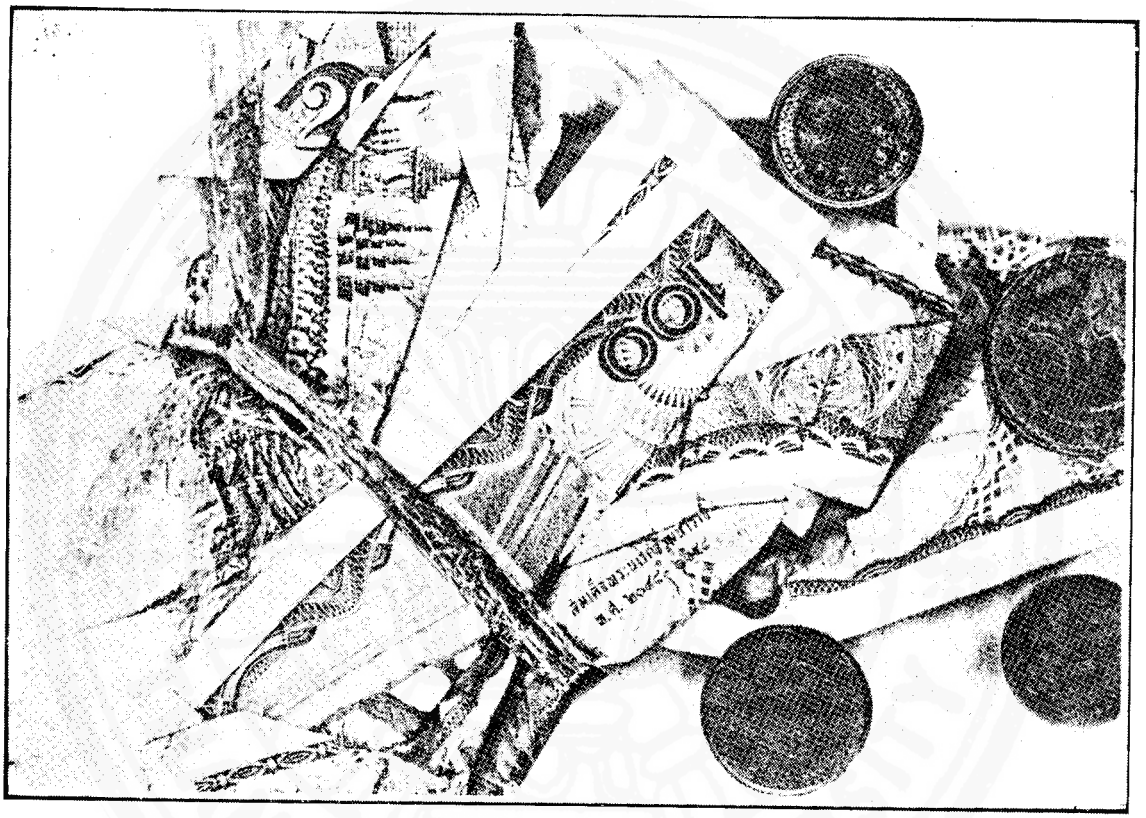
บทวิเคราะห์ว่าด้วย การบริหารเงินคงคลังของรัฐบาลไทย*



รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

1. ความเบื้องต้น

บทความเรื่องนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาระบบการบริหารเงินคงคลังของรัฐบาลไทย โดยต้องการเน้นให้เห็นจุดอ่อนหรือข้อบกพร่องของระบบการบริหารดังกล่าวนี้ เนื้อหาของบทความจำแนกออกเป็น 5 ตอน ตอนที่หนึ่งจะกล่าวถึงความหมายและหลักการบริหารเงินคงคลังโดยทั่วไป ตอนที่สองกล่าวถึงจำนวนบัญชีเงินคงคลัง ตอนที่สามกล่าวถึงระบบการนำเงินส่งคลัง ตอนที่สี่กล่าวถึงระบบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง และตอนที่ห้าเป็นอรรถาธิบายว่าด้วยปริมาณเงินคงคลังระดับอันเหมาะสม

*สาระสำคัญของบทความเรื่องนี้มาจากส่วนหนึ่งของรายงานการวิจัยของผู้เขียนเรื่อง "เงินคงคลังในระบบเศรษฐกิจไทย : พรมแดนแห่งความรู้" ซึ่งได้รับเงินอุดหนุนจากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ตามกฎหมายการคลังและจารีตธรรมเนียมในการบริหารการคลังของรัฐบาลไทย เงินคงคลังหมายถึง รายรับเหลือจ่ายสะสมของรัฐบาลในขณะหนึ่งขณะใด รายรับของรัฐบาลตามคำนิยามนี้ครอบคลุมทั้งรายรับเงินในงบประมาณและรายรับเงินนอกงบประมาณ รายรับเงินในงบประมาณประกอบด้วยรายรับประเภทรายได้ (อันได้แก่ รายได้จากภาษีอากร รายได้จากรัฐพาณิชย์ รายได้จากการขายสิ่งของและบริการ และรายได้อื่นๆ) และรายรับประเภทเงินกู้ ส่วนรายรับเงินนอกงบประมาณที่สำคัญประกอบด้วยเงินฝากและเงินขายบิล เราอาจพิจารณาความหมายของเงินคงคลังจากสมการที่(1) ดังต่อไปนี้

เงินคงคลังเมื่อสิ้นปี = เงินคงคลังเมื่อต้นปี
+ รายได้ของรัฐบาล
+ เงินกู้ของรัฐบาล
+ รายรับเงินนอกงบประมาณ
– รายจ่ายเงินในงบประมาณ
– รายจ่ายเงินนอกงบประมาณ(1) ดังนี้ เราจะเห็นได้ว่า เงินคงคลังเป็นตัวแปรค่าไร้กระแส (stock variable) ซึ่งปราศจากมิติด้านเวลา(time dimension) และการอ้างอิงสถิติเงินคงคลังจักต้องระบุว่าเป็นสถิติเมื่อวันใด

อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่า งานวิชาการที่กล่าวถึงเงินคงคลังไม่เพียงแต่จะมีน้อยเท่านั้น หากทว่ายังนำเสนอคำอธิบายเกี่ยวกับเงินคงคลังอย่างสับสนอีกด้วย *รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2527ก)* พบว่า ความคลุมเครือในการอธิบายหรือให้คำนิยามของเงินคงคลังมักจะเกี่ยวพันกับประเด็นสำคัญอย่างน้อย 3 ประเด็น กล่าวคือ

ประการแรก งานวิชาการบางเรื่องเสนอคำอธิบายเงินคงคลังเสมือนหนึ่งเป็นตัวแปรค่ากระแส (flow variable) โดยไม่แยกแยะความหมายที่แตกต่างกันระหว่าง "เงินคงคลัง" กับ "การใช้เงินคงคลัง"

ประการที่สอง งานวิชาการบางเรื่องเสนอคำอธิบายของเงินคงคลังในทำนองที่ว่า คลังแผ่นดินเก็บรวบรวมเฉพาะรายได้ของรัฐบาลเท่านั้น เงินกู้ของรัฐบาลมิได้นำส่งบัญชีเงินคงคลัง ความสับสนดังกล่าวนี้อาจเกิดจากความไม่จัดเจนในการใช้คำว่า"รายรับ"และ "รายได้" ตามความหมายที่ปรากฏในกฎหมายการคลัง ดังเช่นที่*รอยพิมพ์ เรืองประดิษฐ์ (2519:7,8)* กล่าวว่า "...เงินคงคลังมุ่งหมายถึงเงินรายได้เมื่อเหลือจ่าย มีในคลังเท่าใด นั่นแหละคือเงินคงคลัง.....คำว่าเงินคงคลังเพ่งเล็งเงินทุกประเภทของรัฐบาลที่เหลืออยู่ในคลัง...."

ประการที่สาม งานวิชาการบางเรื่องเสนอคำอธิบายของเงินคงคลังว่าหมายเฉพาะรายรับเงินในงบประมาณ หาได้รวมเงินนอกงบประมาณ ซึ่งไม่ถูกต้องตามข้อเท็จจริง อย่างไรก็ตาม เนื่องจากเงินนอกงบประมาณมิใช่กรรมสิทธิ์ของรัฐบาล การพิจารณาฐานะการคลังที่แท้จริงของ

รัฐบาลจึงควรดูจากเงินคงคลังส่วนที่รวมเฉพาะรายรับเงินในงบประมาณเหลือจ่ายสะสมเท่านั้น

ป่วย อึ้งภากรณ์ (2498 : 19–20) กล่าวถึงหลักการควบคุมเงินคงคลัง ซึ่งมีสาระสำคัญอันสมควรที่จะถ่ายทอดโดยละเอียดดังต่อไปนี้

1. เพื่อที่จะให้การควบคุมเป็นที่รอบคอบถี่ถ้วน เงินคงคลังจะต้องมีน้อยบัญชีที่สุดเท่าที่จะทำได้ ถ้ามีเงินอยู่สัก 100 บัญชี การควบคุมก็จะทำได้ลำบาก จึงต้องพยายามให้มีน้อยที่สุด เท่าที่จำเป็น
2. เงินได้ของส่วนกลางทั้งมวลจะต้องเข้าสู่เงินคงคลัง (เพื่อป้องกันการรั่วไหล)
3. การจ่ายเงินจะต้องเป็นไปตามมติของสภาผู้แทนราษฎรแต่อย่างเดียว จะจ่ายตามอำเภอใจไม่ได้ มติของสภาผู้แทนราษฎร คือ กฎหมายที่สภาผู้แทนราษฎรอนุญาตออกมาให้ใช้ มีข้อยกเว้นแต่เพียงเล็กน้อยเท่านั้น
4. ผู้ที่สั่งจ่ายเงินคงคลัง จะต้องมีน้อยที่สุดเท่าที่จะน้อยได้ โดยมิให้เสียงาน ถ้ามีมากนักก็ควบคุมกันไม่ถึง
5. การออกกฎหมายอนุญาตให้จ่ายได้ จะต้องไม่ออกพร่ำเพรื่อจนเกินไปนัก และจะต้องไม่ออกให้อำนาจไว้นานจนเกินไปนัก
6. จะบังคับเก็บเงินจากเอกชนเข้าสู่เงินกองกลาง ก็แต่โดยอำนาจกฎหมาย หรืออีกนัยหนึ่ง การเก็บภาษีอากรจากราษฎรโดยการอนุมัติจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว (No Taxation Without Representation)

ในบทความนี้ เราจะพยายามอธิบายระบบการบริหารเงินคงคลังของไทย ทั้งนี้ โดยอ้างอิงกฎหมายการคลังที่มีผลบังคับใช้ในปัจจุบัน[1]

2. จำนวนบัญชีเงินคงคลัง

ตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ.2491 ได้กำหนดให้มีบัญชีเงินคงคลังไว้เพียง 2 บัญชี คือ บัญชีเงินคงคลังบัญชีที่หนึ่ง และบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่สอง บทบัญญัติตามมาตรา 3 แห่งกฎหมายฉบับนี้ ได้ให้คำอธิบายไว้ดังนี้

บัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 หมายความว่า บัญชีเงินฝากกระแสรายวันที่ธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งกระทรวงการคลังมีไว้เพื่อประโยชน์แห่งมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัตินี้

บัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 หมายความว่า บัญชีเงินฝากกระแสรายวันที่ธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งกระทรวงการคลังมีไว้เพื่อประโยชน์แห่งมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัตินี้

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในมาตรา 4 และ 5 เราสามารถอธิบายบัญชีเงินคงคลังทั้งสองได้ดัง-

---

[1] ขอได้โปรดสังเกตว่า ผู้เขียนได้เรียนรู้เรื่องนี้เป็นอันมากจาก *ป่วย อึ้งภากรณ์ (2498)* และ *พนัส สิมะเสถียร (2521)*

ต่อไปนี้ การแยกบัญชีเงินคงคลังออกเป็น 2 บัญชีก็เพื่อควบคุมมิให้มีการรั่วไหล ทั้งนี้โดยมีหลักการว่า บัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 เป็นบัญชีรายรับ ส่วนบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 เป็นบัญชีรายจ่าย

สาระสำคัญของมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 มีอยู่ว่า บรรดารายรับทั้งปวงของรัฐบาลจักต้องรวมศูนย์ในบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 และคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอตามแต่กรณี กล่าวคือ รายรับของส่วนกลางจะต้องนำเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 โดยตรง ส่วนรายรับของส่วนภูมิภาคจะต้องนำส่งคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอ

ในการเบิกจ่ายเงิน มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 มีบทบัญญัติดังนี้

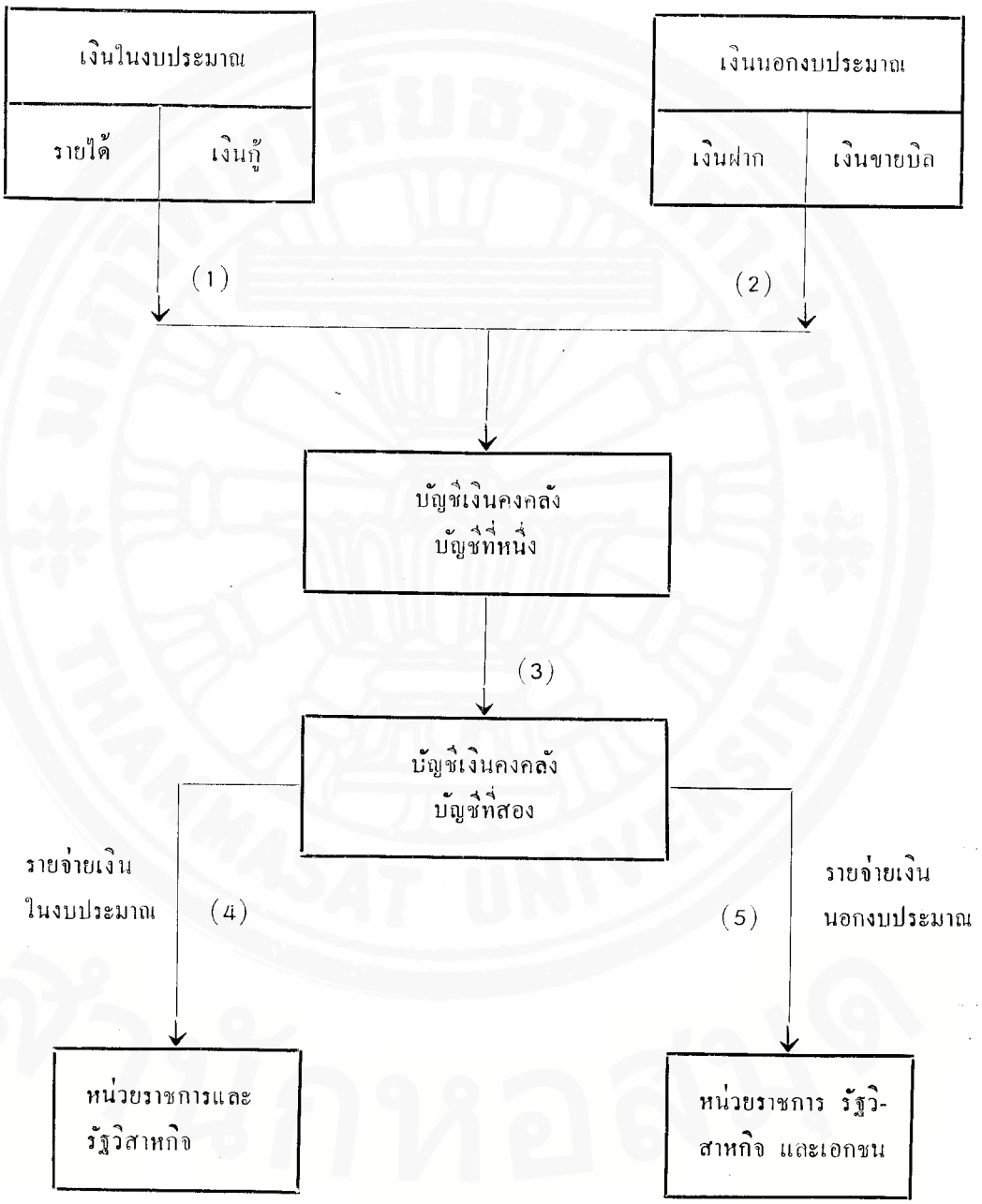
> *"มาตรา 5 การสั่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 ให้กระทำได้แต่เพื่อโอนเงินเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 เท่านั้น"*

เมื่อโอนเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 ไปสู่บัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 แล้ว จึงจะเบิกเงินไปใช้จ่ายจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 ได้ ทั้งนี้ตามมาตรา 6, 7, 8, และ 12 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 ดังจะกล่าวโดยละเอียดต่อไปในหัวข้อที่ 4

กระบวนการนำเงินส่งคลังและการเบิกจ่ายเงินจากคลังอาจอธิบายได้ด้วยแผนภาพ ดังรูปที่ 1 ลูกศรหมายเลข (1) แสดงกระแสการไหลเข้าของเงินในงบประมาณ หน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจซึ่งมีรายได้อันพึงชำระแก่รัฐบาลจะต้องนำเงินส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่หนึ่ง หน่วยราชการที่มีหน้าที่กู้เงินทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ เมื่อได้รับเงินกู้ จะต้องนำเงินกู้นั้นเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่หนึ่งเช่นเดียวกัน ลูกศรหมายเลข (2) แสดงการไหลเข้าของเงินนอกงบประมาณ หน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจที่มีเงินนอกงบประมาณ อันเป็นเงินที่มิพึงต้องชำระให้รัฐบาลอาจนำเงินเหล่านี้มาฝากไว้เงินที่ธนาคารพาณิชย์ฝากไว้กับธนาคารแห่งประเทศไทยในส่วนภูมิภาค ก็ถูกนำเข้าคลังแผ่นดิน (ดูหัวข้อ 3) ขณะเดียวกัน กระทรวงการคลัง คลังจังหวัด และคลังอำเภอต่าง ๆ อาจมีรายรับในรูปเงินขายบิล ซึ่งฝากไว้ในคลังแผ่นดิน เช่นเดียวกัน เงินเหล่านี้มิใช่กรรมสิทธิ์ของรัฐบาล และต้องชำระคืนแก่เจ้าของเมื่อถูกทวงถาม

ดังนี้ จะเห็นได้ว่า บรรดาเงินทั้งปวงที่พึงชำระแก่รัฐบาล และเงินนอกงบประมาณที่มีผู้ฝากไว้ จะถูกนำเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่หนึ่ง แต่ในเวลาที่มีการเบิกจ่ายเงิน จะต้องโอนเงินจากบัญชีที่หนึ่งไปสู่บัญชีเงินคงคลังบัญชีที่สองดังลูกศรหมายเลข (3) ในรูปที่ 1 การเบิกจ่ายเงินตามงบประมาณแผ่นดินก่อให้เกิดการเคลื่อนย้ายเงินออกจากคลังแผ่นดินตามลูกศรหมายเลข (4)

รูปที่ 1
กระบวนการนำส่งเงินเข้าคลังและการเบิกจ่ายเงินจากคลัง



การเบิกจ่ายเงินนอกงบประมาณจะทำให้เงินไหลออกตามลูกศรหมายเลข (5)

หากพิจารณาจากหลักการควบคุมเงินคงคลังของ *ป่วย อึ้งภากรณ์ (2498 : 19–20)* ที่ว่า *"---เพื่อที่จะให้การควบคุมเป็นที่รอบคอบถี่ถ้วน เงินคงคลังจะต้องมีน้อยบัญชีที่สุดเท่าที่จะทำได้---"* เราจะเห็นได้ว่า ระบบบัญชีเงินคงคลังของไทยเป็นระบบที่มีบัญชีจำนวนน้อย แม้ว่าตามกฎหมายบัญชีเงินคงคลังจะมีอยู่เพียง 2 บัญชี แต่ในทางปฏิบัติมีถึง 5 บัญชี *(วันทนา เฮงสกุล 2527 : 98–99)* ดังจะกล่าวถึงต่อไปในหัวข้อ 3

3. ระบบการนำเงินส่งคลัง

ในการศึกษาระบบการนำเงินส่งคลัง มีคำถามพื้นฐานอย่างน้อย 3 คำถามที่พึงทำความเข้าใจ กล่าวคือ

ประการแรก เงินประเภทใดบ้างที่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมาย และกฎหมายได้กำหนดข้อยกเว้นเกี่ยวกับเรื่องนี้อย่างไรหรือไม่

ประการที่สอง ความถี่ในการนำเงินส่งคลังมีมากน้อยเพียงใด

ประการที่สาม วงจรการเคลื่อนย้ายเงินเข้าคลังแผ่นดินมีลักษณะการเช่นไร

3.1 ประเภทของเงินที่ต้องนำส่งคลัง

เงินที่นำส่งคลังแผ่นดินมีทั้งเงินในงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ กฎหมายการคลังบังคับเฉพาะเงินในงบประมาณเท่านั้นที่ต้องนำส่งคลังแผ่นดิน ส่วนเงินนอกงบประมาณที่ติดเข้าไปอยู่ในคลังแผ่นดิน ก็เป็นด้วยจารีตธรรมเนียมในทางปฏิบัติมาแต่อดีต หาได้มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดๆ บังคับให้เป็นเช่นนั้นไม่ ซึ่งเราจะกล่าวถึงต่อไป

หลักการสำคัญข้อหนึ่งของการบริหารเงินคงคลัง ก็คือ บรรดาเงินทั้งปวงที่เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ จักต้องนำเข้าคลังแผ่นดิน การบริหารเงินคงคลังของรัฐบาลไทยก็ยึดถือหลักการดังกล่าวนี้ ซึ่งจะเห็นได้จากบทบัญญัติในพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502

ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเงินคงคลัง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2495 บรรดาเงินทั้งปวงที่พึงชำระให้แก่รัฐบาลจักต้องส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่หนึ่ง หรือคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอตามกำหนดเวลาและข้อบังคับที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนด *โดยไม่หักเงินไว้เพื่อการใด ๆ เลย* การที่มีข้อกำหนดว่า รายรับทั้งปวงของรัฐบาลจักต้องนำเข้าคลัง โดยไม่หักเงินไว้เพื่อการใด ๆ เลยนั้น ก็เพื่อป้องกันมิให้เกิดการรั่วไหล มิฉะนั้นหากมีข้อยกเว้นมากเพียงใด ช่องทางแห่งการรั่วไหลก็จะยิ่งมีมากเพียงนั้น อย่างไรก็ตาม วรรคสองในมาตรา 4 แห่งกฎหมายเงินคงคลังดังกล่าวนี้ได้กำหนดข้อยกเว้นไว้ดังนี้

"รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดข้อบังคับอนุญาตให้หัวหน้าส่วนราชการใด ๆ หักรายจ่ายจากเงินที่จะต้องส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 หรือส่งคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอได้ในกรณีดังนี้

(1) รายจ่ายที่หักนั้นเป็นรายจ่ายที่กฎหมายอนุญาตให้จ่ายได้

(2) รายจ่ายที่จำเป็นต้องจ่ายตามระเบียบที่ได้รับความตกลงจากกระทรวงการคลัง เพื่อเป็นค่าสินบนรางวัล หรือค่าใช้จ่ายในการจัดให้ได้มาซึ่งเงินอันพึงต้องชำระให้แก่รัฐบาล

(3) รายจ่ายที่ต้องจ่ายคืนแก่บุคคลใด ๆ เพราะเป็นเงินอันไม่พึงต้องชำระให้แก่รัฐบาล

ในเรื่องนี้ กระทรวงการคลังได้วางระเบียบด้วยการออก*ข้อบังคับว่าด้วยการอนุญาตให้หัวหน้าส่วนราชการหักรายจ่ายเงินที่จะต้องส่ง พ.ศ. 2498*[2] แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2510[3] ตามข้อบังคับดังกล่าวนี้ การหักรายจ่ายจากเงินที่ต้องส่งคลังแผ่นดินมีอยู่ 2 ประเภท คือ

(1) การหักรายรับจ่ายขาด ดังเช่นการคืนเงินภาษีอันไม่พึงต้องชำระแก่ผู้เสียภาษี เป็นต้น

(2) การใช้รายรับสำหรับทดรองจ่าย ในกรณีนี้ ส่วนราชการที่ต้องการใช้รายรับทดรองจ่ายนั้นจะต้องขออนุญาตและทำความตกลงกับกระทรวงการคลังก่อน

มาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2517 ยังคงยึดหลักการเดียวกับมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 แต่มีข้อยกเว้นไม่ต้องส่งเงินบางประเภทเข้าคลังแผ่นดิน

"มาตรา 24 บรรดาเงินที่ส่วนราชการได้รับเป็นกรรมสิทธิ์ ไม่ว่าจะได้รับตามกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับ หรือได้รับชำระตามอำนาจหน้าที่หรือสัญญา หรือได้รับจากการให้ใช้ทรัพย์สินหรือเก็บดอกผลจากทรัพย์สินของราชการให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินนั้นนำส่งคลังตามระเบียบหรือข้อบังคับที่รัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น

ส่วนราชการใดได้รับเงินที่มีผู้มอบให้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ส่วนราชการนั้นใช้จ่ายในกิจการของส่วนราชการนั้นก็ดี

---

[2] *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 72 ตอนที่ 4 ลงวันที่ 18 มกราคม 2498 ระเบียบที่มีผลบังคับใช้ก่อนหน้านี้ คือ

(1) ข้อบังคับว่าด้วยการอนุญาตให้หัวหน้าส่วนราชการหักรายจ่ายเงินที่ต้องส่ง พ.ศ. 2495

(2) ข้อบังคับว่าด้วยการอนุญาตให้หัวหน้าส่วนราชการหักรายจ่ายเงินที่ต้องส่ง พ.ศ. 2496

[3] *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 84 ตอนที่ 54 ลงวันที่ 20 มิถุนายน 2510

หรือได้รับเงินที่เกิดจากทรัพย์สินซึ่งมีผู้มอบให้เพื่อหาดอกผลใช้จ่ายในกิจการของส่วนราชการนั้นก็ดี ให้ส่วนราชการนั้นจ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพันภายในวงเงินที่ได้รับนั้นได้ และไม่ต้องนำส่งคลัง

ในกรณีที่ส่วนราชการได้รับเงินตามโครงการช่วยเหลือหรือร่วมมือกับรัฐบาลต่างประเทศ องค์การสหประชาชาติ ทบวงการชำนัญพิเศษ แห่งสหประชาชาติ องค์การระหว่างประเทศอื่นใดหรือบุคคลใด ไม่ว่าจะเป็นเงินให้กู้หรือให้เปล่า รวมทั้งเงินที่ส่วนราชการได้รับสืบเนื่องจากโครงการช่วยเหลือหรือร่วมมือเช่นว่านั้น รัฐมนตรีจะกำหนดเป็นอย่างอื่นโดยไม่ต้องนำส่งคลังก็ได้

รัฐมนตรีจะอนุญาตให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินในกรณีต่อไปนี้ นำเงินนั้นไปใช้จ่ายโดยไม่ต้องนำส่งคลังก็ได้ คือ

(1) เงินที่ได้รับในลักษณะค่าชดใช้ความเสียหาย หรือสิ้นเปลืองแห่งทรัพย์สิน และจำเป็นต้องจ่ายเพื่อบูรณะทรัพย์สิน หรือจัดให้ได้ทรัพย์สินคืนมา

(2) เงินรายรับของส่วนราชการที่เป็นสถานพยาบาล สถานศึกษา หรือสถานอื่นใดที่อำนวยบริการอันเป็นสาธารณประโยชน์หรือประชาสงเคราะห์

(3) เงินที่ได้รับในลักษณะผลพลอยได้จากการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่

การจ่ายเงินตาม (2) และ (3) ต้องเป็นไปตามระเบียบที่ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีและผู้อำนวยการ[4]

ดังนี้ จะเห็นได้ว่า แม้ว่ากฎหมายการคลังของไทยจะยึดถือหลักการว่า บรรดาเงินทั้งปวงที่พึงชำระให้แก่รัฐบาลจักต้องนำเข้าคลังแผ่นดิน แต่กฎหมายยังเปิดช่องให้มีการหักรายจ่ายจากเงินที่ต้องนำส่งคลังแผ่นดินได้ ทั้งยังมีข้อยกเว้นอีกด้วยว่า เงินรายรับบางประเภทไม่ต้องนำส่งเข้าคลังแผ่นดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเงินบริจาค เงินกู้และเงินช่วยเหลือระหว่างประเทศ ค่าชดใช้ความเสียหายหรือสิ้นเปลืองแห่งทรัพย์สินราชการ รายรับของสถานพยาบาล สถานศึกษา และสถานบริการสาธารณประโยชน์ ตลอดจนผลพลอยได้จากการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ (ดังเช่น เงินจากการขายสัตว์น้ำตามโครงการสำรวจแหล่งเพาะพันธุ์สัตว์น้ำ)

3.2 ความถี่ในการนำเงินส่งคลัง

ปัญหาต่อไปที่เราจะพิจารณาก็คือ ความถี่ในการนำเงินส่งคลังมีมากน้อยเพียงใด บทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องนี้ปรากฏในข้อบังคับและระเบียบดังต่อไปนี้

(1) ข้อบังคับว่าด้วยเงินที่พึงชำระให้แก่รัฐบาล พ.ศ. 2495[5]

---

4 หมายถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ

5 *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 69 ตอนที่ 25 ลงวันที่ 15 เมษายน 2495

(2) ระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลังของส่วนราชการ พ.ศ. 2520[6]

(3) ระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลังในหน้าที่ของอำเภอและกิ่งอำเภอ พ.ศ. 2520[7]

ข้อบังคับว่าด้วยเงินที่พึงชำระให้แก่รัฐบาล พ.ศ. 2495 ข้อ 1 มีบทบัญญัติว่า

"*บรรดาเงินทั้งปวงที่พึงชำระให้แก่รัฐบาล ให้นำส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 หรือส่งคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอ ตามกำหนดเวลาดังนี้*

(ก) ส่วนกลาง ให้นำส่งไม่น้อยกว่าสัปดาห์ละ 1 ครั้ง

(ข) ส่วนภูมิภาค ให้นำส่งไม่น้อยกว่าเดือนละ 1 ครั้ง

การนำเงินส่งผิดไปจากกำหนดตามข้อ (ก) และ (ข) จะกระทำได้ต่อเมื่อได้รับความตกลงจากกระทรวงการคลัง"

ระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลังของส่วนราชการ พ.ศ. 2520 ข้อ 65 มีบทบัญญัติว่า

"*เงินทั้งปวงที่อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการ ทั้งที่เป็นเงินสดและหรือเช็ค ให้นำส่งหรือนำฝากคลังภายในกำหนดดังนี้*

(1) เช็ค ให้นำส่งหรือนำฝากในวันที่ได้รับเช็ค หรืออย่างช้าภายในวันทำการถัดไป

(2) เงินรายได้แผ่นดิน ให้นำส่งอย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้ง แต่ถ้าส่วนราชการใดมีเงินรายได้แผ่นดินเก็บรักษาในวันใดเกิน 10,000 บาท ก็ให้นำเงินส่งโดยด่วน แต่อย่างช้าต้องไม่เกิน 3 วันทำการถัดไป

(3) เงินเบิกเกินส่งคืน หรือเงินเหลือจ่ายปีเก่าส่งคืนให้นำส่งภายในระยะเวลาที่กำหนดในระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง

---

6 *ประหยัด กงตาล (2526 : 97–115)* ระเบียบกระทรวงการคลังเกี่ยวกับเรื่องนี้ ซึ่งมีผลบังคับใช้ก่อนปี 2520 ได้แก่

(1) ระเบียบว่าด้วยการเบิกและการนำส่งเงินคงคลัง พ.ศ. 2497

(2) ระเบียบว่าด้วยการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลังของส่วนราชการ พ.ศ. 2516

7 *ประหยัด กงตาล (2526 : 132–154)* ระเบียบกระทรวงการคลังเกี่ยวกับเรื่องนี้ ซึ่งมีผลบังคับใช้ก่อนปี 2520 ได้แก่

(1) ระเบียบว่าด้วยการรับจ่ายและการเก็บรักษาเงินผลประโยชน์และเงินอื่นในหน้าที่ของอำเภอและกิ่งอำเภอ พ.ศ. 2499 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2500

(2) ระเบียบว่าด้วยการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลังในหน้าที่ของอำเภอและกิ่งอำเภอ พ.ศ. 2515

(4) เงินนอกงบประมาณ ให้นำฝากคลังอย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้ง แต่สำหรับเงินที่เบิกจากคลังเพื่อรอการจ่าย ให้นำฝากคลังภายใน 15 วัน นับจากวันรับเงินจากคลัง"

สำหรับส่วนราชการในท้องที่ห่างไกล ระเบียบการนำเงินส่งคลังมีลักษณะผ่อนปรนมากกว่าเพียงเล็กน้อย ทั้งนี้ตามข้อ 64 แห่งระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลังในหน้าที่ของอำเภอและกิ่งอำเภอ พ.ศ. 2520 ซึ่งมีบทบัญญัติดังนี้

"เงินทั้งปวงที่อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการทั้งที่เป็นเงินสดและหรือเช็ค ให้นำส่งหรือนำฝากคลังจังหวัด แล้วแต่กรณี ตามกำหนดดังนี้

(1) เงินรายได้แผ่นดิน ให้นำส่งอย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้ง แต่ถ้าส่วนราชการใดมีเงินรายได้แผ่นดินเก็บรักษาเกินกว่า 10,000 บาท ให้นำส่งคลังอย่างช้าไม่เกิน 7 วันทำการ

(2) เงินนอกงบประมาณ ให้นำฝากคลังจังหวัด หรือนำฝากส่วนราชการเจ้าสังกัดในจังหวัดอย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้ง เว้นแต่เป็นเงินซึ่งคาดว่าจะต้องจ่ายภายในเดือนถัดไป"

ทั้งนี้ ส่วนราชการตามระเบียบดังกล่าวนี้ ได้แก่ ส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐที่ตั้งอยู่ในอำเภอ กิ่งอำเภอ ซึ่งมิได้เบิกเงินจากกรมบัญชีกลาง สำนักงานคลังจังหวัดหรือสำนักงานคลังอำเภอ แต่ไม่รวมถึงรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของส่วนราชการ ส่วนท้องถิ่น ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

เราจะเห็นได้ว่า กระบวนการนำเงินส่งคลังของไทยมิได้รวมศูนย์ไว้ในบัญชีเงินคงคลังเพียงแห่งเดียว แต่จะมีเงินคงคลังบางส่วนอยู่กระจัดกระจายตามคลังจังหวัดและคลังอำเภอ กล่าวคือ เงินที่พึงชำระแก่รัฐบาลในส่วนกลางจะนำเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 โดยตรง ส่วนเงินที่พึงชำระแก่รัฐบาลในส่วนภูมิภาคจะนำเข้าคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอแล้วแต่กรณี แต่ปัญหายังมีอีกว่า ความสัมพันธ์ระหว่างคลังจังหวัดและคลังอำเภอกับส่วนกลางเป็นอย่างไร

3.3 กระบวนการนำเงินส่งคลัง

กระบวนการนำเงินส่งคลังแผ่นดินมีลักษณะรวมศูนย์มากพอสมควรโดยมีศูนย์อยู่ที่บัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 ณ ธนาคารแห่งประเทศไทย และคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอ *ระเบียบว่าด้วยวิธีการนำเงินส่งคลัง พ.ศ. 2520*[8] ข้อ 13 มีบทบัญญัติว่า

"การนำเงินส่งคลัง สำหรับส่วนราชการในส่วนกลาง ให้นำเงินส่งต่อธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 สำหรับส่วนราชการ

8 *ประหยัด กงตาล (2526 : 87–92)* ก่อนหน้านี้มีระเบียบว่าด้วยวิธีการนำเงินส่งคลัง พ.ศ. 2517

ในส่วนภูมิภาค ให้นำส่งต่อสำนักงานคลังจังหวัด หรือนำส่งเข้าบัญชีเงินฝากของคลังจังหวัดที่สาขาธนาคารแห่งประเทศไทยตามที่กระทรวงการคลังกำหนด"

ข้อบังคับข้างต้นนี้มีนัยสำคัญดังต่อไปนี้ คือ

(1) สำหรับในส่วนกลาง เงินอันพึงชำระแก่รัฐบาลซึ่งหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจในส่วนกลางได้มา จะต้องนำเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่หนึ่งโดยตรง การนำเงินส่งคลังอาจทำได้ 2 วิธี วิธีแรกโดยการขนย้ายเงินสดและเช็คฝากเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่หนึ่ง ที่ธนาคารแห่งประเทศไทย วิธีที่สองโดยการโอนเงินจากบัญชีเงินฝากที่ส่วนราชการนั้น ๆ เปิดไว้กับธนาคารแห่งประเทศไทยไปเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่หนึ่ง

(2) ในส่วนภูมิภาค ตามปกติคลังจังหวัดและคลังอำเภอจะสามารถถือเงินสดไว้จำนวนหนึ่งสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ตามปกติ ปริมาณเงินสดที่ถือหรือวงเงินเก็บรักษาดังกล่าวนี้จะแตกต่างไปตามขนาดและขอบเขตงานของคลังจังหวัดและคลังอำเภอแต่ละแห่ง ทั้งนี้กรมบัญชีกลางกระทรวงการคลังจะเป็นผู้กำหนดวงเงินเก็บรักษานี้ คลังจังหวัดหรือคลังอำเภอใดก็ตามหากมีขนาดและขอบเขตงานขยายตัวมากกว่าเดิม ก็ต้องขอความเห็นชอบจากกรมบัญชีกลางในการเพิ่มวงเงินเก็บรักษา คลังจังหวัดหรือคลังอำเภอจะมีสภาพการณ์อันไม่แตกต่างจากบัญชีเงินคงคลังในส่วนกลางในข้อที่ว่า จะมีกระแสการไหลเข้าและกระแสการไหลออกของเงินอยู่ตลอดเวลา หากกระแสการไหลเข้าของเงินมีน้อยกว่ากระแสการไหลออก เงินสดที่คลังจังหวัดหรือคลังอำเภอถือไว้ก็จะลดลง และร่อยหรอลงเรื่อยๆ หากสภาพดังกล่าวนี้ยังคงดำรงอยู่ คลังจังหวัดหรือคลังอำเภอที่มีปัญหาสำรองเงินสดไว้ไม่เพียงพอก็อาจขอเงินสดจากคลังจังหวัดที่มีฐานะดีกว่า และขณะเดียวกันก็อาจขอเพิ่มวงเงินเก็บรักษาด้วย แต่ถ้าหากกระแสการไหลเข้าของเงินมีมากกว่ากระแสการไหลออก ยอดเงินสดสะสมในคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอย่อมเพิ่มขึ้น จนสูงกว่าวงเงินเก็บรักษา ก็ต้องนำเงินส่งเข้าบัญชีเงินคงคลัง การนำเงินส่งคลังในส่วนภูมิภาคจะมีวิธีการแตกต่างกันระหว่างจังหวัดที่มีสาขาของธนาคารแห่งประเทศไทยตั้งอยู่กับจังหวัดอื่น ๆ

ในจังหวัดที่มีสาขาของธนาคารแห่งประเทศไทย อันได้แก่ สงขลา ขอนแก่น และลำปาง คลังจังหวัดทั้งสามนี้จะเปิดบัญชีเงินฝากไว้ที่สาขาของธนาคารแห่งประเทศไทย โดยที่บัญชีเงินฝากดังกล่าวนี้มีสภาพเสมือนหนึ่งบัญชีเงินคงคลังในจังหวัดทั้งสาม เมื่อคลังจังหวัดได้รับเงินอันพึงชำระแก่รัฐบาลและเงินที่มีผู้นำมาฝากไว้ ก็ต้องนำเข้าบัญชีเงินฝาก ณ สาขาของธนาคารแห่งประเทศไทยดังกล่าวนี้ ดังนี้ เราจะเห็นได้ว่า บัญชีที่เกี่ยวข้องกับเงินคงคลัง ซึ่ง

โดยนิตินัยมีอยู่เพียง 2 บัญชี ตามข้อเท็จจริงจะมีถึง 5 บัญชี อันได้แก่บัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 และบัญชีที่ 2 และบัญชีเงินฝากของคลังจังหวัด ณ สาขาของธนาคารแห่งประเทศไทย ณ จังหวัดสงขลา ขอนแก่น และลำปาง อย่างไรก็ตาม กระทรวงการคลังได้มีข้อตกลงพิเศษกับธนาคารแห่งประเทศไทย ให้โอนเงินฝากของคลังจังหวัดทั้งสามนี้เข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 ที่ส่วนกลางทุกสิ้นวันทำการ เพื่อให้ยอดเงินฝาก ณ สาขาของธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นศูนย์ ข้อตกลงดังกล่าวนี้เริ่มมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2517 เป็นต้นมา *(วันทนา เฮงสกุล 2527 : 98-99)*

ในจังหวัดอื่น ๆ ที่ไม่มีสาขาของธนาคารแห่งประเทศไทยตั้งอยู่ การนำเงินเข้าคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอก็ถือเป็นการนำเงินเข้าคลังแผ่นดินแล้ว เงินสดที่ถือโดยคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอจึงถือเป็นองค์ประกอบส่วนหนึ่งของเงินคงคลัง ในกรณีของเงินที่ได้มาในรูปของเช็ค แต่เดิมคลังจังหวัดและคลังอำเภอต้องนำส่งกรมธนารักษ์ เพื่อนำเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่หนึ่งอีกต่อหนึ่ง โดยธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้เรียกเก็บเงินตามเช็คจากธนาคารพาณิชย์ต่างๆ โดยที่สำนักงานใหญ่ของธนาคารพาณิชย์ต้องส่งเช็คกลับไปเรียกเก็บเงินจากธนาคารสาขาอีกทอดหนึ่ง วิธีการดังกล่าวนี้จึงเสียเวลาและเสียค่าใช้จ่ายมาก อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่ไตรมาสที่ 2 ของงบประมาณ 2526 เป็นต้นมา ได้มีการเปลี่ยนแปลงวิธีการเก็บเงินตามเช็คเสียใหม่ โดยให้สาขาของธนาคารกรุงไทยจำกัด ในภูมิภาคต่าง ๆ เป็นผู้เก็บเงิน กล่าวคือ เมื่อคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอมีรายรับในรูปของเช็ค ก็ไม่ต้องส่งเช็คนั้นให้กรมธนารักษ์ดังวิธีการปฏิบัติแต่เก่าก่อน แต่สามารถนำฝากกับสาขาของธนาคารกรุงไทยจำกัดได้เลย โดยที่สาขาของธนาคารกรุงไทยจำกัดจะเรียกเก็บเงินตามเช็คผ่านสำนักหักบัญชีท้องถิ่น แล้วโอนเงินเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 ณ ธนาคารแห่งประเทศไทยภายใน 7 วันทำการ *(วันทนา เฮงสกุล 2527 : 104-105)*

เงินที่นำเข้าคลังจังหวัดและคลังอำเภอในส่วนภูมิภาคนั้น มิได้มีเฉพาะแต่เงินอันพึงชำระแก่รัฐบาลเท่านั้น หากยังมีเงินนอกงบประมาณอันมิได้เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐบาลอีกด้วย รายการที่สำคัญก็คือ เงินฝากของธนาคารพาณิชย์ ในการทำความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องนี้ เราพึงต้องเข้าใจบทบาทหน้าที่ของคลังจังหวัดและคลังอำเภอด้วย

คลังจังหวัดและคลังอำเภอมิได้ทำหน้าที่เฉพาะแต่การเป็นตัวแทนของกระทรวงการคลังในส่วนภูมิภาคเท่านั้น หากยังทำหน้าที่เป็นผู้แทนของธนาคารแห่งประเทศไทยประจำจังหวัดและอำเภอตามแต่กรณีอีกด้วย บทบาทหน้าที่ดังกล่าวนี้ได้มีมาช้านานแล้ว โดยสำนักงาน

ธนาคารชาติไทยได้ประกาศแต่งตั้งให้คลังจังหวัดทั่วประเทศเป็นผู้แทนธนาคารชาติไทยประจำจังหวัดตั้งแต่วันที่ 12 สิงหาคม 2483 และเมื่อสำนักงานธนาคารชาติไทยได้เปลี่ยนฐานะเป็นธนาคารแห่งประเทศไทยตั้งแต่วันที่ 10 ธันวาคม 2485 คลังจังหวัดก็ยังทำหน้าที่ผู้แทนของธนาคารแห่งประเทศไทยสืบต่อมา ในปัจจุบัน มีคลังจังหวัด 69 จังหวัดและคลังอำเภอ 6 อำเภอที่ทำหน้าที่เป็นธนาคารแห่งประเทศไทยในส่วนภูมิภาค ยกเว้นจังหวัดที่มีสำนักงานสาขาของธนาคารแห่งประเทศไทยตั้งอยู่ (อันได้แก่ สงขลา ขอนแก่น และลำปาง) ที่คลังจังหวัดมิได้ทำหน้าที่นี้ (*วันทนา เชิงสกุล 2527 : 97*)

เมื่อสาขาของธนาคารพาณิชย์ในส่วนภูมิภาคจะนำเงินฝากไว้กับธนาคารแห่งประเทศไทยก็ต้องนำเงินฝากไว้กับคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้แทนของธนาคารแห่งประเทศไทย ยกเว้นจังหวัดสงขลา ขอนแก่น และลำปางที่สามารถนำเงินฝากเข้าสาขาของธนาคารแห่งประเทศไทยโดยตรง เงินที่สาขาของธนาคารพาณิชย์ในส่วนภูมิภาคฝากไว้กับธนาคารแห่งประเทศไทย จึงปะปนอยู่ในคลังจังหวัดและคลังอำเภอตามแต่กรณีตามปกติ ธนาคารแห่งประเทศไทยจะเก็บเงินฝากไว้ในคลังจังหวัด/อำเภอในปริมาณที่พอเพียงแก่การดำเนินงานธุรกิจการธนาคารของธนาคารแห่งประเทศไทยในส่วนภูมิภาค โดยได้กำหนดวงเงินสูงสุดไว้ เมื่อยอดเงินฝากในคลังจังหวัด/อำเภอมีมากกว่าวงเงินที่กำหนดไว้นี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยก็จะขอโอนเงินส่วนที่เกินนั้นเข้าสู่ส่วนกลาง วิธีการโอนก็โดยการหักจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 (*นภพร เรืองสกุล 2526 : 15*)

ระบบการนำเงินส่งคลัง ดังที่อธิบายข้างต้นนี้ อาจแสดงด้วยแผนภาพดังรูปที่ 2 ซึ่งดัดแปลงจาก*นภพร เรืองสกุล (2526 : 13)* กระบวนการนำเงินส่งคลังในส่วนกลางแสดงในช่วงหลังของแผนภาพ ส่วนช่วงบนของแผนภาพแสดงกระบวนการนำเงินส่งคลังในส่วนภูมิภาค

(ก) สำหรับในส่วนกลาง ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ซึ่งได้รับเงินอันพึงชำระแก่รัฐบาล ไม่ว่าจะเป็นภาษีอากร (ลูกศรหมายเลข 1) หรือรายได้ที่มิใช่ภาษีอากร (ลูกศรหมายเลข 2) จะต้องนำเงินนั้นส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่หนึ่ง (ตามลูกศรหมายเลข 5) ไม่ว่าจะโดยวิธีการขนเงินสดหรือโดยการโอนเงินจากบัญชีเงินฝากของส่วนราชการนั้น ๆ เข้าบัญชีเงินคงคลัง ส่วนราชการที่ได้รับเงินกู้ทั้งจากภายในประเทศ (ลูกศรหมายเลข 3) และจากต่างประเทศ (ลูกศรหมายเลข 4) จะต้องนำเงินเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่หนึ่ง (ตามลูกศรหมายเลข 6) ในกรณีของเงินให้เปล่าและเงินกู้จากต่างประเทศส่วนราชการที่ได้รับเงินเหล่านี้อาจขอทำความตกลงกับกระทรวงการคลัง โดยไม่ต้องนำส่งคลังก็ได้ ทั้งนี้ตามความในมาตรา 24 แห่งพระราช

บัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2517

(ข) ในส่วนภูมิภาค คลังจังหวัด/อำเภอจะทำหน้าที่เป็นตัวแทนของกระทรวงการคลัง คลังจังหวัด/อำเภอจะถือเงินสดจำนวนหนึ่งโดยมีสภาพคล่องมากพอสมควร ยามใดก็ตามที่คลังจังหวัด/อำเภอมีเงินสดมากกว่าวงเงินเก็บรักษาก็ต้องนำเงินเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่หนึ่ง (ดังลูกศรหมายเลข 7) แต่ในยามที่เกิดมีปัญหาสภาพคล่องก็อาจขอโอนเงินสดจากคลังจังหวัดที่มีฐานะดีกว่าและ/หรือจากส่วนกลางในกรณีของเช็คเมื่อคลังจังหวัด/อำเภอได้รับเช็ค ก็ต้องนำฝากกับสาขาของธนาคารกรุงไทยจำกัด (ดังลูกศรหมายเลข 8) เพื่อเรียกเก็บเงินต่อไป เมื่อสาขาของธนาคารกรุงไทย จำกัด เรียกเก็บเงินได้แล้ว ก็ต้องโอนเงินเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่หนึ่ง (ดังลูกศรหมายเลข 9) สำหรับจังหวัดที่มีสาขาของธนาคารแห่งประเทศไทยตั้งอยู่ อันได้แก่สงขลา ขอนแก่น และลำปาง คลังจังหวัดทั้งสามได้เปิดบัญชีเงินฝากไว้กับสาขาของธนาคารแห่งประเทศไทยดังกล่าวนี้ บัญชีเงินฝากดังกล่าวนี้มีสภาพเสมือนหนึ่งบัญชีเงินคงคลังประจำจังหวัดทั้งสามนี้ ดังนั้น เงินที่คลังจังหวัดทั้งสามได้รับจะต้องนำเข้าบัญชีฝากดังกล่าวนี้ และทุกวันทำการจะมีการโอนเงินจากบัญชีเงินฝากของคลังจังหวัด ณ สาขาภาคเข้าสู่บัญชีเงินคงคลังบัญชีที่หนึ่ง เพื่อให้ยอดเงินฝากของคลังจังหวัด ณ สาขาของธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นศูนย์ ในจังหวัดที่ไม่มีสาขาของธนาคารแห่งประเทศไทยตั้งอยู่ คลังจังหวัดไม่เพียงแต่จะทำหน้าที่เป็นตัวแทนของกระทรวงการคลังเท่านั้น หากยังทำหน้าที่เป็นผู้แทนของธนาคารแห่งประเทศไทยด้วย สาขาของธนาคารพาณิชย์ในส่วนภูมิภาคเมื่อต้องการฝากเงินกับธนาคารแห่งประเทศไทย ก็ต้องนำส่งเงินเข้าคลังจังหวัด/อำเภอ หากเงินฝากนั้นเป็นเงินสดและมีจำนวนมากพอที่จะทำให้เงินสดในมือคลังจังหวัด/อำเภอมากกว่าวงเงินเก็บรักษาก็ต้องนำเงินสดส่วนเกินเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 ในส่วนกลาง หากเงินฝากนั้นเป็นเช็ค ก็ต้องให้สาขาของธนาคารกรุงไทย จำกัด เรียกเก็บเงิน ไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใด ในที่สุดแล้วก็จะมีการโอนเงินฝากนั้นเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 (ตามลูกศรหมายเลข 10)

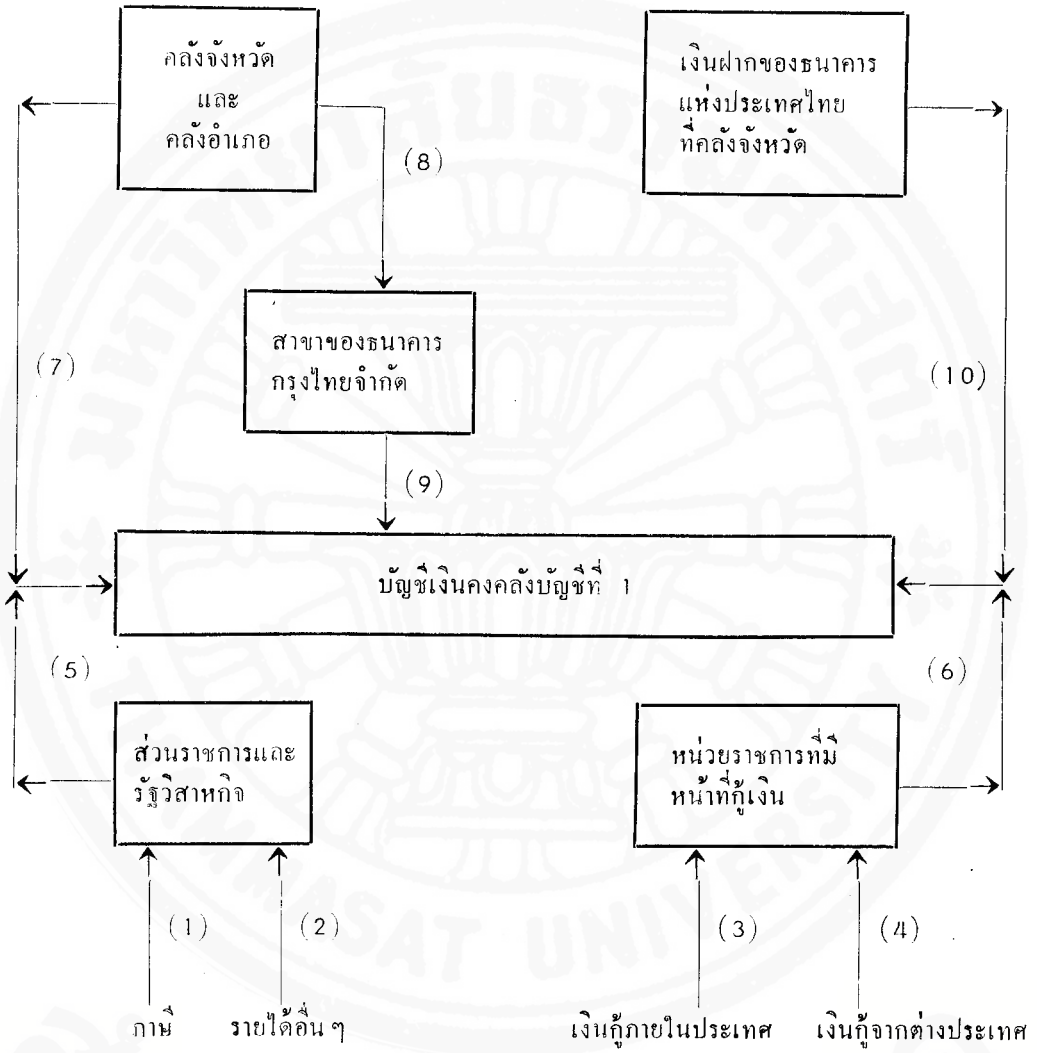
3.4 บทวิจารณ์ระบบการนำเงินส่งคลัง

กระบวนการนำเงินส่งคลังดังที่พรรณนาข้างต้นนี้ มีประเด็นที่พึงแก่การพิจารณาอย่างน้อย 6 ประเด็น กล่าวคือ

ประการแรก ระบบการคลังที่ดีจะต้องยึดหลักการพื้นฐานที่ว่า บรรดาเงินได้ของแผ่นดินทั้งมวลจะต้องนำส่งคลังแผ่นดิน ระบบการคลังของไทยก็ยึดหลักการดังกล่าวนี้ ดังจะเห็นได้จากมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 และข้อบังคับ

รูปที่ 2

กระบวนการนำส่งเงินเข้าคลังส่วนภูมิภาค



ที่มา : ดัดแปลงจากนภพร เรืองสกุล (2526)

ว่าด้วยเงินที่พึงชำระให้แก่รัฐบาล พ.ศ. 2495 แต่ข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติปรากฏว่า เงินได้ที่รัฐบาลพึงจะได้รับในบางขณะไม่เข้าบัญชีเงินคงคลัง การรั่วไหลของเงินได้แผ่นดินที่สำคัญอาจจำแนกได้เป็น 3 ประเภท คือ

(1) การทุจริตของเจ้าพนักงานภาษี ซึ่งประเมินภาษีที่ต้องเสียต่ำกว่าที่ควร โดยได้รับสินบนจากผู้เสียภาษี

(2) การรั่วไหลในรัฐวิสาหกิจของหน่วยราชการ ซึ่งรัฐบาลมิได้ควบคุมการบริหาร เนื่องจากไม่เข้าข่ายเป็นรัฐวิสาหกิจ หรือมิอาจเข้าควบคุมได้ด้วยเหตุผลทางการเมือง กรณีตัวอย่างที่ชัดเจน ได้แก่ โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น สถานีวิทยุของทหารหน่วยต่าง ๆ ฯลฯ

(3) การรั่วไหลในองค์การและบริษัทของรัฐบาลทั้งนี้ปรากฏว่า การใช้รัฐวิสาหกิจเป็นเครื่องมือในการหาผลประโยชน์ในหมู่ชนชั้นปกครองเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างแพร่หลาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งนับตั้งแต่ปี 2490 เป็นต้นมา ในเรื่องนี้ *ป่วย อึ้งภากรณ์ และสุภาพ ยศสุนทร (2504 ; 200–201)* กล่าวว่า

> *"...สำหรับองค์การและบริษัทของรัฐบาลนั้น เนื่องจากมีหลักการที่จะให้องค์การและบริษัทนั้นมีการเงินของตนเป็นเอกเทศ (ซึ่งเป็นหลักการที่ดี) จึงได้ใช้วิธีให้องค์การและบริษัทเหล่านั้นเก็บเงินรายได้ของตนไว้ได้ และเมื่องบบัญชีสิ้นปีแล้ว มีเงินเหลือจากค่าใช้จ่าย เหลือจากการจัดสรรสำรองและการลงทุนแล้ว เงินที่เหลือนั้นจะต้องนำส่งคลัง ในทางปฏิบัติ องค์การและบริษัทเหล่านั้นอาจหลีกเลี่ยงระเบียบของกระทรวงการคลังได้ โดยการนำเงินสดที่ตนมีอยู่ไปให้กู้ยืมก็ได้ หรือถ้าไม่ให้กู้ยืมก็อาจเก็บสะสมไว้เกินกว่าที่กฎหมายบังคับให้สะสมเป็นสำรอง นำส่งคลังแต่เฉพาะจำนวนหนึ่ง ในกรณีเช่นนี้ก็เท่ากับว่า เงินของรัฐบาลกระจัดกระจายไปอยู่หลายแห่งกระทรวงการคลังควบคุมไม่ได้ทั่วถึง..."*

แม้ว่าสำนักงบประมาณจะเพียรพยายามกำหนดอัตราส่วนของกำไรสุทธิที่รัฐวิสาหกิจแต่ละประเภทพึงนำส่งให้แก่รัฐ *(ไพศาล ชัยมงคล, 2519: 100–102)* แต่ข้อเท็จจริงก็ปรากฏว่ารัฐวิสาหกิจจำนวนมากยังมิได้ส่งกำไรให้แก่รัฐในอัตราอันสมควร ทั้ง ๆ ที่มีกำไรสะสมจำนวนมาก นอกจากนี้ การฉ้อราษฎร์บังหลวง ซึ่งทำให้รัฐวิสาหกิจบางแห่งมีรายจ่ายอันเกินสมควรและขาดรายได้อันพึงได้ มีส่วนอย่างมากที่ก่อให้เกิดการรั่วไหลของรายได้แผ่นดิน

ประการที่สอง ระบบการเงินนำส่งคลังดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ยังไม่สามารถรวมศูนย์รายรับของรัฐบาลไว้ในบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 เพียงแห่งเดียว โดยที่รายรับบางส่วนต้องกระจัดกระจายอยู่ตามคลังจังหวัดและคลังอำเภอต่าง ๆ

ในรูปของเงินสดในมือ ทั้งยังมีเงินสดระหว่างทางซึ่งอยู่ระหว่างการเคลื่อนย้ายระหว่างคลังจังหวัด/อำเภอต่าง ๆ หรือระหว่างคลังจังหวัด/อำเภอกับส่วนกลาง (กรมบัญชีกลาง) การณ์ที่เป็นเช่นนี้เป็นผลสืบเนื่องจากเหตุผลทางด้านภูมิศาสตร์และความคล่องตัวในการรับจ่ายเงินในส่วนภูมิภาค ทั้งนี้เนื่องจากคลังจังหวัด/อำเภอจำเป็นต้องมีสภาพคล่องสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ตามปกติพอสมควร นอกจากนี้ แหล่งที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ก็ยังทำให้การนำเงินส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังและการเบิกจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังมิอาจกระทำได้ทุกวันทำการอีกด้วย การถือเงินสดไว้ในคลังจังหวัด/อำเภอจึงเป็นเรื่องจำเป็น อนึ่ง ข้อเท็จจริงยังมีอีกด้วยว่า คลังจังหวัด/อำเภอบางแห่งเป็นหน่วยเศรษฐกิจที่ขาดดุล (deficit unit) ตลอดเวลา เนื่องจากการไหลเข้าของเงินมีน้อยกว่าการไหลออกอยู่ตลอดเวลา และมีคลังจังหวัด/อำเภอบางแห่งที่เป็นหน่วยเศรษฐกิจที่เกินดุล (surplus unit) อยู่ตลอดเวลา ดังนั้นจึงต้องมีการโอนเงินจากคลังจังหวัด/อำเภอที่เกินดุลไปสู่คลังจังหวัด/อำเภอที่ขาดดุล หรือมิฉะนั้นจะต้องดึงเงินจากคลังจังหวัด/อำเภอที่เกินดุลเข้าบัญชีเงินคงคลังที่ส่วนกลาง แล้วจึงโยกย้ายเงินไปยังคลังจังหวัด/อำเภอที่ขาดดุล แม้ว่าระบบการนำเงินส่งคลังจะไม่สามารถรวมศูนย์ไว้ในบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่หนึ่งแต่เพียงแห่งเดียว ซึ่งทำให้ไม่สามารถทราบโดยทันทีว่า ปริมาณเงินคงคลังในขณะหนึ่งขณะใดเหลืออยู่เท่าใด แต่สภาพการณ์ดังกล่าวนี้อาจไม่เป็นปัญหามากนัก หากมีการกำหนดวงเงินเก็บรักษาของคลังจังหวัด/อำเภออย่างสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง และมีการปรับวงเงินดังกล่าวนี้ตามการเปลี่ยนแปลงภาวการณ์ทางเศรษฐกิจ เราก็พอจะทราบเลา ๆ ว่า เงินสดที่เก็บอยู่ตามคลังจังหวัด/อำเภอมีมากน้อยเพียงใด จากนั้นก็พอจะทราบอย่างคร่าว ๆ ว่า ปริมาณเงินคงคลังในขณะหนึ่งขณะใดมีจำนวนมากน้อยเพียงใด

ประการที่สาม ระบบการนำเงินส่งคลังในปัจจุบันมิได้มีการจำแนกเงินในงบประมาณกับเงินนอกงบประมาณออกจากกันอย่างเด่นชัด ทำให้เงินทั้งสองประเภทนี้ผสมปนเปอยู่ในคลังแผ่นดิน ดังนั้น เราจึงมิอาจทราบได้ว่า ฐานะที่แท้จริงแห่งเงินคงคลังในขณะหนึ่งขณะใดเป็นฉันใด สภาพการณ์ดังกล่าวนี้สร้างปัญหาในด้านการบริหารเงินคงคลังมากเสียยิ่งกว่าการที่ระบบการนำเงินส่งคลังมิได้รวมศูนย์ไว้ในบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่หนึ่งเสียอีก เพราะอาจเป็นเหตุให้การบริหารเงินคงคลังเป็นไปด้วยความผิดพลาดได้โดยง่าย โดยที่อาจมีการนำเงินนอกงบประมาณไปใช้จ่าย จนไม่สามารถชำระคืนแก่เจ้าของเมื่อถูกทวงถาม ดังกรณีที่เกิดขึ้นในปี 2523 ในประเด็นดังกล่าวนี้ *พนัส สิมะเสถียร (2525ข)* กล่าวว่า

"...การเก็บรักษาเงินคงคลัง มิได้แยกส่วนที่เป็นของรัฐซึ่งจะจัดสรรใช้จ่ายในการดำเนินงานได้ (เงินในงบประมาณ) ออกต่างหากจากส่วนที่เป็นของผู้อื่นซึ่งรัฐมีข้อผูกพันจะต้องจ่ายคืนเมื่อขอเบิกถอน แต่เก็บไว้รวมกันในบัญชีเงินฝากที่ธนาคารแห่งประเทศไทยในส่วนกลางและที่สำนักงานคลังจังหวัดและสำนักงานคลังอำเภอในส่วนภูมิภาค จึงอาจทำให้มีผู้เข้าใจผิดเกี่ยวกับฐานะการเงินของรัฐ เมื่อดูแต่เฉพาะจำนวนเงินคงคลัง คงเหลือแต่เพียงอย่างเดียว และอาจทำให้การตัดสินใจเกี่ยวกับการใช้เงินคงคลังผิดพลาดได้.."

ดังนั้น *พนัส สิมะเสถียร (2525ข)* จึงเสนอแนะให้แยกการบริหารการเงินของรัฐออกเป็นสองส่วน หรือสองกองทุน คือ กองทุนทั่วไปสำหรับเงินส่วนที่เป็นของรัฐ และกองทุนพิเศษสำหรับเงินนอกงบประมาณ

ประการที่สี่ แม้จะมีการกำหนดวงเงินที่ส่วนราชการต่าง ๆ สามารถเก็บรักษาไว้ได้ไม่เกิน 10,000 บาท และแม้จะมีการกำหนดความถี่ในการนำเงินส่งเข้าคลังแผ่นดิน แต่ระบบการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลังดังที่เป็นอยู่นี้ เปิดช่องให้เงินสดจำนวนมากนอนอยู่ในตู้นิรภัยของอำเภอและกิ่งอำเภอต่าง ๆ ยาวนานเกินไป ซึ่งไม่เพียงแต่จะไม่มีผลดีต่อระบบเศรษฐกิจโดยส่วนรวม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยามที่รัฐบาลมีปัญหาสภาพคล่อง *นพดล อึ้งกระจ่าง (2524)* เสนอความเห็นว่า การนำเงินส่งเข้าคลังแผ่นดินจะรวดเร็วและปลอดภัยมากขึ้น หากอนุญาตให้ส่วนราชการต่าง ๆ เปิดบัญชีเงินฝากธนาคารพาณิชย์ในอำเภอท้องที่เงินอันพึงชำระให้แก่รัฐบาลจะนำเข้าฝากบัญชีดังกล่าวนี้ทุกวัน และให้ธนาคารพาณิชย์โอนเงินเข้าคลังแผ่นดินต่อไป

ประการที่ห้า แม้จะมีการวางระเบียบและกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการนำเงินส่งคลังแผ่นดินอย่างเข้มงวดและรัดกุม แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าหน่วยราชการต่าง ๆ พากันละเมิดระเบียบและข้อบังคับเหล่านี้ การละเมิดซึ่งปรากฏอย่างแพร่หลายก็คือบรรดาเงินที่ส่วนราชการได้รับเป็นกรรมสิทธิ์ แทนที่จะนำเงินนั้นส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน กลับนำส่งเป็นเงินฝากเพื่อถอนคืน ซึ่งเป็นการทำผิดข้อบังคับว่าด้วยการฝากและถอนคืนเงินต่อกระทรวงการคลัง พ.ศ. 2495 เพราะตามข้อบังคับดังกล่าวนี้ เงินที่จะนำมาเปิดบัญชีเงินฝากกับกระทรวงการคลังจะต้องเป็นเงินนอกงบประมาณ จะนำเงินงบประมาณและเงินรายรับของรัฐมาฝากกระทรวงการคลังมิได้ แต่กรณีที่ร้ายแรงยิ่งกว่านั้นก็คือ หน่วยราชการบางหน่วยเมื่อได้รับเงินอันพึงชำระให้แก่รัฐบาลแทนที่จะส่งเข้าคลังแผ่นดินกลับไม่นำส่งเลย พฤติกรรมเหล่านี้มีส่วนทำให้รัฐบาลมีปัญหาสภาพคล่องมากกว่าที่ควร และกระทรวงการ

คลังต้องมีหนังสือชักซ้อมความเข้าใจกับหน่วยราชการต่าง ๆ อยู่เนือง ๆ[9]

ประการที่หก ระบบการนำเงินส่งคลังดังที่เป็นอยู่นี้ ไม่เกื้อกูลให้มีการหารายได้จากการเก็บภาษีอากรชนิดที่ระบุเป้าหมายในการใช้จ่าย (Tax Earmarking) ตามทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การคลัง การจัดเก็บภาษีอากรโดยระบุเป้าหมายไว้ล่วงหน้าว่าจะนำรายได้จากภาษีประเภทนั้น ๆ ไปใช้จ่ายเพื่อจัดสรรบริการสาธารณะประเภทใด เป็นวิธีการจัดเก็บภาษีอากรที่เปิดโอกาสให้ผู้เสียภาษีได้เปิดเผยความพึงใจ (revealed preference) ที่มีต่อบริการสาธารณะประเภทนั้น อาทิเช่น การจัดเก็บภาษีบัณฑิต (graduate tax) เพื่อนำรายได้ไปใช้จ่ายในด้านบริการอุดมศึกษา การเก็บค่าผ่านถนน (road toll) เพื่อนำรายได้ไปใช้ในการสร้างทางหลวง ฯลฯ แต่ระบบการนำเงินส่งคลังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน มิได้มีการแยกบัญชีโดยเด็ดขาดระหว่างรายรับเงินในงบประมาณกับรายรับเงินนอกงบประมาณ และระหว่างรายได้จากภาษีอากรกับรายได้ประเภทอื่น ๆ[10]

4. ระบบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง

ในการศึกษาระบบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง เราจะแยกประเด็นในการศึกษาออกเป็น 4 ประเด็น คือ

(1) ใครเป็นผู้มีอำนาจสั่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลัง จำนวนผู้มีอำนาจสั่งจ่ายเงินดังกล่าวนี้มีมากน้อยเพียงใด

(2) การเบิกจ่ายเงินจากคลังเป็นไปตามอำเภอใจของบุคคลหนึ่งคนใด หรือกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดหรือไม่ หากการเบิกจ่ายเงินจากคลังเป็นไปอย่างมีกฎมีเกณฑ์ อะไรคือหลักเกณฑ์ที่สำคัญ

(3) กระบวนการเบิกจ่ายเงินจากคลังมีลักษณะการเช่นใด

(4) ระบบการเบิกจ่ายเงินมีความคล่องตัวมากน้อยเพียงใด และเกื้อกูลให้การใช้จ่ายของรัฐบาลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่

4.1 ผู้สั่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลัง

เนื่องจากรายรับของรัฐบาลรวมศูนย์อยู่ในบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 และคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอ การสั่งจ่ายเงินจึงมีอยู่ 2 ระดับ คือ การสั่งจ่ายเงินในส่วนกลาง และการสั่งจ่ายเงินในส่วนภูมิภาค

(ก) การสั่งจ่ายเงินในส่วนกลาง ได้แก่ การสั่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลัง ดังได้กล่าวแล้วว่า การเบิกจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังจะต้องโอนเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 ไปสู่บัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 เสียก่อน แล้วจึงเบิกเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 ทั้งนี้เพื่อ

---

[9] ดูอาทิเช่น หนังสือกระทรวงการคลังที่ กพ 0502/ ว 15847 ลงวันที่ 9 มิถุนายน 2520 ซึ่งนายสุเทพ อภิชาติบุตร รองปลัดกระทรวงรักษาราชการแทนปลัดกระทรวงการคลัง มีถึงหน่วยราชการต่าง ๆ *(ประหยัด กงตาล, 2526 : 31-33)*

[10] ข้อสังเกตในประเด็นนี้ได้ปรากฏมาก่อนแล้วใน *ป่วย อึ้งภากรณ์ (2498 : 41-42)*

ให้การจ่ายเงินออกมีอยู่เพียงช่องทางเดียว อันสะดวกแก่การควบคุม มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 มีบทบัญญัติว่า การสั่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 ให้เป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังหรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีมอบหมายให้เป็นผู้ที่สั่งจ่ายได้[11] ส่วนการสั่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 นั้น มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเงินคงคลัง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2495 มีบทบัญญัติว่า[12]

> "*มาตรา 10 การสั่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 ให้เป็นหน้าที่ของอธิบดีกรมธนารักษ์ หรือผู้ที่อธิบดีกรมธนารักษ์มอบหมาย และเจ้าพนักงานซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งโดยเฉพาะเพื่อการนี้ เป็นผู้ลงลายมือชื่อร่วมกันสั่งจ่าย*"

(ข) การสั่งจ่ายเงินในส่วนภูมิภาค เนื่องจากรายรับของรัฐบาลในส่วนภูมิภาคต้องนำส่งคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอ การสั่งจ่ายเงินในส่วนภูมิภาคจึงเป็นการสั่งจ่ายจากคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอ อำนาจในการสั่งจ่ายเงินดังกล่าวนี้ปรากฏในมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเงินคงคลัง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2495 ดังนี้

> "*มาตรา 11 การสั่งจ่ายเงินจากคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอ ให้เป็นหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย และให้ปฏิบัติตามระเบียบของกระทรวงการคลัง ถ้ามีเงินเหลือจ่ายให้ส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 ตามวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนด*"

ระบบการกำหนดอำนาจในการสั่งจ่ายเงินคงคลัง ดังที่เป็นอยู่นี้ นับว่ารัดกุมพอสมควร จำนวนผู้มีอำนาจสั่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังจำกัดอยู่ในระดับอันพอสมควร กล่าวคือ ผู้มีอำนาจสั่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 มีอยู่เพียงคนเดียว คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังหรือผู้ที่รัฐมนตรีมอบหมาย ส่วนผู้มีอำนาจสั่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 มีอยู่เพียง 2 คน คือ อธิบดีกรมธนารักษ์หรือผู้ที่อธิบดีกรมธนารักษ์มอบหมาย กับเจ้าพนักงานซึ่งแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ทั้งนี้เพื่อถ่วงดุลและตรวจสอบซึ่งกันและกัน *ป่วย อึ้งภากรณ์ (2498 : 39–41)* ชี้ให้เห็นว่า การถ่วงดุลและการตรวจสอบซึ่งกันและกันดังกล่าวนี้มิได้มีจริง ทั้งนี้เพราะเหตุว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมักจะยึดถือ

---

[11] ตามจารีตในทางปฏิบัติ การมอบอำนาจในการสั่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 มักจะมอบให้แก่รัฐมนตรีช่วยว่าการ หรือ ปลัดกระทรวงการคลัง

[12] สาระสำคัญของการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 10 ในปี 2495 เพียงแต่เปลี่ยนชื่อกรมคลังเป็นกรมธนารักษ์

ธรรมเนียมในทางปฏิบัติในการแต่งตั้งข้าราชการในกรมธนารักษ์เป็นเจ้าพนักงานคู่กับอธิบดีกรมธนารักษ์ ซึ่งแม้จะขัดกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย แต่ก็ยังไม่เคยเกิดกรณีบกพร่อง ทั้งนี้เนื่องจากกระบวนการเบิกจ่ายเงินต้องผ่านการตรวจสอบอย่างรอบคอบและรัดกุมจากกรมบัญชีกลางแล้วนั่นเอง ข้อที่เป็นปัญหามากกว่า ก็คือประสิทธิภาพในการเบิกจ่ายงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งจะกล่าวถึงต่อไปในหัวข้อที่ 4.3

4.2 หลักการเบิกจ่ายเงินจากคลัง

ระบบการเบิกจ่ายเงินจากคลังย่อมมีพื้นฐานและหลักเกณฑ์แตกต่างไปตามระบอบการเมืองการปกครอง ในระบอบการปกครองแบบเผด็จการ ผู้เผด็จการอาจนำเงินคงคลังออกมาใช้จ่ายตามอำเภอใจ โดยไม่คำนึงถึงผลกระทบทางเศรษฐกิจและการเมืองใด ๆ แต่ประวัติศาสตร์ก็ได้ให้บทเรียนว่า การนำเงินคงคลังออกมาใช้จ่าย โดยปราศจากหลักเกณฑ์สามารถนำมาซึ่งหายนภัยได้ง่ายดายเพียงใด ดังนั้น เราจะพบว่า ในประเทศที่มีการปกครองแบบเผด็จการหรือคณาธิปไตย ก็มักจะมีการวางกฎและระเบียบเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินจากคลังด้วยกันทั้งสิ้น ในประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย เงินคงคลังซึ่งเป็นเงินของแผ่นดินนั้น ถือเป็นเงินของประชาชนการนำเงินของแผ่นดินมาใช้จ่ายจักต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชน ดังนั้น การเบิกจ่ายเงินจากคลังจึงต้องมีกฎหมายรองรับ โดยที่กฎหมายดังกล่าวนี้ต้องตราขึ้นโดยความเห็นชอบของรัฐสภา

หลักการที่ว่า การจ่ายเงินแผ่นดินจักต้องได้รับอนุมัติจากรัฐสภานั้นเป็นหลักการที่ยึดถือในระบบการคลังไทยด้วยเช่นกัน แม้ว่าระบอบการเมืองการปกครองของไทยเป็นระบอบคณาธิปไตยอยู่เกือบตลอดเวลา แต่ระบบการเบิกจ่ายเงินจากคลังก็มีหลักเกณฑ์พอสมควร ถึงผู้นำทางการเมืองและผู้นำทางทหารในบางยุคบางสมัยจะพยายามผลาญเงินแผ่นดินกันเพียงใด แต่ก็ไม่สามารถหาประโยชน์จากเงินในคลังแผ่นดินทั้งหมดหากจำกัดเฉพาะเงินบางส่วนในคลังแผ่นดิน ดังเช่นการตั้งงบราชการลับต่าง ๆ ซึ่งยากแก่การควบคุมและตรวจสอบ การใช้อำนาจทางการเมืองในการขอตั้งงบราชการลับดังกล่าวนี้ ยอมมีผลเสมือนหนึ่งการเบิกจ่ายเงินจากคลังตามอำเภอใจของบุคคลกลุ่มหนึ่งกลุ่มใด อย่างไรก็ตาม ในยุคสมัยที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย งบราชการลับต่าง ๆ เหล่านี้ก็ถูกตัดทอนลง

หลักการที่ว่า การจ่ายเงินแผ่นดินจักต้องได้รับอนุมัติจากรัฐสภานั้นปรากฏในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 ซึ่งถือได้ว่าเป็นแม่บทของระบบการเบิกจ่ายเงินจากคลังของไทย

"*มาตรา 6 ภายใต้บังคับแห่งมาตรา 7 มาตรา 8 และมาตรา 12*

การสั่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 หรือคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอ ให้กระทำได้แต่เฉพาะตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี พระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม พระราชบัญญัติโอนเงินในงบประมาณ มติให้จ่ายเงินไปก่อน หรือพระราชกำหนดที่ออกตามความ ในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

ในกรณีที่จ่ายเงินตามมติให้จ่ายเงินไปก่อนหรือตามพระราชกำหนดให้ตั้งเงินรายจ่ายเพื่อชดใช้ในพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม"

บทบัญญัติข้างต้นนี้ยึดหลักการสำคัญว่าการเบิกจ่ายเงินจากคลังจะต้องมีกฎหมายรองรับ กฎหมายเหล่านี้ได้แก่

(1) พระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี

(2) พระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม อันหมายถึง กฎหมายงบประมาณรายจ่ายที่ออกกลางปีงบประมาณ เนื่องจากรัฐบาลมีความจำเป็นเร่งด่วนต้องเพิ่มการใช้จ่าย

(3) พระราชบัญญัติโอนเงินในงบประมาณ อันหมายถึง กฎหมายที่ออกมาเพื่อโอนงบประมาณที่เหลือจ่ายจากส่วนราชการหนึ่ง ไปให้แก่อีกส่วนราชการหนึ่งซึ่งมีงบประมาณไม่พอใช้จ่าย การโอนงบประมาณ (virement) ดังกล่าวนี้ ตามปกติจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะตราเป็นพระราชบัญญัติ

(4) มติให้จ่ายเงินไปก่อน หมายถึง มติของรัฐสภาในการอนุมัติให้รัฐบาลใช้จ่ายไปพลางก่อนในกรณีที่เกิดความจำเป็นเร่งด่วน มติดังกล่าวนี้จะมีผลตามกฎหมายก็ต่อเมื่อตราเป็นพระราชบัญญัติ

(5) พระราชกำหนดที่ออกตามความในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหมายถึงกฎหมายที่รัฐบาลออกไปพลางก่อนที่รัฐสภาจะรับรองให้เป็นกฎหมาย พระราชกำหนดที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาจะแปรสภาพเป็นพระราชบัญญัติ การออกพระราชกำหนด เพื่อให้อำนาจรัฐบาลในการเพิ่มการใช้จ่ายในกรณีจำเป็นเร่งด่วนมักจะเกิดจากข้อเท็จจริงที่ว่า รัฐสภามิได้อยู่ในสมัยประชุมที่จะพิจารณาตราพระราชบัญญัติได้ หรือมิฉะนั้นความจำเป็นในการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลมีมากจนถึงขั้นที่มิอาจรอคอยการพิจารณาของรัฐสภาได้ แม้ว่ารัฐสภาจะอยู่ในสมัยประชุมก็ตาม

แม้ว่ากฎหมายการคลังจะกำหนดหลักการว่า การเบิกจ่ายเงินจากคลังจะต้องมีกฎหมายรองรับ แต่กฎหมายการคลังของไทยก็กำหนดข้อยกเว้นไว้เช่นกัน ข้อยกเว้นดังกล่าวนี้ปรากฏในมาตรา 7, 8 และ 12 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 และ พ.ศ. 2509

"มาตรา 7 ในกรณีต่อไปนี้ ให้สั่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 หรือคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอได้ก่อนที่มีกฎหมายอนุญาตให้จ่าย คือ

(1) รายการจ่ายที่มีใบอนุญาตให้จ่ายเงินได้แล้ว ตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ แต่เงินที่ตั้งไว้มีจำนวนไม่พอจ่าย และพฤติการณ์ที่เกิดขึ้นให้มีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว

(2) มีกฎหมายใด ๆ ที่กระทำให้ต้องจ่ายเงินเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายนั้น ๆ และมีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว

(3) มีข้อผูกพันกับรัฐบาลต่างประเทศหรือสถาบันการเงินระหว่างประเทศที่กระทำให้ต้องจ่ายเงิน และมีความจำเป็นจ่ายโดยเร็ว

(4) เพื่อซื้อคืนหรือไถ่ถอนพันธบัตรเงินกู้ของรัฐบาลตามจำนวนที่รัฐมนตรีเห็นสมควร

การจ่ายเงินในสี่กรณีนี้ เมื่อได้จ่ายแล้ว ให้ตั้งเงินรายจ่ายเพื่อชดใช้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณหรือในกฎหมายว่าด้วยโอนงบประมาณรายจ่าย หรือในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณปีต่อไป"

(ก) ข้อยกเว้นตามมาตรา 7

ในกรณีของมาตรา 7 (1) องค์ประกอบสำคัญของกรณีนี้ได้แก่

(1) ต้องมีรายจ่ายกำหนดไว้ในงบประมาณแผ่นดินแล้ว

(2) เงินที่จัดสรรไว้ในงบประมาณแผ่นดินไม่พอจ่าย

(3) มีพฤติการณ์เกิดขึ้นจำเป็นต้องจ่าย

(4) มีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว

ลักษณะทั้ง 4 นี้ จะขาดอย่างหนึ่งอย่างใดมิได้ *ป่วย อึ้งภากรณ์ (2498 : 29)* ได้ยกตัวอย่างกรณีนี้ไว้ดังนี้ กรมทางหลวงแผ่นดินได้รับอนุมัติงบประมาณแผ่นดิน 1 ล้านบาท เพื่อสร้างทางหลวงสายหนึ่ง แต่ในระหว่างนั้นราคาวัสดุก่อสร้างมีราคาสูงขึ้นประกอบกับใกล้ถึงฤดูฝน หากไม่รีบสร้างทางหลวงนั้นให้แล้วเสร็จโดยเร็ว เงินที่ใช้จ่ายไปแล้วก็มิก่อให้เกิดผลอะไรขึ้นมา จึงมีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องได้รับงบประมาณเพิ่มเติม รัฐบาลก็อาจใช้อำนาจตามมาตรา 7 (1) สั่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังได้

ในกรณีของมาตรา 7 (2) องค์ประกอบสำคัญของกรณีนี้ได้แก่

(1) มีกฎหมายใด ๆ ทำให้ต้องจ่ายเงิน

(2) มีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว

ลักษณะทั้งสองนี้จะขาดอย่างหนึ่งอย่างใดมิได้ ตัวอย่างของกรณีนี้ได้แก่ รัฐสภาตราพระ

บัญญัติให้รัฐบาลดำเนินการช่วยเหลือประชาชนที่ประสบอุทกภัย เมื่อกฎหมายนี้ผ่านสภาแล้ว รัฐบาลก็มีความจำเป็นต้องใช้จ่าย หากรัฐสภามิได้มีมติให้จ่ายเงินไปก่อนและไม่มีรายการจ่ายไว้ในงบประมาณประจำปี รัฐบาลก็อาจใช้อำนาจตามมาตรา 7 (2) ในการเบิกจ่ายเงินจากคลัง

ในกรณีของมาตรา 7 (3) องค์ประกอบสำคัญของกรณีนี้ได้แก่

(1) มีข้อผูกพันกับรัฐบาลต่างประเทศหรือสถาบันการเงินระหว่างประเทศจำเป็นต้องใช้จ่าย

(2) มีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว

ลักษณะทั้งสองนี้จะขาดอย่างหนึ่งอย่างใดมิได้ ตัวอย่างเช่น รัฐบาลจำเป็นต้องชำระหนี้เงินกู้ต่างประเทศแก่รัฐบาลต่างประเทศ แต่มิได้ตั้งรายจ่ายไว้ รัฐบาลก็อาจใช้อำนาจตามมาตรา 7 (3) ในการเบิกจ่ายเงินจากคลังได้ อนึ่ง มีข้อน่าสังเกตว่าตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 มาตรา 7 (3) มีบทบัญญัติในเรื่องข้อผูกพันกับรัฐบาลต่างประเทศเท่านั้น มิได้ครอบคลุมถึงสถาบันการเงินระหว่างประเทศ แต่เพิ่งจะมีการแก้ไขให้ครอบคลุมถึงสถาบันการเงินระหว่างประเทศในพระราชบัญญัติเงินคงคลัง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2509

ในกรณีของมาตรา 7 (4) เจตนารมณ์ของบทบัญญัตินี้มีอยู่ว่าในบางเวลาเงินในบัญชีเงินคงคลังมีอยู่เป็นอันมาก สมควรนำมาใช้ประโยชน์ โดยซื้อคืนหรือไถ่ถอนพันธบัตรเงินกู้ของรัฐบาล เพื่อปลดเปลื้องหนี้สินและบรรเทาภาระค่าดอกเบี้ย ดังนั้น มาตรา 7 (4) แห่งกฎหมายเงินคงคลัง จึงเป็นเครื่องมือสำคัญประเภทหนึ่งของนโยบายการบริหารหนี้สาธารณะ (debt management policy)

(ข) ข้อยกเว้นตามมาตรา 8

มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 ให้อำนาจสั่งจ่ายเงินต่อไปนี้จากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 หรือคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอได้ คือ

(1) เงินยืมทดรองราชการ

(2) เงินฝาก

(3) เงินขายบิล

(4) เงินที่จำเป็นต้องจ่ายคืนภายในปีงบประมาณที่นำส่งแล้วเพราะเป็นเงินอันไม่พึงต้องชำระให้แก่รัฐบาล

เราได้อธิบายแล้วว่า เงินฝากและเงินขายบิลเป็นเงินนอกงบประมาณซึ่งมิใช่กรรมสิทธิ์ของรัฐ และเป็นเงินที่รัฐมีพันธะต้องจ่ายคืนแก่เจ้าของเมื่อถูกทวงถามกฎหมายจึงให้อำนาจในการเบิกจ่ายเงินจากคลัง เพื่อชำระคืนแก่เจ้าของเงินฝากและผู้รับเงินขายบิล ในกรณีของมาตรา 8 (4) หากผู้เสียภาษีได้ชำระภาษีที่ตนไม่พึงต้องชำระ และขอถอนภาษีที่ชำระแล้วคืน กรณีนี้อาจถือได้ว่าเป็นเงินที่จำเป็นต้องจ่ายคืนภายในปีงบประมาณที่นำส่งแล้ว เพราะเป็นเงินอันไม่

พึงต้องชำระให้แก่รัฐบาล *เงินยืมทดรองราชการ* ตามมาตรา 8 (1) นั้นในปัจจุบันเรียกกันในกฎหมายฉบับต่าง ๆ ว่า "*เงินทดรองราชการ*" ซึ่งหมายถึง เงินซึ่งกระทรวงการคลังอนุญาตให้ส่วนราชการมีไว้ตามจำนวนที่เห็นสมควร เพื่อทดรองจ่ายเป็นค่าใช้สอยปลีกย่อยตามข้อบังคับและระเบียบของกระทรวงการคลัง ทั้งนี้ปรากฏว่า กระทรวงการคลังได้ออก*ข้อบังคับว่าด้วยเงินยืมทดรองราชการ พ.ศ. 2495*[13] และ*ระเบียบเงินทดรองราชการ พ.ศ. 2523*[14] ข้อบังคับว่าด้วยเงินยืมทดรองราชการ พ.ศ.2495 ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 สาระสำคัญของข้อบังคับนี้ก็คือ การยืมเงินทดรองราชการจะกระทำได้ก็เฉพาะแต่ค่าใช้สอยปลีกย่อยตามประเภทที่อนุญาตไว้ในงบประมาณค่าใช้สอยของส่วนราชการนั้น ๆ ทั้งนี้กระทรวงเจ้าสังกัดจักต้องขออนุญาตต่อกระทรวงการคลัง ส่วนระเบียบเงินทดรองราชการ พ.ศ. 2523 ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 21 (5) แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 ตามระเบียบดังกล่าวนี้ การใช้เงินทดรองราชการจะกระทำได้เฉพาะแต่หมวดค่าจ้างชั่วคราว หมวดค่าตอบแทน หมวดค่าใช้สอย หมวดค่าสาธารณูปโภค (เฉพาะค่าไปรษณีย์โทรเลข) หมวดค่าวัสดุ และงบกลาง (เฉพาะเงินสวัสดิการ) การใช้เงินทดรองราชการสำหรับรายจ่ายในหมวดอื่นจะต้องขออนุญาตกระทรวงการคลังเป็นกรณีพิเศษ แต่กรณีจะเป็นประการใดก็ตาม เมื่อหมดความจำเป็นต้องใช้เงินทดรองราชการแล้ว จะต้องนำเงินทดรองราชการส่งคืนคลัง

(ค) ข้อยกเว้นตามมาตรา 12

"*มาตรา 12 การจ่ายเงินเป็นทุนหรือทุนหมุนเวียนเพื่อการใด ๆ ให้กระทำได้แต่โดยกฎหมาย*"

ทั้งนี้ มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันนี้ ให้คำนิยามของคำว่า "ทุนหมุนเวียน" ว่า ทุนที่ตั้งขึ้นเพื่อกิจการซึ่งอนุญาตให้นำรายรับสมทบทุนไว้ใช้จ่ายได้ อาทิเช่น เมื่อรัฐสภาผ่านกฎหมายให้จัดตั้งองค์การของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ รัฐบาลก็อาจใช้อำนาจตามมาตรานี้ในการเบิกจ่ายเงินจากคลัง เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนสำหรับการประกอบการขององค์การหรือรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ในการนี้ กระทรวงการคลังได้ตรา*ข้อบังคับว่าด้วยวิธีการปฏิบัติเกี่ยวกับการเงินขององค์การ พ.ศ. 2495*[15] เพื่อบังคับใช้แก่องค์การของรัฐทั้งปวง ตามข้อบังคับดังกล่าวนี้ มีการจำแนกองค์การของรัฐออกเป็น 2 ประเภท คือ

---

[13] *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 69 ตอนที่ 25 ลงวันที่ 15 เมษายน 2495

[14] ระเบียบที่มีผลบังคับใช้ก่อนหน้านี้ ได้แก่ ระเบียบเงินทดรองราชการ พ.ศ. 2504 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2506 และ พ.ศ. 2509

[15] *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 69 ตอนที่ 25 ลงวันที่ 15 เมษายน 2495

(1) องค์การประเภทที่ 1 ได้แก่ องค์การที่ดำเนินกิจการโดยมีบัญชีทุนหรือทุนหมุนเวียนไว้ที่กระทรวงการคลัง

(2) องค์การประเภทที่ 2 ได้แก่ องค์การที่ดำเนินกิจการโดยไม่มีบัญชีทุนหรือทุนหมุนเวียนไว้ที่กระทรวงการคลัง

ทั้งนี้ องค์การ หมายถึง องค์การค้า หรือส่วนราชการที่ดำเนินกิจการทำนองการค้า หรืออุตสาหกรรมบรรดาที่ใช้ทุนหรือทุนหมุนเวียนของรัฐองค์การใดสมควรจัดเข้าประเภทใดเป็นเรื่องที่กระทรวงเจ้าสังกัดต้องทำความตกลงกับกระทรวงการคลัง แต่ไม่ว่าจะเป็นองค์การประเภทใด ข้อบังคับดังกล่าวนี้ก็วางระเบียบเพื่อควบคุมการใช้จ่ายเงินบางประเภท ควบคุมการจัดสรรผลกำไรและการนำกำไรส่งรัฐ ตลอดจนวางระเบียบวิธีการใช้จ่ายเงิน การจ้างเหมาและการจัดซื้อวัสดุในกรณีขององค์การประเภทที่ 1 การควบคุมการบริหารเป็นไปอย่างเข้มงวด โดยมีข้อบังคับให้นำรายรับทั้งปวงส่งเข้าบัญชีทุนหรือทุนหมุนเวียนที่กระทรวงการคลัง หรือคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอแล้วแต่กรณี แต่ในกรณีขององค์การประเภทที่ 2 กระทรวงการคลังจะส่งผู้แทนเข้าไปเป็นกรรมการควบคุมการดำเนินงาน

ดังนี้ เราจะเห็นได้ว่า แม้ว่าระบบการคลังของไทยจะยึดถือหลักการที่ว่าการเบิกจ่ายเงินจากคลังจะต้องมีกฎหมายรองรับ แต่หลักการดังกล่าวนี้ก็มิได้ยึดถืออย่างมั่นคง เนื่องจากมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายอนุญาตให้สั่งจ่ายเงินจากคลังแผ่นดินก่อนที่มีกฎหมายอนุญาตให้จ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491

การเบิกจ่ายเงินจากคลังไม่เพียงแต่จะต้องมีกฎหมายรองรับเท่านั้น หากทว่ากฎหมายการคลังยังกำหนดประเภทของเงินที่จะเบิกจ่ายอีกด้วย หากเราพิจารณาบทบัญญัติในกฎหมายการคลังทั้งปวง เราจะพบว่า เงินที่เบิกจ่ายจากคลังแผ่นดินมีทั้งเงินในงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ ทั้งนี้ เนื่องจากคลังแผ่นดินมีรายรับทั้งเงินในงบประมาณและเงินนอกงบประมาณนั่นเอง

(ก) การเบิกจ่ายเงินนอกงบประมาณจากคลัง สามารถกระทำได้โดยทันที ทั้งนี้โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 ทั้งนี้เพราะเหตุว่า เงินนอกงบประมาณ ดังเช่นเงินฝากและเงินขายบิล มิได้เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ แต่เป็นเงินที่รัฐมีพันธะและข้อผูกพันที่จะต้องจ่ายคืนแก่เจ้าของเมื่อถูกทวงถาม

(ข) การเบิกจ่ายเงินในงบประมาณจากคลัง จะกระทำได้เฉพาะแต่งบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณรายจ่ายข้ามปี งบประมาณ

รายจ่ายที่ได้ก่อหนี้ผูกพัน งบประมาณรายจ่ายเบิกเหลื่อมปี และงบประมาณรายจ่ายที่กันเงินไว้[16] ความข้อนี้ปรากฏในมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2517 ซึ่งมีบทบัญญัติดังนี้

"มาตรา 27 การขอเบิกเงินจากคลังตามงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณใด ให้กระทำได้แต่เฉพาะภายในปีงบประมาณนั้น เว้นแต่

(1) เป็นงบประมาณรายจ่ายข้ามปี หรือ

(2) เป็นงบประมาณรายจ่ายที่ได้ก่อหนี้ผูกพันไว้ก่อนสิ้นปีงบประมาณ หรือที่ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีให้เบิกเหลื่อมปี และได้มีการกันเงินไว้ตามระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินจากคลัง

ในกรณี (2) ให้ขยายเวลาการขอเบิกเงินจากคลังต่อไปได้อีกไม่เกินหกเดือนปฏิทินของปีงบประมาณถัดไป เว้นแต่มีความจำเป็นต้องขอเบิกเงินจากคลังภายหลังเวลาดังกล่าว ก็ให้ขอทำความตกลงกับกระทรวงการคลังเป็นกรณี ๆ ไป"

4.3 กระบวนการเบิกจ่ายเงินจากคลัง

ดังได้กล่าวแล้วว่า เงินที่หน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ นำส่งเข้าคลัง มีทั้งเงินในงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ สำหรับเงินนอกงบประมาณนั้น เนื่องจากมิใช่กรรมสิทธิ์ของรัฐบาล เมื่อเจ้าของเงินเหล่านั้นมาขอเบิกถอนไป การเบิกจ่ายเงินจากคลังย่อมกระทำได้ทันทีตามนัยในมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 ส่วนการเบิกจ่ายเงินในงบประมาณนั้น เมื่อพิเคราะห์*ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2525* แล้ว[17] จะพบว่ามีขั้นตอนการดำเนินการอย่างน้อย 4 ขั้นตอน คือ

ขั้นที่หนึ่ง เมื่อกฎหมายงบประมาณรายจ่ายได้รับอนุมัติจากรัฐสภาแล้ว สำนักงบประมาณจะกำหนดจำนวนเงินของหมวดรายจ่ายต่าง ๆ ของแต่ละแผนงานซึ่งกำหนดให้เบิกกับกรมบัญชีกลางและสำนักงานคลังจังหวัด (ข้อ 53)[18]

ขั้นที่สอง ส่วนราชการดำเนินการเบิกจ่ายเงินจากคลังตามงบประมาณที่ได้รับจัดสรร โดยการขอเงินประจำปีงวดที่หนึ่ง ในการนี้จะต้องส่งแผนปฏิบัติงานโดยสรุปของแต่ละงานหรือโครงการในแต่ละแผนงานไปให้สำนักงบประมาณพิจารณาด้วย (ข้อ 38)

ขั้นที่สาม เมื่อได้รับอนุมัติเงินประจำงวดแล้ว หัวหน้าส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต่างๆ จึงจะก่อหนี้ผูกพันงบประมาณรายจ่ายได้ ไม่ว่าจะเป็นการจัดซื้อวัสดุ ครุภัณฑ์ หรือการว่าจ้าง

16 ดูคำอธิบายศัพท์เหล่านี้ใน *ไพศาล ชัยมงคล (2517 : 201-211)*

17 *ประหยัด กงตาล (2526 : 212-231)*

18 หมายเลขข้อในวงเล็บ หมายถึง บทบัญญัติตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2:

บุคคลากร เมื่อหนี้ถึงกำหนดต้องชำระ จึงดำเนินการเบิกจ่ายเงินจากคลัง ทั้งนี้ส่วนราชการในส่วนกลางจะต้องยื่นฎีกาเบิกเงินต่อกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง แต่ในส่วนภูมิภาคจะต้องเบิกจ่ายจากคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอ

ขั้นที่ 5 เมื่อครบกำหนดระยะเวลาแห่งเงินประจำงวดแล้ว เงินประจำงวดที่ได้รับอนุมัติในงวดใด หากเบิกจ่ายไม่หมดในระยะเวลาของเงินประจำงวดนั้น ให้นำเงินที่เหลือไปสมทบกับเงินประจำงวดสำหรับงวดถัดไป (ข้อ 8)

ดังนี้ เราจะเห็นได้ว่า หัวใจสำคัญของกระบวนการเบิกจ่ายเงินในงบประมาณจากคลังแผ่นดิน ก็คือ การกำหนดเงินประจำงวด (apportionment) คำว่า "เงินประจำงวด" มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ได้ให้คำนิยามอย่างชัดเจนว่า "*เงินประจำงวด หมายความว่า ส่วนหนึ่งของงบประมาณรายจ่ายที่แบ่งสรรให้ใช้จ่าย หรือให้ก่อหนี้ผูกพันในระยะเวลาหนึ่ง*" กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เมื่อหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ได้รับอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว ก็หาได้หมายความว่าจะสามารถเบิกเงินงบประมาณทั้งก้อนจากคลังแผ่นดินได้เลย หน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจเหล่านี้จะต้องกำหนดแผนการใช้จ่ายเงิน และแบ่งสรรงบประมาณรายจ่ายออกเป็นงวด ๆ ตามแต่สำนักงบประมาณจะกำหนด

ระบบเงินประจำงวดเพิ่งจะนำมาใช้ในระบบการคลังของไทยภายหลังจากที่มีการตราพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 เจตนารมณ์พื้นฐานของระบบดังกล่าวนี้ อาจจำแนกออกได้เป็น 3 ประการ คือ[19]

ประการแรก เพื่อควบคุมการใช้จ่ายของส่วนราชการต่าง ๆ ให้เป็นไปตามเป้าหมายและแผนงานที่กำหนดไว้ ระบบเงินประจำงวดเป็นเครื่องมือสำคัญที่สำนักงบประมาณใช้ในการควบคุมและดูแลว่า ส่วนราชการต่าง ๆ ได้ปฏิบัติงานตามแผนหรือไม่เพียงใด

ประการที่สอง เพื่อควบคุมให้การใช้จ่ายของส่วนราชการต่าง ๆ เป็นไปอย่างสม่ำเสมอตลอดปีงบประมาณ

ประการที่สาม เพื่อให้มีการเบิกจ่ายเงินจากคลังในระดับที่เหมาะสมกับฐานะเงินคงคลัง ทั้งนี้เพราะเหตุว่า การจัดทำงบประมาณรายจ่ายและประมาณการรายรับในปีงบประมาณหนึ่ง ๆ นั้นต้องดำเนินการล่วงหน้าเป็นระยะเวลามากกว่าหนึ่งขวบปี สภาวะความไม่แน่นอนจึงมีอยู่เป็นอันมาก ในระหว่างปีงบประมาณ รัฐบาลอาจไม่สามารถหารายได้ได้ตามเป้าหมาย เนื่องจากเกิดความผันผวนทางเศรษฐกิจ ในการนี้เพื่อมิให้เงินคงคลังร่อยหรอมากจนเกินไป สำนัก

---

19 โปรดดู *ไพศาล ชัยมงคล (2517 : 194–195)* และ*บดี จุณณานนท์ (2522 : 30–36)*

งบประมาณอาจกำหนดเงินประจำงวดของส่วนราชการต่าง ๆ ให้ต่ำลง เพื่อให้สอดคล้องกับสภาวการณ์ทางการคลังที่เปลี่ยนแปลงไป

เนื่องจากระบบเงินประจำงวดเป็นเครื่องมือสำหรับการรักษาเสถียรภาพทางการคลังด้วย กฎหมายการคลังของไทยจึงให้อำนาจแก่ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณในการใช้เครื่องมือดังกล่าวนี้ด้วยความคล่องตัวพอสมควร ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ซึ่งกล่าวถึงอำนาจและหน้าที่ของผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ในบรรดาอำนาจหน้าที่ทั้งปวงอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับระบบเงินประจำงวดมีอยู่ 2 ประการ คือ

(1) กำหนด เพิ่ม หรือลดเงินประจำงวดตามความจำเป็นของการปฏิบัติงาน และตามกำลังเงินของแผ่นดิน

(2) กำหนดระยะเวลาของเงินประจำงวด

แต่เดิมนั้น กฎหมายการคลังของไทยมิได้กำหนดระยะเวลาของเงินประจำงวดในรอบปีงบประมาณหนึ่ง ๆ ไว้ตายตัว หากแต่ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ *ระเบียบว่าด้วยการปฏิบัติเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2507*[20] ข้อ 5 มีบทบัญญัติว่า

"ผู้อำนวยการ (สำนักงบประมาณ) จะกำหนดระยะเวลาของเงินประจำงวดเป็นปี ๆ ตามความเหมาะสม โดยจะแจ้งให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจทราบก่อนเริ่มปีงบประมาณอย่างน้อยหนึ่งเดือนปฏิทิน"

การที่มิได้กำหนดระยะเวลาแห่งเงินประจำงวดไว้แน่นอนตายตัว อาจสร้างปัญหาแก่ส่วนราชการต่าง ๆ ในด้านการวางแผนการใช้งบประมาณ ดังนั้น ในปี 2525 จึงได้มีการเปลี่ยนแปลงวิธีการบริหารงบประมาณโดยกำหนดระยะเวลาแห่งเงินประจำงวดไว้แน่นอนตายตัว ทั้งนี้เพื่อให้มีการวางแผนและการบริหารงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น *ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2525* ข้อ 5 มีบทบัญญัติว่า *"ในแต่ละปีงบประมาณ ให้มีเงินประจำงวดสามงวด แต่ละงวดมีระยะเวลา 4 เดือน"* ข้อกำหนดดังกล่าวนี้เป็นไปตามจารีตปฏิบัติที่เป็นมา

การใช้เงินประจำงวดเป็นเครื่องมือในการบริหารงบประมาณจะเห็นได้โดยชัดเจนจากมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2511 ดังนี้

"มาตรา 23 ยกเว้นในกรณีที่บัญญัติไว้ในมาตรา 23 ตรี[21] *ส่วนราชการ*

---

[20] *ไพศาล ชัยมงคล (2517 : 257–262)*

[21] มาตรา 23 ตรี แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มีบทบัญญัติว่ารัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่นิติบุคคล ถ้ามีความจำเป็นต้องกู้ยืมเงินเพื่อใช้ดำเนินกิจการ ให้กระทรวงเจ้าสังกัดมีอำนาจกู้ยืมให้ได้ภายใต้เงื่อนไขบางประการ

หรือรัฐวิสาหกิจจะจ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพันได้แต่เฉพาะตามที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือตามอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายอื่น และห้ามมิให้จ่ายเงิน หรือก่อหนี้ผูกพันตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมจนกว่าจะได้รับอนุมัติเงินประจำงวดแล้ว

ในกรณีที่มีความจำเป็นและเร่งด่วน คณะรัฐมนตรีมีอำนาจให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจจ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพันตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมก่อนได้รับเงินประจำงวด หรืออนุมัติให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจก่อหนี้ผูกพันเกินกว่าหรือนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมได้"

เราจะเห็นได้จากมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2511 ว่า แม้ว่าหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจจะได้รับอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมแล้ว แต่ก็ยังไม่อาจใช้จ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพันได้จนกว่าจะได้รับอนุมัติเงินประจำงวด การใช้จ่ายเงินและการก่อหนี้ผูกพันก่อนที่จะได้รับเงินประจำงวด จะกระทำได้ก็ต่อเมื่อเป็นกรณีที่มีความจำเป็นและเร่งด่วน โดยต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีเสียก่อน

การเปลี่ยนแปลงระบบวิธีการงบประมาณจากระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ (Line-item Budget) มาเป็นระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงาน (Program Budget) นับตั้งแต่ปีงบประมาณ 2525 เป็นต้นมา ทำให้หน่วยราชการต้องวางแผนในการใช้งบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งนี้ ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2525 ได้มีบทบัญญัติว่า ในการขอเงินประจำงวดที่ 1 ของแต่ละปีงบประมาณ ส่วนราชการจะต้องส่งแผนปฏิบัติงานโดยสรุปของแต่ละงานหรือโครงการในแต่ละแผนงานไปให้สำนักงบประมาณพิจารณาด้วย ตามระเบียบวิธีการบริหารงบประมาณใหม่นี้ การโอนเงินประจำงวดในงานเดียวกันก็ดี และการโอนเงินประจำงวดต่างงานในแผนงานเดียวกันก็ดี เป็นเรื่องที่กระทำได้ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด[22] ส่วนการโอนเงินประจำงวดต่างแผนงาน แม้กฎหมายการคลังของไทยจะห้ามมิให้กระทำ แต่ก็ยังเปิดช่องไว้ว่า เว้นแต่จะได้รับอนุมัติจากสำนักงบประมาณ[23] นอกจาก

---

22 ดูข้อ 59 และ 61 แห่งระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2525

23 ดูข้อ 62 แห่งระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2525

นั้น ยังให้อำนาจหัวหน้าส่วนราชการในการเปลี่ยนแปลงรายการหมวดค่าครุภัณฑ์และค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง เมื่อเงินประจำงวดที่ได้รับมีไม่พอที่จะซื้อตามรายการที่เสนอได้[24]

หลังจากที่ได้รับอนุมัติเงินประจำงวดแล้ว ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ จึงจะก่อหนี้ผูกพันงบประมาณรายจ่ายได้ ไม่ว่าจะเป็นการจัดซื้อวัสดุครุภัณฑ์ การว่าจ้างบุคคลากร หรือการทำสัญญาว่าจ้างการก่อสร้าง เมื่อหนี้ถึงกำหนดชำระจึงดำเนินการเบิกจ่ายเงินจากคลังแผ่นดิน การเบิกจ่ายเงินจากคลังอาจกระทำได้ด้วยการถอนเงินสด และ/หรือโอนเงินเข้าบัญชีเงินฝากของหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ที่เปิดไว้กับธนาคารแห่งประเทศไทยและธนาคารพาณิชย์ ในทางปฏิบัติ การเบิกเงินจากคลังจะกระทำก็ต่อเมื่อถึงกำหนดหรือใกล้จะถึงกำหนดจ่ายเงิน[25] ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้มีการเบิกเงินเพื่อไปเก็บไว้เฉย ๆ หากเงินที่เบิกจากคลังใช้ไม่หมด หรือเงินที่จ่ายไปแล้วได้รับกลับคืนมาด้วยเหตุประการใดก็ตาม ส่วนราชการผู้เบิกเงินนั้นจะต้องนำเงินคืนคลังแผ่นดิน (เข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่หนึ่ง) ภายใน 15 วัน[26]

การเบิกจ่ายเงินจากคลังของไทย มิใช่กระบวนการที่รวมศูนย์แบบเบ็ดเสร็จ หากแต่จำแนกออกเป็น 2 ระดับ คือ กระบวนการจ่ายเงินจากคลังในส่วนกลาง และกระบวนการจ่ายเงินจากคลังในส่วนภูมิภาค ความข้อนี้ปรากฏใน *ระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ. 2520 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2525* ข้อ 13 ซึ่งมีบทบัญญัติว่า[27]

"ส่วนราชการในส่วนกลาง ให้เบิกเงินกับกรมบัญชีกลาง ส่วนราชการในภูมิภาคให้เบิกกับสำนักงานคลังจังหวัด

หน่วยงานสังกัดส่วนกลางแต่มีสำนักงานอยู่ในภูมิภาค จะเบิกเงินกับสำนักงานคลังจังหวัดก็ได้

ในกรณีจำเป็น เจ้าของงบประมาณจะขอทำความตกลงกับกระทรวงการคลังขอปฏิบัติเป็นอย่างอื่นก็ได้"

การเบิกจ่ายเงินจากคลังสำหรับส่วนราชการในส่วนกลางนั้น ตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 มาตรา 5 จะต้องโอนเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่หนึ่งไปสู่บัญชีเงินคง

---

24 ดูข้อ 63 แห่งระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2525

25 ระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ. 2520 ข้อ 19

26 ระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ. 2520 ข้อ 66

27 *ประหยัด กงตาล (2526 : 238–261)* ระเบียบที่ใช้บังคับก่อนหน้านี้ ได้แก่

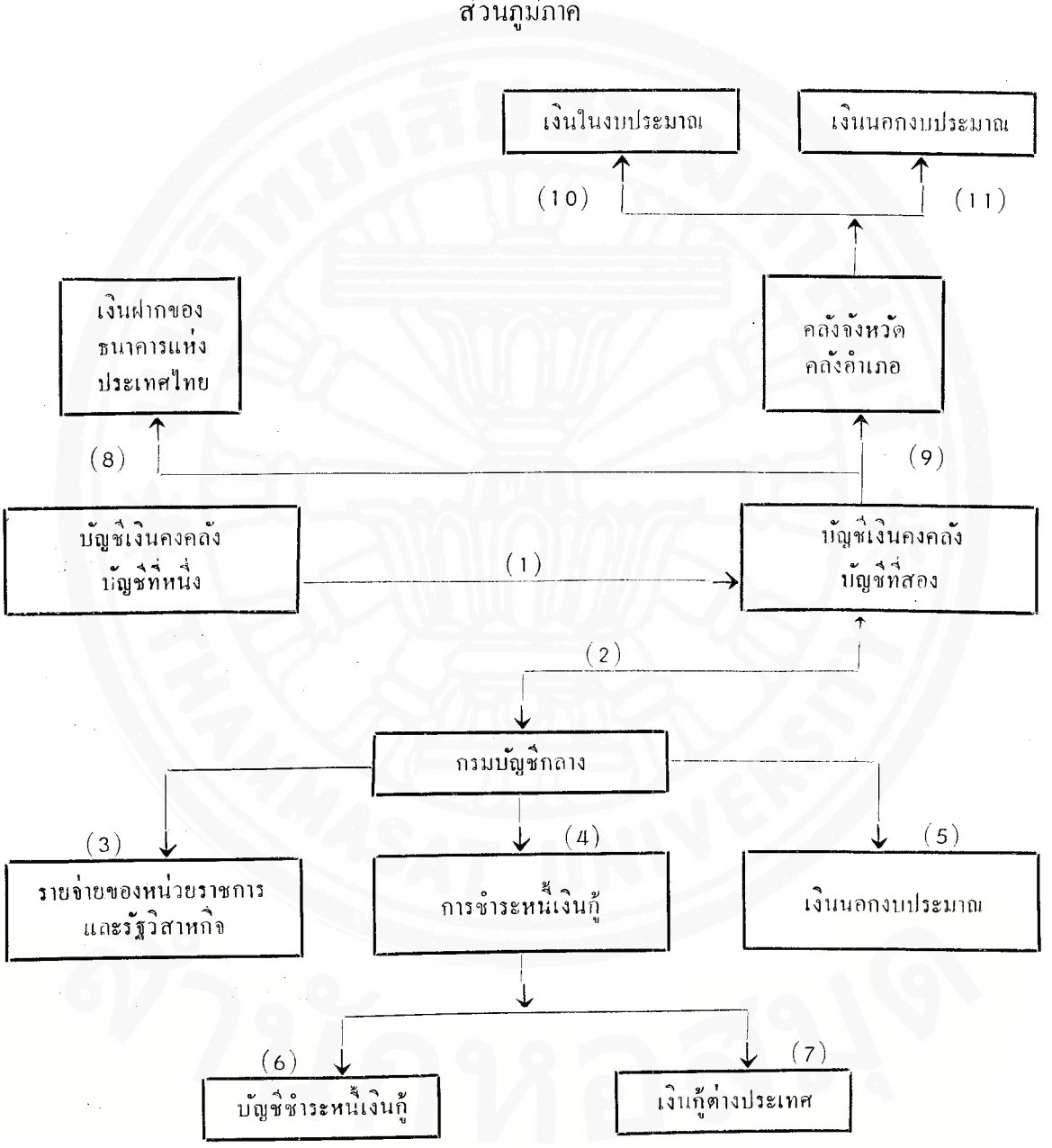
(1) ระเบียบว่าด้วยการจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ. 2486

(2) ระเบียบว่าด้วยการเบิกและการนำส่งเงินคงคลัง พ.ศ. 2497

(3) ระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ. 2502

(4) ระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ. 2505 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2509, 2511 และ 2515

รูปที่ 3
กระบวนการเบิกจ่ายเงินจากคลัง



คลังบัญชีที่สองเสียก่อน แล้วจึงเบิกจ่ายจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่สอง แต่สำหรับส่วนราชการในส่วนภูมิภาคจะต้องเบิกเงินจากคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอ ซึ่งตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 การสั่งจ่ายเงินจากคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย กระบวนวิธีการเบิกจ่ายจากคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอปรากฏในข้อบังคับว่าด้วยการสั่งจ่ายเงินจากคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอ พ.ศ. 2495[28]

รูปที่ 3 แสดงให้เห็นถึงกระบวนการเบิกจ่ายเงินจากคลัง ทั้งในส่วนกลาง (ดูช่วงล่างของแผนภาพ) และในส่วนภูมิภาค (ดูช่วงบนของแผนภาพ) แผนภาพนี้ดัดแปลงจาก *นภพร เรืองสกุล (2526 : 14)* ดังได้กล่าวแล้วว่าเงินรายรับจะต้องนำส่งบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่หนึ่ง ส่วนการเบิกจ่ายเงินจะต้องเบิกจ่ายจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่สอง ดังนั้น จึงต้องมีการโอนเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่หนึ่งไปสู่บัญชีที่สอง (ดูลูกศรหมายเลข 1) เพื่อที่จะเบิกไปใช้จ่ายต่อไป อย่างไรก็ตาม เมื่อสิ้นวันทำการจะมีการโอนเงินเพื่อให้ยอดเงินคงเหลือในบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่สองเท่ากับศูนย์ ทั้งนี้เพื่อให้ยอดเงินคงคลังคงเหลือปรากฏในบัญชีที่หนึ่งเพียงบัญชีเดียวอันจะเป็นประโยชน์ในการบริหารเงินคงคลัง *(พนัส สิมะเสถียร 2525 ก:4)*

เมื่อหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจต่างๆ ในส่วนกลางขอเบิกจ่ายเงิน ก็ต้องโอนเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 ไปให้แก่กรมบัญชีกลาง (ดูลูกศรหมายเลข 2) จากนั้นกรมบัญชีกลางจึงโอนเงินเข้าบัญชีหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ (ซึ่งเปิดไว้กับธนาคารแห่งประเทศไทย) ตามฎีกาเบิกจ่ายซึ่งได้รับอนุมัติแล้ว การเบิกจ่ายในกรณีนี้เป็นการเบิกจ่ายตามงบประมาณแผ่นดิน (ดูลูกศรหมายเลข 3) นอกจากนี้ยังมีการเบิกจ่ายเงินเพื่อชำระหนี้เงินกู้ซึ่งรวมทั้งเงินต้นและดอกเบี้ย ในกรณีของเงินกู้ภายในประเทศจะต้องโอนเงินเข้าบัญชีชำระหนี้เงินกู้ (ดูลูกศรหมายเลข 4) เพื่อชำระคืนแก่ผู้ถือตั๋วเงินคลังและพันธบัตรรัฐบาลที่ถึงกำหนดชำระ และแก่ธนาคารออมสินในกรณีที่ตั๋วสัญญาใช้เงินหมดอายุ (ดูลูกศรหมายเลข 6) ในกรณีของเงินกู้ต่างประเทศรัฐบาลอาจมอบหมายให้ธนาคารแห่งประเทศไทยและ / หรือธนาคารกรุงไทยจำกัดเป็นผู้ชำระหนี้แทน ดังนั้น จึงต้องโอนเงินจากกรมบัญชีกลางไปให้หน่วยงานดังกล่าวนี้ (ดูลูกศรหมายเลข 7) การเบิกจ่ายเงินตามลูกศรหมายเลข (3) และ (4) เป็นการเบิกจ่ายเงินในงบประมาณ แต่ดังที่ทราบแล้วว่า คลังแผ่นดินมิได้เก็บเฉพาะเงินในงบประมาณเท่านั้น หาก

[28] *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 69 ตอนที่ 25 ลงวันที่ 15 เมษายน 2495

ยังเก็บเงินนอกงบประมาณอันมิใช่กรรมสิทธิ์ของรัฐอีกด้วย (*พนัส สิมะเสถียร 2524 ค*) ดังนั้น เมื่อเจ้าของเงินนอกงบประมาณเหล่านี้มาทวงถาม กระทรวงการคลังก็ต้องจ่ายคืนให้แก่เจ้าของ (ดูลูกศรหมายเลข 5)

สำหรับในส่วนภูมิภาค หน่วยราชการจะต้องเบิกจ่ายเงินจากสำนักงานคลังจังหวัด โดยคลังจังหวัด/อำเภอขอเบิกจากส่วนกลางอีกทอดหนึ่ง ในการนี้ กระทรวงการคลังจะจ่ายเช็คจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่สองตามที่คลังจังหวัดขอเบิก แล้วคลังจังหวัดนำเช็คไปเบิกเงินสดจากธนาคารแห่งประเทศไทยเพื่อนำไปใช้จ่ายต่อไป (ดูลูกศรหมายเลข 9) เงินที่เบิกจ่ายจากคลังจังหวัด/อำเภอจะมีทั้งเงินในงบประมาณ (ดูลูกศรหมายเลข 10) และเงินนอกงบประมาณ (ดูลูกศรหมายเลข 11) สำหรับในจังหวัดที่มีสาขาของธนาคารแห่งประเทศไทยตั้งอยู่ อันได้แก่สงขลา ขอนแก่น และลำปาง คลังจังหวัดทั้งสามนี้จะเปิดบัญชีเงินฝากกับสาขาของธนาคารแห่งประเทศไทยดังกล่าวนี้ โดยที่บัญชีเงินฝากนี้มีสภาพเสมือนหนึ่งบัญชีเงินคงคลังประจำจังหวัด กล่าวคือ เมื่อคลังจังหวัดมีรายรับ ก็นำรายรับเข้าบัญชีเงินฝาก ณ สาขาของธนาคารแห่งประเทศไทยดังกล่าวนี้ และเมื่อมีการใช้จ่ายเงิน ก็เบิกจ่ายจากบัญชีเงินฝากนี้ หากรายจ่ายมีมากกว่ารายรับ ยอดบัญชีเงินฝากดังกล่าวนี้ก็จะมีค่าติดลบ ในกรณีเช่นนี้ จะมีการโอนเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่สองไปชดใช้แก่สาขาของธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อให้ยอดเงินฝากของคลังจังหวัด ณ สาขาภาคของธนาคารแห่งประเทศไทยมีค่าเท่ากับศูนย์ (ดูลูกศรหมายเลข 8) ในกรณีกลับกันหากรายรับของคลังจังหวัดทั้งสามนี้มีมากกว่ารายจ่าย ยอดเงินคงเหลือในบัญชีเงินฝากจะมีมากขึ้น กระทรวงการคลังได้มีข้อตกลงกับธนาคารแห่งประเทศไทยให้โอนเงินฝากดังกล่าวนี้เข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่หนึ่งทุกสิ้นวันทำการทั้งนี้ เพื่อให้เงินฝากเหลือเท่ากับศูนย์ ซึ่งมีผลให้เงินคงคลังรวมศูนย์อยู่ในบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่หนึ่งเพียงบัญชีเดียว

อนึ่ง เงินนอกงบประมาณที่มีผู้ฝากไว้กับคลังจังหวัด/อำเภอ รายการสำคัญก็คือ เงินฝากของธนาคารพาณิชย์ ทั้งนี้เพราะเหตุว่า คลังจังหวัด/อำเภอไม่เพียงแต่จะทำหน้าที่ของกระทรวงการคลังประจำจังหวัดเท่านั้น หากยังทำหน้าที่เป็นตัวแทนของธนาคารแห่งประเทศไทยด้วย เมื่อสาขาของธนาคารพาณิชย์ในส่วนภูมิภาคนำเงินฝากไว้กับธนาคารแห่งประเทศไทย ก็ต้องฝากไว้กับคลังจังหวัด/อำเภอ เงินฝากของธนาคารแห่งประเทศไทย ณ คลังจังหวัด/อำเภอ ตามปกติจะมีการกำหนดวงเงินขั้นสูง ซึ่งประมาณว่าพอเพียง การดำเนินกิจกรรมของธนาคารแห่งประเทศไทย หากยอดเงินฝากมีมากกว่าวงเงินขั้นสูงดังกล่าวนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยก็จะโอนยอดเงินฝากส่วนเกินเข้าสู่ส่วนกลาง โดยหักจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่สอง

ดังนี้ เราจะเห็นได้ว่า ระบบการเบิกจ่ายเงินจากคลังมีลักษณะรวมศูนย์อยู่ที่กระทรวงการคลัง แม้จะกำหนดให้ส่วนราชการในส่วนภูมิภาคเบิกจ่ายจากคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอ แต่คลังจังหวัดหรือคลังอำเภอก็เป็นหน่วยงานภายในกระทรวงการคลังนั้นเอง การกระจายอำนาจในการเบิกจ่ายเงินจึงเป็นการกระจายอำนาจภายในหน่วยงานเดียวกัน ซึ่งเกิดจากความจำเป็นทางภูมิศาสตร์เหนือกว่าเหตุอื่นใด อย่างไรก็ตาม การรวมศูนย์ระบบการเบิกจ่ายเงินเป็นเรื่องจำเป็นในแง่ของการบริหารเงินคงคลัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารเงินสดและการควบคุมการใช้จ่ายประเด็นที่พึงแยกแยะให้กระจ่างชัด ก็คือ ลักษณะการรวมศูนย์ระบบการเบิกจ่ายเงินเป็นคนละเรื่องกับการรวมศูนย์อำนาจการตัดสินในทางการคลัง

ระบบการคลังของไทยมีลักษณะการรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจทางการคลังโดยชัดเจน ว่าจำเพาะการใช้จ่ายของรัฐบาล รัฐบาลส่วนกลางเป็นผู้ตัดสินใจในการกำหนดโครงการใช้จ่ายของจังหวัดและภูมิภาคต่าง ๆ ซึ่งทำให้นโยบายการใช้จ่ายของรัฐบาลมิอาจสนองความต้องการของประชาชนในภูมิภาคต่าง ๆ ได้มากเท่าที่ควร แม้ว่าในระยะหลัง ๆ นี้ได้มีความพยายามที่จะกระจายอำนาจทางการคลังออกจากส่วนกลาง แต่การกระจายอำนาจทางการคลังดังกล่าวนี้มิใช่การกระจายอำนาจในระดับพื้นฐาน หากแต่เป็นการกระจายอำนาจภายในกรอบที่กำหนดนโยบายโดยส่วนกลางแล้วดังจะเห็นได้จากกฎระเบียบดังต่อไปนี้

(1) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงบประมาณในระดับจังหวัด พ.ศ. 2524 ได้ให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารงบประมาณจังหวัดในส่วนที่เกี่ยวกับการซื้อทรัพย์สินและจ้าง แต่เดิมนั้น หน่วยราชการในส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินการจัดซื้อวัสดุและครุภัณฑ์ และว่าจ้างการก่อสร้างให้แก่หน่วยงานภูมิภาค ดังเช่น กระทรวงศึกษาธิการในส่วนกลางเป็นผู้จัดซื้อทรัพย์สินและจ้างให้แก่โรงเรียนทั่วประเทศ ระบบดังกล่าวนี้ทำให้การใช้จ่ายเงินเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับนี้มีบทบัญญัติในการโอนอำนาจในการสั่งซื้อหรือสั่งจ้างจากส่วนราชการเจ้าของงบประมาณไปให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด (ข้อ 5) ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินการสั่งซื้อและสั่งจ้างเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

(2) ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2525 มีบทบัญญัติว่าหัวหน้าส่วนราชการจะมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการแทนเกี่ยวกับการโอนเงินประจำงวด และการเปลี่ยนแปลงรายการเงินประจำงวดที่กำหนดให้เบิกกับสำนักงานคลังจังหวัดใดจังหวัดหนึ่งในบางกรณีได้ (ข้อ 66)

ดังนี้ เราจะเห็นได้ว่า การกระจายอำนาจทางการคลังตามที่ปรากฏในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงบประมาณในระดับจังหวัด พ.ศ. 2524 ก็ดี และระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2525 ก็ดี หาใช่การกระจายอำนาจในระดับพื้นฐานแต่ประการใดไม่ การตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน ว่าควรจะใช้ไปในด้านใดและไม่ควรใช้ไปในด้านใด และกิจกรรมที่รัฐบาลควรใช้จ่ายเงินนั้นควรจะได้รับจัดสรรงบประมาณมากน้อยแตกต่างกันอย่างไร ยังคงเป็นการตัดสินใจกำหนดจากส่วนกลาง การมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในการจัดซื้อทรัพย์สินและการว่าจ้างในการก่อสร้างนั้น เป็นเพียงการกระจายอำนาจภายในกรอบที่กำหนดจากรัฐบาลส่วนกลางอยู่ก่อนแล้ว และในประการสำคัญ ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นไม่สามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจทางการคลังดังกล่าวนี้

4.4 ข้อสังเกตเกี่ยวกับระบบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง

กระบวนการเบิกจ่ายเงินจากคลัง ดังที่พรรณนามาข้างต้นนี้ มีข้อพึงสังเกตอย่างน้อย 7 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก แม้ว่ากฎหมายการคลังของไทยจะยึดถือหลักการว่า การเบิกจ่ายเงินจากคลังจะต้องมีกฎหมายรองรับ โดยที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา แต่เนื่องจากการเมืองการปกครองของไทยนับตั้งแต่ปี 2475 เป็นต้นมา ยังไม่มีลักษณะเป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง ยกเว้นช่วงเวลาระหว่างปี 2516–2519 โดยที่ส่วนใหญ่แล้วการเมืองการปกครองมีลักษณะเป็นคณาธิปไตย ดังนั้น รัฐสภาโดยข้อเท็จจริงจึงมิใช่องค์กรที่เป็นตัวแทนปวงชนที่จะมาดูแลผลประโยชน์ของประชาชน และควบคุมกำกับการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล ในสภาพการณ์ดังกล่าวนี้ การใช้จ่ายเงินของรัฐบาล แม้จะได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ก็มิอาจกล่าวได้โดยสนิทปากว่าได้รับความเห็นชอบจากปวงชนชาวไทย

ประการที่สอง แม้ว่าการเบิกจ่ายเงินจากคลังโดยทั่วไปจักต้องมีกฎหมายรองรับ แต่กฎหมายการคลังก็มีข้อยกเว้นมากจนเกินไป ดังได้ชี้ให้เห็นแล้วว่า ข้อยกเว้นที่สำคัญปรากฏในมาตรา 7, 8 และ 12 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 และ 2509 ข้อยกเว้นเหล่านี้แม้จะมีหลักการอันชอบด้วยเหตุผล แต่ก็เปิดช่องให้มีการใช้จ่ายเงินจากคลังโดยไม่รอบคอบและไม่รัดกุม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเบิกจ่ายเงินจากคลังตามมาตรา 7 มีช่องโหว่อยู่เป็นอันมาก ทั้งนี้ปรากฏว่า การเบิกจ่ายเงินจากคลังตามมาตราดังกล่าวนี้ ยกเว้นมาตรา 7 (4) ล้วนมีองค์ประกอบสำคัญประการหนึ่งว่า จะต้องมีความจำเป็นเร่งด่วนและต้องจ่ายเงินโดยเร็ว จึงจะสามารถใช้อำนาจตามมาตรานี้ในการเบิกจ่าย

เงินจากคลังก่อนที่มีกฎหมายอนุญาตให้จ่ายได้ ประเด็นสำคัญมีอยู่ว่า ใครจะเป็นผู้วินิจฉัย ว่ามีกรณีจำเป็นเร่งด่วนต้องจ่ายโดยเร็ว เพราะถ้าหากปล่อยให้รัฐบาลเป็นผู้วินิจฉัยก็จะเป็นช่องโหว่อย่างสำคัญให้มีการใช้อำนาจนี้ในการเบิกจ่ายเงินจากคลังโดยไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายรับรอง ซึ่งอาจก่อความเสียหายแก่เสถียรภาพทางเศรษฐกิจและฐานะแห่งเงินคงคลังได้โดยง่าย ในประเด็นดังกล่าวนี้ *ป่วย อึ้งภากรณ์ (2498: 30)* แสดงความเห็นว่า

> *"--- ถ้าเราถือหลักประชาธิปไตย--คือ สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจสูงสุดในเรื่องการเงิน ผู้ที่จะตัดสินในเรื่องการจ่ายเงินก็คงได้แก่สภาผู้แทนราษฎรว่าต้องจ่ายโดยเร็วหรือไม่*
>
> *ในนานาประเทศที่ถือหลักประชาธิปไตยในเรื่องเช่นนี้ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทำหน้าที่ต่างหูต่างตาของสภาผู้แทนราษฎร ในทางปฏิบัติเมื่อรัฐบาลเห็นเข้ามาในลักษณะนี้แล้ว ก็ให้เบิกเงินไปก่อนได้ แล้วจึงนำบันทึกเสนอต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน แต่ถ้าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไม่เห็นด้วย ก็ทำเรื่องเสนอเป็นการฟ้องรัฐบาลต่อสภาผู้แทนราษฎร ให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ตัดสิน ส่วนสำหรับประเทศไทยเรานั้น ระเบียบราชการแผ่นดินไม่เหมือนกันกับต่างประเทศ กรมตรวจเงินแผ่นดินยังขึ้นอยู่กับสำนักนายกรัฐมนตรี[29] ไม่ขึ้นแก่สภาผู้แทนราษฎร เมื่อเป็นเช่นนี้ การควบคุมก็กระทำไม่ได้เต็มที่ เพราะคนที่เป็นผู้ตรวจหรือผู้ที่ควบคุมนั้นก็เป็นคนของรัฐบาลนั่นเอง ไม่มีการ check กันได้อย่างรัดกุม---"*

นอกจากการเบิกจ่ายเงินจากคลังก่อนที่มีกฎหมายอนุญาตให้จ่ายตามมาตรา 7 แห่งกฎหมายเงินคงคลังการเบิกจ่ายเงินจากคลังโดยใช้มติจ่ายเงินไปก่อนตามมาตรา 6 ก็มีเจตนารมณ์ที่จะให้ใช้กับกรณีจำเป็นเร่งด่วนและต้องจ่ายโดยเร็วเช่นกัน ดังนั้น จึงมีปัญหาในการตีความว่า กรณีใดที่ถือเป็นกรณีอันจำเป็นเร่งด่วนและต้องจ่ายโดยเร็ว หากตีความตามตัวบทกฎหมาย การใช้อำนาจตามมาตรา 7 เป็นวินิจฉัยของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังส่วนการใช้มติจ่ายเงินไปก่อนจักต้องตราเป็นพระราชบัญญัติโดยความเห็นชอบของรัฐสภา อย่างไรก็ตาม การเบิกจ่ายเงินจากคลังโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติทั้งสองนี้นับตั้งแต่ปี 2518 เป็นต้นมากลับมีลักษณะพร่ำเพรื่อซึ่งขัดกับเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย ดังจะเห็นได้จากการใช้มติจ่ายเงินไปก่อนด้วยการตราพระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อน พ.ศ. 2518 ซึ่งให้นำเงินคงคลังจำนวน 2,500 ล้านบาท มาใช้

[29] ปัจจุบัน สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ในโครงการผันเงินในยุครัฐบาล ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช การตราพระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อน พ.ศ. 2521 ซึ่งให้อำนาจในการนำเงินคงคลังจำนวน 1,600 ล้านบาท มาใช้จ่ายเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนและฟื้นฟูเศรษฐกิจของชนบทในท้องที่ที่ประสบภาวะฝนแล้งและการทำนาในฤดูการผลิต 2520/2521 ไม่ได้ผล ซึ่งเป็นยุคของของรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันท์ และการใช้มติจ่ายเงินไปก่อนในการนำเงินคงคลังจำนวน 3,500 ล้านบาท มาใช้จ่ายในโครงการสร้างงานในชนบทในปี 2523 ซึ่งเป็นยุครัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ดังนี้ จะเห็นได้ว่าการเบิกจ่ายเงินจากคลังโดยอาศัยมติจ่ายเงินไปก่อนตามมาตรา 6 ก็ดี และการเบิกจ่ายเงินจากคลังก่อนที่มีกฎหมายให้จ่ายตามมาตรา 7 ก็ดี มีความถี่มากขึ้น ทั้ง ๆ ที่รัฐบาลมีทางเลือกที่จะจัดสรรงบประมาณแผ่นดินเพื่อการเหล่านี้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นการล่วงหน้าหากคาดว่ามีความจำเป็นต้อง "ผันเงิน" หรือต้องสร้างงานในชนบททุกปี แม้ในกรณีที่มิได้จัดสรรงบประมาณประจำปีไว้ก่อนรัฐบาลก็ยังมีทางเลือกที่จะตราพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม รวมตลอดทั้งการตราพระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณรายจ่าย แต่ทางเลือกเหล่านี้กลับถูกเมิน ทั้งนี้เพราะเหตุว่า การออกพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีก็ดี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติมก็ดี ต้องผ่านการพิจารณาของรัฐสภาและต้องปฏิบัติตามระเบียบวิธีการงบประมาณตามปกติ ซึ่งไม่สู้คล่องตัว รัฐบาลที่มีปัญหาเกี่ยวกับการกุมคะแนนเสียงในรัฐสภาจึงมักหลีกเลี่ยงทางเลือกทั้งสองนี้ ส่วนการโอนงบประมาณรายจ่ายจากส่วนราชการต่าง ๆ นั้นก็มีผลกระทบต่อแผนการใช้จ่ายของส่วนราชการเหล่านั้น และตามปกติการโอนงบประมาณรายจ่ายจากส่วนราชการอื่นก็ไม่สามารถทำได้มากนัก อันอาจเป็นเหตุให้วงเงินงบประมาณรายจ่ายที่สามารถโอนได้ มีน้อยกว่าวงเงินที่จำเป็นต้องใช้จ่าย แต่การเบิกจ่ายเงินจากคลังก่อนที่มีกฎหมายให้จ่ายตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 นั้น เพียงแต่ใช้อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง โดยมิต้องรอความเห็นชอบจากรัฐสภา ส่วนการเบิกจ่ายเงินจากคลังโดยอาศัยมติจ่ายเงินไปก่อนตามมาตรา 6 นั้น ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา การเบิกจ่ายเงินทั้งสองวิธีนี้ กฎหมายการคลังของไทยมีบทบัญญัติว่า เมื่อจ่ายไปแล้ว ให้ตั้งรายจ่ายเพื่อชดใช้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี แต่การตั้งเงินรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินที่เบิกจากคลังในกรณีเหล่านี้ มิจำต้องกำหนดแหล่งรายรับหรือที่มาของเงินรายจ่ายที่จะนำมาชดใช้ การเบิกจ่ายเงินจากคลังในลักษณะทั้งสองนี้จึงเป็นที่นิยมของรัฐบาล *(ศุภชัย พิศิษฐวานิช, 2521)* และข้อเท็จจริง

ยังปรากฏด้วยว่า เมื่อมีการใช้จ่ายเงินคงคลังในกรณีเหล่านี้ก็มิได้มีการตั้งงบประมาณรายจ่ายเป็นตัวเงินเพื่อชดใช้เงินที่ได้เบิกจ่ายไปก่อนแล้ว ซึ่งไม่เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย *(พนัส สิมะเสถียร : 2525 ข)*

ประการที่สาม การเบิกจ่ายเงินจากคลังโดยใช้มติจ่ายเงินไปก่อนตามมาตรา 6 ก็ดี และการเบิกจ่ายเงินจากคลังก่อนที่มีกฎหมายอนุญาตให้จ่ายตามมาตรา 7 ก็ดี ล้วนมีผลทำให้เงินคงคลังร่อยหรอลง แม้ว่าการเบิกจ่ายเงินจากคลังในกรณีทั้งสองนี้ กฎหมายมีบทบัญญัติว่า เมื่อจ่ายไปแล้ว จะต้องตั้งรายจ่ายเพื่อชดใช้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยมิจำต้องกำหนดแหล่งรายรับหรือที่มาของเงินรายจ่ายที่จะนำมาชดใช้ การเบิกจ่ายเงินจากคลังในกรณีเหล่านี้จึงเป็นการใช้จ่ายเงินคงคลัง โดยไม่มีการจัดหาเงินมาชดเชยแต่ประการใด อันเป็นเหตุให้เงินคงคลังร่อยหรอลงได้โดยง่าย ในยามที่เงินคงคลังมีฐานะมั่นคงแข็งแรงและเศรษฐกิจเจริญรุ่งเรืองดี การเบิกจ่ายเงินจากคลังในกรณีทั้งสองนี้ อาจไม่สร้างปัญหาเสถียรภาพทางการคลังแก่รัฐบาลมากนัก แต่ในยามที่ฐานะแห่งเงินคงคลังอ่อนปวกเปียกและรัฐบาลมีปัญหาในการหารายได้ การใช้จ่ายเงินของรัฐบาลด้วยวิธีการเหล่านี้อาจสร้างปัญหาเสถียรภาพแห่งเงินคงคลังได้โดยง่าย ดังกรณีวิกฤติการณ์ทางการคลังที่เกิดขึ้นระหว่างปี 2523–2525 เป็นอาทิ ในประเด็นดังกล่าวนี้ *พนัส สิมะเสถียร (2525ข)* แสดงความเห็นว่า การเบิกจ่ายเงินจากคลังในกรณีทั้งสองนี้มีลักษณะเสมือนหนึ่งการยืมเงินจากบัญชีเงินคงคลัง หากไม่มีการสรรหาเงินมาชดใช้เงินยืมเหล่านี้ เงินคงคลังย่อมร่อยหรอลง ดังนั้น จึงควรแก้กฎหมายให้การตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้เงินยืมจากเงินคงคลังต้องเป็นรายการหนึ่งในงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งจะต้องมีแหล่งรายรับเพื่อการนี้ด้วย

ประการที่สี่ แม้ในกรณีที่มิได้มีการเบิกจ่ายเงินจากคลังโดยใช้มติจ่ายเงินไปก่อนตามมาตรา 6 และการเบิกจ่ายเงินจากคลังก่อนที่มีกฎหมายอนุญาตให้จ่ายตามมาตรา 7 แต่เงินคงคลังก็ยังอาจร่อยหรอลงได้ หากรัฐบาลไม่สามารถหารายรับให้เพียงพอแก่การใช้จ่าย ข้อที่น่าสังเกตก็คือ การใช้งบประมาณขาดดุลไม่จำต้องทำให้บัญชีเงินคงคลังพร่องไปเสมอ หากรัฐบาลชดเชยส่วนขาดดุลของงบประมาณด้วยการก่อหนี้สาธารณะ รายจ่ายของรัฐบาล (G) จึงอาศัยเงินจากรายได้ของรัฐบาล (R) และเงินกู้ (D)

$$G = R + D \qquad \text{---------(2)}$$

งบประมาณขาดดุลตามสมการที่ (2) เป็นงบประมาณที่มีลักษณะสมดุลระหว่างรายจ่ายกับรายรับของรัฐบาล (government receipt) โดยที่รายรับมีอยู่ 2 ประเภทคือ รายรับประเภทรายได้ กับรายรับประเภทเงินกู้ ส่วนขาดดุลของงบประมาณ (G – R) ถูกชดเชยโดยเงินกู้ทั้งหมด

หากการใช้จ่ายเงินและการหารายรับของรัฐบาลเป็นไปตามสมการที่ (2) เงินคงคลังเมื่อสิ้นปีงบประมาณจะไม่แตกต่างจากเมื่อต้นปีงบประมาณ แม้งบประมาณแผ่นดินที่ใช้จะเป็นงบประมาณขาดดุล ซึ่งทำให้เงินคงคลังพร่องไปเท่ากับส่วนขาดดุลของงบประมาณ (G–R) แต่การกู้เงินมาชดเชยส่วนขาดดุลของงบประมาณชนิดเต็มตามจำนวน ย่อมทำให้ฐานะแห่งเงินคงคลังกลับไปสู่สภาพเก่า กล่าวคือ คงอยู่ในระดับเดิม อย่างไรก็ตาม หากรัฐบาลไม่สามารถหารายรับให้เพียงพอแก่การใช้จ่าย โดยรายรับประเภทเงินกู้มีน้อยกว่าส่วนขาดดุลของงบประมาณย่อมมีความจำเป็นต้องนำเงินคงคลัง (TR) ออกมาใช้จ่าย ในกรณีนี้ แหล่งเงินรายจ่ายจะเป็นไปตามสมการที่ (3)

$$G = R + D + TR \quad \text{--------(3)}$$

เราจะเห็นได้ว่า ส่วนขาดดุลของงบประมาณเท่ากับ $G - R = D + TR$ การใช้งบประมาณขาดดุลดังกล่าวนี้ จะทำให้เงินคงคลังร่อยหรอลง $D + TR$ บาท แต่เมื่อกู้เงิน D บาทเพื่อมาชดเชยส่วนขาดดุลของงบประมาณ ฐานะแห่งเงินคงคลังจะกระเตื้องขึ้นเพียง D บาท ผลสุทธิก็คือ เงินคงคลังลดน้อยลง TR บาท ดังนี้ จะเห็นได้ว่า การใช้งบประประมาณขาดดุล หากสามารถหารายรับให้เพียงพอแก่การใช้จ่าย จะไม่มีผลกระทบกระเทือนต่อฐานะแห่งเงินคงคลังแต่ประการใด แต่ถ้าหากรายรับมีน้อยกว่ารายจ่าย อันเป็นเหตุให้ต้องนำเงินคงคลังมาใช้จ่าย ฐานะแห่งเงินคงคลังย่อมเลวร้ายลง พนัส สิมะเสถียร (2525ข) เสนอความเห็นว่า ในยามที่เงินคงคลังมีฐานะไม่มั่นคง และภาครัฐบาลมีปัญหาสภาพคล่อง รัฐบาลควรจะหารายรับทั้งรายได้แผ่นดินและเงินกู้ให้เพียงพอกับงบประมาณรายจ่าย แม้จะเป็นการใช้งบประมาณขาดดุล แต่ยอดเงินคงคลังอาจเพิ่มขึ้นได้ ทั้งนี้เนื่องจากการใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีมักจะมีเงินเหลือจ่าย กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ รายจ่ายจริงมีน้อยกว่างบประมาณรายจ่าย ดังนั้น หากรัฐบาลสามารถหารายรับได้เท่ากับงบประมาณรายจ่ายที่ที่กำหนดไว้ เมื่อการใช้จ่ายจริงต่ำกว่างบประมาณรายจ่าย ก็จะมีรายรับคงเหลือ ซึ่งทำให้เงินคงคลังเพิ่มขึ้น

ประการที่ห้า ในการเบิกเงินจากคลังมาใช้จ่าย ไม่ว่าจะเป็นบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 หรือคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอ รัฐบาลไม่สามารถทราบได้ว่าเงินที่เบิกมาใช้จ่ายนั้นเป็นเงินในงบประมาณ หรือเงินนอกงบประมาณ ทั้งนี้เนื่องจากเงินทั้งสองประเภทนี้รวมปะปนอยู่ในคลังแผ่นดิน โดยมิได้แยกบัญชีให้เป็นสัดเป็นส่วนด้วยเหตุนี้เอง เมื่อรัฐบาลใช้งบประมาณขาดดุลโดยที่มิได้หารายรับให้เพียงพอแก่การใช้จ่ายจนต้องนำเงินคงคลังออกมาใช้จ่าย ในที่สุดแล้วเงินคงคลังย่อมร่อยหรอลงจนรายรับเงินในงบประมาณหมดไป และต้องนำเงินนอกงบประมาณ

ออกมาใช้ ตัวอย่างที่ชัดเจนของกรณีนี้ ก็คือ ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในปี 2523 เมื่อปรากฏว่าเงินคงคลังที่เหลืออยู่มีไม่เพียงพอที่จะชำระคืนเงินนอกงบประมาณแก่เจ้าของ *พนัส สิมะเสถียร (2525ข)* แสดงให้เห็นว่า รัฐบาลได้นำเงินคงคลังออกใช้จ่ายจำนวนมาก จนถึงกับได้นำเงินนอกงบประมาณที่มีผู้ฝากไว้ในคลังแผ่นดินไปใช้จ่ายด้วย ดังได้กล่าวแล้วว่า เงินนอกงบประมาณในคลังแผ่นดินมิใช่กรรมสิทธิ์ของรัฐ การที่รัฐบาลนำเงินนอกงบประมาณไปใช้จ่ายจึงมีสภาพเสมือนหนึ่งการยืมเงินของผู้อื่นไปใช้โดยไม่ต้องเสียดอกเบี้ยแต่เงินนอกงบประมาณดังกล่าวนี้ รัฐบาลมีพันธะผูกพันที่จะต้องจ่ายคืนแก่เจ้าของเมื่อถูกทวงถาม หากรัฐบาลใช้จ่ายเงินอย่างเกินตัววิกฤติการณ์แห่งสภาพคล่องย่อมเกิดขึ้นเมื่อรัฐบาลมีเงินไม่พอที่จะชำระเงินนอกงบประมาณคืนแก่เจ้าของเมื่อถูกทวงถาม ดังกรณีที่เกิดขึ้นในระหว่างปี 2523—2525 ดังนั้น การที่คลังแผ่นดินเก็บทั้งเงินในงบประมาณและเงินนอกงบประมาณปะปนกันเช่นนี้ ย่อมทำให้เกิดความเข้าในผิดในฐานะแห่งเงินคงคลังได้โดยง่ายและอาจทำให้มีการใช้เงินคงคลังผิดพลาดตามไปด้วย

ประการที่หก ระบบการเบิกจ่ายเงินจากคลังของไทย แม้จะมิใช่ระบบที่รวมศูนย์แบบเบ็ดเสร็จ แต่ก็มีการรวมศูนย์ในระดับสูง โดยในส่วนกลางรวมศูนย์อยู่ที่กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง และในส่วนภูมิภาครวมศูนย์อยู่ที่คลังจังหวัดหรือคลังอำเภอ ระบบการเบิกจ่ายเงินจากคลังที่มีลักษณะรวมศูนย์อย่างมากดังกล่าวนี้ ย่อมทำให้ประสิทธิภาพของกระบวนการเบิกจ่ายเงินมีน้อยกว่าที่ควร ในประเด็นดังกล่าวนี้ *ป่วย อึ้งภากรณ์ (2498 : 40-41)* ได้แสดงความเห็นว่า

> *"---มีข้อคิดอีกข้อหนึ่งว่า เงินที่สภาผู้แทนราษฎรอนุมัติในงบประมาณไปแล้ว เช่น อนุมัติให้กระทรวงเกษตรจ่ายเงินได้ในวงเงินไม่เกิน 20 ล้านบาทสำหรับรายการนั้น ๆ ในปีนั้น ๆ ทำไมจึงไม่โอนอำนาจให้จ่ายไปได้เลยเช่นนั้นบ้าง ในต่างประเทศ เช่น อังกฤษ ก็เป็นเช่นนี้เหมือนกันในชั้นเดิมนั้น กระทรวงการคลังเป็นผู้ทำแต่ผู้เดียว ต่อมากระทรวงการคลังมีภาระมากจึงมอบอำนาจให้ไปจ่ายกันเอง ข้อนี้ก็เป็นข้อที่น่าคิดอยู่เหมือนกัน สมมติเช่นกระทรวงเกษตรเป็นตัวอย่างอีกทีหนึ่ง เมื่อทางกระทรวงซื้อของมาใช้ในราชการแล้ว เวลาจะชำระเงิน ก็ต้องแจ้งเรื่องราวมาให้กระทรวงการคลังรับทราบ รอให้กระทรวงการคลังตรวจตราให้เป็นที่พอใจ ก็เป็นการชักช้าเสียเวลา บางทีกระทรวงเกษตรอาจกล่าวว่า ที่ช้านั้นก็เพราะกระทรวงการคลังพิจารณายังไม่เสร็จ หรือถ้าไปตามทางกระทรวงการคลัง กระทรวงการคลังก็อาจบอกว่า ทางกระทรวงเกษตรยังไม่ส่งเรื่องมา เป็นการโยนกันไปโยน*

กันมา ทำให้เสียเวลา เมื่อเป็นเช่นนี้ผู้ที่ทำการค้าติดต่อกับกระทรวงเกษตรอาจจะเกิดความเบื่อหน่ายที่ต้องรอคอยการชำระเงินนานเกินควร จึงเป็นการจำเป็นอยู่เองที่พ่อค้าจะต้องคิดดอกเบี้ยและค่าคอย บวกเข้ากับราคาของด้วย ฉะนั้น จึงเป็นสาเหตุอันหนึ่งที่ทำให้ของแพงขึ้นโดยใช่เหตุ ข้อที่ควรจะแก้ไขต่อไปก็คือ ควรจะกระจายการสั่งจ่ายเงินตามงบประมาณให้เป็นอำนาจของปลัดกระทรวงต่าง ๆ ที่เป็นเจ้าของงบประมาณ แต่ในการนี้จำเป็นที่จะต้องแน่ใจว่า วิธีการบัญชีและวิธีการควบคุมการเงินของกระทรวงต่างๆ รัดกุมดีพอสมควรเสียก่อน---"

ประการที่เจ็ด แม้ว่าระบบเงินประจำงวดจะเป็นเครื่องมือสำคัญที่ใช้ในการบริหารงบประมาณรายจ่าย โดยหวังว่าจะบีบบังคับให้หน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ที่พึ่งงบประมาณแผ่นดินต้องวางแผนการใช้จ่ายเงิน แต่การณ์ก็ปรากฏว่า ระบบเงินประจำงวดมิใช่เครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการนี้ ดังที่บดี จุณณานนท์ (2522 : 34) กล่าวว่า

"---ตามระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2507 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดหลักการปฏิบัติเกี่ยวกับการขอเงินประจำงวดไว้โดยสรุปว่า ส่วนราชการเจ้าของงบประมาณจะต้องขอเงินประจำงวดพร้อมด้วยแผนปฏิบัติงานตามระยะเวลาที่กำหนดตามหลักปฏิบัตินี้ ย่อมเป็นที่เข้าใจว่าเมื่อส่วนราชการจะขอเงินประจำงวดจะต้องส่งแผนปฏิบัติงานพร้อมไปด้วย แต่ในทางปฏิบัติแล้ว ปรากฏว่ามีน้อยหน่วยงานมากที่จะปฏิบัติตามระเบียบที่กำหนดไว้ ทั้งนี้ คงเนื่องจากส่วนราชการเหล่านั้นยังไม่ได้ให้ความสนใจอย่างจริงจังในการจัดทำแผนปฏิบัติงานของแต่ละงานหรือโครงการให้สอดคล้องกับงบประมาณที่ได้รับและเสร็จเรียบร้อยก่อนที่จะมีการขอเงินประจำงวด ส่วนมากมักจะมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ชั้นผู้น้อยทำแผนปฏิบัติงานและสั่งการให้จัดทำแผนปฏิบัติงานในระยะก่อนเริ่มเงินประจำงวดเพียงเล็กน้อยหรือในระยะเวลาขอเงินประจำงวด---"

ความล่าช้าในการตระเตรียมแผนปฏิบัติงานย่อมก่อให้เกิดความล่าช้าในการพิจารณาอนุมัติเงินประจำงวด ยิ่งหากการจัดทำแผนปฏิบัติงานเป็นไปอย่างสุกเอาเผากินด้วยแล้ว การพิจารณาอนุมัติเงินประจำงวดจะเป็นไปด้วยความล่าช้ามากยิ่งขึ้น

5. ปริมาณเงินคงคลังระดับอันเหมาะสม

ปัญหาพื้นฐานประการหนึ่งของการบริหารเงินคงคลัง ก็คือ รัฐบาลควรจะธำรงไว้ซึ่งปริมาณเงินคงคลังในระดับใด จึงจะอยู่ในระดับ

อันเหมาะสม ไม่มากเกินไป และไม่น้อยเกินไป การมีเงินคงคลังมากเกินย่อมมีค่าเสียโอกาส เพราะเงินคงคลังที่เก็บไว้ไม่สามารถนำไปหาผลตอบแทนได้ มิหนำซ้ำหากภาครัฐบาลเป็นหน่วยเศรษฐกิจที่ขาดดุล (deficit unit) ดังเช่นรัฐบาลไทย ซึ่งได้ใช้งบประมาณขาดดุลมาโดยตลอด การใช้งบประมาณขาดดุลโดยมิให้มีผลบั่นทอนฐานะแห่งเงินคงคลังมากจนเกินไป จำต้องมีการก่อหนี้สาธารณะเพื่อชดเชยส่วนขาดดุลของงบประมาณ การเก็บเงินคงคลังไว้มากจนเกินไป ในขณะที่รัฐบาลเป็นหน่วยเศรษฐกิจที่ขาดดุลเช่นนี้ ย่อมทำให้รัฐบาลมีภาระรายจ่ายในด้านดอกเบี้ยหนี้สาธารณะมากจนเกินความจำเป็น ในอีกด้านหนึ่งหากรัฐบาลเก็บรักษาเงินคงคลังไว้น้อยเกินไป ก็อาจทำให้การปฏิบัติราชการบ้านเมืองและบรรดากิจกรรมทางเศรษฐกิจทั้งปวงของรัฐบาลต้องหยุดชะงักลง ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายอย่างใหญ่หลวงทั้งทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมได้ แต่ปัญหาก็มีอยู่ว่าปริมาณเงินคงคลังระดับใดเล่าที่ถือเป็นระดับอันเหมาะสม

การบริหารเงินคงคลังของรัฐบาลโดยพื้นฐานแล้ว มีลักษณะไม่แตกต่างจากการบริหารเงินสดของธุรกิจเอกชน การบริหารเงินคงคลังที่ดีจึงต้องดูแลว่า เงินคงคลังที่เก็บรักษาไว้มีจำนวนที่พอสมควรแก่ปริมาณการรับจ่ายและให้เป็นไปโดยประหยัดมากที่สุด *พนัส สิมะเสถียร (2525ก), มารวย ผดุงสิทธิ์ (2522)* ในการนี้ จำเป็นต้องพิจารณาถึงปัจจัยต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

(1) กระแสการเบิกจ่ายเงินจากคลังของหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ

(2) กระแสการนำเงินส่งคลังของหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ

(3) สภาวะความไม่แน่นอน ซึ่งมีผลกระทบต่อกระแสการเบิกจ่ายเงินจากคลัง และกระแสการนำเงินส่งคลัง

(4) นโยบายการเงินและการคลังของรัฐบาล

(5) ประสิทธิภาพในการบริหารเงินสดของภาครัฐบาล

(6) กฎหมายการคลัง

กระแสการเบิกจ่ายเงินจากคลังจะมีความสำคัญในการกำหนดระดับปริมาณเงินคงคลัง เพราะหากมีการเบิกจ่ายเงินครั้งละมาก ๆ และด้วยความถี่สูง รัฐบาลก็จำต้องธำรงรักษาปริมาณเงินคงคลังไว้ในระดับสูง ปริมาณเงินคงคลังอันเหมาะสมย่อมผันแปรตามระดับการใช้จ่ายของรัฐบาลหรือปริมาณกิจกรรมทางเศรษฐกิจของรัฐบาล อย่างไรก็ตาม การกำหนดปริมาณเงินคงคลังที่จะเก็บรักษามิได้พิจารณาเฉพาะแต่กระแสการเบิกจ่ายเงินจากคลังเท่านั้น หากยังต้องพิจารณากระแสการนำเงินส่งคลังอีกด้วย การที่หน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ นำ

เงินส่งเข้าคลังอยู่ตลอดเวลา ย่อมทำให้ความจำเป็นที่จะต้องมีเงินสดในมือในระดับสูงๆ มีน้อยลง ข้อที่พึงสังเกตก็คือกระแสการเบิกจ่ายเงินและกระแสการนำเงินส่งคลังอาจมิได้เป็นไปอย่างสม่ำเสมอ หากแต่มีแบบกระสวนตามกาลเวลา (time pattern) ดังนั้น รัฐบาลจึงจำต้องพิจารณาดูว่ากระแสการเบิกจ่ายเงินและกระแสการนำเงินส่งคลังในขณะหนึ่งๆ ก่อให้เกิดความจำเป็นในการถือเงินสดมากน้อยแตกต่างกันอย่างไรหรือไม่ เพื่อที่จะได้กำหนดนโยบายการบริหารเงินคงคลังได้อย่างถูกต้อง

สภาวะความไม่แน่นอน (uncertainty) เป็นปัจจัยสำคัญที่ผู้บริหารเงินคงคลังจะต้องพิจารณา เพราะสภาวะความไม่แน่นอนอาจมีผลให้การใช้จ่ายของรัฐบาลเพิ่มขึ้นหรือลดลงอย่างฮวบฮาบ และอาจทำให้กระแสการนำเงินส่งคลังมีรูปแบบเบี่ยงเบนจากสภาวการณ์ตามปกติ วิกฤติการณ์เงินคงคลังหรือปัญหาการขาดแคลนเงินสดจะเกิดขึ้น หากสภาวะความไม่แน่นอนผลักดันให้รัฐบาลต้องเพิ่มการใช้จ่ายอย่างฮวบฮาบ และขณะเดียวกัน ความสามารถในการหาเงินของรัฐบาลได้ลดลงอย่างผิดคาด

นโยบายการเงินและนโยบายการคลังของรัฐบาลก็อาจมีผลกระทบต่อปริมาณเงินคงคลังที่จำเป็นต้องถือไว้ ตัวอย่างเช่น หากรัฐบาลเลือกแนวทางในการใช้อำนาจเปลี่ยนแปลงมาตรการทางเศรษฐกิจเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (discretionary policy) ในบางครั้งอาจมีความจำเป็นต้องอัดฉีดเงินเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจเพื่อแก้ปัญหาภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ซึ่งทำให้รายจ่ายของรัฐบาลเพิ่มขึ้น การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจในลักษณะดังกล่าวนี้ย่อมมีผลกระทบกระเทือนต่อปริมาณเงินคงคลังที่จะต้องถือไว้

ประสิทธิภาพในการบริหารเงินสดของภาครัฐบาลเป็นปัจจัยอีกปัจจัยหนึ่งที่มีผลกระทบต่อปริมาณเงินคงคลังที่ถือ หากการใช้จ่ายเงินของหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ทำให้มีการเบิกเงินจากคลังแผ่นดินไปเก็บไว้เฉยๆ ในส่วนราชการเหล่านี้เป็นจำนวนมากก็ดี และ/หรือหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจต่างๆ เมื่อได้รับเงินอันพึงชำระให้แก่รัฐบาลมิได้นำเงินส่งเข้าคลังแผ่นดินในเวลาอันสมควรก็ดี กรณีเหล่านี้ล้วนทำให้รัฐบาลจำต้องเก็บรักษาปริมาณเงินคงคลังในระดับสูงกว่าที่ควรจะเป็นทั้งสิ้น

กฎหมายและระเบียบทางการคลังมีความสำคัญต่อปริมาณเงินคงคลังที่ถือ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระเบียบว่าด้วยการนำเงินส่งคลังและระเบียบว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินจากคลัง ระเบียบเหล่านี้ล้วนแล้วแต่มีบทบัญญัติอันมีผลกระทบต่อการรักษาระดับเงินคงคลังด้วยกันทั้งสิ้น ดังเช่นการกำหนดช่วงเวลาในการเก็บรักษาเงินอันพึงชำระให้แก่รัฐบาลก่อนที่จะนำส่งคลังแผ่นดิน

การกำหนดความถี่ในการนำเงินส่งคลัง การกำหนดช่วงเวลาในการนำเงินเหลือจ่ายส่งคลัง เป็นต้น นอกจากนี้ ปริมาณเงินสดอันคลังจังหวัด / คลังอำเภอจำเป็นต้องถือสำหรับการดำเนินงานตามปกติ ก็มีผลกระทบต่อปริมาณเงินคงคลังที่จะต้องถือว่า

จากการสำรวจงานวิชาการต่าง ๆ เราพบว่ายังไม่มีการศึกษาวิจัยด้วยวิธีการทางวิทยาศาสตร์ในการกำหนดระดับปริมาณเงินคงคลังอันเหมาะสม *มารวย ผดุงสิทธิ์ (2522)* ได้นำเสนอให้ใช้แบบจำลองในการกำหนดปริมาณเงินสดที่คลังจังหวัดต้องถือ แต่งานชิ้นนี้ให้ข้อเสนอแนะด้วยการใช้ตัวอย่างสมมติเพื่อเป็นแนวทางเท่านั้น โดยมิได้ศึกษาข้อเท็จจริงของคลังจังหวัดต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม ข้าราชการบางท่านซึ่งเคยมีบทบาทหน้าที่ข้องเกี่ยวกับการบริหารเงินคงคลัง ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับปริมาณเงินคงคลังอันเหมาะสมไว้ดังนี้

(1) *ประพนธ์ บุนนาค (2506)* เสนอความเห็นว่า "– – – จำนวนที่ผู้ชำนาญการ (หลายฝ่าย) ยอมรับก็คือ ถ้าในคลังแผ่นดินมีเงิน ไม่ว่าเวลาใดในระดับ 400–500 ล้านบาท ในส่วนกลาง และ 600–700 ล้านบาทตามคลังจังหวัดในส่วนภูมิภาค ก็นับว่าเป็นจำนวนที่พอดี มากหรือน้อยกว่านั้นก็ไม่พอดี และตามสถิติ ระดับแห่งเงินรับเงินจ่ายของแผ่นดิน ไม่ว่าวันหรือระยะเวลาใด (ไม่เกิน 30 วัน) ไม่เคยมีเหลื่อมล้ำกว่ากันเกินกว่า 400 ล้านบาท – – –" กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ปริมาณเงินคงคลังอันเหมาะสมเมื่อประมาณปี 2506 ตกประมาณ 1,000–1,200 ล้านบาท

(2) *พนัส สิมะเสถียร (2525ก)* เสนอความเห็นว่า "– – – จากประสบการณ์ของผู้เขียน วงเงินคงคลังที่เก็บรักษาไว้ในส่วนกลางที่ฝากไว้กับธนาคารแห่งประเทศไทย ควรมีให้เพียงพอกับการจ่ายตามปกติประมาณ 5 วันทำการ ซึ่งจะอยู่ในวงเงินประมาณ 1,000–2,000 ล้านบาท และที่เก็บรักษาไว้ในส่วนภูมิภาคแต่ละคลังจังหวัดคลังอำเภอ ควรให้มากเพียงพอที่จะทำการรับจ่ายแล้วให้มีการขนย้ายตัวเงินเพียงเดือนละหนึ่งครั้งหรืออย่างมากไม่เกินปีละ 18 ครั้ง ซึ่งรวมกันแล้วทุกแห่งควรอยู่ในวงเงินประมาณ 2,000–3,000 ล้านบาท[30] ดังนั้นวงเงินคงคลังที่มีเก็บรักษาอยู่ทั่วประเทศ ณ เวลาใดเวลาหนึ่งจึงควรมีจำนวนอยู่ภายในวงเงินไม่น้อยกว่า 3,000 ล้านบาท หรือไม่มากกว่า 5,000 ล้านบาท ทั้งนี้เว้นแต่ในวันสิ้นปีงบประมาณที่กระทรวงการคลังจำเป็นต้องกู้เงินให้เต็มตามอำนาจที่จะกู้ได้ในปีงบประมาณนั้น ๆ เพื่อเตรียมตัวเงินไว้สำหรับจ่ายเป็นรายจ่ายตาม

[30] ข้อเท็จจริงในปี 2527 ปรากฏว่า เงินสดในมือคลังจังหวัด/คลังอำเภอต่าง ๆ อยู่ในระดับ 2,500–5,000 ล้านบาท แล้วแต่ว่าเป็นช่วงใดของเดือน *(วันทนเยงสกุล 2527 : 106)*

งบประมาณที่อาจมีการขอเบิกเหลื่อมปีงบประมาณได้[31] ---"

6. บทสรุป

บทความเรื่องนี้พยายามศึกษาระบบการบริหารเงินคงคลังของรัฐบาลไทย โดยวิเคราะห์ตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ประกอบกับการพิจารณาจารีตธรรมเนียมในทางปฏิบัติ ผลของการศึกษาได้พบจุดอ่อนหรือข้อบกพร่องทั้งในระบบการนำเงินส่งคลังและระบบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง กล่าวคือ

(1) ระบบการนำเงินส่งคลังในปัจจุบันเป็นระบบที่มิได้จำแนกเงินในงบประมาณอันเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐบาล ออกจากเงินนอกงบประมาณอันมิใช่กรรมสิทธิ์ของรัฐบาล ระบบดังกล่าวนี้จึงสร้างปัญหาในการบริหารการคลังอยู่ไม่น้อย เพราะเปิดช่องให้รัฐบาลนำเงินอันมิใช่กรรมสิทธิ์ของตนไปใช้จ่ายได้โดยง่าย และข้อเท็จจริงก็ได้ปรากฏแล้วว่า รัฐบาลมักจะใช้จ่ายเงินเกินกว่าเงินในงบประมาณที่มีอยู่ในคลังแผ่นดิน แม้ในกรณีส่วนใหญ่จะมิได้สร้างปัญหาแก่เงินคงคลัง แต่เมื่อสภาวการณ์ทางเศรษฐกิจมิได้อยู่ในสภาพปกติ ดังเช่นที่เป็นอยู่ระหว่างปี 2523--2525 วิกฤติการณ์เงินคงคลังก็เกิดขึ้นได้โดยง่าย *(รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ 2527ข)* ระบบการคลังของไทยได้ยึดหลักการสำคัญข้อหนึ่งว่า บรรดาเงินได้ของแผ่นดินทั้งมวลจักต้องนำส่งคลังแผ่นดิน แต่การณ์ก็ปรากฏอยู่เสมอว่า เงินได้ที่รัฐบาลพึงได้รับมิได้นำส่งคลังแผ่นดิน เนื่องจากมีการรั่วไหลอันเป็นผลจากการทุจริตด้วยวิธีการต่าง ๆ

(2) แม้ว่าระบบการคลังของไทยจะยึดถือหลักการที่ว่า การเบิกจ่ายเงินจากคลังจักต้องได้รับอนุมัติจากรัฐสภา แต่ก็มีข้อยกเว้นดังที่ปรากฏในมาตรา 7,8 และ 12 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 ข้อยกเว้นเหล่านี้แม้จะมีหลักการอันชอบด้วยเหตุผล แต่ก็เปิดช่องให้มีการใช้จ่ายเงินจากคลังโดยไม่รอบคอบและไม่รัดกุม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเบิกจ่ายเงินจากคลังตามมาตรา 7 มีช่องโหว่อยู่เป็นอันมาก ทั้งนี้ปรากฏว่า การเบิกจ่ายเงินจากคลังตามมาตราดังกล่าวนี้ ยกเว้นมาตรา 7(4) ล้วนมีองค์ประกอบสำคัญประการหนึ่งว่า จะต้องมีความจำเป็นเร่งด่วนและต้องจ่ายเงินโดยเร็ว จึงจะสามารถใช้อำนาจตามมาตรานี้ในการเบิกจ่ายเงินจากคลังก่อนที่มีกฎหมายอนุญาตให้จ่ายได้ ประเด็นสำคัญมีอยู่ว่า ใครจะเป็นผู้วินิจฉัยว่ามีกรณีจำเป็นเร่งด่วนต้องจ่ายโดยเร็ว เพราะถ้าหากปล่อยให้รัฐบาลเป็นผู้วินิจฉัย ก็จะเป็นช่องโหว่อย่างสำคัญให้มีการใช้อำนาจนี้ในการเบิกจ่ายเงินจากคลัง โดย

---

31 สมมติว่า รัฐบาลมีแผนการกู้เงินในปีงบประมาณหนึ่งจำนวน 5,000 ล้านบาทแต่ในระหว่างปีงบประมาณได้มีการกู้เงินไปแล้ว 2,000 ล้านบาท ในสัปดาห์สุดท้ายของปีงบประมาณ รัฐบาลอาจกู้เงินอีก 3,000 ล้านบาทให้เต็มวงเงินที่สามารถกู้ได้ เพื่อเตรียมไว้สำหรับรายจ่ายเหลื่อมปี ด้วยเหตุนี้เอง ยอดเงินคงคลังเมื่อสิ้นปีงบประมาณจึงมักสูงผิดกว่าปกติ *(นภพร เรืองสกุล 2526 : 16)*

ไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายรองรับ ซึ่งอาจก่อความเสียหายแก่เสถียรภาพทางเศรษฐกิจและฐานะแห่งเงินคงคลังได้โดยง่าย นอกจากนี้ การตราพระราชกำหนดตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อนำเงินคงคลังไปใช้จ่ายตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 ก็เป็นหนทางสำคัญที่เปิดโอกาสให้รัฐบาลเบิกจ่ายเงินจากคลังโดยไม่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภา ดังเช่นการตราพระราชกำหนดให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อน พ.ศ. 2523 เพื่อเบิกจ่ายเงินคงคลังจำนวน 3,500 ล้านบาทไปใช้ในโครงการสร้างงานในชนบทในฤดูแล้งปี 2523 ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญปัจจัยหนึ่งที่ก่อให้เกิดวิกฤติการณ์เงินคงคลัง 2523–2525 *รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2527ข)*

ระบบการเบิกจ่ายเงินจากคลังที่ดีจักต้องเป็นระบบที่บังคับให้รัฐบาลต้องหาเงินมาเติมใส่คลังเพื่อมิให้เงินคงคลังร่อยหรอจนสร้างปัญหาสภาพคล่องให้แก่รัฐบาล หากปราศจากเกณฑ์ดังกล่าวนี้แล้ว ฐานะแห่งเงินคงคลังย่อมเลวร้ายลงได้โดยง่าย อย่างไรก็ตาม กฎหมายการคลังในปัจจุบันได้เปิดช่องให้มีการเบิกจ่ายเงินจากคลัง โดยรัฐบาลไม่มีพันธะที่จะต้องหาเงินมาใช้จ่าย การใช้มติให้จ่ายเงินไปก่อนและการตราพระราชกำหนดเพื่อนำเงินคงคลังไปใช้จ่ายตามมาตรา 6 และการเบิกจ่ายเงินจากคลังตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 นับเป็นช่องโหว่สำคัญดังที่กล่าวนั้น

บรรณานุกรม

กาหลง (นามแฝง). "งานด้านการคลังของคลังจังหวัด". *วารสารกรมบัญชีกลาง*. ปีที่ 18 ฉบับที่ 3 (มิถุนายน 2521). หน้า 9–18.

กาหลง (นามแฝง). "งานด้านการเงินของคลังจังหวัด". *วารสารกรมบัญชีกลาง*. ปีที่ 18 ฉบับที่ 4 (สิงหาคม 2521). หน้า 49–55.

ธนวรรณ มีแสง. "เงินคงคลัง". *วารสารกรมบัญชีกลาง*. ปีที่ 25 ฉบับที่ 3 (พฤษภาคม–มิถุนายน 2527). หน้า 25–38.

นพดล อิ่มกระจ่าง. "การนำเงินรายได้แผ่นดินและเงินอื่นส่งคลังโดยธนาคาร". *สรรพากรสาส์น*. ปีที่ 28 ฉบับที่ 3. (พฤษภาคม–มิถุนายน 2524). หน้า 65–73.

นภพร เรืองสกุล. "เงินคงคลัง การขาดดุลเงินสด และการกู้ยืมจากธนาคารกลาง". *วิทยาสารเกษตรศาสตร์*. ปีที่ 4 เล่มที่ 2 (กรกฎาคม–ธันวาคม 2526). หน้า 12–22.

บดี จุณณานนท์. "เงินประจำงวด เครื่องมือการบริหารงบประมาณ". *สำนักงบประมาณ 20 ปี*. บริษัท บพิธการพิมพ์ จำกัด : 2522.

บุญเลิศ พงษ์มงคลสาม. *นโยบายการคลังว่าด้วยรายรับของรัฐ*. สำนักพิมพ์บรรณกิจ : 2523.

ประพันธ์ บุนนาค. *การคลัง*. ฉบับพิมพ์ครั้งที่สอง โรงพิมพ์เจริญสิน 2504. ตีพิมพ์ครั้งแรกปี 2503.

ประพนธ์ บุนนาค. "ความพอดีแห่งปริมาณเงินคงคลัง". *วารสารกรมบัญชีกลาง*. ปีที่ 4 ฉบับที่ 6 (พฤศจิกายน 2506). หน้า 27–30.

ประหยัด กงตาล (รวบรวมและเรียบเรียง). *ประมวลกฎหมายและระเบียบงานคลัง*. โรงพิมพ์อักษรสารการพิมพ์ : 2526.

ป่วย อึ๊งภากรณ์. *พันหึกคำบรรยายการคลัง*. บริษัท ประมวลมิตร จำกัด : 2498.

ป่วย อึ๊งภากรณ์. และประพนธ์ บุนนาค (รวบรวม). *ประมวลกฎหมายเกี่ยวกับการคลัง*. บริษัท ประมวลมิตร จำกัด : 2498.

ป่วย อึ๊งภากรณ์ และสุภาพ ยศสุนทร. *เศรษฐกิจแห่งประเทศไทย*. ฉบับพิมพ์ครั้งที่สาม บริษัท ประมวลมิตร จำกัด : 2504.

พนัส สิมะเสถียร. "การบริหารเงินคงคลังของประเทศไทย" งานวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร : 2521.

พนัส สิมะเสถียร (2523ก). "การบริหารเงินคงคลังของประเทศไทย : บทนำ". *วารสารการบริหารการเงินทหาร*. ปีที่ 1 เล่มที่ 2 (พฤษภาคม–สิงหาคม 2523). หน้า 22–34.

พนัส สิมะเสถียร (2523ข). "การบริหารด้านรายรับ : เงินในงบประมาณ". *วารสารการบริหารการเงินทหาร*. ปีที่ 1 เล่มที่ 3 (กันยายน–ธันวาคม 2523). หน้า 11–21.

พนัส สิมะเสถียร (2524ก). "การบริหารด้านรายจ่าย : เงินในงบประมาณ". *วารสารการบริหารการเงินทหาร*. ปีที่ 2 เล่มที่ 1 (มกราคม–เมษายน 2524). หน้า 17–27.

พนัส สิมะเสถียร (2524ข). "การบริหารหนี้สาธารณะ". *วารสารการบริหารการเงินทหาร*. ปีที่ 2 เล่มที่ 2 (พฤษภาคม–สิงหาคม 2524). หน้า 22–51.

พนัส สิมะเสถียร (2524ค). "การบริหารเงินนอกงบประมาณ". *วารสารการบริหารการเงินทหาร*. ปีที่ 2 เล่มที่ 3 (กันยายน–ธันวาคม 2524). หน้า 7–15.

พนัส สิมะเสถียร (2525ก). "การบริหารเงินคงคลัง : เงินสด". *วารสารการบริหารการเงินทหาร*. ปีที่ 3 เล่มที่ 1 (มกราคม–เมษายน 2525). หน้า 4–11.

พนัส สิมะเสถียร (2525ข). "การบริหารเงินคงคลังของประเทศไทย : สรุปและข้อเสนอแนะ". *วารสารการบริหารการเงินทหาร*. ปีที่ 3 เล่มที่ 1 (มกราคม–เมษายน 2525). หน้า 12–20. ก่อนหน้านี้ดีพิมพ์ใน *สรรพากรสาส์น*. ปีที่ 27 ฉบับที่ 5 (กันยายน–ตุลาคม 2523). หน้า 47–53.

ไพศาล ชัยมงคล. *การบริหารงานคลังรัฐบาล (เฉพาะการงบประมาณแผ่นดิน)*. เทพนิมิตการพิมพ์ : 2513.

ไพศาล ชัยมงคล. *งบประมาณแผ่นดิน ทฤษฎีและปฏิบัติ*. สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช 2517.

มารวย ผดุงสิทธิ์. "การใช้ตัวแบบเพื่อช่วยในการตัดสินใจเกี่ยวกับจำนวนเงินสดในมือที่คลังจังหวัด". *วารสารกรมบัญชีกลาง* : ปีที่ 19 ฉบับที่ 2 (เมษายน 2522). หน้า 9–21.

รอยพิมพ์ เรืองประดิษฐ์. "เงินคงคลังของไทย (ในสมัยรัชกาลที่ 5–7)". วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ : 2519.

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2527ก). "เงินคงคลังในระบบเศรษฐกิจไทย : พรมแดนแห่งความรู้". รายงานการวิจัยเสริมหลักสูตร คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ : 2527.

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2527ข). "วิกฤติการณ์เงินคงคลัง 2523–2525 และบทเรียนทางการคลัง". *วารสารบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์*.

วสันต์ ธีรานุรักษ์. *รวมกฎหมายการคลัง ระเบียบและวิธีปฏิบัติ*. สำนักพิมพ์ธีรานุสาส์น : 2526.

วันทนา เฮงสกุล. "เงินคงคลังของไทย". *วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์*. ปีที่ 2 ฉบับที่ 2 (มิถุนายน 2527). หน้า 95–110.

เวียงชัย จันทร์เจริญ. *ประมวลระเบียบการคลัง พ.ศ. 2520*. อมรการพิมพ์ : 2520.

ศุภชัย พิศิษฐวานิช. "เงินคงคลัง" *วารสารกรมบัญชีกลาง*. ปีที่ 17 เล่มที่ 1 (มกราคม–กุมภาพันธ์ 2519). หน้า 37–40.

ศุภชัย พิศิษฐวานิช. "มติให้จ่ายเงินไปก่อน". *วารสารกรมบัญชีกลาง*. ปีที่ 19 เล่มที่ 5 (ตุลาคม 2521). หน้า 9–15.

สรรพัทธ์ ดิลกโสภณ. "การจ่ายเงินคงคลังตามโครงการฟื้นฟูเศรษฐกิจชนบทที่ประสบภัยธรรมชาติ". *วารสารกรมบัญชีกลาง*. ปีที่ 19 ฉบับที่ 1 (กุมภาพันธ์ 2521). หน้า 43–48.

หงษ์ทอง (นามแฝง). "เงินขายบิล". *วารสารกรมบัญชีกลาง*. ปีที่ 20 ฉบับที่ 5 (ตุลาคม 2522). หน้า 51–56.