

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังของรัฐบาล ตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561¹

พิมพลอย ภูวิบูลย์ศิลป์²

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังของรัฐบาล ตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความหมาย แนวคิด และหลักการเกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังของรัฐบาล เมื่อกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐมีผลบังคับใช้ การใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณของรัฐบาลเพื่อดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังตามมติคณะรัฐมนตรีโดยรัฐบาลมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการ และรัฐบาลรับภาระจะชดเชยค่าใช้จ่ายหรือการสูญเสียรายได้ในการดำเนินการนั้น ทำให้เกิดความขัดแย้งในการดำเนินนโยบายได้อย่างรวดเร็วโดยเฉพาะในสถานการณ์ฉุกเฉินหรือวิกฤติที่ไม่สามารถรอการอนุมัติงบประมาณตามขั้นตอนปกติได้ หรือในบางครั้งการใช้จ่ายเงินผ่านงบประมาณอาจมีข้อจำกัดด้านกฎหมายหรือเพดานหนี้สาธารณะ ดังจะเห็นได้จาก นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550 เป็นต้นมา ประเทศไทยใช้งบประมาณแบบขาดดุลมาอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศเพิ่มขึ้น ซึ่งหนี้สาธารณะเป็นหนี้ที่รัฐบาลกู้มาและต้องชำระคืนในอนาคต ในปี พ.ศ. 2568 ประเทศไทยมีหนี้สาธารณะคงค้างคิดเป็นร้อยละ 65.08 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ภายใต้เพดานที่กำหนดไว้ที่ไม่เกินร้อยละ 70 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ดังนั้นในการดำเนินนโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจในระยะสั้นของรัฐบาลจึงจำเป็นต้องใช้เงินจากแหล่งเงินนอกงบประมาณ ซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของหน่วยงานรัฐนั้น ๆ ไปก่อน แล้วรัฐบาลจะจัดสรรเงินงบประมาณคืนให้ในภายหลัง เพื่อให้การดำเนินงานทางการคลังและงบประมาณของรัฐอยู่ภายใต้กรอบวินัยการเงินการคลังตามกฎหมายว่าด้วยการเงินการคลังของรัฐ อย่างไรก็ตาม การมอบหมายหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการตามมาตรา 28 ก็มีความไม่โปร่งใสของการดำเนินการเนื่องจากการตัดสินใจโดยคณะรัฐมนตรีเพียงฝ่ายเดียว³ มิได้มีการพิจารณาและให้ความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อนดำเนินการ อีกทั้งยังมีความเสี่ยงในแง่ของการรับรู้ภาระการคลังได้ช้า ทำให้รัฐบาลสามารถผลกระทบการคลัง

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายในการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังของรัฐบาล ตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ณฐ สันตาสว่าง และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์จุฑามาศ นิสารัตน์ และรองศาสตราจารย์อรรณพ พจนานรินทร์

²นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

³สำนักงบประมาณของรัฐสภา, รายงานการวิเคราะห์สถานะภาระทางการคลังตามมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 (กรุงเทพมหานคร: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2566), หน้า ง.

ออกไปในอนาคตได้ ส่งผลให้ภาระผูกพันที่มาจากการดำเนินโครงการตามมาตรา 28 มีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดภาระทางการคลังสูงขึ้น แม้ว่าบางมาตรการหรือบางโครงการอาจมีความจำเป็นเร่งด่วนก็ตาม

ทั้งนี้ในปีงบประมาณ 2567 สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง ได้รายงานความเสี่ยงทางการคลัง ประจำปีงบประมาณ 2567 เกี่ยวกับภาระผูกพันตามมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ที่รัฐบาลจะต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อชดเชยต้นทุนทางการเงินหรือความเสียหายอื่นใดที่เกิดจากการที่หน่วยงานนั้นรับนโยบายจากรัฐบาลตามมติคณะรัฐมนตรี โดยในปีงบประมาณ 2567 รัฐบาลมีภาระทางการคลังที่ต้องจ่ายชดเชยให้แก่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร จำนวน 742,105 ล้านบาท รองลงมาคือ บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม จำนวน 73,037 ล้านบาท⁴ จึงอาจกล่าวได้ว่า เมื่อการดำเนินกิจกรรมถึงการคลังก่อให้เกิดภาระค่าใช้จ่ายหรือทำให้เกิดความเสียหายแก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจ รัฐบาลในฐานะผู้สั่งการจึงต้องรับภาระค่าใช้จ่ายหรือความเสียหายที่เกิดขึ้นดังกล่าว โดยการจัดสรรเงินชดเชยให้แก่หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินกิจกรรมถึงการคลังนั้น ทั้งนี้ การดำเนินกิจกรรมถึงการคลังของรัฐบาลที่ผ่านมาได้ก่อเกิดปัญหาภาระทางการคลังแก่รัฐบาลในการชดเชยค่าใช้จ่ายหรือความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก และส่งผลกระทบโดยตรงต่องบประมาณรายจ่ายประจำปีของประเทศ

อย่างไรก็ตาม เมื่อได้ทำการศึกษาปัญหาทางกฎหมายในการดำเนินกิจกรรมถึงการคลังของรัฐบาลตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ปรากฏว่า บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวยังมีปัญหาเกี่ยวกับการนำไปใช้บังคับในทางปฏิบัติ ทำให้เกิดปัญหาหลายประการ สามารถสรุปได้ดังนี้

ประการแรก คือ ปัญหาเกี่ยวกับองค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ ตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 10 วรรคหนึ่ง⁵ ที่บัญญัติว่า “ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ” ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นรองประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการคลัง เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ และผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นกรรมการ”

โดยองค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐยังไม่มีความเหมาะสม ผู้ศึกษาเห็นว่ายังไม่สอดคล้องกับแนวคิดเกี่ยวกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ ที่ต้องกำหนดให้คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลัง

⁴สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง, รายงานความเสี่ยงทางการคลัง ประจำปีงบประมาณ 2567 (กรุงเทพมหานคร, 2568), หน้า 26-27.

⁵พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561. มาตรา 10.

ของรัฐต้องมียกประกอบที่ปลดการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองเพื่อให้สามารถดำเนินงานกิจกรรมทางการคลังได้อย่างอิสระและต้องมีการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน เนื่องจากคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐมีหน้าที่และอำนาจในการกำหนดวินัยการเงินการคลังเพิ่มเติมจากที่บัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับอื่นเพื่อให้หน่วยงานรัฐถือปฏิบัติ จัดทำและทบทวนแผนการคลังระยะปานกลาง กำหนดสัดส่วนงบประมาณรายจ่ายงบกลางรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นและสัดส่วนงบประมาณอื่น ๆ และมีหน้าที่รายงานและเสนอแผนต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา จึงกล่าวได้ว่าคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐมีบทบาทสำคัญในการกำหนดและรักษาวินัยการเงินการคลังของรัฐ โดยเป็นการประสานงานระหว่างฝ่ายบริหาร ฝ่ายการเมือง และหน่วยงานสำคัญทางเศรษฐกิจและการคลังเพื่อให้เกิดความมั่นคงและยั่งยืนทางการคลังของประเทศ ดังนั้นประธานคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ ซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีที่มาจากฝ่ายบริหาร ทำให้โครงสร้างของคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐมีความขัดแย้งกับแนวคิดการบริหารแยกจากการเมือง เนื่องจากคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐในฐานะผู้ปฏิบัติตามนโยบายไม่ควรถูกชี้นำการดำเนินงานจากฝ่ายการเมือง⁶ เป็นผลให้การกำหนดวินัยการคลังเป็นตัวแทนจากฝ่ายบริหารควบคุมการดำเนินงานและการกำหนดกฎเกณฑ์ทางการคลังของคณะกรรมการชุดนี้ เป็นปัญหาในความเป็นอิสระในการกำหนดกฎเกณฑ์ทางการคลังซึ่งไม่เป็นผลดีต่อการดำเนินนโยบายการคลังให้มีประสิทธิภาพได้มากนัก

ประการที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดหน่วยงานและขอบเขตในการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังของรัฐบาล ตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 28 วรรคหนึ่ง⁷ ที่บัญญัติว่า “การมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการโดยรัฐบาลรับภาระจะชดเชยค่าใช้จ่ายหรือการสูญเสียรายได้ในการดำเนินการนั้น ให้กระทำได้เฉพาะกรณีที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายและอยู่ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ของหน่วยงานของรัฐนั้น เพื่อฟื้นฟูหรือกระตุ้นเศรษฐกิจ หรือเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการประกอบอาชีพหรือยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน หรือเพื่อช่วยเหลือฟื้นฟูผู้ได้รับผลกระทบจากสาธารณภัยหรือการก่อวินาศกรรม” ดังจะเห็นได้ว่า ปัญหาของการมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการ โดยรัฐบาลรับภาระจะชดเชยค่าใช้จ่ายหรือการสูญเสียรายได้ในการดำเนินการภายใต้มาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 นั้น มีลักษณะคล้ายกับการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาลแต่ไม่ได้ปรากฏในงบประมาณโดยตรง และอาจก่อให้เกิดภาระทางการคลังแก่รัฐบาลใน

⁶วันเฉลิม คงเกต, “แนวทางการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายทางการคลังเพื่อส่งเสริมการบริหารการคลังอย่างยั่งยืน,” (สารนิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2562), หน้า 61.

⁷พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561. มาตรา 28.

อนาคต ทั้งนี้การมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการ โดยรัฐบาลรับภาระจะชดเชยค่าใช้จ่ายหรือการสูญเสียรายได้ในการดำเนินการนั้น ต้องเป็นการมอบหมายเฉพาะในกรณีที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายและอยู่ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ของหน่วยงานของรัฐ นั้น เช่น ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรเป็นสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่ถูกจัดตั้งขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. 2509 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยมีวัตถุประสงค์หลักที่ชัดเจนและมุ่งเน้นเพื่อสนับสนุนและส่งเสริมภาคการเกษตรและสถาบันเกษตรกรในประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกษตรกรรายย่อยและผู้ด้อยโอกาสในชนบท ผ่านการสนับสนุนทางการเงิน⁸ ดังนั้นธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรสามารถดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการภายใต้มาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ได้เฉพาะกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนและส่งเสริมภาคการเกษตรและสถาบันเกษตรกรในประเทศไทย ได้แก่ โครงการสนับสนุนค่าบริหารจัดการและพัฒนาคุณภาพผลผลิตเกษตรกรผู้ปลูกข้าว ปีการผลิต 2567/68 โดยรัฐบาลสนับสนุนเงินจำขาดแก่เกษตรกรที่ขึ้นทะเบียนผู้ปลูกข้าวในอัตราไร่ละ 1,000 บาท โครงการสินเชื่อเพื่อรวบรวมมันสำปะหลังและสร้างมูลค่าเพิ่มโดยสถาบันเกษตรกร ปี 2567/68 โดยให้สินเชื่อดอกเบี้ยต่ำแก่สถาบันเกษตรกรเพื่อเป็นทุนหมุนเวียนในการรวบรวมหรือรับซื้อหัวมันสำปะหลัง เป็นต้น

โดยขอบเขตในการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังของรัฐบาลยังไม่มี ความเหมาะสม ผู้ศึกษาเห็นว่ายังไม่สอดคล้องกับหลักความยินยอมในการจ่ายเงินแผ่นดิน ที่กำหนดให้รัฐบาลต้องขออนุมัติรายจ่ายและภาระผูกพันในการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังจากรัฐสภาก่อนดำเนินการ แต่ในทางปฏิบัติ การดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังของรัฐบาลนั้นไม่ต้องเสนองบประมาณผ่านรัฐสภา จึงทำให้รัฐบาลนำเงินนอกงบประมาณของหน่วยงานรัฐที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังไปใช้ดำเนินโครงการต่าง ๆ ได้อย่างไม่จำกัดภายใต้ขอบวัตถุประสงค์และอาจใช้ช่องทางในการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังผ่านระบบงบประมาณปกติเพื่อหลีกเลี่ยงการตรวจสอบของรัฐสภา หรือใช้กิจกรรมกึ่งการคลังเป็นเครื่องมือในการหาเสียงเลือกตั้งหรือดำเนินนโยบายประชานิยมเพื่อหวังผลทางการเมืองโดยไม่คำนึงถึงความจำเป็นและความมีประสิทธิภาพในการดำเนินนโยบาย ตลอดจนภาระทางการคลังที่อาจเกิดขึ้นตามมาในอนาคต นอกจากนี้ยังขัดต่อหลักการตรวจสอบได้ ที่วางหลักให้มีการตรวจสอบก่อนการใช้จ่ายเงินของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ และขัดกับหลักอำนาจของรัฐสภาในการอนุมัติ

⁸ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร, ประวัติการก่อตั้ง [Online], Available URL: https://www.baac.or.th/th/content-about.php?content_group_sub=0001, 2568 (สิงหาคม, 1).

งบประมาณ ที่วางหลักให้อำนาจแก่รัฐสภาในการอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณก่อนที่จะนำภาษีอากรของประชาชนไปใช้จ่ายได้

ปัญหาที่สำคัญที่สุดอีกประการหนึ่งคือ การมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐให้ดำเนินกิจกรรมถึงการคลัง โดยไม่มีการจัดตั้งหน่วยงานแยกออกมาโดยเฉพาะ ส่งผลให้หน่วยงานของรัฐนั้นไม่สามารถบริหารจัดการทางการเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากมาตรา 28 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ กำหนดว่า รัฐบาลรับภาระจะชดเชยค่าใช้จ่ายหรือการสูญเสียรายได้ในการดำเนินกิจกรรมถึงการคลังตามโครงการที่รัฐบาลมอบหมายให้หน่วยงานรัฐนั้นจัดทำ แต่ไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการชดเชยทั้งโครงการว่าจะสิ้นสุดลงเมื่อใด เนื่องจากต้องพิจารณาความจำเป็นเร่งด่วนของการใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีของหน่วยรับงบประมาณในภาพรวม ส่งผลให้หน่วยงานของรัฐที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินกิจกรรมถึงการคลังนั้นไม่สามารถคาดการณ์กระแสเงินสดได้อย่างแม่นยำ ซึ่งกระทบต่อการวางแผนในอนาคต

นอกจากนี้ยังมีปัญหาที่สำคัญที่สุดอีกประการหนึ่งคือ การควบคุมการดำเนินกิจกรรมถึงการคลังของรัฐบาลมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการรักษาวินัยการเงินการคลังของประเทศ เนื่องจากการดำเนินการนอกงบประมาณอาจขาดความโปร่งใสและตรวจสอบได้ยาก ทำให้ประชาชนไม่สามารถติดตามการใช้จ่ายของรัฐบาลได้อย่างเต็มที่ อีกทั้งอาจก่อให้เกิดภาระทางการคลังแก่รัฐบาลในอนาคต ซึ่งหากไม่บริหารจัดการให้ดีอาจส่งผลกระทบต่อความยั่งยืนในด้านการกระตุ้นเศรษฐกิจโดยใช้นโยบายถึงการคลังมากเกินไปอาจบั่นทอนวินัยทางการคลังการคลังและหนี้สาธารณะของประเทศ การบริหารประเทศ ทำให้การบริหารจัดการงบประมาณหลักของประเทศอ่อนแอลง ดังนั้น กฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐจึงเข้ามามีบทบาทสำคัญในการกำกับดูแลและกำหนดขอบเขตของกิจกรรมถึงการคลัง เพื่อให้การบริหารจัดการการเงินการคลังของประเทศมีความรับผิดชอบและยั่งยืน

ประการที่สาม ปัญหาเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลการดำเนินกิจกรรมถึงการคลังของรัฐบาล ตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 28 วรรคท้าย⁹ ที่บัญญัติว่า “ให้หน่วยงานของรัฐซึ่งได้รับมอบหมายตามมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง จะเกิดขึ้นก่อนพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับหรือไม่ จัดทำประมาณการต้นทุนทางการเงินและการบริหารจัดการที่รัฐจะต้องรับภาระทั้งหมดสำหรับกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการนั้น ๆ และแจ้งให้คณะกรรมการและกระทรวงการคลังทราบ” แต่ไม่ได้กำหนดให้มีการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชน ดังจะเห็นได้ว่าการดำเนินกิจกรรมถึงการคลังผ่านหน่วยงานอื่นที่ไม่ใช่รัฐบาลเป็นการดำเนินนโยบายของรัฐบาลโดยไม่ผ่านการตรวจสอบและการอนุมัติจากรัฐสภาก่อนดำเนินการ อำนาจตัดสินใจในการดำเนิน

⁹พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561. มาตรา 28.

กิจกรรมกึ่งการคลังจึงขึ้นอยู่กับดุลพินิจของรัฐบาลเพียงฝ่ายเดียว ทำให้เกิดปัญหาความไม่โปร่งใสในการนำเงินนอกงบประมาณของหน่วยงานอื่นที่ไม่ใช่รัฐบาล ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการนำเงินนอกงบประมาณของสถาบันการเงินเฉพาะกิจไปใช้จ่ายในการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลัง และในกรณีที่มิได้กำหนดวงเงินและกรอบระยะเวลาที่ชัดเจนในการชดเชยค่าใช้จ่ายหรือความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจ ทำให้รัฐบาลแสดงข้อมูลภาระทางการคลังที่เกิดขึ้นจากการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจไม่ครบถ้วน และอาจผลักภาระดังกล่าวไปในอนาคตหรือผลักภาระไปให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจ จึงเกิดปัญหาความไม่โปร่งใสในการชดเชยภาระทางการคลังที่เกิดขึ้นจากการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจ และไม่สามารถทราบถึงภาระทางการคลังที่แท้จริงของรัฐบาลในปัจจุบัน

โดยการเปิดเผยข้อมูลการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังของรัฐบาลยังไม่มี ความเหมาะสม ผู้ศึกษาเห็นว่ายังไม่สอดคล้องกับหลักความโปร่งใสตามประมวลความโปร่งใสทางการคลังที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศกำหนดขึ้น โดยวางหลักให้รัฐควรเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลัง ประมาณการการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังของหน่วยงานที่ดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลัง ภาระผูกพันทางงบประมาณ และเปิดเผยยอดรวมรายได้ รายจ่าย และการจัดหาเงินทุนของหน่วยงานรัฐบาลในเอกสารงบประมาณให้ฝ่ายนิติบัญญัติตรวจสอบ เพื่อให้เกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของงบประมาณ ขัดต่อหลักความโปร่งใสตามแนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุดเกี่ยวกับความโปร่งใสทางงบประมาณที่องค์การเพื่อความร่วมมือและพัฒนาทางเศรษฐกิจจัดทำขึ้น โดยวางหลักให้รัฐบาลควรเปิดเผยภาระผูกพันของรัฐบาล รวมทั้งรายจ่ายและรายรับทั้งหมดของรัฐบาลในเอกสารประกอบงบประมาณ และขัดต่อหลักความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของงบประมาณ ที่วางหลักให้รายรับและรายจ่ายทั้งหมดจะต้องปรากฏอยู่ในงบประมาณเดียวกัน เพื่อให้การอนุมัติและการควบคุมงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นไปโดยถูกต้องและมีประสิทธิภาพ

ปัญหาของการไม่เปิดเผยข้อมูลประมาณการต้นทุนทางการเงินและการบริหารจัดการที่รัฐจะต้องรับภาระทั้งหมดสำหรับกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการนั้น ๆ ทำให้เกิดปัญหาความไม่โปร่งใสในการใช้จ่ายเงินหรือถูกใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายประชานิยมเพื่อหวังผลทางการเมือง ซึ่งขัดกับหลักความโปร่งใสทางงบประมาณ และหากไม่มีระบบตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพอาจเป็นช่องทางที่นำไปสู่การทุจริตได้ ดังเช่นที่เคยเกิดขึ้นในโครงการรับจำนำข้าวเปลือก นอกจากนี้ การดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจยังอาจมีปัญหาค่าใช้จ่ายไม่โปร่งใสในการชดเชยภาระทางการคลังที่เกิดขึ้น แม้ว่าธนาคารแห่งประเทศไทยจะได้ออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจแยกบัญชีธุรกรรมนโยบายรัฐออกจาก

ธุรกรรมปกติเพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการชดเชยค่าใช้จ่ายหรือความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการดำเนินกิจกรรม
 กิ่งการคลังก็ตาม แต่ในกรณีที่ไม่มีข้อตกลงหรือการทำสัญญาระหว่างรัฐบาลกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจในเรื่อง
 วงเงินที่จะชดเชยและกรอบระยะเวลาในการชดเชยไว้อย่างชัดเจน ทำให้รัฐบาลแสดงข้อมูลภาระทางการคลังที่
 เกิดขึ้นจากการดำเนินกิจกรรมกิ่งการคลังผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจไม่ครบถ้วน และอาจผลกระทบดังกล่าว
 ไปในอนาคตหรือผลกระทบไปให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจ จึงไม่ทราบถึงภาระทางการคลังที่แท้จริงของ
 รัฐบาลในปัจจุบันได้ ประกอบกับปัจจุบันการจัดทำบัญชีการคลังภาคสาธารณะตามระบบสถิติการคลังของ
 รัฐบาลของประเทศไทยเพื่อใช้วิเคราะห์นโยบายการคลังและแสดงฐานะการคลังของภาครัฐบาล ยังคงเป็นการจัดทำ
 บัญชีการคลังภาคสาธารณะตามระบบสถิติทางการคลังของภาครัฐบาลที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศกำหนด
 ขึ้นในปี ค.ศ. 2001 ซึ่งไม่มีการบันทึกรายรับและรายจ่ายที่เกิดขึ้นจากการดำเนินกิจกรรมกิ่งการคลังไว้ในบัญชี
 การคลังภาคสาธารณะ ทำให้คลาดประมาณซึ่งเป็นการเปรียบเทียบคุณภาพระหว่างประมาณการรายได้และ
 ประมาณการรายจ่ายตามที่กำหนดไว้ในเอกสารประกอบงบประมาณไม่สามารถสะท้อนถึงฐานะการคลังที่
 แท้จริงของภาครัฐบาล จึงอาจส่งผลให้รัฐบาลประเมินขีดความสามารถในการใช้จ่ายและการก่อหนี้สาธารณะ
 ในอนาคตของประเทศสูงกว่าฐานะการคลังที่แท้จริงของภาครัฐบาลหรืออาจทำให้การวางแผนและการดำเนิน
 นโยบายทางการคลังของรัฐบาลเกิดความผิดพลาดและนำมาซึ่งความเสี่ยงทางการคลังในอนาคต

ประการที่สี่ ปัญหาเกี่ยวกับการห้ามคณะรัฐมนตรีบริหารราชการแผ่นดินโดยมุ่งสร้างคามนิยมทาง
 การเมือง ตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 9 วรรคสาม¹⁰ ที่บัญญัติว่า
 “คณะรัฐมนตรีต้องไม่บริหารราชการแผ่นดินโดยมุ่งสร้างคามนิยมทางการเมืองที่อาจก่อให้เกิดความเสียหาย
 ต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศและประชาชนในระยะยาว” ซึ่งส่งผลต่อการบริหารราชการแผ่นดินไม่เป็นไป
 ตามนโยบายที่ใช้ในการหาเสียงสนับสนุนจากประชาชนหรือไม่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน
 คณะรัฐมนตรีก็ยังคงบริหารราชการแผ่นดิน โดยใช้มาตรการทางเศรษฐกิจที่มีการใช้จ่ายเงินแผ่นดินจำนวนมาก
 จากการนำนโยบายประชานิยมในนามของประชาธิปไตยกลับมาใช้ในการกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งมีการใช้
 เงินนอกงบประมาณเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายประชานิยมอย่างกว้างขวาง ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้ง
 เงินทุนหมุนเวียน การใช้นโยบายกิ่งการคลังหรืองบประมาณในอนาคต ขณะที่รัฐสภาที่ไม่สามารถควบคุม
 รายจ่ายดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพเช่นกัน การที่คณะรัฐมนตรีบริหารราชการแผ่นดิน โดยมุ่งสร้างคาม
 นิยมทางการเมืองหรือนโยบายประชานิยมไม่ใช่มีข้อเสียเพียงอย่างเดียว แต่ข้อดีก็คือ หากในสถานะที่เศรษฐกิจ
 ตกต่ำมีความจำเป็นต้องดำเนินนโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจเพื่อให้เกิดการใช้จ่ายเงินหมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจ

¹⁰ พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561. มาตรา 9.

ทำให้เศรษฐกิจสามารถขับเคลื่อนไปได้โดยทันที¹¹ แต่อย่างไรก็ตามในยุคที่ประเทศประสบภาวะเศรษฐกิจชะลอตัว และเกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ รัฐบาลต้องกำหนดมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจทั้งด้านการเงินการคลังเป็นหลัก โดยการดำเนินการของรัฐบาล หากอยู่บนพื้นฐานความต้องการที่แท้จริงของประชาชนแล้ว ย่อมสามารถกำหนดแผนงานและทิศทางในการแก้ปัญหาต่าง ๆ ได้อย่างเหมาะสม แต่อย่างไรก็ตาม นโยบายประชานิยมจะต้องใช้ภายใต้ขอบเขตที่จำกัด นำมาใช้ในเงื่อนไขและระยะเวลาที่เหมาะสมและไม่ควรนำมาใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินในระยะยาว

โดยการบัญญัติห้ามคณะรัฐมนตรีบริหารราชการแผ่นดินโดยมุ่งสร้างค่านิยมทางการเมืองยังไม่มี ความเหมาะสม ผู้ศึกษาเห็นว่ายังไม่สอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ ที่กำหนดให้คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารมีหน้าที่บริหารประเทศ ย่อมมีความชอบธรรมในการกำหนดนโยบายที่จำเป็นเร่งด่วนเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจแม้ว่าจะเป็นนโยบายประชานิยมก็ตาม แต่การกำหนดรายจ่ายนั้นสามารถกระทำได้แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาลเสียก่อน เพื่อให้สามารถควบคุมตรวจสอบการกระทำของรัฐบาลในกรอบทางการเมืองตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ

ดังนั้นเพื่อให้การดำเนินกิจกรรมถึงการคลังของรัฐบาลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้ ส่งผลให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืนตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในประเด็นปัญหาดังต่อไปนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับองค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ ผู้ศึกษาเห็นว่าประธานคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐเป็นนายกรัฐมนตรีที่มาจากฝ่ายบริหาร และมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นรองประธานกรรมการ ทำให้โครงสร้างของคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐมีความขัดแย้งกับแนวคิดการบริหารแยกจากการเมือง เนื่องจากคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐในฐานะผู้ปฏิบัติตามนโยบายไม่ควรถูกชี้นำการดำเนินงานจากฝ่ายการเมือง เป็นผลให้การกำหนดวินัยการคลังเป็นตัวแทนจากฝ่ายบริหารควบคุมการดำเนินงาน และการกำหนดกฎเกณฑ์ทางการคลังของคณะกรรมการชุดนี้ เป็นปัญหาในความเป็นอิสระในการกำหนดกฎเกณฑ์ทางการคลังซึ่งไม่เป็นผลดีต่อการดำเนินนโยบายการคลังให้มีประสิทธิภาพได้มากนัก จึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติมดังนี้

¹¹กนกวรรณ คล้ายมณี, “ปัญหาทางกฎหมายวินัยการเงินการคลังตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561,” (การศึกษาศีระ นิตยสารมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2562), หน้า 203.

เดิม มาตรา 10 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ” ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เป็นรองประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการคลัง เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ และผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นกรรมการ”

ขอเสนอแนะให้เพิ่มเติมเป็น มาตรา 10 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ” ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เป็นรองประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการคลัง เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย และ **ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการคลัง ตัวแทนภาคเอกชน และภาคประชาชน** เป็นกรรมการ”

2.ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดหน่วยงานและขอบเขตในการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังของรัฐบาล ผู้ศึกษาเห็นว่า การมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการโดยรัฐบาลรับภาระจะชดเชยค่าใช้จ่ายหรือการสูญเสียรายได้ในการดำเนินการนั้น ให้กระทำได้เฉพาะกรณีที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายและอยู่ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ของหน่วยงานของรัฐนั้น เพื่อฟื้นฟูหรือกระตุ้นเศรษฐกิจ หรือเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการประกอบอาชีพหรือยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน หรือเพื่อช่วยเหลือฟื้นฟูผู้ได้รับผลกระทบจากสาธารณภัยหรือการก่อวินาศกรรม ซึ่งเป็นการกำหนดขอบเขตที่กว้าง อีกทั้งธนาคารแห่งประเทศไทยได้ออกประกาศ ที่ สกส. 28/2562 เรื่อง หลักเกณฑ์การกำกับดูแลธุรกรรมนโยบายรัฐ เพื่อกำหนดขอบเขตของการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจว่าจะต้องอยู่ภายใต้กรอบวัตถุประสงค์สี่ประการ ได้แก่ การช่วยเหลือฟื้นฟูผู้ได้รับผลกระทบจากสาธารณภัยหรือการก่อวินาศกรรม การฟื้นฟูกระตุ้นเศรษฐกิจ การเพิ่มขีดความสามารถในการประกอบอาชีพ หรือการยกระดับชีวิตประชาชนและภาคธุรกิจ แล้วก็ตาม แต่เป็นการกำหนดขอบเขตไว้ค่อนข้างกว้าง ทำให้รัฐบาลสามารถดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจได้อย่างไม่จำกัด ภายใต้กรอบวัตถุประสงค์และอาจใช้กิจกรรมกึ่งการคลังเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายประชานิยมเพื่อหวังผลทางการเมืองโดยไม่คำนึงถึงความจำเป็นและภาระทางการคลังที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ส่งผลให้เกิดภาระทางการคลังจากการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจเป็นจำนวนมาก จึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติมดังนี้

เดิมมาตรา 28 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการ โดยรัฐบาลรับภาระจะชดเชยค่าใช้จ่ายหรือการสูญเสียรายได้ในการดำเนินการนั้น ให้กระทำได้เฉพาะกรณีที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายและอยู่ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ของหน่วยงานของรัฐนั้น เพื่อ

ฟื้นฟูหรือกระตุ้นเศรษฐกิจ หรือเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการประกอบอาชีพหรือยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน หรือเพื่อช่วยเหลือฟื้นฟูผู้ได้รับผลกระทบจากสาธารณภัยหรือการก่อวินาศกรรม”

ขอเสนอแนะให้เพิ่มเติมโดยนำหลักการของการจัดตั้งหน่วยงานทางการเงินขึ้นมาต่างหากเพื่อแยกแหล่งเงินทุนที่ใช้ในการดำเนินกิจกรรมถึงการคลังของรัฐบาลให้ชัดเจน และกำหนดขอบเขตการดำเนินกิจกรรมถึงการคลังให้เฉพาะเจาะจง เช่น การทำสัญญาประกันภัย การค้ำประกัน และการให้กู้ยืมเงินเท่านั้น เพื่อความง่ายในการใช้จ่ายเงินและป้องกันปัญหาอันส่งผลกระทบต่อภาระทางการคลังที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต

3. ปัญหาเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลการดำเนินกิจกรรมถึงการคลังของรัฐบาล ผู้ศึกษาเห็นว่า การบัญญัติให้หน่วยงานของรัฐซึ่งได้รับมอบหมายตามมาตรา 28 นี้ ไม่ว่าการมอบหมายนั้นจะเกิดขึ้นก่อนพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับหรือไม่ จัดทำประมาณการต้นทุนทางการเงินและการบริหารจัดการที่รัฐจะต้องรับภาระทั้งหมดสำหรับกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการนั้น ๆ และแจ้งให้คณะกรรมการและกระทรวงการคลังทราบ แต่ไม่ได้กำหนดให้มีการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชน ทำให้เกิดปัญหาความไม่โปร่งใสในการนำเงินนอกงบประมาณของหน่วยงานอื่นที่ไม่ใช่รัฐบาล ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการนำเงินนอกงบประมาณของสถาบันการเงินเฉพาะกิจไปใช้จ่ายในการดำเนินกิจกรรมถึงการคลัง เนื่องจากการดำเนินกิจกรรมถึงการคลังผ่านหน่วยงานอื่นที่ไม่ใช่รัฐบาลเป็นการดำเนินนโยบายของรัฐบาลโดยไม่ผ่านการตรวจสอบและการอนุมัติจากรัฐสภาก่อนดำเนินการ อันอาจตัดสินใจในการดำเนินกิจกรรมถึงการคลังจึงขึ้นอยู่กับดุลพินิจของรัฐบาลเพียงฝ่ายเดียว และในกรณีที่มีได้กำหนดวงเงินและกรอบระยะเวลาที่ชัดเจนในการชดเชยค่าใช้จ่ายหรือความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการดำเนินกิจกรรมถึงการคลังให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจ ทำให้รัฐบาลแสดงข้อมูลภาระทางการคลังที่เกิดขึ้นจากการดำเนินกิจกรรมถึงการคลังผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจไม่ครบถ้วน และอาจผลกระทบดังกล่าวไปในอนาคตหรือผลกระทบไปให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจ จึงเกิดปัญหาความไม่โปร่งใสในการชดเชยภาระทางการคลังที่เกิดขึ้นจากการดำเนินกิจกรรมถึงการคลังให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจ และไม่สามารถทราบถึงภาระทางการคลังที่แท้จริงของรัฐบาลในปัจจุบัน จึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติมดังนี้

เดิมมาตรา 28 วรรคท้าย บัญญัติว่า “ให้หน่วยงานของรัฐซึ่งได้รับมอบหมายตามมาตรา 28 นี้ ไม่ว่าการมอบหมายนั้นจะเกิดขึ้นก่อนพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับหรือไม่ จัดทำประมาณการต้นทุนทางการเงินและการบริหารจัดการที่รัฐจะต้องรับภาระทั้งหมดสำหรับกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการนั้น ๆ และแจ้งให้คณะกรรมการและกระทรวงการคลังทราบ”

ขอเสนอแนะให้เพิ่มเติมเป็น มาตรา 28 วรรคท้าย บัญญัติว่า “ให้หน่วยงานของรัฐซึ่งได้รับมอบหมายตามมาตรา 28 นี้ ไม่ว่าการมอบหมายนั้นจะเกิดขึ้นก่อนพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับหรือไม่ จัดทำประมาณการต้นทุน

ทางการเงินและการบริหารจัดการที่รัฐจะต้องรับภาระทั้งหมดสำหรับกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการนั้น ๆ และแจ้งให้คณะกรรมการและกระทรวงการคลัง และเปิดเผยให้ประชาชนทราบ”

4. ปัญหาเกี่ยวกับการห้ามคณะรัฐมนตรีบริหารราชการแผ่นดินโดยมุ่งสร้างค่านิยมทางการเมือง ผู้ศึกษาเห็นว่า การบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีต้องไม่บริหารราชการแผ่นดินโดยมุ่งสร้างค่านิยมทางการเมืองที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศและประชาชนในระยะยาว ซึ่งส่งผลต่อการบริหารราชการแผ่นดินไม่เป็นไปตามนโยบายที่ใช้ในการหาเสียงสนับสนุนจากประชาชนหรือไม่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน จึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติมดังนี้

เดิมมาตรา 9 วรรคท้าย บัญญัติว่า “คณะรัฐมนตรีต้องไม่บริหารราชการแผ่นดินโดยมุ่งสร้างค่านิยมทางการเมืองที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศและประชาชนในระยะยาว”

ขอเสนอแนะให้เพิ่มเติมเป็น มาตรา 9 วรรคท้าย บัญญัติว่า “การบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีโดยการดำเนินนโยบายประชานิยมจะต้องกำหนดอยู่ในประมาณการของงบประมาณที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี เว้นแต่เป็นการดำเนินนโยบายเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ”

เอกสารอ้างอิง

กนกวรรณ คล้ายมณี. “ปัญหาทางกฎหมายวินัยการเงินการคลังตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ

พ.ศ. 2561.” การศึกษาอิสระ นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2562.

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร. **ประวัติการก่อตั้ง** [Online]. Available URL:

https://www.baac.or.th/th/content-about.php?content_group_sub=0001, 2568 (สิงหาคม, 1).

วันเฉลิม คงเกต. “แนวทางการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายทางการเงินการคลังเพื่อส่งเสริมการบริหารการคลังอย่าง

ยั่งยืน.” สารนิพนธ์ รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2562.

สำนักงานประมาณของรัฐบาล. **รายงานการวิเคราะห์สถานะภาระทางการเงินการคลังตามมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติ**

วินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561. กรุงเทพมหานคร: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2566.

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง. **รายงานความเสี่ยงทางการเงินการคลัง ประจำปีงบประมาณ 2567.**

กรุงเทพมหานคร, 2568.

พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561.