้รับหรือได้จัดเก็บไว้ใช้จ่ายในจำนวนที่สูงตามไปด้วย เนื่องจากเงินนอกงบประมาณมีแนวโน้มที่จะมีมากขึ้น หากไม่มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณากำหนดกรอบอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังอาจจะทำให้เงินเข้าสู่ระบบงบประมาณน้อยลง

3. ปัญหาการเสนอกฎหมายที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐไม่ต้องนำเงินรายได้หรือเงินอื่นใดส่งคลังจะต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังก่อนเสนอต่อคณะรัฐมนตรี บทบัญญัติพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 25 กำหนดให้การเสนอกฎหมายที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐไม่ต้องนำเงินรายได้หรือเงินอื่นใดส่งคลังจะกระทำได้เฉพาะที่มีความจำเป็นและเกิดประโยชน์ในการที่หน่วยงาน

ของรัฐบาลนั้นจะมีเงินเก็บไว้ใช้จ่าย เพื่อการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของตน โดยจะต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังก่อนเสนอคณะรัฐมนตรี ทำให้ร่างกฎหมายทุกฉบับที่มีบทบัญญัติไม่ให้นำเงินส่งคลังหรือมีบทบัญญัติมีลักษณะไม่ต้องนำเงินส่งคลัง หน่วยงานของรัฐจะต้องเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวต่อกระทรวงการคลังก่อนจะนำเสนอคณะรัฐมนตรี ซึ่งในกรณีที่การขอจัดตั้งทุนหมุนเวียนภายใต้ร่างกฎหมายเฉพาะซึ่งมีบทบัญญัติไม่ต้องนำเงินรายได้หรือเงินอื่นใดส่งคลัง จะต้องดำเนินการขอจัดตั้งทุนหมุนเวียนต่อคณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียน ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธาน และต้องดำเนินการขอความเห็นชอบต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกรณีกฎหมายมีบทบัญญัติเงินรายได้หรือเงินอื่นใดส่งคลังด้วย ซึ่งทำให้หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการซ้ำซ้อน

อย่างไรก็ดี เงินนอกงบประมาณยังมีความจำเป็นในกรณีเร่งด่วน เนื่องจากการใช้จ่ายคล่องตัวกว่าเงินงบประมาณ หน่วยงานของรัฐที่มีรายได้สามารถขออนุญาตเก็บเงินรายได้ไว้ใช้จ่ายในภารกิจที่จำเป็นและเร่งด่วนได้จากปัญหาการใช้ดุลพินิจพิจารณาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังทั้ง 3 กรณี จึงมีข้อเสนอแนะว่าควรจำกัดเขตอำนาจเงินที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะอนุญาตให้หน่วยงานของรัฐเก็บเงินนอกงบประมาณไว้ใช้จ่ายโดยไม่ต้องนำส่งคลัง หากมีความจำเป็นต้องอนุญาตเกินเขตอำนาจเงินขั้นสูง ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังขออนุญาตจากรัฐสภาก่อนอนุญาตให้หน่วยงานของรัฐเก็บเงินไว้ใช้จ่าย สำหรับกรณีปัญหาการดำเนินงานที่ซ้ำซ้อนจากการเสนอกฎหมายที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐไม่ต้องนำเงินรายได้หรือเงินอื่นใดส่งคลังจะต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังก่อนเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ตามมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มีข้อเสนอแนะให้เพิ่มข้อความตอนท้ายของมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ว่า “เว้นแต่การเสนอกฎหมายขอจัดตั้งทุนหมุนเวียนซึ่งคณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียนได้เห็นชอบการจัดตั้งทุนหมุนเวียนแล้ว”

รายงาน: สาเหตุของความไม่โปร่งใสทางการคลัง: บทเรียนจากต่างประเทศและข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทย⁴

ความโปร่งใสทางการคลังเป็นหัวใจหลักของการสร้างความน่าเชื่อถือและประสิทธิภาพในการดำเนินงานทางการคลังของรัฐ เป็นการสนับสนุนการรักษาวินัยทางการคลังที่ดี และเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การคลังของประเทศมีความยั่งยืน อันเป็นหนึ่งในเงื่อนไขที่ทำให้เศรษฐกิจเติบโตอย่างมีเสถียรภาพ แม้ที่ผ่านมารัฐบาลไทยจะมีความพยายามที่จะพัฒนาความโปร่งใสทางการคลังมาอย่างต่อเนื่อง โดยนำหลักการระดับสากลมาใช้ในการประเมินเพื่อปรับปรุง แต่ในทางปฏิบัติกลับมีความพยายามที่จะหาช่องทางต่าง ๆ ในการใช้จ่ายเงิน โดยเฉพาะการใช้นโยบายกึ่งการคลัง ซึ่งแม้ในนโยบายเหล่านี้จะมีความคล่องตัวและความยืดหยุ่นสูง แต่ส่งผลต่อภาระทางการคลังในที่สุด

⁴ ศาสตรา สุตสวาท และคณะ. (2560). การประเมินความโปร่งใสทางงบประมาณตามหลักสากล เพื่อส่งเสริมความยั่งยืนทางการคลังของประเทศไทย. สืบค้น 1 กุมภาพันธ์ 2567 จาก <https://knowledgefarm.tsri.or.th/cause-of-fiscal-untransparent/>

แนวทางการปรับปรุงหรือปฏิรูปปัจจัยเชิงสถาบันที่เกี่ยวข้องเพื่อเพิ่มความโปร่งใสทางการคลังตามหลักเกณฑ์สากล มีดังต่อไปนี้

(1) จัดตั้งสถาบันภายนอกที่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหารในการทำหน้าที่สอดส่องดูแลในระบบงบประมาณ โดยอาจมีการผ่านร่างพระราชบัญญัติสถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภา พ.ศ. เพื่อจัดตั้งหน่วยงานที่สามารถวิเคราะห์และติดตามผลการดำเนินนโยบายการคลังได้อย่างอิสระและทำหน้าที่สนับสนุนการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติ

(2) เพิ่มกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการงบประมาณทุกขั้นตอน

(3) จัดทำเอกสารงบประมาณและเผยแพร่ข้อมูลที่แสดงถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการใช้จ่ายเงินงบประมาณที่ยังขาดอยู่หรือที่ยังมีระดับของการเปิดเผยข้อมูลตามเกณฑ์สากลไม่เพียงพอ โดยเฉพาะการเผยแพร่รายงานทางการคลังแก่สาธารณะ ต้องมีการรายงานอย่างสม่ำเสมอและทันท่วงที

(4) จัดแบ่งหน้าที่ในการจัดหาบริการสาธารณะระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงจัดทำเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนให้รัฐบาลท้องถิ่นให้ชัดเจนยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ควรปรับปรุงกระบวนการจัดหางบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ได้รับการชดเชยการขาดรายได้อันเนื่องจากการดำเนินมาตรการภาษีตามนโยบายของรัฐบาลอย่างเพียงพอและจัดทำรายงานผลการดำเนินงานและการใช้จ่ายเงินอย่างเป็นระบบ

(5) จัดหางบประมาณและประมาณการทางการคลังรวมถึงการวิเคราะห์และบริหารจัดการความเสี่ยงทั้งในระยะปานกลางถึงระยะยาว โดยเฉพาะการจัดทำและนำเสนอกรอบการคลังระยะปานกลาง การเสนอแผนการลงทุนภาครัฐระยะปานกลาง การวิเคราะห์ความอ่อนไหวทางการคลังภายใต้ข้อสมมติฐานทางเศรษฐกิจมหภาคที่สำคัญ

(6) จัดทำกฎหมายการคลังหรือกฎการคลังเพิ่มเติม เพื่อกำกับระยะเวลาในการจ่ายชำระภาระทางการคลังที่ค้างจ่ายหน่วยงานอื่น ควบคุมขนาดและกำหนดข้อจำกัดของมาตรการรายจ่ายภาษีรวมถึงมีการประเมินผลความคุ้มค่าของมาตรการ ติดตามสัดส่วนงบลงทุนในโครงสร้างงบประมาณภายหลังการโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณ

(7) เปิดเผยข้อมูลการชดใช้เงินคงคลังในเอกสารงบประมาณเพิ่มเติมจากวงเงินรวมที่ระบุไว้อยู่แล้ว นอกจากนี้ ควรให้มีการเปิดเผยข้อมูลภาระหนี้จริงที่รัฐบาลแบกรับ (ยอดหนี้ครบกำหนดชำระจริงและดอกเบี้ยจ่าย) โดยอาจจัดทำเป็นส่วนหนึ่งของการวิเคราะห์ความเสี่ยงทางการคลังระยะปานกลางถึงยาว

(8) เปิดเผยข้อมูลผลการวิเคราะห์ต้นทุนและประเมินความคุ้มค่าของโครงการลงทุนขนาดใหญ่ของภาครัฐที่ได้รับการบรรจุในแผนการบริหารหนี้สาธารณะประจำปีที่สาธารณชนเข้าถึงง่าย



สำนักวิชาการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

โทร. 0 2242 5900 ต่อ 5730, 5740, 5750

Bureau of Academic Services

The Secretariat of the House of Representatives

Tel. 0 2242 5900 ext. 5730, 5740, 5750



พิมพ์ที่ : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร