

## ภาค 4

# พระราชบัญญัติเงินคงคลัง<sup>1</sup> (Treasury Reserve Act)

ธนาคารแห่งประเทศไทยให้ความหมายเงินคงคลัง = เงินสดที่อยู่ในมือและเงินฝากของกระทรวงการคลังในที่ต่าง ๆ ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ประกอบด้วย บัญชีเงินฝากของกระทรวงการคลังที่ธนาคารแห่งประเทศไทย เงินสดที่คลังจังหวัดและคลังอำเภอต่าง ๆ เงินสดที่กรมธนารักษ์ เงินฝากของคลังจังหวัดที่ธนาคารกรุงไทยในแต่ละจังหวัด และเงินสดระหว่างทางที่รวมถึงธนบัตรและเหรียญกษาปณ์ของกระทรวงการคลังที่อยู่ในระหว่างการขนย้ายจากที่หนึ่งไปยังอีกที่หนึ่งทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดระบบควบคุมเงินแผ่นดินว่าด้วยเงินคงคลังให้รัดกุมเนื่องจากเงินคงคลัง (Treasury Balance/Reserve) ก็คือเงินแผ่นดิน (State Fund) ซึ่งหมายถึงเงินสดหรือสิ่งใกล้เคียงเงินสดที่รัฐบาลมีไว้เพื่อใช้จ่ายประจำวัน "สิ่งใกล้เคียงเงินสด" ได้แก่ เงินฝากธนาคารต่าง ๆ เช่น เงินสดที่กระทรวงการคลังฝากไว้ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยสำนักงานใหญ่ (บางขุนพรหม) สำนักงานสาขา 4 แห่ง (เชียงใหม่ ลำปาง ขอนแก่น และ หาดใหญ่ จ.สงขลา) และที่ธนาคารพาณิชย์ต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่ธนาคารกรุงไทยซึ่งเป็นธนาคารพาณิชย์ของ รัฐบาลรวมทั้งเงินสดที่อยู่ในคลังจังหวัดและคลังอำเภอในส่วนภูมิภาค โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การเบิกจ่ายเงินของรัฐบาล รวมทั้งส่วนราชการและหรือรัฐวิสาหกิจได้รับความสะดวกและปลอดภัย หรือเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะกิจอย่างใดอย่างหนึ่ง อนึ่ง เงินคงคลังยังรวมถึงเงินสดที่เป็นธนบัตรไทยและเหรียญกษาปณ์ต่าง ๆ ทั้งที่ใช้หมุนเวียนในตลาดและที่มีได้ใช้หมุนเวียนในตลาด อนึ่งในความหมายทางเศรษฐศาสตร์ "เงินคงคลัง" หมายถึงเงินที่รัฐมีไว้เพื่อการใช้จ่ายใน

<sup>1</sup> ดั้งเดิมมีชื่อว่า "ร่างพระราชบัญญัติวิธีการคลัง พ.ศ.2491" เสนอร่างโดยรัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ แต่กรมการได้เปลี่ยนชื่อเป็น "พ.ร.บ.เงินคงคลัง".

การดำเนินงานของรัฐ หรือหมายถึงรายรับเหลือจ่ายสะสมของรัฐบาลในขณะใดขณะหนึ่ง"<sup>2</sup> ผู้มีอำนาจโดยตรงในการบริหารเงินคลังหรือเงินสดในมือของรัฐบาลคือกรมบัญชีกลางและกรมธนารักษ์

พ.ร.บ.เงินคลังมีมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2491 และได้แก้ไขเพิ่มเติมในปี พ.ศ.2495,2509 และครั้งสุดท้าย พ.ศ.2534 ปกติรายการ "เงินคลัง" มักจะปรากฏใน พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณในแต่ละปี โดยกำหนดไว้ในมาตราสุดท้ายที่กำหนดรายจ่ายด้วยการกำหนดให้ตั้งรายจ่ายชดใช้เงินคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ เช่นในปีงบประมาณฯ 2538 ได้ตั้งไว้ 42,769,067,787.75 บาท ปีงบประมาณฯ 2540 ได้ตั้งไว้จำนวน 3,756,508,142.65 บาท ปีงบประมาณฯ 2541 ได้ตั้งไว้จำนวน 55,026,881,606.44 บาท และในปีงบประมาณ 2543 ได้ตั้งไว้จำนวน 12,358,871,621 บาท หนึ่ง รายการที่ตั้งจ่ายเพื่อชดใช้เงินคลังนี้ ถือว่าเป็นการ แสดงรายการเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ (Budget Deficit) ได้ส่วนหนึ่ง แสดงว่ารายได้ที่จะนำมาใช้จ่ายอันเป็นเงินในงบประมาณมีไม่เพียงพอหรือยังมีได้น่าส่งคลังเพียงพอ แต่มีเหตุจำเป็นรีบด่วน ฝ่ายบริหารจึงได้นำเงินคลังออกมาใช้ และเป็นการปฏิบัติตาม รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ.2540 มาตรา 181 พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณ มาตรา 14 และมาตรา 29 ทวิ รวมทั้ง พ.ร.บ.เงินคลัง มาตรา 6 และมาตรา 7 ซึ่งจะกล่าวในลำดับต่อไป

### **บทนิยามที่ปรากฏในกฎหมายเงินคลัง**

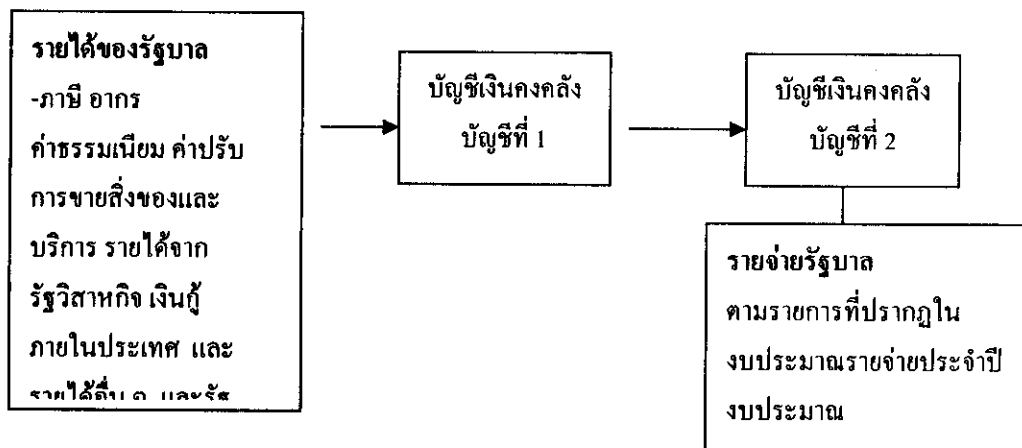
มาตรา 3 แห่ง พ.ร.บ.เงินคลังฯ ได้ให้ความหมายบทนิยามไว้ ได้แก่ "บัญชีเงินคลัง บัญชีที่ 1" หมายถึงบัญชีเงินฝากกระแสรายวันที่ธนาคารแห่งประเทศไทยที่กระทรวงการคลังมีไว้เพื่อประโยชน์แห่งมาตรา 4 ของ พ.ร.บ.นี้โดยทั่วไปเรียกบัญชีเงินคลัง (Treasury Account) บัญชีที่ 1 นี้ว่า "บัญชีรับ" เพราะเป็นบัญชีเงินฝากกระแสรายวัน (Current Account) ที่กระทรวงการคลังเปิดบัญชีนี้ไว้กับธนาคารแห่งประเทศไทยเพื่อรับและเก็บรักษาบรรดาเงินทั้ง

---

<sup>2</sup> รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, เงินคลังในระบบเศรษฐกิจไทย, สนพ.มธ., 2528, หน้า 6-18.

ปวงที่รัฐบาลได้รับชำระไว้เป็นกรรมสิทธิ์ เช่น ภาษี อากร ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ<sup>3</sup> การขายสิ่งของและบริการ กำไรจากรัฐวิสาหกิจ เงินกู้ (เงินกู้ภายในประเทศและเงินกู้ใด ๆ ในกรณีที่ไม่มีความหมายบัญชีไว้เป็นอย่างอื่น) หรือเงินอื่นใด (คือบรรดาเงินที่ส่วนราชการได้รับไว้เป็นรายได้แผ่นดินตามมาตรา 24 วรรคแรกแห่ง พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณ) อนึ่ง เงินจากบัญชีรับนี้จะถูกเบิกถอนโอนไปเข้าสู่บัญชีที่ 2 ก่อน

"บัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2" หมายถึงบัญชีเงินฝากกระแสรายวันที่ธนาคารแห่งประเทศไทยที่กระทรวงการคลังมีไว้เพื่อประโยชน์แห่งมาตรา 5 ของ พ.ร.บ.นี้ โดยทั่วไปเรียกว่า "บัญชีจ่าย" เพราะเป็นบัญชีเงินฝากกระแสรายวันที่มีไว้รับโอนเงินจากบัญชีที่ 1 เพื่อให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเจ้าของงบประมาณ ตั้งฎีกาเบิกจ่ายโดยผ่านกรมบัญชีกลางในส่วนกลางและคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอซึ่งเป็นตัวแทนกรมบัญชีกลางในส่วนภูมิภาค ดูภาพแสดงความสัมพันธ์ระหว่างรายได้ของรัฐบาล บัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 บัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 และรายจ่ายของรัฐบาล



ที่มา : เอนก เขียรถาวร, การคลังรัฐบาล (Public Finance) EC 341, สนพ.มร., พิมพ์ครั้งที่ 4, 2535, หน้า 57.

<sup>3</sup> เป็นโทษสำหรับลงแก่ผู้กระทำความผิดอาญา ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 18(4) ในการกระทำความผิดอาญาบางฐานความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาและหรือกฎหมายอื่นที่กำหนดฐานความผิดทางอาญาที่มีโทษ "ปรับ".

สรุป รายได้ทุกทางจะเข้ามารวมอยู่ในบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 แต่จะจ่ายออกได้ทางเดียวเท่านั้น คือจ่ายเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 โดยเงินรายได้ในส่วนกลางจะเข้าสู่บัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 สำหรับเงินรายได้ในส่วนภูมิภาคนั้นจะถูกส่งเข้าไปไว้ในคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอที่ทำหน้าที่ทั้งเก็บรักษารายได้เพื่อโอนเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 ขณะเดียวกันก็ทำหน้าที่จ่ายเงินที่ได้รับการเบิกถอนจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 ให้แก่ส่วนราชการเจ้าของงบประมาณที่อยู่ในภูมิภาค สำหรับจังหวัดอันเป็นที่ตั้งของสำนักงานสาขาของธนาคารแห่งประเทศไทย ทั้ง 3 จังหวัด คือ ลำปาง ขอนแก่น และหาดใหญ่:สงขลา นั้น คลังจังหวัดทั้ง 3 จังหวัดจะเปิดบัญชีเงินฝากไว้กับสาขาของธนาคารแห่งประเทศไทย โดยสภาพจึงมีฐานะเสมือนบัญชีเงินคงคลังในจังหวัดทั้งสาม แต่กระทรวงการคลังได้มีข้อตกลงเป็นพิเศษไว้กับธนาคารแห่งประเทศไทยให้โอนเงินฝากของคลังจังหวัดทั้งสามเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 ที่ส่วนกลางทุกสิ้นวันทำการ ส่วนจังหวัดอื่น ๆ การนำรายได้ส่งเข้าคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอแล้วก็ถือว่าได้มีการนำเข้าคลังแผ่นดินแล้ว โดยคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอจะนำไปฝากไว้ที่สาขาธนาคารกรุงไทยในภูมิภาคนั้น ๆ แล้วธนาคารกรุงไทยจะโอนเงินเหล่านั้นเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 ทุก 7 วัน

"มติให้จ่ายเงินไปก่อน" หมายถึงมติของสภาผู้แทนราษฎรที่ได้ตราขึ้นไว้เป็นพระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินเพื่อกิจการที่ระบุนำไว้ในพระราชบัญญัตินั้นไปพลางก่อน จนกว่าจะได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (ถ้ามี)

มติให้จ่ายเงินไปก่อนนี้ รัฐบาลซึ่งก็คือคณะรัฐมนตรีโดยนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารเป็นผู้ร้องขอต่อฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อขออนุญาตเบิกเงินคงคลังไปใช้พลางก่อน โดยต้องนำมติที่ได้รับอนุญาตแล้วนี้ไปตราเป็นพระราชบัญญัติในภายหลัง ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาได้มีการขอมติดังกล่าวโดยตราเป็นร่างพระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อนต่อสภาผู้แทนฯ มาแล้ว 3 ครั้ง คือครั้งแรก ในพ.ศ.2489 (ดู พ.ร.บ.อนุญาตให้จ่ายเงินไปพลางก่อน พ.ศ.2489)<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> การตรา พ.ร.บ.อนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อน ในปี พ.ศ.2489 นั้น มีมาก่อนการตรา พ.ร.บ.เงินคงคลัง พ.ศ.2491 เสียอีก ทั้งที่รัฐบาลมีอำนาจจ่ายเงินในกรณีฉุกเฉินได้อยู่แล้ว แต่ ฯลฯ พ.ร.บ.คร.ปรีดี พนมยงค์ มีความมุ่งหมายที่จะสร้างแบบธรรมเนียมในระบอบประชาธิปไตย (คู่มือการงบประมาณและระเบียบการคลัง งบประมาณ เงินคงคลัง ตรวจสอบแผ่นดิน โดย มนูญ ทองภักดิ์ หน้า 28).

สมัย ๆ พล ๆ นายปรีดี พนมยงค์เป็นนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อนำไปใช้จ่ายเป็นค่าซื้อข้าวส่งไปให้สหประชาชาติตามสัญญาและการเพิ่มเงินบำรุงความสุขทหารและตำรวจ ครั้งที่สองใน พ.ศ.2518 (ดู พ.ร.บ. อนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อน พ.ศ. 2518) สมัย พล.ต.ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมชเป็นนายกรัฐมนตรี มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเงินคงคลังจำนวน 2,500 ล้านบาทไปใช้จ่ายในโครงการผันเงินสู่ชนบท และครั้งที่สาม ใน พ.ศ.2521 สมัย พล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเงินคงคลังจำนวน 1,600 ล้านบาทไปบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนและฟื้นฟูเศรษฐกิจของชนบทในท้องที่ประสบภาวะฝนแล้งและการทำนาในฤดูการผลิต พ.ศ.2520-2521 ไม่ได้ผล อนึ่งมติให้จ่ายเงินไปก่อนนี้ไม่มีข้อความใดในบทนิยามของถ้อยคำดังกล่าวว่าจะขอมตินี้ได้ต้องมีเงื่อนไขเป็นริบคว้นเพียงใดในการใช้เงินคงคลังที่มีอยู่ หากพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของบทนิยามนี้แล้วย่อมแปลได้ว่าฝ่ายบริหารมีความจำเป็นเร่งด่วน มิฉะนั้นก็ไม่จำเป็นต้องร้องขอมติดังกล่าว ซึ่งมีความรวดเร็วกว่าการยกร่างเป็น พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม อย่างไรก็ตามหากสภาผู้แทนมิตินิไม่อนุญาต ทางออกของรัฐบาลก็ทำได้ด้วยการตราพระราชกำหนดตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ.2540 มาตรา 218 ในกรณีที่กำลังอยู่ในระหว่างนอกสมัยประชุม และมาตรา 219 ในกรณีที่กำลังอยู่ในระหว่างสมัยประชุม โดยต่างก็ต้องเป็นการจำเป็นและเร่งด่วนเช่นเดียวกัน กล่าวคือ

(1) ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือเพื่อป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ก็ให้ฝ่ายบริหารนำร่างพระราชกำหนดขึ้นทูลเกล้าฯ พระมหากษัตริย์เพื่อทรงตราพระราชกำหนด (มาตรา 218 วรรค 1-2 รัฐธรรมนูญฯ 2540) ตัวอย่างเช่น พ.ร.ก.ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ พ.ศ.2541 พ.ร.ก.ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ.2541 พ.ร.ก.แก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.ก.แก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2485 (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2540 พ.ศ.2541 และ พ.ร.ก.กำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2541 เป็นต้น โดยมีวัตถุประสงค์รวมคือเพื่อบรรเทาภาวะชงักงันทางด้านเศรษฐกิจ (Stagnation) และเพื่อให้เกิดสภาพคล่องในระบบระบบเศรษฐกิจและสกัดกั้นการว่างงานได้ในระดับหนึ่ง

(2) ในกรณีมีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับภาษี อากรหรือเงินตราที่จะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน (มาตรา 220 วรรค 1 รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ.2540)

**"เงินยืมทรงราชการ"** หมายถึง เงินที่กระทรวงการคลังอนุญาตให้ส่วนราชการมีไว้ตามจำนวนที่เห็นสมควรเพื่อทรงจ่ายเป็นค่าใช้จ่ายปลีกย่อยประจำสำนักงานตามข้อบังคับและระเบียบของกระทรวงการคลัง

**หมายเหตุ** "เงินยืมทรงราชการ" ตาม พ.ร.บ.เงินคงคลังฯ นี้มีความหมายเช่นเดียวกับ "เงินทรงราชการ" ตามบทนิยามมาตรา 4 พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณที่ให้ความหมายไว้ว่า "เงินที่กระทรวงการคลังจ่ายและอนุญาตให้ส่วนราชการมีไว้ตามจำนวนที่เห็นสมควรเพื่อทรงจ่ายเป็นค่าใช้จ่ายตามระเบียบหรือข้อบังคับของกระทรวงการคลัง" โดยให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้สั่งจ่ายเงินจากคลังเป็นเงินทรงราชการได้ (มาตรา 29 พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณ) เพื่อให้ส่วนราชการไว้ใช้จ่ายตามความจำเป็น เมื่อหมดความจำเป็นแล้วจะต้องนำส่งคืนคลัง

ปัจจุบันมีข้อบังคับและระเบียบเกี่ยวกับเงินดังกล่าว คือ:-

- (1) ข้อบังคับว่าด้วยเงินยืมทรงราชการ พ.ศ.2495
- (2) ระเบียบเงินทรงราชการ พ.ศ.2523 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2526 (โปรดดูระเบียบเงินทรงราชการ พ.ศ.2523 ในภาคผนวก XV)

อนึ่งเงินยืมทรงราชการนี้ถือว่าเป็นเงินนอกงบประมาณที่ให้สั่งจ่ายจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 ในส่วนกลางหรือสั่งจ่ายจากคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอในส่วนภูมิภาคได้ ตามมาตรา 8(1) แห่ง พ.ร.บ.เงินคงคลังฯ โดยไม่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การจ่ายเงินแผ่นดินตามมาตรา 6 พ.ร.บ.เงินคงคลังฯ แต่การรับจ่ายเงินนี้มีจำนวนน้อยมากเมื่อเทียบกับเงินนอกงบประมาณประเภทอื่น ๆ

๖. เงินฝาก "เงินฝาก" หมายถึงเงินที่กระทรวงการคลังรับฝากไว้และจ่ายคืนตามคำขอของผู้ฝาก ตามข้อบังคับและระเบียบของกระทรวงการคลัง จัดเป็น "เงินนอกงบประมาณ"<sup>5</sup> ตามมาตรา 8(2) ที่ ส่วนราชการได้รับไว้และมีกฎหมายอนุญาตให้นำไปใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องส่งคลังเป็นรายได้ของแผ่นดิน ตัวอย่างเช่น เงินบริจาคเงินช่วยเหลือ(ให้เปล่า) รวมทั้งเงินให้กู้ยืม (มาตรา 24 วรรค 2-4 แห่ง พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณ) ปกติเงินเหล่านี้ หากส่วนราชการใดได้รับไว้และยังไม่มีควม จำเป็นต้องใช้จ่าย จะต้องนำไปฝากไว้กับกระทรวงการคลังทั้งสิ้น เมื่อมีความจำเป็นก็ให้วางฎีกา ขอเบิกเงินของตนคืนจากคลัง ได้ทันทีตามข้อบังคับหรือระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนด จัดเป็นเงินนอกงบประมาณที่มีการรับจ่ายมากที่สุดในบรรดาเงินนอกงบประมาณทั้งหลาย อนึ่ง เกี่ยวกับเรื่องเงินฝากนั้นมีข้อบังคับว่าด้วยการฝากและถอนคืนเงินต่อกระทรวงการคลัง พ.ศ.2495 ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน

"เงินขายบิล " หมายถึงเงินที่กระทรวงการคลังรับไว้ ณ ที่แห่งหนึ่งเพื่อโอนไปจ่าย ณ ที่อีกแห่งหนึ่งตามข้อบังคับและระเบียบของกระทรวงการคลัง ปัจจุบันคือข้อบังคับว่าด้วยเงินขายบิล พ.ศ. 2495 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2512 สำหรับเงินขายบิลนี้จัดเป็นเงินนอกงบประมาณ ตาม มาตรา 8(3) กล่าวคือเป็นเงินที่โอนระหว่างส่วนราชการ ในจังหวัดเดียวกันและหรือระหว่างจังหวัด เหมือนการโอนเงินทางธนาณัติหรือการโอนเงินของธนาคารพาณิชย์และธนาคารเฉพาะกิจของ รัฐ วิธีการคือผู้โอนต้องนำเงินไปเข้าคลังจังหวัด/อำเภอหรือสาขาธนาคารแห่งประเทศไทยที่ผู้ โอนอยู่ในพื้นที่นั้น เมื่อคลังฯ รับฝากเงินไว้แล้วก็จะออกบิลให้แก่ผู้ฝาก ผู้ฝากจะส่งบิลให้แก่ผู้รับ เพื่อนำไปเบิกจ่าย ณ ที่ปลายทาง การให้บริการเงินขายบิลนี้อำนวยประโยชน์ให้แก่ส่วนราชการ และส่วนบุคคล ตามข้อบังคับเดิมนั้นสำหรับส่วนราชการมีการกำหนดวงเงินขั้นต่ำต้องมากกว่า 500 บาท ต่อมาได้มีการแก้ไขข้อบังคับนี้ในปี พ.ศ.2512 เพราะว่ามีบางครั้งที่ส่วนราชการ จำเป็นต้องโอนเงินต่ำกว่า 500 บาท สำหรับส่วนบุคคลนั้น คำขอให้โอนเงินต้องมี จำนวน 10,000 บาทหรือกว่านั้นขึ้นไป แต่ไม่เกิน 100,000 บาท จะเห็นได้ว่าเงินขายบิลเป็นเงินที่ กระทรวงการคลังได้รับไว้เพียงชั่วคราวเพื่อโอนไปจ่าย ณ ที่อีกแห่งหนึ่งและผู้รับปลายทางมี หน้าที่ต้องขอเบิกภายใน 2 เดือนนับแต่วันที่ได้รับแจ้งว่ามีผู้โอนให้ อนึ่งเงินขายบิลหรือเงินที่ขอ

<sup>5</sup> "เงินนอกงบประมาณ" หมายถึงเงินทั้งปวงที่อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการนอกจากเงินงบประมาณ รายจ่าย เงินรายได้แผ่นดิน เงินเบิกเกินส่งคืนและเงินเหลือจ่ายปีเก่าส่งคืน (ระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำ เงินส่งคลังของส่วนราชการ พ.ศ.2520 ข้อ 4) ได้แก่เงินตามมาตรา 8 (2) และ (3) เงินบริจาค เงินช่วยเหลือจาก ต่างประเทศ เงินกู้จากต่างประเทศ เงินทุนหมุนเวียน เงินกองทุนต่าง ๆ เงินรายได้ของสถาบันการศึกษาและ สถานพยาบาล เงินงบประมาณของรัฐวิสาหกิจ เงินงบประมาณของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ฯลฯ.

โอนด้วยการซื้อบิลของส่วนราชการนั้นจะต้องมีใช้เงินในงบประมาณ (โปรดดูข้อบังคับว่าด้วยเงิน  
ขายบิล พ.ศ.2495ภาคผนวก XVI)

"เงินทุนหมุนเวียน"<sup>6</sup> (Revolving Fund) หมายถึง ทุนที่ตั้งขึ้นเพื่อกิจการที่อนุญาตให้  
นำรายรับสมทบทุนไว้ใช้จ่ายได้ ทั้งนี้ตามมาตรา 12 แห่ง พ.ร.บ.เงินคงคลังฯ ได้กำหนดให้"การ  
จ่ายเงินเป็นทุนหรือเป็นทุนหมุนเวียนเพื่อการใด ๆ ให้กระทำได้แต่โดยกฎหมาย"<sup>7</sup> ปกติ  
เรียกว่า "เงินทุนหมุนเวียน (Circulating Capital หรือ Revolving Fund) เช่น ในปีงบประมาณ  
รายจ่าย ประจำปี พ.ศ.2543 ได้มีการตั้งเงินทุนหมุนเวียนเพื่อพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาเอกชน  
จำนวน 300 ล้านบาท

ในแต่ละปีงบประมาณจะมีการตั้งงบประมาณรายจ่ายเป็นกองทุนและเงินทุน  
หมุนเวียน ตัวอย่างเช่น ในปีงบประมาณฯ พ.ศ.2540 มีกองทุนจำนวน 16 กองทุนและเงินทุน  
หมุนเวียนสำหรับกองทุนและหน่วยงานส่วนราชการที่บริหารเงินทุนหมุนเวียนจำนวน 13 รายการ  
ขณะที่ในปีงบประมาณฯ พ.ศ.2541 มี 8 กองทุน และ 8 เงินทุนหมุนเวียน เช่น กองทุนเงินให้กู้ยืม  
เพื่อการศึกษา<sup>8</sup> ในปี พ.ศ.2540 ตั้งไว้จำนวน 10,950 ล้านบาท ในปี พ.ศ.2541 ตั้งไว้จำนวน 18,900  
ล้านบาท กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) ก่อตั้งในปี พ.ศ.2540 มีการตั้งงบประมาณไว้  
จำนวน 4,740 ล้านบาท กองทุนเพื่อโครงการอาหารกลางวันใน ร.ร.ประถมศึกษา 500 ล้านบาท

---

"คูร่าง พ.ร.บ.ให้อำนาจกระทรวงการคลังรวมหรือยุบเลิกทุนหมุนเวียน มาตรา 3 "ทุนหมุนเวียน" หมายความว่า  
กองทุน กองทุนหมุนเวียน เงินทุน เงินทุนหมุนเวียน หรือทุนหมุนเวียนที่ตั้งขึ้นเพื่อกิจการซึ่งอนุญาตให้นำ  
รายรับสมทบทุนไว้ใช้จ่ายได้ แต่ทั้งนี้ไม่รวมถึงที่จัดตั้งขึ้นโดยบทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะเพื่อการนั้น.

พ.ร.บ.ที่จัดตั้งกองทุน เช่น 1) พ.ร.บ.กองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง พ.ศ.2503 2) พ.ร.บ.กองทุนสงเคราะห์  
เกษตรกร พ.ศ.2517 3) พ.ร.บ.กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ.2530 4) พ.ร.บ.กองทุนสนับสนุนการวิจัย 5) พ.ร.บ.  
กองทุนเพื่อโครงการอาหารกลางวันในโรงเรียนประถมศึกษา 6) พ.ร.บ.กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา  
พ.ศ.2541 ฯลฯ.

ได้เคยจัดตั้งขึ้นตามมติ ครม. ลว. 28 มีนาคม 2538 ให้กู้ยืมครั้งแรกในปีการศึกษา 2539 ต่อมาได้ตราเป็น  
พระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2541 หลักการ เพื่อให้ให้นักเรียนนักศึกษาซึ่งมาจาก  
ครอบครัวที่มีรายได้น้อย (เดิมไม่เกิน 150,000 บาทต่อปี ตั้งแต่ปี 41 ไม่เกิน 300,000 บาทต่อปี) กู้ยืมเพื่อ  
การศึกษาตั้งแต่ระดับมัธยมศึกษาตอนปลายจนถึงปริญญาตรีภายในประเทศ ทั้งการศึกษาในระบบและนอก  
ระบบ ซึ่งต่อเนื่องมาจากระดับมัธยมศึกษาตอนต้นตามหลักสูตรและประเภทวิชาที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด  
และต้องชำระหนี้คืนพร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 1 ต่อปี ให้เสร็จสิ้นภายใน 15 ปี ภายหลังจากสำเร็จการศึกษา  
แล้ว 2 ปี (ปลอดหนี้ 2 ปี ถ้าชำระคืนทั้งหมดหรือบางส่วนในช่วงนี้ ไม่ต้องเสียดอกเบี้ย).



สำหรับเงินทุนหมุนเวียนที่สำคัญ เช่น เงินทุนหมุนเวียนบัตรประกันสุขภาพ เงินทุนหมุนเวียนเพื่อการส่งเสริมอาชีพอุตสาหกรรมในครอบครัวและหัตถกรรมไทย ฯลฯ

### การนำเงินส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 คลังจังหวัดและคลังอำเภอ

พ.ร.บ.เงินคงคลัง มาตรา 4 วรรคแรก กำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการที่ได้เก็บเงินหรือรับเงินทั้งปวงที่บุคคลพึงชำระให้แก่รัฐบาล เช่น ภาษีอากร<sup>9</sup> ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ เงินกู้ภายในประเทศ (ตามมาตรา 9 ทวิ พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณฯ) หรือเงินอื่นใด (ตามมาตรา 24 วรรคแรก พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณฯ) มีหน้าที่ควบคุมเงินเหล่านั้นส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 (บัญชีกระแสรายวันที่ธนาคารแห่งประเทศไทย) ในส่วนกลาง หรือส่งเข้าคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอในส่วนภูมิภาคตามกำหนดเวลาและข้อบังคับที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนด โดยไม่หักไว้เพื่อการใด ๆ เลข หนึ่ง ได้มีข้อบังคับว่าด้วยเงินที่พึงชำระให้แก่รัฐบาล พ.ศ.2495 กำหนดให้ส่วนราชการในส่วนกลางส่งเงินไม่น้อยกว่าสัปดาห์ละ 1 ครั้ง และส่วนราชการในส่วนภูมิภาคส่งเงินไม่น้อยกว่าเดือนละ 1 ครั้ง ทั้งต้องปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลังของส่วนราชการ พ.ศ.2520 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงบประมาณในระดับจังหวัด พ.ศ.2524 (โปรดดูระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลังของส่วนราชการ พ.ศ.2520 ข้อ 66 ในภาคผนวก XII)

ข้อสังเกต หลักการตามมาตรา 4 วรรคแรก นี้ ถู้อหลักการเดียวกันกับมาตรา 24 วรรคแรก แห่ง พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณฯ ดังนั้นเงินรายได้ (ภาษีอากรรวม ค่าธรรมเนียม และค่าปรับหรือเงินอื่น ๆ) และเงินกู้ยืมภายในประเทศที่ถือว่าเป็นรายรับดังกล่าว จึงเป็นเงินแผ่นดิน ซึ่งก็คือเป็นเงินคงคลังนั่นเอง และหัวหน้าส่วนราชการที่มีหน้าที่จัดเก็บหรือรับเงินเหล่านั้นจะหักเงินเหล่านั้นไว้เพื่อการใด ๆ มิได้ เว้นแต่จะต้องด้วยข้อยกเว้น ตามที่กล่าวไว้ในมาตรา 4 วรรค 2 กล่าวคือ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจกำหนดข้อบังคับ<sup>10</sup>อนุญาตให้หัวหน้าส่วนราชการหักรายจ่ายจากเงินที่จะต้องส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 (บัญชีกระแสรายวันที่ ธปท.) ในส่วนกลางหรือคลังจังหวัด หรือคลังอำเภอในส่วนภูมิภาคได้ คือ:-

<sup>9</sup> กฎหมายสำคัญที่เกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากรคือ พ.ร.บ.ให้ใช้ประมวลรัษฎากร พ.ร.บ.ภาษีสรรพสามิต พ.ศ.2527 พ.ร.บ.พิศัตย์ตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ.2527 และ พ.ร.บ.ศุลกากร พ.ศ.2469.

<sup>10</sup> ข้อบังคับว่าด้วยการอนุญาตให้หัวหน้าส่วนราชการหักรายจ่ายจากเงินที่ต้องส่ง พ.ศ.2498 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2510.

(1) รายจ่ายที่หักนั้นเป็นรายจ่ายที่มีกฎหมายอนุญาตให้จ่ายได้ เช่น ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการกันเงินภาษีอากรที่จัดเก็บเพื่อจ่ายเป็นเงินชดเชยค่าภาษีอากรสินค้าส่งออกที่ผลิตในราชอาณาจักร พ.ศ.2536 ตามความใน พ.ร.บ.ชดเชยค่าภาษีอากรสินค้าส่งออกที่ผลิตในราชอาณาจักร พ.ศ.2524 และการยกเว้นภาษีธุรกิจเฉพาะสำหรับการขายอสังหาริมทรัพย์ให้แก่องค์การบริหารสินเชื่อบริษัท หรือบริษัทจำกัดที่ตั้งขึ้นโดยความเห็นชอบของธนาคาร แห่งประเทศไทย ตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร ฯลฯ

(2) รายจ่ายที่จำเป็นต้องจ่ายตามระเบียบที่ได้รับความตกลงจากกระทรวงการคลัง เพื่อเป็นสินบนรางวัลหรือค่าใช้จ่ายในการจัดให้ได้มาซึ่งเงินอันพึงต้องชำระให้แก่รัฐบาล เช่น เงินสินบนรางวัล (Bribes) นำจับสินค้าหนีภาษีของกรมศุลกากร และค่าชักส่วนลดค่าปรับ (Fines/Penalties) ที่กระทรวงการคลังมีข้อตกลงกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (กรมตำรวจเดิม) เพื่อมอบให้แก่ผู้ชี้ช่องให้จับกุมและผู้จับกุมจนได้มาซึ่งค่าปรับ ตาม พ.ร.บ.รถยนต์ พ.ศ.2522 พ.ร.บ.การขนส่งทางบก พ.ศ.2522 พ.ร.บ.จราจรทางบก พ.ศ.2522 รวมทั้ง พ.ร.บ.อื่นใดที่บัญญัติความผิดทางอาญาที่เปรียบเทียบปรับได้ ตามป.วิ.อาญา มาตรา 37(4) ฯลฯ

(3) รายจ่ายที่ต้องจ่ายคืนให้แก่บุคคลใด ๆ เพราะเป็นเงินอันไม่พึงต้องชำระให้แก่รัฐบาล เช่น การคืนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่มีการหัก ณ ที่จ่ายซึ่งหักไว้เกินของกรมสรรพากร

อนึ่ง ได้มีข้อบังคับว่าด้วยการอนุญาตให้หัวหน้าส่วนราชการหักรายจ่ายจากเงินที่จะต้องส่ง พ.ศ.2498 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2510 และข้อบังคับว่าด้วยการส่งจ่ายเงินจากคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอ พ.ศ.2495

### การส่งจ่ายเงินและผู้มีอำนาจส่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1

เนื่องจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 เป็นบัญชีกระแสรายวันที่ธนาคารแห่งประเทศไทย ที่กระทรวงการคลังมีไว้เพื่อประโยชน์ในการเก็บรักษาเงินทั้งปวงตามมาตรา 4 วรรคแรก (บทนิยามมาตรา 3) ปกติเรียกว่า "บัญชีรับ" ซึ่งมีบัญชีเดียวในส่วนกลางทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้มีการรั่วไหลง่ายหรือมีช่องทางออกหลายทาง มาตรา 5 จึงบัญญัติให้การส่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 ให้ทำได้เพียงเพื่อโอนเงินไปเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 เท่านั้น สำหรับบุคคลผู้มีอำนาจ

หน้าที่ในการส่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 คือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังหรือบุคคลผู้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมอบหมายให้เป็นผู้ส่งจ่ายได้ ซึ่งทางปฏิบัติก็ได้แก่รัฐมนตรีช่วยว่าการฯ และหรือปลัดกระทรวงการคลัง (มาตรา 9) แต่ในทางปฏิบัติจะมีการโอนเข้าบัญชีที่ 2 โดยอัตโนมัติอยู่แล้ว จึงไม่ต้องมีการลงนามส่งจ่ายอีก<sup>11</sup> อนึ่ง การมอบหมายนั้นกฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะว่าเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจึงเป็นการมอบอำนาจตามกฎหมายเฉพาะคือ พ.ร.บ.เงินคงคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะใช้ดุลพินิจมอบอำนาจให้แก่บุคคลใดก็ได้ ทั้งนี้ตามมาตรา 38 แห่ง พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534

## การส่งจ่ายเงินและผู้มีอำนาจส่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 คลังจังหวัดหรือคลังอำเภอ

เนื่องจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 เป็นบัญชีเงินฝากกระแสรายวันที่ธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งกระทรวงการคลังมีไว้เพื่อประโยชน์ในการเบิกจ่ายตามมาตรา 5 (บทนิยามมาตรา 3) ปกติเรียกว่า "บัญชีจ่าย" ซึ่งเป็นบัญชีเดียวในส่วนกลาง ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบการเบิกจ่ายได้ทั้งสองบัญชี สำหรับบุคคลผู้มีอำนาจหน้าที่ในการเบิกจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 สำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจในส่วนกลางคือ อธิบดีกรมธนารักษ์หรือบุคคลผู้ซึ่งอธิบดีกรมธนารักษ์มอบหมายซึ่งได้แก่ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ระดับ 7-9 ในกรมรวมทั้งรองอธิบดีกรมบัญชีกลางและเจ้าพนักงานซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังแต่งตั้งเป็นผู้มีอำนาจในการลงลายมือชื่อส่งจ่ายเช็ค ตั๋วสัญญาใช้เงินหรือเอกสารอื่นใดโดยลงลายมือชื่อร่วมกัน (มาตรา 10) กรณีจึงมีลายมือชื่อส่งจ่าย 2 ลายมือชื่อทั้งนี้เพื่อควบคุมในการเบิกจ่ายเงินแผ่นดิน สำหรับการส่งจ่ายเงินจากคลังจังหวัด หรือคลังอำเภอในส่วนภูมิภาคนั้น บุคคลผู้มีอำนาจหน้าที่ในการส่งจ่าย คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือบุคคลซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย (มาตรา 11) อนึ่งได้มีข้อบังคับว่า ด้วยการส่งจ่ายเงินจากคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอ พ.ศ.2495 และระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ.2520 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2525 กำหนดไว้ว่า "คลังจังหวัด ให้รวมถึงคลังอำเภอด้วย

<sup>11</sup> เอกสารการสอนชุดวิชา การคลังและงบประมาณ (Public Finance and Budgeting), สาขาวิชาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช หน่วยที่ 1-8 พิมพ์ครั้งที่ 7, 2534, หน้า 96.

และผู้ว่าราชการจังหวัด ให้รวมถึงนายอำเภอที่ตั้งสำนักงานคลังอำเภอด้วย" สำหรับการมอบหมาย ในที่นี้หมายถึง การมอบอำนาจ ตาม พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 มาตรา 38(7) ที่ได้บัญญัติเกี่ยวกับการมอบอำนาจของอธิบดีไว้ว่า "อธิบดีหรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าอาจ มอบอำนาจให้รองอธิบดีผู้ช่วยอธิบดี ผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หัวหน้าส่วนราชการตาม มาตรา 31 วรรคสอง หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าหรือผู้ว่าราชการจังหวัด" และมาตรา 38 (9) ที่ได้ บัญญัติเกี่ยวกับการมอบอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดไว้ว่า "ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจมอบอำนาจ ให้รองผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการประจำ จังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอ ผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ หรือหัวหน้าส่วนราชการประจำ อำเภอ"

## หลักเกณฑ์การส่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2

### คลังจังหวัด หรือ คลังอำเภอ

ในกรณีปกติ มาตรา 6 แห่ง พ.ร.บ.เงินคงคลัง ได้บัญญัติไว้สอดคล้องกับมาตรา 181 รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ.2540 กล่าวคือ การส่งจ่ายเงินคงคลังหรือเงินแผ่นดินในกรณีปกติจากบัญชีเงิน คงคลังบัญชีที่ 2 กี่ดี หรือจากคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอก็ดี ให้กระทำได้แต่เฉพาะตามกฎหมาย หรือมติ ดังต่อไปนี้คือ:-

- (1) พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ หรือ
- (2) พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือ
- (3) พ.ร.บ.โอนเงินในงบประมาณ หรือ
- (4) มติให้จ่ายเงินไปก่อน ซึ่งตราขึ้นไว้เป็นพระราชบัญญัติ (มาตรา 3) หรือ
- (5) พระราชกำหนดและพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฯ

พ.ศ.2540 (มาตรา 218-221)

ในกรณีที่ฝ่ายบริหารส่งจ่ายเงินตามมติให้จ่ายเงินไปก่อน หรือตามพระราชกำหนด แสดง ว่าได้มีการจ่ายเงิน โดยมีได้ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา เพราะมิได้ตราเป็นพระราชบัญญัติหรือ แม้ต่อมาจะได้มีการนำมติให้จ่ายเงินไปก่อน โดยสภาผู้แทนราษฎร ไปตราเป็น พ.ร.บ.<sup>12</sup> หรือนำ

<sup>12</sup> "มติให้จ่ายเงินไปก่อน" เป็นมติที่ขอโดยฝ่ายรัฐบาลต่อสภาผู้แทนราษฎรและจะต้องนำมตินั้นไปตรา เป็น พ.ร.บ.อนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินตาม พ.ร.บ.นั้น ไปพลางก่อนจนกว่าจะประกาศใช้ พ.ร.บ.งบประมาณ

พระราชกำหนดที่อนุญาตให้ฝ่ายบริหารส่งจ่ายเงินคงคลังไปก่อนนั้นมาให้สภามติเห็นชอบและมีผลเป็นพ.ร.บ.ก็ตาม ก็เป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารผู้จัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณจะต้องนำขอครายจ่ายทั้งหมดนั้นไปตั้งเป็นเงินรายจ่ายเพื่อชดเชย ใน พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป หรือ พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (ถ้ามี) (มาตรา 6 วรรคท้าย)

ในกรณีพิเศษ สืบเนื่องจากข้อยกเว้นตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 181 ซึ่งสัมพันธ์กับ มาตรา 7 พ.ร.บ.เงินคงคลังที่ได้อนุญาตให้ฝ่ายบริหารส่งจ่ายเงินคงคลังจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 หรือคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอได้ก่อนที่มีกฎหมายอนุญาตให้จ่ายได้ คือ

(1) มีรายการจ่ายที่กำหนดไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณนั้นก่อนแล้ว แต่เงินที่ตั้งไว้นั้นมีจำนวนไม่พอจ่ายและมีเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นทำให้มีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว หนึ่งเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นนั้นจะต้องเกิดขึ้นเอง มิใช่เกิดขึ้นโดยฝ่ายบริหารก่อให้เกิดขึ้น เช่น งบประมาณก่อสร้างมีปัญหาเนื่องจากราคาวัสดุก่อสร้างแพงขึ้นเนื่องจากการนำระบบอัตราแลกเปลี่ยนลอยตัวแบบจัดการ (Managed Float) มาใช้กับค่าเงินบาท อันเป็นผลให้ค่าของเงินบาทตกลงหรือเปลี่ยนแปลงขึ้น-ลงตามกลไกของตลาดเงินตราทั้งในและต่างประเทศ

(2) มีกฎหมายใด ๆ ที่กระทำให้อำนาจจำเป็นต้องจ่ายเงินเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายนั้น ๆ และมีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว เช่น คณะรัฐมนตรีเห็นชอบให้ตราพระราชกฤษฎีกาปรับอัตราเงินเดือนให้แก่ข้าราชการ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตาม พ.ร.บ.ว่าด้วยระเบียบข้าราชการฯ

(3) มีข้อผูกพันกับรัฐบาลต่างประเทศหรือสถาบันการเงินระหว่างประเทศที่กระทำให้อำนาจจำเป็นต้องจ่ายเงิน และมีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว เช่น รัฐบาลกู้เงินกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) และมีความจำเป็นต้องชำระหนี้เงินกู้ต่างประเทศแก่กองทุนดังกล่าว ฯลฯ

(4) เพื่อซื้อคืนหรือไถ่ถอนพันธบัตรของรัฐบาลหรือตราสารเงินกู้ของกระทรวงการคลัง (เช่น ตั๋วเงินคลัง ตั๋วสัญญาใช้เงิน) หรือชำระหนี้ตามสัญญาที่กระทรวงการคลังเป็นผู้กู้ ตาม มาตรา 9 ทวิ พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณฯ ตาม พ.ร.บ.และ พ.ร.ก.ที่เกี่ยวกับการกู้ยืมเงินอื่น ๆ ซึ่งมักจะกระทำในช่วงที่รัฐบาลมีเงินคงคลังเป็นจำนวนมาก เพื่อเป็นการปลดปล่อยหนี้และเป็นการ

---

รายจ่ายประจำปีงบประมาณ หรือ พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (ถ้ามี) ตัวอย่างเช่น พ.ร.บ.อนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อน พ.ศ.2518 ฯลฯ.

บรรเทาภาระดอกเบี้ยซึ่งทบต้นอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะเห็นสมควร

(5) เพื่อซื้อเงินตราต่างประเทศ พันธบัตรรัฐบาลต่างประเทศ หรือหลักทรัพย์ที่มั่นคงในต่างประเทศที่มีใช้หุ้่นในสกุลเงินตราที่จะต้องชำระหนี้ที่กระทรวงการคลังเป็นผู้กู้ดั่งเช่นใน (4) และในวงเงินไม่เกินจำนวนหนี้ที่ถึงกำหนดชำระในช่วงระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี ทั้งนี้ เพื่อให้รัฐบาลสามารถมีอำนาจในการบริหารเงินคงคลังให้เกิดประโยชน์มากยิ่งขึ้น

อนึ่ง การจ่ายเงินคงคลังใน 5 กรณีดังกล่าวข้างต้น เป็นการจ่ายเงินคงคลังในกรณีพิเศษ เมื่อฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลได้ใช้จ่ายไปแล้ว ย่อมมีหน้าที่ตั้งเงินรายจ่ายชดใช้เงินคงคลังดังกล่าวใน พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ (ถ้ามี) หรือใน พ.ร.บ.โอนงบประมาณรายจ่าย หรือ ใน พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณปีถัดไป (มาตรา 7 วรรคท้าย) ทั้งนี้เพื่อให้รัฐสภาได้ให้สัตยาบันในการใช้จ่ายเงินของฝ่ายบริหารนั่นเอง

**ข้อยกเว้นที่ห้าฝ่ายบริหารตั้งจ่ายเงินคงคลังบัญชีที่ 2 หรือคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอได้**

**ข้อยกเว้นตามมาตรา 8** ได้อนุญาตให้ฝ่ายบริหารตั้งจ่ายเงินคงคลังบัญชีที่ 2 หรือคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอได้ก่อนที่จะมีกฎหมายอนุญาต เนื่องจากถือว่าเป็นเงินคงคลังนอกงบประมาณ ซึ่งก็คือเงินคงคลังที่กระทรวงการคลังรับไว้โดยมีข้อผูกพันว่าจะต้องจ่ายคืนให้แก่เจ้าของเงินที่นำมาฝากไว้เมื่อมาขอเบิก โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการวิธีการงบประมาณและไม่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในการจ่ายเงินตามมาตรา 6 ได้แก่เงินดังต่อไปนี้คือ:-

(1) เงินยืมทรงพระราชกรณียกิจ คือเงินที่กระทรวงการคลังอนุญาตให้ส่วนราชการมีไว้ตามจำนวนที่เห็นสมควร เพื่อทรงจ่ายเป็นค่าใช้จ่ายปลีกย่อยประจำสำนักงานตามข้อบังคับว่าด้วยเงินยืมทรงพระราชกรณียกิจ พ.ศ.2495 (มาตรา 3 บทนิยาม) ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารราชการ

(2) เงินฝาก คือเงินที่กระทรวงการคลังรับฝากไว้และจะต้องจ่ายคืนตามคำขอของผู้ฝากตามข้อบังคับว่าด้วยการฝากและถอนคืนเงินต่อกระทรวงการคลัง พ.ศ.2495 (มาตรา 3 บทนิยาม)

(3) เงินขายบิล คือเงินที่กระทรวงการคลังรับไว้ ณ ที่แห่งหนึ่งเพื่อโอนไปจ่าย ณ ที่อีกแห่งหนึ่งตามข้อบังคับว่าด้วยเงินขายบิล พ.ศ.2495 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2512 (มาตรา 3 บทนิยาม) เงินขายบิลนั้นเปรียบเสมือนเงิน ธนาณัติที่บุคคลส่งให้แก่กัน โดยใช้บริการของการสื่อสารแห่งประเทศไทย

(4) เงินที่จำเป็นต้องจ่ายคืนภายในปีงบประมาณที่นำส่งแล้ว เพราะเป็นเงินอันไม่พึงต้องชำระให้แก่รัฐบาล (มาตรา 8) เนื่องจากเป็นสิทธิของเจ้าของเงินที่จะได้รับกลับคืนมา เช่น การคืนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่กรมสรรพากรได้กำหนดให้นายจ้างหักภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาไว้ ณ ที่จ่าย<sup>13</sup> แต่ได้หักไว้เกินกว่าความเป็นจริง หรือกรณีที่เป็นการค้าคืนภาษีมูลค่าเพิ่มที่ผู้ชำระภาษีได้สิทธิร้องขอคืน หรือกรณีที่ได้มีการชำระค่าภาษีอากรและอากรแสตมป์ไปโดยที่มีประมวลรัษฎากร พระราชบัญญัติและหรือพระราชกฤษฎีกาได้บัญญัติยกเว้นไว้ ย่อมเป็นสิทธิของผู้ชำระภาษีอากรและอากรแสตมป์ดังกล่าวสามารถเรียกคืนได้ อนึ่งประมวลรัษฎากร (มาตรา 121) ได้บัญญัติยกเว้นค่าอากรแสตมป์ให้แก่รัฐบาล -เจ้าพนักงานผู้กระทำงานของรัฐบาลโดยหน้าที่ -บุคคลผู้กระทำการในนามของรัฐบาล -องค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น -สภาภาษาไทย -องค์การศาสนาใด ๆ ในราชอาณาจักรที่เป็นนิติบุคคล แต่ข้อยกเว้นนี้มีให้ใช้แก่องค์การของรัฐบาลที่ใช้ทุนหรือทุนหมุนเวียนหรือทุนเพื่อประกอบการพาณิชย์ หรือการพาณิชย์ที่องค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำ สำหรับพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่บัญญัติยกเว้นอากรแสตมป์ ได้แก่ พ.ร.บ.จัดทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ.2479 (มาตรา 8) พ.ร.บ.ธนาคารออมสิน พ.ศ.2489 (มาตรา 5) พ.ร.บ.การทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 (มาตรา 17) พ.ร.บ.การรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 (มาตรา 19) พ.ร.บ.กองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง พ.ศ.2505 (มาตรา 25) พ.ร.บ.ลูกเสือ พ.ศ.2507 ส่วน พระราชกฤษฎีกา ที่ได้บัญญัติยกเว้นอากรแสตมป์ให้แก่ธนาคารแห่งประเทศไทย ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ผู้ประกอบการขนส่งเฉพาะการรับเงินที่เป็นค่ารับขนคนโดยสาร บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ผู้ค้าประกันเฉพาะการรับประกันหนี้เนื่องแต่การที่ธนาคารเพื่อการเกษตรและ สหกรณ์การเกษตรให้กู้ยืมหรือให้ยืม ผู้ออกไปรับเฉพาะการรับเงินที่ธนาคารเพื่อการเกษตรและ สหกรณ์การเกษตรให้กู้ยืมหรือให้ยืม การเคหะแห่งชาติ ผู้โอนเฉพาะการโอนหลักทรัพย์จดทะเบียนหรือหลักทรัพย์รับอนุญาตที่ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยเป็นนายทะเบียนสำหรับการโอนหลักทรัพย์นั้น ผู้ที่ต้องเสียอากรสำหรับตราสารที่ต้องเสียค่าอากรแสตมป์ไม่ถึงหนึ่งบาท หรือตราสารที่คำนวณค่าอากรแสตมป์แล้วต้องเสียอากรแสตมป์ตั้งแต่หนึ่งบาทขึ้นไป เฉพาะส่วนที่เป็นเศษของบาท ผู้โอนเฉพาะการ โอนพันธบัตรธนาคารอาคารสงเคราะห์ที่

<sup>13</sup> โปรดดูระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการเบิกและการจ่ายเงินเดือน เงินปี และเงินอื่นในลักษณะเดียวกัน พ.ศ.2533 ข้อ 17 และข้ออื่น ๆ ในภาคผนวก XIII.

ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นนายทะเบียนสำหรับการโอนพันธบัตรนั้น ตราสารใบรับที่สภา  
สังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทยและองค์การกุศลสาธารณะอื่นที่เป็นนิติบุคคลซึ่งมีวัตถุประสงค์  
ทำนองเดียวกันเป็นผู้ออก - ยกเว้นภาษีอากรตามประมวลรัษฎากรแก่บุคคลตามข้อผูกพันที่  
ประเทศไทยมีอยู่ตามสัญญาว่าด้วยความร่วมมือทางเศรษฐกิจหรือทางเทคนิคระหว่างรัฐบาลไทย  
กับรัฐบาลต่างประเทศ - ยกเว้นบรรดารัษฎากรประเภทต่าง ๆ ที่เรียกเก็บตามประมวล  
รัษฎากร ได้แก่ (ก) องค์การสหประชาชาติ ทบวงการชำนัญพิเศษของสหประชาชาติ และ  
เจ้าหน้าที่หรือผู้เชี่ยวชาญขององค์การหรือทบวงการดังกล่าวที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในประเทศไทย  
ในเมื่อประเทศไทยมีข้อผูกพันให้ยกเว้นตามอนุสัญญาหรือความตกลง (ข) สถานเอกอัครราชทูต  
สถานทูต สถานกงสุลใหญ่ สถานกงสุล บุคคลในคณะทูต บุคคลในคณะกงสุล และคณะบุคคลที่  
ถือว่าอยู่ในคณะทูตตามความตกลง

□ ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักถ้อยที่ถ้อยปฏิบัติต่อกัน นอกจากนี้มีการยกเว้นภาษีอากรตามประมวล  
รัษฎากรตามคำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิวัติที่ 79/2515 ให้แก่ บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่  
ตั้งขึ้นตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นคู่สัญญากับรัฐบาลสหรัฐอเมริกาในการเข้ามา  
ประกอบกิจการเกี่ยวกับงานบำรุงรักษาอุทกภัยและงานที่เกี่ยวข้องในราชอาณาจักร อันเป็นการ  
ปฏิบัติตามสัญญาที่บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลนั้นได้ทำไว้กับรัฐบาลสหรัฐอเมริกามา  
โครงการที่รัฐบาลไทยเห็นชอบด้วย และบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลนั้นมิได้ประกอบ  
กิจการอื่น ๆ<sup>14</sup>

ข้อยกเว้นตามมาตรา 12 ที่อนุญาตให้ฝ่ายบริหารส่งจ่ายเงินคงคลังจากบัญชีเงินคงคลัง  
บัญชีที่ 2 หรือคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอได้โดยไม่ต้องมีกฎหมายและมติตามมาตรา 6 อนุญาต  
ได้แก่ การส่งจ่ายเงินเป็นทุน (กองทุน) หรือเป็นทุนหมุนเวียน (เงินทุนหมุนเวียน)<sup>15</sup> เพื่อการใด ๆ  
ให้กระทำได้แต่โดยกฎหมาย ซึ่งได้แก่ พ.ร.บ. หรือ พ.ร.ก. หรือ พ.ร.ฎ. ที่จัดตั้งกองทุนหรือเงินทุน

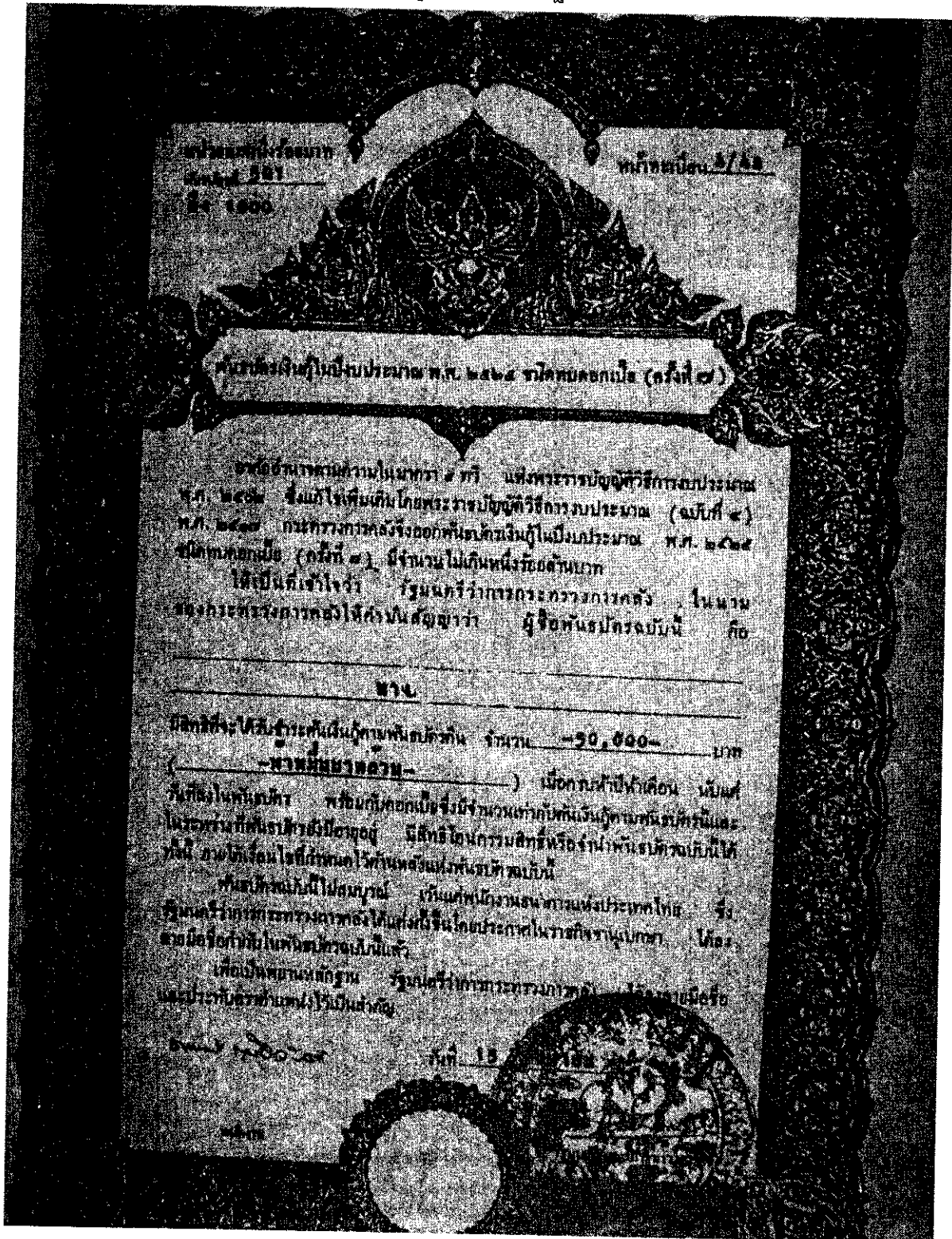
<sup>14</sup> กลุ่มนักวิชาการภาษีอากร, ภาษีอากรตามประมวลรัษฎากร, โรงพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์, พิมพ์ครั้งที่ 8, 2538,  
หน้า 211-212.

<sup>15</sup> การจ่ายเงินคงคลังตามมาตรา 12 นี้ จึงกระทำได้ตามกฎหมายอื่น นอกเหนือจากกฎหมายที่ได้กำหนดไว้ใน  
มาตรา 6 เพราะ ได้รับยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในการจ่ายเงินแผ่นดินหรือเงินคงคลังตามมาตรา 6  
กรณียอมเป็นการจ่ายเงินแผ่นดินโดยไม่ต้องตอบทบบัญญัติรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ.2540 มาตรา 181 และไม่ต้องได้รับ  
อนุมัติจากรัฐสภา.



หมุนเวียนขึ้น เช่น พ.ร.บ.กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ.2541 มาตรา 5 ให้มีการจัดตั้ง "กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา" มีฐานะเป็นนิติบุคคลในกำกับดูแลของกระทรวงการคลังและได้รับงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนรายปีตามความจำเป็น ดังนั้นเงินทุนหรือเงินทุนหมุนเวียน จึงเป็นเงินที่รัฐบาลจ่ายให้ส่วนราชการเป็นทุนเพื่อดำเนินกิจการอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยยอมให้ส่วนราชการนำรายรับจากกิจการนั้น ๆ มาสมทบทุนเพื่อไว้ใช้จ่ายได้ โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน แต่ต้องนำเงินนั้นไปฝากไว้กับกระทรวงการคลังเช่นเดียวกับเงินอื่น และจะเบิกถอนคืนจากคลังได้ตามความจำเป็น ดังนั้นเงินทุนหรือเงินทุนหมุนเวียนที่ฝากไว้กับกระทรวงการคลังจึงมีฐานะเสมือนเงินฝาก ตามบทนิยาม มาตรา 3 และ มาตรา 8(2)นอกจากนี้มาตรา 13 ได้กำหนดให้องค์การใด ๆ ของรัฐบาลที่ใช้เงินทุนหมุนเวียน ปกติอยู่ในรูปของเงินยืม มิได้มีการจ่ายขาดจากบัญชี แต่เป็นเงินที่จ่ายจากคลังเป็นการชั่วคราว และจะต้องนำมาใช้คืนในภายหลัง ในทางปฏิบัติเมื่อได้มีการจ่ายเงินทุนหมุนเวียนแล้ว กระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลาง จะเปิดบัญชีประเภท ลูกหนี้/เจ้าหนี้ไว้ กล่าวคือองค์การใดที่ได้รับทุนหมุนเวียน ไปจะเป็นลูกหนี้ และกระทรวงการคลังจะเป็นเจ้าหนี้ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้กำหนดข้อบังคับว่าด้วยการปฏิบัติเกี่ยวกับการเงินขององค์การ พ.ศ.2495 และสอดคล้องกับ พ.ร.บ.จัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ.2495 ด้วย

ตัวอย่าง รูปพันธบัตรรัฐบาล



กระทรวงการคลัง  
กรุงเทพฯ ๒๒  
๒๒ ๑๙๐๐

หน้าซองเลข ๕/๕๖

พันธบัตรเงินกู้ในรูปประมาณ พ.ศ. ๒๔๖๔ ชนิดดอกเบี้ย (ครั้งที่ ๑)

ขอชำระตามจำนวนในมาตรา ๘ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๔๖๒ ซึ่งมีให้เทียบเงินโดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๔๖๒ กระทรวงการคลังจึงออกพันธบัตรเงินกู้ในรูปประมาณ พ.ศ. ๒๔๖๔ ชนิดดอกเบี้ย (ครั้งที่ ๑) มีจำนวนไม่เกินหนึ่งร้อยล้านบาท ให้เป็นหนี้เจ้าใจว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ในนามของกระทรวงการคลังให้สัญญานี้โดยสัญญา ผู้ถือพันธบัตรฉบับนี้ คือ

นาง

มีสิทธิ์ที่จะได้รับชำระคืนเงินกู้ตามพันธบัตรนี้ จำนวน -๕๐,๐๐๐- บาท

- หาสัญญาควบคุม -

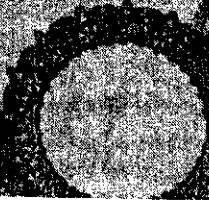
เมื่อออกหน้าปากเดือน มีนาคม พ.ศ. ๒๔๖๔ รวมกับดอกเบี้ยซึ่งมีจำนวนเท่ากับพันธบัตรนี้และในระหว่างที่ตราไว้มีอายุ ผู้ถือโดยกรรมสิทธิ์หรือจำนำพันธบัตรฉบับนี้ ทั่วนี้ อาจไปโอนสิทธิ์การควบคุมไว้กับผู้อื่นหรือขายคืน

พันธบัตรฉบับนี้ไม่สมบูรณ์ เว้นแต่พันธบัตรฉบับราชการแห่งประเทศไทย ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้ส่งเงินโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพื่อชำระเมื่อถึงกำหนดในพันธบัตรฉบับนี้แล้ว

เพื่อเป็นหลักฐาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ได้ลงลายมือชื่อ และประทับตราตำแหน่งไว้เป็นสำคัญ

นาย ...

วันที่ ๑๕ ๑๙๖๔



ตัวอย่าง รูปตัวเงินคลัง

