



การบริหารจัดการเงินคงคลังตามระบบกฎหมายไทย

โดย

นางสาวรัชนีวรรณ แสงสาคร

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

นิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขากฎหมายมหาชน

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปีการศึกษา 2558

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

การบริหารจัดการเงินคงคลังตามระบบกฎหมายไทย

โดย

นางสาวรัชนีวรรณ แสงสาคร



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

นิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขากฎหมายมหาชน

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปีการศึกษา 2558

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์



TREASURY RESERVE MANAGEMENT IN THE THAI LEGAL

BY

MISS RATCHANEewan SAENGSAKHON



A THESIS SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT OF THE REQUIREMENTS

FOR THE DEGREE OF MASTER OF LAWS

PUBLIC LAW

FACULTY OF LAW

THAMMASAT UNIVERSITY

ACADEMIC YEAR 2015

COPYRIGHT OF THAMMASAT UNIVERSITY

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะนิติศาสตร์

วิทยานิพนธ์

ของ

นางสาวรัชนีวรรณ แสงสาคร

เรื่อง

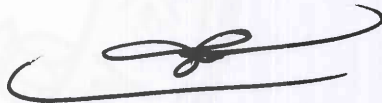
การบริหารจัดการเงินคงคลังตามระบบกฎหมายไทย

ได้รับการตรวจสอบและอนุมัติ ให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

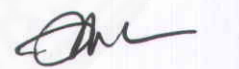
นิติศาสตรมหาบัณฑิต

เมื่อ วันที่ 11 สิงหาคม พ.ศ. 2559


ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


(ศาสตราจารย์ ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์)

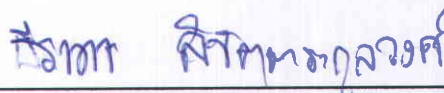
กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์


(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สุปรียา แก้วละเอียด)


กรรมการสอบวิทยานิพนธ์


(ศาสตราจารย์พิเศษ ดร. ปรีชา สุวรรณทัต)

กรรมการสอบวิทยานิพนธ์


(อาจารย์ธีรเดช ลิขิตตระกูลวงศ์)

คณบดี


(ศาสตราจารย์ ดร. อุดม รัฏฐอมฤต)

หัวข้อวิทยานิพนธ์	การบริหารจัดการเงินคงคลังตามระบบกฎหมายไทย
ชื่อผู้เขียน	นางสาวรัชนิวีวรรณ แสงสาคร
ชื่อปริญญา	นิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชา/คณะ/มหาวิทยาลัย	กฎหมายมหาชน นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สุปรียา แก้วละเอียด
ปีการศึกษา	2558

บทคัดย่อ

การบริหารเงินคงคลังของประเทศไทยมีวัตถุประสงค์เพื่อการสร้างดุลยภาพระหว่างรายได้และรายรับที่นำเข้ามาเป็นเงินคงคลังกับรายจ่ายที่จ่ายออกไปจากเงินคงคลังในแต่ละช่วงเวลา โดยต้องพิจารณาว่ารัฐบาลมีสภาพคล่องสามารถหาเงินมาเพียงพอ และทันเวลากับการใช้จ่ายและการบริหารเงินสดของรัฐบาล โดยทำให้รัฐบาลมีค่าใช้จ่ายในการหาเงินสดมาใช้จ่ายต่ำที่สุด ซึ่งการบริหารเงินคงคลังของประเทศไทยนั้น พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้นำเงินที่ได้รับส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 ซึ่งเป็นบัญชีที่เปิดไว้เพื่อรับเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทย และเมื่อจะต้องจ่ายเงินให้ออนเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 ไปบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 เพื่อจ่ายให้กับส่วนราชการหรือหน่วยงานต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งในการเก็บรักษาเงินไว้ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยนี้ พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้รับเงินเพื่อเข้าบัญชีฝากของกระทรวงการคลังโดยกระทรวงการคลังไม่ต้องจ่ายเงินให้แก่ธนาคารเป็นค่ารักษาบัญชี และธนาคารไม่ต้องจ่ายดอกเบี้ยตามบัญชีฝากให้แก่กระทรวงการคลัง และจากการศึกษาการบริหารเงินคงคลังตามระบบกฎหมายของประเทศไทย พบว่ามีปัญหาในหลายประการด้วยกัน ได้แก่

ประการแรก ปัญหาการไม่ต้องนำเงินส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินของฝ่ายบริหาร เนื่องจากข้อยกเว้นของพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งถือเป็นการให้อำนาจฝ่ายบริหารในการยกเว้นให้ส่วนราชการเก็บเงินที่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินไว้ใช้จ่าย โดยในการพิจารณาอนุญาตให้อำนาจกระทรวงการคลังเป็นผู้พิจารณาเพียงหน่วยงานเดียวและไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ให้ประชาชนรับรู้ว่าจะพิจารณาอย่างไร หรือมีเขตอำนาจพิจารณาอนุมัติให้หักไว้ใช้จ่ายได้ในอัตราเท่าใดต่อปี

ประการที่สอง ปัญหาความเหมาะสมและการควบคุมการจ่ายเงินคงคลังไปก่อนที่จะมีกฎหมายอนุญาตตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยหลักการจ่ายเงินแผ่นดิน

ต้องมีกฎหมายกำหนดให้สามารถจ่ายเงินได้ ในกรณีที่จ่ายก่อนที่มีกฎหมายอนุญาตอาจเป็นช่องทางให้ฝ่ายบริหารหรือนักการเมืองใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายแบบประชานิยม และไม่เป็นการรักษาวินัยการคลังของประเทศด้วย

ประการที่สาม ปัญหาการไม่สามารถนำเงินคงคลังส่วนเกินไปหาผลตอบแทนได้เนื่องจากข้อจำกัดตามบทบัญญัติของกฎหมายแต่จากการศึกษาระดับเงินคงคลังในแต่ละปีจะเห็นได้ว่าบางปีมีปริมาณส่วนเกินมาก แต่ไม่สามารถนำไปหาผลตอบแทนได้ ทำให้ในช่วงที่เงินคงคลังส่วนเกินมีจำนวนค่อนข้างสูงทั้งจากการที่มีรายรับเข้ามาจะทำให้เกิดต้นทุนค่าเสียโอกาสจากการนำเงินไปลงทุนให้ได้ผลตอบแทน หรือในกรณีที่เงินคงคลังมีปริมาณสูงจากการออกพันธบัตรเพื่อการสร้างอัตราร้อยจะเกิดต้นทุนในการกู้เงินที่สูงกว่าที่ควร การนำเงินสดส่วนเกินไปลงทุนให้ได้รับผลตอบแทน ไม่ว่าจะเป็นการนำไปฝากไว้กับธนาคารพาณิชย์ การลงทุนในหลักทรัพย์ของภาครัฐและภาคเอกชนที่มีความน่าลงทุน จะช่วยให้การบริหารเงินคงคลังมีต้นทุนโดยรวมที่ต่ำลง โดยรัฐบาลยังคงมีสภาพคล่องในการบริหารจัดการเงินคงคลังอยู่

จากปัญหาในการบริหารเงินคงคลังของประเทศไทยที่กล่าวมา เมื่อเปรียบเทียบกับการบริหารเงินคงคลังในต่างประเทศแล้ว จะเห็นได้ว่าการบริหารเงินคงคลังเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย ดังนั้น เพื่อให้การบริหารเงินคงคลังของประเทศไทยเป็นไปในหลักการที่ดี มีการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพสอดคล้องกับสภาวการณ์ในปัจจุบัน จึงควรมีการกำหนดบทบัญญัติของกฎหมายเพื่อให้สามารถบริหารจัดการเงินคงคลังให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น เพื่อเป็นการรักษาวินัยการคลัง การควบคุมดูแลทางการคลังให้มีประสิทธิภาพ รวมทั้งให้สามารถนำเงินคงคลังส่วนเกินไปหาผลตอบแทนได้ในอนาคตด้วย

คำสำคัญ: เงินคงคลัง วินัยการคลัง การนำเงินคงคลังส่วนเกินไปหาผลตอบแทน

Thesis Title	TREASURY RESERVE MANAGEMENT IN THE THAI LEGAL
Author	Miss Ratchaneewan Saengsakon
Degree	Master of Laws
Department/Faculty/University	Public Law Law Thammasat University
Thesis Advisor	Assistant Professor Supreeya Kaewla-iad, Ph.D.
Academic Year	2015

ABSTRACT

The objective of Treasury Reserves Management in Thailand is to create balance between revenues and incomes that transfer to be treasury reserves and expenditures that paid from treasury reserves in the period of time. It is important to consider that the government must have liquidity, have enough money for the expenditures and for cash management. Furthermore, the government's expenses for collecting money should be the lowest. The treasury reserves management in Thailand is governed by the Treasury Reserves Act B.E. 2491 and the amendment. The Treasury Reserves Act B.E. 2491 states that money that the government agencies received must transfer to treasury reserves account no. 1 that opened at the Bank of Thailand. The account no. 1 has been used only for receives. Then the money transferred from account no. 1 to account no. 2 for expenses of the government agencies or organizations that entitled to receive money supportance from the government. In depositing government's money at the Bank of Thailand, there is the law that governed which is the Bank of Thailand Act B.E.2485 (1942). According to the Bank of Thailand Act B.E. 2485 (1942), states that the Bank of Thailand shall be bound to accept money for account of the Ministry of Finance and to make payments up to the amount outstanding to the credit of the account, no charge being payable by the Minsitry of Finance to the bank of the keeping of such account and no interest being payable by the bank to the Ministry of Finance on such account. According to the study of treasury reserves management in the law of Thailand, found that there are 3 major problems, as follows;

Firstly, the problem of the exceptions as stated in the Budget Procedure Act B.E. 2502 and the amendment that the Minister of Finance shall give permission to the government agencies

that received money in such cases that stated in the law, for using the money and by not submitting it to the treasury. This power belongs to solely the Ministry of Finance. Moreover, there are no criteria for consideration, neither the ceiling of the amount of money that received permission revealed to the public.

Secondly, the problem of suitability and control in payment of the treasury reserves before received permission by law according to section 7 of the Treasury Reserves Act B.E. 2491 and the amendment. There is the principle of the payment of country's money that it must have laws and regulations allowing in payment. The payment before received permission by the law, might be the channel for executive sectors or politicians in using populist policies. Furthermore, this is the way to destroy fiscal discipline.

Thirdly, there are no rules and regulations allowing government to bring the excessive reserves for investment. According to the study, found that in some periods, the excessive level of treasury reserves is very high, due to the high amount of revenue. Thus there is opportunity cost for losing chances for investment. In the case that the amount of treasury reserves is high due to issuing bonds, will make borrowing cost higher than usual. Therefore, investment of the excessive reserves by depositing at the commercial bank for interests or investing in government and private securities, will decrease the cost of treasury reserves management, whereas the government still has liquidity in treasury reserves management.

From all of the problems of treasury reserves management in Thailand as mentioned above, in comparison with the treasury reserves management in foreign country that the laws allow bringing excessive reserves for management in order to maximize the benefits. Thus, in order to establish the good principle of treasury reserves management in Thailand as well as to comply with the current situations, there should be the laws that focusing on treasury reserves management for the maximum benefits. The amendment of the law in this point should be the solution, in order to maintain fiscal discipline as well as efficient fiscal control. Finally, the amendment of the law should allow excessive reserves to be invested.

Keywords: Treasury Reserve, Fiscal Discipline, Excessive reserves to be invested

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี โดยได้รับความกรุณาและคำชี้แนะที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งจากคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ทุกท่าน ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์ ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ที่ให้ความกรุณาสละเวลามาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ โดยเฉพาะ ศาสตราจารย์พิเศษ ดร. ปรีชา สุวรรณทัต กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ อาจารย์ธีรเดช ลิขิตตระกูลวงศ์ กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ที่ให้คำแนะนำ และให้ข้อคิดที่เป็นประโยชน์สำหรับการจัดทำวิทยานิพนธ์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สุปรียา แก้วละเอียด กรรมการและอาจารย์ ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ที่ให้คำปรึกษา คำแนะนำ ตลอดจนการแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ จนทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จโดยสมบูรณ์ ตลอดจนคณาจารย์คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ทุกท่าน ที่ให้ความรู้ แนวความคิด และประสบการณ์ต่างๆ ตลอดระยะเวลาที่ศึกษา เพื่อนำความรู้มาเป็นแนวทางในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้ศึกษาขอกราบขอบพระคุณทุกท่านเป็นอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้

สุดท้ายนี้ ผู้ศึกษาขอกราบขอบพระคุณบิดาและมารดา ที่ให้ความรัก กำลังใจ คำปรึกษาและให้การสนับสนุนด้านการศึกษาโดยตลอด จนทำให้ประสบความสำเร็จในการศึกษาระดับนี้

หากผลการศึกษาคั้งนี้มีข้อบกพร่องประการใด ผู้ศึกษาขอน้อมรับไว้ และขออภัยเป็นอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้

นางสาวรัชนีวรรณ แสงสาคร

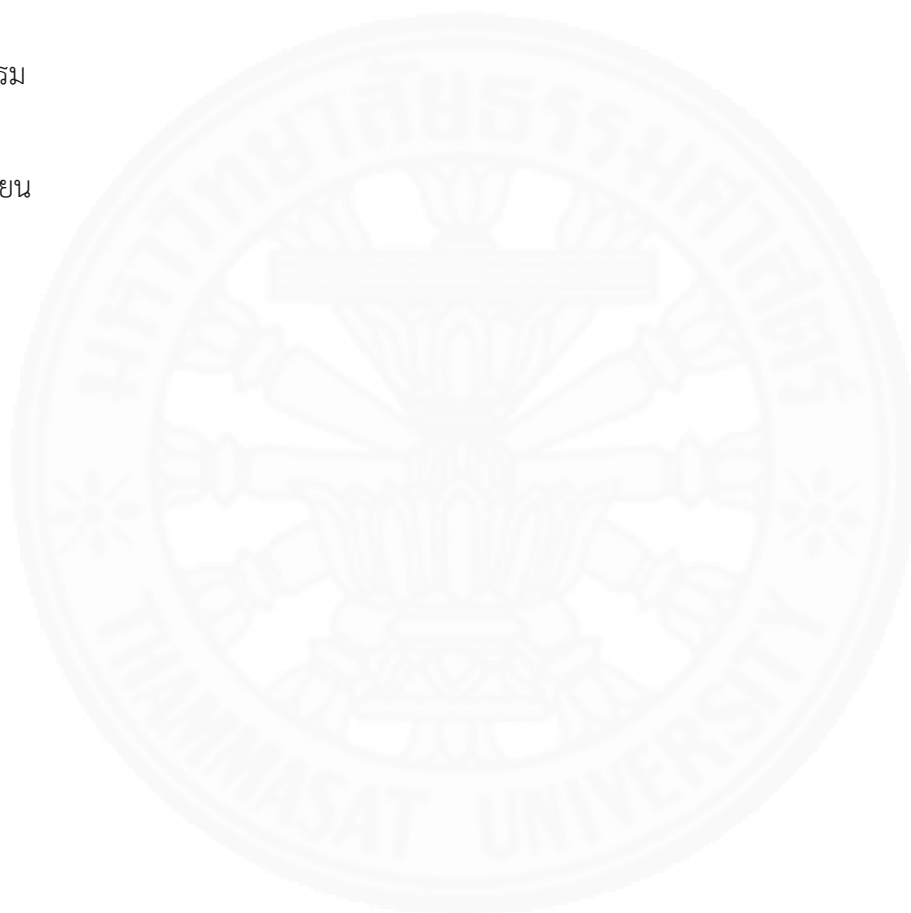
สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	(1)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	(3)
กิตติกรรมประกาศ	(6)
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	9
1.3 วิธีการศึกษา	9
1.4 ขอบเขตของการศึกษา	9
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	10
บทที่ 2 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับเงินคงคลัง	11
2.1 ข้อความคิดทั่วไปเกี่ยวกับเงินคงคลังของประเทศไทย	11
2.1.1 พัฒนาการของกฎหมายเงินคงคลังในประเทศไทย	11
2.1.1.1 ความเป็นมาของการตราพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491	12
2.1.1.2 โครงสร้างของพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491	15
2.1.1.3 การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491	16
2.1.2 ความหมายและความสำคัญของเงินคงคลัง	18
2.1.2.1 ความหมายของเงินคงคลัง	18
2.1.2.2 ความสำคัญของเงินคงคลัง	22
2.1.3 ส่วนประกอบของเงินคงคลัง	22
2.1.4 ความสัมพันธ์ระหว่างเงินแผ่นดิน เงินคงคลัง และเงินนอกงบประมาณ ที่มีใช้เงินคงคลัง	28

	หน้า
2.2 หลักการพื้นฐานของการจ่ายเงินแผ่นดินและการบริหารเงินของรัฐ	32
2.2.1 หลักการพื้นฐานทางกฎหมาย	32
2.2.1.1 หลักการทั่วไปตามกฎหมายมหาชน	32
2.2.1.2 หลักการเฉพาะตามกฎหมายการคลัง	35
2.2.2 หลักการทางเศรษฐศาสตร์	57
2.2.2.1 หลักเสถียรภาพ	57
2.2.2.2 หลักประสิทธิภาพ	58
2.2.2.3 หลักวินัยทางการคลัง	59
2.2.2.4 หลักความโปร่งใสหรือหลักเปิดเผย	60
2.3 แนวคิดในการบริหารเงินคลังของสากล	60
บทที่ 3 การบริหารจัดการเงินคลังในประเทศไทย	64
3.1 มาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการเงินคลังของประเทศไทย	64
3.1.1 กรอบวินัยการเงินการคลังตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	65
3.1.1.1 กรอบวินัยการเงินการคลังตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	65
3.1.1.2 แนวทางการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหมวดการคลัง และงบประมาณ	68
3.1.2 หลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการเงินคลัง ในประเทศไทย	73
3.1.2.1 การรับเงินเข้าเป็นเงินคลัง	73
3.1.2.2 การส่งจ่ายเงินคลัง	74
3.1.2.3 ความสัมพันธ์ของเงินคลังกับงบประมาณแผ่นดิน	79
3.1.2.4 ความสัมพันธ์ของเงินคลังกับธนาคารแห่งประเทศไทย	80
3.2 การบริหารเงินคลังของประเทศไทย	82
3.2.1 วัตถุประสงค์ของการบริหารเงินคลัง	82
3.2.2 หน่วยงานที่ทำหน้าที่บริหารเงินคลัง	83
3.3 ความเป็นไปได้ในการนำเงินคลังไปหาผลตอบแทนในประเทศไทย	85

	หน้า
บทที่ 4 การบริหารจัดการเงินคงคลังในต่างประเทศ	88
4.1 การบริหารจัดการเงินคงคลังของประเทศอังกฤษ	88
4.1.1 การบริหารจัดการเงินคงคลังของประเทศอังกฤษ	91
4.1.2 หน่วยงานที่ทำหน้าที่บริหารเงินคงคลังของประเทศอังกฤษ	94
4.1.3 มาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการเงินคงคลังของประเทศอังกฤษ	95
4.1.4 การนำเงินคงคลังไปหาผลตอบแทน	100
4.2 การบริหารจัดการเงินคงคลังของประเทศออสเตรเลีย	101
4.2.1 การบริหารจัดการเงินคงคลังของประเทศออสเตรเลีย	102
4.2.2 หน่วยงานที่ทำหน้าที่บริหารเงินคงคลังของประเทศออสเตรเลีย	103
4.2.3 มาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการเงินคงคลังของประเทศ ออสเตรเลีย	104
4.2.4 การนำเงินคงคลังไปหาผลตอบแทน	105
4.3 การบริหารจัดการเงินคงคลังของประเทศแอฟริกาใต้	106
4.3.1 การบริหารจัดการเงินคงคลังของประเทศแอฟริกาใต้	106
4.3.2 หน่วยงานที่ทำหน้าที่บริหารเงินคงคลังของประเทศแอฟริกาใต้	107
4.3.3 มาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการเงินคงคลังของประเทศ แอฟริกาใต้	107
4.3.4 การนำเงินคงคลังไปหาผลตอบแทน	107
บทที่ 5 ปัญหาของการบริหารจัดการเงินคงคลังของประเทศไทย	110
5.1 ปัญหาการไม่ต้องนำเงินส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินของฝ่ายบริหาร	110
5.2 ปัญหาความเหมาะสมและการควบคุมการจ่ายเงินคงคลังไปก่อนที่จะมี กฎหมายอนุญาตตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม	113
5.3 ปัญหาการไม่สามารถนำเงินคงคลังส่วนเกินไปหาผลตอบแทนได้	116

	หน้า
บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	120
6.1 บทสรุป	120
6.2 ข้อเสนอแนะ	125
ภาคผนวก	131
บรรณานุกรม	137
ประวัติผู้เขียน	140



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การดำเนินนโยบายของรัฐเพื่อให้เศรษฐกิจสามารถขับเคลื่อนไปได้ รัฐใช้นโยบายทางเศรษฐกิจที่สำคัญ คือ นโยบายการเงิน และนโยบายการคลัง สำหรับในสภาวะการณ์ที่ระบบเศรษฐกิจไม่สามารถขับเคลื่อนไปโดยกลไกตลาด หรือนโยบายการเงินไม่สามารถแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจได้ รัฐจะให้ความสำคัญกับการดำเนินนโยบายการคลังมากขึ้น ซึ่งเครื่องมือทางการคลังมหาชนที่รัฐใช้ในการบริหารประเทศ จำแนกเป็น 3 ประเภท คือ รายจ่ายสาธารณะ รายได้สาธารณะ และหนี้สาธารณะ ซึ่งในส่วนของรายจ่ายสาธารณะนั้น รัฐดำเนินการโดยผ่านการใช้จ่ายโดยองค์กรหรือนิติบุคคล ซึ่งก่อตั้งขึ้นโดยกฎหมายมหาชนมีวัตถุประสงค์เพื่อปฏิบัติการในกิจการสาธารณะ โดยใช้อำนาจมหาชนเพื่อการปฏิบัติการนั้นๆ ซึ่งในการใช้จ่ายสาธารณะนั้นจะผ่านกระบวนการงบประมาณโดยฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้พิจารณากำหนดว่าจะนำเงินรายได้ที่รัฐได้รับไปใช้จ่ายในการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างไร โดยกำหนดเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ส่วนรายได้สาธารณะนั้นดำเนินการโดยการจัดเก็บรายได้ ซึ่งประกอบด้วย รายได้จากภาษีอากร และรายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากร ซึ่งรายได้ที่รัฐจัดเก็บได้จะนำมาจัดสรรเป็นรายจ่ายสาธารณะเพื่อจัดบริการต่างๆ ให้กับประชาชนภายในรัฐต่อไป ส่วนหนี้สาธารณะนั้นเป็นเครื่องมือที่รัฐนำมาใช้ในกรณีที่รัฐจัดหางบประมาณแบบขาดดุล คือ รายจ่ายมากกว่ารายได้ รัฐจำเป็นต้องมีการก่อหนี้เพื่อให้ได้มีรายรับมาใช้จ่ายในการพัฒนาประเทศ ซึ่งหนี้สาธารณะนั้นมีทั้งการก่อหนี้ภายในประเทศ โดยการออกพันธบัตร การออกตั๋วเงินคลัง การกู้ยืมจากสถาบันการเงินภายในประเทศ หรือการกู้ยืมเงินจากต่างประเทศ เหล่านี้ย่อมทำให้ประเทศมีหนี้สาธารณะเพิ่มมากขึ้น และการก่อหนี้สาธารณะในปริมาณมากเป็นการสร้างภาระให้กับประชากรของประเทศไปอีกในระยะเวลายาวนาน โดยจะเห็นได้จากพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีในแต่ละปี รัฐมีการตั้งงบประมาณเพื่อชำระต้นเงินกู้และชำระดอกเบี้ยเงินกู้เป็นจำนวนมากขึ้นทุกปี

หลักการทางการคลัง คือ หลักลักษณะทั่วไปของรายได้ ซึ่งมีเป้าหมายสำคัญอยู่ที่การทำให้รายได้มีความเป็นเอกภาพ เพื่อที่จะสามารถป้องกันการรั่วไหลของเงิน อันจะทำให้มีการใช้รายจ่ายสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพ หลีกเลี่ยงการใช้รายจ่ายเกินกว่าที่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภาและป้องกันมิให้มีการปลอมแปลงการใช้จ่าย โดยวิธีการหักกลบลบหนี้กับรายได้ ซึ่งแยกเป็น 2 กรณี คือ หลักการไม่หักกลบลบหนี้ระหว่างรายได้กับรายจ่ายที่กำหนดให้บรรดาเงินต่างๆ ที่ส่วนราชการจัดเก็บได้จะต้องนำส่งคลังทั้งสิ้น ตามนัยมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดว่า “บรรดาเงินทั้งปวงที่พึงชำระให้แก่อำนาจบริหาร ไม่ว่าเป็นภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ เงินกู้ หรือเงินอื่นใด หัวหน้าส่วนราชการที่ได้เก็บหรือรับเงินนั้นมีหน้าที่ควบคุมให้ส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 หรือส่งคลังจังหวัด หรือคลังอำเภอตามกำหนดเวลาและข้อบังคับที่รัฐมนตรีกำหนด

โดยไม่ให้หักไว้เพื่อการใดๆ เลย” และหลักการไม่นำรายได้ไปผูกพันกับรายจ่ายใดเป็นการเฉพาะ ซึ่งกำหนดไว้ใน มาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดว่า “บรรดาเงินที่ ส่วนราชการได้รับเป็นกรณีที่ไม่ว่าจะได้รับตามกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับ หรือได้รับชำระตามอำนาจหน้าที่ หรือสัญญาหรือได้รับจากการให้ใช้ทรัพย์สินหรือเก็บดอกผลจากทรัพย์สินของราชการ ให้ส่วนราชการที่ได้รับ เงินนั้นนำส่งคลังตามระเบียบหรือข้อบังคับที่รัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่ จะมีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น”¹ โดยผล ทางกฎหมายทำให้เงินเหล่านี้มีสถานะเป็นเงินคงคลัง ซึ่งกระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลการใช้จ่ายเงิน ของประเทศ จะเก็บรักษาไว้ในบัญชีเงินฝากที่ธนาคารแห่งประเทศไทยตามที่กฎหมายเงินคงคลังกำหนด เรียกว่า บัญชีเงินคงคลัง ซึ่งเป็นบัญชีเงินฝากกระแสรายวันที่ธนาคารแห่งประเทศไทย และเมื่อต้องใช้จ่ายเงิน จะโอนเงิน จากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 ไปยังบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2² เพื่อจ่ายให้ส่วนราชการตามกฎหมายงบประมาณ รายจ่ายประจำปี หรือกรณีอื่นตามที่กฎหมายกำหนด

สำหรับกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการกำกับดูแลเงินคงคลังที่สำคัญ คือ พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นกฎหมายที่กำหนดระบบการควบคุมเงินคงคลังให้มีความรัดกุม ครอบคลุมถึง การจัดเก็บไว้ที่ธนาคารแห่งประเทศไทย ข้อกำหนดการนำส่งรายได้ และเกณฑ์การเบิกใช้จ่ายเงินด้วย โดยการ กำหนดให้นำเงินที่พึงชำระให้กับรัฐ หรือเงินที่ส่วนราชการได้รับไว้เป็นกรณีพิเศษประเภทต่างๆ นำส่งคลังเป็นรายได้ แผ่นดิน สำหรับการจ่ายเงินให้เป็นตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พระราชบัญญัติงบประมาณ เพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติโอนเงินในงบประมาณ โดยการใช้จ่ายเงินงบประมาณมีการควบคุมการใช้จ่ายเงิน ให้เป็นไปตามระเบียบการจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษา และการนำเงินส่งคลัง พ.ศ. 2551 ซึ่งพระราชบัญญัติ เงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้กระทรวงการคลังเก็บรักษาเงินที่ได้รับไว้ในบัญชีเงินคงคลัง บัญชีที่ 1 ซึ่งเป็นบัญชีเงินฝากกระแสรายวันที่ธนาคารแห่งประเทศไทย และเมื่อต้องใช้จ่ายเงินให้โอนเงินจากบัญชี เงินคงคลังบัญชีที่ 1 ไปยังบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 เพื่อจ่ายให้ส่วนราชการตามกฎหมายที่กำหนด ในการนี้ กระทรวงการคลังไม่ได้รับผลประโยชน์ตอบแทนใดๆ จากบัญชีเงินคงคลัง เนื่องจากพระราชบัญญัติ ธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 และที่แก้ไขเพิ่มเติม บัญญัติให้ธนาคารแห่งประเทศไทยรับเงินเพื่อเข้าบัญชี เงินฝากของกระทรวงการคลังและจ่ายเงินจำนวนต่างๆ ไม่เกินจำนวนลัทธิของบัญชีนั้น โดยกระทรวงการคลัง ไม่ต้องจ่ายเงินค่ารักษาบัญชีดังกล่าว และธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ต้องจ่ายดอกเบี้ยตามบัญชีฝากให้แก่ กระทรวงการคลังด้วย³

¹สมคิด เลิศไพฑูรย์, คำอธิบายกฎหมายการคลัง, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2541), น.236 - 241.

²พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 5 บัญญัติว่า “มาตรา 5 การส่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 ให้กระทำได้แต่เพื่อโอนเงินไปเข้าบัญชีเงินคงคลัง บัญชีที่ 2 เท่านั้น”

³พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 38 บัญญัติว่า

นอกจากกฎหมายข้างต้นแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550⁴ ถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ได้ให้ความสำคัญกับการเงินการคลังของประเทศ โดยได้มีการกำหนดบทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง

“มาตรา 38 ให้ ธปท. เป็นนายธนาคารของรัฐบาลโดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) รับเงินเพื่อเข้าบัญชีฝากของกระทรวงการคลังและจ่ายเงินจำนวนต่างๆ ไม่เกินจำนวนลัทธิของบัญชีนั้น โดยกระทรวงการคลังไม่ต้องจ่ายเงินค่ารักษาบัญชีดังกล่าว และ ธปท. ไม่ต้องจ่ายดอกเบี้ยตามบัญชีฝากให้แก่กระทรวงการคลัง”

⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 8 การเงินการคลัง และงบประมาณ บัญญัติว่า

“มาตรา 166 งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณออกไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณปีก่อนนั้นไปพลางก่อน

มาตรา 167 ในการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ต้องมีเอกสารประกอบซึ่งรวมถึงประมาณการรายรับ และวัตถุประสงค์ กิจกรรม แผนงาน โครงการในแต่ละรายการของการใช้จ่ายงบประมาณให้ชัดเจน รวมทั้งต้องแสดงฐานะการเงินการคลังของประเทศเกี่ยวกับภาพรวมของภาวะเศรษฐกิจที่เกิดจากการใช้จ่ายและการจัดหารายได้ ประโยชน์และการขาดรายได้จากการยกเว้นภาษีเฉพาะรายในรูปแบบต่างๆ ความจำเป็นในการตั้งงบประมาณผูกพันข้ามปี ภาระหนี้และการก่อหนี้ของรัฐและฐานะการเงินของรัฐวิสาหกิจในปีที่ขออนุมัติงบประมาณนั้นและปีงบประมาณที่ผ่านมาเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาด้วย

หากรายจ่ายใดไม่สามารถจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐได้โดยตรง ให้จัดไว้ในรายการรายจ่ายงบกลาง โดยต้องแสดงเหตุผลและความจำเป็นในการกำหนดงบประมาณรายจ่ายงบกลางนั้นด้วย

ให้มีกฎหมายการเงินการคลังของรัฐ เพื่อกำหนดกรอบวินัยการเงินการคลัง ซึ่งรวมถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการวางแผนการเงินระยะปานกลาง การจัดหารายได้ การกำหนดแนวทางในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน การบริหารการเงินและทรัพย์สิน การบัญชี กองทุนสาธารณะ การก่อหนี้หรือการดำเนินการที่ผูกพันทรัพย์สินหรือภาระทางการเงินของรัฐ หลักเกณฑ์การกำหนดวงเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น และการอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะต้องใช้เป็นกรอบในการจัดหารายได้ กำกับการใช้จ่ายเงินตามหลักการรักษาเสถียรภาพพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน และความเป็นธรรมในสังคม

มาตรา 168 ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สมาชิกแทนราษฎรจะต้องวิเคราะห์และพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยห้าวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎร

ถ้าสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาที่กล่าวในวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้นและให้เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภา

ในการพิจารณาของวุฒิสภา วุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบภายในยี่สิบวัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมใดๆ มิได้ ถ้าพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น ในกรณีเช่นนี้และในกรณีที่วุฒิสภาให้ความเห็นชอบให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 150

ถ้าร่างพระราชบัญญัตินั้นวุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยให้นำบทบัญญัติมาตรา 148 วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการมิได้ แต่อาจแปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายซึ่งมิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- (1) เงินสงฆ์ใช้ต้นเงินกู้
- (2) ดอกเบี้ยเงินกู้
- (3) เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย

ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือของคณะกรรมการการเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ มีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย จะกระทำมิได้

ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา เห็นว่ามีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหก ให้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา และศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหก ให้การเสนอการแปรญัตติหรือการกระทำดังกล่าวสิ้นผลไป

รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการบริหารงานโดยอิสระของรัฐสภา ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครองและองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายของรัฐสภา ศาล และองค์กรตามวรรคแปด หากหน่วยงานนั้นเห็นว่างบประมาณรายจ่ายที่ได้รับการจัดสรรให้ นั้นไม่เพียงพอ ให้สามารถเสนอคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการการได้โดยตรง

มาตรา 169 การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้อีกเฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง

กับการเงิน การคลัง และงบประมาณไว้เป็นหมวดหนึ่งแยกต่างหากเป็นการเฉพาะ โดยส่วนหนึ่งของหมวดนี้ได้กำหนดว่า งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ ทั้งนี้ เนื่องจากในหลักการเงินที่รัฐได้รับเพื่อนำมาใช้จ่ายในแต่ละปีส่วนใหญ่มีที่มาจากภาษีอากรที่เรียกเก็บจากประชาชน ดังนั้น ในการใช้จ่ายเงินจึงต้องมีการกำหนดเป็นพระราชบัญญัติโดยผ่านการพิจารณาของรัฐสภาซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชน เพื่อให้ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของเงินได้รับรู้ว่าในแต่ละปีรัฐจะนำเงินที่เรียกเก็บจากประชาชนไปใช้จ่ายในการพัฒนาประเทศในเรื่องใดบ้าง สำหรับการใช้จ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้อีกเฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เว้นแต่ในกรณีจำเป็นเร่งด่วนรัฐบาลจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีเช่นว่านี้ ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อขอใช้เงินคงคลังในพระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณรายจ่ายพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับจังหวะเวลาของกระบวนการจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเป็นสำคัญ ซึ่งจะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ให้ความสำคัญกับการนำเงินคงคลังไปใช้ โดยให้มีการกำหนดแหล่งที่มาของเงินรายได้เพื่อขอใช้รายจ่ายที่ได้ใช้เงินคงคลังจ่ายไปก่อนแล้วด้วย⁵ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้

เว้นแต่ในกรณีจำเป็นเร่งด่วนรัฐบาลจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีเช่นว่านี้ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อขอใช้เงินคงคลังในพระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณรายจ่ายพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป ทั้งนี้ ให้กำหนดแหล่งที่มาของรายได้เพื่อขอใช้รายจ่ายที่ได้ใช้เงินคงคลังจ่ายไปก่อนแล้วด้วย

ในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือการรบ คณะรัฐมนตรีมีอำนาจโอนหรือนำรายจ่ายที่กำหนดไว้สำหรับหน่วยราชการหรือรัฐวิสาหกิจใดไปใช้ในรายการที่แตกต่างจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ทันที และให้รายงานรัฐสภาทราบโดยไม่ชักช้า

ในกรณีที่มีการโอนหรือนำรายจ่ายตามงบประมาณที่กำหนดไว้ในรายการใดไปใช้ในรายการอื่นของหน่วยราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ให้รัฐบาลรายงานรัฐสภาเพื่อทราบทุกหกเดือน

มาตรา 170 เงินรายได้ของหน่วยงานของรัฐใดที่ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน ให้หน่วยงานของรัฐนั้นทำรายงานการรับและการใช้จ่ายเงินดังกล่าว เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเมื่อสิ้นปีงบประมาณทุกปี และให้คณะรัฐมนตรีทำรายงานเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต่อไป

การใช้จ่ายเงินรายได้ตามวรรคหนึ่งต้องอยู่ภายใต้กรอบวินัยการเงินการคลังตามหมวดนี้ด้วย”

⁵รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 169 วรรคแรก บัญญัติว่า

“มาตรา 169 วรรคแรก การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้อีกเฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เว้นแต่ในกรณีจำเป็นเร่งด่วนรัฐบาลจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีเช่นว่านี้ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อขอใช้เงินคงคลังในพระราชบัญญัติโอนเงิน

รัฐบาลใช้จ่ายเงินเกินกว่าที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีมากเกินความจำเป็น และเพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าเงินคงคลังจำนวนดังกล่าวจะได้รับการชดใช้คืนอย่างแท้จริง มิใช่เป็นเพียงตัวเลขทางบัญชีเท่านั้น ทั้งนี้ยังถือเป็นการรักษาวินัยการเงินการคลังของรัฐ และลดปัญหาการก่อหนี้สาธารณะเพิ่มเติมอีกด้วย จากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้มีการกำหนดแหล่งที่มาของเงินรายได้เพื่อชดใช้รายจ่ายที่ได้ใช้เงินคงคลังจ่ายไปก่อน จะเห็นได้ว่าปริมาณเงินคงคลัง ณ สิ้นปีมีปริมาณเพิ่มสูงขึ้นตามลำดับ โดยในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2546-2550 มีระดับเงินคงคลังเฉลี่ยอยู่ที่ประมาณ 115,431 ล้านบาท ในขณะที่ในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2551-2558 มีระดับเงินคงคลังเฉลี่ยอยู่ที่ประมาณ 441,918 ล้านบาท ซึ่งจะเห็นได้ว่า หลังจากที่มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้มีการกำหนดแหล่งที่มาของเงินรายได้เพื่อชดใช้รายจ่ายที่ได้ใช้เงินคงคลังไปก่อน ทำให้มีปริมาณเงินคงคลังเพิ่มขึ้น แม้รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ถูกยกเลิกไปแล้วโดยประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ⁶ แต่หลักการเกี่ยวกับการเงินการคลัง และการงบประมาณตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังคงนำมาใช้อยู่ในปัจจุบัน ทั้งนี้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 มาตรา 5 วรรคแรก บัญญัติว่า “เมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ให้กระทำการนั้นหรือวินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทย ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข แต่ประเพณีการปกครองดังกล่าวต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้” ทำให้ยังคงนำหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาใช้บังคับในฐานะประเพณีปฏิบัติต่อไป

เงินคงคลัง เป็นเงินที่รัฐบาลมีไว้เพื่อการใช้จ่ายในการดำเนินงานต่างๆ ตามนโยบายของรัฐบาล หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง เป็นเงินสดที่อยู่ในมือและเงินฝากของกระทรวงการคลังในที่ต่างๆ ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ซึ่งจากข้อมูลเงินคงคลังของไทยในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2543-2554 มีระดับเงินคงคลังเฉลี่ยอยู่ที่ประมาณ 2 แสนล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 13.3 ของงบประมาณรายจ่ายเฉลี่ย⁷ สำหรับในปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 เป็นต้นมา ฐานะเงินคงคลังสิ้นปีงบประมาณมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นมาโดยตลอด โดย ณ สิ้นปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 มีเงินคงคลัง จำนวน 426,182 ล้านบาท ซึ่งระดับเงินคงคลังในแต่ละช่วงเวลาจะเพิ่มขึ้นหรือลดลง ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ด้านเศรษฐกิจที่แวดล้อมไปด้วยความไม่แน่นอน นโยบายของรัฐบาลในแต่ละช่วงเวลา นอกจากนั้นยังขึ้นอยู่กับการจัดเก็บภาษีและการนำเงินนั้นส่งเป็นรายได้เข้าคลัง การใช้จ่ายตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ และรวมถึงการกู้เงินระยะสั้นโดยการออกตั๋วเงินคลังแล้วเงินเหล่านี้ที่อยู่ในคลังเรียกว่าเงินในงบประมาณ แต่ยังมีเงินอีกส่วนหนึ่งที่กระทรวงการคลังกำหนดให้ส่วนราชการ

งบประมาณรายจ่าย พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป ทั้งนี้ ให้กำหนดแหล่งที่มาของรายได้เพื่อชดใช้รายจ่ายที่ได้ใช้เงินคงคลังจ่ายไปก่อนแล้วด้วย”

⁶ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 11/2557 เรื่อง การสิ้นสุดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกาศ ณ วันที่ 22 พฤษภาคม 2557.

⁷กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง.

ต่างๆ ที่มีเงินที่ไม่ใช่เงินงบประมาณต้องนำเงินส่วนที่เกินความจำเป็นต่อการใช้จ่ายฝากคลังไว้ นอกเหนือจากที่นำฝากไว้ที่ธนาคารพาณิชย์ ซึ่งเมื่อรวมกันแล้วมีอยู่เป็นจำนวนมาก และเมื่อส่วนราชการใดมีความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่ายเงินดังกล่าวก็ให้เบิกจ่ายออกไปจากคลังได้ โดยไม่มีข้อผูกพันเหมือนกับเงินในงบประมาณ เงินประเภทนี้ คือ เงินนอกงบประมาณ ซึ่งระดับเงินคงคลังจะมากหรือน้อยส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับเงินนอกงบประมาณด้วย

ในขณะที่ปัจจุบันรัฐจัดทำงบประมาณแบบขาดดุล โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 มีวงเงินงบประมาณรายจ่าย จำนวน 2,720,000 ล้านบาท แต่รัฐคาดว่าจะมีรายได้จำนวน 2,330,000 ล้านบาท จึงต้องมีการกู้เงินจำนวน 390,000 ล้านบาท (เพิ่มขึ้นจากวงเงินกู้ปีก่อนร้อยละ 56)⁸ หากรัฐยังใช้นโยบายการคลังเป็นเครื่องมือในการกระตุ้นเศรษฐกิจผ่านการใช้จ่ายเงินของรัฐเป็นสำคัญต่อไปและรายได้ที่รัฐจัดเก็บได้มีปริมาณน้อยกว่ารายจ่าย คาดว่าเงินกู้ของประเทศจะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี และเมื่อพิจารณาจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี รายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 เพิ่มขึ้นจากปีก่อนร้อยละ 11.3 ในขณะที่เมื่อพิจารณาปริมาณเงินคงคลังที่มีอยู่ในปัจจุบันมีเป็นจำนวนมาก เพื่อให้การบริหารการคลังของประเทศเป็นไปในลักษณะสมดุล สอดคล้องกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจในปัจจุบัน จากการศึกษาในเบื้องต้นพบว่ามีข้อจำกัดบางประการดังนี้

1. ปัญหาการไม่ต้องนำเงินส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินของฝ่ายบริหาร เนื่องจาก พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 4 วรรคสอง บัญญัติให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจกำหนดข้อบังคับอนุญาตให้หัวหน้าส่วนราชการใดๆ หักรายจ่ายจากเงินที่จะต้องส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 ในกรณีเป็นรายจ่ายที่มีกฎหมายอนุญาตให้จ่ายได้ หรือเป็นรายจ่ายที่จำเป็นต้องจ่ายตามระเบียบที่ได้รับความตกลงจากกระทรวงการคลัง เพื่อเป็นค่าสินบนรางวัลหรือค่าใช้จ่ายในการจัดให้ได้มาซึ่งเงินอันพึงต้องชำระให้แก่รัฐบาล หรือรายจ่ายที่ต้องจ่ายคืนให้แก่บุคคลใดๆ เพราะเป็นเงินอันไม่พึงต้องชำระให้แก่รัฐบาล และพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 24 วรรคสี่ บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังอนุญาตให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินในลักษณะค่าชดเชยความเสียหายหรือสิ่งเปลี่ยนแปลงทรัพย์สินรายรับของสถานพยาบาล สถานศึกษา สถานอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณประโยชน์หรือประชาสัมพันธ์ เงินที่ได้รับในลักษณะผลพลอยได้จากการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ หรือเงินที่ได้รับจากการจำหน่ายหุ้นในนิติบุคคล เพื่อนำไปซื้อหุ้นในนิติบุคคลอื่น ไปใช้จ่ายโดยไม่ต้องนำส่งคลังก็ได้ ถือเป็น การให้อำนาจฝ่ายบริหารในการยกเว้นให้ส่วนราชการเก็บเงินที่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินไว้ใช้จ่าย โดยในการพิจารณาให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้พิจารณาเพียงผู้เดียวและไม่มีข้อกำหนดหลักเกณฑ์ให้ประชาชนรับรู้ว่าการพิจารณาอย่างไร หรือมีเขตอำนาจพิจารณาอนุมัติให้หักไว้ใช้จ่ายได้ในอัตราเท่าใดต่อปี เพียงแต่ให้รับทราบว่ามีรายจ่ายไปเป็นจำนวนเท่าใดเท่านั้น หากมีการพิจารณาอนุมัติเป็นจำนวนมากในแต่ละปีอาจทำให้เงินที่รัฐได้รับเพื่อนำไปจัดสรรเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปีมีปริมาณลดลง และหากมีการอนุมัติมากเกินไปอาจขัดกับหลักลักษณะทั่วไปของ

⁸สำนักงานงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี, งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2549, น.3.

รายได้ อันเป็นหลักการหนึ่งของหลักกฎหมายทั่วไปทางงบประมาณ ซึ่งกำหนดให้เงินทุกประเภทจะต้องนำเข้าคลัง เพื่อความเป็นเอกภาพของรายได้และป้องกันการรั่วไหลของเงิน อีกทั้งอาจมีผลต่อการบริหารเงินคลังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

2. ปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการจ่ายเงินคลังไปก่อนที่จะมีกฎหมายอนุญาตตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติเงินคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งโดยเจตนารมณ์ของการกำหนดให้นำเงินคลังไปจ่ายก่อนที่จะมีกฎหมายอนุญาตเพื่อช่วยแก้ไขปัญหากรณีที่มีความจำเป็นต้องจ่าย ซึ่งเป็นการนำเงินที่รัฐบาลเก็บสะสมไว้ตั้งแต่อดีต มิใช่เงินรายได้แผ่นดินหรือเงินกู้ที่แสวงหามาใหม่ในเวลาปัจจุบันมาใช้จ่าย ซึ่งหากนำเงินที่เก็บสะสมไว้ออกมาใช้จ่ายบ่อยๆ และเป็นจำนวนมากในแต่ละครั้งจะทำให้เงินคลังที่รัฐบาลเก็บสะสมไว้ลดน้อยลงไปเรื่อยๆ หรือในบางกรณีรัฐบาลได้อาศัยช่องทางตามกฎหมายดังกล่าวเป็นเครื่องมือเพื่อตอบสนองนโยบายรัฐบาล เช่น นำไปใช้จ่ายในการคืนภาษีให้กับประชาชนตามโครงการลดหย่อนต้นคั้นแรก เนื่องจากกรมสรรพสามิตได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อจ่ายคืนภาษีไว้ไม่เพียงพอกับจำนวนที่ต้องใช้จ่ายจริง แม้การใช้จ่ายจะเป็นตามที่กฎหมายกำหนด แต่การใช้จ่ายดังกล่าวมีความเหมาะสมหรือไม่อย่างไร ขัดกับเจตนารมณ์ตามกฎหมายหรือไม่

3. พระราชบัญญัติเงินคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้กระทรวงการคลังเก็บรักษาเงินคลังไว้ที่ธนาคารแห่งประเทศไทย และพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 38 กำหนดให้ในการรับฝากเงินดังกล่าวธนาคารไม่ต้องจ่ายดอกเบี้ยตามบัญชีฝากให้แก่กระทรวงการคลังด้วย ซึ่งปัจจุบันปริมาณเงินคลังของประเทศมีเป็นจำนวนมาก แต่ไม่มีกฎหมายรองรับให้สามารถนำเงินคลังส่วนเกินไปหาผลตอบแทนได้ ทำให้รัฐบาลเสียโอกาสที่จะนำเงินคลังที่มีอยู่ไปบริหารจัดการเพื่อให้เกิดความคุ้มค่ามากที่สุด ในขณะที่ประเทศต่างๆ ได้มีการกำหนดให้สามารถนำเงินคลังส่วนเกินไปหาผลตอบแทนได้แล้ว จึงควรศึกษาว่าหากรัฐต้องการแก้ไขปัญหาดังกล่าวทางเศรษฐกิจในปัจจุบัน โดยนำเครื่องมือทางการคลังมาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยการนำเงินคลังส่วนเกินไปหาผลตอบแทนจะสามารถทำได้หรือไม่ มีผลดีผลเสียอย่างไร ขัดหลักกฎหมายใดหรือไม่ และควรมีกฎหมายเพื่อควบคุมการนำเงินคลังไปหาประโยชน์ในลักษณะใด

การที่รัฐบาลสามารถบริหารเงินคลังของประเทศให้เกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยศึกษาแนวทางจากประสบการณ์ของประเทศต่างๆ ในการบริหารเงินคลังส่วนเกินเพื่อนำไปหาผลตอบแทน เช่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ออสเตรเลีย แอฟริกาใต้ ตุรกี อินโดนีเซีย เป็นต้น ซึ่งได้มีการกำหนดให้สามารถนำเงินคลังส่วนเกินไปหาผลตอบแทนได้ในรูปแบบต่างๆ เช่น ฝากไว้ที่ธนาคารกลางหรือธนาคารพาณิชย์ที่มีหลักทรัพย์รัฐบาลค้ำประกัน และมีการลงทุนในหลักทรัพย์รัฐบาล แต่ส่วนใหญ่ประเทศต่างๆ เหล่านี้จะนำเงินส่วนเกินไปฝากธนาคารกลาง ไม่เน้นการลงทุนที่ให้อัตราผลตอบแทนสูง แต่เน้นความมั่นคงและปลอดภัยของเงินเป็นหลัก โดยมีการแก้ไขกฎหมายเพื่อรองรับการดำเนินการเรื่องดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน ทำให้รัฐสามารถบริหารจัดการเงินคลังที่มีอยู่ให้เกิดความคุ้มค่ามากขึ้น ลดปัญหาการก่อหนี้สาธารณะได้ดีขึ้น จากประสบการณ์ของประเทศต่างๆ จึงเป็น

ประเด็นที่สำคัญที่ควรศึกษาว่าหากประเทศไทยจะดำเนินการในลักษณะดังกล่าวจะมีความเป็นไปได้มากน้อยเพียงใด สำหรับปัญหาในทางปฏิบัติ การที่รัฐบาลนำเงินคงคลังมาใช้ประโยชน์โดยอาศัยช่องทางตามกฎหมายในการจ่ายเงินคงคลังไปก่อนมีกฎหมายอนุญาตให้จ่าย โดยมีได้กำหนดรายจ่ายไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อให้ประชาชนรับทราบตั้งแต่แรกนั้น หากมีการพิจารณาให้จ่ายตามความจำเป็น เหมาะสม และมีการควบคุมที่ดีจะทำให้ช่วยแก้ไขปัญหาในภาพรวมของประเทศ ลดปัญหาการที่รัฐบาลใช้เงินคงคลังเป็นเครื่องมือการจัดทำนโยบายประชานิยมโดยเกินความจำเป็นได้

จากปัญหาที่กล่าวมาข้างต้น จึงนำมาสู่การศึกษาเกี่ยวกับการบริหารเงินคงคลังตามระบบกฎหมายไทยที่ถือปฏิบัติอยู่ในปัจจุบัน ตลอดจนความเป็นไปได้ในการนำเงินคงคลังส่วนเกินไปหาผลตอบแทนเพื่อพิจารณาว่าขัดกับหลักกฎหมายมหาชนหรือไม่ มีความเหมาะสมเพียงใด ทั้งนี้ หากดำเนินการได้โดยไม่ขัดหลักกฎหมาย จะได้พิจารณาโดยนำกฎหมายมาใช้เป็นเครื่องมือให้รัฐสามารถดำเนินนโยบายทางการคลังได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันซึ่งใช้มาเป็นระยะเวลาอันยาวนานให้สามารถตอบสนองกับสถานการณ์ปัจจุบันได้ รวมทั้งศึกษามาตรการในการบริหารจัดการเงินคงคลังว่าควรมีการควบคุมการใช้รายจ่ายจากเงินคงคลังอย่างไร เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการบัญญัติกฎหมายเงินคงคลังต่อไปด้วย เพื่อให้มีความรัดกุมมีประสิทธิภาพมากขึ้น และจะทำให้การบริหารการคลังของประเทศมีประสิทธิภาพ รวมทั้งช่วยลดภาระทางการคลังของประเทศในอนาคตต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 1) เพื่อศึกษาความเป็นมา แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับเงินคงคลัง
- 2) เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารเงินคงคลัง การใช้จ่ายเงินคงคลัง และการเก็บรักษาเงินคงคลังของประเทศไทยและประเทศต่างๆ
- 3) ศึกษาปัญหาทางกฎหมายในการบริหารจัดการเงินคงคลังของประเทศไทยในปัจจุบัน
- 4) เพื่อศึกษาถึงแนวทางและความเป็นไปได้ในการนำเงินคงคลังไปบริหารจัดการให้เกิดประโยชน์ยิ่งขึ้น และการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการใช้เงินคงคลังที่เหมาะสม

1.3 วิธีการศึกษา

การศึกษานี้มีลักษณะเป็นการศึกษาค้นคว้าข้อมูลเชิงเอกสาร (Documentary Research) จึงทำการศึกษาโดยใช้วิธีการวิเคราะห์เอกสารที่เกี่ยวข้องทั้งหมด โดยทำการค้นคว้าจากวิทยานิพนธ์ หนังสือ บทความ วารสาร สิ่งพิมพ์ต่างๆ รวมถึงงานวิจัย และข้อมูลทางอินเทอร์เน็ตที่เกี่ยวข้อง

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาวិทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นการศึกษาถึงความเป็นมา แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับเงินคงคลังของประเทศไทย โดยวิเคราะห์จากกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งกฎหมายต่างประเทศ โดยศึกษาถึงปัญหาที่เกี่ยวข้องกับเงินคงคลังในปัจจุบัน ได้แก่ ปัญหาการไม่ต้งนำเงินส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินของฝ่ายบริหาร ปัญหาความเหมาะสมและการควบคุมการจ่ายเงินคงคลังไปก่อนที่จะมีกฎหมายอนุญาตตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ตลอดจนปัญหาการไม่สามารถนำเงินคงคลังส่วนเกินไปหาผลตอบแทนได้

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1) ทำให้ทราบถึงความเป็นมา แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับเงินคงคลัง
- 2) ทำให้ทราบถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารเงินคงคลัง การใช้จ่ายเงินคงคลัง และการเก็บรักษาเงินคงคลังของประเทศไทยและประเทศต่างๆ
- 3) ทำให้ทราบปัญหาทางกฎหมายในการบริหารจัดการเงินคงคลังของประเทศไทยในปัจจุบัน
- 4) ทำให้ทราบถึงแนวทางและความเป็นไปได้ในการนำเงินคงคลังไปบริหารจัดการให้เกิดประโยชน์ยิ่งขึ้น และการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการใช้เงินคงคลังที่เหมาะสม

บทที่ 2

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับเงินคงคลัง

ในการศึกษาเกี่ยวกับเงินคงคลังนั้น ก่อนที่จะทำการศึกษาถึงแนวทางในการบริหารจัดการเงินคงคลังของประเทศไทย ควรมีการศึกษาถึงแนวคิดและทฤษฎีต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับเงินคงคลังก่อน ว่าเงินคงคลังมีพัฒนาการทางกฎหมายอย่างไร มีความเป็นมาในการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเงินคงคลังอย่างไร เพื่อจะได้ทราบถึงเจตนารมณ์ของการตรากฎหมายอย่างชัดเจน ตลอดจนการศึกษาถึงหลักการพื้นฐานของการจ่ายเงินแผ่นดินและการบริหารเงิน ทั้งนี้ ในการศึกษาเรื่องนี้ไม่เพียงแต่จะศึกษาในเชิงกฎหมายเท่านั้น แต่โดยที่เงินคงคลังเป็นเครื่องมือประการหนึ่งในการดำเนินนโยบายการคลังของรัฐบาล ดังนั้น จึงต้องมีการศึกษาหลักการต่างๆ ทั้งหลักการทางกฎหมายและหลักการทางเศรษฐศาสตร์ควบคู่กัน เพื่อจะได้ทราบถึงแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องได้ถูกต้องชัดเจนต่อไป นอกจากการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีแล้ว ผู้เขียนจะได้ศึกษาแนวทางการบริหารจัดการเงินคงคลังในทางสากลเพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนากฎหมายเงินคงคลังของไทยต่อไปด้วย

2.1 ข้อความคิดทั่วไปเกี่ยวกับเงินคงคลังของประเทศไทย

เงินคงคลัง เป็นเงินที่รัฐบาลมีไว้เพื่อการใช้จ่ายในการดำเนินงานต่างๆ ตามนโยบายของรัฐบาล หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง เป็นเงินสดที่อยู่ในมือและเงินฝากของกระทรวงการคลังในที่ต่างๆ ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในการศึกษาเรื่องเงินคงคลังต้องมีการศึกษาถึงระบบการคลังทั้งหมดเพื่อให้ทราบความเป็นมาในการยกร่างกฎหมายเงินคงคลัง เพื่อจะได้ทราบเจตนารมณ์ที่ชัดเจนของการกำหนดกฎหมายตลอดจนความหมายและความสำคัญของเงินคงคลังว่ามีการให้ความหมายว่าอย่างไร ประกอบด้วยเงินประเภทใดบ้าง และเงินคงคลังนั้นมีความสัมพันธ์กับเงินแผ่นดิน และเงินนอกงบประมาณที่มีใช้เงินคงคลังอย่างไร

2.1.1 พัฒนาการของกฎหมายเงินคงคลังในประเทศไทย

เงินคงคลังเป็นคำที่เกิดขึ้นและมีใช้กันมานานแล้วตั้งแต่ได้มีบัญชีแสดงฐานะทางการเงินของรัฐบาลเพียงแต่ในสมัยก่อนไม่มีการแบ่งแยกเงินของแผ่นดินและเงินของพระเจ้าแผ่นดินออกจากกันโดยชัดเจน¹ ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ทางราชการเรียกเงินคงคลังว่า “เงินคงพระคลัง” เช่นเดียวกับที่เรียกกระทรวงการคลังว่ากระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ต่อมาภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ในปี พ.ศ. 2475 ทางราชการได้เปลี่ยนชื่อกระทรวงการคลัง มหาสมบัติเป็นกระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นผลให้คำว่า “เงินคงพระคลัง” เปลี่ยนเป็น “เงินคงคลัง” ด้วย ซึ่งเดิม เงินคง

¹ ไพรซ์ ตระการศิริพันธ์, การคลังภาครัฐ, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท เอ็น สแควร์ กราฟฟิคพริ้นท์ จำกัด 2550), น.292.

คลัง หมายถึง เงินสำรองของกระทรวงการคลัง (Treasury reserves) ซึ่งเก็บรักษาไว้เพื่อใช้จ่ายในกรณีที่มีความจำเป็นอย่างยิ่ง การสะสมเงินสำรองดังกล่าวสอดคล้องกับทฤษฎีการคลังมหาชนสมัยเก่า ซึ่งถือว่าเงินสำรองดังกล่าวเป็นหลักประกันความมั่นคงทางการคลังของประเทศ และสอนว่าเงินสำรองดังกล่าวมีมากเท่าใด ความมั่นคงทางการคลังของประเทศจะมีมากเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ประเทศต่างๆ จึงไม่นำเงินสำรองมาใช้ เว้นแต่ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับกรณีพิเศษต่างๆ เช่น การใช้จ่ายเงินเพื่อทำสงครามหรือเพื่อลงทุนที่ให้ผลตอบแทนที่คุ้มค่า ตั้งแต่มีการปฏิรูประบบการคลังของประเทศไทยในสมัยรัชกาลที่ 5 จนถึงปี 2481 ประเทศไทยได้จัดทำงบประมาณเกินดุลเกือบทุกปี ซึ่งเป็นผลให้รัฐบาลมีเงินรายได้สูงกว่ารายจ่ายเรื่อยมา ดังนั้น ในช่วงเวลาดังกล่าว กระทรวงการคลังจึงมีเงินรายได้เหลือจ่ายในแต่ละปีสะสมไว้เป็นเงินสำรอง ซึ่งเรียกว่าเงินคงพระคลัง หรือเงินคงคลัง แต่ต่อมานับแต่ปี 2481 ถึง 2489 การดำเนินการคลังได้มีการขาดทุนตลอดมา และการขาดดุลนั้นมีการขาดทุนยิ่งใหญ่มาก คือ ตั้งแต่ปี 2484 ถึง 2489 ซึ่งถือเป็นระยะเวลาที่ประเทศไทยได้เข้าสู่สงครามมหาเอเชียบูรพานั้น การคลังของประเทศไทยขาดดุลอย่างมหาศาล ดังนั้น ในช่วงเวลาดังกล่าวเงินสำรองที่สะสมไว้เดิมจึงได้นำออกมาใช้จนหมดเกลี้ยง หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 นักการคลังได้นำทฤษฎีการคลังสมัยใหม่มาใช้ในประเทศไทย กระทรวงการคลังจึงได้เปลี่ยนความหมายของเงินคงคลังจากเดิมที่หมายถึงเงินรายได้ของรัฐบาลที่เหลือจ่ายในแต่ละปีสะสมไว้ มาเป็นเงินที่รัฐบาลมีอยู่ในขณะใดขณะหนึ่งเพื่อการใช้จ่ายประจำวันของรัฐบาล ซึ่งเดิมไม่มีกฎหมายกำหนดเกี่ยวกับการควบคุมการใช้จ่ายเงินดังกล่าว² ต่อมามีการตราพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 ทำให้มีกฎหมายเพื่อจัดระเบียบการเงินของแผ่นดินขึ้น ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากเหตุการณ์ทางการเมืองบางอย่างที่เกิดขึ้นภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง โดยที่กฎหมายเงินคงคลังเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการเก็บรักษาเงินแผ่นดิน การจัดการคลังแผ่นดิน และการส่งจ่ายเงินจากคลังแผ่นดิน³ ซึ่งกฎหมายเงินคงคลังได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมอีก 3 ครั้ง เพื่อให้การบริหารเงินคงคลังเกิดประโยชน์มากยิ่งขึ้นตามสภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจ ดังนั้น ในเบื้องต้นนี้จึงเป็นการสมควรที่จะศึกษาถึงพัฒนาการของกฎหมายเงินคงคลังในประเทศไทยเพื่อจะได้ทราบความเป็นมาในการตรากฎหมาย และโครงสร้างของกฎหมายเพื่อเป็นพื้นฐานในการศึกษาต่อไป

2.1.1.1 ความเป็นมาของการตราพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491

นับตั้งแต่สงครามมหาเอเชียบูรพาได้สิ้นสุดลงในกลางเดือนสิงหาคม 2488 เป็นต้นมา ถึงปี พ.ศ. 2491 เสถียรภาพทางการเมืองของประเทศไทยไม่ดีขึ้น โดยจะเห็นได้ว่าในช่วงเวลาดังกล่าวมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลตามวิถีทางรัฐธรรมนูญถึง 8 ครั้ง เป็นผลให้มีการตั้งรัฐบาลถึง 8 คณะ และในช่วงเวลาดังกล่าวได้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่สำคัญ 2 ครั้ง คือ ครั้งแรกเมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม 2489 มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 และใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 แทน และครั้งที่ 2

² อิศระ นิติพันธ์ ประภาส, “ความเป็นมาในการตราพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491”, ในหนังสือ อนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพนางชวนชื่น นิติพันธ์ ประภาส, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ. , 2533), น.91-92.

³ พนม ทินกร ณ อยุธยา, การบริหารงานคลังรัฐบาล เล่มที่ 3, (กรุงเทพมหานคร : บริษัทศิลป์สยามการพิมพ์, 2534), น.268.

คณะรัฐประหารได้ยึดอำนาจการปกครองประเทศเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2490 แล้วเลิกใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 และให้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับชั่วคราวแทน

สำหรับการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งแรกเมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม 2489 ได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งเป็นผลให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 ถูกยกเลิกไป และใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 แทน ส่งผลให้ประเทศไทยมีโครงสร้างทางการเมืองของระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์เป็นครั้งแรก โดยที่รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้รับรองเสรีภาพขั้นมูลฐานของบุคคล ซึ่งรวมทั้งเสรีภาพในการตั้งคณะพรรคการเมือง มีการนำระบบสองสภา (bicameral system) มาใช้ในประเทศไทยเป็นครั้งแรก โดยกำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วยวุฒิสภา (สภาสูง) และสภาผู้แทน (สภาล่าง) นักการเมืองที่มีความคิดเห็นในทางการเมืองเช่นเดียวกันได้รวมตัวกันเป็นกลุ่มๆ เรียกตัวเองว่าพรรคการเมือง ทำให้บรรยากาศทางการเมืองของประเทศไทยเต็มไปด้วยประชาธิปไตยมากขึ้น ซึ่งในช่วงเวลาดังกล่าวพลเรือตรี ถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ได้เข้ารับบริหารราชการแผ่นดินครั้งแรกเมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2489 เป็นเวลาที่เศรษฐกิจของประเทศซึ่งได้รับความเสียหายจากภาวะสงครามยังไม่เข้าสู่ภาวะปกติ รัฐบาลจึงต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจทุกวิถีทาง ปัญหาที่เผชิญในขณะนั้นก็คือ การที่ราคาสินค้าโดยทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งสินค้าประเภทเครื่องอุปโภคบริโภคที่จำเป็นในการครองชีพของประชาชนมีราคาแพง ทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อน รัฐบาลได้ใช้มาตรการต่างๆ ในการแก้ปัญหาดังกล่าว ซึ่งรวมทั้งการส่งเสริมการเพิ่มผลผลิตการเกษตรและส่งเสริมการตลาดเพื่อรองรับผลผลิตที่เพิ่มขึ้น นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้นำวิธีการใหม่อย่างหนึ่งมาใช้ในการแก้ปัญหาสินค้ามีราคาแพง วิธีการดังกล่าวก็คือการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐขึ้นองค์การหนึ่งที่มีชื่อว่า “องค์การสรรพอาหาร” ขึ้น เมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2489 มีหน้าที่จัดหาสินค้าเครื่องอุปโภคบริโภคที่จำเป็นในการครองชีพมาขายให้แก่ประชาชนในราคาถูก ซึ่งในการตั้งองค์การดังกล่าว มีการโจมตีจากฝ่ายค้านว่าล้มเหลวและมีการทุจริต การจัดตั้งองค์การสรรพอาหารมีปัญหาในการจ่ายเงินและการควบคุมการจ่ายเงินแผ่นดินโดยรัฐสภามากมาย มีการอภิปรายทั่วไปของรัฐสภา การที่รัฐบาลสามารถจ่ายเงินโดยไม่ต้องได้รับอนุมัติจากรัฐสภาได้ในบางกรณีนั้น ก็เนื่องจากว่ากฎหมายมีช่องโหว่ กล่าวคือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ซึ่งบัญญัติว่างบประมาณแผ่นดินประจำปีจะต้องตราขึ้นเป็นพระราชบัญญัตินั้น มีความหมายแต่เพียงว่างบประมาณที่รัฐบาลจัดทำขึ้นนั้นต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา และความเห็นชอบนั้นต้องกระทำในรูปแบบของการตราพระราชบัญญัติ เมื่อเป็นเช่นนี้การจ่ายเงินแผ่นดินนอกเหนือจากที่รัฐสภาได้อนุญาตไว้ในงบประมาณประจำปีหรืองบประมาณเพิ่มเติม จึงไม่ขัดกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว ฝ่ายค้านจึงกล่าวอ้างว่าการจ่ายเงินให้องค์การสรรพอาหารโดยไม่มีรายการในงบประมาณเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ หากได้กล่าวว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญไม่ ซึ่งในเวลานั้นไม่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือบทบัญญัติของพระราชบัญญัติใดๆ ที่กำหนดว่าการจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้แต่เฉพาะที่อนุญาตไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี พระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติมหรือกฎหมายอื่น เมื่อเป็นเช่นนี้การที่รัฐบาลจ่ายเงินประเภทเงินหมุนเวียนหรือประเภทเงินยืมโดยไม่ได้รับอนุญาตจากรัฐสภา จึงไม่ขัดกันกับกฎหมายใดๆ ประกอบกับข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2477 ได้ให้

อำนาจรัฐบาลจ่ายเงินเกินกว่าจำนวนที่สภาได้อนุมัติให้เบิกจ่ายตามงบประมาณถ้ามีเหตุฉุกเฉิน การให้อำนาจดังกล่าวทำให้รัฐบาลสามารถจ่ายเงินแผ่นดินในกรณีฉุกเฉินไปก่อน แล้วมาขออนุญาตรัฐสภาในภายหลังได้ ด้วยเหตุนี้พรรคประชาธิปไตยจึงเห็นว่าจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติเพื่ออุดช่องโหว่ของกฎหมายดังกล่าวข้างต้นโดยเร็วที่สุด เพื่อให้รัฐสภาใช้อำนาจควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลอย่างสมบูรณ์⁴

ต่อมามีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2490 ได้มีคณะบุคคลซึ่งประกอบด้วยนายทหารประจำการและนอกประจำการส่วนหนึ่ง และพลเรือนอีกส่วนหนึ่ง เรียกตัวเองว่า “คณะรัฐประหาร” ได้ยึดอำนาจการปกครองประเทศจากรัฐบาลในขณะนั้น ผู้นำของคณะรัฐประหาร ได้แก่ พลโท ผิน ชุณหะวัณ และพันเอก กาจ กาจสงคราม เมื่อได้ทำการยึดอำนาจสำเร็จแล้ว คณะรัฐประหารได้เชิญ จอมพล ป.พิบูลสงคราม อดีตนายกรัฐมนตรี และผู้บัญชาการทัพสูงสุดมาร่วมงานด้วย โดยแต่งตั้งให้เป็น “ผู้บัญชาการทหารแห่งประเทศไทย” ต่อมาได้มีพระบรมราชโองการให้เลิกใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 และให้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับชั่วคราว เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2490 ซึ่งรัฐธรรมนูญชั่วคราวฉบับนี้ได้บัญญัติว่า รัฐสภาประกอบด้วยวุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกที่พระมหากษัตริย์ทรงเลือกตั้งและสภาผู้แทน ประกอบด้วย สมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้ง หลังจากที่ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้แล้ว คณะรัฐประหารได้เชิญนายควง อภัยวงศ์ หัวหน้าพรรคประชาธิปไตย ให้เป็นผู้จัดตั้งรัฐบาล และมีพระบรมราชโองการตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน 2490 และตั้งคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน 2490 ผู้ที่ได้ร่วมอยู่ในคณะรัฐมนตรีชุดนี้ส่วนใหญ่เป็นสมาชิกพรรคประชาธิปไตย อาทิ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช ซึ่งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นรัฐมนตรี และในวันที่ 18 พฤศจิกายน ปีเดียวกัน ได้มีพระบรมราชโองการตั้งสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 100 คน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นขุนนางเก่าฝ่ายพลเรือน⁵ ซึ่งในสมัยของรัฐบาลนายควง อภัยวงศ์นี้เองได้มีการเสนอ “ร่างพระราชบัญญัติวิธีการคลัง พ.ศ. 2491” ต่อวุฒิสภา ซึ่งทำหน้าที่รัฐสภาตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว โดยหม่อมเจ้าวิวัฒนไชย ไชยยงค์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้ชี้แจงเหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ต่อที่ประชุมวุฒิสภาว่า “.....รัฐบาลนี้มีนโยบายที่จะจัดให้รัฐสภาใช้อำนาจควบคุมการคลังแผ่นดินโดยสมบูรณ์ ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จึงกำหนดวิธีการควบคุมขึ้นไว้เพื่อที่จะให้เป็นไปตามนโยบายนั้น วิธีการที่กำหนดไว้นั้น กระทบจะได้เรียนเพิ่มเติมเล็กน้อย คือ วิธีการมีหลักการเป็นสำคัญสองประการ ประการที่หนึ่งว่าเงินทุกบาทที่ราษฎรพึงชำระให้แก่รัฐนั้นต้องส่งคลังทั้งหมด แล้วเงินทุกบาทที่จ่ายออกจากคลังจะต้องเอามานับแจ้งกันในรัฐสภา เพราะหลักใหญ่ในพระราชบัญญัตินี้มีว่าการจ่ายเงินออกจากคลังต้องเป็นไปตามอำนาจของกฎหมาย ไม่ใช่อำนาจของรัฐมนตรีคลัง เมื่อเป็นเช่นนี้รัฐบาลก็จะจ่ายเงินโดยผลการ หรือตามอำเภอใจไม่ได้ ยกตัวอย่างเช่น รัฐบาลจะนึกมลิทึกี่กว่าจะตั้งองค์การอะไรอันหนึ่ง เช่น องค์การสรรพอาหาร แล้วใช้เงินไปเช่นนี้ก็ทำไม่ได้ หรือว่ารัฐบาลจะเกิดใจดีขึ้นมาจะจ่ายเงินให้ใครต่อใครทำอะไรต่างๆ ก็ไม่ได้เช่นกัน กฎหมายฉบับนี้จึงเป็นกฎหมายที่มีมติของรัฐบาลไว้อย่างแน่นอน เป็นเครื่องมือของรัฐสภาที่จะใช้ในการควบคุมดูแลเงินแผ่นดิน คือ

⁴อิสระ นิติทัศน์ประกาศ, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 2, น.66-78.

⁵เฟิ่งอ้าง, น.63-66.

เงินที่เก็บมาจากราษฎรทั้งปวงให้มั่นคง เพื่อเห็นแก่ประโยชน์ของราษฎรทั่วไป รัฐบาลจึงมีความยินดีที่จะเสนอเครื่องมือนี้มอบให้แก่รัฐสภา.....” เมื่อวุฒิสภาได้รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ในวาระแรกแล้ว ได้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว คณะกรรมการวิสามัญฯ ได้เปลี่ยนชื่อร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็น “ร่างพระราชบัญญัติเงินคคลัง พุทธศักราช 2491” เหตุผลในการเปลี่ยนชื่อร่างพระราชบัญญัตินี้เนื่องจากว่า ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติวิธีการคลัง พุทธศักราช 2491 ของวุฒิสภาในวาระที่หนึ่งนั้น สมาชิกวุฒิสภาบางท่านได้อภิปรายว่า การใช้ชื่อร่างพระราชบัญญัตินี้ว่า “ร่างพระราชบัญญัติวิธีการคลัง” นั้นน่าจะไม่ต้อง เพราะคำว่า “วิธีการคลัง” มีความหมายกว้างกว่าที่บัญญัติไว้ในร่างพระราชบัญญัตินี้ นอกจากนี้ ชื่อร่างพระราชบัญญัตินี้ก็ฟังดูแล้วน่ากลัวมาก และเห็นว่าความมุ่งหมายของวิธีการคลังที่กำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัตินี้ก็คือการกำหนดว่า ที่ถือว่าเป็นเงินคคลังนั้นจะจ่ายได้อย่างไรเท่านั้นหาใช่วิธีการคลังไม่ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวในวาระที่สอง วุฒิสภา เห็นชอบตามร่างของคณะกรรมการฯ โดยมีการแก้ไขถ้อยคำในมาตรา 8 ทวิ และมาตรา 19 และได้ลงมติให้ประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติเงินคคลัง พ.ศ. 2491 ที่คณะกรรมการวิสามัญฯ พิจารณาแล้วเป็นกฎหมายในวาระที่สาม⁶

2.1.1.2 โครงสร้างของพระราชบัญญัติเงินคคลัง พ.ศ. 2491

พระราชบัญญัติเงินคคลัง พ.ศ. 2491 กำหนดขึ้นเพื่อจัดระบบการควบคุมเงินแผ่นดินว่าด้วยเงินคคลังให้รัดกุม ประกอบด้วย บทบัญญัติ 14 มาตรา ดังนี้

(1) การกำหนดคำนิยามของ “บัญชีเงินคคลังบัญชีที่ 1” หมายความว่า บัญชีเงินฝากกระแสรายวันที่ธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งกระทรวงการคลังมีไว้เพื่อประโยชน์แห่งมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัตินี้ และ “บัญชีเงินคคลังบัญชีที่ 2” หมายความว่า บัญชีเงินฝากกระแสรายวันที่ธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งกระทรวงการคลังมีไว้เพื่อประโยชน์แห่งมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัตินี้ นอกจากนี้ ยังกำหนดคำนิยามของคำอื่นๆ ที่จะกล่าวถึงในพระราชบัญญัตินี้ ได้แก่ มติให้จ่ายเงินไปก่อน เงินยืมต่องราชการ เงินฝาก เงินขายบิล ตุนหมุนเวียน และรัฐมนตรี

(2) การรับเงินเข้าบัญชีเงินคคลังบัญชีที่ 1 กำหนดให้เงินทั้งปวงที่พึงชำระให้แก่รัฐบาลไม่ว่าเป็นภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ เงินกู้หรือเงินอื่นใด หัวหน้าส่วนราชการมีหน้าที่ควบคุมให้ส่งเข้าบัญชีเงินคคลังบัญชีที่ 1 โดยไม่หักไว้เพื่อการใดๆ เลย ตามมาตรา 4 นอกจากนี้ ในมาตรา 6 และ 7 ยังกำหนดให้ในการจ่ายเงินก่อนมีกฎหมายกำหนดต้องมีการตั้งเงินรายจ่ายเพื่อชดใช้ในพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม ส่วนในมาตรา 13 เป็นการกำหนดให้องค์การของรัฐบาลที่ใช้ทุนหรือตุนหมุนเวียนนำทุนหรือผลกำไรส่งเข้าบัญชีเงินคคลังบัญชีที่ 1

(3) การจ่ายเงินจากบัญชีเงินคคลังบัญชีที่ 2 ต้องจ่ายตามที่มีกฎหมายกำหนดตามมาตรา 6 คือ กระทำได้แต่เฉพาะตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี พระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม พระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม มติให้จ่ายเงินไปก่อนหรือพระราชกำหนดที่ออกตามความในบทบัญญัติแห่ง

⁶เฟิ่งอ้าง, น.78-79.

รัฐธรรมนูญ หากเป็นการจ่ายเงินก่อนที่จะมีกฎหมายกำหนดสามารถกระทำได้ตามมาตรา 7 นอกจากนี้ มาตรา 8 และมาตรา 12 เป็นการกำหนดเงินโตบ้างที่จ่ายจากบัญชีเงินคลังบัญชีที่ 2 ได้

(4) กำหนดผู้มีอำนาจในการสั่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคลังบัญชีที่ 1 บัญชีเงินคลังบัญชีที่ 2 และการสั่งจ่ายเงินจากคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอ ในมาตรา 9 – 11 และกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติในมาตรา 14⁷

2.1.1.3 การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเงินคลัง พ.ศ. 2491

หลังจากมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเงินคลัง พ.ศ. 2491 แล้ว เมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2491 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายอีก 3 ครั้ง โดยมีหลักการและเหตุผลในการแก้ไข ดังนี้

(1) พระราชบัญญัติเงินคลัง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2495 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2495⁸ มีการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายเพิ่มเติม ดังนี้

แก้ไขคำนิยาม “มติให้จ่ายเงินไปก่อน” จากเดิม หมายความว่า มติของรัฐสภา เป็น มติของสภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้ตรารับไว้เป็นพระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินเพื่อกิจการที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัตินั้นไปพลางก่อนจนกว่าจะได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติงบประมาณหรือพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติมซึ่งมติของสภาผู้แทนราษฎรนั้นแตกต่างในสาระสำคัญจากพระราชบัญญัติ กล่าวคือ พระราชบัญญัติทั้งหลายนั้นเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับแก่พลเมืองโดยทั่วไป แต่มติของสภาผู้แทนราษฎรนั้นไม่ใช่กฎหมาย เพราะไม่มีผลใช้บังคับแก่พลเมืองโดยทั่วไป ดังนั้น การที่กำหนดความมติของสภาผู้แทนราษฎรคือพระราชบัญญัติจึงไม่ชอบด้วยเหตุผล

ยกเลิกความเดิมในมาตรา 4 วรรคสอง และกำหนดใหม่ เป็น “รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดข้อบังคับอนุญาตให้หัวหน้าส่วนราชการใดๆ หักจ่ายจากเงินที่จะต้องส่งเข้าบัญชีเงินคลังบัญชีที่ 1 หรือ ส่งคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอได้ ในกรณีดังนี้

(1) รายจ่ายที่หักนั้นเป็นรายจ่ายที่มีกฎหมายอนุญาตให้จ่ายได้

(2) รายจ่ายที่จำเป็นต้องจ่ายตามระเบียบที่ได้รับรองความตกลงจากกระทรวงการคลังเพื่อเป็นค่าสินบนรางวัลหรือค่าใช้จ่ายในการจัดให้ได้มาซึ่งเงินอันพึงต้องชำระให้แก่รัฐบาล

(3) รายจ่ายที่ต้องจ่ายคืนให้แก่บุคคลใดๆ เพราะเป็นเงินอันไม่พึงต้องชำระให้แก่รัฐบาล”

เพิ่มเติมมาตรา 8(4) โดยกำหนดให้เงินที่จำเป็นต้องจ่ายคืนภายในปีงบประมาณที่นำส่งแล้ว เพราะเป็นเงินอันไม่พึงต้องชำระให้แก่รัฐบาล ให้สั่งจ่ายจากบัญชีเงินคลังบัญชีที่ 2 หรือคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอได้ ซึ่งการกำหนดเช่นนี้เนื่องจากเมื่อปรากฏว่าเงินใดๆ ที่ได้นำเข้าคลังไปแล้ว ไม่ใช่เงินที่ต้องชำระให้แก่รัฐบาล รัฐบาลก็ต้องคืนให้แก่เจ้าของเงินไป การจ่ายเงินตามมาตรานี้ ต้องเป็นกรณีที่ต้องจ่ายคืนภายในปีงบประมาณที่นำส่งแล้ว หากเป็นกรณีที่ต้องจ่ายคืนภายหลังปีงบประมาณที่นำส่ง คำสั่งกระทรวงการคลังที่ 69125/2497

⁷พระราชบัญญัติเงินคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

⁸พระราชบัญญัติเงินคลัง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2495 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 69 ตอนที่ 75 หน้า 1391 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2495.

ลงวันที่ 25 ธันวาคม 2497 เรื่อง ระเบียบการหักรายจ่ายขาดและการถอนคืนเงินรายรับ กำหนดให้ส่วนราชการ วางฎีกาเบิกจ่ายเงินงบประมาณของส่วนราชการนั้น เพื่อนำไปจ่ายคืน⁹

กำหนดผู้มีอำนาจสั่งจ่ายเงิน โดยเพิ่มเติม มาตรา 10 กำหนดให้การสั่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลัง บัญชีที่ 2 ให้เป็นหน้าที่ของอธิบดีกรมธนารักษ์ หรือผู้ที่อธิบดีกรมธนารักษ์มอบหมายและเจ้าพนักงานซึ่งรัฐมนตรี แต่งตั้งโดยเฉพาะเพื่อการนี้ เป็นผู้ลงลายมือชื่อร่วมกันสั่งจ่าย และมาตรา 11 กำหนดให้การสั่งจ่ายเงินจาก คลังจังหวัดหรือคลังอำเภอให้เป็นหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย และให้ ปฏิบัติตามระเบียบของกระทรวงการคลัง ถ้ามีเหลือจ่ายให้ส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 ตามวิธีการที่รัฐมนตรี กำหนด

(2) พระราชบัญญัติเงินคงคลัง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2509 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม 2509 โดยการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 7(4) โดยมีเหตุผลเนื่องจากรัฐบาลมีข้อผูกพันที่จะต้องจ่ายเงินตามตัวสัญญา ใช้เงินคลังให้แก่ธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและพัฒนาการ และกองทุนการเงินระหว่าง ประเทศ เมื่อเรียกร้องการจ่ายเงินนี้บางขณะอาจดำเนินการตามวิธีการงบประมาณปกติไม่ทัน จึงสมควรให้รัฐบาลมีอำนาจ จ่ายเงินคลังไปพลางก่อนได้ ประกอบกับในบางเวลาเงินในบัญชีเงินคงคลังมีอยู่เป็นจำนวนมาก สมควรนำมาใช้ ประโยชน์โดยซื้อคืนหรือไถ่ถอนพันธบัตรเงินกู้ของรัฐบาลเพื่อปลดเปลื้องหนี้สินและบรรเทาภาระค่าดอกเบี้ย¹⁰

(3) พระราชบัญญัติเงินคงคลัง (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2534 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 27 กันยายน 2534 ซึ่งการแก้ไขเพิ่มเติมในครั้งนี้ เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 7(4) และ (5) โดยมีเหตุผลเพื่อเป็นการขยายขอบเขต การบริหารเงินคลังให้เกิดประโยชน์มากยิ่งขึ้น โดยให้สามารถนำเงินคลังไปซื้อคืนหรือไถ่ถอนตราสารเงินกู้ หรือชำระหนี้ตามสัญญา รวมทั้งการซื้อเงินตราต่างประเทศ หลักทรัพย์ที่มั่นคงในต่างประเทศ หรือพันธบัตรของ รัฐบาลต่างประเทศ ในสกุลเงินตราที่ต้องชำระหนี้ที่กระทรวงการคลังเป็นผู้กู้ และในวงเงินไม่เกินจำนวนที่ถึง กำหนดชำระในช่วงระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการชำระหนี้ของรัฐบาล¹¹

โดยที่มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจ ฝ่ายบริหารเบิกจ่ายเงินจากคลังก่อนที่มีกฎหมายอนุญาตให้จ่าย ตามหลักการบริหารการคลังในระบอบ ประชาธิปไตย การเบิกจ่ายเงินจากคลังจะต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนโดยผ่านสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถมีอำนาจถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหารได้ แต่พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491

⁹ อิศระ นิตินันท์ประภาศ, “คำอธิบายพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พุทธศักราช 2491 (และที่แก้ไข เพิ่มเติม)”, ในหนังสืออนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพนางชวนชื่น นิตินันท์ประภาศ, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ. , 2533), น.139.

¹⁰ พระราชบัญญัติเงินคงคลัง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2509 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 83 ตอนที่ 62 ฉบับพิเศษ หน้า 1 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม 2509

¹¹ พระราชบัญญัติเงินคงคลัง (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2534 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 108 ตอนที่ 170 ฉบับ พิเศษ หน้า 1 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 27 กันยายน 2534

ถือกำเนิดขึ้นในยุคสมัยที่การเมืองการปกครองอยู่ในระบอบอำมาตยาธิปไตย กฎหมายฉบับนี้จึงมีบทบัญญัติที่เกื้อกูลการทำงานของฝ่ายบริหาร โดยกำหนดข้อยกเว้นให้ฝ่ายบริหารสามารถเบิกจ่ายเงินจากคลังโดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร หรือโดยที่ยังไม่มีกฎหมายอนุญาตให้จ่าย มาตรา 7 เป็นบทบัญญัติส่วนหนึ่งที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารในเรื่องนี้ ซึ่งเดิมในการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 3 ได้มีการเพิ่มเติมมาตรา 7(4) ให้สามารถนำเงินคลังไปซื้อคืนหรือไถ่ถอนพันธบัตรเงินกู้ของรัฐบาลเป็นเรื่องที่กระทรวงการคลังมีอำนาจดำเนินการได้อยู่แล้ว แต่เนื่องจากกระทรวงการคลังมีแผนการที่จะออกตราสารเงินกู้อื่นนอกเหนือไปจากพันธบัตรรัฐบาล ดังนั้น จึงต้องแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 7(4) เพื่อให้มีอำนาจใช้เงินคลังในการซื้อคืนหรือไถ่ถอนตราสารเงินกู้อื่นด้วย ขณะเดียวกันก็ถือโอกาสแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้มีอำนาจในการชำระหนี้เงินกู้ตามสัญญาที่กำหนดได้ นอกจากนี้ ยังได้เพิ่มเติมมาตรา 7(5) เพื่อให้กระทรวงการคลังมีอำนาจในการนำเงินคลังไปซื้อเงินตราต่างประเทศ หลักทรัพย์ต่างประเทศที่มั่นคง หรือพันธบัตรรัฐบาลต่างประเทศในสกุลเงินตราที่ต้องชำระสำหรับหนี้ที่มีระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี และเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในการชำระหนี้เมื่อถึงกำหนด โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจกำหนดข้อบังคับเกี่ยวกับเรื่องนี้ ทั้งนี้ เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงฐานะทางการคลังของรัฐบาลนับตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2531 เป็นต้นมา เป็นเหตุปัจจัยสำคัญที่ทำให้กระทรวงการคลังผลักดันให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย โดยที่พระราชบัญญัติเงินคลัง พ.ศ. 2491 ถือกำเนิดขึ้นมาในยุคสมัยของนโยบายการคลังแบบขาดดุล ผู้ร่างกฎหมายฉบับนี้มิได้คาดหมายมาก่อนว่าจะมีเงินคลังเหลืออยู่เป็นจำนวนมากดังเช่นที่ปรากฏตั้งแต่ปี 2531 เป็นต้นมา กฎหมายฉบับนี้จึงมิได้มีบทบัญญัติที่เกื้อกูลให้กระทรวงการคลังสามารถบริหารจัดการส่วนเกินดุลของงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ¹²

2.1.2 ความหมายและความสำคัญของเงินคลัง

2.1.2.1 ความหมายของเงินคลัง

เงินคลัง มิได้มีการกำหนดคำนิยามหรือความหมายไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน แม้แต่ในพระราชบัญญัติเงินคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ก็มีได้มีการกำหนดไว้เช่นกัน มีเพียงการถกเถียงกันในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเงินคลัง พ.ศ. 2491 และมีการให้ความหมายโดยนักวิชาการทางการคลังเท่านั้นสรุปได้ดังนี้

(1) การให้ความหมายของเงินคลังในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเงินคลัง

พ.ศ. 2491 โดยรัฐสภา

(1.1) ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติวิธีการคลัง พ.ศ. 2491 ของวุฒิสภาทำหน้าที่รัฐสภานั้น ปรากฏว่าคณะกรรมการวิสามัญที่วุฒิสภาได้ตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาพระราชบัญญัตินี้ได้เปลี่ยนชื่อพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เป็น ร่างพระราชบัญญัติเงินคลัง พ.ศ. 2491 จึงทำให้สมาชิกวุฒิสภาท่านหนึ่ง คือ พระยาอรรถกรกรมมุตติซึ่งมีความเข้าใจมาช้านานว่าเงินคลังคือเงินรายได้ของรัฐบาลที่เหลือจ่ายในปีก่อนๆ

¹²รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, “การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเงินคลัง”, เศรษฐกิจการคลังกับบทบาทรัฐบาลไทย, (กรุงเทพมหานคร : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2538), น.43-47.

สะสมไว้เห็นว่าชื่อที่เปลี่ยนใหม่นี้ไม่เข้ากับเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงได้ขอให้คณะกรรมการ อธิบายว่า เงินคงคลังมีความหมายอย่างไร ซึ่งพระยาไชยยศสมบัติ สมาชิกวุฒิสภา ในฐานะกรรมการวิสามัญ ได้กล่าวตอบว่า เงินคงคลังที่มีความหมายใช้กันนั้น เราหมายถึง “เทรสเซอร์ บาลานซ์” ไม่ใช่ “เทรสเซอร์ รีเซพ” ซึ่งคำว่า “เทรสเซอร์ บาลานซ์” นี้ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ส.ส. จังหวัดพระนคร ได้อธิบายความหมายไว้ในระหว่างการอภิปรายทั่วไปของสภาผู้แทน ว่าหมายถึงยอดเงินคงเหลือของรัฐบาลประจำวัน ดังนั้น คำชี้แจงของกรรมการ ดังกล่าว จึงเป็นปริยายว่า เงินคงคลัง หมายถึง เงินคงเหลือของรัฐบาลประจำวัน¹³ ซึ่งตรงกับความหมายที่รัฐบาล พลเรือตรี ถวัลย์ อารังนาวาสวัสดิ์ ได้ชี้แจงไว้ต่อสภาผู้แทนในระหว่างการอภิปรายทั่วไป ระหว่างวันที่ 19-26 พฤษภาคม 2496 ว่า เงินคงคลัง คือ เงินที่มีอยู่ในคลังแผ่นดินใดขณะใดขณะหนึ่ง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เป็นเงินที่เหลือนำจ่ายประจำวัน โดยให้เหตุผลว่า การกำหนดความหมายของเงินคงคลังดังกล่าวสอดคล้องกับแนวความคิด ของการคลังสมัยใหม่ โดยขยายความว่าในปัจจุบันรัฐดำเนินการเพื่อสวัสดิภาพของประชาชน รัฐไม่ได้มุ่งหากำไร จากประชาชน ดังนั้น ในกรณีที่รัฐมีรายได้สูงกว่ารายจ่าย หากรัฐไม่มีความจำเป็นต้องใช้เงินรายได้ส่วนเกินนั้น รัฐก็ จะลดภาษีอากรให้แก่ประชาชน¹⁴

(1.2) ต่อมา ในระหว่างที่สภาร่างรัฐธรรมนูญในฐานะรัฐสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ เงินคงคลัง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2509 ในวาระที่หนึ่งนั้น ได้มีสมาชิกท่านหนึ่งซึ่งข้องใจเกี่ยวกับความหมายของเงินคงคลัง ได้ขอให้รัฐบาลอธิบายว่าเงินคงคลังเป็นเงินอะไร ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (นายเสริม วินิจฉัยกุล) ได้ อธิบายความหมายของเงินคงคลังไว้ว่า “....ในการที่ท่านสมาชิกได้ถามถึงว่าเงินคงคลังคืออะไรนั้น ท่านสมาชิกได้ ถามถึงว่ามีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 และเงินคงคลังบัญชีที่ 2 เงินคงคลังบัญชีที่ 1 นั้น ขอกราบเรียนได้ว่า เป็นเงินที่นำ รายได้ทั้งหมดที่เก็บเป็นภาษีอากร ซึ่งเจ้าหน้าที่ในการเก็บภาษีอากรได้นั้นมาเข้าในเงินคงคลังในบัญชีที่ 1 เมื่อนำไป เข้าเงินคงคลังในบัญชีที่ 1 แล้ว เป็นเงินคงคลังที่รับ แต่การที่จะจ่ายเงินนั้น ให้ออกมาจ่ายในบัญชีที่ 2 เพื่อเป็นการ ควบคุมกันในระบบบัญชี เพราะฉะนั้น คำว่าเงินคงคลังที่เข้าใจกันอยู่ในเวลานี้ไม่ใช่เงินที่รัฐบาลเหลือจ่าย แต่เป็น เงินที่รัฐบาลมีไว้สำหรับจ่ายเป็นประจำอยู่ และเงินคงคลังนี้จะเปลี่ยนแปลงไปแทบทุกวันก็ว่าได้ เพราะฉะนั้น การที่จ่าย เงินคงคลังนี้หมายถึงว่าเป็นเงินซึ่งรัฐบาลมีอยู่และใช้หมุนเวียนจ่ายอยู่ทุกวัน.....” ซึ่งจะเห็นได้ว่า ความหมายของ เงินคงคลังตามคำอธิบายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังดังกล่าวข้างต้น ในหลักใหญ่ตรงกับความหมายที่ รัฐบาลของ พลเรือตรี ถวัลย์ อารังนาวาสวัสดิ์ ได้อธิบายต่อที่ประชุมสภาผู้แทนเมื่อเดือนพฤษภาคม 2490

อนึ่ง พึงสังเกตว่า เงินคงคลังตามความหมายที่กระทรวงการคลังใช้ในปัจจุบันนี้ ไม่ หมายความว่าถึงแต่เฉพาะเงินที่อยู่ในบัญชีเงินฝากกระแสรายวันของกระทรวงการคลังที่ธนาคารแห่งประเทศไทย และที่เก็บรักษาเป็นเงินสดไว้ที่คลังจังหวัดและคลังอำเภอเท่านั้น แต่ยังหมายถึงเงินของรัฐบาลที่อยู่นอกบัญชี เงิน ฝากดังกล่าว และที่อยู่นอกคลังจังหวัดคลังอำเภอด้วย เช่น เงินที่อยู่ระหว่างเคลื่อนย้ายจากคลังจังหวัดมาเข้าบัญชี

¹³ อิศระ นิติทัศน์ประกาศ, “เงินคงคลัง”, ในหนังสืออนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพนางชวนชื่น นิติทัศน์ประกาศ, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ. , 2533), น. 92-93.

¹⁴ เฟิงอ้าง, น 86-91.

เงินฝากกระแสรายวันที่ธนาคารแห่งประเทศไทย และเงินภาษีอากรที่ผู้เสียภาษีอากรชำระเป็นเช็คขีดคร่อม ซึ่งคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอได้รับไว้ ซึ่งต้องโอนเข้าบัญชีเงินฝากกระแสรายวันของกระทรวงการคลังที่ธนาคารกรุงไทย จำกัด ก่อน แล้วจึงนำเข้าบัญชีเงินฝากกระแสรายวันที่ธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งในกรณีหลังนี้ กระทรวงการคลังถือว่าเงินที่อยู่ในบัญชีเงินฝากกระแสรายวันที่ธนาคารกรุงไทย จำกัด เป็นเงินคงคลังด้วย¹⁵

(2) การให้ความหมายของเงินคงคลังโดยนักวิชาการทางการคลัง

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ได้ให้ความเห็นว่าเงินคงคลังครอบคลุมเฉพาะเงินคงคลังจริง ซึ่งหมายถึงเงินที่ได้จากรายรับจริงสูงกว่ารายจ่ายในปีก่อนๆ เท่านั้น โดยไม่รวมเงินของผู้อื่นที่นำมาใช้เหมือนเป็นเงินของตนโดยไม่มีการกู้ยืม¹⁶

ศาสตราจารย์ ดร.พนัส สิมะเสถียร ได้กล่าวไว้ว่า “เงินคงคลัง หมายถึง เงินที่รัฐมีไว้เพื่อการใช้จ่ายในการดำเนินงานของรัฐ ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐจำเป็นต้องมีการใช้จ่ายเงิน เงินที่จะนำมาใช้จ่ายได้นั้น โดยปกติจะเป็นเงินที่รัฐจัดเก็บมาจากราษฎร ถ้าเงินที่รัฐจัดเก็บได้มีมากกว่าเงินที่ใช้จ่ายไปก็จะมีเงินคงเหลือเก็บรักษาอยู่ในคลัง เงินจำนวนนี้ก็คือ เงินคงคลังนั่นเอง”¹⁷

ดร. ศุภชัย พิศิษฐวานิช ได้กล่าวว่า “เงินคงคลัง หมายถึง เงินรายรับต่างๆ ที่ได้นำส่งคลังในแต่ละวันหักด้วยรายจ่ายต่างๆ ซึ่งอาจมีเหลือหรือขาดไป ในกรณีที่มีเงินไม่พอจ่ายจะต้องกู้มา แต่เป็นการกู้มาก่อนเวลาจ่าย เป็นเงินที่รัฐบาลเตรียมไว้เพื่อการใช้จ่ายประจำวัน”¹⁸

ศาสตราจารย์พิเศษ ดร. ปรีชา สุวรรณทัต ได้ให้ความหมายของเงินคงคลังไว้ 2 นัย กล่าวคือนัยแรก “เงินคงคลัง หมายความว่าเงินสดที่รัฐบาลมีไว้ใช้จ่ายในการดำเนินงานของรัฐ เงินสดเหล่านี้รัฐบาลได้มาจากการจัดเก็บรายได้หรือการกู้ยืมหรือจากการรับฝากเงินจากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต่างๆ เนื่องจากรัฐบาลมีการรับจ่ายเงินทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เงินคลังคลังจึงมีอยู่ทั้งในส่วนกลาง คือ ฝากไว้ที่ธนาคารแห่งประเทศไทย หรือตามกฎหมายเงินคงคลัง เรียกว่า “บัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1” และยังมีการรักษาไว้ที่กรมธนารักษ์ ส่วนเงินคงคลังในส่วนภูมิภาค เป็นเงินสดเก็บรักษาอยู่ ณ ที่ทำการคลังจังหวัด คลังอำเภอ และฝากไว้ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยในทางส่วนภูมิภาค”

นัยที่สอง “เงินคงคลังในความหมายที่ 2 หมายความว่า ส่วนของรายรับที่สูงกว่ารายจ่ายของรัฐบาลที่มีสะสมกันมาตั้งแต่ต้น เงินคงคลังในความหมายอันนี้ เปรียบได้กับกำไรสะสมของห้างร้าน บริษัทที่ดำเนินการธุรกิจ อย่างไรก็ดี ในระยะเวลาที่ผ่านมา รัฐบาลดำเนินงานมา มีรายจ่ายมากกว่ารายรับ จึงเป็นผลทำให้

¹⁵อิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ, เฟิงอ้าง, น 93-94.

¹⁶บันทึกสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, ฉบับที่ 18832 ลงวันที่ 1 กรกฎาคม 2517.

¹⁷พนัส สิมะเสถียร, การบริหารเงินคงคลังของประเทศไทยและรวมบทความด้านการเงิน การคลัง และการบัญชี, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล, 2535), น.2.

¹⁸ศุภชัย พิศิษฐวานิช, “การใช้เงินคงคลังเพื่อการพัฒนาประเทศ,” สรรพากรสารสิน, กรุงเทพฯ : กรมสรรพากร.

เงินคงคลังติดลบ เปรียบเทียบกับการเงินของห้างร้าน บริษัทก็คือมีขาดทุนสะสม พิจารณาดำเนินเงินคงคลังจึงยังติดลบอยู่”¹⁹

วันทนา เสงสกุล ได้กล่าวไว้ว่า “เงินคงคลัง หมายถึง ปริมาณเงินที่รัฐบาลมีอยู่ในคลัง ณ หนึ่งขณะใด โดยปริมาณเงินในที่นี้ หมายถึง เงินสด ซึ่งได้แก่ ธนบัตร เหรียญกษาปณ์ และยอดเงินในบัญชีเงินฝากของกระทรวงการคลัง โดยหลักการแล้ว เงินจำนวนนี้เป็นเงินที่กระทรวงการคลังดำรงไว้เพียงเพื่อให้มีความคล่องตัวในการใช้จ่ายบริหารประเทศ และเนื่องจากภาครัฐบาลเป็นหน่วยเศรษฐกิจที่ขาดดุล (มีรายจ่ายสูงกว่ารายรับ) การดำรงเงินคงคลังไว้ในจำนวนที่สูงเกินความจำเป็นเท่าใด จะมีผลให้รัฐบาลมียอดหนี้สูงและมีภาระดอกเบี้ยจ่ายสูงขึ้นตามส่วนเท่านั้น หรืออาจกล่าวได้ว่า โดยปกติรัฐบาลจะไม่ดำรงเงินคงคลังไว้สูงเกินความจำเป็น และในบางกรณียอดเงินคงคลังอาจอยู่ในระดับสูงเพราะรัฐบาลมีภาระผูกพันต้องสำรองเงินไว้ใช้จ่าย หรือเป็นเงินกู้ที่รับเข้าบัญชีรอเวลานำออกใช้จ่าย การดำรงเงินคงคลังไว้สูงโดยทั่วไปจึงไม่ได้หมายถึงการมีสภาพคล่องทางการเงินสูง”²⁰

สรินทร์ อัครศักดิ์ ได้กล่าวว่า “เงินคงคลัง หมายถึง รายรับเหลือจ่ายสะสมของรัฐบาล ณ เวลาขณะหนึ่งขณะใด ซึ่งรายรับของรัฐบาลตามนิยามนี้ ครอบคลุมทั้งรายรับเงินในงบประมาณ ซึ่งประกอบด้วยรายรับไม่ว่าจะเป็นรายได้จากการจัดเก็บภาษีอากร รายได้จากรัฐพาณิชย์ และรายได้จากการค้าสินค้าและบริการ ซึ่งยามที่ภาครัฐนำส่งคลัง ยามนั้นเงินในบัญชีเงินคงคลังย่อมมีมากขึ้น แต่ในกรณีตรงกันข้าม เมื่อรัฐบาลใช้จ่ายเงินจะต้องเบิกจากบัญชีเงินคงคลัง ซึ่งจะทำให้เงินคงคลังลดลง และรายรับนอกงบประมาณ เป็นเงินที่คลังรับไว้โดยมีข้อผูกพันว่า จะต้องคืนให้แก่เจ้าของเมื่อขอเบิกโดยไม่ต้องผ่านกระบวนการทางงบประมาณ รายรับเงินนอกงบประมาณจึงเป็นเงินที่มีได้เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ ซึ่งไม่ควรนำไปใช้จ่ายตามอำเภอใจ”²¹

จากความหมายที่นักวิชาการทางการคลังและที่มีการถกเถียงกันในสภากิติ สามารถสรุปได้ว่า เมื่อพิจารณาบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม แล้ว เงินคงคลัง คือ เงินที่อยู่ในบัญชีเงินฝากกระแสรายวันของกระทรวงการคลังที่ธนาคารแห่งประเทศไทย และเงินสดที่เก็บรักษาไว้ที่คลังจังหวัดและคลังอำเภอ ฉะนั้น โดยนิตินัย เงินคงคลังจึงหมายถึงเงินที่อยู่ในบัญชีเงินฝากกระแสรายวันของกระทรวงการคลังที่ธนาคารแห่งประเทศไทย และเงินสดที่เก็บรักษาไว้ที่คลังจังหวัดและคลังอำเภอ นอกจากความหมายโดยนิตินัยตามกฎหมายเงินคงคลังแล้ว ความหมายในทางการคลังนั้น เงินคงคลังนอกจากจะหมายถึงเงินที่อยู่ในบัญชีเงินฝากกระแสรายวันของกระทรวงการคลังที่ธนาคารแห่งประเทศไทย และเงินที่เก็บรักษาไว้ที่คลังจังหวัด คลังอำเภอแล้ว ยังหมายถึงเงินของรัฐบาลที่อยู่นอกบัญชีเงินฝาก และเงินที่อยู่นอกคลังจังหวัด คลังอำเภอ

¹⁹ปรีชา สุวรรณทัต, “พระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อน พ.ศ. 2518,” ในหนังสือรวมบทความกฎหมายการคลัง 2, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2537), น. 31.

²⁰วันทนา เสงสกุล, “เงินคงคลังของไทย,” เล่มที่ 6 วารสารกรมบัญชีกลาง, ปีที่ 25, น.1 (พฤศจิกายน - ธันวาคม 2527).

²¹สรินทร์ อัครศักดิ์, “ดัชนีวัดความยั่งยืนทางการคลังของประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551), น.23.

ดังกล่าวข้างต้นด้วย กล่าวคือ เป็นเงินสดระหว่างทาง ซึ่งเป็นเงินสดที่ต้องถือไว้สำหรับการบริหารงานคลัง หรือเป็นเงินสดในมือที่สะสมไว้มากเกินไปและอยู่ระหว่างขนย้ายบางส่วนเข้าฝากในบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1

2.1.2.2 ความสำคัญของเงินคงคลัง

เงินคงคลังเป็นปริมาณเงินที่รัฐบาลมีไว้เพื่อใช้จ่ายในการบริหารประเทศ เนื่องจาก ในการใช้จ่ายเงินงบประมาณของประเทศที่มีมาจากเงินรายได้ต่างๆ ทั้งที่เป็นภาษีอากรและที่ไม่ใช่ภาษีอากรที่ ราชการได้รับแล้วจัดเก็บนำส่งเข้าคลังก่อน เพื่อดำเนินการจัดสรรให้แก่หน่วยงานต่างๆ ใช้ในการพัฒนาประเทศ ตามที่รัฐได้ตกลงไว้กับประชาชนตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อไป ซึ่งก่อนที่จะจัดสรรไปตามหน่วยงานต่างๆ เงินรายได้เหล่านี้จะเก็บรักษาสะสมไว้ในบัญชีของรัฐที่ธนาคารแห่งประเทศไทย คือ บัญชีเงินคงคลัง เพื่อให้รัฐนำไปใช้จ่ายและบริหารให้เกิดประสิทธิภาพต่อไป อย่างไรก็ตาม เงินคงคลังยังเป็นหนึ่งในเครื่องมือสำคัญในการบริหารจัดการสภาพคล่องของรัฐบาล นอกเหนือไปจากการกู้เงินทั้งด้วยการออกตั๋วเงินคลังและการออกพันธบัตรของรัฐบาล ทั้งนี้ แม้เงินคงคลังจะไม่ใช่อุปสงค์ด้านนโยบายหลักที่ขับเคลื่อนการใช้จ่ายของรัฐบาลในการบริหารราชการแผ่นดิน แต่การมีเงินคงคลังในระดับที่เพียงพอ ก็ย่อมสร้างเสริมความมั่นใจได้ว่ารัฐบาลยังมีเครื่องมือไว้ดูแลในกรณีที่มีเหตุการณ์จำเป็นเร่งด่วนให้ต้องใช้จ่ายเงิน อันรวมถึงความสามารถในการหลีกเลี่ยงการผิดนัดชำระหนี้ของหน่วยงานภาครัฐ ยิ่งหากเงินคงคลังปรับเปลี่ยนขึ้นจากการจัดเก็บรายได้ได้เพิ่มขึ้น ก็อาจสะท้อนได้ถึงสถานการณ์ทางเศรษฐกิจที่ขยายตัวในเกณฑ์ค่อนข้างดี ในทางตรงกันข้าม หากเงินคงคลังอยู่ในระดับต่ำอาจก่อให้เกิดความกังวลว่ารัฐบาลจะประสบกับภาวะขาดสภาพคล่อง ซึ่งสะท้อนว่ารัฐบาลอาจไม่มีเงินเหลือเพียงพอสำหรับการเบิกใช้เงินโดยเฉพาะหากเกิดสถานการณ์ฉุกเฉินขึ้น²² ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า เงินคงคลังเป็นเครื่องมือให้ฝ่ายบริหารใช้ในการบริหารสภาพคล่องทางเศรษฐกิจของรัฐอีกด้วย นอกจากนี้ เงินคงคลังยังเป็นตัวชี้วัดที่บ่งบอกถึงความมั่นคงแข็งแรงของฐานะทางการคลังของรัฐบาล กล่าวคือ หากปริมาณเงินคงคลังของประเทศมีปริมาณมากจะทำให้เกิดความน่าเชื่อถือของประเทศว่ามีปริมาณเงินเพียงพอต่อการดำเนินการต่างๆ ตามนโยบายของรัฐบาลให้สำเร็จลุล่วงไปได้ แต่หากปริมาณเงินคงคลังมีเหลือเพียงเล็กน้อยอาจส่งผลกระทบต่อทั้งหน่วยงานภายในประเทศและบุคคลภายนอกที่เป็นคู่สัญญากับรัฐว่าจะมีเงินไปใช้จ่ายในการดำเนินการต่างๆ ได้หรือไม่อย่างไรด้วย

2.1.3 ส่วนประกอบของเงินคงคลัง

จากการศึกษาในหัวข้อที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่าโดยนิตินัยนั้น เงินคงคลัง หมายถึง เงินทั้งหลายที่อยู่ในบัญชีเงินฝากกระแสรายวันของกระทรวงการคลังที่ธนาคารแห่งประเทศไทย และที่เก็บรักษาไว้ที่คลังจังหวัดและคลังอำเภอ ในหัวข้อนี้จะศึกษาว่าเงินคงคลังนั้นประกอบด้วยเงินใดบ้าง ซึ่งในการอธิบายส่วนประกอบของเงินคงคลังมีการจำแนกไว้ 2 ลักษณะ คือ

1. การแบ่งตามกรรมสิทธิ์ของเงินโดยกำหนดให้เงินคงคลัง ประกอบด้วย เงินรายได้แผ่นดิน และเงินที่รัฐบาลได้รับชำระไว้โดยมีข้อผูกพันต้องจ่าย

²²ศุภชัยวิจักกสิกรไทย, “เงินคงคลัง...หนึ่งในกลไกบริหารสภาพคล่องของรัฐ (มองเศรษฐกิจ ฉบับที่ 3361),” สืบค้นเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2558, จาก <http://www.kasikornresearch.com>

2. การแบ่งตามประเภทของเงินที่ได้รับทำให้เงินคงคลัง ประกอบด้วยเงินในงบประมาณ และเงินนอกงบประมาณ

2.1.3.1 ส่วนประกอบของเงินคงคลังโดยแบ่งตามกรรมสิทธิ์ของเงิน²³ อาจแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

(1) เงินที่รัฐบาลได้รับชำระไว้โดยไม่มีข้อผูกพันที่ต้องจ่าย เงินประเภทนี้ ในทางปฏิบัติของทางราชการเรียกว่า “เงินรายได้แผ่นดิน” ซึ่งเงินรายได้แผ่นดินหรือเงินที่รัฐบาลได้รับชำระไว้โดยไม่มีข้อผูกพันที่ต้องชำระคืนนั้นมีมากมายหลายชนิด ทางราชการได้จำแนกเงินรายได้ออกเป็นประเภทต่างๆ ดังนี้

(1.1) รายได้จากภาษีอากร รวมภาษีอากรทุกประเภท ตลอดจนค่าภาษีที่เรียกเก็บในลักษณะค่าใบอนุญาตต่างๆ

(1.2) รายได้จากการขายสิ่งของและบริการ ได้แก่ รายได้จากการขายทรัพย์สินของส่วนราชการ รวมทั้งค่าธรรมเนียมต่างๆ ที่ทางราชการเรียกเก็บจากผู้ใช้บริการของทางราชการ เช่น ค่าจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น

(1.3) รายได้จากการรัฐพาณิชย์ ได้แก่ รายได้จากการประกอบกิจการพาณิชย์ของรัฐ ซึ่งประกอบด้วย เงินปันผลที่รัฐได้รับในฐานะผู้ถือหุ้นในบริษัทจำกัดต่างๆ เช่น การถือหุ้นในธนาคารพาณิชย์และเงินผลกำไรที่รัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาลและหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน

(1.4) รายได้อื่น ได้แก่ รายได้ทั้งหลายที่ไม่อาจจัดเข้าในประเภทต่างๆ ดังกล่าวแล้วข้างต้น เช่น ค่าแสตมป์ฤชากร ค่าปรับในคดีอาญา และค่าปรับในคดีแพ่ง เป็นต้น

(2) เงินที่รัฐบาลได้รับชำระโดยมีข้อผูกพันที่ต้องจ่าย

เงินที่รัฐบาลได้รับชำระไว้โดยมีข้อผูกพันที่ต้องจ่าย คือ เงินที่รัฐบาลได้รับไว้แต่มิได้ถือเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ รัฐมีหน้าที่ต้องจ่ายเงินดังกล่าวเมื่อทวงถาม ซึ่งเงินที่มีข้อผูกพันที่ต้องจ่าย ได้แก่เงินดังต่อไปนี้

(2.1) เงินกู้

เงินกู้ของรัฐบาลอาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

- เงินกู้ในงบประมาณ ได้แก่ เงินที่รัฐบาลกู้มาเพื่อชดเชยการขาดดุลของงบประมาณในแต่ละปี เนื่องจากรายจ่ายตามงบประมาณสูงกว่ารายได้ตามงบประมาณ เงินกู้ประเภทนี้จะนำไปใช้จ่ายตามงบประมาณประจำปี หรืองบประมาณเพิ่มเติม

²³ อิศระ นิตินันท์ประภาศ, “เงินคงคลัง”, ในหนังสือ ครบรอบ 36 ปี สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี, (กรุงเทพมหานคร : ม.ป.พ., 2538), น.218.

- เงินก้อนงบประมาณ ได้แก่ เงินที่รัฐบาลกู้มาเพื่อใช้จ่ายในกิจการใดกิจการหนึ่งของรัฐ โดยเฉพาะ และการใช้จ่ายเงินก้อนนั้นอยู่นอกงบประมาณแผ่นดิน เพราะไม่ได้ตั้งรายจ่ายนั้นๆ ไว้ในงบประมาณแผ่นดิน

(2.2) เงินฝาก

หมายถึง เงินที่กระทรวงการคลังรับฝากไว้เช่นเดียวกับการรับฝากเงินของธนาคาร แต่การรับฝากเงินของกระทรวงการคลังนั้นต่างกับการรับฝากเงินของธนาคารพาณิชย์ตรงที่เป็นการรับฝากที่จ่ายคืนเมื่อทวงถาม ซึ่งมีลักษณะคล้ายกับการฝากเพื่อเรียก นอกจากนี้ การรับฝากเงินของกระทรวงการคลัง ไม่มีการจ่ายดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฝาก โดยปกติผู้ที่ฝากเงินกับกระทรวงการคลัง ได้แก่ องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นและรัฐวิสาหกิจ สำหรับส่วนราชการที่มีรายรับที่กฎหมายอนุญาตให้นำไปใช้จ่ายในกิจการของส่วนราชการนั้นๆ โดยเฉพาะ เช่น ส่วนราชการที่เป็นสถานศึกษาและสถานพยาบาล เป็นต้น ก็นำเงินรายรับดังกล่าวส่วนหนึ่งฝากกระทรวงการคลังไว้²⁴

เงินฝาก ได้แก่ เงินนอกงบประมาณประเภทหนึ่งที่ส่วนราชการได้รับไว้และมีกฎหมายอนุญาตให้นำไปใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน เช่น เงินที่ส่วนราชการได้รับจากผู้มอบให้โดยมีวัตถุประสงค์ให้ใช้จ่ายในกิจการของส่วนราชการนั้น เงินที่ส่วนราชการได้รับในลักษณะค่าชดใช้ความเสียหายแห่งทรัพย์สินและจำเป็นต้องจ่ายเพื่อบูรณะทรัพย์สิน หรือจัดให้ได้ทรัพย์สินคืนมา หรือเงินรายรับของส่วนราชการที่เป็นสถานพยาบาล หรือสถานศึกษา เป็นต้น เงินเหล่านี้ในระหว่างเวลาที่ส่วนราชการยังไม่มี ความจำเป็นต้องใช้จ่าย จะต้องนำฝากไว้กับกระทรวงการคลังตามระเบียบทั้งสิ้น และในบางกรณีรัฐวิสาหกิจบางแห่งอาจนำเงินของตนฝากไว้กับกระทรวงการคลังในประเภทเงินฝากนี้ก็ได้

เมื่อมีความจำเป็นจะต้องใช้เงินที่ฝากไว้กับกระทรวงการคลัง ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเจ้าของเงินก็สามารถวางฎีกาเบิกเงินฝากของตนคืนจากคลังได้ทันทีตามข้อบังคับและระเบียบของกระทรวงการคลัง ดังนั้น เงินฝากจึงเป็นเงินที่กระทรวงการคลังรับฝากไว้จากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ โดยมีข้อผูกพันว่าจะต้องจ่ายคืนให้ตามคำขอของผู้ฝาก ในกรณีที่กระทรวงการคลังรับเงินฝากไว้มากจะมีผลทำให้เงินคงคลังสูงขึ้น แต่ในขณะเดียวกันกระทรวงการคลังก็มีภาระที่จะต้องจ่ายเงินคงคลังคืนให้แก่ผู้ฝากตามคำขอในจำนวนเท่ากันด้วย²⁵

(2.3) เงินขายบิล

หมายถึง เงินที่กระทรวงการคลังรับไว้ ณ ที่แห่งหนึ่ง เพื่อโอนไปจ่ายในที่อีกแห่งหนึ่ง การขายบิลของกระทรวงการคลังเป็นการให้บริการรับฝากส่งเงินในลักษณะเดียวกับการฝากส่งเงินทางธนาคารแห่งประเทศไทย แต่เดิมในสมัยที่การคมนาคมในประเทศยังไม่สะดวกเหมือนในปัจจุบัน และยังไม่มี การจัดตั้งธนาคารพาณิชย์ในจังหวัดต่างๆ กระทรวงการคลังได้ให้บริการโอนเงินดังกล่าวแก่ประชาชนทั่วไปด้วย แต่ใน

²⁴เพ็งอ้าง, น.217-218.

²⁵พนัส สิมะเสถียร, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 17, น.52-53.

ปัจจุบันนี้ เนื่องจากการคมนาคมในประเทศสะดวกขึ้น และมีการให้บริการโอนเงินของธนาคารพาณิชย์ต่างๆ กระทรวงการคลังจึงให้บริการโอนเงินโดยวิธีการขายบิลแก่หน่วยงานของรัฐเท่านั้น

(2.4) เงินทุนหมุนเวียน

เงินทุนหมุนเวียน หมายถึง เงินที่รัฐบาลจ่ายให้แก่ส่วนราชการใดๆ ใช้เป็นทุนในการดำเนินกิจการใดกิจการหนึ่งโดยเฉพาะ รวมทั้งเงินรายได้อันเกิดจากการดำเนินกิจการที่ใช้ทุนดังกล่าว เงินที่ส่วนราชการได้รับเพื่อให้ตั้งเป็นทุนนี้ ส่วนราชการเจ้าของทุนจะต้องนำไปให้กระทรวงการคลังดูแลรักษาไว้ ซึ่งกระทรวงการคลังจะเปิดบัญชีทุนหมุนเวียนสำหรับกิจการนั้นๆ ขึ้นไว้ และเมื่อมีรายได้ซึ่งเกิดจากการดำเนินกิจการที่ใช้ทุนหมุนเวียน ส่วนราชการซึ่งเป็นผู้ดำเนินการดังกล่าวจะต้องนำเงินรายได้ดังกล่าวส่งเข้าบัญชีทุนหมุนเวียนนั้นๆ และในกรณีที่มีความจำเป็นต้องใช้เงินทุนหมุนเวียน ส่วนราชการซึ่งเป็นเจ้าของทุนดังกล่าวจะต้องวางฎีกาเบิกเงินทุนหมุนเวียนจากกระทรวงการคลัง²⁶

ตามที่กล่าวข้างต้นนี้ จะเห็นได้ว่าเงินคงคลังนั้น ส่วนหนึ่งเป็นเงินที่รัฐบาลได้รับไว้โดยมีข้อผูกพันที่จะต้องจ่าย ข้อผูกพันดังกล่าวมีผลทำให้ตัวเลขเงินคงคลังผันแปรไปได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อผูกพันที่จะต้องจ่ายเงินขายบิลและจ่ายคืนเงินฝาก ในบางกรณีเช่น เงินที่คลังจังหวัด คลังอำเภอรับไว้จากธนาคารพาณิชย์ เพื่อนำส่งธนาคารแห่งประเทศไทย มีระยะเวลารับฝากสั้นมาก เงินดังกล่าวจะอยู่ในความครอบครองของกระทรวงการคลังไม่นาน การรับจ่ายเงินฝากดังกล่าวย่อมทำให้ตัวเลขเงินคงคลังผันแปรไปได้อย่างรวดเร็ว นอกจากนี้ การจ่ายเงินของรัฐบาลทั้งในและนอกงบประมาณก็ทำให้ตัวเลขเงินคงคลังผันแปรไปได้ ซึ่งจะเร็วหรือช้า ย่อมขึ้นอยู่กับความสามารถในการจ่ายเงินของส่วนราชการต่างๆ ด้วยเหตุนี้การที่จะพิจารณาฐานะทางการเงินของประเทศนั้น จะพิจารณาตัวเลขเงินคงคลังอย่างเดียวไม่ได้ จะต้องพิจารณาถึงข้อผูกพันในการจ่ายเงินของรัฐบาลด้วย

2.1.3.2 การแบ่งตามประเภทของเงินที่ได้รับ²⁷ แบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

(1) เงินในงบประมาณ ประกอบด้วย รายรับประเภทรายได้ ได้แก่ รายได้จากภาษีอากร รายได้จากรัฐพาณิชย์ รายได้จากการขายสิ่งของและบริการ และรายได้อื่นๆ และรายรับประเภทเงินกู้ รายรับประเภทเงินในงบประมาณเป็นรายรับที่รัฐบาลไม่มีข้อผูกพันในการใช้จ่าย การนำเงินในงบประมาณไปใช้จ่ายในการดำเนินงานของรัฐ จะต้องได้รับอนุมัติจากรัฐสภาดังเช่นการออกกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย

(2) เงินนอกงบประมาณ รายรับเงินนอกงบประมาณเป็นเงินที่คลังได้รับไว้โดยมีข้อผูกพันว่า จะต้องคืนให้แก่เจ้าของเมื่อขอเบิก โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการทางงบประมาณ รายรับเงินนอกงบประมาณจึงมิใช่กรรมสิทธิ์ของรัฐ ซึ่งมีควรมานำไปใช้จ่ายตามอำเภอใจ และต้องมีการกันเงินไว้สำหรับจ่ายคืนแก่เจ้าของเมื่อถูกทวงถามด้วย รายรับเงินนอกงบประมาณรายการที่สำคัญ ได้แก่ เงินฝาก และเงินขายบิล

²⁶ อิศระ นิตินันท์ประกาศ, อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 23, น.218.

²⁷ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, เงินคงคลังในระบบเศรษฐกิจไทย, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528), น.26.

ซึ่งจากที่กล่าวมาว่าเงินคงคลังมีส่วนประกอบใดบ้างนั้น จะเห็นได้ว่า การอธิบายเกี่ยวกับ ส่วนประกอบของเงินคงคลังทั้ง 2 ด้าน เป็นเรื่องเดียวกัน แต่มีการแบ่งคนละลักษณะกันเท่านั้น

2.1.3.3 การเปลี่ยนแปลงระดับเงินคงคลัง

ในการแสดงฐานะการคลังของรัฐบาลซึ่งแสดงให้เห็นถึงระดับเงินคงคลังในแต่ละช่วงเวลา จะประกอบไปด้วยข้อมูลที่มีลักษณะเป็นตัวแปรค่าไร้กระแส(stock)²⁸ ได้แก่ เงินคงคลังต้นงวด และมีการเปลี่ยนแปลงของข้อมูลในลักษณะตัวแปรค่ากระแส (flow)²⁹ ซึ่งได้แก่ รายรับและรายจ่ายจากบัญชีต่างๆ ของ รัฐบาล รวมถึงการกู้เงิน เมื่อเงินสดจ่ายมีมากหรือน้อยกว่าเงินสดรับจากรายได้และเงินกู้ ส่วนต่าง (ข้อมูลใน ลักษณะ flow) จะมากกระทบยอดคงค้างเงินคงคลัง (ข้อมูลในลักษณะ stock) ทำให้ยอดคงค้างของเงินคงคลัง เปลี่ยนแปลงไป โดยฐานะการคลังรัฐบาลจะแสดงรายการดุลเงินสดหลังจากการกู้เงินซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการใช้ เงินคงคลัง และหมายถึงการเปลี่ยนแปลงของยอดคงค้างเงินคงคลังของรัฐบาล

$$\begin{aligned}
 \text{เงินคงคลังเมื่อสิ้นปี} &= \text{เงินคงคลังเมื่อต้นปี} \\
 &+ \text{รายได้ของรัฐบาล} \\
 &+ \text{เงินกู้ของรัฐบาล} \\
 &+ \text{รายรับเงินนอกงบประมาณ} \\
 &- \text{รายจ่ายเงินในงบประมาณ} \\
 &- \text{รายจ่ายเงินนอกงบประมาณ}
 \end{aligned}$$

จากรายการที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงของเงินคงคลังข้างต้น จะเห็นได้ว่า การเปลี่ยนแปลง ของระดับเงินคงคลังในระหว่างปีจะมีการเปลี่ยนแปลงจากกระแสเงินรายรับและการใช้จ่ายเงินเป็นหลัก ซึ่งในทาง ปฏิบัติแล้ว การใช้จ่ายเงินของรัฐบาลจะมีแนวโน้มค่อนข้างคงที่ เนื่องจากรัฐบาลมีรายจ่ายบางประเภทที่จำเป็น ต้องมีการเบิกจ่ายเป็นปกติในทุกๆ เดือน เช่น เงินเดือนและค่ารักษาพยาบาลของข้าราชการ เป็นต้น ในขณะที่ กระแสรายรับของรัฐบาลจะเพิ่มสูงขึ้นตามรอบเดือนที่มีการนำส่งรายได้นิติบุคคลเป็นหลัก ได้แก่ การนำส่งรายได้ ในเดือนมิถุนายน (จากภาษีที่จัดเก็บในเดือนพฤษภาคม) และเดือนกันยายน (จากภาษีที่จัดเก็บในเดือนสิงหาคม) ซึ่งเหตุการณ์ดังกล่าวได้ส่งผลให้ระดับเงินคงคลังมีแนวโน้มที่จะเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางเดียวกันโดยปกติแล้ว ระดับเงินคงคลังของรัฐบาลมักจะเพิ่มสูงขึ้นมากในช่วงเดือนมิถุนายนและกันยายนของแต่ละปีงบประมาณ ในขณะที่ เดือนอื่นๆ ระดับเงินคงคลังจะเริ่มมีแนวโน้มคงที่หรือลดลงอย่างต่อเนื่อง³⁰

²⁸ตัวแปรค่าไร้กระแส (stock) เป็นตัวแปรที่วัดค่าในขณะใดขณะหนึ่งโดยไม่ได้นำเอาเวลาเข้ามา เกี่ยวข้อง

²⁹ตัวแปรค่ากระแส (flow) เป็นตัวแปรทางเศรษฐกิจที่วัดออกมาในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง ซึ่งตัวแปร หมุนเวียนนี้จะมีมิติเวลา(Time Dimension)เข้ามาเกี่ยวข้องด้วย โดยจะมีการระบุช่วงเวลาให้แน่ชัดลงไปว่าเป็น เวลาใดต่อหน่วยของเวลา

³⁰พนม ทินกร ณ อยุธยา, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 3, น.271-272.

2.1.3.4 ระดับเงินคงคลังที่เหมาะสม

ระดับเงินคงคลังที่เหมาะสม หมายถึง ระดับเงินสดที่มีต้นทุนการถือเงินสดต่ำที่สุดในช่วงเวลาหนึ่ง โดยไม่สร้างความเสี่ยงทางการคลังในการขาดเงินสด การกำหนดระดับเงินคงคลังที่เหมาะสมจะพิจารณาปัจจัยหลัก 2 ประการ คือ ต้นทุนการบริหารและระดับอุปสงค์ต่อเงินสด ซึ่งต้นทุนการบริหารเงินคงคลังประกอบด้วย 2 ส่วน คือ ต้นทุนการถือเงินคงคลังสูงเกินความจำเป็น และต้นทุนการขาดแคลนเงินสด ในกรณีที่ถือเงินสดเกินความจำเป็น ต้นทุนต่อหน่วยสามารถประมาณการมาจากอัตราดอกเบี้ยการกู้ยืม (หากระดับเงินที่เกินมาจากการกู้ยืม) และต้นทุนค่าเสียโอกาสในการลงทุน ในทางตรงกันข้าม หากรัฐบาลมีเงินคงคลังไม่เพียงพอต่อการใช้จ่าย รัฐบาลจะต้องแบกรับต้นทุนอันเกิดจากความเสี่ยงทางการคลังในรูปแบบต่างๆ เช่น การถูกลดระดับความน่าเชื่อถือจากต่างประเทศ ความเสี่ยงที่ประเทศต้องตกอยู่ในสถานการณ์ล้มละลาย เป็นต้น³¹

ปัจจุบันกระทรวงการคลังมีการบริหารเงินคงคลังโดยการวางแผนการใช้จ่ายโดยกำหนดให้มีเงินคงคลังเพียงพอต่อการใช้จ่ายภายใน 14 วัน สำหรับการศึกษาระดับเงินคงคลังที่เหมาะสมของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง โดยการใช้แบบจำลอง 3 แบบ ได้แก่

(1) แบบจำลอง Baumol's Economic Ordering Quantity: EOQ เป็นการวิเคราะห์ในกรณีกระแสเงินสดรับจ่ายมีรูปแบบที่แน่นอน

(2) แบบจำลอง Miller-Orr เป็นการวิเคราะห์ในกรณีที่กระแสเงินสดรับจ่ายมีความไม่แน่นอนในแต่ละเดือน

(3) แบบจำลอง Newsboy เป็นการวิเคราะห์กรณีที่กระแสเงินสดรับจ่ายและความต้องการใช้เงินสดมีความไม่แน่นอนในแต่ละเดือน

ผลการศึกษาตามแบบจำลอง Baumol's Economic Ordering Quantity: EOQ พบว่า กรณีการดำเนินนโยบายการคลังแบบขาดดุล ค่าเฉลี่ยของระดับเงินคงคลังเพื่อรองรับรายจ่ายที่เกิดขึ้นในอนาคต คือ 6 วันทำการ สำหรับกรณีการดำเนินนโยบายการคลังสมดุล มีค่าเฉลี่ย คือ 8 วันทำการ

ผลการศึกษาตามแบบจำลอง Miller-Orr พบว่า กรณีดำเนินนโยบายการคลังแบบขาดดุล ค่าเฉลี่ยของระดับเงินคงคลังทั้งปีงบประมาณ คือ 13 วันทำการ สำหรับกรณีการดำเนินนโยบายการคลังสมดุล ค่าเฉลี่ยของระดับเงินคงคลังทั้งปีงบประมาณ คือ 14 วันทำการ

ผลการศึกษาตามแบบจำลอง Newsboy พบว่า ระดับเงินคงคลังที่เหมาะสมในกรณีการจัดทำงบประมาณขาดดุลจะมีค่าอยู่ในช่วง 2-15 วันทำการ โดยมีค่าเฉลี่ยของระดับเงินคงคลังทั้งปีงบประมาณ คือ 6 วันทำการ ส่วนกรณีการจัดทำงบประมาณสมดุลจะมีช่วงของระดับเงินคงคลังที่เหมาะสมอยู่ที่ 4-20 วันทำการ โดยมีค่าเฉลี่ยของระดับเงินคงคลังทั้งปีงบประมาณ คือ 8 วันทำการ

อย่างไรก็ดี หากเปรียบเทียบระดับเงินคงคลังจากการดำเนินนโยบายการคลังที่แตกต่างกัน พบว่า ระดับเงินคงคลังที่เหมาะสมภายใต้การดำเนินนโยบายแบบสมดุลโดยเฉลี่ยแล้วจะสูงกว่าระดับเงินคงคลัง

³¹สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, การศึกษาระดับเงินคงคลังที่เหมาะสม, (กรุงเทพมหานคร), น.47

ภายใต้การดำเนินนโยบายการคลังแบบขาดดุล เนื่องจากการดำเนินนโยบายการคลังแบบสมดุล รัฐบาลจะไม่สามารถกู้ชุดเซกการขาดดุลได้ จึงจำเป็นต้องถือเงินสดไว้ในระดับที่สูงกว่า³²

จากผลการศึกษาดังกล่าว เห็นว่าประเทศไทยควรใช้ผลจากแบบจำลอง Newsboy ซึ่งเป็นการวิเคราะห์กรณีที่กระแสเงินสดรับจ่ายและความต้องการใช้เงินสดมีความไม่แน่นอนในแต่ละเดือน ซึ่งเป็นลักษณะที่ใกล้เคียงกับลักษณะทางการคลังของประเทศมากที่สุด โดยระดับเงินคงคลังที่เหมาะสมในกรณีการจัดทำงบประมาณขาดดุลจะมีค่าอยู่ในช่วง 2-15 วันทำการ โดยมีค่าเฉลี่ยของระดับเงินคงคลังทั้งปีงบประมาณ คือ 6 วันทำการ ส่วนกรณีการจัดทำงบประมาณสมดุลจะมีช่วงของระดับเงินคงคลังที่เหมาะสมอยู่ที่ 4-20 วันทำการ โดยมีค่าเฉลี่ยของระดับเงินคงคลังทั้งปีงบประมาณ คือ 8 วันทำการ แต่สำหรับในกรณีของประเทศไทยซึ่งมีการจัดทำงบประมาณแบบขาดดุล และอาจเป็นไปได้ยากที่จะใช้นโยบายการคลังแบบสมดุล ดังนั้น ระดับเงินคงคลังที่เหมาะสมเฉลี่ยทั้งปีงบประมาณตามแบบจำลองดังกล่าวจึงมีความเหมาะสมอยู่ที่ 6 วันทำการ

2.1.3.5 ระดับเงินคงคลังของประเทศไทย

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า เงินคงคลังประกอบไปด้วยเงินในงบประมาณ และเงินนอกงบประมาณ ซึ่งระดับเงินคงคลังจะมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาขึ้นอยู่กับสภาวะการณ์ในแต่ละช่วงเวลา ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงจากกระแสเงินรายรับและการใช้จ่ายเงินเป็นหลัก ซึ่งจะส่งผลให้ระดับเงินคงคลังมีการเปลี่ยนแปลง ซึ่งจากข้อมูลเงินคงคลัง ณ สิ้นปีงบประมาณ พ.ศ.2550 - 2558 จะพบว่าข้อมูลดังนี้

ตารางที่ 2.1 ปริมาณเงินคงคลังของประเทศไทยตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 - 2558

หน่วย : ล้านบาท

ปีงบประมาณ พ.ศ.	เงินในงบประมาณ	เงินนอกงบประมาณ	เงินคงคลัง
2550	9,173	133,633	142,806
2551	74,484	154,576	229,060
2552	136,382	157,453	293,835
2553	261,266	168,056	429,322
2554	283,103	238,191	521,294
2555	327,908	233,362	561,270
2556	387,267	217,785	605,052
2557	281,832	213,915	495,747
2558	190,731	235,751	426,182

ที่มา : กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ข้อมูล ณ วันที่ 27 มิถุนายน 2559

³²เฟิ่งอ๋าง, น.85-88

จากข้อมูลข้างต้น จะเห็นได้ว่า ปริมาณเงินคงคลัง ณ สิ้นปีงบประมาณตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 เป็นต้นมา มีปริมาณเงินคงคลังในระดับสูง แต่เมื่อพิจารณาในรายละเอียด จะเห็นว่า มีสัดส่วนของเงินนอกงบประมาณ คือ เงินฝากกระทรวงการคลังที่ส่วนราชการฝากไว้ในอัตราส่วนเกือบครึ่งหนึ่งของปริมาณเงินคงคลังทั้งหมด ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า ปริมาณเงินคงคลังที่เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐบาลที่แท้จริงมิได้มีปริมาณส่วนเกินมากอย่างที่บุคคลทั่วไปเข้าใจ

2.1.4 ความสัมพันธ์ระหว่างเงินแผ่นดิน เงินคงคลัง และเงินนอกงบประมาณที่มีใช้เงินคงคลัง

จากการศึกษาพบว่า ไม่มีกฎหมายฉบับใดกำหนดนิยามของ “เงินแผ่นดิน” ไว้เป็นการเฉพาะ แต่มีปรากฏอยู่ในตำราหรือคำสอนทางด้านการเงินการคลังต่างๆ ว่า “เงินแผ่นดิน” คือ เงินของประชาชนที่ให้รัฐบาลเป็นค่าใช้จ่ายส่วนกลางของประเทศ เพื่อประโยชน์แก่ประชาชนในเรื่องต่างๆ โดยเงื่อนไขการใช้จ่ายก็เป็นไปตามกฎหมายต่างๆ ที่ให้อำนาจรัฐบาลเป็นผู้ใช้จ่ายเงินนั้นในการบริหารบ้านเมือง ซึ่งกฎหมายแม่บทสำคัญ คือ รัฐธรรมนูญที่เป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศกำหนดโครงสร้างการใช้อำนาจทางการเมืองและจัดตั้งสถาบันการเมืองที่สำคัญสามฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ตลอดจนกำหนดความสัมพันธ์ของแต่ละองค์กรไว้³³ หรือ “เงินแผ่นดิน” หมายถึง เงินทุกชนิดของแผ่นดิน มีความหมายรวมถึงเงินคงคลังและรวมถึงเงินของแผ่นดินประเภทอื่นๆ ที่ไม่ใช่เงินคงคลังด้วย เช่น เงินทุนสำรองเงินตรา³⁴ หรือ “เงินแผ่นดิน” หมายถึง เงินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ หรือกล่าวโดยละเอียด เงินแผ่นดิน หมายถึง บรรดาเงินทั้งปวงที่ส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นของรัฐได้รับไว้เป็นกรรมสิทธิ์แต่ไม่รวมถึงเงินของเอกชนซึ่งอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของกระทรวงการคลัง³⁵

นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยเกี่ยวกับ “เงินแผ่นดิน” ไว้ในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 3-4/2557 ว่า “.....เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องประกอบคำชี้แจงของพยานแล้ว เห็นว่า คำว่า “เงินแผ่นดิน” ไม่ได้มีการกำหนดความหมายไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใด อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 4 ที่บัญญัติคำนิยามของคำว่า “ตรวจสอบ” หมายความว่า “การตรวจบัญชี ตรวจการรับ การใช้จ่าย การใช้ประโยชน์ การเก็บรักษา และการบริหารซึ่งเงิน ทรัพย์สิน สิทธิ และผลประโยชน์ของหน่วยรับตรวจที่ได้มาจากเงินงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ เงินกู้ เงินอุดหนุน เงินบริจาค และเงินช่วยเหลือจากแหล่งในประเทศหรือต่างประเทศ

³³สมคิด เลิศไพฑูรย์, การตรวจเงินแผ่นดิน, ใน สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) โดยสถาบันพระปกเกล้า, (กรุงเทพมหานคร: องค์การคำของครุสภา, 2544), น.4-5.

³⁴ปรีชา สุวรรณทัต, “ความสัมพันธ์ระหว่างการรับจ่ายเงินของรัฐกับงบประมาณรายจ่าย” ใน หนังสือรวมบทความกฎหมายการคลัง 2, สมคิด เลิศไพฑูรย์ บรรณาธิการ, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2537), น.32.

³⁵สุปรียา แก้วละเอียด, “ร่าง พ.ร.บ.เงินกู้สองล้านล้านบาทกับเงินแผ่นดิน”, หนังสือรพี 57 คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, สิงหาคม 2557.

อันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือตามวัตถุประสงค์ของหน่วยรับตรวจ ทั้งนี้ ไม่ว่าเงิน ทรัพย์สิน สิทธิ หรือผลประโยชน์ดังกล่าวจะเป็นของหน่วยรับตรวจหรือหน่วยรับตรวจมีอำนาจหรือสิทธิในการใช้จ่ายหรือใช้ประโยชน์ ทั้งนี้ เพื่อให้การดังกล่าวเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี และแบบแผน การปฏิบัติราชการอันจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการบริหารการเงินของรัฐและเป็นมาตรการป้องกันการทุจริต และให้หมายความรวมถึงการตรวจสอบอื่นอันจำเป็นแก่การตรวจสอบดังกล่าวด้วย” ประกอบกับความเห็นของพยานบุคคลซึ่งเป็นผู้มีประสบการณ์และความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการเงิน การคลัง และงบประมาณ ทั้ง 4 ปาก ได้แก่ นางสาวประพิร อังกินันท์ นายพิสิฐ ลี้อาธรรม นายธีระชัย ภูวนาถนรานุบาล และนางสาวสุภา ปิยะจิตติ ดังกล่าวข้างต้นแล้ว เห็นว่า เงินแผ่นดิน ย่อมหมายถึง เงินของประชาชนทั้งชาติ โดยหมายความรวมถึง บรรดาเงินทั้งปวง ทรัพย์สิน สิทธิ และผลประโยชน์ที่รัฐเป็นเจ้าของหรืออยู่ในความครอบครองของรัฐ ไม่ว่าจะเป็น เงินงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ เงินกู้ เงินอุดหนุน เงินบริจาค หรือเงินช่วยเหลือจากแหล่งในประเทศหรือ ต่างประเทศอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานของรัฐนั้นๆ.....”³⁶

จากที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่าไม่มีการกำหนดนิยาม “เงินแผ่นดิน” ไว้ในบทบัญญัติของกฎหมาย ฉบับใดๆ จึงอาจเป็นปัญหาในการตีความว่าเงินประเภทใดเป็นเงินแผ่นดินบ้าง การยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงได้มีแนวคิดที่จะกำหนดคำนิยามของ “เงินแผ่นดิน” ไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดให้

“เงินแผ่นดิน หมายความว่า

- (1) เงินรายได้แผ่นดิน เงินกู้ เงินคงคลัง และเงินรายได้จากทรัพย์สินและสิทธิประโยชน์อื่นที่รัฐบาล หรือหน่วยงานของรัฐถือกรรมสิทธิ์หรือครอบครองเพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดินโดยรวม
- (2) เงินรายได้จากการดำเนินงานหรือจากทรัพย์สินและสิทธิประโยชน์อื่นที่หน่วยงานของรัฐ ถือกรรมสิทธิ์หรือครอบครองและใช้จ่ายตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ โดยไม่จำเป็นต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน

การใช้จ่ายเงินแผ่นดินตาม (1) โดยไม่ได้ตราเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม จะกระทำมิได้”

สำหรับ “เงินคงคลัง” ไม่มีการกำหนดคำนิยามไว้ในพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เช่นเดียวกัน แต่กฎหมายกำหนดว่า เงินใดบ้างที่ส่วนราชการได้รับไว้แล้วต้องนำส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 ซึ่งเงินดังกล่าว ได้แก่ เงินภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ เงินกู้หรือเงินอื่นใด นอกจากนี้ เงินที่ส่วนราชการได้รับไว้เป็นกรรมสิทธิ์ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน ซึ่งถือว่าเป็นเงินคงคลังด้วย³⁷ ดังนั้น “เงินคงคลัง” จึงหมายถึง เงินที่รัฐมีไว้

³⁶คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 3-4/2557 หน้า 38 - 39

³⁷พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 24 วรรคแรก บัญญัติว่า

“มาตรา 24 วรรคแรก บรรดาเงินที่ส่วนราชการได้รับไว้เป็นกรรมสิทธิ์ ไม่ว่าจะได้รับตามกฎหมาย หรือระเบียบข้อบังคับ หรือได้รับชำระตามอำนาจหน้าที่หรือสัญญาหรือได้รับจากการใช้ทรัพย์สิน หรือเก็บดอกผล

เพื่อการใช้จ่ายในการดำเนินงานต่างๆ ของรัฐ เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล ซึ่งเงินคงคลังมีความหมายแคบกว่าเงินแผ่นดิน ซึ่งเงินแผ่นดินและเงินคงคลังเป็นคนละเรื่องกัน แม้ว่าจะมีความเกี่ยวข้องก็ตาม เนื่องจากเงินคงคลัง หมายถึง บรรดาเงินทั้งปวงที่กฎหมายกำหนดให้นำส่งคลังเป็นเงินที่รัฐบาลมีไว้เพื่อการใช้จ่ายในการดำเนินการของรัฐ อันประกอบไปด้วย เงินในงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ สำหรับเงินในงบประมาณ ได้แก่ รายได้ที่เป็นภาษีอากร และรายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากร เช่น ค่าธรรมเนียม เงินได้จากรัฐพาณิชย์ เงินบริจาค เป็นต้น ส่วนเงินนอกงบประมาณที่เป็นเงินคงคลังนั้น ได้แก่ เงินฝาก เงินขายบิล เงินที่ไม่พึงชำระให้แก่รัฐบาล เงินทตรงราชการ เป็นต้น จะเห็นได้ว่าในเงินคงคลังนั้นจะมีเงินของเอกชนมารวมอยู่ด้วย ซึ่งทำให้เงินนอกงบประมาณประเภทนี้ไม่ได้เป็นเงินแผ่นดินแต่เป็นเงินคงคลัง³⁸

ส่วน “เงินนอกงบประมาณ” หมายถึง ส่วนที่ส่วนราชการได้รับที่ไม่อยู่ในข่ายที่จะต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน หรือ รายจ่ายของส่วนราชการ ซึ่งมีใช้รายจ่ายจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในหลักการแล้วเงินของส่วนราชการจะมีลักษณะเป็นเงินนอกงบประมาณได้ จะต้องมิใช่กฎหมายรองรับเงินนอกงบประมาณในทางปฏิบัติ คือ เงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลัง ซึ่งนำไปใช้จ่ายหรือก่อหนี้ผูกพันได้ตามกรอบวินัยการคลังของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยซึ่งกำหนดไว้ตามกฎหมายเงินคงคลัง กฎหมายวิธีการงบประมาณ หรือกฎหมายเฉพาะอื่นๆ³⁹ เงินนอกงบประมาณเหล่านี้ ได้แก่ เงินบริจาค เงินช่วยเหลือต่างประเทศ เงินกู้จากต่างประเทศ เงินบำรุงโรงเรียน โรงพยาบาลและมหาวิทยาลัย เงินทุนหมุนเวียน เงินกองทุนต่างๆ ที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะ เช่น กองทุนปฏิรูปที่ดิน กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง กองทุนเงินทดแทน กองทุนสงเคราะห์เกษตรกร กองทุนสงเคราะห์ครูใหญ่และครูโรงเรียนราษฎร์ ฯลฯ นอกจากนั้น เงินรับฝากจากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ เงินทตรงราชการ เงินทุนสำรองจ่าย ตลอดจนรายจ่ายจากเงินคงคลัง ก็มีลักษณะเป็นเงินนอกงบประมาณด้วย⁴⁰ ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 170 ได้วางหลักเกณฑ์และวิธีการควบคุมการใช้จ่าย “เงินนอกงบประมาณที่มีได้เป็นเงินคงคลัง” ซึ่งเป็นเงินรายได้ต่างๆ ของหน่วยงานของรัฐ คือ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ องค์กรมหาชน รวมถึงหน่วยงานในกำกับของรัฐ ที่ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดินให้มีการรายงานการรับและการใช้จ่ายเงินต่อรัฐสภาทุกสิ้นปี⁴¹ เป็นผลให้หน่วยงานต่างๆ

จากทรัพย์สินของราชการ ให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินนั้นนำส่งคลังตามระเบียบหรือข้อบังคับที่ รัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น”

³⁸สุปรียา แก้วละเอียด, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 35.

³⁹ปรีชา สุวรรณทัต, วิชาธรรมศาสตร์ว่าด้วยการคลัง, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2554), น. 157.

⁴⁰พูนนิจ ปิยะอนันต์, “การบริหารเงินนอกงบประมาณ,” เล่มที่ 1 วารสารกรมบัญชีกลาง, ปีที่ 27, น.9 (มกราคม – กุมภาพันธ์ 2529).

⁴¹รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 170 บัญญัติว่า

เหล่านี้มีเงินพิเศษที่เป็นเงินนอกงบประมาณอีกประเภทหนึ่งสามารถนำไปใช้จ่ายได้นอกเหนือจากงบประมาณรายจ่าย นอกเหนือจากเงินนอกงบประมาณที่เป็นเงินคงคลังโดยมีการใช้จ่ายหมุนเวียนอยู่เป็นจำนวนเงินมหาศาลอยู่นอกเหนือการควบคุมของกระทรวงการคลัง สำนักงานงบประมาณ และสำนักงาน การตรวจเงินแผ่นดิน ที่มีอำนาจโดยตรงที่จะต้องตรวจสอบเงินในลักษณะนี้

ดังนั้น จึงอาจสรุปได้ว่า “เงินแผ่นดิน” เป็นเงินของประชาชนทั้งชาติ โดยหมายความรวมถึงบรรดาเงินทั้งปวง ทรัพย์สิน สิทธิ และผลประโยชน์ที่รัฐเป็นเจ้าของหรืออยู่ในความครอบครองของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นเงินงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ เงินกู้ เงินอุดหนุน เงินบริจาค หรือเงินช่วยเหลือจากแหล่งในประเทศหรือต่างประเทศอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานของรัฐนั้นๆ ซึ่งมีความหมายกว้างกว่า “เงินรายได้แผ่นดิน” กล่าวคือ เงินแผ่นดินรวมถึงเงินรายได้ที่หน่วยงานของรัฐต้องส่งเป็นรายได้ของแผ่นดินตามกฎหมาย และเงินที่มีกฎหมายยกเว้นมิให้หน่วยงานของรัฐต้องส่งเป็นรายได้ของแผ่นดินด้วย ส่วน “เงินคงคลัง” เป็นเงินที่รัฐจัดเก็บได้โดยไม่มีภาระผูกพันต้องจ่ายคืนให้กับผู้ใด และสามารถนำไปใช้จ่ายได้ตามที่กฎหมายกำหนด ต่างจาก “เงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลัง” ถือว่าเป็นเงินที่รัฐมีภาระต้องจ่ายคืนเมื่อเจ้าของเงินต้องมีการใช้จ่ายตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งเงินคงคลังและเงินนอกงบประมาณที่ไม่เป็นเงินคงคลังจะถือเป็นส่วนหนึ่งของเงินแผ่นดิน โดยทั้งเงินคงคลังและเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลังจะถูกเก็บรักษาไว้ในบัญชีเงินคงคลังที่ธนาคารแห่งประเทศไทย

2.2 หลักการพื้นฐานของการจ่ายเงินแผ่นดินและการบริหารเงินของรัฐ

ในการจ่ายเงินแผ่นดินและการบริหารเงินของรัฐนั้นเป็นเรื่องการคลังมหาชน ซึ่งอยู่บนพื้นฐานของทั้งหลักการพื้นฐานทางกฎหมายและหลักการทางเศรษฐศาสตร์ประกอบกัน ซึ่งในส่วนของหลักการพื้นฐานทางกฎหมายนั้น จำแนกเป็น หลักการทางกฎหมายมหาชนซึ่งมีทั้งหลักการทั่วไปและหลักการที่เป็นเรื่องเฉพาะทางการคลัง ส่วนหลักการทางเศรษฐศาสตร์นั้นเป็นหลักการที่สำคัญและใช้ในการบริหารเงินของรัฐว่าต้องพิจารณาหลักการในการใช้จ่ายเงินอย่างไรให้มีประสิทธิภาพเป็นไปตามวัตถุประสงค์

“มาตรา 170 เงินรายได้ของหน่วยงานของรัฐใดที่ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน ให้หน่วยงานของรัฐนั้นทำรายงานการรับและการใช้จ่ายเงินดังกล่าว เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเมื่อสิ้นปีงบประมาณทุกปี และให้คณะรัฐมนตรีทำรายงานเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต่อไป

การใช้จ่ายเงินรายได้ตามวรรคหนึ่งต้องอยู่ภายใต้กรอบวินัยการเงินการคลังตามหมวดนี้ด้วย”

2.2.1 หลักการพื้นฐานทางกฎหมาย

2.2.1.1 หลักการทั่วไปตามกฎหมายมหาชน

(1) หลักนิติรัฐ

คำว่า “นิติรัฐ” หรือ Legal State เป็นคำที่แปลมาจากภาษาเยอรมันว่า “Rechtsstaat” ซึ่งเป็นคำที่นักวิชาการทางตะวันตกใช้เรียกรัฐประเพณีหนึ่งซึ่งยอมรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐานของราษฎรไว้ในรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เพื่อที่ราษฎรจะได้ใช้สิทธิเสรีภาพเช่นว่านั้นพัฒนาบุคลิกภาพของตนได้ตามที่ราษฎรแต่ละคนจะเห็นสมควร⁴² การปกครองใน Rechtsstaat หรือนิติรัฐนั้น กฎหมายจะต้องไม่เปิดโอกาสให้ผู้ปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจ ภายใต้กฎหมายบุคคลทุกคนต้องเสมอภาคกัน และบุคคลจะต้องสามารถทราบก่อนล่วงหน้าว่ากฎหมายมุ่งประสงค์จะบังคับให้ตนทำอะไรหรือไม่ให้ตนทำอะไร ผลร้ายอันเกิดจากการฝ่าฝืนกฎหมายคืออะไร ทั้งนี้ เพื่อบุคคลจะได้ปฏิบัติตนให้ถูกต้องสอดคล้องกับกฎหมาย แนวความคิดพื้นฐานดังกล่าวนี้ย่อมจะก่อให้เกิดหลักต่างๆ ตามมาในทางกฎหมายมากมาย เช่น หลักไม่มีความผิด ไม่มีโทษ โดยปราศจากกฎหมาย (nulla poena sine lege) หลักการห้ามลงโทษซ้ำซ้อน หลักการห้ามตรากฎหมายย้อนหลังกำหนดโทษแก่บุคคล เป็นต้น⁴³ หรืออีกนัยหนึ่ง นิติรัฐ หมายถึง รัฐที่ปกครองด้วย “กฎหมาย” ไม่ใช่ปกครองด้วย “อำนาจบารมี” กล่าวคือ ถือกฎหมายเป็นใหญ่ คนบังคับใช้กฎหมายเป็นรอง ต่างกับรัฐที่มีกฎหมายในการปกครองเพราะรัฐที่มีกฎหมายในการปกครอง ก็ไม่แน่ว่า กฎหมายจะเป็นใหญ่หรือไม่ แต่ทั้งนี้ทุกรัฐล้วนมีกฎหมายในการปกครองด้วยกันทั้งสิ้น จุดสำคัญอยู่ที่ว่ากรณีที่เป็นช่องว่างของกฎหมาย หรือไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ ถ้าฝ่ายปกครองถือหลักว่า “เมื่อไม่มีกฎหมายห้ามไว้ ฝ่ายปกครองจะกระทำอะไรก็ได้เพราะเป็นดุลพินิจของฝ่ายปกครอง และในขณะเดียวกัน ถ้ามีกฎหมายให้อำนาจไว้ ฝ่ายปกครองยิ่งจะกระทำอย่างไรก็ได้แล้ว” การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองแทบจะทำได้เลยไม่ว่าจะตรวจสอบการใช้อำนาจผูกพันหรืออำนาจดุลพินิจ นานวันเข้าเส้นแบ่งระหว่างดุลพินิจ กับ อำนาจ บางลงจนแทบจะแยกกันไม่ออกว่าแตกต่างกันอย่างไร ซึ่งแน่นอนว่าย่อมไม่เป็นผลดีแก่ประชาชน เนื่องจากประชาชนจะอยู่ในฐานะผู้ถูกระทำหรือเป็นกรรมของผู้ใช้อำนาจทางปกครองมิใช่อยู่ในฐานะเป็นประธานหรือเป็นเจ้าของสิทธิ์อีกต่อไป ดังนั้นจึงไม่อาจเรียกการปกครองในลักษณะเช่นนี้ว่าเป็นนิติรัฐได้ อย่งไรก็ดี “อำนาจนิยม” หรือ เผด็จการ ก็มีข้อดีในแง่ของความเป็นเอกภาพและความเด็ดขาดหรืออาจเป็นประโยชน์ต่อความมั่นคงภายในของประเทศ ดังนั้น จึงมักใช้กับประเทศที่มีการปกครองในระบอบสังคมนิยมเป็นหลัก

⁴²วราพจน์ วิศรุตพิชญ์, “นิติรัฐ : หลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญเสรีประชาธิปไตย”, ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน, ในหนังสือรวมบทความบางเรื่องเกี่ยวกับกฎหมายปกครองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม, 2540), น.1.

⁴³วราเจตน์ ภาศิริรัตน์, “หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม,” สืบค้นเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2558, จาก <http://www.pub-law.net>

สำหรับรัฐที่มีการปกครองด้วยกฎหมายหรือปกครองในระบบประชาธิปไตยซึ่งถือกฎหมายเป็นใหญ่ โดยยึดหลักกฎหมายมหาชนในข้อที่ว่า “ถ้าไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ ฝ่ายปกครองจะกระทำมิได้” ซึ่งตรงข้ามกับหลักกฎหมายแพ่งที่ว่า “เมื่อไม่มีกฎหมายห้ามไว้เอกชนจะกระทำอย่างไรก็ได้” ดังนั้น การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง จึงอยู่ในลักษณะสมดุลและเป็นหลักประกันพื้นฐานแก่ประชาชนเจ้าของสิทธิ์เพราะมีกลไกการตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจทั้งจากภายในฝ่ายปกครองเองหรือจากองค์กรภายนอก เช่นองค์กรอิสระหรือศาลที่อาจเพิกถอนกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองได้หรือแม้กระทั่งการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง ศาลย่อมตรวจสอบได้เสมอ เพียงแต่เป็นการตรวจสอบในเกณฑ์ต่ำ เฉพาะกรณีที่เป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบเท่านั้น ซึ่งเป็นไปตามหลักกฎหมายปกครองในข้อที่ว่า “ต้องเป็นหลักกฎหมายที่สามารถแยกดุลพินิจโดยแท้ของงานบริหารออกจากการควบคุมของสถาบันฝ่ายกฎหมายปกครองได้” ด้วยเหตุนี้ นิติรัฐ จึงมีลักษณะเป็น “หลักคิด” มากกว่าหลักปฏิบัติ ดังนั้น นิติรัฐจึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการบัญญัติหรือบังคับใช้กฎหมายควบคู่กับการจัดให้มีกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเช่น จัดให้มีองค์กรวินิจฉัย หรือพิพากษาคดีปกครอง อาทิ ศาลปกครองหรือมีกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง กฎหมายข้อมูลข่าวสารหรือเป็นหลักคิดกำหนดให้รัฐใช้หลักนิติรัฐเป็นกรอบในการดำเนินนโยบายของรัฐ เช่น มาตรา 67 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่บัญญัติว่า “การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างร้ายแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ จะกระทำมิได้เว้นแต่จะได้รับการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน” เป็นต้น⁴⁴

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มิได้มีบทบัญญัติที่ใช้คำว่า “นิติรัฐ” (Rechtsstaat) หากแต่ใช้คำว่า “หลักนิติธรรม” โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 3 ว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม”

นอกจากนี้ ยังได้นำเอาเนื้อหาของความเป็นนิติรัฐมาบัญญัติไว้ในมาตราต่างๆ เป็นต้นว่า มาตรา 6 บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้” หรือมาตรา 178 “ในการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐมนตรีต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่ได้แถลงไว้ตามมาตรา 176 และต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในหน้าที่ของตน รวมทั้งต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี” เป็นต้น

(2) หลักประชาธิปไตย

⁴⁴สมชาย เหล่าพิทักษ์วรกุล, “หลักนิติรัฐ VS หลักนิติธรรม,” สืบค้นเมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2558, จาก <http://www.pub-law.net>

ประชาธิปไตย (Democracy) คือ การปกครองโดยประชาชน ซึ่งสาระสำคัญของหลักประชาธิปไตยประกอบด้วยหลักการของประชาธิปไตย 5 ประการ คือ

(2.1) หลักอำนาจอธิปไตยของปวงชน ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยคือระบบที่ประชาชนมีอำนาจอธิปไตย ให้ความสำคัญกับอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน เพื่อให้การปกครองเป็นของประชาชนอย่างแท้จริงโดยประชาชนมีอำนาจในการเลือกผู้แทนที่จะเข้าไปปกครอง และมอบหมายให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งทำหน้าที่แทนตน รวมไปถึงอำนาจในการถอดถอนผู้แทนที่ตนเองเลือก การเลือกตั้งจึงเป็นการแสดงออกถึงสิทธิและอำนาจของประชาชน

(2.2) หลักสิทธิเสรีภาพเป็นหัวใจสำคัญของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยให้ความสำคัญกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งสิทธิเสรีภาพเหล่านี้จะต้องมีการกำหนดขอบเขตที่ชัดเจนในรัฐธรรมนูญ และในการบังคับกฎหมาย เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการละเมิดซึ่งกันและกัน อันจะนำไปสู่ความเสมอภาคของประชาชน ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้แก่ ผู้ดำรงตำแหน่งบริหารและข้าราชการประจำที่มีอำนาจตามกฎหมายจะต้องยึดถือตัวบทกฎหมายอย่างเคร่งครัด ไม่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน

(2.3) หลักความเสมอภาค ความเสมอภาคภายใต้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยถือว่าทุกคนเสมอภาคเท่ากันหมดถึงแม้ว่ามนุษย์เราจะเกิดมามีความแตกต่างกัน แต่ความแตกต่างเหล่านี้เป็นเพียงความแตกต่างกันทางกายภาพ ความเสมอภาคในระบอบประชาธิปไตยนั้นจะให้ความสำคัญกับความเสมอภาคทางโอกาส ซึ่งหมายถึงประชาชนจะมีโอกาสที่เท่ากันในทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และการศึกษา

(2.4) หลักกฎหมาย กฎหมายในการบริหารประเทศนั้นต้องผ่านกระบวนการร่างกฎหมายอย่างถูกต้อง และหลักของกฎหมายนั้นต้องเป็นกฎหมายที่คำนึงถึงสิทธิเสรีภาพและอำนาจอธิปไตยของประชาชน และกระบวนการยุติธรรมจะต้องเป็นไปตามครรลอง หลักการในข้อนี้จะให้ความสำคัญกับการบัญญัติกฎหมายที่จะต้องคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชน มีความชอบธรรม สามารถบังคับใช้กับประชาชนอย่างยุติธรรม และมีความเสมอภาคเท่าเทียมกันโดยไม่เลือกปฏิบัติว่าจะใช้กับบุคคลใดหรือชนชั้นใด

(2.5) หลักเสียงข้างมาก ปัจจุบันประชากรของประเทศไทยมีจำนวนมาก ซึ่งคงเป็นการยากที่จะให้ทุกคนมีความคิดเห็นเหมือนกัน ดังนั้น การปกครองในระบอบประชาธิปไตยซึ่งเป็นการปกครองของประชาชนโดยประชาชน และเพื่อประชาชน จึงมีความจำเป็นต้องอาศัยหลักการเสียงข้างมาก เพราะเสียงเอกฉันท์คงจะเป็นไปได้น้อย จึงกำหนดให้ใช้เสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ ส่วนการใช้เสียงข้างมากแค่ไหนเป็นเกณฑ์นั้นขึ้นอยู่กับความสำคัญของปัญหา ถ้าสำคัญมากคงต้องใช้เสียงข้างมากที่มากกว่าครึ่งหนึ่ง อย่างไรก็ตาม หลักการใช้เสียงข้างมากนั้น จะต้องให้ความเคารพต่อเสียงข้างน้อยไม่ละเลยสิทธิของเสียงข้างน้อย เพราะเสียงข้างน้อยจะทำหน้าที่ในการควบคุม กำกับ และตรวจสอบการใช้เสียงข้างมาก ว่าเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนหรือไม่

สำหรับในทางการคลังการนำภาษีอากรของประชาชนไปใช้จ่ายได้ จำเป็นต้องให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของเงินอนุญาตก่อนโดยผ่านกระบวนการอนุมัติในรูปแบบของพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพราะถือว่าเป็นหลักประชาธิปไตยทาง

การเงิน ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 166 เป็นการวางรูปแบบกฎหมายแบบพิธี หรือหลักวินัยที่สำคัญว่าด้วยการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินโดยกำหนดให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ ซึ่งเป็นหลักการที่อยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับ อย่างไรก็ตาม หลักการนี้ยังสะท้อนอยู่ในมาตรา 168 อีกว่ารัฐบาลไม่มีอำนาจที่จะออกเป็นพระราชกำหนดงบประมาณรายจ่ายได้ เพราะแม้จะประกาศใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีไม่ทันในปีงบประมาณใหม่ ก็ให้ใช้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายในปีก่อนประกอบด้วย มาตรา 16 ของกฎหมายวิธีการงบประมาณกำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้งบประมาณรายจ่ายในปีก่อนไปพลางก่อน การอุดช่องว่างดังกล่าวนี้มีการใช้อำนาจอยู่เสมอ ซึ่งการใช้งบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณปีก่อนไปพลางก่อนเกิดขึ้น โดยอำนาจรัฐธรรมนูญเป็นอัตโนมัติทันที เพราะงบประมาณรายจ่ายในการบริหารราชการแผ่นดินจะต้องมีอยู่อย่าง ไม่ขาดสาย ไม่ต้องมีการตรากฎหมายรองรับเพียงแต่อยู่ในเงื่อนไขที่จะต้องมีหลักเกณฑ์กำหนดการใช้งบประมาณก่อน เท่านั้น⁴⁵

2.2.1.2 หลักการเฉพาะตามกฎหมายการคลัง

(1) หลักความยินยอม

แบ่งความยินยอมเป็น 2 ส่วน ยินยอมให้จัดเก็บรายได้และยินยอมให้เอารายได้นั้นมาใช้จ่าย
ดังนี้

(1.1) หลักความยินยอมให้จัดเก็บรายได้

เป็นหลักกฎหมายทั่วไปของกฎหมายภาษี ซึ่งมีค่าเทียบเท่ารัฐธรรมนูญ โดยมีความหมายจำแนกเป็น 2 นัย คือ นัยแรก หมายความว่า กฎหมายภาษีต้องผ่านกระบวนการนิติบัญญัติซึ่งเป็นความยินยอมพร้อมใจร่วมกันของประชาชนในรัฐ ทั้งนี้ สืบเนื่องจากในสมัยการคลังมหาชนในยุคคลาสสิก เริ่มจากในยุคกลางภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจเต็มและเด็ดขาดในการที่จะตรากฎหมายเพื่อจัดเก็บภาษีและนำเงินภาษีไปใช้จ่ายอย่างไรก็ได้ แม้ในเวลาต่อมาสภาขุนนางซึ่งเป็นสภาที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์จะพัฒนามาเป็นสภานิติบัญญัติแห่งรัฐและถ่ายโอนพระราชอำนาจในการตรากฎหมายมาเป็นอำนาจของสภา โดยจำกัดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ลงให้เหลือเพียงเท่าที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ และการตรากฎหมายโดยพระมหากษัตริย์จะต้องได้รับความยินยอมและเห็นชอบจากสภาขุนนาง สภาขุนนางจึงมิได้มีบทบาทเพียงถวายคำปรึกษาในการตรากฎหมายแก่พระมหากษัตริย์อย่างแต่เดิมเท่านั้น อันเป็นจุดเริ่มต้นของระบอบการปกครองซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์กลายเป็นสถาบันภายใต้กฎหมาย อย่างไรก็ตาม สภานิติบัญญัติหรือสภาขุนนางในสมัยนั้นก็ยังคงมีอำนาจอย่างมากในการตรากฎหมายต่างๆ รวมทั้งกฎหมายภาษี ทำให้การตรากฎหมายเป็นไปตามอำเภอใจและเป็นไปในทางที่จะอำนวยประโยชน์ให้แก่พวกตนซึ่งเป็นคนส่วนน้อยในสังคม จนกระทั่งในยุคใหม่ แนวคิดเกี่ยวกับลัทธิเสรีประชาธิปไตยได้แพร่หลาย แนวคิดเกี่ยวกับหลักความยินยอมจึงได้รับการพัฒนาขึ้นพร้อมๆ กับการถือกำเนิดของสภาผู้แทนราษฎรตามระบอบประชาธิปไตยอันเป็นหลักประกันแก่ประชาชนผู้เสียภาษีทุกคนว่า กฎหมายภาษีจะตราขึ้นตามอำเภอใจของชนชั้นปกครองโดยมิได้รับความเห็นชอบ

⁴⁵ปรีชา สุวรรณทัต, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 39, น.117-118.

จากประชาชนเหมือนอย่างในอดีตมิได้ และนัยที่สอง หมายความว่า ระบบภาษีของรัฐจะต้องได้รับการออกแบบ หรือใช้วิธีการใดก็ตามเพื่อให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลจนถึงระดับที่ประชาชนเกิดความรู้สึกยินยอมที่จะเสีย ภาษีให้แก่รัฐโดยสมัครใจ⁴⁶

(1.2) หลักความยินยอมให้เอารายได้นั้นมาใช้จ่ายหรืออำนาจในการอนุมัติงบประมาณ

ถูกกำหนดขึ้นเพื่อให้ความสำคัญกับฉันทานุมัติโดยตัวแทนของประชาชนในงบประมาณของ ฝ่ายบริหาร อันมีกรอบในหลายมิติ ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของระยะเวลา เนื้อหา หรือวัตถุประสงค์ของการใช้เงิน งบประมาณที่ฝ่ายบริหารต้องชี้แจงเพื่อขอรับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ อันเป็นผลให้หลักกฎหมายของ งบประมาณภายใต้ระบอบเสรีประชาธิปไตย โดยการเลือกตั้งตัวแทนของประชาชนมาช่วยดูแลควบคุมการบริหาร การคลังของประเทศ โดยฝ่ายบริหารมีความรับผิดชอบและเป็นธรรมนั่นเอง โดยมุ่งเน้นให้มีการกำหนดอำนาจ การตัดสินใจในด้านการงบประมาณ (decision-making authority) ของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารอย่าง เหมาะสม อนึ่ง ภายใต้ขอบอำนาจที่ได้รับมอบหมาย ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารอาจมอบ อำนาจดังกล่าวให้กับ หน่วยงานอื่นซึ่งอยู่สายบังคับบัญชาที่ต่ำลงไปเป็นผู้ใช้อำนาจดังกล่าวแทนก็ได้

(1) อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ และพิจารณารายงานผลการ บริหารงบประมาณ

ในประเทศที่ปกครองโดยใช้ระบอบประชาธิปไตย รวมถึงประเทศที่มีได้ปกครองในระบอบ ประชาธิปไตย แต่ในระบอบการปกครองของประเทศดังกล่าวได้กำหนดให้มีฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น ประเทศ สาธารณรัฐประชาชนจีน ประเทศต่างๆ เหล่านี้จะกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจสูงสุดในการด้านงบประมาณ อย่างไรก็ตาม มีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดความหมายหรือขอบเขตของ “อำนาจสูงสุด” ของฝ่ายนิติบัญญัติ ในด้านการงบประมาณ ซึ่งโดยทั่วไปจะกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติในฐานะที่เป็นผู้แทนของประชาชนมีอำนาจ ดังต่อไปนี้

(1.1) อำนาจในการอนุมัติงบประมาณประจำปี (approve the annual budget) โดย กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบงบประมาณ (budget system law) ควรกำหนดให้ร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณ ประจำปีต้องได้รับการอนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติก่อนถึงปีงบประมาณนั้นๆ

(1.2) อำนาจในการกำหนดให้ฝ่ายบริหารจัดทำรายงานผลการบริหารงบประมาณ (report on budget execution) อำนาจประการนี้ทำให้เกิดการควบคุมการบริหารงบประมาณโดยรัฐสภาขึ้น

ฝ่ายนิติบัญญัติจะใช้อำนาจทั้ง 2 ประการดังกล่าว ผ่านทางการใช้อำนาจในการตรากฎหมาย ของฝ่ายนิติบัญญัติ

(2) อำนาจที่เกี่ยวกับการงบประมาณซึ่งควรมีการกำหนดไว้ในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

⁴⁶อรพิน ผลสุวรรณ์ สบายรูป, “หลักกฎหมายทั่วไปทางภาษีอากร : หลักความยินยอม,” ในเอกสาร ประกอบการเรียนการสอนวิชากฎหมายการคลังชั้นสูง, จัดพิมพ์โดยคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรุงเทพมหานคร, 2550.

(2.1) การจัดเก็บภาษีอากรทุกประเภทต้องมีกฎหมายให้อำนาจ (all taxation should be based on law) กล่าวคือ การจัดเก็บภาษีอากรหรือการนำรายได้จากภาษีอากรไปใช้จ่ายจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้รับอำนาจจากฝ่ายนิติบัญญัติ นอกจากนี้ ตามหลักรายได้ต้องมีลักษณะทั่วไป (Universality) ยิ่งชี้ให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญควรมีการกำหนดด้วยว่ารายได้ประเภทอื่น แม้มิใช่รายได้จากภาษีอากรก็ต้องอยู่บนพื้นฐานของกฎหมาย คือ ต้องมีกฎหมายให้อำนาจเช่นเดียวกัน

งบประมาณประจำปี (annual budget) เป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ฝ่ายนิติบัญญัตินำมาพิจารณาเพื่อให้ความเห็นชอบในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายภาษีหรือกฎหมายที่เกี่ยวกับรายได้ของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้รายได้ที่รัฐจะได้รับเป็นไปตามประมาณการรายได้ที่คาดการณ์ไว้ในงบประมาณประจำปี ในกรณีที่กฎหมายภาษีมิได้ให้อำนาจรัฐบาลอย่างถาวรในการจัดเก็บภาษีเพื่อหารายได้ให้เป็นไปตามจำนวนรายได้ที่คาดการณ์ไว้ในงบประมาณประจำปี กฎหมายว่าด้วยงบประมาณประจำปีควรกำหนดให้อำนาจในการจัดเก็บภาษีดังกล่าวมีผลใช้บังคับต่อไปได้สำหรับระยะเวลา 12 เดือน ของปีงบประมาณนั้นๆ

(2.2) รายจ่ายของรัฐบาลทุกประเภทต้องมีกฎหมายให้อำนาจ (all government expenditure is based on law) ในระบอบประชาธิปไตยเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปในว่าฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจที่จะนำเงินสาธารณะ (public money) ไปใช้จ่าย หากไม่ได้รับความเห็นชอบ (without knowledge) จากฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งถือเป็นตัวแทนของประชาชนที่มาจากกรเลือกตั้ง ฉะนั้น กฎหมายควรกำหนดให้รายจ่ายประจำปีทั้งหมดในภาพรวม (total annual expenditure) ต้องได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ โดยการกำหนดรายจ่ายประจำปีไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี (annual budget) ซึ่งจะสอดคล้องกับยุทธศาสตร์นโยบายการคลัง (fiscal policy strategy) นอกจากนี้ การกำหนดรายละเอียดต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจ่ายของภาครัฐก็ควรที่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ กล่าวคือ กฎหมายควรกำหนดให้ต้องมีการระบุรายละเอียดต่างๆ เกี่ยวกับรายจ่ายของภาครัฐไว้ในพระราชบัญญัติอื่นๆ ที่เหมาะสม (ซึ่งมิใช่พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี)

(3) อำนาจในด้านการงบประมาณ และกฎหมายที่เป็นเครื่องมือในการกำหนดอำนาจ (authoritativeness, legal instruments and functional responsibilities)

ในการตรากฎหมายว่าด้วยการงบประมาณนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติอาจตรากฎหมายเพื่อมอบอำนาจให้กับฝ่ายบริหารไปดำเนินการในขั้นตอนย่อยของกระบวนการจัดเตรียมงบประมาณและกระบวนการบริหารงบประมาณ ซึ่งเป็นขั้นตอนที่มีรายละเอียดปลีกย่อยและซับซ้อนสำหรับฝ่ายนิติบัญญัติ เนื่องจากหน่วยงานหรือข้าราชการที่เข้ามาช่วยดำเนินการในกระบวนการดังกล่าวจะอยู่ในบังคับบัญชาของฝ่ายบริหาร มิใช่ฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติจึงอาจเพียงกำหนดขอบเขตกว้างๆ ไว้ในกฎหมายแม่บท และให้อำนาจฝ่ายบริหารไปดำเนินการกำหนดรายละเอียดในกฎหมายลำดับรองต่อไป เช่น คำสั่ง กฎ ระเบียบ พระราชกฤษฎีกา เป็นต้น และภายใต้ขอบอำนาจที่ได้รับมอบหมาย ฝ่ายบริหาร (เช่น ประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง แล้วแต่กรณี) อาจทำการมอบอำนาจที่ได้รับมอบหมายจากฝ่ายนิติบัญญัติต่อไป

ยังองค์กรหรือหน่วยงานที่มีเกี่ยวข้องกับการงบประมาณได้ เช่น กระทรวงการคลัง หรือกระทรวงที่จะเป็นผู้ใช้จ่ายงบประมาณดังกล่าว เป็นต้น โดยการกำหนดแนวทาง นโยบาย แตกต่างจากการกำหนดอำนาจในการตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก เนื่องจากการกำหนดอำนาจการตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกเป็นประเด็นในระดับรัฐธรรมนูญ ซึ่งรายละเอียดส่วนใหญ่จะถูกกำหนดไว้ในกฎหมายแม่บท และหากมีความจำเป็นก็อาจมีการกำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมในกฎหมายลำดับรอง⁴⁷

สำหรับบทบัญญัติกฎหมายของไทยที่สอดคล้องกับหลักความยินยอม อาจแยกพิจารณาได้ ดังนี้

1. อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในการให้ความยินยอมหรือการอนุมัติให้มีการจัดเก็บภาษีในหลายๆ ประเทศ ได้มีการกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการให้ความยินยอมหรืออนุมัติให้มีการจัดเก็บภาษี กล่าวคือ การจัดเก็บภาษีอากรหรือการนำรายได้จากภาษีอากรไปใช้จ่ายจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้รับอำนาจจากฝ่ายนิติบัญญัติ แต่สำหรับประเทศไทยมิได้มีบัญญัติกฎหมายจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้รับอำนาจจากฝ่ายนิติบัญญัติ แต่สำหรับประเทศไทยมิได้มีบัญญัติกฎหมายเพื่อรับรองหลักการดังกล่าวไว้อย่างชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษรโดยตรงในเรื่องงบประมาณโดยรวม

2. อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในการให้ความยินยอมหรือการอนุมัติในการใช้จ่ายเงินงบประมาณ ซึ่งในประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจที่จะนำเงินสาธารณะ (public money) ไปใช้จ่าย หากไม่ได้รับความยินยอมหรือการอนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนที่มาจากการเลือกตั้ง หลักความยินยอมหรืออำนาจในการอนุมัติงบประมาณจึงเรียกร้องให้การกำหนดงบประมาณรายจ่ายประจำปีต้องได้รับความยินยอมหรือการอนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติ

3. อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงงบประมาณที่ฝ่ายบริหารนำเสนอกรณีนี้เป็นประเด็นความสมดุลระหว่างอำนาจด้านการงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติและอำนาจด้านการงบประมาณของฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นปัญหาประการหนึ่งที่ต้องพิจารณาว่าควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างไรจึงจะเกิดความเหมาะสม

4. การมอบอำนาจเพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการงบประมาณ โดยในกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติเห็นว่าในการบริหารจัดการงบประมาณจำเป็นต้องมีความยืดหยุ่น ฝ่ายนิติบัญญัติอาจกำหนดให้ฝ่ายบริหารสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายซึ่งได้รับการอนุมัติแล้วได้ ซึ่งโดยทั่วไปจะเป็นกรณีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเล็กน้อย ไม่ใช่การแก้ไขเปลี่ยนแปลงในประเด็นที่เป็นสาระสำคัญ เช่น การที่ฝ่ายนิติบัญญัติกำหนดให้มีการตั้งงบประมาณสำรอง (unallocated budgetary reserve) และให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจใช้จ่ายเงินงบประมาณสำรองดังกล่าวได้⁴⁸

⁴⁷ อรุณ พิศุทธิ์ สบายรูป, กฎหมายการคลัง, (กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552), น.145-151.

⁴⁸ อรุณ พิศุทธิ์, “มาตรการทางกฎหมายเพื่อสร้างความเข้มแข็งในการอนุมัติงบประมาณแผ่นดินของรัฐสภา,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), น.40-41.

(2) กรอบวินัยทางการคลังตามรัฐธรรมนูญ

จากหลักการทางกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายการคลัง จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550⁴⁹ ได้มีการวางกรอบวินัยการเงินการคลังไว้ตั้งแต่การ จัดทำงบประมาณรายจ่าย โดยกำหนดให้การ จัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้จัดทำเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า ในการใช้จ่ายเงินของแผ่นดินซึ่งมาจากภาษีของประชาชนต้องจัดทำเป็นกฎหมาย เพื่อให้ประชาชน ซึ่งเป็นเจ้าของเงินภาษีสามารถตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลได้ ว่านำไปใช้จ่ายในการพัฒนาประเทศในเรื่องใดบ้าง และมี การใช้จ่ายตามแผนงานที่กำหนดไว้หรือไม่ สำหรับในการจ่ายเงินรัฐธรรมนูญมีการกำหนดว่าในการใช้จ่ายเงินจะกระทำได้เฉพาะที่มีกฎหมายกำหนด ซึ่งกฎหมายที่กำหนดให้จ่ายเงินมี 4 ฉบับ คือ กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวด้วยการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง การจ่ายเงินในกรณีอื่นที่นอกเหนือจากกฎหมาย 4 ฉบับนี้ ต้องเป็นกรณีจำเป็นเร่งด่วนเท่านั้น เพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายบริหารใช้จ่ายเงินแผ่นดินได้ตามอำเภอใจ โดยไม่ผ่านความเห็นชอบจากประชาชนเจ้าของเงิน ซึ่งกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังเป็นกฎหมายฉบับหนึ่งที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นกฎหมายที่อนุญาตให้จ่ายเงินได้ และกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังเป็นกฎหมายที่กำหนดขึ้นเพื่อควบคุมการใช้จ่ายเงินของแผ่นดินอยู่แล้ว โดยกำหนดกรอบวินัยทั้งในด้านของการรับเงินและการจ่ายเงิน หรือที่เรียกว่า หลักรับเป็นรับจ่ายเป็นจ่าย โดยกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังจะกำหนดว่า เมื่อส่วนราชการได้รับเงินที่พึงชำระให้กับรัฐ ส่วนราชการมีหน้าที่จะต้องนำเงินที่ได้รับนั้นส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 ซึ่งเป็นบัญชีรับเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทย จะหักไว้ใช้จ่ายก่อนไม่ได้ นอกจากจะได้รับการอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง สำหรับการใช้จ่ายเงิน กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังกำหนดให้ในการจ่ายเงิน จะจ่ายได้ตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น ในกรณีที่จะจ่ายก่อน กฎหมายกำหนดต้องเป็นไปตามข้อยกเว้นของกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง และเมื่อจ่ายเงินกรณีดังกล่าวไปแล้วต้องมีการตั้งรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลัง ทั้งนี้ เพื่อให้ได้รับทราบว่ายฝ่ายบริหารได้มีการใช้จ่ายเงินไปก่อนโดยยังไม่มีกฎหมายกำหนดเป็นจำนวนเท่าใดในแต่ละปี ดังนั้น จะเห็นได้ว่าทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และกฎหมายที่เกี่ยวกับการเงินการคลังในระดับพระราชบัญญัติได้ให้ความสำคัญกับการรักษาวินัยการเงินการคลังของประเทศทั้งสิ้น นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังมีการกำหนดให้มีกฎหมายการเงินการคลังภาครัฐเพื่อควบคุมกรอบวินัยการเงินการคลังของแผ่นดินด้วย ซึ่งจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ให้ความสำคัญกับกรอบวินัยการเงินการคลังของประเทศเป็นอย่างยิ่ง

⁴⁹รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 มาตรา 5 วรรคแรก บัญญัติว่า “เมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ให้กระทำการนั้นหรือวินิจฉัยกรณีนั้น ไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข แต่ประเพณีการปกครองดังกล่าวต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้” ทำให้ยังคงนำหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาใช้บังคับ

สำหรับร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่อยู่ระหว่างการยกร่างนั้น มีการกำหนดหมวดการคลังและงบประมาณไว้เป็นหมวดหนึ่งเฉพาะเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งมีการให้ความสำคัญมากขึ้น โดยมีการกำหนดความหมายของเงินแผ่นดินไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญ และมีการกำหนดให้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการคลังและงบประมาณของภาครัฐ รวมทั้ง กำหนดให้มีศาลปกครองแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณขึ้นเพื่อดำเนินการในเรื่องนี้เป็นการเฉพาะด้วย

(3) หลักเกณฑ์การจ่ายเงินแผ่นดิน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 169 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้อีกเฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เว้นแต่ในกรณีจำเป็นเร่งด่วน รัฐบาลจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีเช่นว่านี้ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลังในพระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณรายจ่าย พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป ทั้งนี้ ให้กำหนดแหล่งที่มาของรายได้เพื่อชดใช้รายจ่ายที่ได้ใช้เงินคงคลังจ่ายไปก่อนแล้วด้วย”

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญข้างต้น จะเห็นได้ว่า การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้อีกเฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายเท่านั้น ส่วนกฎหมายที่อนุญาตก็เฉพาะกฎหมาย 4 ประเภท ดังนี้

1. กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย ซึ่งกฎหมายเหล่านี้เป็นกฎหมายที่กำหนดรายจ่ายสาธารณะที่ต้องให้ฝ่ายนิติบัญญัติอนุมัติเป็นปีๆ ไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายที่เป็นกฎหมายแบบพิธิ (Supply Service) ซึ่งคำว่า “งบประมาณรายจ่าย” ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หมายความว่า จำนวนเงินอย่างสูงที่อนุญาตให้จ่ายหรือให้ก่อนนี้ผูกพันได้ ตามวัตถุประสงค์และภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย และมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 166 บัญญัติไว้ว่า “งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณออกไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายปีก่อนนั้นไปพลางก่อน” การให้ใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงแล้วไปพลางก่อน จึงเกิดขึ้นโดยอัตโนมัติ หรืองบประมาณรายจ่ายประจำปีอัตโนมัติ ที่ถือว่าเป็นกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายตามนัยที่ได้กล่าวมาแล้ว ดังนั้น กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย จึงมีอยู่ 3 ฉบับ ได้แก่ งบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และกฎหมายโอนงบประมาณ

2. กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ปัจจุบันได้แก่ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นกฎหมายที่วางระบบให้มีแผนการเงินประจำปีของรัฐบาลกลางอันสมบูรณ์สำหรับส่วนราชการทั้งหมด ให้มีการควบคุมงบประมาณอย่างรัดกุม ให้มีการจ่ายเงินหรือการก่อหนี้ผูกพันเป็นไปตามกำลังเงินแผ่นดินตามมาตรการของเงินประจำงวดและให้มีการประมวลบัญชีและรายงานเกี่ยวกับรายรับรายจ่ายทั้งสิ้นของแผ่นดิน

3. กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ เป็นการโอนรายจ่ายที่กำหนดไว้สำหรับส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพื่อไปใช้สำหรับอีกส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจอื่น ในกรณีเช่นนี้จะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติให้โอนหรือนำไปใช้ได้ เพราะถือได้ว่าเป็นการแก้ไขพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายนั่นเอง ได้แก่ พระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายของต่างส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ

4. กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง ได้แก่ พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นกฎหมายที่จัดระบบควบคุมเงินแผ่นดินว่าด้วยเงินคงคลังให้รัดกุม โดยมีเนื้อหาสาระที่เป็นแก่นของกฎหมาย การคลังและได้ใช้แทนรัฐธรรมนูญฉบับถาวรในเทศกาลที่มีการปฏิวัติรัฐประหารมาแล้วหลายครั้ง⁵⁰

อย่างไรก็ตาม การจ่ายเงินแผ่นดินนอกจากจะจ่ายเงินตามที่กฎหมายกำหนดให้จ่ายได้แล้ว ในกรณีที่จำเป็นเร่งด่วน ฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) จะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติไว้ แต่ในกรณีนี้ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลังในพระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณรายจ่าย พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป กล่าวคือ เมื่อยืมเงินคงคลังไปใช้ก่อนก็ต้องหารายได้มาชดใช้คืนในภายหลัง โดยที่กฎหมายมีเจตนาให้มีการชดใช้เงินคงคลังกันจริงๆ และให้ตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลังไว้ในพระราชบัญญัติดังกล่าวซึ่งในกรณีที่กฎหมายให้อำนาจฝ่ายบริหารในการจ่ายเงินไปก่อน อาจจำแนกได้เป็น 2 ลักษณะ ดังนี้

1. การสั่งจ่ายเงินคงคลังในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน

กรณีนี้กฎหมายให้อำนาจฝ่ายบริหารสามารถสั่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังออกไปก่อนโดยไม่ต้องมีการกำหนดไว้ในกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปี กฎหมายงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และกฎหมายโอนงบประมาณ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 7 บัญญัติว่า “ในกรณีต่อไปนี้ ให้สั่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 หรือคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอได้ก่อนที่มีกฎหมายอนุญาตให้จ่าย คือ

(1) รายการจ่ายที่มีการอนุญาตให้จ่ายเงินได้แล้วตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ แต่เงินที่ตั้งไว้มีจำนวนไม่พอจ่าย และพฤติการณ์เกิดขึ้นให้มีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว

(2) มีกฎหมายใดๆ ที่กระทำให้ต้องจ่ายเงินเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายนั้นๆ และมีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว

(3) มีข้อผูกพันกับรัฐบาลต่างประเทศหรือสถาบันการเงินระหว่างประเทศที่กระทำให้ต้องจ่ายเงินและมีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว”

ซึ่งการกำหนดบทบัญญัติดังกล่าวสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 166 และมาตรา 169

นอกจากบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม แล้ว พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการ

⁵⁰ปรีชา สุวรรณทัต, อ้างแล้ว เชียงธรรมที่ 39, น.140.

กระทรวงการคลังจ่ายเงินทุนสำรองจ่าย จำนวน 100 ล้านบาท ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่ราชการแผ่นดินด้วย⁵¹ ซึ่งเงินทุนสำรองจ่ายนี้เป็นเงินนอกงบประมาณอย่างหนึ่งที่มีได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยมีเหตุผล คือ การตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น เราต้องประมาณการล่วงหน้าเป็นเวลานาน การประมาณการล่วงหน้านานๆ อาจปรากฏในภายหลังได้ว่าสถานการณ์และสิ่งแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไป และมีความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่ายมากกว่าที่คาดคะเนไว้ในตอนแรกได้ ซึ่งถ้าไม่จ่ายก็อาจจะเกิดความเสียหายแก่ราชการ ในกรณีเช่นนี้ถ้ามีเงินทุนสำรองจ่ายไว้ก็จะช่วยแก้ไขปัญหานั้นได้ และเมื่อได้ใช้จ่ายไปแล้ว กฎหมายกำหนดให้ตั้งรายจ่ายชดใช้เงินทุนสำรองที่ได้จ่ายไป ซึ่งถือเป็นวิธีการทางกฎหมายเพื่อรายงานให้รัฐสภาทราบว่ารัฐบาลได้จ่ายเงินเกินกว่าที่ได้รับอนุญาตเป็นจำนวนเท่าใด⁵²

2. การสั่งจ่ายเงินคงคลังในกรณีเป็นการเพิ่มความคล่องตัวให้กับฝ่ายบริหาร

ในกรณีนี้เป็นการยกเว้นหลักการจ่ายเงินที่ต้องมีการกำหนดโดยกฎหมายงบประมาณ 3 ฉบับ ทั้งนี้เพื่อความคล่องตัวของฝ่ายบริหารในการสั่งจ่ายเงินให้เป็นไปตามนโยบายหรือสถานการณ์ทางการเงินในช่วงเวลานั้น ๆ ซึ่งกฎหมายที่กำหนดให้สามารถดำเนินการดังกล่าวได้ ได้แก่ พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 6 ที่กำหนดให้นอกจากกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย 3 ประเภทที่อนุญาตให้จ่ายเงินซึ่งเป็นการสอดคล้องรองรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 166 ประกอบด้วยมาตรา 169 แต่การที่รัฐบาลสามารถสั่งจ่ายเงินได้ตามมติให้จ่ายเงินไปก่อน หรือพระราชกำหนดที่ออกตามความในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ⁵³ เป็นการวางหลักการไว้ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฉบับเดิมๆ แต่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 อาจมีเป็นบทบัญญัติที่อาจจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ ตามประเภทของการจ่ายเงินและกาลเวลาในการตรากฎหมายที่มีลักษณะต่างกัน นอกจากนี้ มาตรา

⁵¹พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 29 ทวิ บัญญัติว่า

“มาตรา 29 ทวิ ให้มีเงินทุนจำนวนหนึ่งโดยให้รัฐมนตรีจ่ายจากคลังเรียกว่า “เงินทุนสำรองจ่าย” เป็นจำนวนหนึ่งร้อยล้านบาท เงินทุนนี้ให้นำไปจ่ายได้ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่ราชการแผ่นดิน โดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีและเมื่อได้จ่ายไปแล้ว ให้ขอตั้งรายจ่ายชดใช้เพื่อสมทบเงินทุนนั้นไว้จ่ายต่อไป”

⁵²สมคิด เลิศไพฑูรย์, คำอธิบายกฎหมายการคลัง, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2541), น.54.

⁵³พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 6 บัญญัติว่า

“มาตรา 6 ภายใต้บังคับแห่งมาตรา 7 มาตรา 8 และมาตรา 12 การสั่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลัง บัญชีที่ 2 หรือคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอ ให้กระทำได้แต่เฉพาะตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม พระราชบัญญัติโอนเงินในงบประมาณ มติให้จ่ายเงินไปก่อน หรือพระราชกำหนดที่ออกตามความในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

ในกรณีที่จ่ายเงินมติให้จ่ายเงินไปก่อนหรือตามพระราชกำหนดให้ตั้งเงินรายจ่ายเพื่อชดใช้ในพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม”

7 ยังมีกำหนดในเรื่องดังกล่าวไว้ด้วย โดยในการแก้ไขพระราชบัญญัติเงินคคลัง (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2534 มีเจตนารมณ์เพื่อขยายขอบเขตการบริหารเงินคคลังให้เกิดประโยชน์มากยิ่งขึ้น โดยให้สามารถนำเงินคคลังไปซื้อคืนหรือไถ่ถอนตราสารเงินกู้ หรือชำระหนี้ตามสัญญาฯ รวมทั้งการซื้อเงินตราต่างประเทศ หลักทรัพย์ที่มั่นคงในต่างประเทศ หรือพันธบัตรของรัฐบาลต่างประเทศ ในสกุลเงินตราที่ต้องชำระหนี้ที่กระทรวงการคลังเป็นผู้กู้ และในวงเงินไม่เกินจำนวนที่ถึงกำหนดชำระในช่วงระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการชำระหนี้ของรัฐบาล ซึ่งบทบัญญัติกฎหมายที่รองรับการดำเนินการดังกล่าว กำหนดไว้ในมาตรา 7(4) และ (5) ให้ส่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคคลังบัญชีที่ 2 หรือคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอได้ก่อนที่มีกฎหมายอนุญาตให้จ่าย⁵⁴ ซึ่งกรณีตามมาตรา 7(4) และ (5) ไม่ได้อ้างความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็วอย่างเช่น มาตรา 7(1) (2) และ (3) เนื่องจากในมาตรา 7(4) และ (5) ได้บัญญัติเพิ่มเติมขึ้นในภายหลัง ตามพระราชบัญญัติเงินคคลัง (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2534 ฉะนั้น ถ้าไม่มีความจำเป็นเร่งด่วนก็อาจจะขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 169 ที่มีเงื่อนไขว่า “เว้นแต่ในกรณีจำเป็นเร่งด่วน” ได้ นอกจากนี้ วรรคสุดท้ายของมาตรา 7 ที่กำหนดว่า “ให้ตั้งเงินรายจ่ายเพื่อชดใช้” ความดังกล่าวนี้ จึงขัดหรือแย้งไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญที่บังคับให้ “ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้”

⁵⁴พระราชบัญญัติเงินคคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 7 บัญญัติว่า

“มาตรา 7 ในกรณีต่อไปนี้ ให้ส่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคคลังบัญชีที่ 2 หรือคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอได้ก่อนที่มีกฎหมายอนุญาตให้จ่าย คือ

...

(4) เพื่อซื้อคืนหรือไถ่ถอนพันธบัตรของรัฐบาลหรือตราสารเงินกู้ของกระทรวงการคลังหรือชำระหนี้ตามสัญญาฯ ที่กระทรวงการคลังเป็นผู้กู้ ทั้งนี้ ตามจำนวนที่รัฐมนตรีเห็นสมควร

(5) เพื่อซื้อเงินตราต่างประเทศ พันธบัตรของรัฐบาลต่างประเทศ หรือหลักทรัพย์ที่มั่นคงในต่างประเทศที่ไม่ใช่หุ้น ในสกุลเงินตราที่ต้องชำระหนี้ที่กระทรวงการคลังเป็นผู้กู้ และในวงเงินไม่เกินจำนวนหนี้ที่ถึงกำหนดชำระในช่วงระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี เพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในการชำระหนี้เมื่อถึงกำหนด ทั้งนี้ ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดข้อบังคับเกี่ยวกับการซื้อเงินตราต่างประเทศ พันธบัตรของรัฐบาลต่างประเทศ และหลักทรัพย์ที่มั่นคงในต่างประเทศที่ไม่ใช่หุ้น การนำเงินตราต่างประเทศฝากธนาคาร รวมทั้งวิธีปฏิบัติอื่นใดที่เกี่ยวข้อง

การจ่ายเงินในทำกรณีข้างต้นนี้ เมื่อได้จ่ายแล้วให้ตั้งเงินรายจ่ายเพื่อชดใช้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ หรือในกฎหมายว่าด้วยโอนงบประมาณรายจ่าย หรือในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต่อไป”

(4) หลักกฎหมายทั่วไปทางงบประมาณ

(4.1) หลักระยะเวลาหนึ่งปีของงบประมาณ

หลักระยะเวลาหนึ่งปีของงบประมาณ หมายถึง การประมาณการและการอนุญาตให้ฝ่ายบริหารทำการบริหารงบประมาณภายในช่วงระยะเวลา 1 ปี ดังนั้น รายรับและรายจ่ายของรัฐจึงต้องมีความสัมพันธ์กับระยะเวลาทางการคลังที่ได้กำหนดไว้ ในทางกฎหมายหลักระยะเวลาหนึ่งปีงบประมาณมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สอดคล้องกับหลักความยินยอมโดยรัฐสภา ซึ่งความยินยอมที่รัฐสภาให้ไว้เพื่อบริหารกฎหมายงบประมาณนี้ถูกจำกัดไว้เพียง 1 ปี เท่านั้น นอกจากนี้ ความหมายอีกประการของหลักหนึ่งปีงบประมาณ คือ เมื่อสิ้นปีงบประมาณปีหนึ่งๆ หากงบประมาณรายจ่ายมีเหลืออยู่โดยยังมีได้จ่ายหรือมีการสั่งให้เบิกจ่ายก็เป็นอันพับกันไป จะนำไปจ่ายหรือก่อนหน้าผู้ผูกพันอีกไม่ได้นั่นเอง⁵⁵

การจัดทำงบประมาณโดยมีระยะเวลาที่แน่นอนนั้น นับว่าเป็นเรื่องสำคัญ แต่เดิมนั้นระยะเวลาของงบประมาณมิได้มีระยะเวลาหนึ่งปีเหมือนปัจจุบัน แต่หลักกฎหมายการคลังนี้มีพัฒนาการมาอย่างต่อเนื่อง การเกิดขึ้นของหลักระยะเวลาหนึ่งปีของงบประมานนั้นมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับการอนุมัติให้จัดเก็บภาษีของรัฐสภาซึ่งมีขึ้นในประเศอังกฤษเป็นครั้งแรก แต่เดิมการจัดเก็บภาษีซึ่งจะต้องขออนุมัติจากรัฐสภานั้นมีลักษณะเป็นครั้งคราวตามความจำเป็นของพระมหากษัตริย์ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการพัฒนาไปอย่างรวดเร็วของรัฐสมัยใหม่ทำให้ต้องขยายกลไกของรัฐมากขึ้น ความจำเป็นในการจัดเก็บภาษีเป็นประจำจึงเกิดขึ้นด้วย ซึ่งรัฐสภาอังกฤษปฏิเสธที่จะยอมรับให้มีการอนุมัติเพียงครั้งเดียวสำหรับการจัดเก็บภาษีตลอดไป การให้ความเห็นชอบของรัฐสภาในการจัดเก็บภาษีซึ่งกระทำขึ้นในช่วงสองหรือสามปีต่อครั้ง จึงกลายมาเป็นการให้ความเห็นชอบในแต่ละปีในระยะเวลาต่อมา แต่ก่อนที่รัฐสภาจะอนุมัติให้จัดเก็บภาษีได้นั้น รัฐสภาก็มักจะสอบถามถึงสถานะทางการคลังของรัฐในขณะนั้น ซึ่งพระมหากษัตริย์จะต้องชี้แจงถึงเหตุผลในการขอจัดเก็บภาษี จึงเป็นโอกาสของรัฐสภาที่จะตรวจสอบรายจ่ายสาธารณะด้วย การอนุมัติให้จัดเก็บภาษีของรัฐสภาจึงกลายมาเป็นการอนุมัติงบประมาณในที่สุด กล่าวได้ว่า นับตั้งแต่ปลายศตวรรษที่ 18 เป็นต้นมา หลักระยะเวลาหนึ่งปีของงบประมาณก็ได้รับการยอมรับในประเทศอังกฤษ และขยายไปยังต่างประเทศต่างๆ ในเวลาต่อมา การขยายตัวดังกล่าวข้างต้นนอกจากจะทำให้งบประมาณของรัฐมีระยะเวลาหนึ่งปีแล้ว งบประมาณของวิสาหกิจเอกชนก็ใช้ระบบระยะเวลาหนึ่งปีเช่นเดียวกัน ดังนั้น หลักระยะเวลาหนึ่งปีของงบประมาณ หรือที่เราเรียกกันในประเทศไทยว่า “ปีงบประมาณ” จึงกลายมาเป็นหลักปกติทั่วไปที่ทุกคนยอมรับในปัจจุบัน

หลักระยะเวลาหนึ่งปีงบประมาณนั้น มีบัญญัติไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญของประเทศกลุ่มเบเนลักซ์และอิตาลี ในประเทศสหพันธรัฐเยอรมัน มาตรา 12 ของกฎหมายงบประมาณของสหพันธรัฐ ลงวันที่ 19 สิงหาคม 1969 บัญญัติให้มีแผนงบประมาณ (Haushaltplan) ระยะเวลาสองปีแต่แยกเป็นปีๆ ดังนั้น กล่าวได้ว่าประเทศเยอรมนีมิได้มีงบประมาณระยะเวลาสองปีแต่มีงบประมาณระยะเวลาหนึ่งปีสองฉบับต่อเนื่องกัน ในประเทศอูรุกวัยรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1952 บัญญัติให้มีงบประมาณระยะเวลาสี่ปีเพื่อให้สอดคล้องกับ

⁵⁵เอื้ออารีย์ อึ้งจะนิล, หลักกฎหมายการคลัง, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2558), น.118.

ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของรัฐบาล แต่ก็ไม่ได้ประสบความสำเร็จและต้องยกเลิกไปในที่สุด ในประเทศฝรั่งเศส หลักระยะเวลาหนึ่งปีของงบประมาณ ได้รับการบัญญัติไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายว่าด้วยระบบบัญชีสาธารณะ ลงวันที่ 31 พฤษภาคม ค.ศ. 1862 และตามพระราชกำหนดลงวันที่ 2 มกราคม ค.ศ. 1959 ซึ่งใช้บังคับในปัจจุบัน โดยบัญญัติในมาตรา 2 ว่า “พระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีกำหนดและอนุมัติให้จัดเก็บรายได้และใช้จ่ายใน ระยะเวลาหนึ่งปี”⁵⁶

สำหรับประเทศไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติเรื่องระยะเวลาหนึ่งปีของ งบประมาณไว้ว่า “งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าพระราชบัญญัติงบประมาณ รายจ่ายประจำปีงบประมาณออกไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายใน ปีงบประมาณปีก่อนไปพลางก่อน”⁵⁷ แม้ว่าการบัญญัติเช่นว่านี้ จะไม่ได้บัญญัติหลักระยะเวลาหนึ่งปีของ งบประมาณไว้โดยตรง แต่ทำให้เห็นโดยปริยายว่างบประมาณมีระยะเวลาหนึ่งปี และเมื่อพิจารณาร่วมกับ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่ให้ความหมายของปีงบประมาณ ไว้ว่า ระยะเวลาตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคมของปีหนึ่ง ถึงวันที่ 30 กันยายนของปีถัดไป⁵⁸ นอกจากนี้ มาตรา 27 ยังบัญญัติว่า “การขอเบิกเงินจากคลังตามงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณใด ให้กระทำได้แต่เฉพาะภายใน ปีงบประมาณนั้น...” เป็นการยืนยันถึงภารกิจที่จะต้องถูกจำกัดโดยระยะเวลา กล่าวคือ ฝ่ายบริหารจะเบิกเงินเพื่อ ใช้ในการปฏิบัติภารกิจที่แถลงไว้ในปีงบประมาณนั้นได้เฉพาะภายในปีงบประมาณนั้นเท่านั้น จะเบิกเมื่อสิ้น ปีงบประมาณนั้นไม่ได้ เว้นแต่จะเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด เช่น เป็นงบประมาณรายจ่ายข้ามปี หรือกรณี งบประมาณรายจ่ายที่ได้ก่อนนี้ผูกพันไว้ก่อนสิ้นปีงบประมาณ และได้มีการกันเงินไว้ตามระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการ เบิกจ่ายเงินจากคลัง หรืองบประมาณรายจ่ายที่ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีให้เบิกหล่อมปี และได้มีการกันเงินไว้ ตามระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินจากคลังหรืองบประมาณรายจ่ายข้ามปีที่ได้ก่อนนี้ผูกพันไว้ก่อน สิ้นกำหนดเวลาและได้มีการกันเงินไว้ตามระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินจากคลัง จึงทำให้เห็นได้ชัดเจน ว่างบประมาณในประเทศไทยมีระยะเวลาหนึ่งปีเช่นเดียวกับประเทศอื่น หลักระยะเวลาหนึ่งปีของงบประมาณนี้ มีขึ้นด้วยเหตุผลทางการเมืองด้วย เพราะรัฐสภาจะต้องควบคุมการบริหารทางการคลังของรัฐบาลได้ เพราะ งบประมาณมีเกณฑ์ที่สำคัญที่การภาษี คือ การบังคับให้บุคคลบริจาคส่วนแห่งทรัพย์สินของตน เพราะฉะนั้นจึงเป็น

⁵⁶สมคิด เลิศไพฑูรย์, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 52, น.188-189.

⁵⁷รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 166 บัญญัติว่า

“มาตรา 166 งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณออกไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย ในปีงบประมาณปีก่อนนั้นไปพลางก่อน”

⁵⁸พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 4 บัญญัติว่า

“มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้ “ปีงบประมาณ” หมายความว่า ระยะเวลาตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคมของ ปีหนึ่งถึงวันที่ 30 กันยายนของปีถัดไป และให้ใช้ปี พ.ศ. ที่ถัดไปนั้นเป็นชื่อสำหรับปีงบประมาณนั้น”

ที่รับรองกันไว้ว่าการใช้จ่ายจำเป็นต้องได้รับความรู้เห็นของผู้บริจาคด้วย และโดยเหตุที่ภาษีมีส่วนสัมพันธ์กับการใช้จ่ายของรัฐ จึงเป็นธรรมดาที่จะต้องมีการควบคุมรัฐบาลเพื่อมิให้มีการใช้จ่ายโดยไม่สมควร อนึ่ง ระยะเวลาของงบประมาณนานเกินไปการควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลโดยรัฐสภา ก็จะไม่เป็นจริง⁵⁹

(4.2) หลักความเป็นเอกภาพของงบประมาณ

หลักเอกภาพของงบประมาณ ได้แก่ การที่รายจ่ายและรายได้ของรัฐต้องปรากฏอยู่ในเอกสารชุดเดียวกัน ในที่นี้หมายถึงร่างกฎหมายงบประมาณที่ใช้ในการขอความเห็นชอบการอนุมัติงบประมาณจากฝ่ายนิติบัญญัติ เนื่องจากหากรายรับและรายจ่ายทั้งหมดปรากฏรวมอยู่ในเอกสารงบประมาณเดียวกันแล้ว ย่อมส่งผลให้การตัดสินใจอนุมัติหรือไม่อนุมัติงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นไปอย่างถูกต้อง เหตุผลของการใช้หลักเอกภาพทางงบประมาณสามารถพิจารณาได้ 2 ประการ ดังนี้

- เหตุผลในทางปฏิบัติ หลักเอกภาพของงบประมาณทำให้ทราบว่างบประมาณในปีนั้นมีการจัดทำแบบสมดุล เกินดุลหรือขาดดุลอย่างไร เนื่องจากการจัดทำเอกสารงบประมาณเพื่อให้รายรับและรายจ่ายอยู่ในเอกสารชุดเดียวกันย่อมทำให้ทราบรูปแบบการจัดทำงบประมาณในปีนั้น โดยการนำรายได้ทั้งหมดและรายจ่ายทั้งหมดมาคำนวณ ซึ่งหากงบประมาณไม่มีความสมดุลก็จะได้ทราบต่อไปอีกว่าการพิจารณางบประมาณในครั้งนั้น อาจต้องมีการจัดทำรูปแบบงบประมาณขาดดุลหรือมีการจัดหารายรับจากแหล่งกู่ยืมเพิ่มเติม

- เหตุผลในทางการเมือง การที่เอกสารงบประมาณรายรับและรายจ่ายอยู่ในเอกสารชุดเดียวกันย่อมส่งผลต่อการควบคุมตรวจสอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ เนื่องจากรัฐสภาจำเป็นต้องได้รับข้อมูลที่มีความชัดเจนของงบประมาณที่ตนพิจารณา การนำเสนอเอกสารงบประมาณแบบเอกภาพจะทำให้รายละเอียดนำเสนอที่ชัดเจน หลีกเลี่ยงการแสดงงบประมาณแบบกระจัดกระจาย ดังนั้น หากเอกสารงบประมาณที่ปรากฏต่อสมาชิกรัฐสภาไม่ครบถ้วน มีเพียงรายรับหรือรายจ่ายด้านใดด้านหนึ่งเพียงส่วนเดียวย่อมทำให้การพิจารณานั้นเกิดความบกพร่องได้ นอกจากนี้ การปรากฏเอกสารทั้งรายรับและรายจ่ายพร้อมๆ กัน ยังเป็นการสร้างความโปร่งใสทางงบประมาณด้วย

ดังนั้น เอกสารงบประมาณภายใต้หลักความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของงบประมาณ คือ การปรากฏร่วมกันของรายได้และรายจ่ายของรัฐในเอกสารชุดเดียวกันเพื่อให้รัฐสภาพิจารณา ความเป็นเอกภาพของงบประมาณนี้ยังหมายถึงการประมาณการ และการให้ความยินยอมทางการเมืองโดยฝ่ายนิติบัญญัติเอง อย่างไรก็ดี หลักเอกภาพของงบประมาณนี้ยินยอมให้ร่างกฎหมายงบประมาณถูกแบ่งออกเป็นหลายหมวดหรือจัดทำเป็นเอกสารงบประมาณหลายเล่มได้⁶⁰

สำหรับประเทศไทย บรรดาเอกสารทางงบประมาณที่ฝ่ายบริหารจะต้องจัดทำขึ้น และนำเสนอต่อสภาเพื่อพิจารณาอนุมัตินั้น มิได้ปรากฏเพียงแต่ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเท่านั้น หากแต่มีเอกสารทางงบประมาณอีกหลายส่วนหลายฉบับประกอบมาพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย

⁵⁹ สมคิด เลิศไพฑูรย์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 52, น.190-191.

⁶⁰ เอื้ออารีย์ อึ้งจะนิล, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 55, น.96-99.

ประจำปี โดยกฎหมายที่สำคัญในเรื่องนี้ คือ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 8⁶¹ ที่มีการกำหนดว่างบประมาณรายจ่ายประจำปีที่เสนอต่อรัฐสภาประกอบไปด้วยเอกสารใดบ้าง นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 167⁶² ยังกำหนดบทบัญญัติที่นำหลักความเป็นเอกภาพของงบประมาณมาใช้ด้วย⁶³

(4.3) หลักรายได้ต้องมีลักษณะทั่วไป

หลักรายได้ต้องมีลักษณะทั่วไป หรือเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า รายได้ต้องไม่มีความผูกพันกับรายจ่ายของหน่วยงานนั่นเอง หลักการนี้มีความสอดคล้องกับหลักเอกภาพของงบประมาณในมุมมองทางการเมือง

⁶¹พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 8 บัญญัติว่า

“มาตรา 8 งบประมาณประจำปีที่เสนอต่อรัฐสภานั้นโดยปกติให้ประกอบด้วย

(1) คำแถลงประกอบงบประมาณแสดงฐานะและนโยบายการคลังและการเงิน สาระสำคัญของงบประมาณและความสัมพันธ์ระหว่างรายรับและงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง

(2) รายรับรายจ่ายเปรียบเทียบระหว่างปีที่ล่วงมาแล้ว ปีปัจจุบันและปีที่ของตั้งงบประมาณรายจ่าย

(3) คำอธิบายเกี่ยวกับประมาณการรายรับ

(4) คำชี้แจงเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง

(5) รายงานเกี่ยวกับการเงินของรัฐวิสาหกิจ

(6) คำอธิบายเกี่ยวกับหนี้ของรัฐบาลทั้งที่มีอยู่แล้วในปัจจุบันและที่เสนอขอกู้เพิ่มเติม

(7) รายงานการรับจ่ายเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้เพื่อช่วยราชการ

(8) ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี”

⁶²รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 167 บัญญัติว่า

“มาตรา 167 ในการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ต้องมีเอกสารประกอบซึ่งรวมถึงประมาณการรายรับ และวัตถุประสงค์ กิจกรรม แผนงาน โครงการในแต่ละรายการของการใช้จ่ายงบประมาณให้ชัดเจน รวมทั้งต้องแสดงฐานะการเงินการคลังของประเทศเกี่ยวกับภาพรวมของภาวะเศรษฐกิจที่เกิดจากการใช้จ่ายและการจัดการรายได้ ประโยชน์และการขาดรายได้จากการยกเว้นภาษีเฉพาะรายในรูปแบบต่างๆ ความจำเป็นในการตั้งงบประมาณผูกพันข้ามปี ภาระหนี้และการก่อหนี้ของรัฐและฐานะการเงินของรัฐวิสาหกิจ ในปีทีขออนุมัติงบประมาณนั้นและปีงบประมาณที่ผ่านมาเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาด้วย

หากรายจ่ายใดไม่สามารถจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐได้โดยตรง ให้จัดไว้ในรายการรายจ่ายงบกลาง โดยต้องแสดงเหตุผลและความจำเป็นในการกำหนดงบประมาณรายจ่ายงบกลางนั้นด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ”

⁶³อรพิน ผลสุวรรณย์ สบายรูป, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 47, น.171-176.

เนื่องจากหลักรายได้ต้องมีลักษณะทั่วไปต้องผ่านความยินยอมโดยรัฐสภาเช่นกัน⁶⁴ โดยมีเป้าหมายสำคัญอยู่ที่ การควบคุมให้มีการใช้จ่ายสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพ หลีกเลี่ยงการใช้จ่ายเกินกว่าที่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภา และป้องกันมิให้มีการปลอมแปลงการใช้จ่ายโดยวิธีการหักกลบลบหนี้กับรายได้⁶⁵ ซึ่งหลักการนี้ถือว่าเป็นหลัก กฎหมายการคลังที่ถือกำเนิดมาพร้อมๆ กับหลักการที่ฝ่ายนิติบัญญัติเข้าไปควบคุมการบริหารการคลังของ ฝ่ายบริหารตั้งแต่การคลังยุคเก่าและยังคงใช้เรื่อยมาจนถึงปัจจุบันโดยมีข้อผ่อนปรนบ้างเพื่อความคล่องตัวของ ฝ่ายบริหารในการบริหารราชการที่จำเป็น และหรือมีเหตุผลที่อาจยกขึ้นกล่าวอ้างได้จริงเท่านั้น หรือเพื่อ วัตถุประสงค์ในทางการค้าหรือการอุตสาหกรรมขององค์กรของรัฐบางประเภท แต่อย่างไรก็ตาม การยกเว้นไม่ทำ ตามหลักที่ว่านั้นก็ต้องมีกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติอนุญาตให้ทำได้ด้วย เพราะการนำเงินภาษีไปใช้จ่ายนั้นต้องอยู่ ภายใต้การอนุมัติโดยกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติให้ทำได้ ซึ่งก็คือเป็นไปตามหลักความยินยอมของประชาชนที่มอบ ให้ตัวแทนตนนำเงินภาษีไปใช้จ่ายนั่นเอง ซึ่งเป็นหลักที่ส่วนราชการที่มีหน้าที่จัดเก็บรายได้ของรัฐต้องยึดถือและ ปฏิบัติอันมีที่มาจากหลักกฎหมายทั่วไปของทฤษฎีงบประมาณหลักหนึ่งที่มีข้อความคืออยู่ว่า “รายได้ของรัฐ ทั้งหลายทั้งปวงไม่ว่ามีที่มาจากทางใดต้องมีลักษณะทั่วไป โดยไม่มีองค์กรใดองค์กรหนึ่งเป็นเจ้าของ” นั่นเอง โดยการกำหนดไว้ในกฎหมายภายในรัฐ ไม่ว่าจะเป็กฎหมายสูงสุดหรือกฎหมายลำดับรองลงมาก็ตามไว้ในทำนอง เดียวกันที่ว่า องค์กรที่มีหน้าที่จัดเก็บรายได้ให้กับรัฐ จะต้องนำเงินรายได้ทั้งหมดส่งให้กับคลังกลางของรัฐ โดยไม่ สามารถนำรายได้นั้นไปหักด้วยรายจ่ายขององค์กรที่มีหน้าที่จัดเก็บรายได้นั้น และห้ามองค์กรเหล่านั้นจัดหารายได้ เพื่อใช้จ่ายในกิจการเฉพาะอย่างภายในองค์กรนั่นเองด้วย ซึ่งกฎหมายไทยก็ยอมรับและเคารพหลักการที่ว่า เช่นกัน⁶⁶

หลัก “รายได้ต้องมีลักษณะทั่วไป” ประกอบด้วยหลักการสำคัญ 2 ประการ คือ

(1) ห้ามการหักรายจ่ายออกจากรายได้

หลักการนี้อธิบายได้ว่า หากองค์กรใดของรัฐได้เงินมาทั้งจากหน้าที่โดยตรงหรือมีอำนาจตาม กฎหมาย หรือมีเหตุมาจากอย่างอื่นก็ตาม จะต้องนำเงินที่ได้รับมาทั้งหมดนี้ส่งเข้าคลัง เนื่องจาก หลักการนี้ กล่าวถึงการนำรายได้สาธารณะส่งเข้าคลัง องค์กรของรัฐจะต้องไม่นำรายได้เข้าผูกพันกับรายจ่ายภายในองค์กร เพราะโดยปกติแล้วรายได้สาธารณะมีลักษณะเป็นกลาง กล่าวคือ เงินที่รัฐจัดเก็บหรือมีขึ้นนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อ รวบรวมมาใช้จ่ายในกิจการสาธารณะทั้งหมด โดยการแยกตั้งงบประมาณให้กับองค์กรของรัฐตามส่วน และแต่ละ ส่วนนั้นต้องได้รับความเห็นชอบ หรือการพิจารณาอนุมัติจากรัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติ แม้รายจ่ายขององค์กรที่มี หน้าที่จัดเก็บเหล่านี้จะถือเป็นรายจ่ายสาธารณะอย่างหนึ่งก็ตาม ซึ่งรายจ่ายต้องมีการควบคุมจากหลายขั้นตอน ตั้งแต่การจัดทำ การนำเสนอเพื่อพิจารณา และการอนุมัติ ล้วนแล้วแต่ประกอบด้วยองค์กรผู้มีหน้าที่หลายฝ่าย และ เป็นการถ่วงดุลให้เกิดความเหมาะสม ทั้งในแง่ที่เป็นภารกิจและจำนวนเงินงบประมาณ ดังนั้น หากปล่อยให้

⁶⁴เอื้ออารีย์ อังจะนิล, อ้างแล้ว เชียงธรรมที่ 55, น.108.

⁶⁵สมคิด เลิศไพฑูรย์, อ้างแล้ว เชียงธรรมที่ 52, น.236-237.

⁶⁶อรพิน ผลสุวรรณย์ สบายรูป, อ้างแล้ว เชียงธรรมที่ 47, น.177.

องค์กรผู้มีหน้าที่จัดเก็บรายได้ให้กับรัฐ สามารถนำรายได้ที่เก็บไปใช้จ่ายเป็นรายจ่ายขององค์กรก่อน ย่อมทำให้รายจ่ายส่วนนี้ขัดกับหลักการทั่วไปที่กำหนดให้ต้องมีการควบคุมโดยองค์กรและกระบวนการทางงบประมาณ ทำให้องค์กรเหล่านี้มีฐานะพิเศษหรือมีอำนาจมากกว่าองค์กรอื่นของรัฐ นอกจากนั้น องค์กรต่างๆ ที่เก็บเงินรายได้ให้กับรัฐ จะต้องรู้ถึงจำนวนที่เก็บได้โดยแน่นอน เพื่อจะใช้ในการประมาณการรายได้ และเพื่อประโยชน์แห่งการกำหนดรายจ่ายสาธารณะ อีกทั้ง ยังจำเป็นต้องรู้ถึงจำนวนที่แท้จริงของรายได้ที่จัดเก็บมาแล้ว เพื่อนำมาพิจารณาเปรียบเทียบกับรายได้ประมาณการว่าคลาดเคลื่อนมากน้อยเพียงใด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้รัฐสามารถใช้นโยบายต่างๆ สร้างรายได้สมความมุ่งหมาย และนำมาใช้จ่ายเป็นรายจ่ายสาธารณะ แต่หากปล่อยให้องค์กรที่มีหน้าที่จัดเก็บรายได้ให้กับรัฐ นำรายได้ส่วนนี้ไปผูกพันกับรายจ่ายขององค์กร เงินรายได้ที่จะต้องส่งให้กับคลังจะเป็นยอดรายได้ที่หักรายจ่ายออกไปแล้ว ทำให้รัฐไม่สามารถรู้ถึงรายได้ที่เก็บได้แท้จริงและรายจ่ายที่แท้จริงขององค์กรนั้น เหตุผลอีกประการ คือ เมื่อรายจ่ายขององค์กรอยู่ในขอบเขตวงเงินที่ได้รับการอนุมัติแล้ว รายจ่ายขององค์กรก็ต้องอยู่ในงบประมาณที่ได้รับอนุมัติ หากองค์กรสามารถนำรายได้มาหักออกด้วยรายจ่ายแล้ว รายจ่ายสาธารณะส่วนนี้ย่อมมีลักษณะซ้ำซ้อนกันอยู่ อันทำให้รัฐต้องรับภาระรายจ่ายสาธารณะมากเกินไปจนเกินความเป็นจริง ซึ่งภาระจะต้องตกกลับไปอยู่กับเอกชนที่จะต้องถูกเก็บภาษีหรือสิ่งที่เป็นรายได้ของรัฐมากขึ้นนอกจากนั้น การที่รัฐสามารถใช้หลักการนี้เพื่อกันรายได้ส่วนนี้ไว้ได้ รายได้ส่วนนี้ก็จะป็นรายได้ที่รัฐพึงได้ แต่ถ้าหากรัฐปล่อยให้องค์กรหักออกด้วยรายจ่ายได้ จะทำให้รัฐสูญเสียรายได้ส่วนนี้ไปเป็นอันมาก⁶⁷

สำหรับกฎหมายที่มีบทบัญญัติรับรองหลักการนี้ กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 4 วรรคแรก บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับแห่งมาตรา 13 บรรดาเงินที่พึงชำระให้แก่รัฐบาล ไม่ว่าจะป็นภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ เงินกู้หรือเงินอื่นใด หัวหน้าส่วนราชการที่ได้เก็บหรือรับเงินนั้นมีหน้าที่ควบคุม ให้ส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 หรือส่งคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอตามกำหนดเวลา และข้อบังคับที่รัฐมนตรีกำหนดโดยไม่หักเงินไว้เพื่อการใดๆ เลย” สำหรับข้อยกเว้นของหลักการนี้กำหนดไว้ในมาตรา 4 วรรคสอง บัญญัติว่า “รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดข้อบังคับอนุญาตให้หัวหน้าส่วนราชการใดๆ หักรายจ่ายจากเงินที่จะต้องส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 หรือส่งคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอได้ในกรณีดังนี้

(1) รายจ่ายที่หักนั้นเป็นรายจ่ายที่มีกฎหมายอนุญาตให้จ่ายได้

(2) รายจ่ายที่จำเป็นต้องจ่ายตามระเบียบที่ได้รับรองความตกลงจากกระทรวงการคลัง เพื่อเป็นค่าสินบนรางวัลหรือค่าใช้จ่ายในการจัดให้ได้มาซึ่งเงินอันพึงต้องชำระให้แก่รัฐบาล

(3) รายจ่ายที่ต้องจ่ายคืนให้แก่บุคคลใดๆ เพราะเป็นเงินอันไม่พึงต้องชำระให้แก่รัฐบาล”

(2) ห้ามการจัดการรายได้เพื่อรายจ่ายโดยเฉพาะเจาะจงขององค์กร

หลักนี้หมายความว่า องค์กรต่างๆ ของรัฐ จะมีรายจ่ายสาธารณะเท่าที่และตามที่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภาที่มาจากตัวแทนที่ประชาชนของรัฐเลือกมา หรือตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้วเท่านั้น ซึ่งองค์กรจะต้องใช้รายจ่ายเพียงเท่าที่ได้รับอนุมัติเท่านั้น และไม่สามารถหารายได้เป็นพิเศษอย่างอื่นเพื่อมา

⁶⁷ เฟิงอ้าง, น.177-178.

ใช้ในการใช้จ่ายได้ เนื่องจากตามหลักการงบประมาณนั้น รายได้และรายจ่ายจะต้องแยกออกจากกัน และการจัดทำและอนุมัติงบประมาณนั้น รัฐจะต้องกำหนดตามความจำเป็น ซึ่งได้รับมาจากงบประมาณอันเดียวกัน แต่หากปล่อยให้องค์กรต่างๆ สามารถจัดหารายได้ได้เองแล้ว การจัดหารายได้ก็จะกระจัดกระจายไปตามองค์กรต่างๆ รัฐไม่สามารถใช้วิธีทางงบประมาณในการควบคุมรายได้ของรัฐว่ามีจำนวนที่แน่นอนเท่าใดได้นั่นเอง ซึ่งเป็นการสร้างภาระให้กับเอกชน หรือประชาชนโดยทั่วไปทั้งหลายมากเกินไปและรัฐควบคุมรายได้ที่กระจัดกระจายได้ยาก หรือควบคุมไม่ได้ การที่ประชาชนจะต้องรับภาระในส่วนที่เป็นรายได้สาธารณะเป็นปกติตามรัฐธรรมนูญอยู่แล้ว ได้แก่ ภาษีอากรโดยทั่วไปให้กับรัฐนั้น ถือว่าเป็นการเพียงพอกับการใช้จ่ายของรัฐและส่วนราชการรวมทั้งองค์กรอื่นของรัฐอยู่แล้ว หากประชาชนยังต้องมารับภาระเป็นการเฉพาะเรื่องปลีกย่อยบางสิ่งบางประการให้แก่องค์กรต่างๆ ของรัฐอีกต่างหากก็จะเกิดปัญหาความถูกต้องชอบธรรมของการจัดหารายได้เองเช่นว่านั้นขึ้นมาได้ โดยที่ขาดการกำกับดูแลโดยรัฐสภาที่เป็นตัวแทนของประชาชนในการพิจารณาถึงความจำเป็นที่จะต้องเบียดบังรายได้ของประชาชนมาใช้ก้อนนอกจากภาษีอากร หรือรายได้ตามกฎหมายอื่นแล้ว ทั้งนี้ ไม่มีการอนุมัติเห็นชอบให้ส่วนราชการจัดเก็บได้ เพราะส่วนราชการไปดำเนินการเองโดยไม่ผ่านสภา จึงขัดกับหลักการพื้นฐานที่สำคัญของกฎหมายงบประมาณ คือ หลักความยินยอมโดยแท้ และย่อมขัดกับหลักความเป็นเอกภาพของงบประมาณของประเทศในที่สุดอีกด้วย

อีกเหตุผลคือการที่รัฐจัดให้มีการตราพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น เพื่อแสดงรายได้และรายจ่ายที่รัฐคาดว่าจะมี และรายจ่ายสาธารณะก็จัดให้มีขึ้นสำหรับองค์กรต่างๆ อยู่แล้ว โดยขอบเขตที่เพียงพอแก่ความจำเป็นในแต่ละองค์กร ซึ่งหมายความว่าองค์กรนั้นจะต้องใช้งบประมาณอย่างประหยัด อยู่ในวงเงินงบประมาณที่ได้รับ แต่ถ้าองค์กรสามารถจัดหารายได้เป็นของตนเองแล้ว การใช้จ่ายขององค์กรจะไม่อยู่ในการควบคุม กล่าวคือ รัฐได้รับอนุมัติงบประมาณมาแล้ว เห็นว่าน้อยไปก็จะจัดหารายได้เอาเอง โดยส่วนที่จัดหาเอาเองนั้นอาจถือเป็นรายจ่ายที่ฟุ่มเฟือยเกินจำเป็น เพราะในบรรดาความจำเป็นนั้น ย่อมอยู่ในอนุมัติวงเงินงบประมาณประจำปีอยู่แล้ว โดยไม่ต้องหาเพิ่มเองอีก โดยถ้าส่วนราชการต้องการใช้จ่าย ก็อาจปฏิบัติตามกฎหมายที่ให้ทำได้ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 17 ของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ให้ขออนุมัติการใช้จ่ายจากสภาแม้จำเป็นก็ตามได้ โดยขอเป็นการใช้เงินตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม โดยแสดงวิธีการจัดหารายได้ด้วย จึงเท่ากับว่ากฎหมายไทยนั้นเคารพและถือปฏิบัติตามหลักความยินยอมให้มีการจัดเก็บรายได้และการนำเงินไปใช้จ่ายโดยต้องผ่านการพิจารณาอนุมัติโดยฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้นด้วย⁶⁸

สำหรับบทบัญญัติของกฎหมายที่มีการบัญญัติรับรองหลักการนี้ บัญญัติอยู่ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 24 วรรคแรก บัญญัติว่า “บรรดาเงินที่ส่วนราชการได้รับเป็นกรณีพิเศษ ไม่ว่าจะได้รับตามกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับหรือได้รับชำระตามอำนาจหน้าที่หรือสัญญา หรือได้รับจากการให้ใช้ทรัพย์สินหรือเก็บดอกผลจากทรัพย์สินของราชการ ให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินนั้น นำส่งคลัง

⁶⁸ เฟิงอ้าง, น.180-181.

ตามระเบียบหรือข้อบังคับที่รัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น...” และมีข้อยกเว้นในมาตรา 24 วรรคสอง สาม และสี่ ซึ่งบัญญัติว่า “ส่วนราชการใดได้รับเงินที่มีผู้มอบให้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ส่วนราชการนั้นใช้จ่ายในกิจการของส่วนราชการนั้นก็ดี หรือได้รับเงินที่เกิดจากทรัพย์สินซึ่งมีผู้มอบให้เพื่อหาดอกผลใช้จ่ายในกิจการของส่วนราชการนั้นก็ดี ให้ส่วนราชการนั้นจ่ายเงินหรือก่อนนี้ผูกพันภายในวงเงินที่ได้รับนั้นได้ และไม่ต้องนำส่งคลัง

ในกรณีส่วนราชการได้รับเงินตามโครงการช่วยเหลือหรือร่วมมือกับรัฐบาลต่างประเทศ องค์การสหประชาชาติ ทบวงการชำนัญพิเศษแห่งสหประชาชาติ องค์การระหว่างประเทศอื่นใด หรือบุคคลใด ไม่ว่าจะเป็เงินให้กู้หรือให้เปล่า รวมทั้งเงินที่ส่วนราชการได้รับสืบเนื่องจากโครงการช่วยเหลือหรือร่วมมือเช่นว่านั้น รัฐมนตรีจะกำหนดเป็นอย่างอื่นโดยไม่ต้องนำส่งคลังก็ได้

รัฐมนตรีจะอนุญาตให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินในกรณีต่อไปนี้ นำเงินนั้นไปใช้จ่ายโดยไม่ต้องนำส่งคลังก็ได้ คือ

(1) เงินที่ได้รับในลักษณะค่าชดใช้ความเสียหายหรือสินเปลืองแห่งทรัพย์สินและจำเป็นต้องจ่ายเพื่อบูรณะทรัพย์สินหรือจัดให้ได้ทรัพย์สินคืนมา

(2) เงินรายรับของส่วนราชการที่เป็นสถานพยาบาล สถานศึกษา หรือสถานอื่นใดที่อำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะประโยชน์หรือประชาสงเคราะห์

(3) เงินที่รับในลักษณะผลพลอยได้จากการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่

(4) เงินที่ได้รับจากการจำหน่ายหุ้นในนิติบุคคลเพื่อนำไปซื้อหุ้นในนิติบุคคลอื่น

การจ่ายเงินตาม (2) และ (3) ต้องเป็นไปตามระเบียบที่ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีและผู้อำนวยการ ส่วนการจำหน่ายหุ้นและการซื้อหุ้นตาม (4) ต้องเป็นไปตามระเบียบของกระทรวงการคลังที่ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี”

(4.4) หลักงบประมาณรายจ่ายต้องมีลักษณะเฉพาะเจาะจง

เป็นหลักที่ตรงข้ามกับหลักรายได้ต้องมีลักษณะทั่วไป กล่าวคือ รายจ่ายจะต้องระบุหน่วยงานและรายการที่จะใช้จ่ายเพื่อให้รัฐสภาสามารถตรวจสอบได้ว่าฝ่ายบริหารนำรายจ่ายนั้นไปให้หน่วยงานใดใช้และในเรื่องอะไร⁶⁹ ซึ่งหลักงบประมาณรายจ่ายต้องมีลักษณะเฉพาะเจาะจงเป็นหลักการที่มีขึ้นเพื่อการงบประมาณในส่วนของการจ่ายเป็นสำคัญ เพราะความสำคัญของรายจ่ายสาธารณะนั้น ย่อมมีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งหรือมีเหตุผลที่จะต้องใช้จ่าย ส่วนจะพิจารณาคุณภาพ ความจำเป็นในการใช้เงินภาษีของประชาชนอย่างชอบธรรม และอยู่ภายใต้กฎหมายการคลังและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือว่าในการนำเสนอรัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัติการใช้จ่ายภาครัฐนั้นอยู่ภายใต้หลักนิติรัฐและนิติธรรมด้วยเช่นเดียวกับกฎหมายมหาชนทั่วไปด้วย ดังนั้น รายจ่ายส่วนใดก็ตามที่ได้รับอนุมัติจากสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนตามระบอบเสรีประชาธิปไตยแล้ว ย่อมมีผลผูกพันให้หน่วยงานที่ได้รับงบประมาณต้องใช้จ่ายรายจ่ายนั้นไปเพื่อการนั้น ตามเหตุผลที่ได้ยกขึ้นมาอ้างในการใช้จ่ายนั้นๆ

⁶⁹สมคิด เลิศไพฑูรย์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 52, น.241-242.

ด้วย ซึ่งหลักการนี้จะวางกรอบงบประมาณทางด้านรายจ่ายว่า รายจ่ายของรัฐนั้นจะต้องมีลักษณะเช่นไร และถูกใช้ไปอย่างไรอย่างถ่วงถ่วง ชัดเจน ไม่เลือกปฏิบัติ หรือตามที่กฎหมายบัญญัตินั่นเอง⁷⁰

หลักการนี้ เป็นหลักการทั่วไปของรายจ่ายสาธารณะตั้งแต่สมัยการคลังยุคคลาสสิกที่ในช่วงแรกเริ่มของการมีหลักนี้นั้นได้กำหนดหน้าที่ให้รัฐพึงมีการใช้จ่ายเฉพาะภารกิจของรัฐที่เอกชนทำไม่ได้ 4 ประการที่เป็นบทบาทของรัฐเท่านั้น ได้แก่ การศาล การทูต การทหาร การมหาดไทย เท่านั้น และรัฐในยุคนี้ให้ความสำคัญกับการแข่งขันของเอกชนเป็นสำคัญ ซึ่งแสดงให้เห็นโดยการจำกัดรายจ่ายสาธารณะให้มีไว้เท่าที่จำเป็น ซึ่งภารกิจทั้ง 4 ประการนี้เอง จึงเป็น “ลักษณะเฉพาะเจาะจง” ในระดับนโยบายภารกิจ โดยที่รายจ่ายในแต่ละนโยบายภารกิจจะมีลักษณะเป็นแผนงานหรือแผนการปฏิบัติ ซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติต้องพยายามให้ฝ่ายบริหารแจจแจงรายจ่ายว่าจะมีวิธีปฏิบัติการอย่างไร และเป็นจำนวนเงินเท่าใด เพื่อจะพิจารณาว่าเหมาะสมหรือไม่ จำเป็นหรือไม่ หากไม่เหมาะสมหรือไม่จำเป็นก็จะไม่อนุมัติให้ใช้ ซึ่งการแสดงรายละเอียดนี้เองจึงถือว่าเป็น “ลักษณะเฉพาะเจาะจง” และเมื่อได้อนุมัติไปตามการเสนอแล้ว ฝ่ายบริหารก็มีหน้าที่จะต้องปฏิบัติตามภายใต้แผนงานองค์กร หรือการปฏิบัติการ รวมทั้งจำนวนเงิน ตามที่ฝ่ายนิติบัญญัติอนุมัติไปแล้ว โดยจะเปลี่ยนแปลงแผนงาน หรือหน่วยงาน หรือจำนวนเงินในภายหลังไม่ได้ ดังนั้น งบประมาณในส่วนของรายจ่าย จึงต้องถูกแบ่งแยกย่อยให้มากที่สุดให้ควบคุมได้ง่าย และถูกต้องที่สุด และแสดงที่ไปที่มาของงบประมาณแต่ละงบทที่หน่วยงาน หรือแผนงานได้รับ โดยแผนงานหรือหน่วยงานโดยฝ่ายบริหารจะเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่นไม่ได้ เพราะหากเปิดโอกาสให้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขเกิดขึ้น จะมีผลทำให้งบประมาณเพื่อแผนงานหนึ่งที่ฝ่ายบริหารขอไว้ โดยรัฐสภาเห็นชอบอนุมัติ เพราะมีความจำเป็นและเหมาะสม ต่อมาภายหลังฝ่ายบริหารกลับเปลี่ยนแผนงานนั้น ในขณะที่ฝ่ายนิติบัญญัติยอมไม่อาจหยั่งทราบได้เลย หรือรับรู้ได้เอง เนื่องจากแผนงานที่เปลี่ยนไปนั้นไม่เคยได้ผ่านการพิจารณาของตนอีกเลย ซึ่งแผนงานนั้นจะดีหรือไม่ จะเหมาะสมหรือไม่ จะจำเป็นหรือไม่ กลับกลายเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารโดยสิ้นเชิง ถ้าปล่อยให้เป็นอย่างนี้ การควบคุมตรวจสอบโดยการพิจารณาอนุมัติของฝ่ายนิติบัญญัติจะมีขึ้นเพื่อเหตุใด ปล่อยให้ฝ่ายบริหารนำไปบริหารโดยไม่ต้องเสนอให้ฝ่ายนิติบัญญัติอนุมัติก็ได้ และยอมทำให้เกิดผลเสียหายไม่ชอบธรรม ไม่ถูกต้องตามมาในภายหลัง และไม่ต่างจากการคลังที่เป็นอยู่ก่อนมีระบอบการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตยไปโดยทันที⁷¹

สำหรับหลักกฎหมายของไทยที่รองรับหลักการรายจ่ายต้องมีลักษณะเฉพาะเจาะจง ได้แก่ กฎหมายที่มีอยู่ในช่วงฝ่ายบริหารเสนองบประมาณเพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 167 และกฎหมายกำหนดให้ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี และบรรดาเอกสารงบประมาณที่ว่าด้วยรายจ่าย ได้แก่ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 8 ซึ่งต่อมาได้มีการนำหลักการในมาตรานี้บางส่วนมากำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งเป็นการเปลี่ยนสถานะจากการเป็นหลักการที่มีสถานะทางกฎหมายเป็นกฎหมายของฝ่ายนิติ

⁷⁰อรพิน ผลสุวรรณม์ สบายรูป, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 47, น.182-183.

⁷¹เพ็งอ้าง, น.183-184.

บัญญัติมาเป็นหลักการตามรัฐธรรมนูญ แต่เนื้อหาของรัฐธรรมนูญในส่วนนี้กลับมีลักษณะที่กำหนดลงไปในเรื่องละเอียดมากกว่าเดิมอีก โดยมีรายละเอียดปลีกย่อยที่จะต้องปฏิบัติมากกว่าหลักการเดิมที่ก็ยังปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณข้างต้นเสียอีก และเพิ่มรายละเอียดที่ถือว่าเป็นการบังคับให้ฝ่ายบริหารต้องถือปฏิบัติมากขึ้น โดยต้องอยู่ภายใต้การควบคุมไม่เพียงแต่โดยรัฐสภา แต่ยังสามารถตรวจสอบได้โดยศาลรัฐธรรมนูญซึ่งต้องเกิดข้อพิพาทในสังคมไทยตามมาอย่างมากถึงการตีความและการบังคับใช้กฎหมายมาตรานี้ อย่างไรก็ตาม หลักการนี้เป็นหลักการมาภิบาลทางการคลังและเป็นสากล และอาจกล่าวได้ว่าการมีหลักการที่ว่านี้ในปัจจุบันถือว่าเป็นวิวัฒนาการทางการคลังสมัยใหม่อย่างแท้จริง โดยมีการปฏิรูปกฎหมายงบประมาณในหลายๆ ประเทศ ไม่ว่าจะเป็นสหราชอาณาจักร ออสเตรเลีย ประเทศในแถบยุโรปตะวันตกและตะวันออก ในเอเชีย และทวีปอเมริกา ถือได้ว่าเป็นการขยายข้อความคิดจากเดิมในยุคเก่าและหลังสงครามโลกทั้งสองครั้งเป็นต้นมาจวบจนปัจจุบันในเรื่องการควบคุมทางการคลัง โดยกฎหมายที่เป็นการเพิ่มมิติของความโปร่งใสให้ชัดแจ้งกว่าเดิมด้วยเครื่องมือที่ยังคงใช้อยู่คือกฎหมาย ผสมกับความทันสมัยแม่นยำทางเทคโนโลยีที่แยกย่อยของระบบสมองกลในคอมพิวเตอร์ส่งเสริมกันให้เกิดความโปร่งใสทางการคลังได้อย่างถูกต้องแม่นยำ อ้างอิงได้ และตลอดเวลา ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามหลักการคลังสมัยปัจจุบันที่เป็นสากล จึงเป็นแนวทางที่ดีและต้องนำมาใช้ในประเทศไทย โดยนำมาจากหลักการตามแนวทางขององค์การระหว่างประเทศที่มีบทบาทหน้าที่ในการกำกับดูแล แนะนำแนวทางให้กับประเทศสมาชิกทั้งหลายในโลกปัจจุบันให้มีและใช้กระบวนการงบประมาณและการบริหารการคลังที่โปร่งใส ซึ่งหลักการของกระบวนการงบประมาณและการบริหารการคลังโดยรัฐบาลทั้งหลาย ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการคลังโดยทั่วไป ยังมีแนวทางเฉพาะในเรื่องการก่อหนี้ และการจัดการรัฐวิสาหกิจ และทางการเงิน ทั้งในทางทฤษฎีและตัวอย่างที่มีการนำไปปฏิบัติจริง ซึ่งจะพิจารณาด้านการศึกษาเอกสารในเบื้องต้นได้จากองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organisation for Economic Co-operation and Development : OECD) กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund : IMF) และธนาคารโลก (World Bank) เป็นต้น

สำหรับในส่วนที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยหลักการเป็นการกำหนดให้ฝ่ายบริหารใช้จ่ายงบประมาณตามหน่วยงานและแผนงานที่ได้ระบุไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะเปลี่ยนแปลงมิได้ โดยกำหนดไว้ในมาตรา 18 ว่า “รายจ่ายที่กำหนดไว้สำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจใดตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีก็ดี พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมก็ดี จะโอนหรือนำไปใช้สำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจอื่นมิได้...” ซึ่งหลักของมาตรานี้ คือ ห้ามมิให้ทำการโอนงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณหนึ่งที่ได้รับอนุมัติไว้แล้วตามพระราชบัญญัติงบประมาณ ไปให้เป็นงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณอื่น และมาตรา 19 ว่า “รายจ่ายที่กำหนดไว้ในรายการใดสำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม พระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณรายจ่าย หรือพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 18(2) จะโอนหรือนำไปใช้ในรายการอื่นมิได้...” ซึ่งหลักของมาตรานี้ คือ ในพระราชบัญญัติทางงบประมาณที่กล่าวถึงจะ

แสดงรายการหรือแผนงานในแต่ละหน่วยงานไว้ทั้งหมด จึงห้ามเปลี่ยนแปลงงบประมาณโดยการโอนงบประมาณจากแผนงานหนึ่งไปยังอีกแผนงานหนึ่ง

สำหรับหลักรายจ่ายต้องเฉพาะเจาะจงนี้ มีข้อยกเว้นให้สามารถกระทำได้โดยพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย ตามมาตรา 18(1) แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดว่า “...เว้นแต่ (1) มีพระราชบัญญัติให้ออนหรือนำไปใช้ได้...” ซึ่งพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายเป็นพระราชบัญญัติทางงบประมาณที่มีกระบวนการเหมือนกับพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี จะต้องผ่านการพิจารณาอนุมัติของรัฐสภาหรือพระราชกฤษฎีกาให้ออนส่วนราชการเข้าด้วยกันตามมาตรา 18(2) แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่กำหนดว่า “...เว้นแต่...(2) ในกรณีที่มีพระราชกฤษฎีการวมหรือโอนส่วนราชการเข้าด้วยกัน ไม่ว่าจะมียผลเป็นการจัดตั้งส่วนราชการขึ้นใหม่หรือไม่ก็ตามให้ออนงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการที่ถูกโอนหรือรวมเข้าด้วยกันนั้นไปเป็นของส่วนราชการหรือหน่วยงานที่รับโอนหรือที่รวมเข้าด้วยกัน หรือส่วนราชการที่จัดตั้งขึ้นใหม่แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว” หรือมาตรา 19 บัญญัติว่า “รายจ่ายที่กำหนดไว้ในรายการใดสำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม พระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณรายจ่าย หรือพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 18(2) จะโอนหรือนำไปใช้ในรายการอื่นมิได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากผู้อำนวยการ...” หลักการตามมาตรานี้ ในหน่วยงานราชการเดียวกัน หรือเมื่อโอนยุบรวมกันตามพระราชกฤษฎีกาแล้วสามารถโอนระหว่างแผนงานได้ โดยขออนุญาตจากผู้อำนวยการสำนักงบประมาณหรือในมาตรา 19 “...แต่ผู้อำนวยการจะอนุญาตมิได้ในกรณีที่เป็นผลให้เพิ่มรายจ่ายประเภทเงินราชการลับ หรือเป็นงานหรือโครงการใหม่ เว้นแต่จะได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี” หลักการตามมาตรานี้ ในหน่วยงานราชการเดียวกัน หรือเมื่อโอนยุบรวมกันตามพระราชกฤษฎีกาแล้วสามารถโอนระหว่างแผนงาน ซึ่งมีผลให้เพิ่มรายจ่ายประเภทเงินราชการลับ หรือเป็นงาน หรือโครงการใหม่ได้โดยได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีอย่างใดก็ได้ มาตรา 19 วรรคสามให้อำนาจผู้อำนวยการสำนักงบประมาณโดยอนุมัตินายกรัฐมนตรีในการโอนงบประมาณ โดยกำหนดว่า “...ในกรณีจำเป็นผู้อำนวยการโดยอนุมัตินายกรัฐมนตรีจะโอนรายจ่ายงบกลางรายการใดรายการหนึ่งไปเพิ่มรายการอื่นๆในงบเดียวกันก็ได้” เป็นข้อยกเว้นซึ่งเป็นลักษณะพิเศษของงบกลาง คือ ส่วนราชการสามารถเบิกไปใช้จ่ายตามรายการได้ แต่หลักนี้ให้อำนาจในการโอนงบประมาณระหว่างรายการ ซึ่งไม่ตรงกับในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย

ความสำคัญของหลักการนี้ก็คือ เป็นการวางหลักประกันในอันที่จะทำให้แผนงานงบประมาณที่ได้รับการอนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติแล้วนั้น ถูกนำไปสู่การปฏิบัติโดยฝ่ายบริหารตามแผนงานที่ตนได้รับอนุมัติจากรัฐสภาไว้แล้ว โดยมีอาจเปลี่ยนแปลงการใช้งบประมาณที่ได้รับอนุมัติไว้เพื่อการหนึ่งไปใช้กระทำกรอื่นได้โดยง่าย ซึ่งโดยหลักทั่วไปจะเป็นการวางกรอบกำหนดภารกิจของฝ่ายบริหารให้เป็นไปตามที่ฝ่ายบริหารเสนอมาและฝ่ายนิติ

บัญญัติเห็นชอบ เพื่อที่จะไม่เปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารนำเงินรายจ่ายสาธารณะไปใช้ตามอำเภอใจของตนเอง อันอาจเกิดผลเสียหายต่อการคลังของประเทศได้⁷²

(4.5) หลักคุณภาพของงบประมาณ

หลักทฤษฎี “คุณภาพของงบประมาณ” มีรากฐานยาวนานมาตั้งแต่สมัยการคลังยุคคลาสสิก และเป็นหลักการที่เคร่งครัดมากในสมัยนั้น เพราะถือว่าเป็นการบริหารการคลังที่ดีอย่างยิ่ง กล่าวคือ ให้งบประมาณมีคุณภาพ หรือการดำเนินงานงบประมาณแบบสมดุล ซึ่งก็คือมีรายได้สาธารณะเพียงพอกับรายจ่ายสาธารณะนั่นเอง จนกระทั่งภัยความเสียหายจากสงครามโลก ทำให้รายจ่ายสาธารณะเพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้รายได้ที่มีอยู่ไม่เพียงพอกับรายจ่ายสาธารณะ จนเกิดการหารายรับด้วยวิธีการ “ก่อกองหนี้สาธารณะ” และภาพของหนี้สาธารณะในสายตาของนักการคลังยุคใหม่ได้เปลี่ยนไป โดยเห็นว่าหนี้สาธารณะไม่ใช่สิ่งที่น่ารังเกียจแล้ว ยังอาจเป็นเครื่องมือทางการคลังที่ดีที่ทวีความสำคัญมากขึ้นทุกขณะ โดยเห็นได้จากปริมาณการก่อกองหนี้สาธารณะที่มากขึ้นในแต่ละปี แสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับหลักการนี้ ที่ไม่เห็นว่าจำเป็นต้องเคร่งครัดอีกแล้ว หรืออาจกล่าวได้ว่าหนี้สาธารณะยิ่งทวีความสำคัญมากขึ้นเท่าใด หลักทฤษฎีคุณภาพของงบประมาณยิ่งลดคุณค่าความสำคัญเท่านั้น⁷³ ซึ่งหลักเกี่ยวกับดุลของงบประมาณ แบ่งได้เป็น

หลักงบประมาณเกินดุล (Surplus Budget Policy) เป็นหลักงบประมาณที่มีรายได้มากกว่ารายจ่าย ซึ่งนักการคลังยุคคลาสสิกไม่เห็นด้วยกับนโยบายทางการคลังแบบนี้ เพราะเมื่อรายจ่ายสาธารณะมีจำกัด รายได้ก็ควรมีเท่ากับที่ต้องเป็นรายจ่ายเท่านั้น รัฐไม่จำเป็นต้องมีการสะสมทุน หรือแม้รัฐจะนำส่วนที่เกินดุลนี้มาใช้ ก็เป็นส่วนที่เกินความจำเป็น เพราะส่วนที่จำเป็นย่อมถูกกำหนดไว้ในรายจ่ายอยู่แล้ว

หลักงบประมาณสมดุล (Balanced Budget Policy) เป็นหลักงบประมาณที่มีรายได้เท่ากับรายจ่าย ซึ่งนักการคลังยุคคลาสสิกเห็นด้วยและนิยมกับนโยบายทางการคลังแบบนี้ เนื่องด้วยสิ่งที่นักการคลังยุคคลาสสิกหรือยุคไหนๆ กำหนดขึ้นมาก่อนก็คือ ส่วนที่เป็นรายจ่ายสาธารณะแล้วจึงค่อยหารายได้สาธารณะ ดังนั้นเมื่อมีรายจ่ายสาธารณะจำนวนเท่าไร ก็ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องหารายได้มากไปกว่ารายจ่ายสาธารณะ เพราะถ้าหารายได้ให้มากกว่านั้น นอกจากไม่เป็นประโยชน์ขึ้นมาแล้ว ยังอาจกระทบต่อการดำเนินการทางเศรษฐกิจของเอกชน

หลักงบประมาณขาดดุล (Deficit Budget Policy) เป็นหลักงบประมาณที่มีรายได้น้อยกว่ารายจ่าย ซึ่งนักการคลังยุคคลาสสิกไม่เห็นด้วยกับนโยบายทางการคลังแบบนี้ เพราะรัฐถูกจำกัดภารกิจไว้แล้ว ภาระรายจ่ายสาธารณะก็ไม่มาก หากปล่อยให้มีการเพิ่มของรายจ่ายสาธารณะจนมากกว่ารายได้แล้ว ก็จะทำให้รายจ่ายนั้นเพิ่มขึ้นอีกต่อไปเรื่อยๆ จะทำให้มีผลต่อระบบเศรษฐกิจของเอกชนที่จะต้องมาแบกรับภาระหนี้สินของรัฐและเสมือนกับการนำเอารายได้ในอนาคตมาใช้ เป็นผลให้ลูกหลานต้องมารับภาระด้วย ในขณะที่นักการคลังยุคใหม่เห็นว่าหลักการงบประมาณแบบขาดดุลนี้มิได้เสียหายอะไร

⁷²เพ็งอ้าง, น.190.

⁷³เพ็งอ้าง, น.191.

สำหรับหลักกฎหมายที่รองรับหลักการนี้ กำหนดอยู่ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 9⁷⁴ ดังนั้น หลักดุลยภาพทางการคลังในปัจจุบันจึงเป็นเพียงแนวทางให้แก่รัฐบาลชุดต่างๆ เท่านั้น แต่ไม่มีผลบังคับในทางกฎหมายแต่ประการใด⁷⁵ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ประเทศไทยมิได้เคร่งครัดกับดุลยภาพของงบประมาณเพียงแต่ให้เพิ่มหน้าที่แก่ฝ่ายบริหารในการที่จะแถลงการณ์ต่อรัฐสภา ในกรณีที่ขาดดุลก็ต้องให้แถลงวิธีการหาส่วนที่ขาด สำหรับกรณีที่เกิดขึ้นดุลก็ให้แถลงวิธีที่จะจัดการกับส่วนที่เกินดุลเท่านั้น ในสถานการณ์ปัจจุบันรัฐไม่สามารถหลีกเลี่ยงภาระรายจ่ายที่สูงขึ้นในทุกปี ส่งผลให้การงบประมาณของประเทศอยู่ในทิศทางที่ขาดดุล โดยการก่อหนี้สาธารณะ ซึ่งโดยธรรมชาติแล้วย่อมกระทบต่อฐานะทางการเงินและความมั่นคงของประเทศ แม้ว่าหนี้สาธารณะนี้จะมีข้อดีในฐานะที่เป็นเครื่องมือทางการคลังที่ดีประการหนึ่ง แต่รัฐต้องพึงระมัดระวังโดยต้องใช้ให้เหมาะสม ดังนั้น ในสภาวะปกติทั่วไป รัฐไม่ควรดำเนินงบประมาณแบบขาดดุลติดต่อกันหรือเกินความจำเป็น แต่ควรตระหนักถึงข้อดีของงบประมาณแบบสมดุล ซึ่งตรงกับชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีพอเพียงและพอดี ตามแนวทางพระราชทานเศรษฐกิจพอเพียง⁷⁶

2.2.2 หลักการทางเศรษฐศาสตร์

การจ่ายเงินแผ่นดินนอกจากจะต้องอยู่บนพื้นฐานของหลักกฎหมายแล้ว การจ่ายเงินให้มีประสิทธิภาพ เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการบริหารประเทศยังต้องเป็นไปตามหลักการทางเศรษฐศาสตร์อีกด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารเงินของรัฐสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของเงินแผ่นดิน สำหรับหลักการทางเศรษฐศาสตร์ที่สำคัญ ได้แก่

2.2.2.1 หลักเสถียรภาพ

กฎหมายควรกำหนดให้มีการกำหนดเป้าหมาย (objectives) ของงบประมาณและหนี้สาธารณะให้สอดคล้องกับกรอบด้านงบประมาณและการคลังระยะปานกลางที่ได้รับการปรับปรุงให้เหมาะสมอยู่เสมอ (a regularly updated medium-term budget framework) นอกจากนี้ อัตราและฐานของภาษีต่างๆ หรือรายได้ประเภทอื่นๆ (other charges) ต้องค่อนข้างมีเสถียรภาพ (stable) ดังนั้น เมื่อมีการเสนอร่างงบประมาณประจำปีต่อฝ่ายนิติบัญญัติ กฎหมายควรกำหนดให้มีการนำเสนอแผนงานหรือโครงการต่างๆ (projections) ของปีงบประมาณถัดไปมาพร้อมกันด้วย ซึ่งกรอบด้านงบประมาณและการคลังระยะปานกลางดังกล่าวจะกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการพิจารณาแผนงานและโครงการต่างๆ ที่อยู่ในระยะเวลา 12 เดือน ของแต่ละปีงบประมาณ ซึ่งเป็นแผนงานหรือโครงการที่กำหนดตามยุทธศาสตร์ระยะยาวสำหรับนโยบาย

⁷⁴พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 9 บัญญัติว่า

“มาตรา 9 ในการเสนองบประมาณนั้น ถ้าประมาณการรายรับประเภทรายได้ตามอำนาจกฎหมายที่มีอยู่แล้วเป็นจำนวนต่ำกว่างบประมาณรายจ่ายทั้งสิ้นที่ขอตั้ง ให้แถลงวิธีหาเงินส่วนที่ขาดดุลต่อรัฐสภาด้วย แต่ถ้าเป็นจำนวนสูงกว่าก็ให้แถลงวิธีที่จะจัดการแก่ส่วนที่เกินดุลนั้นในทางที่จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง”

⁷⁵สมคิด เลิศไพฑูรย์, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 52, น.255.

⁷⁶อรพิน ผลสุวรรณย์ สบายรูป, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 47, น.192.

ทางการคลัง (longer term strategy for fiscal policy) ทั้งในด้านดุลยภาพ (balance) รายรับรวม (total revenues) รายจ่ายรวม (total expenditures) นอกจากนี้ กฎหมายยังอาจกำหนดให้แผนงานหรือโครงการระยะปานกลาง (the medium-term projections) ต้องได้รับการอนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายควรกำหนดให้ฝ่ายบริหารนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินงานต่างๆ ทั้งที่ผ่านมาแล้ว และที่ได้วางแผนจะทำต่อไป (past and projected performance related information) ต่อฝ่ายนิติบัญญัติ โดยการจัดทำรายงานนั้นให้ทำในรูปแบบเดียวกับการนำเสนองบประมาณประจำปี และกฎหมายควรกำหนดให้บุคคลหรือหน่วยงานที่ทำหน้าที่บริหารจัดการงบประมาณ (budget managers) ต้องทำรายงานผลการดำเนินงานต่อฝ่ายนิติบัญญัติ ภายหลังจากใช้จ่ายงบประมาณด้วย

หลักนี้ก็นำไปกำหนดไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เช่น ในมาตรา 84(3) ที่กำหนดว่า รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ ดังต่อไปนี้

...(3) ควบคุมให้มีการรักษาวินัยการเงินการคลังเพื่อสนับสนุนเสถียรภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ปรับปรุงระบบการจดทะเบียนการค้าให้มีความเป็นธรรมและสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจและสังคม...”

หรือมาตรา 78 ที่ว่า “รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(1) บริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปเพื่อการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ และความมั่นคงของประเทศอย่างยั่งยืน โดยต้องส่งเสริมการดำเนินการตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติในภาพรวมเป็นสำคัญ”

รัฐจำเป็นต้องดำเนินการตามแนวทางต่างๆ ที่ว่านี้ให้เป็นรูปธรรมทางการคลังด้วย ทั้งนี้ โดยใช้จ่ายจากการจัดเก็บภาษีจากประชาชน หรือการก่อหนี้ โดยผ่านความยินยอมของรัฐสภาที่ประชาชนเลือกมา⁷⁷

2.2.2.2 หลักประสิทธิภาพ

คำว่า “ประสิทธิภาพ” ในการบริหารจัดการภาครัฐเป็นการพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยการผลิตหรือต้นทุนการผลิตบริการที่วัดด้วยจำนวนเงินงบประมาณ (Inputs) กับปริมาณผลผลิต (Outputs) ยังมีต้นทุนการผลิตต่อหน่วยผลผลิตต่ำเท่าไร ก็ถือว่ามีประสิทธิภาพสูงเท่านั้น⁷⁸ ในหลายๆ ประเทศได้ให้ความสำคัญต่อหลักประสิทธิภาพด้านการงบประมาณมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเห็นว่าหลักความมีประสิทธิภาพนี้เป็นหลักเกณฑ์สำคัญในการประเมินการทำงานร่วมกันของบุคคล

สำหรับในประเทศที่ต้องการและมีความสามารถในการใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (a performance-oriented budget system) ควรที่จะกำหนดมาตรฐานที่สูงขึ้นเพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานที่

⁷⁷ เฟิ่งอ๋าง, น.201.

⁷⁸ จรัส สุวรรณมาลา, ระบบงบประมาณและการจัดการแบบมุ่งผลสำเร็จในภาครัฐ : ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับพลเมืองยุคใหม่, (กรุงเทพมหานคร : ธนัชการพิมพ์, 2546), น.12.

กำหนดไว้ในแนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุดเกี่ยวกับความโปร่งใสในทางการงบประมาณ (Best Practices for Budget Transparency) ที่กำหนดขึ้นโดยองค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจและพัฒนา (OECD) ซึ่งการใช้ระบบงบประมาณดังกล่าวข้างต้นอาจจำเป็นต้องมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายว่าด้วยการตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก (the external audit law) สำหรับประเทศไทยยังละเลยหลักการในข้อนี้อีกมาก ควรเร่งแก้ไขกฎหมายและแนวทางการใช้งบประมาณ การบริหารราชการให้คุ้มค่า และเกิดประโยชน์สูงสุด อาจโยงเข้ากับหลักของเศรษฐกิจพอเพียงก็น่าจะได้ เช่น “มาตรา 83 รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการดำเนินการตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” และควรดำเนินการให้เป็นรูปธรรมทางการคลังด้วย⁷⁹

2.2.2.3 หลักวินัยทางการคลัง

แนวคิดเรื่องวินัยทางการคลัง (Fiscal Discipline) เป็นแนวคิดที่ได้รับความสนใจมาตั้งแต่ในอดีตมาจนถึงในปัจจุบัน เนื่องจากวินัยทางการคลังเป็นเป้าหมายที่สำคัญในการรักษาเสถียรภาพและความยั่งยืนทางการคลัง รวมทั้งการจัดทำและบริหารงบประมาณของรัฐบาลอย่างมีประสิทธิภาพ โดยในอดีตผ่านมามีข้อวิพากษ์เกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐบาลที่เข้าข่ายเป็นการขาดวินัยทางการคลังอยู่หลายประการ เช่น การใช้มาตรการกึ่งการคลัง การใช้เงินนอกงบประมาณ การเพิ่มสัดส่วนของงบกลาง และการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมเมื่อเห็นว่าจะจัดเก็บรายได้สูงกว่าเป้าหมาย นอกจากนั้นแล้ว ในการจัดสรรงบประมาณขาดการแสดงผล และการประเมินความจำเป็นของโครงการขาดการประเมินความคุ้มค่าของเงินงบประมาณและการประเมินผลกระทบต่อฐานะทางการคลังอย่างเพียงพอ ซึ่งในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีข้อตกลงหรือข้อสรุปที่ชัดเจนเกี่ยวกับคำนิยามหรือความหมายของคำว่า “วินัยทางการคลัง” ว่ามีความหมายอย่างไร

หากพิจารณาความหมายอย่างกว้างของคำว่า “วินัยทางการคลัง” เมื่อแปลตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานพบคำว่า “วินัย” หมายถึง ระเบียบสำหรับกำกับความประพฤติให้เป็นแบบแผนอันหนึ่งอันเดียวกัน ส่วนคำว่า “การคลัง” หรือ “การคลังสาธารณะ” หมายถึง การจัดการการเงิน การคลังและงบประมาณแผ่นดินของประเทศ ดังนั้น ความหมายของคำว่า “วินัยทางการคลัง” ในความหมายทั่วไป จึงหมายถึง “ระเบียบแบบแผนที่ใช้กำกับการจัดการ การเงิน การคลังและงบประมาณแผ่นดินของประเทศ”

การกำหนดคำนิยามและให้ความหมายของคำว่า “วินัยทางการคลัง” ตามความหมายแคบหรือการระบุถึงระเบียบแบบแผนที่เฉพาะเจาะจงและมีรายละเอียดในการบริหารจัดการด้านการคลังที่ชัดเจนนั้น มีความซับซ้อนและยุ่งยาก เนื่องมาจากการกำหนดคำนิยามไม่สามารถกระทำได้โดยการพิจารณาจากพฤติกรรมของรัฐบาลเฉพาะในช่วงระยะเวลาปีใดปีหนึ่งได้ นอกจากนั้น สภาพของเศรษฐกิจและข้อจำกัดทางด้านงบประมาณของแต่ละประเทศยังเป็นปัจจัยสำคัญ ซึ่งทำให้การกำหนดนิยามในแต่ละประเทศนั้นมีความแตกต่างกัน⁸⁰

⁷⁹อรพิน ผลสุวรรณีย์ สบายรูป, อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 47, น.202.

⁸⁰สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, โครงการวิจัย เรื่อง การศึกษาวินัยทางการคลังของประเทศไทย (อดีตสู่ปัจจุบัน) และแนวทางในการเสริมสร้างวินัยทางการคลังตามหลักสากล. น. บทที่ 2-1.

จากการศึกษาเรื่องการศึกษาวินัยทางการคลังของประเทศไทย (อดีตสู่ปัจจุบัน) และแนวทางในการเสริมสร้างวินัยทางการคลังตามหลักสากลโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ได้มีการรวบรวมการกำหนดคำนิยามและความหมายของคำว่า “วินัยทางการคลัง” ในลักษณะที่แตกต่างกันไว้มากมาย ซึ่งความหมายของวินัยทางการคลังจะขึ้นอยู่กับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและข้อจำกัดของแต่ละประเทศ พอสรุปได้ ดังนี้⁸¹

วินัยทางการคลัง หมายถึง การชดเชยการขาดดุล (Deficit Financing) ในการดำเนินงานประจำ (Current Operation) ของรัฐบาล กล่าวคือ รัฐบาลควรจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำจากรายได้ประจำเท่านั้น ถึงแม้ว่าการขาดดุลอาจเป็นประโยชน์ต่อประชาชนและได้รับการสนับสนุนทางการเมือง แต่เป็นการเพิ่มภาระทางภาษีให้ผู้ชำระภาษีในอนาคต” (Richard Musgrave 1959; Musgrave and Musgrave 1989)

วินัยทางการคลัง หมายถึง การกำหนดเพดานของการใช้จ่าย เพื่อรองรับงบประมาณของรัฐบาลที่มีอยู่อย่างจำกัด วินัยทางการคลังนั้นเป็นส่วนหนึ่งของการควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณ โดยช่วยผลักดันให้เกิดการบัญญัติและบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการงบประมาณและช่วยกระตุ้นให้หน่วยงานของรัฐมีความมุ่งมั่นในการควบคุมดูแลรายจ่ายให้เป็นไปตามที่กฎหมายระบุ (John Mikesell, 1999)

วินัยทางการคลัง หมายถึง การดูแลงบประมาณรายจ่ายให้อยู่ภายในขอบเขตของความสามารถในการจัดหารายได้และการจัดหารายได้เพิ่มเติม เพื่อรองรับกับงบประมาณรายจ่าย และอยู่ในขอบเขตที่สามารถดูแลระดับหนี้ได้ (National Association of State Budget Officers: NASBO, 2002)

กล่าวโดยสรุป วินัยทางการคลัง หมายถึง ระเบียบแบบแผนที่ใช้กำกับการจัดการการเงินการคลัง และงบประมาณแผ่นดินของประเทศ ดังนั้น การรักษาวินัยทางการคลังจึงเป็นแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการและผลการบริหารจัดการทางการคลัง อาทิ การจัดการด้านรายได้ รายจ่าย ดุลการคลัง หนี้สิน ตลอดจนภาระทางการคลังอื่นๆ ของรัฐบาล ดังนั้น การรักษาวินัยทางการคลังภาครัฐ คือ การควบคุมดูแลให้รายจ่ายและภาระผูกพันทางการเงินของรัฐบาลทั้งในปัจจุบันและในอนาคตอยู่ในระดับที่สมดุล หรือไม่เกินขีดความสามารถในการจัดหารายได้ของรัฐบาล หรือเท่ากับขีดความสามารถในการรับภาระภาษีและค่าบริหารของประชาชนพลเมืองในช่วงเวลานั้นๆ อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ได้ให้ความสำคัญในเรื่องนี้ โดยได้มีหมวด 8 ว่าด้วยเรื่องการเงิน การคลังและงบประมาณ ที่มุ่งเน้นในการกำหนดระบบงบประมาณและการคลังที่มีความโปร่งใสและวินัยทางการเงินการคลังมากขึ้น โดยเฉพาะในมาตรา 167 วรรคสาม ซึ่งกำหนดให้มีกฎหมายการเงินการคลังเพื่อกำหนดกรอบวินัยการเงินการคลังด้วย

2.2.2.4 หลักความโปร่งใสหรือหลักเปิดเผย

หลักความโปร่งใส (Transparency Principle) หมายถึง การกระทำใดๆ ของภาครัฐทั้งในระดับบุคคลและองค์กรที่ผู้อื่นสามารถมองเห็นได้ คาดเดาได้ และเข้าใจได้ ครอบคลุมถึงทุกการกระทำที่เป็นผลจากการตัดสินใจของผู้บริหาร การดำเนินงานทางธุรกิจ และงานสาธารณะประโยชน์ต่างๆ เช่น มีระบบงานและขั้นตอน

⁸¹เพ็งอ้าง, น. บทที่ 2-2.

การทำงานที่ชัดเจน การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องตรงไปตรงมา ความโปร่งใสจึงเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการตรวจสอบความถูกต้อง และช่วยป้องกันไม่ให้เกิดการทุจริต รวมทั้งนำไปสู่การสร้าง ความไว้วางใจซึ่งกันและกัน ทั้งระหว่างผู้ปฏิบัติร่วมกันในองค์กรเดียวกัน ระหว่างประชาชนต่อรัฐไปจนถึงระหว่างคนในชาติด้วยกัน ดังนั้นทุกองค์กรไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภาครัฐหรือภาคเอกชน ควรปรับปรุงกลไกการทำงานให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย เพื่อประชาชนจะได้เข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้โดยสะดวก และช่วยตรวจสอบความถูกต้องในการทำงานได้⁸² นอกจากนี้ ความโปร่งใสยังเป็นเงื่อนไขอันจำเป็นที่เกื้อกูลให้กลไกการตรวจสอบและติดตามผล (Monitoring mechanism) ทำงานได้ อีกทั้งยังเกื้อกูลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งผู้กำหนดนโยบายจะต้องให้คำอธิบายแก่สาธารณชนได้ว่า เหตุใดจึงดำเนินนโยบายดังที่เป็นอยู่ และในขณะเดียวกันก็ต้องรับฟังปัญหาและความคิดเห็นจากประชาชนด้วย ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงคุณภาพของนโยบายต่อไป ความโปร่งใสจึงเป็นพาหะอันทำให้กระบวนการกำหนดนโยบายเสถียรภาพทางเศรษฐกิจเป็นกระบวนการที่มีความรับผิดชอบต่อประชาชนโดยอ้อม ความโปร่งใสเป็นการสร้างความน่าเชื่อถือที่มีต่อผู้บริหารนโยบาย ด้วยเหตุที่ความโปร่งใสเกื้อกูลให้สาธารณชนตรวจสอบได้ว่า ผู้บริหารนโยบายทำหน้าที่ด้วยความเที่ยงธรรม ความซื่อสัตย์สุจริต และอย่างมีประสิทธิภาพ⁸³

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้แสดงให้เห็นถึงการนำหลักความโปร่งใสไว้ในมาตรา 166 ในเรื่องการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินโดยกำหนดเป็นพระราชบัญญัติ นอกจากนี้จะเป็นไปตามหลักประชาธิปไตยทางการเงินที่จะนำภาษีอากรของประชาชนไปใช้จ่าย จำเป็นต้องให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของเงินอนุญาตก่อนแล้ว การบัญญัติเป็นพระราชบัญญัติทำให้ประชาชนได้รับทราบว่ารัฐจะนำเงินภาษีของประชาชนไปใช้จ่ายในเรื่องใด จัดสรรให้กับหน่วยงานใด เพื่อนำไปใช้ในการพัฒนาประเทศตามแผนงาน งาน โครงการใด ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนได้ใช้ในการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลด้วย นอกจากนี้ มาตรา 168 บัญญัติในเรื่องการกำหนดเกี่ยวกับขั้นตอนในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี และมาตรา 170 ในเรื่องการรายงานการใช้จ่ายเงินรายได้ที่ไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

จากหลักการพื้นฐานของการจ่ายเงินแผ่นดินและการบริหารเงินของรัฐข้างต้น เป็นหลักการทางกฎหมายการคลัง กำกับกับการบริหารเงินคลังในระบบกฎหมายไทย ดังนั้น ในการวิเคราะห์ว่าการบริหารจัดการเงินคลังของประเทศยังต้องพิจารณาหลักการดังกล่าว ทั้งนี้ จากการศึกษาเบื้องต้นพบว่า การบริหารเงินคลังของประเทศไทยในปัจจุบันยังดำเนินการบางกรณีที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว

⁸²สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, “หลักธรรมาภิบาล,” สืบค้นเมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2558, จาก <http://www.socgg.soc.go.th>

⁸³รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, การบริหารนโยบายเสถียรภาพเศรษฐกิจในอนาคต, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546), น. 152.

2.3 แนวคิดในการบริหารเงินคลังของสากล⁸⁴

การบริหารเงินคลังของประเทศต่างๆ ในกลุ่ม OECD มีวัตถุประสงค์หลักในการบริหารเงินคลังคือ เพื่อให้มีสภาพคล่องเพียงพอต่อการใช้จ่ายของรัฐให้มีการกู้เงินเมื่อจำเป็นและมีการลดต้นทุนการกู้เงินสร้างผลประโยชน์จากสภาพคล่องส่วนเกินได้มากที่สุด และเพื่อเป็นการบริหารความเสี่ยงโดยการลงทุนที่มีผลตอบแทนดีและมีหลักค้ำประกันที่เหมาะสม

องค์ประกอบสำคัญในระบบการบริหารเงินคลัง ประกอบด้วย 6 ปัจจัยพื้นฐาน ได้แก่

1. มีศูนย์กลางการบริหารเงินคลังที่บัญชีเงินคลังรวม (TSA) ซึ่งในประเทศในกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว บัญชี TSA เป็นการกำหนดให้ใช้บัญชีเดียวในการรวบรวมรายรับและเบิกจ่ายรายจ่ายทั้งหมดซึ่งฝากไว้กับธนาคารกลาง โดยการบริหารจัดการทั้งหมดจะควบคุมโดยหน่วยบริหารการเงิน (Treasury) ของกระทรวงการคลัง หรือกำหนดให้แต่ละหน่วยงานเบิกจ่ายจากบัญชีที่เปิดไว้กับธนาคารพาณิชย์ โดย ณ สิ้นวันทำการกำหนดให้ทุกธนาคารส่งยอดเงินในบัญชีทั้งหมดเข้าบัญชี TSA

2. มีขอบเขตการทำงานของระบบการบริหารเงินคลังที่ชัดเจน ซึ่งในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว บางประเทศระบบการบริหารเงินคลังครอบคลุมทั้งเงินงบประมาณกลางและเงินนอกงบประมาณอื่นๆ เช่น ในประเทศฝรั่งเศส หน่วยบริหารเงินสดและหนี้สาธารณะ มีอำนาจบริหารจัดการเงินงบประมาณกลาง เงินของหน่วยงานท้องถิ่น และเงินสดของหน่วยงานภาครัฐอื่นๆ สำหรับในประเทศของกลุ่มรายได้ต่ำ การบริหารเงินสดจะไม่รวมเงินให้จากต่างประเทศ หรือเงินกู้พหุภาคี เนื่องจากต้องฝากไว้กับบัญชีพิเศษ

3. สามารถจัดทำประมาณการกระแสเงินสดเข้า-ออกในระยะสั้นได้แม่นยำ เพื่อให้เกิดการสำรองเงินสดให้น้อยที่สุด จำเป็นต้องอาศัยโครงสร้างการทำงานที่ครอบคลุม มีการประสานงานอย่างใกล้ชิดกับทั้งหน่วยจัดเก็บรายได้และหน่วยเบิกจ่าย ตลอดจนอาจต้องมีการกำหนดแรงจูงใจเพื่อให้หน่วยงานมีความระมัดระวังในการจัดทำประมาณการให้ถูกต้องและแม่นยำมากขึ้น เช่น สหราชอาณาจักรจะปรับลดงบประมาณของกระทรวงที่จัดทำประมาณการที่มีความแม่นยำต่ำและโดยโอนให้กระทรวงที่สามารถจัดทำประมาณการได้ดีกว่าตามต้นทุนในการบริหารเงินสดที่เกิดขึ้นเมื่อต้องกู้ยืมเงินอย่างกะทันหัน

4. มีระบบธนาคารที่ทันสมัยและเอื้ออำนวยต่อการดำเนินธุรกรรมและการจัดทำบัญชี มีระบบธนาคารที่เชื่อมโยงระหว่างสาขา รวมทั้งมีระบบชำระบัญชี Real Time Gross Settlement (RTGS) ระหว่างธนาคารพาณิชย์และธนาคารกลาง นอกจากนี้ เมื่อมีเงินสดส่วนขาด/เกิน สามารถกู้ยืม/ลงทุน ได้ในตลาดการเงิน ซึ่งการที่หน่วยบริหารเงินสดเข้าไปมีส่วนร่วมในตลาดการเงินมีผลสนับสนุนการพัฒนาของตลาดการเงินด้วย

5. มีการสื่อสารและประสานงานอย่างใกล้ชิดระหว่างหน่วยบริหารเงินคลัง หน่วยงานจัดเก็บรายได้ หน่วยงานต่างๆ ที่ใช้งบประมาณ เพื่อการจัดทำประมาณการกระแสเงินสดได้แม่นยำ รวมทั้งบริหาร

⁸⁴ LanLienert, Modernizing Cash Management, IMF Technical Notes and Manuals. Washington,DC. : International Monetary Fund (IMF), pp.1-7.

จัดการกระแสรายรับขนาดใหญ่ให้สอดคล้องกับการเบิกจ่ายได้ ทั้งนี้ ในประเทศที่พัฒนาแล้วสามารถจัดทำประมาณการกระแสเงินสดรายวันล่วงหน้าเป็นระยะเวลา 3 เดือน พร้อมทั้งมีการปรับปรุงข้อมูลรายวัน ซึ่งในประเทศฝรั่งเศสกำหนดให้รัฐบาลต้องยื่นแจ้งล่วงหน้าภายในเวลา 16.00 น. ก่อนที่จะมีการเปลี่ยนแปลงการเบิกจ่ายเงินสดมากกว่า 1,000 ล้านยูโร สำหรับในประเทศสหรัฐอเมริกาจะต้องแจ้งล่วงหน้า 2-5 วันทำการ ก่อนที่จะมีรายรับหรือรายจ่ายมากกว่าวงเงิน 500 ล้านดอลลาร์สหรัฐ

6. มีโครงการสร้างองค์กรและกำหนดบทบาทหน้าที่ที่ชัดเจนและเหมาะสม บทบาทหน้าที่ที่ควรมีการกำหนดอย่างชัดเจนระหว่างกระทรวงการคลัง ธนาคารกลาง ธนาคารพาณิชย์ และหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยมีการกำหนดแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนในเรื่องดังต่อไปนี้

- 1) บทบาทหน้าที่ของกระทรวงการคลังที่สามารถมอบหมายให้ธนาคารกลางหรือธนาคารพาณิชย์ดำเนินการแทนได้ เช่น การรวบรวมรายได้และการเบิกจ่ายผ่านระบบธนาคาร
- 2) อัตราค่าบริหารสำหรับการดำเนินธุรกรรมทางการเงินที่กระทรวงการคลังจ่ายให้กับธนาคาร
- 3) ข้อมูลที่จำเป็นต้องมีการแลกเปลี่ยนระหว่างหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการบริหารเงินสด
- 4) อัตราดอกเบี้ยเงินฝากที่ธนาคารกลางหรือธนาคารพาณิชย์ควรจ่ายให้กับกระทรวงการคลัง รวมทั้งจะต้องประสานงานกับหน่วยบริหารเงินสดและหน่วยงานบริหารหนี้สาธารณะอย่างใกล้ชิด เพื่อให้การวางแผนการกู้ยืมที่จะต้องประกาศล่วงหน้ามีความสอดคล้องกับประมาณการกระแสเงินสด ซึ่งอาจทำให้ปรับลด การกู้ยืมได้ นอกจากนี้ หน่วยบริหารเงินสดยังต้องประสานงานกับธนาคารกลางเพื่อแจ้งการเคลื่อนไหวของกระแสเงินสดหากต้องการนำเงินสดดังกล่าวไปลงทุน เช่น การนำฝากกับธนาคารพาณิชย์ หรือการทำ Reverse Repo ซึ่งการเคลื่อนไหวของกระแสเงินสดดังกล่าวมีผลต่อการกำหนดนโยบายการเงินของธนาคารกลาง

บทที่ 3

การบริหารจัดการเงินคลังของประเทศไทย

การบริหารจัดการเงินคลังมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีเงินสดไว้ใช้จ่ายในจำนวนที่เพียงพอตามความต้องการใช้เงิน โดยการสำรองวงเงินในจำนวนที่เหมาะสมเพื่อรองรับประมาณการรายจ่ายที่จะเกิดขึ้น โดยไม่สร้างภาระด้านต้นทุนมากเกินไป ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าของการบริหารงานของรัฐบาลด้วย การบริหารจัดการเงินคลังของประเทศไทยอยู่ภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเงินคลัง ซึ่งดำเนินการโดยหน่วยงานต่างๆ ที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรง อย่างไรก็ตาม เนื่องจากเงินคลังในแต่ละช่วงเวลามีปริมาณมากน้อยไม่แน่นอนขึ้นอยู่กับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศในแต่ละขณะ ดังนั้น ในขณะที่สถานการณ์ทางเศรษฐกิจเป็นปกติ รัฐต้องดำเนินการบริหารจัดการเงินคลังให้เป็นไปตามแนวทางและหลักการที่กฎหมายกำหนดไว้ซึ่งกฎหมายที่ควบคุมการบริหารจัดการเงินคลังมีความรัดกุมเพียงพอแล้วหรือไม่ การใช้อำนาจฝ่ายบริหารในการบริหารจัดการเงินคลังควรมีความชัดเจนในบทบัญญัติของกฎหมายเพียงใด แต่ในขณะที่ปริมาณเงินคลังมีความต้องการ รัฐจะมีแนวทางหรือความเป็นไปได้ในการดำเนินการอย่างไร จะสามารถนำเงินส่วนเกินนั้นไปบริหารจัดการได้มากน้อยเพียงใด ขัดกับหลักกฎหมายใดหรือไม่ นับเป็นเรื่องที่จะได้ทำการศึกษาต่อไป

3.1 มาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการเงินคลังของประเทศไทย

มาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการเงินคลังของประเทศไทยถูกกำหนดไว้ในกฎหมายต่างๆ ทั้งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุด และกฎหมายลำดับรองลงไป คือ พระราชบัญญัติเงินคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม อย่างไรก็ตาม แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จะถูกยกเลิกไปแล้วตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มาตรา 5 มีการกำหนดบทบัญญัติให้นำบทบัญญัติที่มีได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้และไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญฉบับนี้มาใช้บังคับได้ในฐานะประเพณีปฏิบัติต่อไป จึงมีการนำหลักการตามบทบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน การคลัง และการงบประมาณในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาใช้ต่อไป สำหรับการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้มีการกำหนดบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการเงินคลังของประเทศไทยไว้ด้วย นอกจากนี้ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเก็บรักษาเงินคลังมีการกำหนดในพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 และที่แก้ไขเพิ่มเติมด้วย

3.1.1 กรอบวินัยการเงินการคลังตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

กรอบวินัยการเงินการคลังและงบประมาณได้มีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับถาวร 10 ธันวาคม 2475 เป็นต้นมา เพียงแต่มีได้นำมาบัญญัติเป็นหมวดดังเช่นรัฐธรรมนูญ

แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เท่านั้น สำหรับหลักกฎหมายการคลังมหาชน ซึ่งได้แก่ กฎหมายเงินคงคลัง และกฎหมายวิธีการงบประมาณที่ยังใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันถือได้ว่ากำหนดหลักเกณฑ์ในด้านวินัยการเงินและการคลังไว้เรียบร้อยแล้ว แต่ก็มีวินัยที่เป็นบทบังคับและที่มีลักษณะที่ยืดหยุ่นตามลักษณะความเป็นพิเศษของกฎหมายการคลังมหาชนอันขึ้นอยู่กับวินัยของผู้มีอำนาจในการใช้กฎหมายนั้นๆ

3.1.1.1 กรอบวินัยการเงินการคลังตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช

2550¹

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีการกำหนดกรอบวินัยการเงินการคลังและงบประมาณไว้เป็นหมวดเฉพาะ คือ หมวด 8 ซึ่งมีเจตนารมณ์จะให้รัฐสภากำกับควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลผ่านกระบวนการงบประมาณ สำหรับกรอบวินัยการเงินการคลังตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่เกี่ยวข้องกับเงินคงคลัง ได้แก่

(1) การกำหนดให้มีกฎหมายการเงินการคลังของรัฐ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 167 วรรคสาม บัญญัติว่า “ให้มีกฎหมายการเงินการคลังของรัฐเพื่อกำหนดกรอบวินัยการเงินการคลัง ซึ่งรวมถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการวางแผนการเงินระยะปานกลาง การจัดหารายได้ การกำหนดแนวทางในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน การบริหารการเงินและทรัพย์สิน การบัญชี กองทุนสาธารณะ การก่อหนี้หรือการดำเนินการที่ผูกพันทรัพย์สินหรือภาระทางการเงินของรัฐ หลักเกณฑ์การกำหนดวงเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น และการอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะต้องใช้เป็นกรอบในการจัดหารายได้ กำกับการใช้จ่ายเงินตามหลักการรักษาเสถียรภาพ พัฒนาการเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน และความเป็นธรรมในสังคม”

บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการกำหนดให้มีกฎหมายการเงินการคลังของรัฐเพื่อกำหนดกรอบวินัยการเงินการคลังไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งกรอบวินัยการเงินการคลังดังกล่าวรวมถึงการกำหนดกรอบในการกำกับดูแลกฎหมายเงินคงคลังด้วย อย่างไรก็ตาม เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ถูกยกเลิกไปแล้ว และกฎหมายการเงินการคลังของรัฐยังไม่มีมีการประกาศใช้ตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด แต่กระทรวงการคลังมีแนวความคิดที่จะเสนอกฎหมายการเงินการคลังภาครัฐเพื่อใช้เป็นกรอบในการกำกับดูแลวินัยการเงินการคลังของประเทศต่อไป

¹รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 มาตรา 5 วรรคแรกบัญญัติว่า “เมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ให้กระทำการนั้นหรือวินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข แต่ประเพณีการปกครองดังกล่าวต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้” ทำให้ยังคงนำหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาใช้บังคับ

(2) หลักเกณฑ์การจ่ายเงินแผ่นดิน

อาจกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 169² ได้รวบรวมกรอบวินัยการเงินการคลังและงบประมาณไว้ในมาตรานี้ทั้งหมด แต่ก็มีทั้งวินัยที่ดีและไม่ดีหรือกึ่งวินัย เพราะได้วางหลักเกณฑ์การจ่าย “เงินแผ่นดิน” ที่มีความหมายถึงเงินทั้งปวงที่มีอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กองทุนสาธารณะ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งที่เป็นเงินงบประมาณรายจ่าย เงินรายได้แผ่นดิน และเงินนอกงบประมาณ และให้หมายความรวมถึงเงินคงคลังด้วย

หลักการจ่ายเงินแผ่นดินนี้ต้องมีกฎหมายตามที่รัฐธรรมนูญมาตรานี้กำหนดประเภทกฎหมายไว้เป็นการเฉพาะเท่านั้นจึงจะจ่ายเงินได้ซึ่งเป็นการอนุญาตโดยกฎหมาย มิใช่อนุญาตโดยตัวบุคคล ฉะนั้นถ้ากฎหมายนั้นๆ ไม่ได้ให้อำนาจตัวบุคคลมีอำนาจที่จะจ่ายได้ ตัวบุคคลนั้นแม้จะมีตำแหน่งที่สำคัญอย่างไรก็ตามไม่มีอำนาจที่จะสั่งจ่ายเงินแผ่นดินได้ แต่หลักเกณฑ์เฉพาะว่าด้วยการจ่ายเงินแผ่นดินนี้มีข้อยกเว้นที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลจ่ายได้เฉพาะกรณีจำเป็นรีบด่วน โดยเป็นการยืมเงินคงคลังไปจ่ายในลักษณะเป็นเงินนอกงบประมาณแต่เมื่อได้มีการยืมเงินคงคลังจ่ายไปก่อนแล้ว ภายหลังจะต้องมีการตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลังในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายที่จะมีการเสนอเข้ารัฐสภาในภายหลังด้วยซึ่งมาตรา 169 ของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้ได้มีบทบังคับเพิ่มเติมขึ้นมาใหม่โดยให้กำหนดแหล่งที่มาของรายได้เพื่อชดใช้รายจ่ายที่ได้ใช้เงินคงคลังจ่ายไปก่อนแล้วด้วย ทั้งนี้ เพราะที่ผ่านมามีการขอยืมเงินคงคลังจ่ายไปก่อนในกรณีที่มีความจำเป็นรีบด่วนไม่เคยได้มีการตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้จริงๆ แต่ประการใดเลย เป็นเพียงแค่การนำตัวเลขหรือจำนวนเงินมาตั้งรายจ่ายชดใช้เงินคงคลังเท่านั้น จึงเป็นเพียงการแสดงจำนวนเงินที่ได้จ่ายไปก่อนโดยสภามีได้อนุมัติ แต่มาให้สภาทราบและอนุมัติภายหลังโดยเรียกรูปแบบนี้เป็นคำเทคนิคว่า “ตั้งรายจ่ายชดใช้เงินคงคลัง” ที่เป็นการปฏิบัติตาม

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 169 บัญญัติว่า

“มาตรา 169 การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้อีกเฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เว้นแต่ในกรณีจำเป็นเร่งด่วนรัฐบาลจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีเช่นนี้ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลังในพระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณรายจ่ายพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป ทั้งนี้ ให้กำหนดแหล่งที่มาของรายได้เพื่อชดใช้รายจ่ายที่ได้ใช้เงินคงคลังจ่ายไปก่อนแล้วด้วย

ในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือการรบ คณะรัฐมนตรีมีอำนาจโอนหรือนำรายจ่ายที่กำหนดไว้สำหรับหน่วยราชการหรือรัฐวิสาหกิจใดไปใช้ในรายการที่แตกต่างจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ทันที และให้รายงานรัฐสภาทราบโดยไม่ชักช้า

ในกรณีที่มีการโอนหรือนำรายจ่ายตามงบประมาณที่กำหนดไว้ในรายการใดไปใช้ในรายการอื่นของหน่วยราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ให้รัฐบาลรายงานรัฐสภาเพื่อทราบทุกหกเดือน”

มาตรา 6 และ 7 วรรคท้ายของกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง³ ประกอบด้วยมาตรา 14 และ 29 ทวิ ของกฎหมายวิธีการงบประมาณ⁴ และมีได้แสดงรายละเอียดของรายจ่ายในลักษณะนี้แต่ประการใดเลย นอกจากเป็นการกระทำที่ผิดวินัยทางการคลังแล้ว ยังขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญอีกด้วยเนื่องจากในกฎหมายเงินคงคลังและกฎหมายวิธีการงบประมาณให้ตั้งเงินรายจ่ายเพื่อชดใช้ ในขณะที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชดใช้ เป็นผลให้บทบัญญัติในส่วนนี้ใช้บังคับมิได้ตามมาตรา 6 ของรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม เจตนารมณ์ของมาตรานี้ยังเป็นประโยชน์ที่จะช่วยรักษาวินัยไม่ให้ใช้มาตรา 7 อย่างพร่ำเพรื่อ ฉะนั้น ถ้าจะมีการแก้ไขมาตรานี้ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญในเรื่อง “การตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้” ก็ควรจะเพิ่มวงเงินให้เป็นพลวัตและสร้างมาตรการป้องกันที่ไม่ให้มีการใช้เงินคงคลังอย่างไม่มีขอบเขตดังที่เคยใช้มาแล้ว⁵

(3) การใช้จ่ายเงินรายได้ของหน่วยงานของรัฐต้องอยู่ภายใต้กรอบวินัยการเงินการคลัง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 170 กำหนดให้ ในการใช้จ่ายเงินรายได้ของหน่วยงานของรัฐที่ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน ต้องอยู่ภายใต้กรอบวินัยการเงินการคลังด้วย ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า ไม่ว่าจะเป็เงินงบประมาณหรือเงินนอกงบประมาณซึ่งเป็นเงินรายได้ที่ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดินต่างต้องใช้จ่ายภายใต้กรอบวินัยการเงินการคลังด้วยเช่นกัน เพราะเงินเหล่านี้ถือเป็นเงินแผ่นดิน จึงต้องใช้จ่ายให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์เช่นเดียวกัน จะใช้ตามอำเภอใจหาได้ไม่

³พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ.2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 6 วรรคท้าย และมาตรา 7 วรรคท้าย บัญญัติว่า

“มาตรา 6 วรรคท้าย ในกรณีที่จ่ายเงินตามมติให้จ่ายเงินไปก่อนหรือตามพระราชกำหนด ให้ตั้งเงินรายจ่ายเพื่อชดใช้ในพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม”

“มาตรา 7 วรรคท้าย การจ่ายเงินในห้ากรณีข้างต้นนี้ เมื่อได้จ่ายแล้วให้ตั้งเงินรายจ่ายเพื่อชดใช้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ หรือในกฎหมายว่าด้วยโอนงบประมาณรายจ่าย หรือในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณปีต่อไป”

⁴พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 14 และมาตรา 29 ทวิ บัญญัติว่า

“มาตรา 14 รายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลังก็ดี หรือรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินทุนสำรองจ่ายตามมาตรา 29 ทวิ ก็ดี ให้แยกตั้งไว้เป็นส่วนหนึ่งต่างหากในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย และให้ถือว่าเป็นรายจ่ายของปีงบประมาณที่ได้จ่ายเงินคงคลังหรือเงินทุนสำรองจ่ายนั้นๆ ไป”

“มาตรา 29 ทวิ ให้มีเงินทุนจำนวนหนึ่งโดยให้รัฐมนตรีจ่ายจากคลัง เรียกว่า “เงินทุนสำรองจ่าย” เป็นจำนวนหนึ่งร้อยล้านบาท เงินทุนนี้ให้นำไปจ่ายได้ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่ราชการแผ่นดินโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี และเมื่อได้จ่ายไปแล้ว ให้ขอตั้งรายจ่ายชดใช้เพื่อสมทบเงินทุนนั้นไว้จ่ายต่อไป”

⁵ปรีชา สุวรรณทัต, วิชาการธรรมศาสตร์ว่าด้วยการคลัง, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2554), น.127-129.

ผลในทางกฎหมายของกรอบวินัยทางการคลังกับการใช้จ่ายเงินคงคลัง

1. การกำหนดกรอบวินัยทางการคลังไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีผลให้การใช้จ่ายเงินของรัฐต้องเป็นไปตามกฎหมายตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด กล่าวคือ จ่ายได้เฉพาะที่ได้ อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอน งบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง

2. การกำหนดให้ในการใช้เงินคงคลังไปก่อนที่จะมีกฎหมายกำหนด และให้ตั้งงบประมาณ รายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลัง โดยมีการกำหนดแหล่งที่มาของรายได้ไว้ตามรัฐธรรมนูญด้วย ถือเป็นวินัยทางการคลัง ที่ฝ่ายบริหารจะต้องรับผิดชอบในปริมาณเงินที่ได้ใช้จ่ายไปก่อนโดยไม่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภา โดยต้องมี เม็ดเงินส่งเข้าเป็นเงินคงคลังจริง ไม่ใช่การตั้งเป็นตัวเลขเหมือนเช่นแต่ก่อน การกำหนดเช่นนี้ ทำให้ปริมาณ เงินคงคลังมีหมุนเวียนเพียงพอต่อการใช้จ่ายต่อไป รวมทั้งยังเป็นการลงโทษฝ่ายบริหารในทางอ้อม กล่าวคือ เมื่อนำ เงินคงคลังของปีที่ผ่านมาไปใช้จ่ายก่อน เมื่อมีการตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลังจะทำให้ปริมาณเงิน รายได้ที่จะนำมาจัดสรรเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปีของปีปัจจุบันมีน้อยลง เนื่องจากถูกจัดสรรส่วนหนึ่งไป ชดใช้เงินคงคลังแล้ว

3. กรณีกำหนดให้ส่วนราชการที่มีเงินรายได้ไว้ใช้จ่ายโดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน ต้องมีการรายงานการใช้จ่ายเงินรายได้ให้คณะรัฐมนตรีและรัฐสภาทราบด้วย ทั้งนี้ ตามนัยรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 170 ทำให้รัฐสามารถทราบฐานะทางการคลังได้อย่างแท้จริง เนื่องจาก เงินรายได้ที่ส่วนราชการเก็บไว้ใช้จ่ายได้ ถือเป็นารยกเว้นการไม่นำรายได้เป็นเงินคงคลังเพื่อจะได้นำไป จัดสรรเป็นงบประมาณต่อไป ทำให้รายได้รัฐขาดไปบางส่วน ดังนั้น การกำหนดให้มีการรายงานนี้ จะทำให้รัฐ สามารถจัดสรรงบประมาณให้กับแต่ละส่วนราชการได้เหมาะสมขึ้น หากส่วนราชการใดมีเงินรายได้มาก รัฐอาจ บริหารจัดการโดยจัดสรรเงินงบประมาณให้ตามความจำเป็น และนำเงินงบประมาณไปจัดสรรให้กับหน่วยงานที่ไม่ มีเงินรายได้ในปริมาณที่เหมาะสมยิ่งขึ้น นอกจากนี้ การบังคับให้มีการรายงานผลการใช้จ่ายเงิน จะทำให้ ส่วนราชการที่มีเงินรายได้ใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น เนื่องจากการใช้จ่ายเงินของแผ่นดินทั้งหมดต้อง ได้รับการตรวจสอบ และเปิดเผยให้สาธารณะชนรับทราบด้วย

3.1.1.2 แนวทางการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหมวดการคลังและ งบประมาณ

ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้มีการกำหนดหมวดการคลังและงบประมาณไว้เป็น การเฉพาะเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยร่างรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ เพื่อให้มีกฎหมายรองรับไว้ชัดเจนในการดูแลป้องกันไม่ให้เกิดการใช้จ่ายเงินทุกประเภทตามนโยบายที่ไม่เหมาะสม ของรัฐบาลที่เกี่ยวกับการกำหนดกรอบวินัยการเงินการคลัง ซึ่งร่างรัฐธรรมนูญได้มีการเสนอ 2 ครั้ง กล่าวคือ ครั้งแรก เป็นร่างรัฐธรรมนูญฉบับส่งให้สภาปฏิรูปแห่งชาติและเปิดอภิปราย (315 มาตรา) และครั้งที่ 2 ฉบับที่ได้มี การปรับปรุงแก้ไขเพื่อเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติเพื่อลงมติ (285 มาตรา)

ร่างรัฐธรรมนูญฉบับส่งให้สภาปฏิรูปแห่งชาติและเปิดอภิปราย (315 มาตรา) มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการคลังและงบประมาณ โดยมีสาระสำคัญดังนี้

1. มีการกำหนดคำว่า “เงินแผ่นดิน” ขึ้น ในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยกำหนดว่า “เงินแผ่นดิน หมายความว่ารวมถึง

(1) เงินรายได้แผ่นดิน เงินกู้ เงินคงคลัง และเงินรายได้จากทรัพย์สินและสิทธิประโยชน์อื่นที่รัฐบาล หรือหน่วยงานของรัฐถือกรรมสิทธิ์หรือครอบครองเพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดินโดยรวม

(2) เงินรายได้จากการดำเนินงาน หรือจากทรัพย์สินและสิทธิประโยชน์ที่หน่วยงานของรัฐถือกรรมสิทธิ์หรือครอบครองและใช้จ่ายตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ โดยไม่จำเป็นต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน

การใช้จ่ายเงินแผ่นดินตาม (1) โดยไม่ได้ตราเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม จะกระทำมิได้

การกำหนดให้เงินรายได้ใดไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน จะกระทำได้ก็แต่โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และการตรากฎหมายให้หน่วยงานของรัฐไม่ต้องนำเงินรายได้ส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินตาม (2) ต้องมีขอบเขตและกรอบวงเงินเท่าที่ไม่ส่งผลกระทบต่อการรักษาวินัยการคลัง และต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าของการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน และความจำเป็นในการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐ” ซึ่งการกำหนดความหมายของเงินแผ่นดินดังกล่าวมีความหมายครอบคลุมเงินประเภทต่างๆ และกำหนดเงื่อนไข หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินดังกล่าวไว้โดยรวม ไม่ว่าจะเงินงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ หรือเงินกู้ และอื่นๆ ซึ่งเห็นว่าการกำหนดขึ้นเพื่อให้มีกฎหมายรองรับไว้ชัดเจนเพื่อดูแลป้องกันไม่ให้เกิดการใช้จ่ายเงินประเภทต่างๆ ตามนโยบายของรัฐบาลที่ไม่เหมาะสมเป็นการถูกต้องแล้ว

2. การกำหนดให้เงินรายได้ใดไม่ต้องนำเงินส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน จะกระทำได้ก็แต่โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย... นั้น โดยที่กรณีเงินรายได้ที่ไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง และกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณกำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังที่จะพิจารณาอนุญาตได้ภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด เช่น เงินสินบนรางวัล หรือค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของหน่วยงาน เงินบูรณะทรัพย์สิน เงินรายรับสถานพยาบาล สถานศึกษา เงินที่ได้รับในลักษณะผลพลอยได้จากการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ เป็นต้น ดังนั้น การที่ร่างมาตรา 200 วรรคสาม กำหนดดังกล่าว ย่อมเป็นการกระทบหรือยกเลิกบทบัญญัติทางกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในการพิจารณาอนุมัติ อันอาจเกิดความไม่ยืดหยุ่นในทางปฏิบัติได้

3. กำหนดให้การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้ก็เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี พระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม พระราชบัญญัติโอนงบประมาณ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการคลังและการงบประมาณภาครัฐ... มิได้มีการกล่าวถึงกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง ดังเช่นรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ อาจส่งผลให้บทบาทอำนาจทาง

กฎหมายเกี่ยวกับการจ่ายเงินคงคลัง กรณีที่มีการตั้งงบประมาณไว้แต่ไม่เพียงพอต้องจ่ายจากเงินคงคลังไปก่อนและตั้งงบประมาณชดใช้ในภายหลัง และการกำหนดระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับหลักเกณฑ์หรือวิธีปฏิบัติในการเบิกจ่ายเงิน การรับเงินเพื่อส่งเป็นรายได้แผ่นดิน การบัญชี การกำหนดเรื่องเงินทศรองราชการ หรือการยกเว้นไม่นำเงินส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน ไม่สามารถดำเนินการได้ ซึ่งกรณีนี้อาจมีผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล และการปฏิบัติงานของกระทรวงการคลัง อย่างไรก็ตาม เรื่องดังกล่าวอาจถูกกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการคลังและการงบประมาณภาครัฐ ซึ่งจะเป็นกฎหมายหลักด้านการคลังและงบประมาณ กระทรวงการคลังจึงควรติดตามและมีส่วนในการยกร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวในทางใดทางหนึ่งต่อไป

4. การกำหนดให้ในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีและร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม ต้องแสดงงบประมาณรายรับและงบประมาณรายจ่ายประจำปี ตลอดจนการจัดสรรงบประมาณตามภารกิจของหน่วยงานและตามพื้นที่ ทั้งนี้ตามกฎหมายบัญญัติ เป็นทั้งงบประมาณรายรับและงบประมาณรายจ่าย เนื่องจากที่ผ่านมาการจัดทำงบประมาณรายจ่ายด้านเดียว การจัดทำงบประมาณสองขา (Comprehensive Budget) จะทำให้เงินรายได้ของรัฐที่ชัดเจนในการนำมาจัดทำงบประมาณรายจ่าย และจะทำให้รัฐบาลและส่วนราชการต้องผูกพันและเคร่งครัดต่อการบริหารงบประมาณทั้งด้านรายจ่ายและรายรับให้เป็นไปตามกฎหมาย

5. กำหนดให้มีศาลปกครองแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณ เพื่อพิจารณาคดีเกี่ยวกับการคลังและงบประมาณเป็นการเฉพาะ โดยในกรณีที่เมื่อมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐก่อให้เกิดการใช้จ่ายเงินแผ่นดินที่วิญญูชนพึงเห็นได้ว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ อาจจะถูกยื่นฟ้องต่อศาลนี้ได้

ร่างรัฐธรรมนูญฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติเพื่อลงมติ (285 มาตรา) มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการคลังและงบประมาณเช่นเดียวกับการร่างแรก แต่มีการตัดบทบัญญัติที่กำหนดค่านายมของเงินแผ่นดินออก และได้มีการกำหนดเพิ่มเติมว่ากิจกรรมหรือโครงการใดที่ใช้งบประมาณดำเนินการเกินกว่าหนึ่งปี ให้ตั้งเป็นรายการงบประมาณผูกพันข้ามปีไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี โดยให้แสดงวงเงินและระยะเวลาที่จะต้องขอตั้งงบประมาณในปีต่อๆ ไปไว้ด้วย ซึ่งร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวไม่ผ่านการลงมติของสภาปฏิรูปแห่งชาติ

ต่อมาได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญคณะใหม่ซึ่งมีนายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธาน ได้ยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ 270 มาตรา มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการคลังและงบประมาณ โดยมีสาระสำคัญดังนี้

1. การจ่ายเงินแผ่นดิน จะกระทำเฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือกฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เว้นแต่ในกรณีจำเป็นรีบด่วนจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีเช่นว่านี้ ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้ในพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายหรือ

พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป (ร่างมาตรา 135)⁶ ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวกำหนดเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยในกรณีที่มีความจำเป็นรีบด่วนสามารถจ่ายเงินไปก่อนได้ และต้องมีการตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้ด้วย แต่มิได้มีการกำหนดให้ระบุแหล่งที่มาของรายได้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

2. ในการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต้องแสดงแหล่งที่มาและประมาณการรายได้ และผลสัมฤทธิ์ที่จะได้รับจากการจ่ายเงิน และความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ และแผนพัฒนาต่างๆ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ (ร่างมาตรา 137)⁷ เป็นการกำหนดบทบัญญัติเพื่อควบคุมทั้งด้านรายได้และรายจ่ายให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ

3. ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ตัดบทบัญญัติเกี่ยวกับการรายงานการใช้จ่ายเงินรายได้ที่ส่วนราชการเก็บไว้ใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินให้คณะรัฐมนตรีและรัฐสภาพิจารณ ตามนัยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 170 เดิมออกไป ซึ่งอาจส่งผลให้รัฐไม่สามารถทราบฐานะทางการคลังได้อย่างแท้จริง หากรัฐต้องการข้อมูลในส่วนนี้อาจต้องใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร เช่นมติคณะรัฐมนตรีสั่งการให้กระทรวงการคลังขอความร่วมมือให้ส่วนราชการที่มีเงินรายได้ไว้ใช้จ่ายโดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินให้รายงานผลการใช้จ่ายเงินดังกล่าวต่อไป

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า ร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับ มีการกำหนดบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเงินการคลังที่เหมือนและต่างกัน ดังนี้

1. การกำหนดบทนิยาม “เงินแผ่นดิน”

โดยที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับส่งให้สภาปฏิรูปแห่งชาติและเปิดอภิปราย มีการกำหนดคำนิยาม “เงินแผ่นดิน” ไว้อย่างชัดเจนว่า เงินแผ่นดิน หมายความว่ารวมถึง เงินรายได้แผ่นดิน เงินกู้ เงินคงคลัง และเงินรายได้

⁶ ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับประชามติ มาตรา 135 บัญญัติว่า

“มาตรา 135 การจ่ายเงินแผ่นดิน จะกระทำได้เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือกฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เว้นแต่ในกรณีจำเป็นรีบด่วนจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีเช่นว่านี้ ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้ในพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป”

⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับประชามติ มาตรา 137 บัญญัติว่า

“มาตรา 137 ในการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต้องแสดงแหล่งที่มาและประมาณการรายได้ และผลสัมฤทธิ์ที่จะได้รับจากการจ่ายเงิน และความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ และแผนพัฒนาต่างๆ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ”

จากทรัพย์สินและสิทธิประโยชน์อื่นที่รัฐบาล หรือหน่วยงานของรัฐถือกรรมสิทธิ์หรือครอบครองเพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดินโดยรวม และเงินรายได้จากการดำเนินงาน หรือจากทรัพย์สินและสิทธิประโยชน์อื่นที่หน่วยงานของรัฐถือกรรมสิทธิ์หรือครอบครองและใช้จ่ายตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ โดยไม่จำเป็นต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน แต่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติเพื่อลงมติ และร่างรัฐธรรมนูญฉบับลงประชามติ มีการตัดบทบัญญัติที่กำหนดค่านิยามของเงินแผ่นดินออก

2. หลักเกณฑ์การจ่ายเงินแผ่นดิน

ร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับ มีการกำหนดหลักการเรื่องการจ่ายเงินแผ่นดินไว้เช่นเดียวกัน โดยกำหนดว่าการจ่ายเงินแผ่นดิน จะกระทำได้เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมาย โดยร่างรัฐธรรมนูญฉบับส่งให้สภาปฏิรูปแห่งชาติและเปิดอภิปราย และร่างรัฐธรรมนูญฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติเพื่อลงมติ กำหนดกฎหมายที่อนุญาตให้จ่ายเงินแผ่นดินได้ คือ พระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี พระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม พระราชบัญญัติโอนงบประมาณ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการคลังและการงบประมาณภาครัฐ แต่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับลงประชามติ ได้ตัดกฎหมายที่อนุญาตให้จ่ายในส่วนของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการคลังและการงบประมาณภาครัฐออก และกำหนดให้การจ่ายเงินแผ่นดินต้องได้รับอนุญาตโดยกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เพิ่มเติมเข้าไปแทน ซึ่งเป็นการกำหนดบทบัญญัติที่มีลักษณะเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 169

สำหรับในกรณีที่มีความจำเป็นรีบด่วนจะจ่ายไปก่อนนั้น ร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับ กำหนดให้สามารถดำเนินการได้เช่นเดียวกัน โดยต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งในกรณีเช่นนี้ ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้ในพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป แต่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับลงประชามติ มิได้มีการกำหนดให้ระบุแหล่งที่มาของรายได้ที่จะนำมาชดใช้เงินคงคลังเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

3. การพิจารณาอนุมัติ

ในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับ มีการกำหนดแนวทางในการพิจารณา รวมทั้งระยะเวลาในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาไว้ในลักษณะเดียวกัน

4. การควบคุมเงินนอกงบประมาณ

ร่างรัฐธรรมนูญฉบับส่งให้สภาปฏิรูปแห่งชาติและเปิดอภิปราย และร่างรัฐธรรมนูญฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติเพื่อลงมติ ให้ความสำคัญกับเงินนอกงบประมาณ โดยกำหนดให้เงินรายได้ใดไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน จะกระทำได้อีกแต่โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และการตรากฎหมายให้หน่วยงานของรัฐไม่ต้องนำเงินรายได้ส่งเป็นรายได้แผ่นดินต้องมีขอบเขตและกรอบวงเงินเท่าที่ไม่ส่งผลกระทบต่อการรักษาวินัยการคลัง และต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าของการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน และความจำเป็นในการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งมีการกำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่กฎหมายกำหนดให้ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน เงินนอก

งบประมาณ และเงินอื่นใดที่หน่วยงานของรัฐนั้นมีอยู่ ให้หน่วยงานของรัฐนั้นทำรายงานการรับและการใช้จ่าย ดังกล่าว เสนอต่อคณะรัฐมนตรีทุกสิ้นปีงบประมาณ และให้คณะรัฐมนตรีรายงานให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ทราบ แต่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับลงประชามติที่เกี่ยวกับรายงานการใช้จ่ายเงินรายได้ที่ส่วนราชการ เก็บไว้ใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินให้คณะรัฐมนตรีและรัฐสภาทราบออก

5. รูปแบบของกฎหมายงบประมาณ

ร่างรัฐธรรมนูญฉบับส่งให้สภาปฏิรูปแห่งชาติและเปิดอภิปราย และร่างรัฐธรรมนูญฉบับเสนอ สภาปฏิรูปแห่งชาติเพื่อลงมติกำหนดให้ในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีและร่าง พระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม ต้องแสดงงบประมาณรายรับและงบประมาณรายจ่ายประจำปี ตลอดจน การจัดสรรงบประมาณตามภารกิจของหน่วยงานและตามพื้นที่ ทั้งนี้ตามกฎหมายบัญญัติเป็นทั้งงบประมาณรายรับ และงบประมาณรายจ่าย (การจัดทำงบประมาณสองขา) แต่ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับลงประชามติได้มีการกล่าวถึง การจัดทำงบประมาณสองขาแต่อย่างใด

6. กรอบวินัยการเงินการคลัง

ร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับ มีการให้ความสำคัญกับกรอบวินัยการเงินการคลัง แต่มีการกำหนด บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับกรอบวินัยการเงินการคลังไว้ต่างกัน กล่าวคือ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับส่งให้สภาปฏิรูป แห่งชาติและเปิดอภิปราย และร่างรัฐธรรมนูญฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติเพื่อลงมติกำหนดให้มีพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการคลังและการงบประมาณภาครัฐซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายที่จะกำหนดกรอบวินัยการเงิน การคลังของประเทศ ในขณะที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับลงประชามติ มีการกำหนดให้มีกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงิน การคลังของรัฐเพื่อควบคุมทั้งด้านรายได้และรายจ่าย

นอกจากนี้ ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับส่งให้สภาปฏิรูปแห่งชาติและเปิดอภิปราย และร่าง รัฐธรรมนูญฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติเพื่อลงมติกำหนดให้มีศาลปกครองแผนกคดีวินัยการคลังและ การงบประมาณ เพื่อพิจารณาคดีเกี่ยวกับการคลังและงบประมาณเป็นการเฉพาะ แต่ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับลง ประชามติไม่มีการกำหนดเรื่องดังกล่าวไว้

3.1.2 หลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการเงินคลังในประเทศไทย

การบริหารจัดการเงินคลังของประเทศไทยมีกฎหมายที่บัญญัติรองรับในเรื่องต่างๆ เพื่อควบคุมไว้ ดังนี้

3.1.2.1 การรับเงินเข้าเป็นเงินคลัง

พระราชบัญญัติเงินคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 4 บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับ แห่งมาตรา 13 บรรดาเงินทั้งปวงที่พึงชำระให้แก่รัฐบาล ไม่ว่าเป็นภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ เงินกู้หรือ เงินอื่นใด หัวหน้าส่วนราชการที่ได้เก็บหรือรับเงินนั้นมีหน้าที่ควบคุม ให้ส่งเข้าบัญชีเงินคลังบัญชีที่ 1 หรือส่งคลัง จังหวัดหรือคลังอำเภอตามกำหนดเวลาและข้อบังคับที่รัฐมนตรีกำหนดโดยไม่หักเงินไว้เพื่อการใดๆ เลย”

บทบัญญัติของกฎหมายข้างต้นเป็นการวางหลักทั่วไปว่าหัวหน้าส่วนราชการที่ได้เก็บหรือได้รับเงินทั้งปวงที่มีผู้ชำระแก่รัฐบาล มีหน้าที่ควบคุมให้มีการนำเงินนั้นเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 หรือคลังจังหวัด หรือคลังอำเภอตามกำหนดเวลาและตามข้อบังคับที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนด โดยไม่หักไว้เพื่อการใด ๆ อย่างไรก็ดี หลักทั่วไปดังกล่าวไม่ใช่บังคับแก่กรณีตามมาตรา 13 กล่าวคือ ในกรณีที่องค์การใดๆ ของรัฐบาลซึ่งดำเนินการโดยใช้เงินทุนหรือทุนหมุนเวียนนั้น เงินที่องค์การเหล่านี้ได้รับต้องนำเข้าทุนหรือทุนหมุนเวียนขององค์การนั้น และการนำทุนหรือผลกำไรขององค์การดังกล่าวเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 จะต้องเป็นไปตามข้อบังคับที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนด โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 13 เมื่อเป็นเช่นนี้ องค์การของรัฐบาลจึงไม่ต้องปฏิบัติตามมาตรา 4 วรรคหนึ่ง^๑

นอกจากพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม จะกำหนดที่มาของเงินที่รับเป็นเงินคงคลังแล้ว พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งบัญญัติมารองรับการจัดการงบประมาณอีกด้วย ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการรับเงินยังมีบทบัญญัติที่รองรับเรื่องดังกล่าวไว้ในมาตรา 24 วรรคแรก ที่บัญญัติว่า “บรรดาเงินที่ส่วนราชการได้รับเป็นกรรมสิทธิ์ ไม่ว่าจะได้รับตามกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับ หรือได้รับตามอำนาจหน้าที่หรือสัญญาหรือได้รับจากการใช้ทรัพย์สิน หรือเก็บดอกผลจากทรัพย์สินของราชการ ให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินนั้นนำส่งคลังตามระเบียบหรือข้อบังคับที่รัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น”

อย่างไรก็ดี ยังมีเงินรายรับที่รัฐได้รับเป็นเงินคงคลังอีก คือ เงินรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลัง ซึ่งมีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 169 วรรคแรก โดยกำหนดให้กำหนดแหล่งที่มาของเงินที่จะตั้งงบประมาณชดใช้เงินคงคลังด้วย

3.1.2.2 การส่งจ่ายเงินคงคลัง

การส่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลัง อาจแยกออกได้เป็น 2 กรณี คือ

(1) การส่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1

พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 5 บัญญัติว่า “การส่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 ให้กระทำได้แต่เพื่อโอนไปเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 เท่านั้น” เนื่องจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 เป็นบัญชีที่มีไว้เพื่อประโยชน์แห่งมาตรา 4 กล่าวคือ มีไว้เพื่อรับเงิน ซึ่งจะเห็นได้ว่าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 เป็นบัญชีที่แสดงยอดรายรับทั้งหมดของเงินทั้งปวงที่รัฐจะพึงได้รับไว้เป็นกรรมสิทธิ์จะไม่มียอดรายจ่ายปรากฏในบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 และในการจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 กฎหมายกำหนดให้กระทำได้แต่การโอนไปบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 เพื่อจ่ายเงินให้กับส่วนราชการตามกฎหมายต่างๆ ต่อไป ซึ่งมาตรา 9 กำหนดให้การส่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 เป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

^๑ อิศระ นิตินันท์ประภาศ, “ความเป็นมาในการตราพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491”, ในหนังสือ อนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพนางชวนชื่น นิตินันท์ประภาศ, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ. , 2533), น.111.

หรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งปัจจุบันรัฐมนตรีได้มอบอำนาจให้ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้ส่งจ่ายเงินแทน (ในทางปฏิบัติอาจมีการมอบหมายต่อให้ระดับเจ้าหน้าที่)

(2) การส่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 หรือคลังจังหวัด หรือคลังอำเภอ

การจ่ายเงินตามมาตรา 6

กระทำได้ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 6 บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับแห่งมาตรา 7 มาตรา 8 และมาตรา 12 การส่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 หรือคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอ ให้กระทำได้แต่เฉพาะตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี พระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม พระราชบัญญัติโอนเงินในงบประมาณ มติให้จ่ายเงินไปก่อน หรือพระราชกำหนดที่ออกตามความในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

ในกรณีที่จ่ายเงินตามมติให้จ่ายเงินไปก่อนหรือตามพระราชกำหนด ให้ตั้งเงินรายจ่ายเพื่อชดใช้ในพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม”

ซึ่งการจ่ายเงินตามมาตรา 6 เป็นบทบัญญัติที่วางหลักทั่วไปว่า การนำเงินแผ่นดินที่ฝากธนาคารแห่งประเทศไทยไว้ และที่เก็บรักษาไว้ที่คลังจังหวัดและคลังอำเภอออกไปใช้จ่ายจะกระทำต่อเมื่อได้รับอนุญาตให้จ่ายได้ตามกฎหมายต่างๆ ดังต่อไปนี้

- (1) พระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี
- (2) พระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม
- (3) พระราชบัญญัติโอนเงินในงบประมาณ
- (4) มติให้จ่ายเงินไปก่อน (พระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อน)
- (5) พระราชกำหนดที่ออกตามความในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

เมื่อพิจารณาชื่อพระราชบัญญัติตาม (1) (2) และ (3) ดังกล่าวข้างต้นแล้ว จะเห็นว่าไม่ตรงกับชื่อที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน กล่าวคือ ในปัจจุบันทางราชการเรียกพระราชบัญญัติดังกล่าวว่า พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย ตามลำดับ ข้อแตกต่างกันอยู่ตรงที่ชื่อพระราชบัญญัติเหล่านั้นที่ใช้ในปัจจุบันมีคำว่างบประมาณ ที่เป็นเช่นนี้ก็เนื่องจากพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ได้เปลี่ยนชื่อพระราชบัญญัติสองฉบับแรกที่กล่าวข้างต้นให้สอดคล้องกับวิธีการงบประมาณใหม่ดังจะกล่าวต่อไปนี้

ตามวิธีการงบประมาณที่ใช้อยู่เดิม รัฐสภาเป็นผู้อนุมัติการจัดเก็บรายได้และการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลในแต่ละปี ดังนั้น พระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีและร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติมที่รัฐบาลเสนอต่อรัฐสภาจึงแสดงทั้งประมาณการรายได้และงบประมาณรายจ่าย และเมื่อประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นกฎหมายแล้ว ก็มีผลในทางกฎหมายว่า รัฐสภาได้อนุมัติให้รัฐบาลจัดเก็บรายได้ตามประมาณการที่แสดงไว้ในพระราชบัญญัตินั้นๆ ต่อมาในปี พ.ศ. 2502 รัฐบาลเห็นว่า การจัดเก็บรายได้โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาษีอากรทั้งหลายนั้น มีกฎหมายให้อำนาจรัฐบาลจัดเก็บได้ตลอดไปอยู่แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องขออนุมัติ

จัดเก็บต่อรัฐสภาในแต่ละปีอีก นอกจากนี้ การกู้เงินในแต่ละปีเพื่อชดเชยการขาดดุลของงบประมาณในขณะนั้นก็ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติให้อำนาจรัฐบาลกู้เงินเป็นคราวๆ อยู่แล้ว ดังนั้น รัฐบาลจึงไม่จำเป็นต้องแสดงจำนวนเงินประมาณการรายได้และจำนวนเงินที่จะกู้ไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี และในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติมที่เสนอต่อรัฐสภา

การจ่ายเงินตามมาตรา 7 กำหนดให้มีการใช้จ่ายจากเงินคงคลังในกรณีต่อไปนี้

- (1) รายการจ่ายที่มีการอนุญาตให้จ่ายเงินได้แล้วตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ แต่เงินที่ตั้งไว้มีจำนวนไม่พอจ่ายและพฤติการณ์เกิดขึ้นให้มีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว
- (2) มีกฎหมายใดๆ ที่กระทำให้ต้องจ่ายเงินเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายนั้นๆ และมีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว
- (3) มีข้อผูกพันกับรัฐบาลต่างประเทศหรือสถาบันการเงินระหว่างประเทศที่กระทำให้ต้องจ่ายเงิน และมีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว
- (4) เพื่อซื้อคืนหรือไถ่ถอนพันธบัตรของรัฐบาลหรือตราสารเงินกู้ของกระทรวงการคลังหรือชำระหนี้ตามสัญญาที่กระทรวงการคลังเป็นผู้กู้ ทั้งนี้ ตามจำนวนที่รัฐมนตรีเห็นสมควร
- (5) เพื่อซื้อเงินตราต่างประเทศ พันธบัตรของรัฐบาลต่างประเทศหรือหลักทรัพย์ที่มั่นคงในต่างประเทศที่ไม่ใช่หุ้นในสกุลเงินตราที่จะต้องชำระหนี้ที่กระทรวงการคลังเป็นผู้กู้ และในวงเงินไม่เกินจำนวนหนี้ที่ถึงกำหนดชำระในช่วงระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี เพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในการชำระหนี้เมื่อถึงกำหนด ทั้งนี้ ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดข้อบังคับเกี่ยวกับการซื้อเงินตราต่างประเทศ พันธบัตรของรัฐบาลต่างประเทศและหลักทรัพย์ที่มั่นคงในต่างประเทศที่ไม่ใช่หุ้น การนำเงินตราต่างประเทศฝากธนาคาร รวมทั้งวิธีปฏิบัติอื่นใดที่เกี่ยวข้อง

การจ่ายเงินในห้ากรณีข้างต้นนี้ เมื่อได้จ่ายแล้วให้ตั้งเงินรายจ่ายเพื่อชดใช้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณหรือในกฎหมายว่าด้วยโอนงบประมาณรายจ่าย หรือในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณปีต่อไป

พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 6 ได้กำหนดหลักการสั่งจ่ายเงินจากคลัง (บัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 คลังจังหวัดและคลังอำเภอ) ขึ้นไว้ ซึ่งมีสาระสำคัญว่าการสั่งจ่ายเงินดังกล่าวจะกระทำได้แต่เฉพาะในกรณีที่มีการอนุญาตให้จ่ายเงินได้ตามกฎหมายต่างๆ ที่ระบุในมาตรานี้ อนุกรมวิธานใดก็ตามที่อ้างถึงพระราชบัญญัติว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปี และต้องจ่ายโดยเร็ว ซึ่งหากจะต้องออกกฎหมายก่อนที่จะจ่ายเงินจะไม่ทันการณ์ เพราะการตรากฎหมายไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดก็ตาม ต้องใช้เวลาพอสมควร ด้วยเหตุนี้อนุกรมวิธานใดก็ตามที่อ้างถึง

ช้อยกเว้นของหลักการสั่งจ่ายเงินดังกล่าวไว้ในมาตรา 7 ของพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องจ่ายเงินเกินกว่าจำนวนเงินที่ได้รับอนุญาตไว้ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ถ้าเป็นกรณีตามมาตรา 7 (1) (2) และ (3) ข้างต้น ซึ่งเป็นกรณีที่มีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว รัฐบาลมีอำนาจสั่งจ่ายเงินจากคลังไปก่อนได้ ซึ่งการจ่ายเงินใน 3 กรณีนี้มีลักษณะร่วมกันอยู่ข้อหนึ่ง คือ ต้องเป็นรายจ่าย โดยเร็ว เท่านั้น ถ้าไม่เป็นเรื่องด่วนจริงๆ จะไปแตะต้องเงินคงคลังง่ายๆ เช่นนั้นไม่ได้ เพราะเหตุว่าถ้าเป็นกรณีไม่รีบด่วน รัฐบาลมีทางอีกหลายทาง เช่นของบประมาณเพิ่มเติมหรือออกพระราชกำหนดก็ย่อมทำได้ ฉะนั้น รัฐบาลจะทักท้วงเอาว่าเป็นด่วนเสียทุกรายไม่ได้ กฎหมายก็จะหมดความศักดิ์สิทธิ์ไป การตัดสินใจว่าเป็นกรณีต้องจ่ายโดยเร็วหรือไม่เร็วนี้ สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ควบคุมดูแลว่ารัฐบาลทำถูกต้องหรือไม่ และควรจะให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ดูแลต่างหุต่างตาสภาผู้แทน⁹ ส่วนกรณี (4) คือ การจ่ายเงินเพื่อซื้อคืนหรือไถ่ถอนพันธบัตรเงินกู้ นั้น กฎหมายมิได้กำหนดว่าจะจ่ายได้เฉพาะกรณีที่มีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็วเหมือนกับที่บังคับไว้ในกรณีตาม (1) ถึง (3) ที่เป็นเช่นนี้ก็เนื่องจากการซื้อคืนหรือไถ่ถอนพันธบัตรเงินกู้ นั้นเป็นการลดภาระหนี้สินของรัฐบาล หากฐานะการเงินแผ่นดินเอื้ออำนวยให้ทำเช่นนั้นได้ก็น่าจะเป็นการดี ดังนั้น กฎหมายจึงให้อำนาจรัฐบาลสั่งจ่ายเงินจากคลังเพื่อซื้อคืนหรือไถ่ถอนพันธบัตรเงินกู้ได้เกินกว่าหรือนอกเหนือจากที่ได้รับอนุญาตไว้ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังใช้ดุลพินิจพิจารณาว่าจะสมควรใช้อำนาจสั่งจ่ายเงินในกรณีดังกล่าวเมื่อใด เป็นจำนวนเท่าใด

พึงสังเกตว่า การจ่ายเงินในกรณีตาม (1) นั้น กฎหมายกำหนดเป็นเงื่อนไขว่าการจ่ายเงินในกรณีนี้ต้องเป็นกรณีที่มีพฤติการณ์เกิดขึ้นให้มีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว ดังนั้น หากความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็วเกิดจากการกระทำของฝ่ายบริหารเองแล้ว ย่อมไม่อยู่ในข่ายที่จะจ่ายเงินได้¹⁰

ในช่วงที่ผ่านมา การใช้จ่ายจากเงินคงคลังส่วนใหญ่จะเป็นการใช้จ่ายตามมาตรา 7(1) ซึ่งก็คือ การใช้จ่ายในกรณีที่มีการตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีไว้ไม่เพียงพอต่อรายจ่ายที่เกิดขึ้นจริง ซึ่งรายจ่ายประเภทนี้มักจะมีลักษณะเป็นงบกลาง เนื่องจากข้อ 14 ของระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 กำหนดให้สำนักงานงบประมาณจัดสรรงบประมาณให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจตามวงเงินงบประมาณที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในขณะที่ข้อ 29 ของระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณฯ กำหนดให้สำนักงานงบประมาณจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลางให้กรมบัญชีกลางตามจำนวนที่ระบุในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อให้ส่วนราชการสามารถเบิกจ่ายได้ตามที่จ่ายจริง

⁹ปวย อึ้งภากรณ์, การคลัง, บันทึกคำบรรยายวิชาการคลัง ปริญญาตรี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2498, น.32-33.

¹⁰อิสระ นิติทัศน์ประภาศ, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 8, น.131-132.

ในทางปฏิบัติ กรมบัญชีกลางจะเป็นผู้ดูแลการเบิกจ่ายงบประมาณเพื่อให้ส่วนราชการเบิกจ่ายตามที่จ่ายจริง โดยกรมบัญชีกลางจะทำเรื่องเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเพื่อให้ความเห็นชอบจำนวนเงินที่ต้องมีการใช้จ่ายจากเงินคงคลัง และสาเหตุที่ต้องมีการเบิกจ่ายโดยเร็ว ในฐานะที่เป็นรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัติ

การจ่ายเงินตามมาตรา 8

พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 8 บัญญัติว่า “เงินต่อไปนี้ให้สั่งจ่ายจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 หรือคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอ คือ

- (1) เงินยืมทรอรงราชการ
- (2) เงินฝาก
- (3) เงินขายบิล
- (4) เงินที่จำเป็นต้องจ่ายคืนภายในปีงบประมาณที่นำส่งแล้ว เพราะไม่เป็นเงินอันพึง

ต้องชำระให้แก่รัฐบาล

การสั่งจ่ายเงินตามมาตรา 8 เป็นข้อยกเว้นของมาตรา 6 ที่กำหนดให้การสั่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 คลังจังหวัดหรือคลังอำเภอ เป็นเงินต่างๆ ที่ไม่ต้องมีกฎหมายอนุญาตเป็นคราวๆ ไป น่าจะเนื่องมาจากเหตุผล ดังนี้

เงินทรอรงราชการนั้น เป็นเงินที่จ่ายออกไปจากคลังแผ่นดินเป็นการชั่วคราว มิใช่เป็นการจ่ายขาด กล่าวคือ เงินทรอรงราชการนั้นมีไว้เพื่อทรอรงจ่ายตามงบประมาณ ซึ่งหมายความว่าส่วนราชการใดๆ จะจ่ายเงินทรอรงราชการเป็นค่าใช้จ่ายใดๆ ส่วนราชการนั้นต้องมีงบประมาณรายจ่ายเป็นค่าใช้จ่ายนั้นๆ อยู่แล้ว และเมื่อจ่ายเงินทรอรงราชการไปแล้วก็ต้องเบิกเงินงบประมาณมาชดใช้เงินทรอรงราชการ ดังนั้น เงินทรอรงราชการจึงไม่หายไปไหน สำหรับเงินฝากและเงินขายบิลนั้น ก็เป็นเงินที่กระทรวงการคลังรับไว้โดยมีข้อผูกพันที่จะจ่ายคืนอยู่แล้ว ส่วนการจ่ายเงินตาม (4) เป็นเรื่องธรรมดา เมื่อปรากฏว่าเงินใดๆ ที่ได้นำเข้าคลังไปแล้ว ไม่ใช่เงินที่ต้องชำระให้แก่รัฐบาล รัฐบาลก็ต้องคืนให้เจ้าของเงินไปซึ่งการจ่ายเงินตาม (4) นี้ ต้องเป็นกรณีที่ต้องจ่ายคืนภายในปีงบประมาณที่นำส่งแล้ว หากเป็นกรณีที่ต้องจ่ายคืนภายหลังปีงบประมาณที่นำส่ง ข้อบังคับกระทรวงการคลังว่าด้วยการหักรายรับจ่ายขาดและการถอนคืนเงิน พ.ศ. 2550 กำหนดให้เบิกจ่ายเงินงบประมาณหมวดรายจ่ายอื่นของส่วนราชการนั้นเพื่อนำไปจ่ายคืน

อนึ่ง พึงสังเกตว่า การสั่งจ่ายเงินตามมาตรา 8 ของพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 นั้น กฎหมายไม่บังคับว่าเมื่อจ่ายไปแล้วต้องรายงานให้รัฐสภาทราบแต่อย่างใด ซึ่งต่างกับการจ่ายเงินตามมาตรา 7 ซึ่งกฎหมายบังคับว่า เมื่อได้จ่ายไปแล้วต้องตั้งรายจ่ายชดใช้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีหรือกฎหมายว่าด้วยการโอนงบประมาณรายจ่าย หรือในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณปีต่อไป ซึ่งการตั้งรายจ่ายชดใช้ดังกล่าวก็คือ การรายงานให้รัฐสภาทราบว่าได้จ่ายไปจริงเป็นจำนวนเท่าใด¹¹

¹¹เพ็ญอ้าง, น.137-139.

การจ่ายเงินตามมาตรา 12

พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 12 บัญญัติว่า “การจ่ายเงินเป็นทุนหรือเป็นทุนหมุนเวียนเพื่อการใดๆ ให้กระทำได้แต่โดยกฎหมาย”

บทบัญญัติในมาตรา 12 มีความเป็นมาโดยย่อว่า ก่อนที่รัฐสภาจะตราพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 รัฐบาลในสมัยนั้นได้จ่ายเงินจากคลังให้องค์กรต่างๆ ของรัฐบาลใช้เป็นทุนหมุนเวียน เช่น จ่ายให้องค์กรข้าวและองค์การสรรพอาหาร เป็นต้น และในการจ่ายเงินเป็นทุนหมุนเวียนดังกล่าว รัฐบาลก็ไม่ได้ขออนุญาตต่อรัฐสภา เพราะรัฐบาลเห็นว่า การจ่ายเงินเป็นทุนหมุนเวียนนั้นทำได้ตามธรรมเนียมประเพณีในทางการคลังที่มีมาแต่โบราณกาล อย่างไรก็ดี สมาชิกสภาผู้แทนพรรคฝ่ายค้านในสมัยนั้นก็เห็นว่า การจ่ายเงินเป็นทุนหมุนเวียนนั้น รัฐบาลควรขออนุญาตจ่ายต่อรัฐสภาก่อน เพื่อให้รัฐสภาควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลอย่างสมบูรณ์ ด้วยเหตุนี้ พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 จึงได้กำหนดเงื่อนไขในการจ่ายเงินเป็นทุนหมุนเวียนไว้ในมาตรา 12 โดยมีความมุ่งหมายที่จะให้รัฐสภาได้ควบคุมการจ่ายเงินในกรณีดังกล่าว และการจ่ายเงินเป็นทุนหรือเป็นทุนหมุนเวียนเพื่อการใดๆ ให้กระทำได้แต่โดยกฎหมายนั้น กฎหมายในที่นี้หมายถึงพระราชบัญญัติ ซึ่งการตรากฎหมายเพื่อให้อำนาจรัฐบาลจ่ายเป็นทุนหรือทุนหมุนเวียนนั้น ทำได้ 2 วิธี คือ การกำหนดบทบัญญัติให้อำนาจจ่ายเงินเป็นทุนหมุนเวียนในพระราชบัญญัติใดๆ หรือการกำหนดบทบัญญัติให้มีการจ่ายเงินเป็นทุนหมุนเวียนในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม¹²

สำหรับผู้มีอำนาจสั่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 นั้น พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 10 กำหนดให้เป็นหน้าที่ของอธิบดีกรมธนารักษ์หรือผู้ที่อธิบดีมอบหมาย และเจ้าพนักงานซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง (ปัจจุบันมอบหมายให้อธิบดีกรมบัญชีกลาง และมีการมอบหมายต่อให้ระดับเจ้าหน้าที่) เป็นผู้ลงชื่อสั่งจ่ายร่วมกัน

3.1.2.3 ความสัมพันธ์ของเงินคงคลังกับงบประมาณแผ่นดิน

ตามที่พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดหลักการคลัง หรือแนวทางของระบบการคลังว่า เงินที่พึงชำระให้กับรัฐให้นำส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 นั้น เพื่อจะได้นำไปจัดสรรเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้แก่หน่วยงานต่างๆ ได้ตามแผนงาน งาน โครงการที่มีความจำเป็นในการพัฒนาประเทศต่อไป ซึ่งมีผลดีคือสะดวกในการควบคุม ทำให้สามารถรู้ยอดรายรับรายจ่ายในทันที เมื่อต้องการรู้ยอดรายรับก็สามารถดูจากยอดเงินในบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 หากต้องการทราบรายจ่ายก็อาจดูได้จากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 ว่าได้มีการรับโอนเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 เป็นยอดเงินจำนวนเท่าใดสามารถใช้จ่ายเงินตรงตามเป้าหมาย หรือนโยบายแห่งรัฐ กล่าวคือ ถ้าหากรัฐบาลต้องการทุ่มเทงบประมาณรายจ่ายไปในด้านหนึ่งด้านใด หรือต้องการพัฒนาท้องที่หนึ่งท้องที่ใด ก็อาจดำเนินการได้ตรงตามเป้าหมาย เพราะการสั่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 โอนเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 เพื่อสั่งจ่ายต่อไปนั้น การสั่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 จะกระทำได้ก็แต่เฉพาะกรณีที่ถูกกฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้นทำให้สามารถจ่ายเงินได้ตรงตามเจตนาของเจ้าของ

¹²เฟิ่งอ้าง, น.140-141.

ประเทศ (ผู้เสียภาษี) ตรงเป้าหมายที่สุด กล่าวคือ งบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาลจะต้องผ่านรัฐสภาเมื่อได้รับอนุมัติจากรัฐสภาแล้ว ย่อมมีผลเสมือนว่าได้รับอนุมัติจากเจ้าของเงินแล้ว ซึ่งตรงตามคัลลองแห่งหลักการปกครองแบบระบบประชาธิปไตย ทั้งนี้ ทำให้ทราบฐานะทางด้านการเงิน และสามารถประมาณการรายรับรายจ่ายได้ทันต่อเหตุการณ์ กล่าวคือ สามารถทราบรายรับในแต่ละเดือน เปอร์เซ็นต์ของรายรับที่เพิ่มขึ้นหรือลดลง ทั้งยังเป็นการสะดวกในการควบคุมการเคลื่อนไหวของเงินคงคลังได้ตลอดเวลาอีกด้วย

ในกรณีที่ฝ่ายบริหารใช้อำนาจในการยกเว้นให้ส่วนราชการหักเงินไว้ใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินตามนัยพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ในปริมาณมาก อาจทำให้ปริมาณเงินคงคลังที่รัฐสามารถนำไปใช้ในการจัดสรรเป็นงบประมาณรายจ่ายในแต่ละปีลดน้อยลง หรือกรณีที่ฝ่ายบริหารใช้อำนาจในการอนุญาตให้นำเงินคงคลังไปจ่ายในกรณีจำเป็นเร่งด่วนมากเกินไป อาจมีปัญหากับการบริหารเงินคงคลังของประเทศ และส่งผลต่อการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีเช่นเดียวกันด้วย ในขณะที่เดียวกันหากเงินคงคลังมีสำรองไว้มากๆ ทำให้ประโยชน์ที่จะได้รับจากเงินนั้นลดน้อยลงไป และทำให้การหมุนเวียนเงินตราลดน้อยลงไปด้วย เพราะเป็นการเก็บไว้ในลักษณะที่เสียเปล่าไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ใดๆ ทั้งสิ้น แต่สำหรับความเห็นของผู้เขียนเห็นว่า เงินคงคลังในลักษณะสำรองสำหรับประเทศไทยนั้นเป็นสิ่งจำเป็นอยู่มากอย่างขาดเสียไม่ได้ เพราะรายรับของประเทศเรามาจากผลิตผลทางเกษตรเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งรายได้ที่เกิดจากผลิตผลทางการเกษตรนั้น เป็นรายได้ที่ไม่แน่นอน ขึ้นอยู่กับสภาพดินฟ้าอากาศ ดังนั้น งบประมาณการรายรับที่ตั้งไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปีย่อมมีโอกาสคลาดเคลื่อนได้ตลอดเวลา เมื่อประมาณการรายรับที่กำหนดไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปีขาดไป ย่อมมีความจำเป็นอยู่เองที่จะต้องนำเงินคงคลังในลักษณะสำรองมาสมทบเป็นรายจ่ายสำหรับประมาณการรายรับที่ขาดไป¹³

3.1.2.4 ความสัมพันธ์ของเงินคงคลังกับธนาคารแห่งประเทศไทย

ธนาคารแห่งประเทศไทย(ธปท.)เป็นธนาคารกลางของประเทศไทยจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทยพ.ศ. 2485เปิดดำเนินการครั้งแรกเมื่อวันที่10 ธันวาคม 2485มีหน้าที่หลักในการดูแลกำกับเรื่องการเงินของชาติ ทั้งออกกฎเกณฑ์และควบคุมสถาบันการเงินนำออกหมุนเวียนซึ่งธนบัตรไทยรวมถึงการควบคุมการถ่ายโอนเงินตราระหว่างประเทศ และเฝ้าระวังอัตราแลกเปลี่ยนเงินบาทเทียบกับสกุลเงินตราอื่น ธนาคารแห่งประเทศไทยจัดตั้งขึ้นหลังจากประเทศไทยได้มีธนาคารพาณิชย์ทั้งของรัฐและเอกชนเริ่มดำเนินการไปก่อนหน้านั้นแล้ว ภารกิจและหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทยเดิมซ้อนเหลื่อมอยู่กับกระทรวงการคลังและได้มีการเปลี่ยนแปลงมาเป็นลำดับหลังจากที่ระบบการเงินของโลกพัฒนาไปและมีวิกฤตเศรษฐกิจครั้งสำคัญต่างๆ

บทบาทของธนาคารแห่งประเทศไทย

1. ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นองค์กรของรัฐ สังกัดกระทรวงการคลัง ได้ก่อตั้งขึ้นเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2485

¹³ธนวรรธน์ มีแสง, “เงินคงคลัง,” วารสารกรมบัญชีกลาง, เล่ม 3, ปีที่ 25, น.29-30, (พฤษภาคม-มิถุนายน 2527).

2. ธนาคารแห่งประเทศไทย มีอำนาจในการดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกา กำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งออกภายใต้พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 และมีหน้าที่ในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ สนับสนุนให้เศรษฐกิจของประเทศขยายตัวอย่างต่อเนื่อง ดูแลให้กลไกของตลาดเงินภายในประเทศดำเนินการอย่างราบรื่น และให้คำปรึกษาแก่รัฐบาลในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจที่สำคัญ

3. ธนาคารแห่งประเทศไทยแบ่งส่วนราชการออกเป็น ส่วนงานที่ทำหน้าที่อันเป็นงานหลักของธนาคารแห่งประเทศไทยโดยตรง ส่วนงานที่ทำหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติงานหลักของธนาคารแห่งประเทศไทยและสาขาธนาคาร

4. ธนาคารแห่งประเทศไทยมีบทบาทหลายประการได้แก่ การออกและพิมพ์ธนบัตร การเป็นนายธนาคารของธนาคารพาณิชย์ การควบคุมธนาคารพาณิชย์ การเป็นนายธนาคารของรัฐบาล การเสริมสร้างความมั่นคงของสถาบันการเงิน การพัฒนาตลาดเงินและตลาดเงินตราต่างประเทศ และการเป็นที่ปรึกษาทางการเงินของรัฐบาล

นอกจากนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยยังมีหน้าที่ในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจการสนับสนุนให้เศรษฐกิจของประเทศขยายตัวอย่างต่อเนื่องดูแลให้กลไกของตลาดการเงินภายในประเทศดำเนินไปอย่างราบรื่นและให้คำปรึกษาแก่รัฐบาลในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจที่สำคัญ จากอำนาจหน้าที่ดังกล่าว มีส่วนช่วยให้ประเทศมีทุนและเงินออมเพียงพอที่จะใช้จ่าย ช่วยให้เกิดเสถียรภาพทางการเงิน ไม่ทำให้ราคาสินค้าเปลี่ยนแปลงไปมาก อันจะเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา

สำหรับบทบาทของธนาคารแห่งประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับเงินคงคลังนั้น พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่เกี่ยวข้องกับเงินคงคลัง คือ มาตรา 38(1) กำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้รับเงินเพื่อเข้าบัญชีฝากของกระทรวงการคลังและจ่ายเงินจำนวนต่างๆ ไม่เกินจำนวนผลลัพธ์ของบัญชีนั้น โดยกระทรวงการคลังไม่ต้องจ่ายเงินค้ำรักษาบัญชีดังกล่าว และธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ต้องจ่ายดอกเบี้ยตามบัญชีฝากให้แก่กระทรวงการคลัง นอกจากนี้ มาตรา 12(2) ของพระราชกำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 ได้บัญญัติว่า “การรับฝากประจำหรือเงินฝากกระแสรายวัน ธนาคารจะไม่จ่ายดอกเบี้ย” ดังนั้น เงินคงคลังที่ฝากอยู่กับธนาคารแห่งประเทศไทยจะไม่ได้ผลตอบแทนใดๆ เนื่องจากกฎหมายได้กำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้รักษาเงินและดูแลให้กับรัฐบาลเท่านั้นเท่ากับเป็นการนำเงินคงคลังจำนวนมหาศาลไปกองไว้เฉยๆ โดยไม่ได้มีการบริหารจัดการใดๆ ให้เกิดผลประโยชน์เพิ่มขึ้น ดังนั้น เพื่อให้เป็นการบริหารเงินคงคลังในเชิงรุก ซึ่งเป็นการปฏิรูประบบบริหารเงินสดของรัฐบาล จึงเป็นการสมควรที่จะศึกษาถึงความเป็นไปได้ในการนำเงินส่วนเกินนี้ไปหาผลตอบแทนหรือไม่ และถ้าจะดำเนินการจริงจะมีผลดีผลเสีย หรือต้องแก้ไขกฎหมายให้รองรับอย่างไร

3.2 การบริหารเงินคลังของประเทศไทย

3.2.1 วัตถุประสงค์ของการบริหารเงินคลัง

วัตถุประสงค์ของการบริหารเงินคลังในภาครัฐบาลในส่วนของบริหารเงินสด คือ การสร้างดุลยภาพระหว่างรายได้และรายรับที่นำเข้ามาเป็นเงินคลังกับรายจ่ายที่จ่ายออกไปจากเงินคลังในแต่ละช่วงเวลา และมีประเด็นที่ต้องนำมาพิจารณา 2 ประเด็น คือ

(1) รัฐบาลมีสภาพคล่องสามารถหาเงินมาเพียงพอ และทันเวลากับการใช้จ่าย

(2) การบริหารเงินสดของรัฐบาล โดยทำให้รัฐบาลมีค่าใช้จ่ายในการหาเงินสดมาใช้จ่ายต่ำที่สุด ทั้งนี้ การบริหารเงินสดของรัฐบาลมีลักษณะเช่นเดียวกันกับการบริหารเงินสดของเอกชน ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่ขัดแย้งกัน คือ

(2.1) เพื่อให้มีเงินสดมากเพียงพอต่อการใช้จ่าย โดยไม่เกิดปัญหาการขาดแคลนเงินใช้จ่าย ดังนั้น จึงจำเป็นต้องเก็บเงินไว้ในคลังให้มีจำนวนมากพอกับการใช้จ่ายประจำวัน และเมื่อเกิดความจำเป็นต้องใช้จ่ายฉุกเฉิน

(2.2) เพื่อไม่ให้เกิดภาระค่าใช้จ่ายด้านดอกเบี้ย จำเป็นต้องควบคุมไม่ให้มีเงินเหลือในคลังมากเกินไป กรณีที่มีเงินเหลือในคลัง ควรนำออกมาชำระหนี้หรือกู้ยืม¹⁴

สำหรับแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารเงินคลังในมุมมองอื่นๆ ที่แตกต่างจากแนวคิดที่กล่าวไว้ข้างต้น ได้มีการศึกษาเรื่องฐานะเงินคลังและนโยบายของรัฐบาลในการใช้เงินคลังเพื่อแก้ไขวิกฤตเศรษฐกิจในช่วงปีงบประมาณ 2539-2543 นอกจากนี้ ยังได้ศึกษาแนวทางการบริหารเงินนอกงบประมาณให้มีประสิทธิภาพเพื่อแก้ไขวิกฤตเงินคลัง ซึ่งพบว่า เงินนอกงบประมาณถือเป็นส่วนหนึ่งของเงินคลังที่ช่วยในการบริหารเงินสดของภาครัฐ และยังมีบทบาทสำคัญในการช่วยเสริมปริมาณเงินคลังหรืออีกนัยหนึ่งคือช่วยเสริมสภาพคล่องของเงินคลังได้ โดยได้เสนอแนะแนวทางในการบริหารเงินนอกงบประมาณให้มีประสิทธิภาพไว้หลายแนวทาง ดังนี้

1. การปรับปรุงกฎหมายที่ให้อำนาจองค์กรต่างๆ มีความเป็นอิสระในการบริหารเงินจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการที่ประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารเงินแผ่นดิน เช่น กระทรวงการคลัง สำนักงบประมาณ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น

2. การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่ทำให้เกิดเงินนอกงบประมาณ เพื่อควบคุมการเกิดขึ้นของเงินนอกงบประมาณ โดยให้คณะกรรมการที่ประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานเกี่ยวข้องกับการบริหารเงินแผ่นดินเป็นผู้มีอำนาจให้ความเห็นชอบในการยกเว้นรายได้ของส่วนราชการที่ไม่ต้องนำเงินส่งคลัง

3. การปรับปรุงและพัฒนากฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับที่ใช้ควบคุมเงินนอกงบประมาณให้มีความชัดเจนและเป็นมาตรฐานเดียวกัน สำหรับเงินนอกงบประมาณที่มีวัตถุประสงค์และลักษณะการดำเนินงานคล้ายกัน

¹⁴สุทธิรัตน์ รัตนโชติ, “เงินคลัง การเปลี่ยนแปลงและการบริหาร,” วารสารกรมบัญชีกลาง, ฉบับที่ 06, ปีที่ 47, เดือน พฤศจิกายน - ธันวาคม.

4. การจัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมดูแลเงินนอกงบประมาณให้ครอบคลุมทั่วประเทศเพื่อให้การบริหารเงินนอกงบประมาณเกิดประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์ต่อประเทศมากที่สุด¹⁵

จากแนวคิดต่างๆ ข้างต้น สรุปได้ว่า แนวทางการบริหารเงินคงคลัง คือ การบริหารเงินสดหรือการบริหารสภาพคล่องของรัฐบาล ให้สามารถหาเงินมาใช้จ่ายได้อย่างเพียงพอ และทันเวลา โดยไม่เกิดปัญหาการขาดสภาพคล่อง ในขณะเดียวกันควรต้องมีการบริหารเงินดังกล่าวโดยไม่ให้เกิดภาระค่าใช้จ่ายด้านดอกเบี้ยมากเกินไป นอกจากนี้ ยังต้องมีการพิจารณาและทบทวนกฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารเงินแผ่นดิน ตลอดจนมีการควบคุมและติดตามอย่างใกล้ชิดจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประโยชน์สูงสุด¹⁶

3.2.2 หน่วยงานที่ทำหน้าที่บริหารเงินคงคลัง

หน่วยงานที่มีหน้าที่หลักในการบริหารเงินคงคลังของกระทรวงการคลัง ได้แก่ กรมบัญชีกลาง ในฐานะผู้ดูแลการเบิกจ่ายและดูแลบัญชีของรัฐบาล ซึ่งนอกจากการทำหน้าที่ภายใต้กรมบัญชีกลางแล้ว ยังมีสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะที่ทำหน้าที่ในการกู้ยืมเงินของรัฐบาลให้สอดคล้องกับการใช้จ่ายในแต่ละช่วงเวลา ซึ่งในการดำเนินการและการวางแผนด้านเงินสดของรัฐบาล ทั้งสองหน่วยงานดังกล่าวได้มีการจัดตั้งคณะทำงานต่างๆ โดยมีองค์ประกอบเป็นผู้แทนจากหน่วยงานภายในกระทรวง รวมถึงหน่วยงานจากภายนอก ทั้งนี้ คณะทำงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารเงินคงคลังประกอบด้วย

1. คณะทำงานเพื่อวางแผนการบริหารเงินคงคลัง

(1) คณะทำงานเพื่อวางแผนการบริหารเงินคงคลังแต่งตั้งขึ้นตามคำสั่งกรมบัญชีกลาง โดยมีองค์ประกอบของคณะทำงาน ประกอบด้วยรองอธิบดีกรมบัญชีกลางที่กำกับดูแลสำนักการเงินการคลังเป็นประธาน และคณะทำงาน ประกอบด้วย ผู้แทนจากสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานภายในกรมบัญชีกลาง โดยมีผู้อำนวยการกลุ่มงานพัฒนาและบริหารเงินคงคลัง สำนักการเงินการคลัง ของกรมบัญชีกลางเป็นฝ่ายเลขานุการ

(2) อำนาจหน้าที่ของคณะทำงานฯ เพื่อพิจารณาจัดทำคาดการณ์รายรับ รายจ่ายฐานะเงินคงคลังของประเทศเพื่อใช้ประกอบการบริหารเงินคงคลัง รวมถึงการวางแผนการบริหารเงินคงคลังของประเทศในแต่ละช่วงเวลาให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมและเพียงพอต่อการเบิกจ่ายเงินของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ นอกจากนี้ คณะทำงานฯ ยังมีอำนาจหน้าที่รวมถึงการศึกษาและวิเคราะห์เพื่อกำหนดมาตรการเสริมฐานะเงินคงคลัง ของประเทศ และการคาดการณ์ฐานะเงินคงคลังเพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลเงินสดด้วย

¹⁵ดร.รุณี รักเสนาวนิช. “แนวทางแก้ปัญหาเงินคงคลัง โดยการบริหารเงินนอกงบประมาณให้มีประสิทธิภาพ”, (ภาคนิพนธ์บริหารธุรกิจมหาบัณฑิต สถาบันราชภัฏสวนดุสิต, 2545).

¹⁶สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, การศึกษาระดับเงินคงคลังที่เหมาะสม,(กรุงเทพมหานคร),น.10

โดยในทางปฏิบัติแล้ว คณะทำงานฯ จะมีการติดตามประมาณการเงินสดรับ-จ่ายของบัญชีเงินคงคลังเป็นรายสัปดาห์ โดยปกติจะมีการประมาณการเงินสดรับ-จ่ายล่วงหน้า 1 ไตรมาส (จากการคาดการณ์ผลการจัดเก็บและนำส่งรายได้ของรัฐบาล และการเบิกจ่ายงบประมาณในแต่ละช่วงเวลา)

2. คณะทำงานเพื่อการกู้เงินและบริหารเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุล

2.1 คณะทำงานเพื่อการกู้เงินและบริหารเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลแต่งตั้งขึ้นตามคำสั่งกระทรวงการคลังโดยมีองค์ประกอบของคณะทำงาน ประกอบด้วย ผู้อำนวยการสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะเป็นประธาน คณะทำงานประกอบด้วย ผู้แทนจากสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กรมบัญชีกลาง สำนักงานประมาณธนาคารแห่งประเทศไทย และหน่วยงานภายในสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ โดยมีผู้อำนวยการส่วนจัดการเงินกู้รัฐบาล 1 และผู้แทนสำนักพัฒนาตลาดตราสารหนี้ และสำนักนโยบายและแผน ของสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ เป็นฝ่ายเลขานุการ

2.2 อำนาจหน้าที่ของคณะทำงานฯ เพื่อพิจารณาประมาณการฐานะการคลังเป็นรายเดือน รายไตรมาส และรายปี รวมถึงการกำหนดแผนการกู้เงินและบริหารเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลให้เป็นไปอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ คณะทำงานฯ ยังมีหน้าที่ในการพิจารณาวิธีการกู้เงิน จำนวนเงินที่จะกู้ รวมทั้งเงื่อนไขอื่นๆ ที่จำเป็น ตลอดจนพิจารณาเรื่องอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการกู้เงิน การปรับโครงสร้างหนี้ การบริหารหนี้ที่เกิดจากการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุล โดยคำนึงถึงการส่งเสริมการพัฒนาตลาดตราสารหนี้และการระจุกตัวของภาระหนี้ในอนาคตด้วย

โดยในทางปฏิบัติคณะทำงานฯ จะนำผลการประมาณการดุลเงินสด รวมถึงจำนวนเงินคงคลังปลายงวดเป็นรายเดือนจากคณะทำงานเพื่อวางแผนการบริหารเงินคงคลังมาใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณา กู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อระดับเงินคงคลังในช่วงต่อไป

จากกลไกข้างต้นจะเห็นได้ว่า กระทรวงการคลังได้มีการร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อร่วมกันติดตามการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นและดูแลระดับเงินคงคลังให้เป็นไปอย่างเหมาะสม และสร้างความมั่นใจว่ารัฐบาลจะสามารถดำเนินงานด้านต่างๆ ตามแผนที่กำหนดไว้ได้อย่างต่อเนื่องโดยไม่เป็นภาระต่องบประมาณในการถือเงินสดมากจนเกินไป

อย่างไรก็ดี ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องและกลไกในการบริหารเงินคงคลังของรัฐบาลในปัจจุบันยังไม่มี การกำหนดระดับเงินคงคลังขั้นต่ำ-ขั้นสูงไว้ในแต่ละช่วงเวลาเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารเงินสดของรัฐบาล โดย กรมบัญชีกลางและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะใช้ผลการวางแผนการบริหารเงินคงคลังจากการประชุมคณะทำงานข้างต้นมาใช้ประกอบการบริหารเงินสดผ่านเครื่องมือทางการเงินที่เกี่ยวข้อง โดยเครื่องมือหลักที่ใช้ ได้แก่ การออกตั๋วเงินคลัง¹⁷

¹⁷ เฟิงอ้าง, น.39-40.

3.3 ความเป็นไปได้ในการนำเงินคงคลังไปหาผลตอบแทนในประเทศไทย

พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการที่ได้รับเงินที่พึงชำระให้กับรัฐบาลมีหน้าที่นำเงินที่ได้รับส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 ซึ่งเป็นบัญชีที่เปิดไว้เพื่อรับเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทย และเมื่อจะต้องจ่ายเงินให้ออนเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 ไปบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 เพื่อจ่ายให้กับส่วนราชการหรือหน่วยงานต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งในการเก็บรักษาเงินไว้ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยนี้ พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 และที่แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 38 กำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้รับเงินเพื่อเข้าบัญชีฝากของกระทรวงการคลังโดยกระทรวงการคลังไม่ต้องจ่ายเงินให้แก่ธนาคารเป็นค่ารักษาบัญชี และธนาคารไม่ต้องจ่ายดอกเบี้ยตามบัญชีฝากให้แก่กระทรวงการคลัง นอกจากนี้ มาตรา 12 ข้อ (2) ของพระราชกำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 ได้บัญญัติว่า “การรับฝากประจำหรือเงินฝากกระแสรายวัน ธนาคารจะไม่จ่ายดอกเบี้ย” ดังนั้น ปัจจุบันเงินคงคลังที่ฝากอยู่กับธนาคารแห่งประเทศไทยจึงไม่ได้รับผลตอบแทนใดๆ เนื่องจากกฎหมายได้กำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้รักษาเงินและดูแลให้กับรัฐบาลเท่านั้น

จากการที่พระราชบัญญัติเงินคงคลังได้กำหนดให้เงินคงคลังทั้งหมดจะต้องฝากไว้ในบัญชีกระแสรายวันที่ธนาคารแห่งประเทศไทย และจะสามารถนำมาใช้ได้ตามวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น ซึ่งไม่รวมถึงการนำเงินคงคลังไปบริหารจัดการให้ได้รับผลตอบแทน ทำให้ในช่วงที่เงินคงคลังส่วนเกินมีจำนวนค่อนข้างสูงทั้งจากการที่มีรายรับเข้ามาจะทำให้เกิดต้นทุนค่าเสียโอกาสจากการนำเงินไปลงทุนให้ได้ผลตอบแทน หรือในกรณีที่เงินคงคลังมีปริมาณสูงจากการออกพันธบัตรเพื่อการสร้างอัตราร้อยละจะเกิดต้นทุนในการกู้เงินที่สูงกว่าที่ควร การนำเงินสดส่วนเกินไปลงทุนให้ได้รับผลตอบแทน ไม่ว่าจะเป็นการนำไปฝากไว้กับธนาคารพาณิชย์ การลงทุนในหลักทรัพย์ของภาครัฐและภาคเอกชนที่มีความน่าลงทุน อาทิ ตราสารหนี้ที่ได้รับการจัดอันดับความน่าเชื่อถืออยู่ในระดับไม่ต่ำกว่า Investment Grade เป็นต้น จะช่วยให้การบริหารเงินคงคลังมีต้นทุนโดยรวมที่ต่ำลง โดยรัฐบาลยังคงมีสภาพคล่องในการบริหารจัดการเงินคงคลังอยู่

อย่างไรก็ดี หากมีการแก้ไขกฎหมายให้สามารถนำเงินคงคลังไปบริหารจัดการให้ได้รับผลตอบแทนได้ ผลกระทบหลักประการหนึ่งที่จะเกิดขึ้น ได้แก่ ปริมาณเงินในระบบการเงินจะเพิ่มขึ้น ซึ่งหากปริมาณเงินดังกล่าวมีวงเงินค่อนข้างสูงก็จะส่งผลทำให้การดำเนินนโยบายการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทยมีประสิทธิภาพลดลง เนื่องจากการใช้ปริมาณเงินเป็นเครื่องมือในการควบคุมปัจจัยต่างๆ ที่ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ เช่น อัตรารายเงินเพื่อ ยากขึ้น นอกจากนี้ ในกรณีที่สภาพคล่องในระบบการเงินมีจำนวนมากเช่นในกรณีปัจจุบัน ธนาคารแห่งประเทศไทยก็จะมีภาระที่เพิ่มขึ้นจากการออกพันธบัตรเพื่ออุดหนุนสภาพคล่องในตลาด ซึ่งอาจทำให้ต้นทุนโดยรวมในการบริหารประเทศสูงขึ้นได้จากภาระดอกเบี้ยของพันธบัตรธนาคารแห่งประเทศไทย ดังนั้น จึงควรมีการพิจารณาปัจจัยอื่นประกอบไปด้วย โดยอาจจะแก้ไขกฎหมายและกำหนดให้มีเงื่อนไขในการพิจารณานำเงินไปลงทุนให้มีความ

เหมาะสมในภาพรวมต่อไป เช่น อาจลงทุนได้ในสถานะที่สภาพคล่องในระบบไม่สูงเกินไป จนทำให้การดำเนินนโยบายการเงินมีประสิทธิภาพน้อยลงเกินไป เป็นต้น

นอกจากนี้ รัฐบาลควรมีความระมัดระวังในการลงทุน เนื่องจากวัตถุประสงค์ของการนำสภาพคล่องส่วนเกินของรัฐบาลมาลงทุน คือ เพื่อลดต้นทุน ไม่ใช่การแสวงหากำไร ดังนั้น ถึงแม้การนำเงินคงคลังไปลงทุนเพื่อผลตอบแทนในตลาดเงินหรือตลาดทุนจะสามารถลดต้นทุน ภาระดอกเบี้ยที่เกิดขึ้นได้ แต่หากรัฐบาลมุ่งเน้นที่ผลตอบแทนที่จะได้รับจากการลงทุนเป็นหลัก อาจก่อให้เกิดความเสี่ยงในการลงทุนจนทำให้เกิดต้นทุนเพิ่มขึ้นในภายหลังได้ ดังนั้น หากรัฐบาลมีแนวทางการนำสภาพคล่องส่วนเกินไปลงทุนเพื่อให้ได้ผลตอบแทน จึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังกล่าว เพื่อเปิดช่องให้รัฐบาลสามารถเลือกช่องทางการลงทุนที่เหมาะสมได้ โดยต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการนำเงินคงคลังส่วนเกินไปลงทุนในหลักทรัพย์และตราสารหนี้ต่างๆ ที่มีความเสี่ยงที่เหมาะสมเช่นกัน

สำหรับแนวทางในการนำเงินคงคลังส่วนเกินไปหาผลตอบแทน กระทรวงการคลังมีแนวความคิดที่จะดำเนินการดังกล่าวตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 แต่ได้ชะลอเรื่องดังกล่าวไว้ก่อน ซึ่งในเรื่องนี้มีทั้งฝ่ายที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย โดยมีความเห็นว่า ระดับเงินคงคลังที่ค่อนข้างมั่นคงและเพิ่มขึ้นสะท้อนถึงความสามารถในการบริหารจัดการเงินคงคลังในเกณฑ์ที่ดีของรัฐบาลท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงของวัฏจักรทางเศรษฐกิจและหลากหลายปัจจัยเสี่ยง ไม่ว่าจะเป็นวิกฤตเศรษฐกิจโลก ปัญหาการเมืองในประเทศ และเหตุอุทกภัย เป็นต้น สำหรับประเด็นการบริหารจัดการเงินคงคลังที่รัฐบาลมีแนวคิดจะจัดสรรเงินคงคลังบางส่วนไปแสวงหาผลตอบแทนที่มากขึ้นนั้น คงขึ้นอยู่กับรายละเอียดของตัวบทกฎหมายและดุลพินิจของรัฐบาล ขณะที่รัฐบาลคงจะต้องชั่งน้ำหนักระหว่างผลตอบแทนสุทธิที่คาดว่าจะได้รับกลับมาจากการดำเนินการดังกล่าว ซึ่งน่าจะเป็นไปในอัตราที่สอดคล้องกับอัตราผลตอบแทนในตลาดเงิน กับประเด็นทางด้านสภาพคล่องและความเสี่ยง หรือความจำเป็นในการถือสภาพคล่องเพื่อบริหารรายจ่ายในแต่ละช่วงเวลาซึ่งอาจจะผันแปรตามสภาพเศรษฐกิจในขณะนั้นๆ ด้วย¹⁸ สำหรับฝ่ายที่ไม่เห็นด้วย เห็นว่า “เงินคงคลัง” นั้นเป็นเงินส่วนกลางของประเทศ ตัวเงินคงคลังจริงๆ จะเก็บไว้ในบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 ส่วนบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 เป็นบัญชีจ่าย ปัจจุบันตัวเลขเงินคงคลังอยู่ที่กว่า “5 แสนล้าน” รัฐบาลบอกเป็นยอดที่สูงมาก เตรียมเอาไปหาประโยชน์ แต่ตัวเลข 5 แสนล้านนี้มีทั้งเงินในงบประมาณและเงินนอกงบประมาณปนกันอยู่ ภาษาการเงินและงบประมาณเรียก “คลุกกันอยู่” ซึ่งเงินในงบประมาณ คือ รายได้แผ่นดินประเภทภาษีอากรกับรายได้อื่น จะมั่นคงหรือไม่มั่นคงต้องดูตรงนี้ ส่วนเงินนอกงบประมาณไม่ใช่รายได้หลักจริงๆ เช่น เงินฝากของรัฐวิสาหกิจ ฝากไว้ชั่วคราว เมื่อต้องการใช้ก็เบิกเอาไป จึงไม่ใช่รายได้ที่แท้จริง เพราะฉะนั้น การจะเอาเงินคงคลังไปลงทุน ก็ต้องเอารายได้แผ่นดินประเภทภาษีกับรายได้อื่นไป ฟังดูเหมือนได้ประโยชน์ แต่จะเกิดปัญหาสำคัญ คือ “ความไม่มั่นคง” ประเด็นสำคัญ ก็คือ หากนำเงินคงคลังไปลงทุนไม่ว่าจะในประเทศก็จะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางการเงิน ยิ่งมองถึง “ปรัชญา” ของเงินคงคลังแล้ว ส่วนใหญ่มาจากรายได้

¹⁸ศุภชัย วิจัยกสิกรไทย, “เงินคงคลัง...หนึ่งในกลไกบริหารสภาพคล่องของรัฐ (มองเศรษฐกิจ ฉบับที่ 3361),” สืบค้นเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2558, จาก <http://www.kasikornresearch.com>

แผ่นดินประเภท “ภาษีอากร” ทั้งภาษีทางตรงและทางอ้อม แล้วรัฐบาลก็นำส่วนนั้นมาเป็นงบประมาณรายจ่าย หากเหลือก็นำมาใส่บัญชีเงินคงคลังเอาไว้ ฉะนั้นการที่ประชาชนเสียภาษีให้รัฐก็เพื่อเอาไปจัดทำงบประมาณใช้ในการพัฒนาประเทศ ไม่ได้เสียภาษีให้รัฐเอาไปลงทุนที่มีความเสี่ยง ซึ่งเรื่องนี้เป็นเรื่องใหญ่มาก เป็นหลักการที่สำคัญ ถือเป็นปรัชญาของเงินคงคลังที่เชื่อมโยงกับการเสียภาษีของประชาชน เพราะประชาชนเสียภาษีเพื่อหวังให้มีเงินกลับมาพัฒนาประเทศ ไม่ใช่ให้ไปลงทุนหาผลประโยชน์แล้วยังมีความเสี่ยงด้วย ส่วนที่มีการเสนอให้แก้พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม นั้น มองว่ารัฐบาลมีเสียงข้างมาก การจะแก้กฎหมายก็แก้ได้ แต่ถามว่าประชาชนจะยอมหรือ เพราะเท่ากับเสียภาษีเพื่อนำส่วนหนึ่งไปลงทุนหาผลประโยชน์ซึ่งมีความเสี่ยง ฉะนั้นรัฐบาลต้องคิดให้รอบคอบ แต่ในอีกมุมหนึ่ง ถ้าเป็นการดึงเงินจาก “กองทุนหมุนเวียน” ที่มีอยู่มากมาย ตามกฎหมายมาใช้หรือนำไปหาผลประโยชน์ ทั้งกองทุนหมุนเวียนของรัฐวิสาหกิจและหน่วยงานต่างๆ ซึ่งยอดเงินมีมากแต่ไม่ค่อยได้ใช้ประโยชน์ ถ้าเป็นกรณีนี้เห็นด้วย เพราะเป็นเงินนอกงบประมาณ และไม่กระทบกับปรัชญาเงินคงคลัง¹⁹ ซึ่งการที่จะนำเงินคงคลังไปหาผลตอบแทนนั้น ต้องมีการศึกษาวิเคราะห์ผลดีและผลเสียจากการดำเนินการดังกล่าว ตลอดจนปริมาณเงินคงคลังที่เหมาะสม เพื่อให้เกิดความรอบคอบก่อน และให้ได้แนวทางที่เหมาะสมในการดำเนินการดังกล่าวต่อไปในบทที่ 5

¹⁹ปรีชา สุวรรณทัต, “เงินคงคลัง นั้นเป็นเงินส่วนกลางของประเทศ,” กรุงเทพธุรกิจ (17 กรกฎาคม 2555).

บทที่ 4

การบริหารจัดการเงินคลังในต่างประเทศ

การบริหารจัดการเงินคลังของประเทศต่างๆ มีความแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับระบอบการปกครอง สภาพเศรษฐกิจ และระบบกฎหมายของแต่ละประเทศ ในการศึกษาบทนี้จะเป็นการศึกษาระบบและมาตรการในการบริหารเงินคลังของประเทศต่างๆ เพื่อนำมาศึกษาเปรียบเทียบกับการบริหารจัดการเงินคลังของประเทศไทยซึ่งจากการศึกษาแนวทางการบริหารเงินคลังของสากล ในบทที่ 2 เป็นการศึกษาแนวทางการบริหารเงินคลังของกลุ่มประเทศ OECD พบว่ามีแนวทางในการบริหารเงินคลังให้มีสภาพคล่องเพียงพอต่อการใช้จ่ายของรัฐให้มีการกู้เงินเมื่อจำเป็นและมีการลดต้นทุนการกู้เงิน สร้างผลประโยชน์จากสภาพคล่องส่วนเกินได้มากที่สุด และเพื่อการบริหารความเสี่ยงโดยการลงทุนที่มีผลตอบแทนดีและมีหลักคำประกันที่เหมาะสม ซึ่งในบทนี้จะได้ศึกษาแนวทางการบริหารเงินคลังของประเทศต่างๆ ทั้งประเทศในกลุ่ม OECD และประเทศที่ไม่ได้อยู่ในกลุ่มด้วย โดยประเทศที่ศึกษา ได้แก่ ประเทศอังกฤษ ประเทศออสเตรเลีย และประเทศแอฟริกาใต้ เนื่องจาก ประเทศเหล่านี้เป็นประเทศมีการบริหารจัดการเงินคลังอยู่ในระดับที่ดี ซึ่งประเทศไทยโดยกระทรวงการคลังและธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank : ADB) ได้เชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารเงินคลังของประเทศเหล่านี้มาแลกเปลี่ยนความรู้และถ่ายทอดประสบการณ์ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องในประเทศไทยด้วยแล้ว ระหว่างวันที่ 3-4 กันยายน 2555 ทั้งนี้ เพื่อจะได้นำแนวคิดและประสบการณ์ในต่างประเทศเหล่านี้มาเป็นแนวทางในการบริหารจัดการเงินคลังให้เกิดความเหมาะสมกับประเทศไทยต่อไป

4.1 การบริหารจัดการเงินคลังในประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษมีการปกครองแบบประชาธิปไตยในระบอบรัฐสภาอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ซึ่งมีโครงสร้างรัฐสภาเป็นระบบ 2 สภา โดยฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมีอำนาจถ่วงดุลซึ่งกันและกันตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ การเมืองการปกครองในประเทศอังกฤษเป็นประชาธิปไตยโดยอ้อม ซึ่งเป็นการปกครองโดยประชาชนผ่านทางผู้แทนราษฎรซึ่งได้รับเลือกโดยเจตจำนงของประชาชน สำหรับภารกิจด้านการคลังของประเทศอังกฤษนั้น ในปีหนึ่งๆ มีกิจที่ต้องปฏิบัติเป็นขั้นแรกก็คือทำงบประมาณรายจ่ายสำหรับปีรุ่งขึ้น โดยก่อนที่จะทำงบประมาณนั้น เจ้ากระทรวงต่างๆ ต้องพิจารณาว่า การปฏิบัติตามนโยบายของตนจะต้องจ่ายเงินทองประมาณ สักเท่าไร และจะได้รับเงินมาสำหรับใช้จ่ายตามที่ต้องการหรือไม่ โดยปกติเจ้ากระทรวงเหล่านั้นก็ไปพูดจาทาบทามรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังดูเสียก่อน เมื่อรัฐมนตรีทั้งสองฝ่ายได้ทำความเข้าใจกันได้แล้ว ข้าราชการประจำในกระทรวงจ่ายเงินก็ต้องคำนวณโดยละเอียดว่า การปฏิบัติตามนโยบายของรัฐมนตรีจะต้องมีรายจ่ายอย่างไรเท่าไร ส่วนรายจ่ายที่มีอยู่เป็นการประจำตามปกติที่ต้องคำนวณรายละเอียดด้วยเช่นกัน การคำนวณอาศัยการใช้จ่ายจริงในปีที่แล้วๆ มาเป็นเกณฑ์อันหนึ่ง เมื่อได้คำนวณแล้วว่าในปีรุ่งขึ้นจะต้องจ่ายเงิน

เท่าใด รัฐที่ไม่ประมาทจะต้องคำนวณต่อไปว่า จะมีรายได้พอเพียงแก่การใช้จ่ายหรือไม่ การจัดการรายได้ให้พอแก่รายจ่ายที่ประมาณไว้นั้น เป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง กรมต่างๆ ที่เป็นกรมเก็บรายได้เป็นผู้ประมาณว่า ภาษีอากรต่างๆ ที่จัดเก็บอยู่นั้นในปรั้งขึ้นจะเก็บเงินได้เท่าไร และถ้าจะเพิ่มอัตราภาษีอากรเหล่านั้น หรือตั้งเก็บภาษีอากรประเภทใดขึ้นใหม่ ก็จะได้เงินเพิ่มขึ้นอีกเท่าไร การประมาณเงินรายได้เป็นงานที่ต้องอาศัยความรู้ความชำนาญพิเศษ กรมเก็บรายได้ของอังกฤษมีอยู่สองกรม คือ กรมศุลกากรและสรรพสามิต (Customs and Excise) และกรมสรรพากร (Inland Revenue) กรมทั้งสองนี้มีสถิติเกี่ยวแก่การเก็บภาษีอากรทุกประเภท รวมตลอดถึงสถิติอย่างอื่นๆ เกี่ยวกับเศรษฐกิจ จึงสามารถคำนวณรายได้ให้ใกล้เคียงความจริง เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้รับรายงานแล้วก็ย่อมมีหลักฐานที่จะวางแผนการได้ว่า ในปรั้งขึ้นจะเก็บภาษีอากรประเภทใด ในอัตราเท่าใด จึงจะให้ได้เงินมาพอแก่รายจ่าย การจัดให้มีเงินรายได้เป็นจำนวนอันพอแก่การจ่ายนั้น โดยปกติประเทศอังกฤษใช้วิธีแก้ไขอัตราภาษีเงินได้ และหรืออัตราอากรที่เก็บแก่ของบางสิ่งที่ใช้บริโภคกันทั่วไป เช่น ใบชา เบียร์ เป็นต้น ภาษีอากรสองสามประเภทนี้จึงมีการแก้ไขอัตราเพิ่มขึ้นหรือลดลงร่ำไป¹ ปีงบประมาณหรือปีการคลังของประเทศอังกฤษ (financial year) เริ่มตั้งแต่ 1 เมษายน และสิ้นสุดลงในวันที่ 31 มีนาคม ของปีถัดไป งบประมาณของประเทศอังกฤษถือได้ว่าเป็นงบประมาณที่เก่าแก่ที่สุด และมีความสมบูรณ์มากที่สุด เพราะมีการรวมทั้งแผนการใช้จ่ายและแผนการหาเงินมาใช้จ่าย (ภาษีอากร การกู้เงิน) วันแถลงงบประมาณประจำปีเป็นวันที่ได้รับความสนใจจากประชาชนมากเป็นพิเศษ เพราะค่าแถลงงบประมาณจะแสดงให้เห็นถึงทิศทางเศรษฐกิจของประเทศในปีต่อไปค่อนข้างชัดเจน² สำหรับบทบาทและอำนาจของรัฐสภาอังกฤษเกี่ยวกับการอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีนั้น ได้มีการพัฒนามาโดยตลอดจนถึงการปฏิรูปครั้งสุดท้ายในปี ค.ศ. 1993 รัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรของประเทศอังกฤษได้วางหลักการที่สำคัญว่า “ฝ่ายบริหารเท่านั้นที่สามารถเสนองบประมาณต่อรัฐสภา และรัฐสภามีอำนาจควบคุมการคลังของแผ่นดิน โดยรัฐบาลจะจ่ายเงินแผ่นดินและเก็บภาษีจากประชาชนไม่ได้ เว้นแต่จะได้รับการพิจารณาอนุมัติจากรัฐสภาเสียก่อน” (Parliamentary approval is required for all expenditure and taxation) อันเป็นที่มาของคำกล่าวที่ว่า “รัฐบาลมีความจำเป็นต้องใช้เงิน สภาสมาญเป็นผู้พิจารณาอนุมัติเงินและสภาขุนนางให้การรับรองอนุมัติ”³

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะเป็นผู้แถลงงบประมาณต่อสภาผู้แทนราษฎร (House of Common) ตามปกติค่าแถลงงบประมาณจะประกอบด้วย 3 ส่วน คือ การคาดการณ์สถานการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศ แผนการใช้จ่ายเงินและประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับ และมาตรการในการหาเงินมาใช้จ่ายตามแผน

¹หม่อมเจ้าวิวัฒน์ไชย ไซยยันต์, คำสอนชั้นปริญญาตรี พุทธศักราช 2484 กฎหมายการคลัง, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง), น.11-18.

²อริญ ธรรมโน, ความรู้ทั่วไปทางการคลัง (ฉบับปรับปรุง), (กรุงเทพมหานคร : บริษัท ออมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง (มหาชน) : 2548), น.57

³ธีรพัฒน์ พิเชฐวงศ์, “มาตรการทางกฎหมายเพื่อสร้างความเข้มแข็งในการอนุมัติงบประมาณแผ่นดินของรัฐสภา”, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2557), น.59.

ปัจจุบันมีการเสนอรายงานก่อนงบประมาณ (Pre-Budget Report) เพื่อรายงานการประเมินสถานการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยให้หัวข้อ (Outline) เกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของงบประมาณ และเพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรได้มีโอกาสอภิปรายรายละเอียดที่เกี่ยวข้อง⁴

การพิจารณาอนุมัติงบประมาณก็จะดำเนินการโดยปกติเป็น 3 วาระ (อนุมัติหลักการ พิจารณารายละเอียดและเห็นชอบกับร่างกฎหมาย) ในการพิจารณาในรายละเอียดก็มักจะแบ่งเป็น 2 ส่วน ส่วนใหญ่จะส่งเข้าพิจารณาในกรรมาธิการการเงินประจำ (Finance Committee) ของสภาผู้แทนราษฎร อีกส่วนที่เป็นข้อเสนอใหม่ๆ หรืออาจมีข้อขัดแย้งมากๆ ก็ส่งเข้าพิจารณาโดยกรรมาธิการเต็มสภา ในการพิจารณาร่างกฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณก็มักจะมีการขอแปรญัตติหรือแก้ไขมากมายทั้งจากสมาชิกพรรคฝ่ายค้านและพรรครัฐบาลเอง เมื่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเสร็จแล้วก็จะออกมาเป็นร่างกฎหมายการเงิน (Finance Bill) ส่งไปยังสภาสูง (House of Lords) พิจารณาต่อไป โดยปกติสภาสูงจะพิจารณาทั้งสามวาระในวันเดียว เพราะสภาสูงไม่มีอำนาจที่จะแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายการเงินของรัฐบาล⁵

การอนุมัติงบประมาณประจำปีของรัฐสภาอังกฤษจะต้องอนุมัติรายได้และรายจ่าย แต่มีรายได้และรายจ่ายบางประการที่ไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐสภา คือ กรณีรายจ่าย ได้แก่ รายจ่ายตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง (Consolidated Fund Act) ที่อนุญาตให้จ่ายเงินเพื่อชำระดอกเบี้ยเงินกู้ เงินเดือนของผู้พิพากษา ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำฝ่ายค้าน ผู้ตรวจเงินแผ่นดินและเงินอุดหนุนสหภาพยุโรป เป็นต้น ซึ่งรายจ่ายประเภทนี้มียอดรวมประมาณหนึ่งในสามของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด และเงินเดือนข้าราชการที่จ่ายจากเงินคงคลังโดยมิต้องอนุมัติเป็นรายปีที่มีความประสงค์จะให้ข้าราชการเหล่านี้มีความมั่นคงในราชการไม่ถูกกระทบกระเทือนจากรัฐบาลหรือในการอนุมัติงบประมาณประจำปีของรัฐสภา ส่วนกรณีรายได้ ได้แก่ ภาษีส่วนใหญ่ของอังกฤษที่ประกอบด้วยภาษีทางตรงต่างๆ ภาษีน้ำมัน และภาษีที่มาจากการลงทุนต่างๆ ซึ่งทั้งหมดเป็นอัตราคงที่ และภาษีที่ต้องทบทวนทุกปี คือ ภาษีเงินได้ ภาษีหุ้นส่วนบริษัท เท่านั้น⁶

รายได้ที่รัฐจัดเก็บได้ มีอยู่ 3 ประเภท คือ ภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และผลประโยชน์ ซึ่งเมื่อเก็บได้เท่าใดก็ต้องนำส่งคลัง⁷ ส่วนการจ่ายเงินแผ่นดิน นอกจากที่ต้องอยู่ในบังคับแห่งหลักการใหญ่ที่ว่า ต้องจ่ายให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี ก็ยังต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติอื่นๆ หรือพระราชกฤษฎีกาหรือกฎข้อบังคับต่างๆ ด้วย และข้อที่ควรสังเกตไว้มีอยู่ว่า การห้ามมิให้จ่ายเงินเกินกว่าที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณนั้น มุ่งหมายจะให้ปฏิบัติตามหลักการที่ว่า ฝ่ายบริหารจะจ่ายเงินมิได้เว้นไว้แต่โดยอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ แต่ส่วนการบังคับจ่ายเงินให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติอื่นๆ หรือตามพระราชกฤษฎีกา

⁴ ธรรมนูญ ธรรมโน, อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 2, น.57.

⁵ เฟิงอ้าง, น.57-58.

⁶ ธีรพัฒน์ พิเชฐวงศ์, อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 3, น.69-70.

⁷ หม่อมเจ้าวิวัฒน์ไชย ไซยยันต์, อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 2, น.104.

หรือข้อบังคับต่างๆ กล่าวโดยทั่วไปก็มีความมุ่งหมายว่าจะให้การจ่ายเงินมีระเบียบเรียบร้อยและประกอบด้วยการประหยัดตามสมควร ซึ่งการจ่ายเงินจากคลังนั้นต้องมีเจ้าหน้าที่ควบคุมมิให้เงินออกจากคลังไปได้นอกเหนือไปจากที่สภาผู้แทนราษฎรได้อนุมัติ การควบคุมที่กล่าวนี้เป็น การป้องกันสองสถาน คือ มิให้จ่ายเงินเพื่อการใดๆ นอกไปจากที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนด และในการจ่ายเงินเพื่อการใดๆ ที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนดนั้น ก็มีให้จ่ายเงินเป็นจำนวนเกินกว่าที่สภาได้กำหนดสำหรับการนั้นๆ ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นจะต้องปฏิบัติตามงบประมาณรายจ่ายมิได้ ฝ่ายบริหารก็ต้องเสนอให้ฝ่ายนิติบัญญัติทราบเพื่อขออนุมัติใหม่ กล่าวคือขออนุมัติโอนเงินในรายการที่คาดว่าจะเหลือมาเพิ่มจ่ายในรายการที่คาดว่าจะขาด โดยมีต้องเพิ่มยอดเงินรายจ่ายทั้งสิ้นขึ้นอีก การนี้เรียกว่าโอนเงินในงบประมาณ ถ้าไม่มีเงินรายการใดเหลือพอจะโอนมาเพิ่มจ่ายได้ ก็อาจจะเพิ่มยอดเงินรายจ่ายทั้งสิ้นขึ้นอีกเท่าจำนวนที่ประมาณว่าจะขาด การนี้เรียกว่าของงบประมาณเพิ่มเติม และมีการควบคุมป้องกันในทางการคลังและทำหน้าที่ในการตรวจการจ่ายเงินคือ Comptroller and Auditor General ซึ่งเป็นตำแหน่งราชการประจำที่ไม่ใช่การเมืองแต่ขึ้นตรงต่อรัฐสภาทีเดียว และไม่อยู่ในบังคับบัญชาของรัฐบาลด้วย⁸

4.1.1 การบริหารเงินคลังของประเทศอังกฤษ

เงินสดที่เป็นรายได้ของรัฐบาลที่ผ่านมาจะถูกเก็บไว้ที่หน่วยงานต่างๆ ของกระทรวงการคลังและหน่วยงานสนับสนุน ซึ่งมักเปิดบัญชีฝากเงินสดส่วนเกินที่เหลือจากการใช้จ่ายไว้ที่ธนาคารพาณิชย์เป็นจำนวนมาก ในปริมาณ ที่เกินความจำเป็น ซึ่งเงินสดดังกล่าวมีเป็นจำนวนเพียงพอต่อการใช้จ่ายของภาครัฐได้ประมาณ 4-5 วัน ซึ่งในการนำเงินฝากธนาคารพาณิชย์นั้น มีอัตราดอกเบี้ยเฉลี่ยที่หน่วยงานภาครัฐได้รับจากการฝากเงินเป็นอัตราที่ต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยกู้ยืมที่รัฐบาลต้องจ่าย จึงทำให้ผลได้ที่แท้จริงของเงินคลังติดลบ เกิดต้นทุนค่าเสียโอกาสเป็นจำนวนมาก ซึ่งถือเป็นการจัดการที่ไม่มีประสิทธิภาพ จากการศึกษาของสำนักงานตรวจเงินของประเทศอังกฤษ พบว่า การบริหารจัดการโดยเก็บเงินจากหน่วยงานต่างๆ ของรัฐไว้เป็นบัญชีเดียวกันที่กระทรวงการคลังจะก่อให้เกิดผลดีในการบริหารสถานะทางการคลังของประเทศและทำให้ความต้องการกู้เงินลดลง อีกทั้งยังเป็นการลดความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นจากการฝากเงินไว้ที่ธนาคารพาณิชย์ และช่วยให้รัฐบาลสามารถวางแผนการจัดการกระแสเงินสดตามรูปแบบต้นทุนประสิทธิภาพ (Cost-Effective) และจากการประมาณการของสำนักงานตรวจสอบแห่งสหราชอาณาจักร (National Audit Office : NAO) พบว่า หากหน่วยงานของรัฐฝากเงินสภาพคล่องส่วนเกินไว้ที่กระทรวงการคลังประมาณ 1 พันล้านปอนด์ จะสามารถประหยัดต้นทุนการกู้ยืมเงินของประเทศได้ถึง 7 ล้านปอนด์⁹

การบริหารเงินสดของรัฐบาลอังกฤษดำเนินการภายใต้วัตถุประสงค์ในการบริหารสภาพคล่องของรัฐบาลให้เพียงพอต่อการใช้จ่ายในแต่ละช่วงเวลาและมีต้นทุนที่ต่ำ และการหาผลตอบแทนที่มีประสิทธิภาพในกรณี

⁸ เฟิ่งอ่าง, น.120-121 และ 140.

⁹ สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลัง, แนวทางการพัฒนาบริหารเงินคลัง, รายงานวิจัยประจำปีงบประมาณ 2556, (กรุงเทพมหานคร), น.71.

ที่มีสภาพคล่องส่วนเกิน ซึ่งในการดำเนินการดังกล่าวจะต้องไม่ส่งผลกระทบต่อตลาดเงินภายในประเทศ และไม่ขัดแย้งกับนโยบายการเงินที่กำหนดโดยธนาคารกลางด้วย

การบริหารเงินสดของรัฐบาล สำนักงานบริหารหนี้แห่งประเทศไทย (DMO) จะดำเนินการร่วมกับกระทรวงการคลัง (HM Treasury) ในการบริหารจัดการเงินสดคงคลัง โดยการใช้ตั๋วเงินคลัง (Treasury Bill) เป็นเครื่องมือหลักในการสร้างสมดุลของระดับเงินสดคงคลัง โดยมีวัตถุประสงค์หลักในการบริหาร คือ แก้ไขความบกพร่องของกลไกตลาดในการรักษาสมดุลของปริมาณเงินคงคลัง รวมทั้งคาดการณ์กระแสเงินสดไหลเข้า-ออกจากกองทุนเงินกู้แห่งชาติ (National Loans Fund : NLF) ของประเทศในทุกๆ วันทำการ และเป็นการบริหารความเสี่ยงแบบต้นทุนประสิทธิภาพ (Cost Effective) อีกทั้งเพื่อให้มั่นใจได้ว่าจะมีปริมาณเงินเพียงพอต่อความต้องการใช้เงินของภาครัฐ และมีการบริหารความไม่สมดุลของเงินในบัญชีให้มีเพียงพอที่จะชดเชยการขาดเงินสดในแต่ละวันหรือจัดการภาวะเงินที่ไหลเข้าเกินความต้องการเพื่อนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ซึ่งในการดำเนินงานของสำนักงานบริหารหนี้แห่งประเทศไทย (DMO) จะทำงานร่วมกับกระทรวงการคลังแห่งประเทศไทย ซึ่งมีหน้าที่ประมาณการระดับเงินไหลเข้า-ออกจากบัญชีกองทุนเงินกู้แห่งชาติ (NLF) ในแต่ละวัน เพื่อส่งต่อให้สำนักงานบริหารหนี้แห่งประเทศไทย (DMO) บริหารจัดการต่อไป ส่วนหน้าที่หลักของสำนักงานบริหารหนี้แห่งประเทศไทย (DMO) คือ การเตรียมระดมเงินสดจากการคาดการณ์นี้หรือบริหารระดับเงินคงคลังให้เหมาะสมโดยการดำเนินธุรกรรมทางการเงินในตลาด พร้อมทั้งให้เกื้อหนุนในการบริหารจัดการต่ำที่สุด ไม่ได้มุ่งเน้นการทำกำไรหรือแสวงหาผลประโยชน์จากอัตราดอกเบี้ยของเงินส่วนนี้ อย่างไรก็ตาม ความเสี่ยงในการบริหารจัดการเงินคงคลังของสำนักงานบริหารหนี้แห่งประเทศไทย (DMO) ได้แก่ ความเสี่ยงจากอัตราดอกเบี้ย สภาพคล่อง อัตราแลกเปลี่ยน และสินเชื่อ ซึ่งการพยายามที่จะจัดการกับความเสี่ยงเหล่านี้ อาจส่งผลให้ประสิทธิภาพของตลาดเงินของประเทศไทยอ่อนแอลง หรือขัดกับกฎการดำเนินงานของธนาคารกลางในบางช่วงเวลา

สำนักงานบริหารหนี้แห่งประเทศไทย (DMO) สามารถบริหารเงินสดของรัฐบาลในกรณีที่เกิดการขาดสภาพคล่องหรือมีสภาพคล่องเกินที่ไม่ได้คาดการณ์ผ่านเครื่องมือต่างๆ ได้แก่ ธุรกรรมซื้อคืน (Repo/Reverse Repo) ธุรกรรมซื้อขาด/ขายขาด (Outright purchase/sale) ของตราสารหนี้ การออกตั๋วเงินคลัง และการฝากเงิน ทั้งนี้ การบริหารเงินสดของรัฐบาลจะต้องมีความสอดคล้องกับแผนการบริหารหนี้สาธารณะของรัฐบาลในแต่ละช่วงเวลาด้วย โดยสำนักงานบริหารหนี้แห่งประเทศไทย (DMO) จะทำหน้าที่ในการจัดทำแผนการบริหารหนี้และแผนการบริหารเงินสดเพื่อกำหนดระยะเวลาและประเภทตราสารในการทำธุรกรรมของแต่ละแผนให้สอดคล้องกันและเหมาะสมกับสถานการณ์

การบริหารเงินสดคงคลังของประเทศไทยเกี่ยวข้องกับ 2 กองทุนหลักที่เชื่อมโยงกับการใช้จ่ายของภาครัฐ การเก็บรายได้จากภาษีและแหล่งอื่น การก่อหนี้และการชำระดอกเบี้ย ได้แก่

(1) กองทุนรวม (Consolidated Fund : CF)

คือ เงินกองทุนของประเทศอังกฤษที่รวบรวมไว้เพื่อใช้จ่ายสำหรับรายจ่ายประจำ เป็นบัญชีธนาคารหลักสำหรับรายจ่าย ทั้งรายจ่ายประจำ ค่าธรรมเนียมต่างๆ รวมทั้งดอกเบี้ยจากการกู้ยืมของรัฐบาลแห่งประเทศไทย อังกฤษ ซึ่งบัญชีนี้อยู่ที่ธนาคารกลางแห่งประเทศอังกฤษ ซึ่งรายได้ต่างๆ ที่จัดเก็บได้ เช่น ภาษีอากร ภาษีศุลกากร และภาษีสรรพสามิต จะส่งเข้ามาที่บัญชีกองทุนรวม (CF) ก่อน สำหรับการจ่ายเงินออกจากบัญชีนี้จะต้องได้รับอนุญาตล่วงหน้าจากสภา ก่อน โดยรัฐบาลจะดำเนินการขอใช้เงินจากบัญชีนี้ในรูปแบบของเงินกองทุนรวม (Consolidated Fund Bills) นอกจากนี้ บัญชีกองทุนรวม (CF) ต้องทำการบริหารให้เป็นศูนย์แบบวันต่อวัน ณ สิ้นวันทำการ โดยการโอนเข้า-ออกจากกองทุนเงินกู้แห่งชาติ (NLF)¹⁰

(2) กองทุนเงินกู้แห่งชาติ (National Loan Fund : NLF)

คือ กองทุนที่เกี่ยวข้องกับตราสารหนี้ซึ่งเป็นบัญชีของรัฐบาลอยู่ที่ธนาคารกลางแห่งประเทศอังกฤษ¹¹ ซึ่งเป็นการกู้ยืมระหว่างรัฐกับหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง บัญชีกองทุนเงินกู้แห่งชาติ (NLF) มีความสัมพันธ์กับกองทุนรวม (CF) เป็นอย่างมาก เนื่องจาก ถ้าบัญชีกองทุนรวม (CF) เกินดุล จะมีการโอนเงินมาเก็บไว้ที่บัญชีกองทุนเงินกู้แห่งชาติ (NLF) แต่ถ้าบัญชีกองทุนรวม (CF) ขาดดุล จะมีการโอนเงินจากบัญชีเงินกองทุนเงินกู้แห่งชาติ (NLF) ไปยังกองทุนรวม (CF) เพื่อทำให้เกิดสมดุลในทุกวันทำการ¹² ซึ่งเงินที่อยู่ในกองทุนเงินกู้แห่งชาติ (NLF) มาจากการออกตราสารหนี้ของรัฐบาลเป็นส่วนใหญ่

การเก็บรายได้จากภาษีและรายได้จากแหล่งอื่นจะถูกบันทึกในบัญชีกองทุนรวม (CF) สำหรับการใช้จ่ายของรัฐบาลที่ไหลออกจากกองทุนรวมนี้ได้รับการพิจารณาและยินยอมจากสภาแล้วและการใช้จ่ายเหล่านี้ส่วนใหญ่อยู่ในความดูแลของธนาคารกลางแห่งประเทศอังกฤษ ส่วนกองทุนเงินกู้แห่งชาติ (NLF) เป็นบัญชีที่แสดงสถานะเงินคงคลังของรัฐบาล หากสภาพคล่องไม่เพียงพอต่อการใช้จ่าย สำนักงานบริหารหนี้แห่งประเทศอังกฤษ

¹⁰National Loans Act 1968, section 18 (1) “At the commencement of business on 1st April 1968 the Treasury shall pay out of the Consolidated Fund into the National Loans Fund any balance in the Consolidated Fund at the close of business on the last previous working day.”

¹¹National Loans Act 1968, section 1(1) “The Treasury shall have an account at the Bank of England, to be called the National Loans Fund.”

¹²National Loans Act 1968, section 18 (2) “On any day (from 1st April 1968 onwards) on which payments into the Consolidated Fund exceed payments out of the Consolidated Fund the Treasury shall pay out of the Consolidated Fund into the National Loans Fund sums equal to that excess.”

Section 18 (3) “On any day (from 1st April 1968 onwards) on which payments out of the Consolidated Fund exceed payments into the Consolidated Fund the Treasury shall pay out of the National Loans Fund into the Consolidated Fund sums equal to that excess.”

(DMO) จะมีหน้าที่เป็นหน่วยงานในการจัดหาเงินกู้ให้รัฐบาลโดยมีเครื่องมือในการระดมทุนเป็นตราสารหนี้และการซื้อขายทองคำ

4.1.2 หน่วยงานที่ทำหน้าที่บริหารเงินคลังของประเทศอังกฤษ

การบริหารจัดการเงินสดของประเทศอังกฤษดำเนินการโดยหน่วยงานหลัก 3 หน่วยงาน ดังต่อไปนี้

(1) กระทรวงการคลังแห่งประเทศอังกฤษ (HM Treasury : HMT)

กระทรวงการคลังแห่งประเทศอังกฤษ (HM Treasury : HMT) มีฐานะเป็นหน่วยงานที่ดำเนินการด้านเศรษฐกิจและการเงินมีหน้าที่หลักในการกำกับดูแลการใช้จ่ายของภาครัฐ กำหนดทิศทางนโยบายเศรษฐกิจของสหราชอาณาจักรและดำเนินนโยบายต่างๆ เพื่อให้เศรษฐกิจเติบโตอย่างแข็งแกร่งและยั่งยืน ซึ่งประกอบด้วยหน่วยงานในสังกัดที่สนับสนุนการดำเนินงาน และหน่วยงานย่อยที่สนับสนุนการดำเนินงานของรัฐ¹³ อย่างไรก็ตามหน้าที่ในการประมาณการกระแสเงินสดจะดำเนินการโดยกระทรวงการคลังแห่งประเทศอังกฤษ (HM Treasury) ในลักษณะของการประมาณการกระแสเงินสดรายวันและรายเดือนล่วงหน้า 19 สัปดาห์¹⁴ ซึ่งจะต้องมีการรวบรวมข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งจากหน่วยงานจัดเก็บรายได้และหน่วยงานทั่วไปที่มีการเบิกจ่ายงบประมาณ นอกจากนี้ ยังมีการประมาณการกระแสเงินสดของรัฐบาลเป็นรายวัน ซึ่งจะต้องมีการปรับปรุงประมาณการในช่วงระหว่างวันด้วย

(2) สำนักงานบริหารหนี้แห่งประเทศอังกฤษ (Debt Management Office : DMO)

สำนักงานบริหารหนี้แห่งประเทศอังกฤษ (Debt Management Office : DMO) เป็นหน่วยงานเฉพาะด้านของกระทรวงการคลัง ซึ่งมีความรับผิดชอบด้านการบริหารจัดการด้านหนี้และกระแสเงินสดให้รัฐบาลของประเทศอังกฤษ โดยทำการบริหารจัดการแบบวันต่อวัน รวมทั้งการให้กู้ต่อไปยังหน่วยงานท้องถิ่น การบริหารจัดการกองทุนภาครัฐให้เกิดความแน่นอน และดำเนินการนำเงินและรายได้จากการขายทองคำกลับส่งคลังในแต่ละปีภายใต้วัตถุประสงค์ในการบริหารสภาพคล่องของรัฐบาลให้เพียงพอต่อการใช้จ่ายในแต่ละช่วงเวลา และมีต้นทุนที่ต่ำ และการหาผลตอบแทนที่มีประสิทธิภาพในกรณีที่มีสภาพคล่องส่วนเกิน ซึ่งในการดำเนินการของสำนักงานบริหารหนี้แห่งประเทศอังกฤษต้องไม่ส่งผลกระทบต่อตลาดเงินภายในประเทศ และไม่ขัดแย้งกับนโยบายการเงินที่กำหนดโดยธนาคารกลางแห่งประเทศอังกฤษ (Bank of England) นอกจากนี้ สำนักงานบริหารหนี้แห่งประเทศอังกฤษ (DMO) จะทำหน้าที่ในการจัดทำแผนการบริหารหนี้และแผนการบริหารเงินสดเพื่อกำหนดระยะเวลาและประเภทตราสารในการทำธุรกรรมของแต่ละแผนให้สอดคล้องกันและเหมาะสมกับสถานการณ์

(3) ธนาคารกลางแห่งประเทศอังกฤษ (Bank of England : BOE)

ธนาคารกลางแห่งประเทศอังกฤษ (Bank of England : BOE) เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแลบัญชีบริหารเงินสดของรัฐบาล (The Exchequer Pyramid) ทำหน้าที่ในการโอนเงินสดที่เหลือจ่าย ณ สิ้นวัน

¹³http://www.hm-treasury.gov.uk/about_history.htm.

¹⁴ Asian Development Bank, International Knowledge Sharing Forum on Cash Management, p.27.

ทำการไปอยู่ในบัญชีเงินคงคลังของรัฐบาลเพื่อสร้างความสมดุลให้บัญชีของรัฐบาลกลาง และให้สำนักงานบริหารหนี้แห่งประเทศอังกฤษบริหารจัดการกระแสเงินสดโดยการออกตราสารหนี้เพื่อสร้างความสมดุลให้บัญชีของรัฐบาลที่ธนาคารกลางแห่งประเทศอังกฤษให้เพียงพอต่อการใช้จ่ายในวันถัดไป

อย่างไรก็ตาม หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารเงินคงคลังของประเทศอังกฤษมี 3 หน่วยงาน แต่หน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการนำเงินคงคลังไปหาผลตอบแทนจะเป็นมีสำนักงานบริหารหนี้แห่งประเทศอังกฤษ (DMO) เป็นหน่วยงานหลัก

4.1.3 มาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการเงินคงคลังของประเทศอังกฤษ

รัฐบาลอังกฤษได้มีการกำหนดกฎหมายเกี่ยวกับเสถียรภาพทางการคลัง (The Code for Fiscal Stability) เพื่อเป็นกรอบในการดำเนินนโยบายด้านการคลังของประเทศอังกฤษ ซึ่งกฎหมายการคลัง 1998 มาตรา 155 หรือ Finance Act 1998 Section 155¹⁵ ได้กำหนดให้รัฐบาลต้องจัดทำกรอบในการดำเนินนโยบายด้านการคลังเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร และได้มีการเผยแพร่กรอบดังกล่าว สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

¹⁵ Finance Act 1998: section 155.

“ section 155 (1) It shall be the duty of the Treasury to prepare and lay before Parliament a code for the application of the key principles to the formulation and implementation of-

(a) fiscal policy, and

(b) policy for the management of the National Debt.

(2) The key principles are transparency, stability, responsibility, fairness and efficiency.

(3) The code prepared under this section must set out, in particular-

(a) the Treasury’s understanding of what each of the key principles involves in relation to fiscal policy and policy for the management of the National Debt;

(b) the provision appearing to the Treasury to be necessary for the purposes of so much of section 156 below as refers to the code; and

(c) the methods and principles of accounting to be applied in the preparation of accounts, forecasts and other documents used for the purposes of the formulation and implementation of the policies mentioned in subsection (1) above.

(4) Where any code has been laid Parliament under subsection (1) above, the Treasury may from time to time modify that code; but, if they do so, they shall lay the modified code before Parliament.

1. การจัดทำกรอบในการดำเนินนโยบายด้านการคลัง มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาการจัดทำนโยบายด้านการคลังที่รวมถึงนโยบายการบริหารหนี้สาธารณะ และได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์สำหรับใช้เป็นแนวทางในการออกแบบและดำเนินนโยบายด้านการคลัง ตลอดจนกำหนดรายงานต่างๆ ที่รัฐบาลจะต้องจัดทำไว้ในกรอบนี้ ได้แก่ รายงานงบประมาณล่วงหน้า (Pre-Budget Report : PBR) รายงานการคลังและงบประมาณ (Financial Statement and Budget Report : FSBR) รายงานเศรษฐกิจและกลยุทธ์ทางการคลัง (Economic and Fiscal Strategy Report : EFSR) และรายงานการบริหารหนี้สาธารณะ (Debt Management Report)

2. การดำเนินนโยบายด้านการคลังให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ต่อไปนี้

2.1 ความโปร่งใสในการกำหนดนโยบายด้านการคลัง ตลอดจนการเผยแพร่ข้อมูลทางบัญชีภาครัฐ (Public Accounts)

หลักเกณฑ์ในเรื่องความโปร่งใส หมายถึง การที่รัฐบาลจะประกาศข้อมูลที่พอเพียงเพื่อให้สาธารณะได้พิจารณาการปฏิบัติการตามนโยบายการคลังและสถานะการทางการคลังสาธารณะและจะไม่ระงับการรับทราบข้อมูลซึ่งเป็นข้อมูลสาธารณะที่ประชาชนควรรับรู้ เช่น ข้อมูลซึ่งมีเนื้อหาที่ก่อให้เกิดความเสียหาย ได้แก่ ความมั่นคงของประเทศ ข้อต่อสู้หรือความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของประเทศอังกฤษ การสืบสวน การดำเนินการตามกฎหมาย หรือการขัดขวางความผิดทางอาญา หรือการปฏิบัติต่อพลเมือง การให้ความเป็นส่วนตัว การรับรองข้อมูลที่เป็นความลับของหน่วยงานรัฐบาล หรือความสามารถของรัฐบาลที่จะยอมรับการทำงานของภาคเอกชน และภัยที่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายของรัฐบาล

2.2 ความมีเสถียรภาพของกระบวนการในการจัดทำนโยบายทางการคลัง และผลกระทบของนโยบายด้านการคลังต่อระบบเศรษฐกิจ

หลักเกณฑ์เกี่ยวกับเสถียรภาพหมายความถึง เพียงมีเหตุผลที่ทำให้สามารถปฏิบัติได้ของรัฐบาลเท่านั้นที่เพียงพอ รัฐบาลจะปฏิบัติตามนโยบายการคลังในทางที่จะทำนายและไม่เปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์กลางทางเศรษฐกิจสูงเกินไปและมีระดับที่คงที่ของการเจริญเติบโตและการจ้างงาน

(5) A code (including a modified code) that has been laid before Parliament under this section shall not come into force until it has been approved by a resolution of the House of Commons.

(6) It shall be the duty of the Treasury to publish, in such manner as they think fit, any code which has been laid before Parliament and approved by the House of Commons under this section.

(7) The first code to be laid before Parliament under this section shall be so laid before 31st December 1998.”

2.3 ความรับผิดชอบในการบริหารงานด้านการคลังมีหลักเกณฑ์คือรัฐบาลจะปฏิบัติตามนโยบายการคลังด้วยความรอบคอบ และบริหารจัดการทรัพย์สินสาธารณะ หนี้สิน และความเสี่ยงทางการคลังโดยพิจารณาด้วยความแน่ใจว่าตำแหน่งทางการคลังคือการสนับสนุนในระยะยาว

2.4 ความยุติธรรม รวมถึงความเท่าเทียมกันระหว่างคนต่างรุ่นด้วย มีหลักเกณฑ์คือเพียงแค่มิเหตุผลเพียงพอในทางปฏิบัติ รัฐบาลจะปฏิบัติตามการคลังในทางที่ทำให้มีผลกระทบทางการเงินกับรุ่นต่อไปในอนาคต เช่นเดียวกับการกระจายผลกระทบของประชากรในปัจจุบัน

2.5 ประสิทธิภาพในการออกแบบและดำเนินนโยบายด้านการคลัง ที่รวมถึงการบริหารจัดการทั้ง 2 ด้านของงบดุลภาครัฐ ซึ่งหลักเกณฑ์ในเรื่องประสิทธิภาพคือการที่รัฐบาลจะพยายามทำให้แน่ใจเกี่ยวกับทรัพยากรในทางที่จะทำให้เพิ่มมูลค่าทางการเงิน ทรัพย์สินสาธารณะคือการวางความเป็นไปได้ที่ดีที่สุดที่จะใช้ และเมื่อมีทรัพย์สินส่วนเกิน รัฐบาลจะเอาใจใส่เกี่ยวกับประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจและยินยอมให้มีต้นทุนเมื่อมีนโยบายทางด้านภาษี

3. เป้าหมายหลักในการบริหารหนี้สาธารณะ ได้แก่ การลดค่าใช้จ่ายในการจัดหาแหล่งเงินของรัฐบาลในระยะยาว โดยคำนึงถึงความเสี่ยงและหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดความขัดแย้งกับนโยบายทางการเงิน โดยรัฐบาลจะต้องอธิบายโดยอาศัยนโยบายทางการคลังและกฎที่มุ่งหมายจะดำเนินการนโยบายการคลังภายใต้รัฐสภา วัตถุประสงค์และกฎในการดำเนินงานจะตรงกันกับหลักเกณฑ์ในการดำเนินนโยบายการคลังตามที่กล่าวในข้อ 2 และจะมีการกล่าวซ้ำในแต่ละงบประมาณ

4. ให้รัฐบาลจัดให้มีการจัดทำบัญชีเกณฑ์คงค้างสำหรับภาคสาธารณะ

5. ให้กระทรวงการคลัง (The Treasury) จัดทำงบประมาณล่วงหน้า (Pre-Budget Report : PBR) 3 เดือน ก่อนที่จะเริ่มปีงบประมาณ ยกเว้นปีงบประมาณแรกของรัฐบาล และหากมีการจัดทำงบประมาณมากกว่า 1 ครั้งต่อปี ให้มีการจัดทำงบประมาณล่วงหน้าเพียง 1 ครั้ง ซึ่งในการจัดทำงบประมาณล่วงหน้านี้ ควรที่จะมีการประมาณการด้านเศรษฐกิจและการคลัง รวมทั้งการวิเคราะห์ผลกระทบของวัฏจักรเศรษฐกิจที่มีต่อภาคการคลัง รวมถึงการประมาณการฐานะด้านการคลังแบบ Cyclically-adjusted position

6. กระทรวงการคลังควรที่จะจัดทำและเผยแพร่รายงานการคลังและงบประมาณ (Financial Statement and Budget Report : FSBR) เมื่อจัดทำงบประมาณ โดยรายงานดังกล่าวควรครอบคลุมถึงการประมาณการทางเศรษฐกิจและการคลัง และนโยบายด้านการคลังที่สำคัญที่จะดำเนินการในปีงบประมาณนี้ พร้อมทั้งคำอธิบายถึงวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบายดังกล่าว

7. กระทรวงการคลังควรที่จะจัดทำและเผยแพร่รายงานยุทธศาสตร์ทางด้านเศรษฐกิจและการคลัง (Economic and Fiscal Strategy Report : EFSR) ปีละ 1 ครั้ง เมื่อมีการจัดทำงบประมาณ โดยรายงานดังกล่าวควรมีองค์ประกอบ ดังนี้

7.2 ยุทธศาสตร์ด้านเศรษฐกิจและการคลังของรัฐบาลที่รวมถึงเป้าหมายของภาคการคลังในระยะยาว

7.2 การประเมินผลและเปรียบเทียบการประมาณการด้านเศรษฐกิจและการคลังในระยะสั้น (ในเอกสารรายงานการคลังและงบประมาณ (Financial Statement and Budget Report : FSBR) กับกลยุทธ์ระยะยาว

7.3 การเปรียบเทียบประมาณการด้านเศรษฐกิจและการคลังในระยะสั้นและกลยุทธ์ระยะยาว ว่ามีความสอดคล้องกับข้อตกลงร่วมกันของกลุ่มสหภาพยุโรปโดยเฉพาะอย่างยิ่ง Sustainability and Growth Pact

7.4 ประมาณการสถานะของภาคการคลังในระยะยาวไม่น้อยกว่า 10 ปี ภายใต้สมมติฐานที่มีเหตุผลเพื่อแสดงถึงผลของนโยบายด้านการคลังที่มีต่อคนรุ่นต่างๆ รวมถึงความยั่งยืนด้านการคลัง

7.5 การวิเคราะห์ผลกระทบของวัฏจักรเศรษฐกิจที่มีต่อภาคการคลัง รวมถึงการประมาณการฐานะการคลังแบบ Cyclically-adjusted position

8. การประมาณการทางด้านเศรษฐกิจและการคลังที่กำหนดไว้ในกรอบนี้ ควรมีการเผยแพร่ข้อมูลต่อไปนี้เป็นอย่างน้อย ได้แก่

8.1 สมมติฐานหลักที่ใช้ในการประมาณการ

8.2 การประมาณการข้อมูลที่สำคัญ ได้แก่ การประมาณการ GDP และองค์ประกอบของ GDP การประมาณการราคา (Retail Prices) ที่รวมถึงข้อมูลต่างๆ ที่ใช้ในการจัดทำเป้าหมายเงินเฟ้อ (Inflation Target) และการรายงานสถานะปัจจุบันของบัญชีดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ (Balance of Payments)

8.3 การประมาณการรายได้และรายจ่ายในแต่ละปีงบประมาณ ซึ่งหากเป็นไปได้ควรมีการแจกแจงรายละเอียดตามลักษณะเศรษฐกิจ และลักษณะงาน

8.4 งบกระแสเงินสดที่แสดงการประมาณการกระแสเงินสดในแต่ละปีงบประมาณ

8.5 รายได้จากการขายสินทรัพย์

8.6 ข้อมูลอื่นๆ ที่จำเป็นในการช่วยให้เห็นถึงสถานะทางการคลังของรัฐบาล

8.7 การวิเคราะห์เกี่ยวกับความเสี่ยงทางด้านเศรษฐกิจและทางการคลัง ที่รวมถึงภาระผูกพันด้านการคลัง การกู้ยืมสุทธิของภาคสาธารณะ ตลอดจนข้อชี้แจงเกี่ยวกับความคลาดเคลื่อนของการประมาณการในอดีต

9. กระทรวงการคลังควรที่จะอธิบายให้สาธารณะทราบถึงการเปลี่ยนแปลงนโยบายทางบัญชีที่สำคัญ รวมถึงการเปลี่ยนแปลงที่ต่างไปจากธรรมเนียมปฏิบัติเดิม

10. กระทรวงการคลังควรเชิญให้สำนักงานตรวจสอบแห่งชาติ (The National Audit Office :NAO) เข้าตรวจสอบสมมติฐานต่างๆ ที่ใช้ในการประมาณการทางด้านเศรษฐกิจและการคลัง รวมทั้งให้ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจสอบแห่งชาตินำเสนอแนะทั้งหมดที่มีแก่กระทรวงการคลังต่อสภา

11. รัฐบาลควรที่จะจัดทำรายงานการบริหารหนี้สาธารณะประจำปีที่ครอบคลุมถึงโครงสร้างและต้นทุนในการกู้ยืมของรัฐบาล ตลอดจนข้อมูลอื่นๆที่เกี่ยวข้องเพื่อให้สาธารณชนสามารถตรวจสอบนโยบายการบริหารหนี้สาธารณะได้

12. กระทรวงการคลังควรที่จะเผยแพร่ข้อมูลที่เอื้ออำนวยให้มีการตรวจสอบการดำเนินนโยบายด้านการคลัง และสถานะทางการคลังแก่สาธารณชน

13. ให้กระทรวงการคลังจัดให้มีการเผยแพร่รายงานต่างๆ ที่ได้จัดทำขึ้น ซึ่งอาจเป็นการให้เปล่าหรือเป็นการขายก็ได้ โดยควรจัดให้รายงานเหล่านี้มีอยู่เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงอย่างน้อย 6 เดือนหลังจากการเผยแพร่ในครั้งแรก และควรที่จะมีการเผยแพร่ผ่านเว็บไซต์ของกระทรวงการคลังด้วย

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารเงินคลังของประเทศอังกฤษ คือ กฎหมายการคลัง 1998 (Finance Act 1998) ซึ่งในมาตรา 160 ได้เพิ่ม Schedule 5A ลงในกฎหมายว่าด้วยหนี้ของประเทศ 1968 (National Loans Act 1968) ซึ่งกฎหมายนี้ได้กำหนดให้มี Debt Management Account (DMA) เพื่อทำหน้าที่บริหารเงินคลังของประเทศอังกฤษ ซึ่งให้อำนาจในการตัดสินใจเรื่องหนี้ กำหนดในเรื่องต่างๆ เช่น หนี้ อำนาจโดยทั่วไปในการจัดการเครื่องมือทางการเงิน การกู้ยืมเงิน การให้กู้ยืมเงิน วงเงินการกู้ยืมเงิน กองทุนเงินกู้แห่งชาติ (National Loan Fund : NLF) อัตราดอกเบี้ย การชำระหนี้ การบัญชีและการตรวจสอบ โดยมีรายละเอียดดังนี้

หนี้ มีการกำหนดให้กระทรวงการคลังตั้งหน่วยงานที่ดูแลเกี่ยวกับหนี้ขึ้นมา คือ Debt Management Account โดยกระทรวงการคลังจะดำเนินการผ่านสำนักงานบริหารหนี้แห่งประเทศอังกฤษ (DMO) โดยมีเป้าหมายดังนี้¹⁶

-รักษาหรือดูแลผลประโยชน์ทั้งหมดที่จะได้รับในระยะสั้นในแต่ละวันในกองทุนเงินกู้แห่งชาติ (National Loan Fund : NLF) และส่วนเกินในแต่ละวันในกองทุนเพื่อให้ได้รับผลประโยชน์ตอบแทนที่ดีที่สุดตลอดเวลา

¹⁶ Finance Act 1998 ,Schedule 5A

“The Debt Management Account The account

(2) The Treasury shall operate the Debt Management Account with the object of-

(a) securing over time that sums are available to meet any daily shortfalls in the National Loans Fund and that any daily surpluses in that Fund are used to the best advantage;

(b) facilitating the raising of money under section 12 of this Act;

(c) promoting the liquidity, stability and efficiency of the market in securities issued under section 12 of this Act and the market in Treasury bills issued under the Treasury Bills Act 1877;

(d) providing a facility by which public bodies may exercise their powers to acquire and transfer such securities and bills;

(e) securing the general management of debt so far as it takes the form of such securities and bills.”

- อำนาจความสะดวกในการหาเงินภายใต้มาตรา 12 ของกฎหมายนี้ ซึ่งมาตราดังกล่าวกำหนดเกี่ยวกับเครื่องมือในการเก็บภาษี

- การดูแลสภาพคล่อง เสถียรภาพ และประสิทธิภาพของตลาดในการดูแลภายใต้มาตรา 12 และตลาดตั๋วเงินคลังภายใต้กฎหมายตั๋วเงินคลัง 1877 หรือ Treasury Bills Act 1877

- จัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกโดยหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจในการได้มาและโยกย้ายตั๋วเงินต่างๆให้เป็นไปด้วยความปลอดภัย

- ดูแลการบริหารจัดการหนี้โดยทั่วไปที่ไม่ใช่ตั๋วเงินต่างๆด้วย

กำหนดอำนาจโดยทั่วไปของสำนักงานบริหารหนี้ของสหราชอาณาจักร (DMO) ซึ่งมีความมุ่งหมายของกิจกรรมที่จะดำเนินการโดย DMO คือ การดำเนินการหากิจกรรมต่างๆ ที่ต้องทำภายใต้กฎหมาย และการบริหารจัดการหนี้ที่เป็นปกติในทางที่จะทำให้กระทรวงการคลังมีประสิทธิภาพมากที่สุด การกำหนดเกี่ยวกับการถือครองทรัพย์สินต่างๆ โดยกระทรวงการคลัง ไม่ว่าจะเป็นการเป็นเจ้าของทองคำหรือสินทรัพย์ที่มีสภาพคล่องอื่นๆ หรือกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนระยะปานกลาง ทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ และการเปลี่ยนแปลงสินทรัพย์ที่มีสภาพคล่องในระยะปานกลางด้วย

4.1.4 การนำเงินคลังไปหาผลตอบแทน

การบริหารเงินสดของประเทศอังกฤษเน้นที่การปรับปรุงความแม่นยำในการประมาณการเพื่อให้เกิดการใช้สภาพคล่องส่วนเกินในประเทศให้มีประสิทธิภาพที่สุดและช่วยลดการกักเงินเกินความจำเป็นที่มีต้นทุนเป็นภาระดอกเบี้ย ซึ่งการประมาณการที่แม่นยำมีความเกี่ยวข้องกับการบริหารเงินสดในบัญชีของหน่วยงานภาครัฐต่างๆ รวมทั้งการรายงานข้อมูลสถานะเงินสดของหน่วยงานเหล่านั้นมายังกระทรวงการคลัง ซึ่งในทางปฏิบัติมีข้อจำกัดคือ ความไม่เพียงพอของข้อมูล รวมทั้งความล่าช้าในการรายงาน จึงมักทำให้เกิดความคลาดเคลื่อนในการประมาณการความต้องการใช้เงินเฉลี่ยในแต่ละวันที่มีมักจะสูงกว่าความต้องการใช้จ่ายจริง

ในกรณีที่เกิดการเกินดุลของเงินนอกเวลาทำการ เงินส่วนเกินนั้นจะถูกเก็บไว้ที่ธนาคารที่ทำหน้าที่ชำระบัญชีให้แก่ธนาคารกลาง โดยไม่มีการจ่ายดอกเบี้ยสำหรับเงินจำนวนนั้น แต่ในกรณีที่เกิดการขาดดุลในบัญชีเงินคลังจะได้รับการชดเชยโดยการกู้แบบทวิภาคีกับธนาคารที่ทำหน้าที่ชำระบัญชีให้แก่ธนาคารกลางผ่านกระบวนการโอนที่เรียกว่า a Special End of Day Transfer Arrangement นอกจากนี้ กระทรวงการคลังแห่งประเทศอังกฤษยังมีเครื่องมือในการพัฒนาศักยภาพในการติดตามกระแสเงินสดรายวัน และในปัจจุบันการเปลี่ยนแปลงที่ล่าช้าของเงินคลังแต่ละวันจะถูกสะท้อนโดยบัญชีทรัพย์สิน

การบริหารเงินสดส่วนเกินของประเทศอังกฤษเน้นที่หลักความปลอดภัยเพื่อลดต้นทุนการจัดการเงินของรัฐบาล โดยการออกพันธบัตร ตั๋วเงินคลัง หรือการทำธุรกรรมการซื้อคืน ซึ่งจะไม่มีการกำหนดระดับเงินคลัง

ขั้นต่ำ แต่จะมีการวางแผนการบริหารเงินสด 19 สัปดาห์ล่วงหน้า โดยพยายามให้มีเงินในบัญชีธนาคารกลางให้น้อยที่สุด¹⁷

แนวคิดในการบริหารจัดการกระแสเงินสดอย่างมีประสิทธิภาพของรัฐบาลแห่งประเทศอังกฤษ ประกอบด้วย

1. ให้นำหน่วยงานนำเงินมาเก็บไว้ที่บัญชีเงินคงคลังของกระทรวงการคลังให้มากที่สุด เพราะจะทำให้ความต้องการกู้เงินในแต่ละวันลดลง สามารถประหยัดภาระดอกเบี้ยได้ อีกทั้งยังช่วยให้ดุลการคลังดีขึ้น และการเก็บเงินรวมกันไว้ที่ส่วนกลางจะทำให้รัฐบาลรับรู้ถึงสถานะเงินสดคลังที่มีอยู่ในทุกช่วงเวลา สามารถบริหารจัดการเพื่อรักษาระดับที่เหมาะสมได้อย่างทันท่วงที รวมถึงทราบว่าเงินที่มีอยู่เป็นของหน่วยงานใดบ้าง ช่วยลดความเสี่ยงจากการถือเงินสดของหน่วยงานต่างๆ เพื่อช่วยการประกอบการตัดสินใจด้านการเงินของรัฐบาลได้ดีขึ้นในภาพรวม โดยเฉพาะในช่วงที่ขาดสภาพคล่อง หรือช่วงที่มีสภาพคล่องส่วนเกินได้

2. การคาดการณ์ที่แม่นยำของกระแสเงินสดไหลเข้า-ออกจากกระทรวงการคลัง เพื่อช่วยในการตัดสินใจกู้ยืมเงินของสำนักงานบริหารหนี้แห่งประเทศอังกฤษ (DMO) ให้น้อยที่สุด

3. ลดการพึ่งพาระบบธนาคาร ทั้งนี้ เพื่อลดต้นทุนเกี่ยวกับธุรกรรมทางการเงินและความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากระบบธนาคาร

4.2 การบริหารจัดการเงินคงคลังในประเทศออสเตรเลีย

ในการบริหารการคลังของประเทศออสเตรเลียดำเนินการโดยกระทรวงการคลังของออสเตรเลีย ซึ่ง แบ่งเป็น 2 หน่วยงาน หรือ 2 กระทรวง ประกอบด้วย กระทรวงการคลัง หรือ The Treasury และ สำนักงบประมาณและกรมบัญชีกลาง หรือ Department of Finance and Administration โดยที่มีการแบ่งแยกหน้าที่ชัดเจน โดยกระทรวงการคลัง หรือ The Treasury มีหน้าที่ดูแลเรื่องรายรับของประเทศ และเศรษฐกิจมหภาค ซึ่งบทบาทที่สำคัญของกระทรวงการคลัง หรือ The Treasury เป็นการให้คำแนะนำต่อรัฐบาลในด้านการคลัง และบทบาทในด้านการปฏิรูปเศรษฐกิจ ส่วนสำนักงบประมาณและกรมบัญชีกลาง หรือ Department of Finance and Administration เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลด้านรายจ่ายของรัฐบาลกลาง โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรครัฐบาลเป็นผู้เสนอขอจัดสรรงบประมาณ สมาชิกวุฒิสภาไม่มีสิทธิ์แปรญัตติเปลี่ยนแปลงงบประมาณที่เป็นงบประมาณของรัฐบาล และเมื่องบประมาณรายจ่ายได้รับอนุมัติจากรัฐสภาแล้ว รัฐบาลก็ไม่สามารถนำไปใช้จ่ายนอกเหนือจากที่ได้รับอนุมัติ ทั้งนี้ เงินรายได้จะต้องนำส่งเข้าคลังเท่านั้น นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ดูแล ติดตามการใช้จ่าย และการบริหารจัดการระบบบัญชีด้วย

¹⁷Asian Development Bank (ADB) , International Knowledge Sharing Forum : Treasury Cash Management, Bangkok, 3-4 September 2012, p.26.

กระบวนการจัดทำงบประมาณของประเทศออสเตรเลียเริ่มต้นจากคณะกรรมการพิจารณารายจ่าย ซึ่งประกอบด้วย รัฐมนตรีประมาณครึ่งหนึ่งของคณะรัฐมนตรี เช่น รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เป็นต้น โดยส่วนใหญ่เป็นการกำหนดตัวนโยบายที่จะใช้ สำหรับปริมาณงบประมาณมีวิธีการขั้นตอนที่เป็นระบบ มีหน่วยงานดูแลรับผิดชอบซึ่งประมาณร้อยละ 90 ของงบประมาณมีวิธีการกำหนดอย่างเป็นระบบอัตโนมัติอยู่แล้ว ส่วนอีกประมาณร้อยละ 10สามารถที่จะกำหนดเงินงบประมาณจัดสรรในโครงการอื่นๆต่อไปได้ ก่อนที่จะเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี หรือ cabinet (สำหรับออสเตรเลีย cabinet ประกอบด้วยเฉพาะรัฐมนตรีว่าการเท่านั้น รัฐมนตรีช่วยๆ ไม่เกี่ยว) เพื่อพิจารณาก่อนเข้าสู่รัฐสภา เพราะการนำรายได้ไปใช้จ่าย ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา สิ่งที่น่าสนใจก็คือ รายจ่ายของรัฐ จะไม่มีเงินนอกงบประมาณ เพราะเงินรายรับทั้งหมดต้องได้รับการอนุมัติจากรัฐสภา เมื่อจะมีการใช้จ่ายเช่นกันเมื่อใช้แล้วต้องมีการรายงานให้ทราบทุกรายการ ภาชีจากคาสีโนก็เช่นกันรัฐจะนำไปใช้โดยไม่บอกและไม่รายงานต่อสภาไม่สามารถทำได้ งบฉุกเฉิน(Contingency Reserve)กำหนดให้มีได้เพื่อใช้ยามฉุกเฉินโดยไม่ต้องกำหนดโครงการหรือกรอบการใช้ แต่ก็มีไม่มาก¹⁸

กระบวนการจัดทำงบประมาณของออสเตรเลียได้วางหลักไว้เพื่อไม่ให้ฝ่ายการเมืองเข้ามาแทรกแซง หรือแทรกแซงได้น้อยที่สุด โดยงบประมาณร้อยละ 80 เป็นค่าบริหารปกติประจำปีของภาครัฐ ซึ่งมีการกำหนดเป็นอัตโนมัติ ซึ่งในกฎหมายก็กำหนดไว้ชัดเจนว่า ห้ามวุฒิสภาแก้ไข สำหรับในสภาผู้แทนราษฎรก็เช่นเดียวกันสำหรับงบประมาณที่ได้กำหนดไว้แล้วอภิปรายได้บ้าง แต่ห้ามมีการแปรญัตติเพื่อป้องกันสภาผู้แทนราษฎรจัดสรรประโยชน์เพื่อพื้นที่ของตัวเองเป็นสำคัญ สำหรับงบประมาณในสัดส่วนของงบลงทุนและการจ่ายเงินให้รัฐท้องถิ่น ประมาณร้อยละ 20 ยังเปิดให้แก้ไขได้ เพื่อให้สอดคล้องกับสถานะเศรษฐกิจ และสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป¹⁹

4.2.1 การบริหารเงินคลังของประเทศออสเตรเลีย

การดำเนินการด้านการบริหารเงินสดของสำนักงานบริหารจัดการทางการเงินของประเทศออสเตรเลีย หรือ Australian Office of Financial Management (AOFM) มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อการสร้างความมั่นใจว่ารัฐบาลจะมีเงินสดเพียงพอต่อการใช้จ่ายตามภาระต่างๆ ในแต่ละช่วงเวลา และการบริหารเงินเพื่อให้มีต้นทุนในการถือเงินสดน้อยที่สุด รวมถึงการนำเงินสดส่วนเกินไปลงทุนให้เกิดผลตอบแทนอย่างมีประสิทธิภาพในการบริหารเงินสดให้เพียงพอกับการใช้จ่ายของรัฐบาล AOFM จะให้ความสำคัญกับการติดตามความผันผวนของระดับ เงินคลังระหว่างปี และการสังเกตรูปแบบของรายรับ-รายจ่ายของรัฐบาลที่อาจเปลี่ยนแปลงไป โดยได้เริ่มกำหนดเป้าหมายในการดำเนินการให้มีการรักษาระดับเงินสดไว้ในช่วง 500-1,000 ล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย และพยายามรักษาค่าเฉลี่ยเคลื่อนที่ 91 วันของเงินสดไว้ไม่เกิน 750 ล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย ตั้งแต่ปี 2548 เป็นต้นมา²⁰

¹⁸ พิสิฐ ลี้อาธรรม, ทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจมหภาค การเงิน การคลัง เล่มที่ 2, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ สกสค., 2550), น.106-108.

¹⁹ เฟิงอ้าง, น.108-109.

²⁰ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, การศึกษาระดับเงินคลังที่เหมาะสม, (กรุงเทพมหานคร), น. 41-42.

ในส่วนของเงินสดที่ยังไม่มีความจำเป็นในการใช้จ่ายจะถูกนำไปลงทุนในรูปของเงินฝาก ณ ธนาคารกลาง หรือลงทุนในตลาดเงิน เช่น ตั๋วสัญญาใช้เงิน หรือตั๋วเงินฝาก เป็นต้น โดยมีข้อจำกัดให้สามารถลงทุนได้เฉพาะในตราสารที่มีสกุลเงินดอลลาร์ออสเตรเลียเท่านั้น และในกรณีที่เกิดความผันผวนทางสภาพคล่อง AOFM สามารถบริหารเงินสดได้โดยการออกตั๋วเงินคลังระยะสั้น หรือการถอนเงินฝากหรือไถ่ถอนตราสารที่ได้นำไปลงทุนในตลาดเงินได้นอกจากช่องทางในการบริหารเงินสดดังกล่าวแล้ว รัฐบาลออสเตรเลียยังได้ทำความตกลงกับรัฐบาลกลางในการเปิดวงเงินเบิกเกินบัญชี (Overdraft) ไว้ อย่างไรก็ตาม การบริหารจัดการด้วยวิธีนี้จะมีต้นทุนที่สูงกว่าแนวทางอื่น (Overdraft rate ของธนาคารพาณิชย์ + 1 basis point) ดังนั้น รัฐบาลจึงมักจะเลือกใช้วิธีนี้เฉพาะในกรณีที่เกิดเหตุการณ์ที่ไม่ได้คาดคิดไว้ล่วงหน้าเท่านั้น

สำหรับการวางแผนในการบริหารเงินสดนั้น AOFM จะเป็นผู้ทำหน้าที่ในการประมาณการเงินสดของรัฐบาลล่วงหน้าทั้งในระยะสั้น (1 วัน) และระยะยาว (12-18 เดือน) โดยมีข้อมูลหลักที่ AOFM ใช้ในการประมาณการเงินสด เช่น ข้อมูลการจัดเก็บรายได้จากหน่วยงานจัดเก็บภาษี ข้อมูลรายจ่ายจากหน่วยงานต่างๆ วันครบกำหนดไถ่ถอนของตราสารหนี้และพันธบัตร และกำหนดการขายทรัพย์สินต่างๆ ของรัฐบาล เป็นต้น ซึ่งการประมาณการกระแสเงินสดนี้จะต้องมีการทบทวนทุกวันทำการ

4.2.2 หน่วยงานที่ทำหน้าที่บริหารเงินคลังของประเทศออสเตรเลีย

หน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการหนี้ของรัฐบาลออสเตรเลีย และรับผิดชอบในการบริหารระดับเงินสดของรัฐบาลและบริหารการลงทุนในทรัพย์สินทางการเงินของประเทศออสเตรเลีย คือ สำนักงานบริหารจัดการทางการเงินของประเทศออสเตรเลีย หรือ Australian Office of Financial Management (AOFM) ซึ่งเป็นหน่วยงานภายใต้กระทรวงการคลัง ในการบริหารจัดการหนี้ของ AOFM ประกอบไปด้วย การออกตราสารหนี้ เช่น พันธบัตร (Treasury Bonds) พันธบัตรชดเชยอัตราเงินเฟ้อ (Treasury Indexed Bonds) และตั๋วเงินคลัง (Treasury Notes) และการทำธุรกรรมซื้อขายตราสารหนี้โดยมีสัญญาว่าจะขายคืนหรือซื้อคืนและซื้อตราสารหนี้ (Repurchase Agreement) ที่ออกโดย AOFM กับสถาบันการเงินต่างๆ ผ่าน Reserve Bank of Australia (RBA) ซึ่งเป็นธนาคารกลางของออสเตรเลียในส่วนของบริหารจัดการเงินสดของรัฐบาล AOFM ทำหน้าที่ในการลงทุนในตลาดการเงินผ่านเครื่องมือทางการเงิน เช่น ตั๋วแลกเงิน (Bank Accepted Bills) บัตรเงินฝาก (Negotiable Certificate of Deposit) และสัญญาเงินฝากประจำ (Term Deposits) กับ RBA

สำนักงานบริหารจัดการทางการเงินของประเทศออสเตรเลีย (AOFM) ยังมีหน้าที่การทำธุรกรรมซื้อขายตราสารหนี้ที่ค้ำประกันโดยสินเชื่อที่פקอาศัยเพื่อรักษาการแข่งขันในการกู้ยืมเงินสำหรับที่อยู่อาศัยตามนโยบายของรัฐบาลออสเตรเลีย โดยจะถือครองตราสารหนี้ดังกล่าวจนครบกำหนด นอกจากนี้ สำนักงานบริหารจัดการทางการเงินของประเทศออสเตรเลีย (AOFM) ยังมีการบริหารความเสี่ยงทางการเงินและทำธุรกรรมทางการเงินให้เป็นไปตามระเบียบ การรายงานข้อมูลทางการเงิน และการบริหารจัดการหลักทรัพย์ โดยเน้นการบริหารความเสี่ยงในด้านหลักๆ คือ ความเสี่ยงจากการระดมทุน ความเสี่ยงจากความผันผวนในตลาด ความเสี่ยงในการผิดนัดชำระหนี้ และความเสี่ยงจากการดำเนินงาน

4.2.3 มาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการเงินคลังของประเทศออสเตรเลีย

รัฐธรรมนูญของประเทศออสเตรเลีย มาตรา 81 (Commonwealth of Australia Constitution Act Section 81) กำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับการเงินและการค้าไว้ โดยมีการกำหนดให้เงินทุนของรัฐบาลเพื่อการใช้จ่ายประจำมาจากรายได้หรือเงินที่เพิ่มขึ้นหรือเงินที่ได้รับโดยฝ่ายบริหารของรัฐบาลออสเตรเลีย จำแนกออกเป็นเพื่อความประสงค์ของรัฐบาลตามแบบและวัตถุประสงค์เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายและหนี้ที่กำหนดขึ้นตาม รัฐธรรมนูญ²¹ มาตรา 82 กำหนดให้รายจ่าย ประกอบด้วย ต้นทุน ค่าใช้จ่ายต่างๆ และค่าใช้จ่ายที่เกิดตามภาวะภาษี การบริหารจัดการ และรายได้ที่ได้รับจากเงินทุนของรัฐบาลเพื่อการใช้จ่ายประจำ และรายรับของรัฐบาลประการแรกจะประยุกต์เป็นรายจ่ายของรัฐบาล²² ส่วนในมาตรา 83 กำหนดว่าเงินที่ได้รับมาตามกฎหมาย ไม่มีเงินใดจะเคลื่อนย้ายจากกระทรวงการคลังได้โดยไม่มีกฎหมายกำหนด ตั้งแต่สิ้นกำหนด 1 เดือนหลังจากการประชุมของรัฐสภาครั้งแรก ประธานที่ประชุมจะเบิกเงินจากคลังและจ่ายได้ เช่น เงินที่จำเป็นสำหรับการบำรุงรักษาของแต่ละกรมที่ถูกจัดสรรมาจากรัฐบาลและเพื่อการถือไว้เพื่อการเลือกตั้งสำหรับรัฐสภา นอกจากนี้ ยังมีการกำหนดเกี่ยวกับทรัพย์สินของรัฐ การจัดเก็บภาษีทั้งที่เป็นภาษีศุลกากร ภาษีสรรพสามิต และภาษีอากรไว้ด้วย²³

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารเงินคลังของประเทศออสเตรเลียที่สำคัญ มี 6 ฉบับ ได้แก่

1 กฎหมายว่าด้วยตราสารหนี้ (Commonwealth Inscribed Stock Act 1911)

เป็นกฎหมายหลักที่ให้อำนาจรัฐบาลออสเตรเลียในการกู้เงินและออกตราสารหนี้ในประเทศ ซึ่งรวมถึงพันธบัตร พันธบัตรชดเชยอัตราเงินเฟ้อ และตั๋วเงินคลัง ภายใต้กรอบที่กฎหมายกำหนด โดยเมื่อวันที่ 29 มิถุนายน

²¹ Commonwealth of Australia Constitution Act :section 81

“section 81 All revenues or moneys raised or received by the Executive Government of the Commonwealth shall form one Consolidated Revenue Fund, to be appropriated for the purposes of the Commonwealth in the manner and subject to the charges and liabilities imposed this Constitution.”

²² “section 82 The costs, charges, and expenses incident to the collection, management, and receipt of the Consolidated Revenue Fund shall form the first charge thereon; and the revenue of the Commonwealth shall in the first instance be applied to the payment of the expenditure of the Commonwealth.”

²³ “Section 83 No money shall drawn from the Treasury of the Commonwealth except under appropriation made by law.

But until the expiration of one month after the first meeting of the Parliament the Governor-General in Council may draw from the Treasury and expend such moneys as may be necessary for the maintenance of any department transferred to the Commonwealth and for the holding of the first elections for the Parliament.”

2011 ภายใต้ Appropriation Act (No.2) 2011-12 ได้มีการปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้อำนาจรัฐบาลกู้เงินได้ไม่เกิน 250,000 ล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย

2. กฎหมายว่าด้วยการชำระหนี้และการแปลงหนี้ใหม่ (Loans Redemption and Conversion Act 1921) เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐบาลในการกู้ยืมเงินเพื่อใช้ในการชำระหนี้ ใกล้เคียงหนี้ และการทำธุรกรรมซื้อขายแลกเปลี่ยน

3. กฎหมายว่าด้วยการประกันหนี้ (Loans Securities Act 1919)

เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐบาลออสเตรเลียในการกู้เงินจากต่างประเทศ และให้อำนาจในการทำ Swap ธุรกรรมการขายโดยมีสัญญาซื้อคืน (Repurchase Agreement) และธุรกรรมทางการเงินอื่นๆ ที่ AOFM ได้ดำเนินการทำสัญญาซื้อคืนสำหรับการระดมทุนระยะสั้น โดยใช้สัญญาแบบ Global Master Repurchase Agreement และใช้สัญญาแบบ Bilateral เป็นพื้นฐาน โดยวงเงินในการระดมทุนแต่ละครั้งอยู่ที่ประมาณ 300-500 ล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย อายุของสัญญาประมาณ 1-3 สัปดาห์ กับคู่สัญญา 3-4 ราย ผ่านระบบโทรศัพท์ โดยผู้ที่เสนออัตราผลตอบแทนต่ำสุดเป็นผู้ชนะประมูล

4. กฎหมายว่าด้วยการกู้เงินเป็นการชั่วคราว (Loan (Temporary Revenue Deficits) Act 1953) เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐบาลออสเตรเลียในการกู้เงินเพื่อรายรับน้อยกว่ารายจ่ายชั่วคราว โดยการกู้เงินต้องถูกชำระคืนภายในปีงบประมาณเดียวกัน

5. กฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการด้านการเงินและการบัญชี (Financial Management and Accountability Act 1997) เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐบาลนำเงินแผ่นดินไปลงทุนในช่องทางการลงทุนที่ได้รับอนุญาต ซึ่งขึ้นอยู่กับนโยบายและการควบคุมของกระทรวงการคลังของประเทศออสเตรเลีย

6. กฎหมายว่าด้วยข้อตกลงทางการเงิน (Financial Agreement Act 1994) เป็นกฎหมายเกี่ยวกับหนี้โดยกำหนดให้นำเอาหนี้รัฐและเขตปกครองต่างๆ รวมไว้ด้วยกันเพื่อให้สามารถบริหารจัดการในภาพรวมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4.2.4 การนำเงินคงคลังไปหาผลตอบแทนในประเทศออสเตรเลีย

ก่อนปี ค.ศ. 1999 การลงทุนโดยดุลเงินสดของรัฐบาลออสเตรเลียมีเพียงการนำเงินไปฝากไว้กับธนาคารกลางของประเทศในบัญชีเงินฝากสาธารณะ (Official Public Account : OPA) ซึ่งก็คือระบบบัญชีรวมของรัฐบาล หรือ Treasury Single Account โดยรัฐบาลจะได้รับผลตอบแทนเท่ากับอัตราดอกเบี้ยนโยบาย อย่างไรก็ตามได้มีการริเริ่มใช้สัญญาเงินฝากประจำ (Term Deposits) เพื่อให้ธนาคารกลางของประเทศ (Reserve Bank of Australia : RBA) กู้ยืมเงิน โดย AOFM จะกำหนดให้วันครบกำหนดและวงเงินของสัญญาสอดคล้องกับวันที่มีรายจ่ายสูงและมีกระแสเงินรายรับไม่เพียงพอเพื่อเป็นการปรับกระแสเงินสดให้สมดุล ซึ่งช่องทางในการลงทุนจำกัดอยู่ในรูปของการทำสัญญาเงินฝากประจำกับธนาคารกลางของประเทศ (RBA) และการลงทุนในตราสารหนี้ระยะสั้น

ต่อมาในปี ค.ศ.2009 มีการเพิ่มช่องทางการลงทุน โดยการอนุญาตให้ลงทุนในพันธบัตรที่ออกโดยรัฐบาล ในรัฐต่างๆ ของออสเตรเลียหรือในเขตปกครองพิเศษต่างๆ หรือ Semi-Government Bond ที่มีอายุคงเหลือน้อยกว่า 1 ปี หรือในปี ค.ศ. 2011 มีการทำธุรกรรมการขายโดยมีสัญญาซื้อคืน (Repurchase Agreement) ใน Semi-Government Bond เพื่อให้การบริหารเงินสดและระดมทุนในระยะสั้นได้ ซึ่งการทำธุรกรรมการขายโดยมีสัญญาซื้อคืน เป็นการซื้อขายสินทรัพย์หรือในที่นี้คือการทำสัญญาอิมิตราสารหนี้โดยมีสัญญาว่าผู้ยืมจะต้องคืนตราสารหนี้ที่ยืมไปเมื่อครบกำหนดตามวันที่ได้ตกลงกัน ซึ่งจากการทำธุรกรรมดังกล่าวสามารถนำไปใช้เป็นช่องทางในการระดมทุนระยะสั้นให้กับ AOFM ได้ โดยไม่จำเป็นต้องมีการขายสินทรัพย์หรือออกตราสารหนี้

อัตราผลตอบแทนสำหรับสัญญาเงินฝากประจำจะถูกกำหนดโดยธนาคารกลางของประเทศ (RBA) ที่อ้างอิงจากอัตราผลตอบแทนของตัวเงินคลังในตลาดรองในช่วงอายุเดียวกัน และต่อมาได้มีการเปลี่ยนการอ้างอิงอัตราผลตอบแทนเป็นแบบอัตราดอกเบี้ยการกู้ยืมข้ามคืน Overnight Indexed Swap (OIS) สำหรับการทำสัญญาเงินฝากประจำกับ RBA อย่างไรก็ดี การลงทุนนอกเหนือจากธนาคารกลางของประเทศ RBA (Risk Free) ถือเป็น การลงทุนที่มีความเสี่ยง ทำให้ AOFM กำหนดอัตราผลตอบแทนสูงขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับความเสี่ยง เช่น การใช้ อัตราดอกเบี้ยในตลาดสำหรับบัตรเงินฝากที่ออกโดยสถาบันการเงินที่ได้รับอนุญาตหรือพันธบัตรที่ออกโดยรัฐบาล ในรัฐต่างๆ ของออสเตรเลียหรือในเขตปกครองพิเศษต่างๆ การลงทุนของ AOFM จะอยู่ในกรอบกฎหมาย และเป็นไปตามนโยบายและการควบคุมของกระทรวงการคลังออสเตรเลียด้วย โดยมีการจำกัดประเภทการลงทุน การจำกัดสัดส่วนการลงทุน และมีการจัดอันดับความน่าเชื่อถือในแต่ละช่องทางการลงทุนด้วย นอกจากนี้ การบริหารเงินสดของประเทศออสเตรเลียนี้มีจุดประสงค์เพื่อให้มีเพียงพอต่อความต้องการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลในแต่ละช่วงเวลา โดยคำนวณจากค่าเฉลี่ยผลการเบิกจ่ายเงินย้อนหลัง 91 วัน โดยปัจจุบันมีมีดำรงเงินคงคลังขั้นต่ำไว้ที่ 750 ล้านเหรียญออสเตรเลียต่อวัน เพื่อนำส่วนเกินไปหาผลตอบแทนโดยวิธีนำเงินคงคลังไปฝากไว้ที่ธนาคารกลาง ธนาคารพาณิชย์ การออกพันธบัตร ตัวเงินคลัง หรือการทำธุรกรรมการซื้อคืน โดยมีอนุญาตให้มีการลงทุนในตลาดต่างประเทศ²⁴

4.3 การบริหารจัดการเงินคงคลังในประเทศแอฟริกาใต้

4.3.1 การบริหารเงินคงคลังของประเทศแอฟริกาใต้

เงินคงคลังของรัฐบาลจะฝากอยู่ในรูปบัญชีเงินฝากที่ธนาคารกลาง (Reserve Bank) ในรูปแบบบัญชีเดียว และมีกรมธนารักษ์ หรือกรมบัญชีกลาง (National Treasury) เป็นหน่วยงานบริหารเงินสด โดยมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ ประกอบด้วย การกำหนดแนวทางการบริหารเงินสด การเปิดบัญชีที่เกี่ยวข้อง การกำหนดนโยบายการนำเงินคงคลังไปลงทุน และการจัดการธุรกรรมทางธนาคารที่มีประสิทธิภาพสำหรับเงินคงคลัง โดยมีกระทรวงการคลังช่วยทำหน้าที่ในการรักษาระดับเงินสดผ่านการกู้ยืมเงิน อย่างไรก็ดี บัญชีเงินคงคลังที่ฝากอยู่ที่ธนาคารกลางจะมี

²⁴Asian Development Bank (ADB), อ้างแล้ว เชียงอรธที่ 116, น.9.

การแยกบัญชีเพื่อการจ่ายเงินออกเป็นบัญชีย่อยตามประเภทและหน่วยงาน ในขณะที่เงินรายได้ของรัฐบาลที่ไม่ใช่ภาษีจะสามารถนำส่งคลังผ่านบัญชีของธนาคารพาณิชย์ได้

4.3.2 หน่วยงานที่ทำหน้าที่บริหารเงินคลังของประเทศแอฟริกาใต้

หน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการบริหารเงินคลังของประเทศแอฟริกาใต้ คือ กรมธนารักษ์ หรือ กรมบัญชีกลาง (National Treasury) มีหน้าที่ในการกำหนดรูปแบบการทำงานให้ครอบคลุมถึงว่าจะทำอย่างไรในการบริหารเงินสด กำหนดเงื่อนไขในการเปิดบัญชีธนาคาร กำหนดนโยบายการลงทุน การเตรียมการเพื่อรองรับผลกระทบของธนาคารเพื่อบัญชีเงินรายรับใน National Revenue Fund (NRF)

4.3.3 มาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการเงินคลังของประเทศแอฟริกาใต้

กฎหมายที่ใช้ในเรื่องนี้ถูกกำหนดอยู่ในกฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการการเงินสาธารณะ (Public Finance Management Act 1999) โดยกำหนดให้กรมธนารักษ์ หรือกรมบัญชีกลาง (National Treasury) ต้องมีความแน่ใจว่าตลอดเวลาต้องมีเงินในกองทุนเงินรายได้ของประเทศ National Revenue Fund (NRF) อย่างเพียงพอไว้ใช้จ่ายโดยมีการกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (Minister of Finance) สามารถกู้ยืมเงินได้เพื่อการรักษาระดับเงินรายรับในกองทุน National Revenue Fund (NRF) และการกำกับดูแลนโยบายการเงินภายในประเทศ สำหรับกรมธนารักษ์ หรือกรมบัญชีกลาง (National Treasury) มีหน้าที่ในการกำหนดรูปแบบการทำงานให้ครอบคลุมถึงว่าจะทำอย่างไรในการบริหารเงินสด กำหนดเงื่อนไขในการเปิดบัญชีธนาคาร กำหนดนโยบายการลงทุน การเตรียมการเพื่อรองรับผลกระทบของธนาคารเพื่อบัญชีเงินรายรับใน National Revenue Fund (NRF) นอกจากนี้ ในกฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการการเงินสาธารณะ (Public Finance Management Act 1999) มีการกำหนดให้กรมธนารักษ์ หรือกรมบัญชีกลาง (National Treasury) สามารถนำเงินไปลงทุนได้โดยเป็นการลงทุนชั่วคราวในสาธารณรัฐหรือที่อื่นๆ ได้ ส่วนเงินที่ได้รับจากการลงทุนและดอกเบี้ย ที่เกิดขึ้นถือเป็นส่วนหนึ่งของเงินรายรับใน National Revenue Fund (NRF) โดยเงินที่ได้รับจะต้องจ่ายให้กับบัญชีธนาคารของกองทุนเงินรายได้ของประเทศ National Revenue Fund (NRF) ยกเว้นเงินที่ถูกกำหนดให้ได้รับการยกเว้น การกำหนดเกี่ยวกับ South African Revenue Services ต้องมีความพร้อมรองรับบัญชีเงินฝาก ความต้องการข้อมูลในการตัดสินใจในการกู้ยืมเงินและการบริหารเงินสดให้มีความสมดุลโดยเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในการทำหน้าทีนี้

4.3.4 การนำเงินคลังไปหาผลตอบแทนในประเทศแอฟริกาใต้

วัตถุประสงค์ในการบริหารเงินสดของรัฐบาลจะมุ่งเน้นไปที่การรักษาสภาพคล่องให้เพียงพอต่อความต้องการในการใช้จ่ายของรัฐบาล โดยพยายามไม่ให้เกิดการรับ-จ่ายเงิน และการบริหารเงินสดของรัฐบาลส่งผลกระทบต่อปริมาณเงิน/สภาพคล่องของธนาคารพาณิชย์และในตลาดเงินของประเทศ โดยมีการนำเงินสดส่วนเกินไปลงทุนเพื่อหาผลตอบแทน ผ่านการฝากเงินที่ธนาคารกลางและธนาคารพาณิชย์ ซึ่งผลตอบแทนที่ได้รับจะขึ้นอยู่กับอัตราผลตอบแทนเงินฝากระยะสั้น (Inter-bank overnight rate) เป็นหลัก และมีการเจรจาต่อเรื่องอัตราดอกเบี้ยเป็นรายไตรมาส

ในการบริหารเงินสดของรัฐบาล จะมีการทำประมาณการกระแสเงินสด ซึ่งจะต้องพิจารณาถึงความจำเป็นในการกู้เงินระยะสั้นจากการประมาณการรายรับ-รายจ่ายในแต่ละช่วงเวลา และต้องมีการวางแผนการกู้เงินให้สอดคล้องกับกระแสเงินสด โดยการประมาณการนี้ จะแบ่งเป็นการประมาณการระยะสั้น ได้แก่ การประมาณการเงินสดในแต่ละวัน และการประมาณการกระแสเงินสดรายวันล่วงหน้า 90 วัน และการประมาณการระยะยาว ได้แก่ การประมาณการกระแสเงินสดรายเดือนล่วงหน้า 1 ปี และ 3 ปี²⁵ ซึ่งในการประมาณการนี้จะต้องมีการรวบรวมข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมด เช่น สำนักงบประมาณ หน่วยงานจัดเก็บภาษี ส่วนราชการในภูมิภาค รัฐวิสาหกิจ และธนาคารกลาง เป็นต้น ทั้งนี้ จะไม่มีการกำหนดระดับเงินคงคลังขั้นสูง-ต่ำไว้แน่นอน แต่จะใช้การบริหารเงินสดจากผลการประมาณการให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในแต่ละช่วงขณะ โดยมีเครื่องมือในการบริหารเงินสดผ่านตราสารต่างๆ ได้แก่ พันธบัตรรัฐบาล และตั๋วเงินคลัง

จากการศึกษาการบริหารจัดการเงินคงคลังในต่างประเทศ สรุปได้ดังนี้

1. ประเทศต่างๆ ที่ทำการศึกษาทั้ง 3 ประเทศ คือ ประเทศอังกฤษ ประเทศออสเตรเลีย และประเทศแอฟริกาใต้ เป็นประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี จะผ่านการพิจารณาของรัฐสภา โดยจะมีการพิจารณาอนุมัติทั้งด้านรายได้และด้านรายจ่าย ซึ่งในการใช้จ่ายเงินของแต่ละประเทศจะเป็นไปตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีผ่านการพิจารณาของรัฐสภา ส่วนรายได้ที่รัฐจัดเก็บจะนำส่งเข้าเป็นเงินคงคลังของประเทศโดยไม่มีการเก็บไว้ใช้จ่ายก่อนนำส่งเข้าคลัง

2. ในการบริหารเงินคงคลังของแต่ละประเทศมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องการบริหารเงินคงคลังโดยตรงอย่างชัดเจน ซึ่งหน่วยงานเหล่านั้นเป็นหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพ มีเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถในการบริหารเงินคงคลังเป็นอย่างดี ซึ่งหน่วยงานที่ดูแลเรื่องเงินคงคลังของประเทศส่วนใหญ่จะเป็นกระทรวงการคลัง โดยจะมีหน่วยงานเฉพาะเป็นผู้ดูแล ส่วนใหญ่จะเป็นสำนักบริหารหนี้ของแต่ละประเทศที่ทำหน้าที่นี้ เนื่องจากต้องมีการนำเงินคงคลังไปหาผลประโยชน์โดยการนำไปลงทุนในรูปแบบต่างๆ เพื่อประโยชน์ในการบริหารเงินสดของประเทศให้มีใช้จ่ายเพียงพอในแต่ละช่วงเวลาด้วย

3. การนำเงินคงคลังไปหาผลตอบแทน

การศึกษาในประเด็นนี้ ประเทศที่ทำการศึกษาทั้ง 3 ประเทศ คือ ประเทศอังกฤษ ประเทศออสเตรเลีย และประเทศแอฟริกาใต้ เป็นประเทศที่สามารถนำเงินคงคลังส่วนเกินไปหาผลตอบแทนได้ โดยมีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าให้รัฐสามารถดำเนินการได้ ซึ่งหลักเกณฑ์ในการดำเนินการนำเงินคงคลังของประเทศไปหาผลตอบแทนนั้น ในแต่ละประเทศจะมีแนวทางในการดำเนินการคล้ายคลึงกัน ดังนี้

3.1 หลักเกณฑ์ในการบริหารเงินคงคลัง ในแต่ละประเทศมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าจะมีการดำรงระดับเงินคงคลังที่เหมาะสมไว้ในปริมาณเท่าใดที่มีความเหมาะสมในการใช้จ่ายเงินภายในประเทศ ในแต่ละช่วงเวลาอย่างชัดเจน โดยประเทศออสเตรเลียมีหลักการในการคำนวณระดับเงินคงคลังที่เหมาะสมจากค่าเฉลี่ยผล

²⁵ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 20, น 44.

การเบิกจ่ายเงินย้อนหลัง 91 วัน ส่วนประเทศอังกฤษ และประเทศแอฟริกาใต้ไม่มีการกำหนดระดับเงินคงคลังขั้นต่ำไว้ แต่ในการบริหารเงินคงคลัง ประเทศอังกฤษจะใช้วิธีการวางแผนการบริหารเงินสด 19 สัปดาห์ล่วงหน้า ส่วนประเทศแอฟริกาใต้มีการคาดการณ์เงินสดรับ-จ่ายล่วงหน้า เพื่อเป็นการกำหนดระดับเงินคงคลังที่เหมาะสม

3.2 สำหรับการนำเงินคงคลังไปหาผลตอบแทน ส่วนใหญ่แล้วจะมีการบริหารเงินคงคลังเพื่อให้ได้ผลตอบแทนเพิ่มขึ้น เพื่อประโยชน์ในการบริหารเงินสดของประเทศ และการบริหารหนี้สาธารณะโดยลดการกู้ยืมซึ่งมีต้นทุนสูงกว่า สำหรับวิธีการนำเงินคงคลังไปหาผลตอบแทนมีหลายรูปแบบ กล่าวคือ การนำเงินไปฝากไว้ที่ธนาคารกลาง หรือธนาคารพาณิชย์ ลงทุนในตัวเงินคลัง พันธบัตรรัฐบาล ธุรกิจการซื้อคืน (Repurchase Agreement :Repo) ยกเว้นในส่วนของประเทศอังกฤษจะไม่มีการนำเงินฝากไว้ในธนาคารกลางเหมือนประเทศออสเตรเลีย และประเทศออสเตรเลีย สำหรับการนำเงินคงคลังไปหาผลตอบแทน ประเทศต่างๆ จะเลือกใช้วิธีการที่มีความปลอดภัย ไม่เน้นการหาผลตอบแทนที่มีความเสี่ยงสูง ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวต้องใช้ระยะเวลาในการเปลี่ยนแปลงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

บทที่ 5

ปัญหาของการบริหารจัดการเงินคลังของประเทศไทย

จากที่ได้กล่าวมาในบทก่อนๆ แล้วว่า เงินคลังคืออะไร มีความสำคัญอย่างไรกับการบริหารจัดการผ่านนโยบายการคลังของประเทศ และในการบริหารเงินคลังมีกฎหมายใดที่เกี่ยวข้องบ้าง นอกจากนี้ ยังได้นำเสนอตัวอย่างการบริหารจัดการเงินคลังของประเทศต่างๆ เพื่อเป็นแนวทางในการนำมาปรับปรุงทบทวนการบริหารจัดการเงินคลังของประเทศไทยแล้ว ในบทนี้จะเป็นการนำเสนอปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากการบริหารจัดการเงินคลังของประเทศไทยว่ามีปัญหาใดบ้าง เพื่อจะได้หาศึกษาหาแนวทางในการแก้ไขต่อไป

5.1 ปัญหาการไม่ต้องนำเงินส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินของฝ่ายบริหาร

ในหลักการการใช้จ่ายเงิน ส่วนราชการจะต้องใช้จ่ายจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีผ่านการพิจารณาของรัฐสภา สำหรับเงินที่ส่วนราชการได้รับต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังให้ส่วนราชการเก็บเงินไว้ใช้จ่ายได้ตามข้อยกเว้นของกฎหมายเงินคลัง และกฎหมายวิธีการงบประมาณ ซึ่งกำหนดไว้ดังนี้

พระราชบัญญัติเงินคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 4 วรรคสอง บัญญัติว่า “รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดข้อบังคับอนุญาตให้หัวหน้าส่วนราชการใดๆ หักรายจ่ายจากเงินที่จะต้องส่งเข้าบัญชีเงินคลังบัญชีที่ 1 หรือส่งคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอได้ ในกรณีดังนี้

(1) รายจ่ายที่หักนั้นเป็นรายจ่ายที่มีกฎหมายอนุญาตให้จ่ายได้

(2) รายจ่ายที่จะเป็นต้องจ่ายตามระเบียบที่ได้รับความตกลงจากกระทรวงการคลัง เพื่อเป็นค่าสินบนรางวัลหรือค่าใช้จ่ายในการจัดให้ได้มาซึ่งเงินอันพึงต้องชำระให้แก่รัฐบาล

(3) รายจ่ายที่ต้องจ่ายคืนให้แก่บุคคลใดๆ เพราะเป็นเงินอันไม่พึงต้องชำระให้แก่รัฐบาล

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 24 วรรคสี่ บัญญัติว่า “รัฐมนตรีจะอนุญาตให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินในกรณีต่อไปนี้ นำเงินนั้นไปใช้จ่ายโดยไม่ต้องนำส่งคลังก็ได้ คือ

(1) เงินที่ได้รับในลักษณะค่าชดเชยความเสียหายหรือสิ่งเปลี่ยนแปลงแห่งทรัพย์สินและจำเป็นต้องจ่ายเพื่อบูรณะทรัพย์สินหรือจัดให้ได้ทรัพย์สินคืนมา

(2) เงินรายรับของส่วนราชการที่เป็นสถานพยาบาล สถานศึกษา หรือสถานอื่นใดที่อำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณประโยชน์หรือประชาสงเคราะห์

(3) เงินที่ได้รับในลักษณะผลพลอยได้จากการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่

(4) เงินที่ได้รับจากการจำหน่ายหุ้นในนิติบุคคลเพื่อนำไปซื้อหุ้นในนิติบุคคลอื่น

ซึ่งถือเป็นการให้อำนาจฝ่ายบริหารในการยกเว้นให้ส่วนราชการเก็บเงินที่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินไว้ใช้จ่าย โดยในการพิจารณาอนุญาตให้อำนาจกระทรวงการคลังเป็นผู้พิจารณาเพียงหน่วยงานเดียวและไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ให้ประชาชนรับรู้ว่าพิจารณาอย่างไร หรือมีเขตอำนาจพิจารณาอนุมัติให้หักไว้ใช้จ่ายได้อัตราเท่าใดต่อปี ซึ่งจำนวนเงินฝากกระทรวงการคลังตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2554-2558 สามารถแสดงข้อมูลได้ดังนี้

ตารางที่ 5.1 ตารางแสดงปริมาณเงินฝากกระทรวงการคลังเปรียบเทียบกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2554-2558

หน่วย : ล้านบาท

รายการ	ปีงบประมาณ พ.ศ.				
	2554	2555	2556	2557	2558
งบประมาณ	2,169,967.50	2,380,000.00	2,400,000.00	2,525,000.00	2,575,000.00
เงินฝาก กระทรวงการคลัง	238,191.10	233,362.32	217,785.45	213,914.91	235,751.34
ร้อยละ	10.98	9.81	9.07	8.47	9.16

ที่มา : กองพัฒนาและบริหารเงินนอกงบประมาณ กรมบัญชีกลาง

จากตารางจะเห็นได้ว่า เงินฝากกระทรวงการคลังที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินทั้งที่ได้รับยกเว้นตามกฎหมายและที่ฝ่ายบริหารใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีปริมาณไม่คงที่แน่นอนขึ้นอยู่กับแต่ละปี หรือโดยเฉลี่ยคิดเป็นประมาณร้อยละ 10 ของจำนวนงบประมาณรายจ่ายประจำปี หากฝ่ายบริหารมีการใช้อำนาจในการพิจารณายกเว้นให้ส่วนราชการเก็บเงินรายได้ไว้ใช้จ่ายโดยไม่มีเขตอำนาจควบคุม อาจส่งผลเสียต่อการบริหารเงินคงคลังและการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีของประเทศไทยได้

อย่างไรก็ดี นอกจากการให้อำนาจฝ่ายบริหารในการพิจารณาอนุญาตให้ส่วนราชการเก็บเงินรายได้ไว้ใช้จ่ายตามมาตรา 4 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และมาตรา 24 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม แล้ว ในวรรคแรกตอนท้ายของกฎหมายวิธีการงบประมาณยังกำหนดข้อยกเว้นในเรื่องการนำเงินส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินไว้อีกด้วยว่า ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นยังเป็นช่องทางทำให้รัฐสูญเสียรายได้ที่จะนำเข้าไปเป็นเงินคงคลังเพิ่มขึ้นด้วย ซึ่งกฎหมายที่มีการกำหนดให้ไม่ต้องนำเงินส่งคลัง ได้แก่ กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยต่างๆ กฎหมายจัดตั้งองค์กรมหาชน นอกจากนี้ พระราชบัญญัติบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 ยังเป็นกฎหมายที่กำหนดให้มีการจัดตั้งทุนหมุนเวียนซึ่งเป็นเงินนอกงบประมาณ ถือเป็นการกำหนดกฎหมายยกเว้นให้ส่วนราชการไม่ต้องนำเงินส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินอีกอย่างหนึ่งด้วย หากฝ่ายบริหารมีการอนุญาตให้จัดตั้งทุนหมุนเวียนเพิ่มขึ้นอาจทำให้เงินคงคลังลดน้อยลง

และสร้างปัญหาในเรื่องการบริหารเงินคลังได้ในอนาคตซึ่งการกำหนดบทบัญญัติกฎหมายเช่นนี้เป็นการบัญญัติที่ขัดกับหลักลักษณะทั่วไปของรายได้ที่มีเป้าหมายสำคัญอยู่ที่การควบคุมให้มีการใช้รายจ่ายสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพ หลีกเลี่ยงการใช้รายจ่ายเกินกว่าที่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภาและป้องกันมิให้มีการปลอมแปลงการใช้จ่ายโดยวิธีการหักกลบลบหนี้กับรายได้ด้วย

สำหรับการให้อำนาจฝ่ายบริหารในการพิจารณาอนุญาตให้ส่วนราชการเก็บเงินรายได้ไว้ใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินในต่างประเทศนั้น พบว่า การใช้จ่ายเงินของประเทศอังกฤษและประเทศออสเตรเลียต้องผ่านการพิจารณาของรัฐสภา โดยรัฐสภาจะให้ความเห็นชอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีทั้งทางด้านรายได้และรายจ่าย การใช้จ่ายของหน่วยงานต่างๆ จึงต้องเป็นไปตามกฎหมายดังกล่าว และไม่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจฝ่ายบริหารในการพิจารณาให้นำเงินรายได้ไปใช้จ่ายได้ก่อนที่จะนำส่งเข้าคลัง ทั้งนี้ เพื่อเป็นการรักษาวินัยการเงินการคลังของประเทศ และลดปัญหาการให้อำนาจฝ่ายบริหารในการพิจารณาอนุมัติการใช้จ่าย นอกเหนือจากที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วด้วย แต่ในประเทศไทยมีการกำหนดกฎหมายวิธีการงบประมาณ และกฎหมายเงินคลังให้สามารถหักเงินรายได้ที่จะต้องส่งเข้าบัญชีเงินคลังไปใช้จ่ายได้ การพิจารณาอนุญาตดังกล่าวจึงต้องอยู่บนพื้นฐานที่ฝ่ายบริหารใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาอย่างรอบคอบ และอยู่ภายใต้วินัยการเงินการคลังของประเทศ เพื่อให้เกิดความเหมาะสมเท่าที่จำเป็น และไม่ก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องการใช้มาตรการทางภาษีในกรณีประเทศที่มีรายได้ไม่เพียงพอ ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนได้ด้วย นอกจากนี้ ควรให้ความสำคัญกับการตรวจสอบเช่นเดียวกับการใช้จ่ายเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยควรมีการตรวจสอบทั้งในส่วนของการอนุญาตให้เก็บเงินไว้ใช้จ่ายว่าเป็นไปตามหลักการที่กฎหมายกำหนดหรือไม่และการใช้จ่ายเงินว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่อนุญาตหรือไม่ด้วย

แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จะมีการกำหนดให้ส่วนราชการที่มีเงินรายได้ต้องรายงานให้รัฐสภาทราบ แต่ก็เป็นการรายงานหลังจากที่มีการใช้จ่ายเงินไปแล้ว เพียงแต่ให้รัฐสภารับรองการใช้จ่ายเงินในภายหลังก่อให้มีการใช้จ่ายเงินไปเป็นจำนวนเท่าใดเท่านั้น อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญมิได้มีการกำหนดบทลงโทษกรณีในส่วนราชการไม่รายงานให้รัฐสภาทราบ หรือมิได้นำจำนวนเงินรายได้ที่ส่วนราชการสามารถหักไว้ใช้จ่ายได้ไปใช้ในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีด้วย หากมีการพิจารณาอนุมัติเป็นจำนวนมากในแต่ละปีอาจทำให้เงินรายได้ที่รัฐจัดเก็บเพื่อนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน และนำไปจัดสรรเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปีมีปริมาณลดลง และอาจส่งผลให้รัฐต้องใช้มาตรการทางภาษีเพื่อจัดเก็บภาษีจากประชาชนเพิ่มขึ้น เช่น ภาษีมรดก ภาษีที่ดิน เป็นต้น และหากมีการอนุมัติมากเกินไปอาจขัดกับหลักการทั่วไปทางงบประมาณ คือ รายรับต้องมีลักษณะทั่วไป

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับลงประชามติแล้ว ไม่มีการกำหนดบทบัญญัติให้ส่วนราชการที่มีเงินรายได้ต้องรายงานให้รัฐสภาทราบดังเช่นที่เคยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งอาจส่งผลทำให้รัฐไม่สามารถติดตามผลการใช้จ่ายเงินรายได้ของส่วนราชการได้ครบถ้วน

5.2 ปัญหาความเหมาะสมและการควบคุมการจ่ายเงินคงคลังไปก่อนที่จะมีกฎหมายอนุญาตตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

การจ่ายเงินแผ่นดิน โดยหลักแล้วต้องมีกฎหมายกำหนดให้สามารถจ่ายเงินได้ ซึ่งตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 กำหนดให้ การสั่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 ให้กระทำได้แต่เฉพาะตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม พระราชบัญญัติโอนเงินในงบประมาณ มติให้จ่ายเงินไปก่อน หรือพระราชกำหนดที่ออกตามความในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่จะจ่ายก่อนที่มีกฎหมายอนุญาตให้จ่ายถูกกำหนดไว้ในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งได้แก่กรณีต่างๆ ดังต่อไปนี้

1. รายการจ่ายที่มีการอนุญาตให้จ่ายเงินได้แล้ว ตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ แต่เงินที่ตั้งไว้มีจำนวนไม่พอจ่าย และพฤติการณ์เกิดขึ้นที่มีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว กรณีเช่นนี้เป็นกรณีที่มีการกำหนดรายจ่ายดังกล่าวไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งอาจกำหนดไว้ในงบกลาง หรืองบประจำของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ แต่เงินที่ตั้งไว้นั้นมีไม่พอจ่าย และมีพฤติการณ์ที่เกิดขึ้นทำให้มีความจำเป็นต้องจ่ายเงินโดยเร็ว จะรอให้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือจะมีมติให้จ่ายเงินไปก่อนอาจไม่ทันการ จึงอาจสั่งจ่ายเงินในกรณีนี้ได้ เช่น เงินงบกลางรายการค่ารักษาพยาบาลข้าราชการที่ตั้งไว้ไม่พอ และเกิดความจำเป็นต้องจ่ายให้แก่ข้าราชการโดยด่วนก็อาจสั่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 หรือจากคลังจังหวัด หรือคลังอำเภอได้ หรือกรณีเงินเดือนข้าราชการที่ตั้งไว้ในหมวดเงินเดือนไม่พอจ่าย และที่กรมบัญชีกลางได้อนุมัติบัญชีถือจ่ายเงินเดือนให้แล้ว จำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว กรณีเช่นนี้อาจสั่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 หรือจากคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอได้เช่นกัน

2. มีกฎหมายใดๆ ที่กระทำให้อาจจ่ายเงินเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายนั้น และมีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว กรณีนี้เป็นกรณีที่ได้มีการออกกฎหมายขึ้นในระหว่างปีงบประมาณ ซึ่งจะรอเงินงบประมาณของปีใหม่ หรือรอประกาศใช้พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมไม่ทันการ ก็อาจดำเนินการโดยกรณีนี้ได้ ข้อสำคัญที่จะต้องคำนึงคือว่าจะต้องมีการออกกฎหมายเกี่ยวกับการนั้นขึ้น กรณีนี้ที่เคยปฏิบัติเป็นการออกพระราชบัญญัติช่วยเหลือประชาชนให้มั่งคั่งในฤดูแล้ง (ป.ช.ล.) ของรัฐบาลหม่อมราชวงศ์ คึกฤทธิ์ ปราโมช

3. มีข้อผูกพันกับรัฐบาลต่างประเทศ หรือสถาบันการเงินระหว่างประเทศที่กระทำให้อาจจ่ายเงินและมีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว กรณีนี้ปรากฏตามเหตุผลในการยกร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2492 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2509 คือ เนื่องจากรัฐบาลมีข้อผูกพันที่จะต้องจ่ายเงินตามตัวสัญญาใช้เงินคลังให้แก่ธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและพัฒนาการ และกองทุนการเงินระหว่างประเทศเมื่อเรียกเรื่องการจ่ายเงินนี้ บางขณะอาจดำเนินการตามวิธีการงบประมาณปกติ กล่าวคือ ประกาศใช้งบประมาณประจำปีงบประมาณเพิ่มเติม หรือมีมติให้จ่ายเงินไปก่อนไม่ทัน จึงสมควรให้รัฐบาลมีอำนาจจ่ายเงินคงคลังไปพลางก่อนได้

4. ซื้อคืนหรือไถ่ถอนพันธบัตร เงินกู้ของรัฐบาลตามจำนวนที่รัฐมนตรีเห็นสมควร กรณีเช่นนี้เกิดขึ้นเนื่องจากในบางเวลาในบัญชีเงินคงคลังมีอยู่เป็นจำนวนมาก สมควรมานำมาใช้ประโยชน์โดยซื้อคืนหรือไถ่ถอนพันธบัตรเงินกู้ของรัฐบาล เพื่อลดเปลืองภาระหนี้สินและบรรเทาภาระค่าดอกเบี้ย กรณีเช่นนี้อาจเกิดขึ้นได้ไม่มากนัก การที่เงินคงคลังมีจำนวนเพิ่มขึ้นเนื่องมาจากประมาณรายรับที่คำนวณไว้ในแต่ละปีผิดพลาด เช่น คำนวณว่าประมาณการรายรับจะได้มาทั้งหมด 8,000 ล้านบาท แต่ผลจัดเก็บกลับเก็บได้ถึง 10,000 ล้านบาท กรณีเช่นนี้อาจนำไปใช้ตามงบประมาณประจำปีที่ตั้งไว้ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพียง 8,000 ล้านบาท เท่านั้น คงเหลือเป็นเงินคงคลังที่ปล่อยให้งอมไว้อย่างไม่นำมาใช้เป็นประโยชน์ถึง 2,000 ล้านบาท ถ้าการณ์เป็นเช่นนี้ทุกๆ ปีในแต่ละปีเงินคงคลังก็อาจมีสะสมโดยไม่ได้นำไปใช้ประโยชน์ จริยอยู่อาจนำมาตั้งเป็นส่วนหนึ่งของงบประมาณประจำปีได้ แต่ก็อาจทำให้เงินคงคลังจมอยู่โดยไม่นำมาใช้ให้เป็นประโยชน์เป็นเวลาแรมเดือนทีเดียว ข้อความในอนุมาตรา 7 นี้จึงกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังสามารถสั่งจ่ายได้ แต่ก็จ่ายได้เฉพาะกรณีลดเปลืองหนี้สิน ซึ่งเป็นการแบ่งเบาภาระเงินกู้และบรรเทาภาระเกี่ยวกับค่าดอกเบี้ยเงินกู้เท่านั้น

5. เพื่อซื้อคืนเงินตราต่างประเทศ พันธบัตรของรัฐบาลต่างประเทศ หรือหลักทรัพย์ที่มั่นคงในต่างประเทศที่ไม่ใช่หุ้น ในสกุลเงินตราที่จะต้องชำระหนี้ที่กระทรวงการคลังเป็นผู้กู้ และในวงเงินไม่เกินจำนวนหนี้ที่ถึงกำหนดชำระในช่วงระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี เพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในการชำระหนี้เมื่อถึงกำหนด ทั้งนี้ ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดข้อบังคับเกี่ยวกับการซื้อเงินตราต่างประเทศ พันธบัตรของรัฐบาลต่างประเทศ และหลักทรัพย์ที่มั่นคงในต่างประเทศที่ไม่ใช่หุ้น การนำเงินตราต่างประเทศฝากธนาคาร รวมทั้งวิธีปฏิบัติอื่นใดที่เกี่ยวข้อง

จากบทบัญญัติมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม จะเห็นได้ว่าเป็นการให้อำนาจฝ่ายบริหาร คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังแต่เพียงผู้เดียวที่เห็นสมควรโดยไม่ต้องผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี และกฎหมายมิได้มีการจำกัดเพดานว่าให้สั่งจ่ายเงินคงคลังบัญชีที่ 2 ได้ภายในวงเงินเท่าใด จึงเป็นปัญหาที่ต้องพิจารณาการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารว่ามีความเหมาะสมมากน้อยเพียงใด

กรณีที่สั่งจ่ายเงินคงคลังเพื่อสนองตามนโยบายรัฐบาล เช่น การจ่ายคืนภาษีสำหรับผู้ซื้อรถยนต์คันแรก ซึ่งโครงการดังกล่าวเป็นโครงการตามนโยบายรัฐบาล มีวัตถุประสงค์เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนให้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ส่งเสริมอุตสาหกรรมยานยนต์และอุตสาหกรรมต่อเนื่องให้มีการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง รวมถึงภาคธุรกิจประกันภัย ซึ่งจะเป็นการช่วยขับเคลื่อนเศรษฐกิจไทยให้ดีขึ้น โดยรัฐจะจ่ายเงินภาษีให้กับผู้เข้าร่วมโครงการตามเงื่อนไขที่กำหนด ซึ่งเงินที่จะต้องนำมาจ่ายคืนให้กับผู้เข้าร่วมโครงการนี้ ได้มีการตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้กับกรมสรรพสามิต ซึ่งในปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 กรมสรรพสามิตได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อการดังกล่าว จำนวน 7,200 ล้านบาท ซึ่งไม่เพียงพอต่อการจ่ายเงินให้กับผู้มีสิทธิฝ่ายบริหารจึงได้ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 7(1) จ่ายเงินตามโครงการดังกล่าวจากเงินคงคลัง และได้มีการตั้งงบประมาณเพื่อขอใช้เงินคงคลังในปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 จำนวน 25,294.45 ล้านบาท และในปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 จำนวน 7,151.77 ล้านบาท ซึ่งในกรณีที่การใช้

อำนาจดังกล่าวอนุมัติให้ใช้เงินคงคลังในปริมาณมากจนเกินไป ส่งผลให้เงินคงคลังถูกนำไปใช้เพื่อการดำเนินการเพื่อ นโยบายของรัฐบาลเพื่อโครงการประชานิยมมากจนเกินไปซึ่งอาจไม่เป็นไปตามหลักวินัยทางการการคลัง และ อาจจะขัดต่อหลักการในการใช้จ่ายเงิน ซึ่งกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยว่า งบประมาณรายจ่าย ประจำปีให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ ซึ่งเป็นการกำหนดกฎหมายโดยให้ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของเงินแผ่นดินได้รับทราบก่อนว่ารัฐบาลจะนำเงินภาษีของตนไปใช้จ่ายในเรื่องใด แต่หากนำไปใช้เพื่อตอบสนองนโยบายของรัฐ เพื่อประโยชน์ของคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเพียงบางส่วนอาจไม่สอดคล้องกับหลักการใช้จ่ายเงินแผ่นดินด้วย

กรณีการอนุญาตให้ใช้เงินคงคลังตามมาตรา 7(2) เป็นกรณีมีกฎหมายใดๆ ที่กระทำให้อาจต้องจ่ายเงินเพื่อ ปฏิบัติตามกฎหมายนั้น และมีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว ซึ่งที่ผ่านมา พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 บัญญัติให้รัฐจ่ายเงินสมทบให้กับข้าราชการที่เข้าร่วมกองทุนจากเงินคงคลัง ทำให้มีการใช้ จ่ายเงินคงคลังไปเพื่อการนี้ก็เป็นจำนวนมากเช่นกัน

พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 7 วรรคท้าย กำหนดไว้ว่า เมื่อได้ จ่ายเงินคงคลังตามมาตรา 7 (1)-(5) แล้ว ให้ตั้งเงินรายจ่ายเพื่อชดใช้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ประจำปีงบประมาณ หรือในกฎหมายว่าด้วยโอนงบประมาณรายจ่าย หรือในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย ประจำปีต่อไป ซึ่งที่ผ่านมาได้มีการตั้งรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลัง ดังนี้

ตารางที่ 5.2 การตั้งรายจ่ายชดใช้เงินคงคลัง ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 - 2559

หน่วย : ล้านบาท

ปีงบประมาณ พ.ศ.	งบประมาณรายจ่าย ประจำปี	รายจ่ายเพื่อชดใช้ เงินคงคลัง	สัดส่วนต่อ งบประมาณ	เพิ่ม/ลด จากปีก่อน
2554	2,169,967.5	114,488.62	5.27	114,488.62
2555	2,380,000.0	53,917.95	2.27	-60,570.67
2556	2,400,000.0			-53,917.95
2557	2,525,000.0	13,423.68	0.53	13,423.68
2558	2,575,000.0	41,965.34	1.63	28,541.66
2559	2,720,000.0	13,536.10	0.50	-28,429.24

ที่มา : งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 และสำนักการเงินการคลัง กรมบัญชีกลาง

จากตาราง จะเห็นได้ชัดว่าที่ผ่านมากระทรวงการคลังได้มีการตั้งรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลัง ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 จำนวน 114,488.62 ล้านบาท ปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 จำนวน 53,917.95 ล้านบาท ปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 จำนวน 13,423.68 ล้านบาท ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 จำนวน 41,965.34 ล้านบาท และ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 จำนวน 13,536.10 ล้านบาท ซึ่งการใช้จ่ายเงินคงคลังไปก่อนที่จะมีกฎหมายอนุญาต

ให้จ่ายตามมาตรา 7 นี้ ส่วนใหญ่จะเป็นการจ่ายโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 7(1) คือ กรณีได้มีการตั้งงบประมาณไว้แล้วแต่ไม่เพียงพอและมีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็วเป็นส่วนใหญ่

การพิจารณาว่าปริมาณมากน้อยเพียงใดจึงจะเหมาะสม และเหตุผลความจำเป็นใดที่สมควรใช้จ่ายจากเงินคงคลังจึงควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์ให้มีความชัดเจนไว้ในระดับพระราชบัญญัติ ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนสามารถตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของรัฐได้ หรือเมื่อใช้ไปแล้วควรมีการแจ้งให้ประชาชนได้รับทราบก่อน ไม่ใช่รอให้ทราบเมื่อมีการตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้เงินคงคลังในปีงบประมาณต่อไป ซึ่งรายการรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลังประชาชนทั่วไปอาจไม่ได้ให้ความสนใจ และไม่รู้ว่ารัฐบาลตั้งงบประมาณรายจ่ายนี้เพื่อการใด และรัฐบาลจ่ายเงินไปก่อนเพื่อการดำเนินการในเรื่องใดบ้าง

อย่างไรก็ดี รัฐควรมีการวางแผนการใช้จ่ายเงินตามงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาให้มีความถูกต้องแม่นยำมากที่สุด ทั้งนี้เพื่อให้การใช้จ่ายเงินแผ่นดินมีประสิทธิภาพ คุ่มค่า หากมีการบริหารจัดการเงินคงคลังในส่วนที่ต้องจ่ายไปก่อนที่จะมีกฎหมายอนุญาตตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ให้มีความเหมาะสม หรือมีการกำหนดเพดานการใช้จ่ายในแต่ละปี จะทำให้ประเทศสามารถนำเงินภาษีอากรของประชาชนไปใช้โดยผ่านการวางแผนงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น เนื่องจาก การจ่ายเงินไปก่อนตามมาตรา 7 นี้ เมื่อมีการตั้งงบประมาณเพื่อชดใช้เงินคงคลังในปีงบประมาณถัดไป ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้มีแหล่งที่มาของเงินที่แน่นอนด้วย จะส่งผลให้เงินจำนวนนี้ไปเบียดบังทำให้วงเงินงบประมาณที่จะจัดสรรในปีนั้นๆ มีน้อยลง ทำให้รัฐสูญเสียวงเงินที่จะนำไปใช้ในการพัฒนาประเทศมากขึ้น อีกทั้งเป็นการให้อำนาจฝ่ายบริหารในการใช้จ่ายโดยไม่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาโดยเกินความจำเป็นอีกด้วย

สำหรับการศึกษาเรื่องการตั้งรายจ่ายชดใช้เงินคงคลังในต่างประเทศ ไม่ปรากฏว่ามีกรณีตั้งรายจ่ายดังกล่าว เนื่องจาก การใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีของประเทศต่างๆ จะใช้จ่ายตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา ไม่มีการจ่ายเงินนอกเหนือจากที่กำหนดในกฎหมายงบประมาณ จึงไม่มีรายการตั้งรายจ่ายชดใช้เงินคงคลังไว้เหมือนในประเทศไทย

5.3 ปัญหาการไม่สามารถนำเงินคงคลังส่วนเกินไปหาผลตอบแทนได้

จากการศึกษาจะเห็นได้ว่า เงินคงคลัง หมายถึง ปริมาณเงินที่รัฐบาลมีอยู่ในคลัง ณ ขณะใด ขณะหนึ่ง โดยหลักการแล้ว เงินจำนวนนี้เป็นเงินที่กระทรวงการคลังดำรงไว้เพียงเพื่อให้มีความคล่องตัวในการใช้จ่ายบริหารประเทศ และเนื่องจากภาครัฐบาลเป็นหน่วยเศรษฐกิจที่ขาดดุล (มีรายจ่ายสูงกว่ารายรับ) การดำรงเงินคงคลังไว้ในจำนวนที่สูงเกินความจำเป็นเท่าใด จะมีผลให้รัฐบาลมียอดหนี้สูงและมีภาระดอกเบี้ยจ่ายสูงขึ้นตามส่วนเท่านั้น หรืออาจกล่าวได้ว่า โดยปกติรัฐบาลจะไม่ดำรงเงินคงคลังไว้สูงเกินความจำเป็น และในบางกรณียอดเงินคงคลังอาจอยู่ใน

ระดับสูงเพราะรัฐบาลมีภาระผูกพันต้องสำรองเงินไว้ใช้จ่าย หรือเป็นเงินกู้ที่รับเข้าบัญชีรอเวลานำออกใช้จ่าย การดำรงเงินคงคลังไว้สูงโดยทั่วไปจึงไม่ได้หมายถึงการมีสภาพคล่องทางการเงินสูง

พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการที่ได้รับเงินที่พึงชำระให้กับรัฐบาลมีหน้าที่นำเงินที่ได้รับส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 ซึ่งเป็นบัญชีที่เปิดไว้เพื่อรับเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทย และเมื่อจะต้องจ่ายเงินให้ออนเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 ไปบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 เพื่อจ่ายให้กับส่วนราชการหรือหน่วยงานต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งในการเก็บรักษาเงินไว้ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยนี้ พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2489 และที่แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 30 กำหนดให้ “ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้รับเงินเพื่อเข้าบัญชีฝากของกระทรวงการคลังโดยกระทรวงการคลังไม่ต้องจ่ายเงินให้แก่ธนาคารเป็นค่ารักษาบัญชี และธนาคารไม่ต้องจ่ายดอกเบี้ยตามบัญชีฝากแก่กระทรวงการคลัง” นอกจากนี้ มาตรา 12 ข้อ (2) ของพระราชกำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 ได้บัญญัติว่า “การรับฝากประจำหรือเงินฝากกระแสรายวัน ธนาคารจะไม่จ่ายดอกเบี้ย” ดังนั้น ปัจจุบันเงินคงคลังที่ฝากอยู่กับธนาคารแห่งประเทศไทยจึงไม่ได้รับผลตอบแทนใดๆ เนื่องจากกฎหมายได้กำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้รักษาเงิน และดูแลให้กับรัฐบาลเท่านั้น

จากการที่พระราชบัญญัติเงินคงคลังได้กำหนดให้เงินคงคลังทั้งหมดจะต้องฝากไว้ในบัญชีกระแสรายวันที่ธนาคารแห่งประเทศไทย และจะสามารถนำมาใช้ได้ตามวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น ซึ่งไม่รวมถึงการนำเงินคงคลังไปบริหารจัดการให้ได้รับผลตอบแทน ทำให้ในช่วงที่เงินคงคลังส่วนเกินมีจำนวนค่อนข้างสูงทั้งจากการที่มีรายรับเข้ามาจะทำให้เกิดต้นทุนค่าเสียโอกาสจากการนำเงินไปลงทุนให้ได้ผลตอบแทน หรือในกรณีที่เงินคงคลังมีปริมาณสูงจากการออกพันธบัตรเพื่อการสร้างอัตราร้อยละจะเกิดต้นทุนในการกู้เงินที่สูงกว่าที่ควร การนำเงินสดส่วนเกินไปลงทุนให้ได้รับผลตอบแทน ไม่ว่าจะเป็นการนำไปฝากไว้กับธนาคารพาณิชย์ การลงทุนในหลักทรัพย์ของภาครัฐและภาคเอกชนที่มีความน่าลงทุน จะช่วยให้การบริหารเงินคงคลังมีต้นทุนโดยรวมที่ต่ำลง โดยรัฐบาลยังคงมีสภาพคล่องในการบริหารจัดการเงินคงคลังอยู่

จากสถานะของเงินคงคลังของไทยในสิบปีประมาณ พ.ศ. 2554 – 2555 ที่ผ่านมา ค่อนข้างแข็งแกร่งและมีทิศทางเพิ่มขึ้นจากหลายเหตุผล ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงของวัฏจักรทางเศรษฐกิจและหลายเหตุการณ์เสี่ยง เช่น อุทกภัย เมื่อปลายปี 2554 สะท้อนให้เห็นถึงความสามารถในการบริหารจัดการเงินคงคลังที่สร้างความเชื่อมั่นได้ว่ารัฐบาลมีเครื่องมือในการบริหารจัดการสภาพคล่องระยะสั้นได้เพียงพอ รัฐบาลในสมัยนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี จึงได้มีแนวทางที่จะให้กระทรวงการคลังแก้ไขกฎหมายเงินคงคลังเพื่อให้สามารถนำเงินคลังไปหาผลตอบแทนได้ แต่ได้มีการชะลอเรื่องดังกล่าวไว้เพื่อให้มีการพิจารณาให้มีความเหมาะสมก่อน

นำเงินคงคลังไปหาผลตอบแทนโดยนำดอกผลเข้าเป็นเงินคงคลังต่อไป แต่ถ้าจะดำเนินการดังกล่าวต้องมีการแก้ไขกฎหมายเงินคงคลัง เพิ่มช่องทางให้สามารถนำเงินคงคลังไปฝากไว้ที่อื่นได้นอกจากธนาคารแห่งประเทศไทย หรือกำหนดให้นำเงินคงคลังส่วนเกินไปหาผลตอบแทนได้ ซึ่งในเรื่องนี้มีทั้งผู้ที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย ซึ่งผู้ทำการศึกษาเห็นว่า หากจะดำเนินการในเรื่องนี้จริง สมควรมีการศึกษาถึงระดับเงินคงคลังที่เหมาะสมว่าควรมี

ปริมาณเท่าใด เพื่อให้กระทรวงการคลังสามารถบริหารเงินคงคลังได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่เกิดปัญหาขาดสภาพคล่องทางการเงิน อีกทั้งแหล่งที่จะนำไปหาผลตอบแทนควรพิจารณาประเภทที่มีความเสี่ยงน้อย เนื่องจาก เงินคงคลังเป็นเงินของประชาชน ซึ่งประชาชนยินยอมให้จัดเก็บจากภาษีอากรและนำมาใช้ในการจัดสรรเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อใช้ในการบริหารและพัฒนาประเทศต่อไป ดังนั้น การที่จะนำเงินคงคลังไปหาผลตอบแทนควรได้รับความยินยอมจากประชาชน โดยการกำหนดเป็นพระราชบัญญัติหรือไม่ ไม่ควรกำหนดให้อำนาจฝ่ายบริหารเพียงฝ่ายเดียว หรือหากเห็นว่าการกำหนดเป็นกฎหมายจะไม่มีผลยับยั้งในการบริหารจัดการเงินคงคลังของประเทศ อาจต้องมีการกำหนดกรอบการหาผลตอบแทนไว้ในกฎหมาย ส่วนการบริหารจัดการเป็นเรื่องของฝ่ายบริหารภายใต้กรอบกฎหมายก็น่าจะมีความเหมาะสม

จากปัญหาการไม่สามารถนำเงินคงคลังส่วนเกินไปหาผลตอบแทนได้นั้น จะเห็นได้ว่า เป็นปัญหาที่รัฐบาลพยายามหาทางแก้ไข โดยให้สามารถนำเงินคงคลังส่วนเกินไปหาผลตอบแทนให้ได้อย่างเช่นประเทศต่างๆ ที่ดำเนินการได้โดยวิธีการนี้ อย่างไรก็ตาม การแก้ไขปัญหาดังกล่าวมีทั้งข้อดีและข้อเสีย ซึ่งสมควรมีการพิจารณาอย่างรอบคอบ กล่าวคือ เมื่อพิจารณาถึงข้อดีของการนำเงินคงคลังส่วนเกินไปหาผลตอบแทน จะเห็นได้ว่า สามารถช่วยลดต้นทุนค่าเสียโอกาสจากการนำเงินไปลงทุนให้ได้รับผลตอบแทน หรือลดต้นทุนในการกู้เงินของรัฐบาล ส่งผลให้การบริหารเงินคงคลังของประเทศมีประสิทธิภาพมากขึ้น แต่เมื่อพิจารณาข้อเสียของการนำเงินคงคลังส่วนเกินไปหาผลตอบแทนแล้ว จะพบว่า เนื่องจากปริมาณเงินคงคลังมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาขึ้นอยู่กับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ และนโยบายรัฐบาลด้านการเงินการคลังในแต่ละช่วงเวลา หากการวิเคราะห์ระดับเงินคงคลังที่เหมาะสมไม่มีความแม่นยำ อาจส่งผลกระทบต่อการใช้จ่ายเงินของประเทศได้ในกรณีที่มีการนำเงินคงคลังออกไปหาผลตอบแทนแล้ว แต่ทำให้ประเทศขาดสภาพคล่องทางการเงินในบางช่วงเวลา หรือเป็นช่องทางให้ฝ่ายบริหารนำเงินคงคลังไปหาผลตอบแทนในแนวทางที่อาจก่อให้เกิดความเสี่ยงหรือความเสียหายต่อประเทศได้ อีกประการที่ต้องพิจารณาคือ เนื่องจากเงินคงคลังประกอบด้วยเงินในงบประมาณ และเงินนอกงบประมาณที่ฝากไว้กับกระทรวงการคลัง ซึ่งเมื่อพิจารณาองค์ประกอบของเงินคงคลังแล้วจะเห็นได้ว่าประกอบไปด้วยเงินนอกงบประมาณในปริมาณสูง ดังนั้น การที่รัฐบาลจะนำเงินคงคลังที่คิดว่าเป็นส่วนเกินไปหาผลตอบแทนนั้น เงินส่วนนั้นแท้จริงแล้วมิใช่เงินคงคลังซึ่งเป็นเงินที่รัฐเป็นกรรมสิทธิ์โดยแท้ หากนำเงินออกไปหาผลตอบแทนในปริมาณมาก อาจมีปัญหาคกรณีที่ส่วนราชการขอเบิกเงินจากบัญชีเงินฝากคลังในปริมาณมากในบางช่วงเวลาด้วย เพราะอาจส่งผลกระทบต่อการบริหารสภาพคล่องของประเทศ

ทั้งนี้ หากพิจารณาถึงข้อดีและข้อเสียของการนำเงินคงคลังไปหาผลตอบแทน สามารถวิเคราะห์ได้ดังนี้
ข้อดี

1. ในกรณีที่กฎหมายอนุญาตให้สามารถนำเงินคงคลังส่วนเกินไปหาผลตอบแทนได้ จะช่วยให้รัฐบาลสามารถลดต้นทุนค่าเสียโอกาสจากการกู้ยืมเงินโดยกระทรวงการคลังในแต่ละปีได้เป็นจำนวนมาก เนื่องจากเมื่อปริมาณเงินคงคลังลดลง จะมีการกู้ยืมเงินโดยวิธีการต่างๆ ทั้งในระยะสั้นและระยะยาวเข้ามาเป็นเงินคงคลังก่อนที่จะนำไปใช้จ่ายเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งมีต้นทุนในการชำระดอกเบี้ยในแต่ละปีเป็นจำนวนมาก

2. การนำเงินคงคลังส่วนเกินไปหาผลตอบแทน รัฐจะได้รับผลตอบแทนจากการดำเนินการดังกล่าวกลับเข้ามา ซึ่งเงินดอกผลนี้จะช่วยให้ปริมาณเงินคงคลังเพิ่มขึ้นอีกทางหนึ่ง

3. การบริหารการเงินการคลังของรัฐโดยการนำเงินคงคลังส่วนเกินไปหาผลตอบแทน จะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารเงินสดของประเทศเพิ่มขึ้น โดยแทนที่จะเก็บรักษาเงินคงคลังไว้ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเพียงแห่งเดียว ซึ่งไม่ได้รับผลตอบแทนใดๆ มาเป็นการนำส่วนเกินไปบริหารเพื่อให้เกิดผลตอบแทนที่เพิ่มขึ้น

ข้อเสีย

1. การบริหารเงินคงคลังโดยการนำส่วนเกินไปหาผลตอบแทนนั้น รัฐต้องมีการวิเคราะห์ระดับเงินคงคลังที่เหมาะสมให้มีความแม่นยำว่าควรดำรงไว้ในบัญชีเงินคงคลังจำนวนเท่าใด และปริมาณส่วนเกินเท่าใดที่เหมาะสมในการนำไปหาผลตอบแทน หากมีความผิดพลาดอาจส่งผลกระทบต่อการใช้จ่ายเงินของประเทศจนก่อให้เกิดปัญหาสภาพคล่องทางการคลังได้

2. การกำหนดวิธีการในการนำเงินคงคลังไปหาผลตอบแทนต้องมีการกำหนดวิธีที่มีความเสี่ยงต่ำ เนื่องจากเงินคงคลังถือเป็นเงินของประชาชนทั้งประเทศ การกำหนดวิธีหาผลตอบแทนที่ไม่ได้คำนึงถึงผลได้ผลเสียอาจเป็นช่องทางให้ฝ่ายบริหารนำเงินคงคลังไปหาผลตอบแทนในแนวทางที่อาจเกิดความเสียหายหรือความเสียหายต่อประเทศได้

3. กรณีไม่ได้กำหนดเรื่องการควบคุมตรวจสอบไว้อย่างชัดเจนอาจก่อให้เกิดความเสียหายได้

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

เงินคงคลัง คือ เงินที่อยู่ในบัญชีเงินฝากกระแสรายวันของกระทรวงการคลังที่ธนาคารแห่งประเทศไทย และเงินสดที่เก็บรักษาไว้ที่คลังจังหวัดและคลังอำเภอ ซึ่งเป็นความหมายโดยนิตินัย นอกจากนี้เมื่อพิจารณาความหมายในทางการคลังแล้ว เงินคงคลังยังหมายถึงเงินของรัฐบาลที่อยู่นอกบัญชีเงินฝาก และเงินที่อยู่นอกคลังจังหวัด คลังอำเภอดังกล่าวข้างต้นด้วย กล่าวคือ เป็นเงินสดระหว่างทาง ซึ่งเป็นเงินสดที่ต้องถือไว้สำหรับการบริหารงานคลัง หรือเป็นเงินสดในมือที่สะสมไว้มากเกินไปและอยู่ระหว่างขนย้ายบางส่วนเข้าฝากในบัญชี เงินคงคลังบัญชีที่ 1 เงินคงคลังเป็นปริมาณเงินที่รัฐบาลมีไว้เพื่อใช้จ่ายในการบริหารประเทศ เนื่องจาก ในการใช้จ่ายเงินงบประมาณของประเทศมีที่มาจากเงินรายได้ต่างๆ ทั้งที่เป็นภาษีอากรและที่ไม่ใช่ภาษีอากรที่ส่วนราชการได้รับแล้ว จัดเก็บนำส่งเข้าคลังก่อน เพื่อดำเนินการจัดสรรให้แก่หน่วยงานต่างๆ ใช้ในการพัฒนาประเทศตามที่รัฐได้ตกลงไว้กับประชาชนตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อไป ซึ่งก่อนที่จะจัดสรรไปตามหน่วยงานต่างๆ เงินรายได้เหล่านี้จะเก็บรักษาสะสมไว้ในบัญชีของรัฐที่ธนาคารแห่งประเทศไทย คือ บัญชีเงินคงคลัง เพื่อให้รัฐนำไปใช้จ่ายและบริหารให้เกิดประสิทธิภาพต่อไป อย่างไรก็ตาม เงินคงคลังยังเป็นหนึ่งในเครื่องมือสำคัญในการบริหารจัดการสภาพคล่องของรัฐบาล นอกเหนือไปจากการกู้เงินทั้งด้วยการออกตั๋วเงินคลังและการออกพันธบัตรของรัฐบาล ทั้งนี้ แม้เงินคงคลังจะไม่ใช่วิธีการดำเนินงานนโยบายหลักที่ขับเคลื่อนการใช้จ่ายของรัฐบาลในการบริหารราชการแผ่นดิน แต่การมีเงินคงคลังในระดับที่เพียงพอ ก็ย่อมสร้างเสริมความมั่นใจได้ว่ารัฐบาลยังมีเครื่องมือไว้ดูแลในกรณีที่มีเหตุการณ์จำเป็นเร่งด่วนให้ต้องใช้จ่ายเงิน อันรวมถึงความสามารถในการหลีกเลี่ยงการผัดผ่อนชำระหนี้ของหน่วยงานภาครัฐ ยิ่งหากเงินคงคลังปรับเพิ่มขึ้นจากการจัดเก็บรายได้ได้เพิ่มขึ้น ก็อาจสะท้อนได้ถึงสถานการณ์ทางเศรษฐกิจที่ขยายตัวในเกณฑ์ค่อนข้างดี ในทางตรงกันข้าม หากเงินคงคลังอยู่ในระดับต่ำอาจก่อให้เกิดความกังวลว่ารัฐบาลจะประสบกับภาวะขาดสภาพคล่อง ซึ่งสะท้อนว่ารัฐบาลอาจไม่มีเงินเหลือเพียงพอสำหรับการเบิกจ่ายเงิน โดยเฉพาะหากเกิดสถานการณ์ฉุกเฉินนอกจากนี้ เงินคงคลังยังเป็นตัวชี้วัดที่บ่งบอกถึงความมั่นคงแข็งแรงของฐานะทางการคลังของรัฐบาลด้วย

การบริหารเงินคงคลังของไทยของประเทศไทยมีวัตถุประสงค์เพื่อ การสร้างดุลยภาพระหว่างรายได้และรายรับที่นำเข้ามาเป็นเงินคงคลังกับรายจ่ายที่จ่ายออกไปจากเงินคงคลังในแต่ละช่วงเวลา และมีประเด็นที่ต้องนำมาพิจารณา 2 ประเด็น คือ รัฐบาลมีสภาพคล่องสามารถหาเงินมาเพียงพอ และทันเวลากับการใช้จ่าย และการบริหารเงินสดของรัฐบาล โดยทำให้รัฐบาลมีค่าใช้จ่ายในการหาเงินสดมาใช้จ่ายต่ำที่สุด ซึ่งหน่วยงานที่มีหน้าที่หลักในการบริหารเงินคงคลังของกระทรวงการคลัง ได้แก่ กรมบัญชีกลาง ในฐานะผู้ดูแลการเบิกจ่ายและดูแลบัญชีของรัฐบาล นอกจากนี้ ยังมีสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะที่ทำหน้าที่ในการกู้ยืมเงินของรัฐบาลให้สอดคล้องกับการใช้

จ่ายในแต่ละช่วงเวลา ซึ่งในการดำเนินการและการวางแผนด้านเงินสดของรัฐบาล โดยผ่านคณะกรรมการเพื่อวางแผนการบริหารเงินคงคลัง ซึ่งจะมีการติดตามประมาณการเงินสดรับ-จ่ายของบัญชีเงินคงคลังเป็นรายสัปดาห์ โดยปกติจะมีการประมาณการเงินสดรับ-จ่ายล่วงหน้า 1 ไตรมาส และคณะกรรมการการเงินและบริหารเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุล จะนำผลการประมาณการดุลเงินสด รวมถึงจำนวนเงินคงคลังปลายงวดเป็นรายเดือนจากคณะกรรมการเพื่อวางแผนการบริหารเงินคงคลังมาใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาการเงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อระดับเงินคงคลังในช่วงต่อไป สำหรับความเป็นไปได้ในการนำเงินคงคลังไปหาผลตอบแทนนั้น เนื่องจากพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการที่ได้รับเงินที่พึงชำระให้กับรัฐบาลมีหน้าที่นำเงินที่ได้รับส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 ซึ่งเป็นบัญชีที่เปิดไว้เพื่อรับเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทย และเมื่อจะต้องจ่ายเงินให้ออนเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 ไปบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 เพื่อจ่ายให้กับส่วนราชการหรือหน่วยงานต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งในการเก็บรักษาเงินไว้ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยนี้ พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 38 กำหนดให้ ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้รับเงินเพื่อเข้าบัญชีฝากของกระทรวงการคลังโดยกระทรวงการคลังไม่ต้องจ่ายเงินให้แก่ธนาคารเป็นค่ารักษาบัญชี และธนาคารไม่ต้องจ่ายดอกเบี้ยตามบัญชีฝากให้แก่กระทรวงการคลัง นอกจากนี้ มาตรา 12 ข้อ (2) ของพระราชกำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 ได้บัญญัติว่า “การรับฝากประจำหรือเงินฝากกระแสรายวัน ธนาคารจะไม่จ่ายดอกเบี้ย” ดังนั้น ปัจจุบันเงินคงคลังที่ฝากอยู่กับธนาคารแห่งประเทศไทยจึงไม่ได้รับผลตอบแทนใดๆ เนื่องจากกฎหมายได้กำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้รักษาเงินและดูแลให้กับรัฐบาลเท่านั้น

สำหรับการบริหารเงินคงคลังของสากลนั้น การบริหารเงินคงคลังของประเทศต่างๆ ในกลุ่ม OECD มีวัตถุประสงค์หลักในการบริหารเงินคงคลัง คือ เพื่อให้มีสภาพคล่องเพียงพอต่อการใช้จ่ายของรัฐบาลให้มีการกู้เงินเมื่อจำเป็นและมีการลดต้นทุนการกู้เงินสร้างผลประโยชน์จากสภาพคล่องส่วนเกินได้มากที่สุด และเพื่อเป็นการบริหารความเสี่ยงโดยการลงทุนที่มีผลตอบแทนดีและมีหลักคำประกันที่เหมาะสม โดยมีองค์ประกอบสำคัญในระบบการบริหารเงินคงคลัง ประกอบด้วย 6 ปัจจัยพื้นฐาน ได้แก่ มีศูนย์กลางการบริหารเงินคงคลังที่บัญชีเงินคงคลังรวม (TSA) ซึ่งในประเทศในกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว บัญชี TSA เป็นการกำหนดให้ใช้บัญชีเดียวในการรวบรวมรายรับและเบิกจ่ายรายจ่ายทั้งหมดซึ่งฝากไว้กับธนาคารกลาง โดยการบริหารจัดการทั้งหมดจะควบคุมโดยหน่วยบริหารการเงิน (Treasury) ของกระทรวงการคลัง หรือกำหนดให้แต่ละหน่วยงานเบิกจ่ายจากบัญชีที่เปิดไว้กับธนาคารพาณิชย์ โดย ณ สิ้นวันทำการกำหนดให้ทุกธนาคารส่งยอดเงินในบัญชีทั้งหมดเข้าบัญชี TSA มีขอบเขตการทำงานของระบบการบริหารเงินคงคลังที่ชัดเจน สามารถจัดทำประมาณการกระแสเงินสดเข้า-ออกในระยะสั้นได้แม่นยำ เพื่อให้เกิดการสำรองเงินสดให้น้อยที่สุด จำเป็นต้องอาศัยโครงสร้างการทำงานที่ครอบคลุมมีการประสานงานอย่างใกล้ชิดกับทั้งหน่วยจัดเก็บรายได้และหน่วยเบิกจ่าย ตลอดจนอาจต้องมีการกำหนดแรงจูงใจเพื่อให้หน่วยงานมีความระมัดระวังในการจัดทำประมาณการให้ถูกต้องและแม่นยำมากขึ้น มีระบบธนาคารที่ทันสมัยและเอื้ออำนวยต่อการดำเนินธุรกรรมและการจัดทำบัญชี มีระบบธนาคารที่เชื่อมโยงระหว่างสาขา

รวมทั้งมีระบบชำระบัญชี Real Time Gross Settlement (RTGS) ระหว่างธนาคารพาณิชย์และธนาคารกลาง นอกจากนี้ เมื่อมีเงินสดส่วนขาด/เกิน สามารถกู้ยืม/ลงทุน ได้ในตลาดการเงิน ซึ่งการที่หน่วยบริหารเงินสดเข้าไปมีส่วนร่วมในตลาดการเงินมีผลสนับสนุนการพัฒนาของตลาดการเงินด้วย มีการสื่อสารและประสานงานอย่างใกล้ชิดระหว่างหน่วยบริหารเงินคลัง หน่วยงานจัดเก็บรายได้ หน่วยงานต่างๆ ที่ใช้งบประมาณ เพื่อการจัดทำประมาณการกระแสเงินสดได้แม่นยำ และมีโครงการสร้างองค์กรและกำหนดบทบาทหน้าที่ที่ชัดเจนและเหมาะสม

จากการศึกษาการบริหารเงินคลังในประเทศต่างๆ 3 ประเทศ คือ ประเทศอังกฤษ ประเทศออสเตรเลีย และประเทศแอฟริกาใต้ ซึ่งเป็นประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย การพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีจะผ่านการพิจารณาของรัฐสภา โดยจะมีการพิจารณาอนุมัติทั้งด้านรายได้และด้านรายจ่าย ซึ่งในการใช้จ่ายเงินของแต่ละประเทศจะเป็นไปตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีผ่านการพิจารณาของรัฐสภา ส่วนรายได้ที่รัฐจัดเก็บจะนำส่งเข้าเป็นเงินคลังของประเทศโดยไม่มีการเก็บไว้ใช้จ่ายก่อนนำส่งเข้าคลัง นอกจากนี้ ในการบริหารเงินคลังของแต่ละประเทศมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องการบริหารเงินคลังโดยตรงอย่างชัดเจน ซึ่งหน่วยงานเหล่านั้นเป็นหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพ มีเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถในการบริหารเงินคลังเป็นอย่างดี ซึ่งหน่วยงานที่ดูแลเรื่องเงินคลังของประเทศส่วนใหญ่จะเป็นกระทรวงการคลัง โดยจะมีหน่วยงานเฉพาะเป็นผู้ดูแล ส่วนใหญ่จะเป็นสำนักงานบริหารหนี้ของแต่ละประเทศที่ทำหน้าที่นี้ เนื่องจากต้องมีการนำเงินคลังไปหาผลประโยชน์โดยการนำไปลงทุนในรูปแบบต่างๆ เพื่อประโยชน์ในการบริหารเงินสดของประเทศให้มีใช้จ่ายเพียงพอในแต่ละช่วงเวลาด้วย สำหรับการนำเงินคลังไปหาผลตอบแทนทั้ง 3 ประเทศ สามารถนำเงินคลังส่วนเกินไปหาผลตอบแทนได้ โดยมีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าให้รัฐสามารถดำเนินการได้ ซึ่งหลักเกณฑ์ในการดำเนินการนำเงินคลังของประเทศไปหาผลตอบแทนนั้น ในแต่ละประเทศจะมีแนวทางในการดำเนินการคล้ายคลึงกัน คือ มีการพิจารณาระดับเงินคลังที่เหมาะสมในการใช้จ่ายเงินภายในประเทศ ในแต่ละช่วงเวลาอย่างชัดเจน โดยประเทศออสเตรเลียมีหลักการในการคำนวณระดับเงินคลังที่เหมาะสมจากค่าเฉลี่ยผลการเบิกจ่ายเงินย้อนหลัง 91 วัน ส่วนประเทศอังกฤษ และประเทศแอฟริกาใต้ไม่มีการกำหนดระดับเงินคลังขั้นต่ำไว้ แต่ในการบริหารเงินคลัง ประเทศอังกฤษจะใช้วิธีการวางแผนการบริหารเงินสด 19 สัปดาห์ล่วงหน้า ส่วนประเทศแอฟริกาใต้มีการคาดการณ์เงินสดรับ-จ่ายล่วงหน้า เพื่อเป็นการกำหนดระดับเงินคลังที่เหมาะสม สำหรับการหาผลตอบแทน ส่วนใหญ่แล้วจะมีการบริหารเงินคลังเพื่อให้ได้ผลตอบแทนเพิ่มขึ้น เพื่อประโยชน์ในการบริหารเงินสดของประเทศ และการบริหารหนี้สาธารณะโดยลดการกู้ยืมซึ่งมีต้นทุนสูงกว่า สำหรับวิธีการนำเงินคลังไปหาผลตอบแทนมีหลายรูปแบบ กล่าวคือ การนำเงินไปฝากไว้ที่ธนาคารกลาง หรือธนาคารพาณิชย์ ลงทุนในตัวเงินคลัง พันธบัตรรัฐบาล ธุรกิจการซื้อคืน ยกเว้นในส่วนของประเทศอังกฤษจะไม่มี การนำเงินฝากไว้ในธนาคารกลางเหมือนประเทศออสเตรเลีย สำหรับการนำเงินคลังไปหาผลตอบแทน ประเทศต่างๆ จะเลือกใช้วิธีการที่มีความปลอดภัย ไม่เน้นการหาผลตอบแทนที่มีความเสี่ยงสูง

จากการศึกษาเรื่องการบริหารจัดการเงินคลังตามระบบกฎหมายไทย พบว่ามีปัญหาที่เกี่ยวข้องกับเงินคลังในปัจจุบัน ดังนี้

1. ปัญหาการไม่ต้องนำเงินส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินของฝ่ายบริหาร เนื่องจากในหลักการการใช้จ่ายเงินส่วนราชการจะต้องใช้จ่ายจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีผ่านการพิจารณาของรัฐสภา สำหรับเงินที่ส่วนราชการได้รับต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังให้ส่วนราชการเก็บเงินไว้ใช้จ่ายได้ตามข้อยกเว้นของพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งถือเป็นการให้อำนาจฝ่ายบริหารในการยกเว้นให้ส่วนราชการเก็บเงินที่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินไว้ใช้จ่าย โดยในการพิจารณาอนุญาตให้อำนาจกระทรวงการคลังเป็นผู้พิจารณาเพียงหน่วยงานเดียวและไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ให้ประชาชนรับรู้ว่าการพิจารณาอย่างไร หรือมีเขตแดนการพิจารณาอนุมัติให้หักไว้ใช้จ่ายได้อัตราเท่าใดต่อปี ซึ่งจากการศึกษาพบว่ามีเงินนอกงบประมาณที่เป็นเงินฝากกระทรวงการคลังซึ่งมีที่มาจากการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารอนุญาตให้เก็บไว้ใช้จ่ายได้โดยไม่นำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินประมาณร้อยละ 10 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งถือว่ามีปริมาณมากพอสมควร หากฝ่ายบริหารมีการใช้อำนาจในการพิจารณายกเว้นให้ส่วนราชการเก็บเงินรายได้ไว้ใช้จ่ายโดยไม่มีเขตแดนควบคุม อาจส่งผลเสียต่อการบริหารเงินคงคลังและการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีของประเทศไทยได้ สำหรับการศึกษานี้ปัญหาเรื่องการให้อำนาจฝ่ายบริหารในการพิจารณาอนุญาตให้ส่วนราชการเก็บเงินรายได้ไว้ใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินในต่างประเทศนั้นทั้งในประเศอังกฤษและประเทศออสเตรเลียไม่มีการดำเนินการในลักษณะดังกล่าวดังเช่นประเทศไทย เนื่องจากการใช้จ่ายของประเทศเหล่านั้นต้องผ่านการพิจารณาของรัฐสภา โดยรัฐสภาจะให้ความเห็นชอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีทั้งทางด้านรายได้และรายจ่าย การใช้จ่ายของหน่วยงานต่างๆ จึงต้องเป็นไปตามกฎหมายดังกล่าว และไม่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจฝ่ายบริหารในการพิจารณาให้นำเงินรายได้ไปใช้จ่ายได้ก่อนที่จะนำส่งเข้าคลัง ทั้งนี้ เพื่อเป็นการรักษาวินัยการเงินการคลังของประเทศ และลดปัญหาการให้อำนาจฝ่ายบริหารในการพิจารณาอนุมัติการใช้จ่ายนอกเหนือจากที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วด้วย

อย่างไรก็ดี การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในการอนุญาตให้ส่วนราชการเก็บเงินรายได้ไว้ใช้จ่ายนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ให้ความสำคัญกับเรื่องดังกล่าว โดยกำหนดให้ส่วนราชการที่มีเงินรายได้ต้องรายงานให้รัฐสภาทราบด้วย แม้จะเป็นการรายงานหลังจากที่มีการใช้จ่ายเงินไปแล้วก็ตาม เพียงแต่ให้รัฐสภารับรองการใช้จ่ายเงินในภายหลังว่ามีมีการใช้จ่ายเงินไปเป็นจำนวนเท่าใดเท่านั้น แต่เมื่อพิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2559) แล้ว ไม่มีการกำหนดบทบัญญัติให้ส่วนราชการที่มีเงินรายได้ต้องรายงานให้รัฐสภาทราบดังเช่นที่เคยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งอาจส่งผลทำให้รัฐไม่สามารถติดตามผลการใช้จ่ายเงินรายได้ของส่วนราชการได้ครบถ้วน

2. ปัญหาความเหมาะสมและการควบคุมการจ่ายเงินคงคลังไปก่อนที่จะมีกฎหมายอนุญาตตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยหลักการจ่ายเงินแผ่นดินต้องมีกฎหมายกำหนดให้สามารถจ่ายเงินได้ คือ พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม พระราชบัญญัติโอนเงินในงบประมาณ มติให้จ่ายเงินไปก่อน หรือพระราชกำหนดที่ออกตามความในบทบัญญัติ

แห่งรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่จะจ่ายก่อนที่มีกฎหมายอนุญาตให้จ่ายถูกกำหนดไว้ในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้แก่ (1) รายการจ่ายที่มีการอนุญาตให้จ่ายเงินได้แล้วตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ แต่เงินที่ตั้งไว้มีจำนวนไม่พอจ่าย และพฤติการณ์เกิดขึ้นให้มีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว (2) มีกฎหมายใดๆ ที่กระทำให้อาจต้องจ่ายเงินเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายนั้น และมีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว (3) มีข้อผูกพันกับรัฐบาลต่างประเทศ หรือสถาบันการเงินระหว่างประเทศที่กระทำให้อาจต้องจ่ายเงินและมีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว (4) ซื้อคืนหรือไถ่ถอนพันธบัตร เงินกู้ของรัฐบาลตามจำนวนที่รัฐมนตรีเห็นสมควร และ (5) เพื่อซื้อคืนเงินตราต่างประเทศ พันธบัตรของรัฐบาลต่างประเทศ หรือหลักทรัพย์ที่มีนัยในต่างประเทศที่ไม่ใช่หุ้น ซึ่งจากการศึกษาจะเห็นได้ว่าจากบทบัญญัติมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นการให้อำนาจฝ่ายบริหาร คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังแต่เพียงผู้เดียวที่เห็นสมควรโดยไม่จำเป็นต้องผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี และกฎหมายมิได้มีการจำกัดเพดานว่าให้ส่งจ่ายเงินคงคลังบัญชีที่ 2 ได้ภายในวงเงินเท่าใด จึงเป็นปัญหาที่ต้องพิจารณาการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารว่ามีความเหมาะสมมากน้อยเพียงใด และการใช้อำนาจดังกล่าวเป็นเครื่องมือของฝ่ายการเมืองในการใช้จ่ายเพื่อประชานิยมและอาจก่อให้เกิดผลเสียหายต่อระบบการเงินการคลังของประเทศได้ เช่น กรณีที่ส่งจ่ายเงินคงคลังเพื่อสนองตามนโยบายรัฐบาล เช่น การจ่ายคืนภาษีสำหรับผู้ซื้อรถยนต์คันแรก โดยรัฐจะจ่ายคืนเงินภาษีให้กับผู้เข้าร่วมโครงการตามเงื่อนไขที่กำหนด ซึ่งเงินที่จะต้องนำมาจ่ายคืนให้กับผู้เข้าร่วมโครงการนี้ นอกจากการตั้งงบประมาณรายจ่ายไว้เพื่อดำเนินโครงการซึ่งไม่เพียงพอต่อการจ่ายคืนเงินให้กับผู้มีสิทธิ ฝ่ายบริหารจึงได้ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 7(1) จ่ายเงินตามโครงการดังกล่าวจากเงินคงคลัง และได้มีการตั้งงบประมาณเพื่อขอใช้เงินคงคลังในงบประมาณ พ.ศ. 2558 จำนวน 25,294.45 ล้านบาท และในงบประมาณ พ.ศ. 2559 จำนวน 7,151.77 ล้านบาท ซึ่งในกรณีที่การใช้อำนาจดังกล่าวอนุมัติให้ใช้เงินคงคลังในปริมาณมากจนเกินไป ส่งผลให้เงินคงคลังถูกนำไปใช้เพื่อการดำเนินการเพื่อนโยบายของรัฐบาลเพื่อโครงการประชานิยมมากจนเกินไปซึ่งอาจไม่เป็นไปตามหลักวินัยทางการคลัง และอาจจะขัดต่อหลักการในการใช้จ่ายเงิน ซึ่งกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยว่า งบประมาณรายจ่ายประจำปีให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ ซึ่งเป็นการกำหนดกฎหมายโดยให้ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของเงินแผ่นดินได้รับทราบก่อนว่ารัฐบาลจะนำเงินภาษีของตนไปใช้จ่ายในเรื่องใด แต่หากนำไปใช้เพื่อตอบสนองนโยบายของรัฐ เพื่อประโยชน์ของคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเพียงบางส่วนอาจไม่สอดคล้องกับหลักการใช้จ่ายเงินแผ่นดินด้วย

3. ปัญหาการไม่สามารถนำเงินคงคลังส่วนเกินไปหาผลตอบแทนได้ จากการศึกษาพบว่าพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการที่ได้รับเงินที่พึงชำระให้กับรัฐบาลมีหน้าที่นำเงินที่ได้รับส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 ซึ่งเป็นบัญชีที่เปิดไว้เพื่อรับเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทย และเมื่อต้องจ่ายเงินให้โอนเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 ไปบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 เพื่อจ่ายให้กับส่วนราชการหรือหน่วยงานต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งในการเก็บรักษาเงินไว้ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยนี้ พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2489 และที่แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 30 กำหนดให้ “ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้รับ

เงินเพื่อเข้าบัญชีฝากของกระทรวงการคลังโดยกระทรวงการคลังไม่ต้องจ่ายเงินให้แก่ธนาคารเป็นค่ารักษาบัญชี และธนาคารไม่ต้องจ่ายดอกเบี้ยตามบัญชีฝากแก่กระทรวงการคลัง” นอกจากนี้ มาตรา 12 ข้อ (2) ของพระราชกำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 ได้บัญญัติว่า “การรับฝากประจำหรือเงินฝากกระแสรายวัน ธนาคารจะไม่จ่ายดอกเบี้ย” ดังนั้น ปัจจุบันเงินคงคลังที่ฝากอยู่กับธนาคารแห่งประเทศไทยจึงไม่ได้รับผลตอบแทนใดๆ เนื่องจากกฎหมายได้กำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้รักษาเงินและดูแลให้กับรัฐบาลเท่านั้น แต่จากการศึกษาระดับเงินคงคลังในแต่ละปีจะเห็นได้ว่าบางปีมีปริมาณส่วนเกินมาก แต่ไม่สามารถนำไปหาผลตอบแทนได้ ทำให้ในช่วงที่เงินคงคลังส่วนเกินมีจำนวนค่อนข้างสูงทั้งจากการที่มีรายรับเข้ามาจะทำให้เกิดต้นทุนค่าเสียโอกาสจากการนำเงินไปลงทุนให้ได้ผลตอบแทน หรือในกรณีที่เงินคงคลังมีปริมาณสูงจากการออกพันธบัตรเพื่อการสร้างอัตราร้อยจะเกิดต้นทุนในการกู้เงินที่สูงกว่าที่ควร การนำเงินสดส่วนเกินไปลงทุนให้ได้รับผลตอบแทน ไม่ว่าจะเป็นการนำไปฝากไว้กับธนาคารพาณิชย์ การลงทุนในหลักทรัพย์ของภาครัฐและภาคเอกชนที่มีความน่าลงทุน จะช่วยให้การบริหารเงินคงคลังมีต้นทุนโดยรวมที่ต่ำลง โดยรัฐบาลยังคงมีสภาพคล่องในการบริหารจัดการเงินคงคลังอยู่ จากการศึกษาการนำเงินคงคลังไปหาผลตอบแทนในต่างประเทศพบว่า มีการนำเงินคงคลังไปหาผลตอบแทนได้ ซึ่งหากปริมาณเงินคงคลังของประเทศไทยมีส่วนเกินในปริมาณมากควรนำแนวทางการนำเงินคงคลังไปหาผลตอบแทนในต่างประเทศมาใช้เป็นต้นแบบในการดำเนินการต่อไป ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารเงินคงคลังของประเทศไทยมีประสิทธิภาพมากขึ้น อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี หากจะดำเนินการจริงต้องมีการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับเรื่องนี้ด้วย

จากปัญหาในการบริหารเงินคงคลังของประเทศไทยที่กล่าวมาข้างต้น เมื่อเปรียบเทียบกับการบริหารเงินคงคลังในต่างประเทศแล้ว จะเห็นได้ว่า ในต่างประเทศมีการบริหารเงินคงคลังเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดภายใต้กฎหมาย ดังนั้น เพื่อให้การบริหารเงินคงคลังของประเทศไทยเป็นไปในหลักการที่ดี มีการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพสอดคล้องกับสภาวะการณ์ในปัจจุบัน จึงจะได้เสนอแนะในหัวข้อถัดไป

6.2 ข้อเสนอแนะ

เนื่องจากสภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป ประกอบกับบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารเงินคงคลังของประเทศไทยในปัจจุบันซึ่งบัญญัติมาเป็นระยะเวลายาวนาน ส่งผลให้การบริหารเงินคงคลังยังไม่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและไม่สอดคล้องกับปัจจัยภายนอกที่เปลี่ยนแปลงไป ดังนั้น เพื่อให้การบริหารเงินคงคลังของประเทศไทยมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพิ่มขึ้นภายใต้สภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจในปัจจุบัน จึงเห็นสมควรให้มีการดำเนินการ ดังนี้

6.2.1. แนวทางการแก้ไขปัญหากการไม่ต้องนำเงินส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินของฝ่ายบริหาร

เนื่องจากพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีการกำหนดบทบัญญัติให้อำนาจฝ่ายบริหารคือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในการพิจารณาอนุญาตให้ส่วนราชการที่มีเงินรายได้เก็บไว้ใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องนำส่งคลัง และใน

การพิจารณาอนุญาตนั้นไม่มีหลักเกณฑ์การพิจารณาที่ชัดเจน อาจส่งผลต่อการบริหารการเงินการคลังของประเทศได้ในอนาคต ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหานี้ สมควรดำเนินการดังนี้

(1) การยกเลิกบทบัญญัติตามมาตรา 4 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และมาตรา 24 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม อาจส่งผลกระทบต่อการบริหารการคลังของประเทศในอนาคตได้ เพราะการอนุญาตให้ส่วนราชการมีเงินนอกงบประมาณดังกล่าวไว้ใช้จ่ายมีผลคือช่วยให้ในกรณีที่ส่วนราชการมีความจำเป็นเร่งด่วนในระหว่างปีงบประมาณ ซึ่งรัฐสภาได้พิจารณาอนุมัติงบประมาณผ่านไปแล้ว ได้มีแหล่งเงินอีกแหล่งหนึ่งมาใช้จ่ายเพื่อเสริมเงินงบประมาณในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนจริงๆ จึงสมควรคงบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวไว้เช่นเดิม อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการพิจารณาอนุญาตของฝ่ายบริหาร สมควรเพิ่มเติมบทบัญญัติในเรื่องการกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาไว้ในบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวด้วย ดังนี้

(1.1) สมควรแก้ไขเพิ่มเติมความในพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยเพิ่มเติมความเป็นมาตรา 4 วรรคสาม โดยกำหนดให้ “การหักรายจ่ายจากเงินที่จะต้องนำส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีกำหนดโดยความเห็นชอบคณะรัฐมนตรี”

(1.2) สมควรแก้ไขเพิ่มเติมความในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยเพิ่มเติมความในมาตรา 24 วรรคหก โดยกำหนดให้ “การอนุญาตให้ส่วนราชการนำเงินไปใช้จ่ายโดยไม่ต้องนำส่งคลังตามวรรคสี่ เฉพาะในกรณีที่มีเหตุผลและความจำเป็น ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีกำหนดโดยความเห็นชอบคณะรัฐมนตรี”

(2) สำหรับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอนุญาตให้ส่วนราชการหักเงินไว้ใช้จ่ายตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 4 วรรคสาม และพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 24 วรรคหก ซึ่งกำหนดให้เป็นหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีกำหนดโดยความเห็นชอบคณะรัฐมนตรีควรมีกรอบในการพิจารณาดังนี้

(2.1) การอนุญาตต้องเป็นกรณีที่ส่วนราชการมีความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องรีบดำเนินการตามภารกิจให้แล้วเสร็จ และไม่สามารถรอการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีในปีถัดไปได้ทัน

(2.2) ส่วนราชการไม่สามารถขอโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายประจำปีจากรายการหนึ่งเป็นรายการที่จำเป็นนี้ได้

(2.3) การอนุญาตให้หักเงินไว้ใช้จ่ายต้องเป็นการชั่วคราวเท่านั้น โดยมีการกำหนดระยะเวลาที่ชัดเจน เช่น 1 ปี หรือ 2 ปี

(2.4) ส่วนราชการที่ขออนุญาตหักเงินไว้ใช้จ่ายต้องมีแผนการใช้จ่ายเงินที่ชัดเจน

(2.5) ให้ส่วนราชการที่ได้รับอนุญาตให้หักเงินรายได้ไว้ใช้จ่ายรายงานผลการใช้จ่ายเงิน ประสิทธิภาพประสิทธิผลจากการใช้จ่ายเงินดังกล่าวต่อรัฐสภาทราบในปีงบประมาณถัดไป

(3) สมควรนำทบัญญัติที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมแล้วในพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 4 และพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 24 ไปกำหนดอยู่ในกฎหมายการเงินการคลังของประเทศเพื่อให้สอดคล้องกันด้วย ซึ่งกฎหมายการเงินการคลังเป็นกฎหมายที่กำหนดเกี่ยวกับวินัยการเงินการคลังของประเทศ เพื่อให้มีการพิจารณาที่ชัดเจนยิ่งขึ้น ซึ่งการกำหนดกรอบวินัยการเงินการคลังเกี่ยวกับการอนุญาตให้ส่วนราชการนำเงินรายได้ไปใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินไว้ในกฎหมายการเงินการคลังทำให้มีการแก้ไขยาก และในการพิจารณาจะได้ไม่พิจารณานอกเหนือไปจากกรอบวินัยการเงินการคลังที่กำหนด

(4) สมควรมีการกำหนดเพดานในการให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังพิจารณาอนุญาตให้ส่วนราชการหักเงินรายได้ไว้ใช้จ่ายในแต่ละปีงบประมาณที่แน่นอนเพื่อให้เกิดความเหมาะสมเท่าที่จำเป็น ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นการควบคุมและตรวจสอบเพิ่มมากขึ้น และไม่ก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องการใช้มาตรการทางภาษีในกรณีที่มีรายได้น้อยเกินไปแล้วดำเนินนโยบายเพื่อหารายได้โดยการเก็บภาษีอากรจากประชาชนเพิ่มขึ้น ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนได้ด้วย ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของประชาชนด้วย

(5) นอกจากปัญหาการให้อำนาจฝ่ายบริหารอนุญาตให้ส่วนราชการหักรายได้ไว้ใช้จ่ายตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 4 วรรคสอง และพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 24 วรรคสี่ แล้ว การที่พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 24 วรรคแรกตอนท้าย กำหนดให้เว้นแต่กฎหมายจะกำหนดเป็นอย่างอื่น ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐสามารถนำเงินที่จะต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินไปใช้จ่ายได้ เช่น กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย กฎหมายจัดตั้งองค์กรมหาชน กฎหมายจัดตั้งกองทุน เป็นต้น ต้องมีการควบคุมในการยกร่างกฎหมายในลักษณะดังกล่าวให้มีปริมาณจำกัด มิเช่นนั้นแล้วจะมีการกำหนดบทบัญญัติกฎหมายเพื่อยกเว้นการไม่นำเงินส่งคลังในปริมาณมาก และจะส่งผลกระทบต่อฐานะการคลังของประเทศในอนาคต

(6) สมควรให้ความสำคัญกับการตรวจสอบเงินรายได้ของส่วนราชการต่างๆ เช่นเดียวกับการใช้จ่ายเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยควรเพิ่มความสำคัญในเรื่องการตรวจสอบทั้งในส่วนของการอนุญาตให้เก็บเงินไว้ใช้จ่ายว่าเป็นไปตามหลักการที่กฎหมายกำหนดหรือไม่และการใช้จ่ายเงินของส่วนราชการว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่อนุญาตหรือไม่ด้วย

6.2.2 แนวทางการแก้ไขปัญหาเพื่อให้เกิดความเหมาะสมและการควบคุมการจ่ายเงินคงคลังไปก่อนที่จะมีกฎหมายอนุญาตตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ปัญหาที่เกิดจากการจ่ายเงินไปก่อนมีกฎหมายอนุญาตตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ส่วนใหญ่ปัญหาที่เกิดขึ้นจะเป็นในกรณีการจ่ายตามมาตรา 7 (1) และ (2) เนื่องจากเป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหารในการดำเนินนโยบายทางการคลังได้ อย่างไรก็ดี เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวเห็นสมควรดำเนินการดังนี้

(1) เห็นสมควรให้คงบทบัญญัติของการให้อำนาจฝ่ายบริหารในการจ่ายเงินคงคลังไปก่อนที่จะมีกฎหมายอนุญาตต่อไป เนื่องจากยังมีความจำเป็นในการบริหารการใช้จ่ายเงินของประเทศให้มีความยืดหยุ่น ซึ่งการจ่ายเงินตามมาตรา 7(2) ต้องกำหนดไว้ในกฎหมายซึ่งผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาอยู่แล้ว หากรัฐสภาเห็นชอบให้จ่ายรายจ่ายดังกล่าวจากเงินคงคลังได้แสดงให้เห็นว่า รายการนั้นมีความจำเป็นต้องจ่ายจากเงินคงคลังจริง โดยไม่สามารถขอใช้จากเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้สำหรับในส่วนของการอนุญาตให้รายการจ่ายที่มีการอนุญาตให้จ่ายเงินได้แล้วตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ แต่เงินที่ตั้งไว้มีจำนวนไม่พอจ่าย และพฤติการณ์เกิดขึ้นให้มีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็วตามมาตรา 7(1) นั้น เพื่อให้การใช้จ่ายเงินดังกล่าวมีประสิทธิภาพและไม่เกิดช่องว่างในการนำเงินคงคลังไปใช้ในทางที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อฐานะการคลังของประเทศ

(2) สมควรกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาไว้อย่างชัดเจนว่าจะอนุญาตให้ใช้จ่ายได้ในกรณีใดบ้าง ทั้งนี้ เพื่อให้มีหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณา และมีเงื่อนไขเพิ่มขึ้น รวมทั้งป้องกันไม่ให้นักการเมืองใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายประชานิยมอย่างเช่นที่ผ่านมา โดยเห็นสมควรแก้ไขบทบัญญัติในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ในวรรคสองเป็น “การจ่ายเงินตาม (1) ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีกำหนดโดยความเห็นชอบคณะรัฐมนตรี และเมื่อได้จ่ายเงินหักกรณีข้างต้นแล้วให้ตั้งรายจ่ายเพื่อชดใช้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ หรือในกฎหมายว่าด้วยโอนงบประมาณรายจ่าย หรือในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณปีต่อไป ทั้งนี้ ให้กำหนดแหล่งที่มาของรายได้เพื่อชดใช้รายจ่ายเงินคงคลังด้วย”

(3) สมควรมีการพิจารณาว่าปริมาณมากน้อยเพียงใดจึงจะเหมาะสม และเหตุผลความจำเป็นใดที่สมควรใช้จ่ายจากเงินคงคลัง โดยการกำหนดหลักเกณฑ์ให้มีความชัดเจนไว้ในระดับพระราชบัญญัติ ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนสามารถตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของรัฐได้ หรือเมื่อใช้ไปแล้วควรมีการแจ้งให้ประชาชนได้รับทราบก่อน มิใช่รอให้ประชาชนรับรู้เมื่อมีการตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้เงินคงคลังในปีงบประมาณต่อไปแล้ว ซึ่งรายการรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลังประชาชนทั่วไปอาจไม่ได้ให้ความสนใจ และไม่รู้ว่ารัฐบาลตั้งงบประมาณรายจ่ายนี้เพื่อการใด และรัฐบาลจ่ายเงินไปก่อนเพื่อการดำเนินการในเรื่องใดบ้าง

(4) รัฐสมควรมีการวางแผนการใช้จ่ายเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาให้มีความถูกต้องแม่นยำมากที่สุด ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้จ่ายเงินแผ่นดินมีประสิทธิภาพ คุ่มค่า หากมีการบริหารจัดการเงินคงคลังในส่วนที่ต้องจ่ายไปก่อนที่จะมีกฎหมายอนุญาตตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ให้มีความเหมาะสม หรือมีการกำหนดเพดานการใช้จ่ายในแต่ละปี จะทำให้ประเทศสามารถนำเงินภาษีอากรของประชาชนไปใช้โดยผ่านการวางแผนงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

6.2.3 แนวทางการแก้ไขปัญหาการไม่สามารถนำเงินคงคลังส่วนเกินไปหาผลตอบแทนได้

ปัญหาเรื่องนี้ถือเป็นเรื่องใหม่สำหรับประเทศไทย เนื่องจากกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันไม่เปิดโอกาสให้สามารถดำเนินการได้ อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาแนวทางในการนำเงินคงคลังไปหาผลตอบแทนของประเทศต่างๆ เห็นว่าส่งผลดีต่อการบริหารเงินคงคลังของประเทศ ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาการไม่สามารถนำเงินคงคลังส่วนเกินไปหาผลตอบแทนได้ เห็นสมควรกำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปในการเอาเงินคงคลังไปหาผลตอบแทน ดังนี้

1. การกำหนดปริมาณเงินคงคลังส่วนเกินที่จะนำไปหาผลตอบแทนให้มีความเหมาะสม

การกำหนดปริมาณเงินคงคลังส่วนเกินที่จะนำไปหาผลตอบแทน พิจารณาจากระดับเงินคงคลังที่เหมาะสมที่จะต้องดำรงไว้เพื่อใช้จ่ายในแต่ละช่วงเวลาว่าควรมีจำนวนเท่าใด ซึ่งปัจจุบันกระทรวงการคลังมีการบริหารเงินคงคลังโดยการวางแผนการใช้จ่าย โดยกำหนดให้มีเงินคงคลังเพียงพอต่อการใช้จ่ายภายใน 14 วัน เพื่อให้สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะสามารถกู้เงินระยะสั้นโดยการออกตั๋วเงินคลังได้ทันภายในระยะเวลาดังกล่าวในกรณีที่มีเงินคงคลังไม่เพียงพอต่อการใช้จ่าย แต่จากผลการศึกษาระดับเงินคงคลังที่เหมาะสมของประเทศไทยโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลังพบว่า ระดับเงินคงคลังที่เหมาะสมในแต่ละแบบจำลองที่ทำการศึกษามีผลแตกต่างกันสำหรับประเทศไทยหากจะมีการนำเงินคงคลังส่วนเกินไปหาผลตอบแทนต้องมีการศึกษาอย่างละเอียดเพิ่มเติม เพื่อให้ได้จำนวนเงินที่เหมาะสมอย่างชัดเจนอีกครั้งหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ในเบื้องต้นจากผลการศึกษาดังกล่าวเห็นว่าประเทศไทยควรใช้ผลจากแบบจำลอง Newsboy ซึ่งเป็นกรณีวิเคราะห์ที่กระแสเงินสดรับจ่ายและความต้องการใช้เงินสดมีความไม่แน่นอนในแต่ละเดือน โดยระดับเงินคงคลังที่เหมาะสมในกรณีการจัดทำงบประมาณขาดดุลจะมีค่าอยู่ในช่วง 2-15 วันทำการ โดยมีค่าเฉลี่ยของระดับเงินคงคลังทั้งปีงบประมาณ คือ 6 วันทำการ ส่วนกรณีการจัดทำงบประมาณสมดุลจะมีช่วงของระดับเงินคงคลังที่เหมาะสมอยู่ที่ 4-20 วันทำการ โดยมีค่าเฉลี่ยของระดับเงินคงคลังทั้งปีงบประมาณ คือ 8 วันทำการ แต่สำหรับในกรณีของประเทศไทยซึ่งมีการจัดทำงบประมาณแบบขาดดุล และอาจเป็นไปได้ยาก ที่จะใช้นโยบายการคลังแบบสมดุล ระดับเงินคงคลังที่เหมาะสมเฉลี่ยทั้งปีงบประมาณตามแบบจำลองดังกล่าว จึงมีความเหมาะสมอยู่ที่ 6 วันทำการ ดังนั้น ในการที่จะนำเงินคงคลังส่วนเกินไปหาผลตอบแทน จึงต้องพิจารณาโดยวางแผนการบริหารเงินสดให้เพียงพอต่อการใช้จ่ายเงินภายในระยะเวลาดังกล่าวสำหรับเงินส่วนที่เกินจากระดับเงินคงคลังที่เหมาะสม ต้องพิจารณาอย่างรอบคอบอีกชั้นหนึ่งว่าจะนำไปหาผลตอบแทนในจำนวนเท่าใด

2. วิธีการนำเงินคงคลังไปหาผลตอบแทน

สมควรพิจารณาเลือกวิธีการที่มีความเสี่ยงน้อยที่สุด ซึ่งจากการพิจารณาการดำเนินการในประเทศต่างๆ พบว่ามีหลายรูปแบบ เช่น การนำเงินไปฝากไว้ที่ธนาคารกลาง หรือธนาคารพาณิชย์ ลงทุนในตั๋วเงินคลัง พันธบัตรรัฐบาล ธุรกรรมการซื้อคืน (Repurchase Agreement :Repo) สำหรับการนำเงินคงคลังไปหาผลตอบแทนประเทศต่างๆ จะเลือกใช้วิธีการที่มีความปลอดภัย ไม่เน้นการหาผลตอบแทนที่มีความเสี่ยงสูง สำหรับในประเทศไทย เนื่องจากแนวคิดเรื่องการนำเงินคงคลังไปหาผลตอบแทนเป็นเรื่องใหม่ ดังนั้น ในการพิจารณาวิธีการหาผลตอบแทนสมควรเลือกวิธีที่มีความเสี่ยงต่ำที่สุด และมีความแน่นอนในการควบคุมโดยสมควรกำหนดให้นำไปฝาก

ในธนาคารที่เป็นรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากเป็นสถาบันการเงินที่รัฐบาลกำกับดูแล จึงมีความมั่นคง มีความเสี่ยงที่ธนาคารจะปิดกิจการหรือไม่จ่ายผลตอบแทนน้อยที่สุด

3. หน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแล

การนำเงินคงคลังส่วนเกินไปหาผลตอบแทนสมควรมีหน่วยงานที่รับผิดชอบซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในการวิเคราะห์สถานะเศรษฐกิจของประเทศ และการบริหารเงินสดโดยตรง ซึ่งหน่วยงานดังกล่าว คือ กระทรวงการคลัง แต่เนื่องจากหน่วยงานในสังกัดกระทรวงการคลังที่มีความเชี่ยวชาญในเรื่องนี้มีหลายหน่วยงาน ดังนั้น ในการดำเนินการเพื่อให้สามารถนำเงินคงคลังส่วนเกินไปหาผลตอบแทนได้มีประสิทธิภาพ และรอบคอบมากที่สุด จึงสมควรให้ดำเนินการในรูปแบบของคณะกรรมการ ซึ่งประกอบด้วย กรมบัญชีกลาง สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ และสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

4. การควบคุมและการตรวจสอบ

เนื่องจากเงินคงคลังส่วนใหญ่เป็นเงินภาษีอากรของประชาชน การนำเงินคงคลังส่วนเกินไปหาผลตอบแทน ต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของเงิน โดยต้องกำหนดเป็นกฎหมายที่ชัดเจนให้สามารถทำได้ นอกจากนี้ เพื่อให้เกิดความรอบคอบมากขึ้นควรกำหนดเพิ่มเติมเรื่องการควบคุมตรวจสอบให้มีความชัดเจนมากขึ้น ด้วยการกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรายงานผลการนำเงินคงคลังส่วนเกินไปหาผลตอบแทนให้คณะรัฐมนตรีทราบทุก 6 เดือน โดยให้รายงานปริมาณเงินที่นำไปหาผลตอบแทน วิธีการนำไปหาผลตอบแทน ตลอดจนผลตอบแทนที่ได้รับว่ามีมูลค่าเท่าใด รวมทั้งให้มีการวิเคราะห์ผลได้ผลเสียที่เกิดจากการดำเนินการดังกล่าวประกอบด้วย และเมื่อสิ้นปีงบประมาณให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรายงานผลการนำเงินคงคลังในส่วนที่เกินความจำเป็นไปหาผลตอบแทนและดอกผลที่ได้รับคืนต่อคณะรัฐมนตรี และให้คณะรัฐมนตรีทำรายงานเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต่อไป

จากหลักเกณฑ์ในการนำเงินคงคลังส่วนเกินไปหาผลตอบแทนดังกล่าว จึงจำเป็นต้องแก้ไขพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้

(1) สมควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยกำหนดให้การส่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 นอกจากจะกำหนดให้กระทำได้แต่เพื่อโอนเงินไปเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 แล้ว ต้องมีการกำหนดให้สามารถส่งจ่ายเพื่อการหาผลตอบแทนได้ด้วย โดยกำหนดเป็น

“มาตรา 5 การส่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 ให้กระทำได้แต่เพื่อโอนเงินไปเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 เท่านั้น เว้นแต่เป็นการส่งจ่ายเงินตามมาตรา 5/1”

“มาตรา 5/1 เงินคงคลังในส่วนที่เกินความจำเป็นที่ต้องสำรองไว้ในระดับที่เหมาะสมเพื่อการใช้จ่ายของส่วนราชการให้นำฝากไว้ที่ธนาคารที่เป็นรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีกฎหมายกำหนดให้การคืนเงินและชำระดอกเบี้ยเงินฝากรัฐบาลเป็นประกันทั้งสิ้นตามจำนวนและภายในกำหนดระยะเวลาที่รัฐมนตรีกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี”

สำหรับดอกเบี้ยที่เกิดจากการนำเงินคงคลังไปหาผลตอบแทน สมควรมีการกำหนดบทบัญญัติของกฎหมายให้นำกลับเข้าเป็นเงินคงคลังด้วย โดยเพิ่มความใน “มาตรา 5/2 เงินคงคลังที่นำไปฝากไว้ที่ธนาคารที่เป็นรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งดอกผลที่ได้รับคืนให้นำส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1”

(2) ในส่วนของการควบคุมและการตรวจสอบการนำเงินคงคลังส่วนเกินไปหาผลตอบแทน สมควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ใน “มาตรา 5/3 ให้รัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบในการควบคุมการนำเงินคงคลังไปหาผลตอบแทนโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี และเมื่อสิ้นปีงบประมาณให้รัฐมนตรีรายงานผลการนำเงินคงคลังในส่วนที่เกินความจำเป็นไปฝากไว้ที่ธนาคารที่เป็นรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนดอกผลที่ได้รับคืนต่อคณะรัฐมนตรี และให้คณะรัฐมนตรีทำรายงานเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต่อไป”

จากการศึกษาเรื่องการบริหารเงินคงคลังตามระบบกฎหมายไทย ทำให้ผู้ศึกษาได้ทราบถึงความเป็นมาของเงินคงคลังตลอดจนแนวคิด และทฤษฎีต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนปัญหาทางกฎหมายที่เกิดขึ้นจากการบริหารเงินคงคลังของประเทศไทย ทั้งนี้ ในการเสนอแนะแนวทางเพื่อการแก้ไขปัญหาเงินคงคลังในระบบกฎหมายไทยข้างต้น ได้ศึกษาแนวทางการบริหารเงินคงคลังในต่างประเทศประกอบด้วย เพื่อเป็นแนวทางในการเสนอแนะแนวทางให้มีประสิทธิภาพต่อการบริหารเงินคงคลังของประเทศมากยิ่งขึ้น ซึ่งแนวทางที่ได้เสนอเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ได้มีการวิเคราะห์และเสนอแนะให้สอดคล้องกับหลักการทางกฎหมาย คือ หลักความยินยอม หลักลักษณะทั่วไปของรายได้ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการรักษาวินัยการเงินการคลังของแผ่นดินต่อไปด้วยแล้ว

ภาคผนวก



ร่าง
พระราชบัญญัติเงินคงคลัง (ฉบับที่ ..)
พ.ศ.

.....
.....
.....

.....
.....
โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติเงินคงคลัง (ฉบับที่ ..) พ.ศ.”

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 ให้ยกเลิกความในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเงินคงคลัง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา 4 ภายใต้บังคับมาตรา 13 บรรดาเงินทั้งปวงที่พึงชำระให้แก่รัฐบาล ไม่ว่าจะเป็นภาษี ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ เงินกู้และเงินอื่นใด หัวหน้าส่วนราชการที่ได้เก็บหรือรับเงินนั้นมีหน้าที่ควบคุมให้ส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 หรือส่งคลังจังหวัดตามกำหนดเวลาและข้อบังคับที่รัฐมนตรีกำหนด โดยไม่หักเงินไว้เพื่อการใดๆ เลย

รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดข้อบังคับอนุญาตให้หัวหน้าส่วนราชการใดๆ หักรายจ่ายจากเงินที่จะต้องส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 หรือส่งคลังจังหวัดได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

- (1) รายจ่ายที่หักนั้นเป็นรายจ่ายที่มีกฎหมายอนุญาตให้จ่ายได้
- (2) รายจ่ายที่จำเป็นต้องจ่ายตามระเบียบที่ได้รับความสะดวกจากกระทรวงการคลังเพื่อเป็นค่าสินบนรางวัลหรือค่าใช้จ่ายในการจัดให้ได้มาซึ่งเงินอันพึงต้องชำระให้แก่รัฐบาล
- (3) รายจ่ายที่ต้องจ่ายให้แก่บุคคลใดๆ เพราะเป็นเงินอันไม่พึงต้องชำระให้แก่รัฐบาล

การหักรายจ่ายจากเงินที่จะต้องส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีกำหนด โดยความเห็นชอบคณะรัฐมนตรี”

มาตรา 4 ให้ยกเลิกความในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเงินคงคลัง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา 5 การส่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 ให้กระทำได้แต่เพื่อโอนเงินไปเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 เท่านั้น เว้นแต่เป็นการส่งจ่ายเงินตามมาตรา 5/1”

มาตรา 5 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา 5/1 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491

“มาตรา 5/1 เงินคงคลังในส่วนที่เกินความจำเป็นที่ต้องสำรองไว้ในระดับที่เหมาะสมเพื่อการใช้งานของส่วนราชการ ให้นำฝากไว้ที่ธนาคารที่เป็นรัฐวิสาหกิจซึ่งมีกฎหมายกำหนดให้การคืนเงินและชำระดอกเบี้ยเงินฝากรัฐบาลเป็นประกันทั้งสิ้น ตามจำนวนและภายในกำหนดระยะเวลาที่รัฐมนตรีกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี”

มาตรา 6 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา 5/2 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491

“มาตรา 5/2 เงินคงคลังที่นำไปฝากไว้ที่ธนาคารที่เป็นรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งดอกผลที่ได้รับคืน ให้นำส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1”

มาตรา 7 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา 5/3 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491

“มาตรา 5/3 ให้รัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบในการควบคุมการนำเงินคงคลังไปหาผลตอบแทนโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี และเมื่อสิ้นปีงบประมาณให้รัฐมนตรีรายงานผลการนำเงินคงคลังในส่วนที่เกินความจำเป็นไปฝากไว้ที่ธนาคารที่เป็นรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนดอกผลที่ได้รับคืนต่อคณะรัฐมนตรี และให้คณะรัฐมนตรีทำรายงานเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต่อไป”

มาตรา 8 ให้ยกเลิกความในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเงินคงคลัง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. และให้ใช้ความต่อไปนี้เป็นแทน

“มาตรา 7 ในกรณีต่อไปนี้ ให้ส่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 หรือคลังจังหวัดได้ก่อนที่มีกฎหมายอนุญาตให้จ่าย คือ

(1) รายการจ่ายที่มีการอนุญาตให้จ่ายเงินได้แล้ว ตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ แต่เงินที่ตั้งไว้มีจำนวนไม่พอจ่ายและพฤติการณ์เกิดขึ้นให้มีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว

(2) มีกฎหมายใดๆ ที่กระทำให้ต้องจ่ายเงิน เพื่อปฏิบัติตามกฎหมายนั้นๆ และมีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว

(3) มีข้อผูกพันกับรัฐบาลต่างประเทศหรือสถาบันการเงินระหว่างประเทศที่กระทำให้ต้องจ่ายเงิน และมีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว

(4) เพื่อซื้อคืนหรือถ่ถอนพันธบัตรของรัฐบาลหรือตราสารเงินกู้ของกระทรวงการคลัง หรือชำระหนี้ตามสัญญาที่กระทรวงการคลังเป็นผู้กู้ ทั้งนี้ ตามจำนวนที่รัฐมนตรีเห็นสมควร

(5) เพื่อซื้อเงินตราต่างประเทศ พันธบัตรของรัฐบาลต่างประเทศ หรือหลักทรัพย์ที่มีนัยคงในต่างประเทศที่ไม่ใช่หุ้น ในสกุลเงินตราที่จะต้องชำระหนี้ที่กระทรวงการคลังเป็นผู้กู้ และในวงเงินไม่เกินจำนวนหนี้ที่ถึงกำหนดชำระในช่วงระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี เพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในการชำระหนี้เมื่อถึงกำหนด ทั้งนี้ ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดข้อบังคับเกี่ยวกับการซื้อเงินตราต่างประเทศ พันธบัตรของรัฐบาล

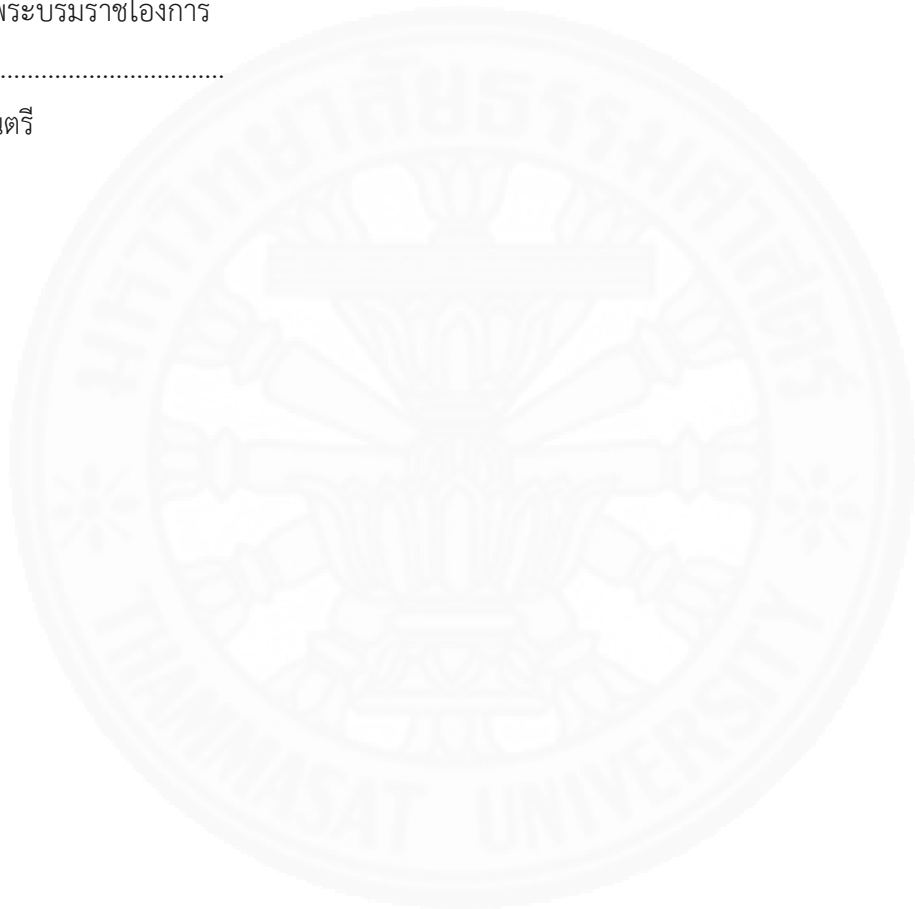
ต่างประเทศและหลักทรัพย์ที่มั่นคงในต่างประเทศที่ไม่ใช่หุ้น การนำเงินตราต่างประเทศฝากธนาคาร รวมทั้งวิธีปฏิบัติอื่นใดที่เกี่ยวข้อง

การจ่ายเงินตาม (1) ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีกำหนดโดยความเห็นชอบคณะรัฐมนตรี และเมื่อได้จ่ายเงินห้ากรณีข้างต้นแล้ว ให้ตั้งรายจ่ายเพื่อชดใช้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ หรือในกฎหมายว่าด้วยโอนงบประมาณรายจ่าย หรือในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณปีต่อไป ทั้งนี้ ให้กำหนดแหล่งที่มาของรายได้เพื่อชดใช้รายจ่ายเงินคงคลังด้วย”

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....

นายกรัฐมนตรี



ร่าง

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ ..)

พ.ศ.

.....

.....

.....

.....

.....

โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

.....

.....

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.”

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 ให้ยกเลิกความในมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา 24 บรรดาเงินที่ส่วนราชการได้รับเป็นกรณีพิเศษ ไม่ว่าจะได้รับตามกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับ หรือได้รับชำระตามสัญญา หรือได้รับชำระตามสัญญา หรือได้รับจากการให้ใช้ทรัพย์สิน หรือเก็บดอกผลจากทรัพย์สินของส่วนราชการ ให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินนั้น นำส่งคลังตามระเบียบหรือข้อบังคับที่รัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น

ส่วนราชการใดได้รับเงินที่มีผู้มอบให้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ส่วนราชการนั้นใช้จ่ายในกิจการของส่วนราชการนั้นก็ดี หรือได้รับเงินที่เกิดจากทรัพย์สินซึ่งมีผู้มอบให้เพื่อหาดอกผลใช้จ่ายในกิจการของส่วนราชการนั้นก็ดี ให้ส่วนราชการนั้นจ่ายเงินหรือก่อนนี้ผูกพันภายในวงเงินที่ได้รับนั้นได้และไม่ต้องนำส่งคลัง

ในกรณีส่วนราชการได้รับเงินตามโครงการช่วยเหลือหรือร่วมมือกับรัฐบาลต่างประเทศ องค์การสหประชาชาติ ทบวงการชำนัญพิเศษแห่งสหประชาชาติ องค์การระหว่างประเทศอื่นใด หรือบุคคลใดไม่ว่าจะเป็นเงินให้กู้หรือให้เปล่า รวมทั้งเงินที่ส่วนราชการได้รับสืบเนื่องจากโครงการช่วยเหลือหรือร่วมมือเช่นว่านั้น รัฐมนตรีจะกำหนดเป็นอย่างอื่นโดยไม่ต้องนำส่งคลังก็ได้

รัฐมนตรีจะอนุญาตให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินในกรณีต่อไปนี้ นำเงินนั้นไปใช้จ่ายโดยไม่ต้องนำส่งคลังก็ได้

คือ

(1) เงินที่ได้รับในลักษณะค่าชดใช้ความเสียหายหรือสิ่งเปลี่ยนแปลงแห่งทรัพย์สินและจำเป็นต้องจ่ายเพื่อบูรณะทรัพย์สินหรือจัดให้ได้ทรัพย์สินคืนมา

(2) เงินรายรับของส่วนราชการที่เป็นสถานพยาบาล สถานศึกษา หรือสถานอื่นใดที่อำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณประโยชน์หรือประชาสงเคราะห์

(3) เงินที่ได้รับในลักษณะผลพลอยได้จากการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่

(4) เงินที่ได้รับจากการจำหน่ายหุ้นในนิติบุคคลเพื่อนำไปซื้อหุ้นในนิติบุคคลอื่น

การจ่ายเงินตาม (2) และ (3) ต้องเป็นไปตามระเบียบที่ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีและผู้อำนวยการ ส่วนการจำหน่ายหุ้นและการซื้อหุ้นตาม (4) ต้องเป็นไปตามระเบียบของกระทรวงการคลังที่ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

การอนุญาตให้ส่วนราชการนำเงินไปใช้จ่ายโดยไม่ต้องนำส่งคลังตามวรรคสี่ เฉพาะในกรณีที่มีเหตุผลและความจำเป็น ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีกำหนดโดยความเห็นชอบคณะรัฐมนตรี”

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....

นายกรัฐมนตรี

บรรณานุกรม

หนังสือ

- จรัส สุวรรณมาลา. ระบบงบประมาณและการจัดการแบบมุ่งผลสำเร็จในภาครัฐ : ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับพลเมืองยุคใหม่. (กรุงเทพมหานคร : ธนัชการพิมพ์, 2546).
- ปรีชา สุวรรณทัต. “พระราชบัญญัติโอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อน พ.ศ. 2518,” รวมบทความกฎหมายการคลัง 2. (กรุงเทพมหานคร : บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2537).
- _____. “ความสัมพันธ์ระหว่างการรับจ่ายเงินของรัฐกับงบประมาณรายจ่าย” รวมบทความกฎหมายการคลัง 2, สมคิด เลิศไพฑูรย์ บรรณาธิการ. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2537).
- _____. วิชาธรรมศาสตร์ว่าด้วยการคลัง. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2554).
- ปวย อิงภากรณ์,การคลัง, บัณฑิตคำบรรยายวิชาการคลัง ปริญญาตรี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2498.
- ไพรัช ตระการศิรินนท์. การคลังภาครัฐ. (กรุงเทพมหานคร : บริษัท เอ็น สแควร์ กราฟฟิคพริ้นท์ จำกัด 2550).
- พนม ทินกร ณ อยุธยา. การบริหารงานคลังรัฐบาล เล่มที่ 3. (กรุงเทพมหานคร : บริษัทศิลป์สยามการพิมพ์, 2534).
- พนัส สิมะเสถียร. “การบริหารเงินคลังของประเทศไทย” เอกสารวิจัยส่วนบุคคลในลักษณะวิชาเศรษฐกิจ วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 21 ประจำปีการศึกษาพุทธศักราช 2521-2522.
- รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. “การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเงินคลัง”, เศรษฐกิจการคลังกับบทบาทรัฐบาลไทย (กรุงเทพมหานคร : โครงการจัดพิมพ์คปไฟ, 2538).
- _____. เงินคลังในระบบเศรษฐกิจไทย. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528).
- _____. การบริหารนโยบายเสถียรภาพเศรษฐกิจในอนาคต. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546).
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. “นิติรัฐ : หลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนุญเสรีประชาธิปไตย”, ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน, ในหนังสือรวมบทความบางเรื่องเกี่ยวกับกฎหมายปกครองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ. (กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม, 2540).
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. คำอธิบายกฎหมายการคลัง. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2541).
- _____. การตรวจเงินแผ่นดิน, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) โดยสถาบันพระปกเกล้า. (กรุงเทพมหานคร : องค์การค้ำของคุรุสภา, 2544).
- สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. โครงการวิจัยเรื่องการศึกษาระดับเงินคลังที่เหมาะสม. 2555.

_____. โครงการวิจัย เรื่อง การศึกษาวินัยทางการคลังของประเทศไทย (อดีตสู่ปัจจุบัน) และแนวทางในการเสริมสร้างวินัยทางการคลังตามหลักสากล.

อรพิน ผลสุวรรณีย์ สบายรูป. กฎหมายการคลัง. (กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552).

อิสระ นิตินันท์ประภาศ. ความเป็นมาในการตราพระราชบัญญัติเงินคคงคลัง พ.ศ. 2491. อนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพนางชวนชื่น นิตินันท์ประภาศ. 2533.

_____. “คำอธิบายพระราชบัญญัติเงินคคงคลัง พุทธศักราช 2491 (และที่แก้ไขเพิ่มเติม)”. อนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพนางชวนชื่น นิตินันท์ประภาศ, 2533.

_____. “เงินคคงคลัง”, อนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพนางชวนชื่น นิตินันท์ประภาศ, 2533.

_____. “เงินคคงคลัง”, ครบรอบ 36 ปี สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี(กรุงเทพมหานคร : 2538).

เอื้ออารีย์อิงจะนิล. หลักกฎหมายการคลัง. (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2558).

วิทยานิพนธ์

ธีรพัฒน์ พิเชษฐวงศ์. มาตรการทางกฎหมายเพื่อสร้างความเข้มแข็งในการอนุมัติงบประมาณแผ่นดินของรัฐสภา. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2557.

ดารุณี รักเสนาวนิช.แนวทางแก้ปัญหาเงินคคงคลัง โดยการบริหารเงินนอกงบประมาณให้มีประสิทธิภาพ, ภาคนิพนธ์บริหารธุรกิจมหาบัณฑิต สถาบันราชภัฏสวนดุสิต 2545.

สรินทร์อัครศักดิ์. ดัชนีวัดความยั่งยืนทางการคลังของประเทศไทย. วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2551.

บทความ

ธนวรรณ มีแสง. เงินคคงคลัง.วารสารกรมบัญชีกลาง ปีที่ 25 เล่ม 3 (พฤษภาคม-มิถุนายน 2527).

พูนนิจ ปิยะอนันต์. “การบริหารเงินนอกงบประมาณ”. วารสารกรมบัญชีกลาง ปีที่ 27 เล่ม 1 มกราคม – กุมภาพันธ์ 2529.

วันทนา เสงสกุล. “เงินคคงคลังของไทย”, วารสารกรมบัญชีกลาง ปีที่ 25 เล่ม 6 (พฤศจิกายน – ธันวาคม 2527).

สุทธิรัตน์ รัตนโชติ. “เงินคคงคลัง การเปลี่ยนแปลงและการบริหาร” วารสารกรมบัญชีกลาง ปีที่ 47, ฉบับที่ 06 เดือน พฤศจิกายน – ธันวาคม.

สุปรียา แก้วละเอียด. “ร่าง พ.ร.บ.เงินกู้สองล้านล้านบาทกับเงินแผ่นดิน”, หนังสือพิมพ์ 57 คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, สิงหาคม 2557.

ศุภชัย พิศิษฐวานิช. “การใช้เงินคลังเพื่อการพัฒนาประเทศ,” สรรพากรศาสตร์, กรุงเทพฯ : กรมสรรพากร.

เอกสารอื่นๆ

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 3-4/2557.

บันทึกสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, ฉบับที่ 18832 ลงวันที่ 1 กรกฎาคม 2517.

ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 11/2557 เรื่อง การสิ้นสุดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
ประกาศ ณ วันที่ 22 พฤษภาคม 2557.

พระราชบัญญัติเงินคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม.

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม”. www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1431.

สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี, งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2549.

สมชาย เหล่าพิทักษ์วรกุล, “หลักนิติรัฐ VS หลักนิติธรรม”. www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1442.

ศูนย์วิจัยกสิกรไทย, เงินคลัง...หนึ่งในกลไกบริหารสภาพคล่องของรัฐ (มองเศรษฐกิจ ฉบับที่ 3361) จาก
<http://www.kasikomresearch.com/th/k-econanalysis/pages/ViewSummary.aspx?docid=29599>.

อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป. “หลักกฎหมายทั่วไปทางภาษีอากร : หลักความยินยอม”. 2550. (อัตสำเนา).

Books

Lan Lienert, Modernizing Cash Management, IMF Technical Notes and Manuals. Washington, DC. :
International Monetary Fund (IMF)

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ	นางสาวรัชนีวรรณ แสงสาคร
วันเดือนปีเกิด	27 ตุลาคม 2519
วุฒิการศึกษา	ปีการศึกษา 2541: วิทยาศาสตร์บัณฑิต (บริหารธุรกิจเกษตร) สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง ปีการศึกษา 2550: นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปีการศึกษา 2546: เศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง
ตำแหน่ง	นิติกรชำนาญการ กองกฎหมาย กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง

