

(ค) ออกตราสารอื่น เช่นตั๋วสัญญาใช้เงิน (P/N) หรือ

(ง) ทำสัญญากู้ยืมเงิน

อนึ่งการกู้ยืมเงินตาม (ข) (ค) และ (ง) ต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีก่อนจึงจะดำเนินการได้ และต้องจัดทำเป็นประกาศกระทรวงการคลังทั้ง 4 กรณีข้างต้น ทั้งต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา (มาตรา 9 ทวิ วรรค 2 ถึงวรรคสุดท้าย)

ดังนั้น หากข้อเท็จจริงเป็นไปตามที่กล่าวข้างต้น กล่าวคือ มีรายจ่ายสูงกว่ารายได้จริง กระทรวงการคลังจึงจะมีอำนาจกู้ยืมเงินได้ ภายใต้วิธีการที่กฎหมายวิธีการงบประมาณกำหนดไว้ดังกล่าวข้างต้น ทั้งนี้โดยมีวัตถุประสงค์ในการกู้ยืมเงินคือเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณนั่นเอง กรณีจึงเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ตรงกันข้ามหากข้อเท็จจริงมิได้เป็นไปดังกล่าวข้างต้น กระทรวงการคลังก็จะดำเนินการกู้ยืมเงินเพื่อเหตุผลดังกล่าวมิได้ มิฉะนั้นก็จะเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนเจตนารมณ์ของกฎหมาย

### ข้อ 73

**คำถาม** ก) เงินรายได้ดังกล่าวต่อไปนี้ พนักงานเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการที่มีหน้าที่ในการจัดเก็บ จะต้องส่งเงินรายได้ ดังกล่าวทั้งหมดเป็นรายได้ของแผ่นดินเสมอไปหรือไม่ อย่างไร ให้อธิบายโดยสังเขปพร้อมอ้างอิงหลักกฎหมาย

- (1) ภาษีและอากร (Taxes and Duties)
- (2) ค่าธรรมเนียม (Fees)
- (3) ค่าปรับ (Fines)
- (4) ค่าสินบนรางวัล (Bribes)

ข) การที่รัฐบาลได้นำเงินคงคลังไปใช้จ่ายตาม พ.ร.บ.อนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อน ตามมาตรา 3 ของ พ.ร.บ. เงินคงคลัง พ.ศ.2491 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2534 และตาม พ.ร.ก.ที่อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 218 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 นั้น รัฐบาลมีหน้าที่ต้องดำเนินการอย่างไรต่อไปจึงจะชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เพราะเหตุใด และถ้าไม่ทำตาม จะมีกฎหมายใดกำหนดบทลงโทษไว้หรือไม่ อย่างไร

#### **ธงคำตอบ**

ก) กรณีตามปัญหา เฉพาะเงินรายได้ตามรายการใน (1) ภาษีและอากร (2) ค่าธรรมเนียม และ (3) ค่าปรับ เท่านั้น ที่พนักงาน เจ้าหน้าที่มีอำนาจจัดเก็บเงินเหล่านั้นไว้ทั้งหมด และเป็นหน้าที่

ของหัวหน้าส่วนราชการที่ได้เก็บหรือรักษาเงินนั้นไว้ มีหน้าที่ควบคุมส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 ในส่วนกลาง หรือส่งเข้าบัญชีที่คลังจังหวัดหรือคลังอำเภอในส่วนภูมิภาค เพื่อเป็นรายได้ของแผ่นดินทั้งหมด (มาตรา 4 วรรคแรก พ.ร.บ.เงินคงคลังฯ)

เว้นแต่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะ ได้กำหนดข้อบังคับอนุญาตให้หัวหน้าส่วนราชการ หักรายจ่ายจากเงินดังกล่าวไว้ได้ในกรณีดังต่อไปนี้ คือ :-

(1) เป็นรายจ่ายที่มีกฎหมายอนุญาตให้จ่ายได้ เช่น เงินชดเชยภาษีสินค้าส่งออก  
(2) เป็นรายจ่ายที่จำเป็นต้องจ่ายตามระเบียบที่ได้รับความตกลงจากกระทรวงการคลัง เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดให้ได้มาซึ่งเงินอันพึงต้องชำระให้แก่รัฐบาล เช่น ค่าปรับ (Fine) จาก การฝ่าฝืนกฎหมายต่าง ๆ ที่มีการเปรียบเทียบปรับโดยเจ้าพนักงาน (เจ้าหน้าที่ตำรวจ) โดยมีความตกลงระหว่างกระทรวงการคลังกับกรมตำรวจ ให้หักค่าปรับส่วนหนึ่งเป็นรางวัลแก่เจ้าหน้าที่ที่จับกุมและปรับ

(3) เป็นรายจ่ายที่ต้องจ่ายคืนให้แก่บุคคลใด ๆ เพราะเป็นเงินอันไม่พึงต้องชำระ ให้แก่รัฐบาล เช่น เงินภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่ส่วนราชการหักไว้ ณ ที่จ่ายเพื่อนำส่งกรมสรรพากรเกินไปกว่าความเป็นจริง เป็นผลให้เจ้าของเงินนั้นมีสิทธิร้องขอคืนได้ เป็นต้น (มาตรา 4 วรรค 2)

สำหรับเงินรายได้ตามรายการใน (4) ค่าสินบนรางวัลนั้น เป็นเงินส่วนที่หักไว้ก่อนแล้วจากส่วนราชการต้นสังกัดของพนักงานเจ้าหน้าที่ เช่น เงินสินบนรางวัลที่มอบให้แก่ผู้จับกุม และชี้ช่องให้มีการจับกุมสินค้าหนีภาษี หรือการฝ่าฝืนกฎหมายต่าง ๆ ในความคิดที่เปรียบเทียบปรับได้ และส่วนราชการนั้นได้หักไว้ก่อนแล้วตามกฎหมายและหรือตามความตกลงกับกระทรวงการคลัง กรณีย่อมไม่ต้องส่งเป็นรายได้ของแผ่นดินอีก

ข) รัฐบาลมีหน้าที่ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลังเหล่านั้นไว้ใน พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปี (ถัดไป) หรือ พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมต่อไปจึงจะชอบด้วยกฎหมาย (พ.ร.บ.เงินคงคลังฯ มาตรา 6 วรรคท้าย) ทั้งนี้เป็นเพราะรัฐบาลได้ใช้จ่ายเงินคงคลังโดยไม่ผ่านความยินยอมเห็นชอบของรัฐสภา จึงต้องตั้งเงินรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลังดังกล่าวใน พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีฯ เพื่อให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบในภายหลังอันเป็นการให้สัตยาบัน และถ้าไม่ทำตามที่กฎหมายกำหนดไว้นี้ ก็มีได้มีบทกำหนดโทษไว้แต่อย่างใด

## ข้อ 74

**คำถาม** การก่อกหนี้สาธารณะ (Public Debt) ของรัฐบาลตามกฎหมายดังต่อไปนี้ มีการกำหนดเพดานเงินกู้ไว้หรือไม่ อย่างไร และมีวัตถุประสงค์ในการกู้ยืมไว้ว่าอย่างไร

- (1) พ.ร.บ.ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ.2519
- (2) พ.ร.บ.กู้เงินเพื่อป้องกันประเทศ พ.ศ.2519
- (3) พ.ร.บ.ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากรัฐบาลต่างประเทศเพื่อจัดซื้อยุทธโศปกรณ์ทางทหาร พ.ศ.2524

### ธงคำตอบ

การก่อกหนี้สาธารณะของรัฐบาลตามกฎหมายดังจะกล่าวต่อไปนี้มีการกำหนดเพดานเงินกู้ไว้ และมีวัตถุประสงค์ในการกู้ยืมไว้ คือ:-

- (1) พ.ร.บ.ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ.2519

มาตรา 3 วรรค 2 กำหนดเพดานเงินกู้สำหรับปีงบประมาณหนึ่งต้องเป็นจำนวนไม่เกินร้อยละสิบ (10%) ของงบประมาณ รายจ่ายตาม พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณนั้น ๆ

วัตถุประสงค์ เพื่อใช้จ่ายลงทุนในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศและเพื่อให้การพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ดำเนินการต่อเนื่องกันต่อไปโดยไม่หยุดชะงัก

- (1) พ.ร.บ.กู้เงินเพื่อป้องกันประเทศ พ.ศ.2519

มาตรา 3 วรรค 1 กำหนด เพดานเงินกู้ รวมกันต้องไม่เกิน 20,000 ล้านบาท โดยจะเป็นเงินตราต่างประเทศสกุลเดียว หรือหลายสกุลก็ได้

วัตถุประสงค์ เพื่อใช้จ่ายในการป้องกันประเทศตามโครงการป้องกันประเทศหรือโครงการความมั่นคงแห่งชาติ ทั้งมีความจำเป็นอย่างรีบด่วนที่จะต้องทำการปรับปรุงสมรรถนะด้านยุทธโศปกรณ์ให้แก่กองทัพไทยเพื่อดำรงไว้ซึ่ง เอกราชอธิปไตยและความมั่นคงของรัฐ

- (2) พ.ร.บ.ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากรัฐบาลต่างประเทศเพื่อจัดซื้อยุทธโศปกรณ์ทางทหาร พ.ศ.2524

มาตรา 3 วรรค 2 กำหนดเพดานเงินกู้ ต้องไม่เกินร้อยละสิบ (10%) ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณนั้น ๆ

**วัตถุประสงค์ :** เพื่อใช้ในการป้องกันประเทศและเพื่อเสริมสร้างสมรรถนะของกองทัพไทย ประกอบกับมีรัฐบาลต่างประเทศได้ให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศไทยในรูปการให้สินเชื่อตามโครงการขายยุทโธปกรณ์ทางทหาร (Foreign Military Salles Credit) เป็นประจำทุกปี

## ข้อ 75

**คำถาม** “งบประมาณรายจ่ายข้ามปี” กับ “ค่าใช้จ่ายค้างเบิกข้ามปี” มีลักษณะที่เหมือนกันและแตกต่างกันในข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงอย่างไร ท่านเห็นด้วยกับวิธีการนี้หรือไม่ จงวิจารณ์

### **ธงคำตอบ**

**งบประมาณรายจ่ายข้ามปี** คืองบประมาณรายจ่ายที่ใช้ได้เกินปีงบประมาณ ทั้งนี้ตามวัตถุประสงค์และภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณนั้น ๆ (ม.4 พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณฯ) ซึ่งงบประมาณลักษณะนี้จะมีขึ้นได้ในกรณีที่ฝ่ายบริหารที่เกี่ยวข้องกับการใช้งบประมาณนั้นคาดว่าจะใช้งบประมาณรายจ่ายนั้นให้เสร็จทันภายในปีงบประมาณนั้นไม่ได้ จึงได้ตั้งงบประมาณนี้ขึ้นไว้ โดยต้องกำหนดเวลาสิ้นสุดไว้ใน พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้นด้วย (ม.11 พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณฯ) เป็นผลให้ฝ่ายบริหารผู้ใช้งบประมาณนี้มีสิทธิขอเบิกงบประมาณนี้จากคลังนอกปีงบประมาณได้ อันเป็นข้อยกเว้นของหลักทั่วไปใน ม.27 (1) แห่ง พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณฯ แต่ก็ต้องเบิกงบประมาณดังกล่าวภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ นั้น เว้นแต่เป็นงบประมาณรายจ่ายข้ามปีที่ได้มีการก่อหนี้ผูกพันไว้ก่อนสิ้นกำหนดเวลาและได้มีการกันเงินไว้ตามระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลังฯ และระเบียบว่าด้วยการงบประมาณรายจ่ายข้ามปีฯ ก็ให้ขยายเวลาขอเบิกเงินจากคลังต่อไปได้อีกไม่เกิน 3 เดือนปฏิทิน (ม.28 พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณฯ) อนึ่งในภาคปฏิบัตินับแต่มีการใช้ พ.ร.บ.นี้ ยังไม่เคยจัดทำงบประมาณรายจ่ายข้ามปีมาใช้แต่ประการใด คงนำมาใช้เฉพาะระบบงบประมาณรายจ่ายประจำปีเท่านั้น

**ค่าใช้จ่ายค้างเบิกข้ามปี** คืองบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภาตาม พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณนั้น ๆ หรือตาม พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (ถ้ามี) หรือตามอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายอื่น และได้รับอนุมัติเงินประจำงวดแล้ว (ตาม ม.23 วรรคแรก พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณฯ) แต่มีเหตุจำเป็นไม่สามารถจะเบิกจากเงินงบประมาณรายจ่ายของปีนั้นได้ทัน เช่นนี้ระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ.2520 แก้ไขเพิ่มเติม 2525 ข้อ 23 อนุญาตให้นำมาเบิกจากเงินงบประมาณรายจ่ายของปีถัดไปได้อีกหนึ่งปี แต่ค่าใช้จ่าย

จ่ายนั้นจะต้องไม่เป็นการก่อกวนผู้กักพันธบัตรงบประมาณรายจ่ายที่ได้รับอนุมัติ และให้ปฏิบัติตามวิธีการที่กระทรวงการคลังกำหนด

**ข้อเหมือนกัน** คือ เป็นงบประมาณหรือค่าใช้จ่ายที่ใช้ได้เกินปีงบประมาณหรือนอกปีงบประมาณที่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภาตาม พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณนั้น ๆ หรือ พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (ถ้ามี) หรือตามกฎหมายอื่น อีกทั้งได้รับอนุมัติเงินประจำงวดแล้ว อันเป็นข้อยกเว้นของหลักทั่วไปคือ การขอเบิกเงินจากคลังตามงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณใด ให้กระทำได้แต่เฉพาะภายในปีงบประมาณนั้น เว้นแต่งบประมาณรายจ่ายข้ามปี (ม.27 วรรคแรก (1) พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณฯ) และค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในปีใด ให้เบิกจากเงินงบประมาณรายจ่ายของปีนั้นไปจ่าย (ข้อ 23 วรรคแรก ระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ.2520 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2525)

**ข้อแตกต่างกัน** คือ งบประมาณรายจ่ายข้ามปี นั้น มีการคาดการณ์ล่วงหน้าว่าไม่สามารถใช้งบประมาณได้ทันจึงได้กำหนดการใช้ภายในระยะเวลาที่จำกัดไว้ในพ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณนั้นไว้ล่วงหน้า แต่ค่าใช้จ่ายค้างเบิกข้ามปีนั้น มิได้มีการคาดการณ์ล่วงหน้า แต่มีเหตุจำเป็นที่ไม่สามารถเบิกจ่ายจากเงินงบประมาณของปีนั้นได้ทัน ก็ให้ขออนุญาตเบิกในปีถัดไปได้อีก 1 ปี

**ข้อวิจารณ์ :** ข้อดี ทำให้การใช้จ่ายงบประมาณมีความยืดหยุ่นตามสถานการณ์หรือตามความเป็นจริงของการใช้จ่ายงบประมาณ โดยเฉพาะการทำและปฏิบัติตามนิติกรรมสัญญาระหว่างภาครัฐในฐานะเจ้าของงบประมาณกับคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งแล้วแต่มีปัจจัยแวดล้อมภายในและหรือภายนอกที่อาจส่งผลกระทบต่อเงื่อนไขเวลาในการปฏิบัติตามสัญญาได้ ในภาครัฐเช่นการจัดเก็บรายได้ไม่เป็นไปตามที่คาดหวัง มีการชลอการชำระหนี้หรือมีการเบิกจ่ายล่าช้าเพราะกฎและระเบียบของทางราชการ ฯลฯ ในภาคเอกชน เช่น การชลอการให้สินเชื่อของธนาคาร ความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนและราคาวัสดุอุปกรณ์ ฯลฯ

**ข้อด้อย** อาจส่งผลให้วินัยการคลังของบุคลากรภาครัฐหย่อนยานได้เพราะเห็นว่ามีข้อกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องเอื้ออำนวยให้เบิกงบประมาณหรือค่าใช้จ่ายนอกปีงบประมาณได้ กรณีย่อมมีผลกระทบต่อคู่สัญญาและความยุ่งยากในการจัดทำหรือบริหารงบประมาณในปีต่อไปได้ ฯลฯ

**คำถาม** คุณลักษณะของงบประมาณมีความหมายอย่างไร ตามหลักกฎหมายการคลังมีการบัญญัติเรื่องนี้ และแนวทางแก้ไขไว้อย่างไร มีข้อดีและข้อเสียอย่างไรบ้าง

**ธงคำตอบ**

คุณลักษณะของงบประมาณ หมายถึง ความสมดุลย์ของงบประมาณระหว่างรายจ่ายและรายรับประเภทรายได้ ในที่นี้ หมายถึง การจัดทำงบประมาณแบบสมดุล (Balance Budget) นั่นเอง การจัดทำงบประมาณลักษณะนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาเสถียรภาพทางการเงินและการคลัง หรือเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ และถือว่าเป็นการรักษาวินัยทางการคลังที่สำคัญยิ่ง แต่ในความเป็นจริงแล้วรายได้เป็นเพียงประมาณการไว้ล่วงหน้า กรณีจึงไม่อาจเท่ากับงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้ก่อนได้ กล่าวคือรายได้อาจมากกว่าหรือน้อยกว่างบประมาณรายจ่ายก็ได้ เพราะความผันผวนทางเศรษฐกิจอันเกิดจากปัจจัยแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกประเทศต่างก็เป็นตัวแปรที่สำคัญทั้งสิ้น อนึ่ง กฎหมายเกี่ยวกับการคลังที่สำคัญเช่น พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณฯ และพ.ร.บ.เงินคงคลังฯ ต่างก็มีได้มีบทบัญญัติบังคับให้ฝ่ายบริหารต้องจัดทำงบประมาณลักษณะนี้ คงมีเฉพาะ พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณฯ ม.9 ได้กำหนดภาระผูกพันของฝ่ายบริหารในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายแบบเกินดุลและแบบขาดดุล กล่าวคือ:-

- การจัดทำงบประมาณแบบเกินดุล (Surplus Budget) หมายถึงตั้งงบประมาณรายจ่ายไว้ต่ำกว่าประมาณการรายรับประเภทรายได้นั้น ฝ่ายบริหารผู้จัดทำและเสนองบประมาณลักษณะนี้จะต้องแถลงต่อรัฐสภาว่าจะจัดการส่วนที่เกินดุลนั้นไปใช้ในทางใดที่จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง
- การจัดทำงบประมาณแบบขาดดุล (Deficit Budget) หมายถึง ตั้งงบประมาณรายจ่ายไว้สูงกว่าประมาณการรายรับประเภทรายได้ ฝ่ายบริหารผู้จัดทำและเสนองบประมาณลักษณะนี้จะต้องแถลงต่อรัฐสภาว่าจะหาเงินที่ขาดดุลนั้นได้จากทางใด

อนึ่งในกรณีที่รัฐสภาได้อนุมัติร่าง พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ทำไว้ลักษณะขาดดุล โดยมีการบังคับใช้กฎหมายนี้แล้ว และต่อมามีการขาดดุลงบประมาณจริง เช่นนี้ พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณฯ ม.9 ทวิ ได้บัญญัติให้ฝ่ายบริหารโดยกระทรวงการคลังมีอำนาจกู้ยืมเงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณได้ตามความจำเป็น แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินร้อยละยี่สิบของจำนวนงบประมาณรายจ่ายประจำปี และงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (ถ้ามี) หรือของจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงเล้ามาแล้วแต่กรณี กับอัตร้อยละแปดสิบของงบประมาณรายจ่าย

ที่ตั้งไว้สำหรับชำระคืนต้นเงินกู้ และการกู้ยืมเงินเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าวจะกระทำโดยวิธีใดวิธีหนึ่งหรือหลายวิธีก็ได้ คือ วิธีออกตั๋วเงินคลัง วิธีออกพันธบัตร วิธีออกตราสารอื่น เช่น ตั๋วสัญญาใช้เงิน และวิธีทำสัญญากู้

อนึ่ง การจัดทำงบประมาณแบบสมดุลเป็นวิธีการที่ฝ่ายบริหารต้องการรักษาเสถียรภาพหรือความต่อเนื่องในภาคเศรษฐกิจ กล่าวคือในกรณีที่สภาวะเศรษฐกิจของประเทศมีความเจริญเติบโตอย่างต่อเนื่อง การจัดทำงบประมาณในลักษณะสมดุลย่อมเป็นผลดีและเหมาะสมที่สุด ตรงกันข้าม หากสภาวะเศรษฐกิจของประเทศมีสภาพคล่องมากเกินไป เกิดภาวะเงินเฟ้อ (Inflation) ฝ่ายบริหารจำเป็นต้องจัดทำงบประมาณแบบเกินดุลด้วยการใช้จ่ายให้น้อยลงและจัดเก็บรายได้ให้มากขึ้น เพื่อควบคุมสภาพคล่องทางด้านเศรษฐกิจ และหากสภาวะเศรษฐกิจซบเซง (Stagnation) มีสภาพคล่องในระบบน้อย ขาดแคลนเม็ดเงินในระบบ หรือสภาพเศรษฐกิจอยู่ในภาวะเงินฝืด (Deflation) ฝ่ายบริหารจำเป็นต้องจัดทำงบประมาณแบบขาดดุลด้วยการใช้จ่ายให้มากขึ้นเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ หรือเพื่อให้สภาพคล่องในระบบเศรษฐกิจมีมากขึ้น

จึงอาจกล่าวได้ว่า การจัดทำงบประมาณแบบสมดุล เกินดุล หรือขาดดุล อย่างใดอย่างหนึ่งล้วนแต่มี ข้อดีและข้อเสียควบคู่กันไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสภาวะเศรษฐกิจในแต่ละปีหรือในแต่ละช่วงเวลา และการจัดทำงบประมาณลักษณะใดลักษณะหนึ่งจึงมิได้กระทำไปภายใต้อำเภอใจของฝ่ายบริหาร แต่จัดทำตามสภาวะทางเศรษฐกิจ

## ข้อ 77

**คำถาม** จงอธิบายความสัมพันธ์ระหว่าง “เงินในงบประมาณ” กับ “เงินนอกงบประมาณ” และมีหลักการการจ่ายที่เหมือนกันและแตกต่างกันอย่างไร

### **ธงคำตอบ**

-**เงินในงบประมาณ** หมายถึง บรรดาเงินรายได้ เช่น ภาษี อากร ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ เงินกู้หรือเงินอื่นใดที่ส่วนราชการได้รับไว้เป็นกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายหรือตามระเบียบข้อบังคับหรือตามอำนาจหน้าที่หรือตามสัญญาหรือจากการให้ใช้ทรัพย์สินหรือเก็บดอกผลจากทรัพย์สินของทางราชการ ซึ่งหัวหน้าส่วนราชการต้องนำเงินรายได้นั้นส่งคลังตามระเบียบหรือข้อบังคับที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนด (ม.24 วรรคแรก พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณฯ และ ม.4 พ.ร.บ.เงินคลังฯ) ทั้งนี้เพื่อนำไปเป็นรายจ่ายตาม พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ

-เงินนอกงบประมาณ หมายถึงเงินที่มีใช้เป็นเงินในงบประมาณ ปกติมีทั้งเงินนอกงบประมาณที่เป็นเงินคงคลัง (หรือเงินคงคลังนอกงบประมาณ) และเงินนอกงบประมาณที่มีได้เป็นเงินคงคลัง ปกติอยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการนอกจากงบประมาณรายจ่าย กล่าวคือ:-

ก) เงินนอกงบประมาณที่เป็นเงินคงคลัง คือ เงินคงคลังที่กระทรวงการคลังรับไว้โดยมีข้อผูกพันว่าจะต้องจ่ายคืนให้แก่เจ้าของเงิน เช่น เงินฝาก เงินขายบิล และเงินที่จำเป็นต้องจ่ายคืนภายในปีงบประมาณที่นำส่งแล้วเพราะเป็นเงินอันไม่พึงต้องชำระให้แก่รัฐบาล (ม.8 พ.ร.บ.เงินคงคลัง) รวมทั้งเงินทุน เงินทุนหมุนเวียน ต่าง ๆ เงินรายได้ของสถาบันการศึกษาและสถานพยาบาล เงินงบประมาณของรัฐวิสาหกิจและของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ฯลฯ

ข) เงินนอกงบประมาณที่มีได้เป็นเงินคงคลัง คือ เงินที่กระทรวงการคลังมีภาระผูกพันเป็นผู้กู้ หรือเป็นผู้ค้ำประกันเงินกู้ ได้แก่เงินกู้จากในหรือต่างประเทศตามกฎหมายพิเศษ (ได้แก่ พ.ร.บ. และ พ.ร.ก.ต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการกู้ยืมเงิน และได้กำหนดไว้ว่า "ไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้ตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ") รวมทั้งเงินบริจาค เงินและช่วยเหลือจากต่างประเทศ

ทั้งเงินในงบประมาณและเงินนอกงบประมาณต่างก็มีความสัมพันธ์กัน กล่าวคือ เงินในงบประมาณที่รัฐบาลได้ไว้เป็นกรรมสิทธิ์นั้น ได้ถูกนำไปจัดสรรให้แก่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ และหากไม่เพียงพอจำเป็นต้องนำเงินนอกงบประมาณมาใช้จ่ายในงบประมาณด้วย เพราะส่วนหนึ่งของเงินนอกงบประมาณนั้นมีที่มาจากเงินในงบประมาณ ในทำนองกลับกัน เงินนอกงบประมาณบางส่วนก็มีที่มาจากเงินในงบประมาณ และการชำระคืนเงินกู้พร้อมดอกเบี้ยที่ถือว่าเป็นเงินนอกงบประมาณนั้น ได้มีการนำเงินในงบประมาณมาชำระคืน ทำให้เงินในงบประมาณต้องถูกจัดสรรไปเพื่อการนี้และส่งผลให้เหลือเป็นเงินคงคลังน้อยลงหรือไม่มีส่วนทำให้เงินคงคลังที่เป็นเงินในงบประมาณเพิ่มขึ้น

หลักเกณฑ์การจ่ายเงินในงบประมาณและเงินนอกงบประมาณมีทั้งที่เหมือนกันและแตกต่างกัน กล่าวคือ

ข้อที่เหมือนกัน ต่างต้องจ่ายไปภายใต้กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเหมือนกัน ไม่ว่าจะเป็นการจ่ายในกรณีปกติหรือกรณีพิเศษ (ม.6 และ 7 พ.ร.บ.เงินคงคลังฯ)

ข้อที่แตกต่างกัน คือ การจ่ายเงินในงบประมาณ-ในกรณีพิเศษ ให้กระทำได้เฉพาะตามที่บัญญัติไว้ใน พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (ถ้ามี) พ.ร.บ.โอนเงินในงบประมาณ มติให้จ่ายเงินไปก่อนหรือพระราชกำหนดที่ออกตามความในบทบัญญัติ



รัฐธรรมนูญ (ม.6 พ.ร.บ.เงินคงคลังฯ) -ในกรณีพิเศษ ฝ่ายบริหารสามารถสั่งจ่ายเงินคงคลังได้ก่อนที่มีกฎหมายอนุญาตภายใต้หลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ใน ม.7 พ.ร.บ.เงินคงคลังฯ

สำหรับการจ่ายเงินนอกงบประมาณ นั้น ฝ่ายบริหารสามารถจ่ายได้ทั้งก่อนที่มีกฎหมายอนุญาตภายใต้หลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ใน ม.7 แห่ง พ.ร.บ.เงินคงคลังฯ รวมทั้งเงินยืมทรงพระราชกรณียศ เงินฝาก เงินขายบิล เงินที่จำเป็นต้องจ่ายคืนภายในปีงบประมาณที่นำส่งแล้วเพราะเป็นเงินอันไม่พึงต้องชำระให้แก่รัฐบาล (ม.8 พ.ร.บ.เงินคงคลังฯ) รวมทั้งบรรดาเงินทุนหรือเงินทุนหมุนเวียนตามที่มีกฎหมายอนุญาตให้จ่ายได้ (ม.12 พ.ร.บ.เงินคงคลังฯ)

## ข้อ 78

**คำถาม ก)** ให้บอกวัตถุประสงค์ของ พ.ร.บ.เงินคงคลัง พ.ศ. 2491 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2534 และความหมายของ “เงินคงคลัง (Treasury Reserve)” มาตามทีเข้าใจ

**ข)** ให้อธิบายมาตรการทางกฎหมายในการสั่งจ่ายเงินคงคลังของฝ่ายบริหารในส่วนกลางจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 และของฝ่ายบริหารในส่วนภูมิภาคจากคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอ

### ธงคำตอบ

ก) วัตถุประสงค์ของ พ.ร.บ.เงินคงคลังฯ คือเพื่อจัดระบบควบคุมเงินแผ่นดินว่าด้วยเงินคงคลังให้รัดกุม

เงินคงคลัง (Treasury Reserve/Balance) หมายถึงเงินแผ่นดิน (State Fund) ได้แก่ เงินสดหรือสิ่งใกล้เคียงเงินสดที่รัฐบาลมีไว้เพื่อใช้จ่ายประจำวัน สิ่งใกล้เคียงเงินสด ได้แก่ เงินฝาก ธนาคารต่าง ๆ ทั้งที่ธนาคารแห่งประเทศไทยสำนักงานใหญ่และสาขา รวมทั้งที่ธนาคารกรุงไทย และธนาคารพาณิชย์อื่น ๆ ที่กระทรวงการคลังฝากไว้ รวมทั้งเงินสดที่อยู่ในคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอในส่วนภูมิภาค โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การเบิกจ่ายเงินของรัฐบาล ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจได้รับความสะดวกและปลอดภัยในการเบิกจ่ายงบประมาณ

อนึ่ง เงินคงคลังอาจหมายถึงรายรับเหลือจ่ายสะสมของรัฐบาลในขณะใดขณะหนึ่ง

ข) มาตรการทางกฎหมาย ในการสั่งจ่ายเงินคงคลังของฝ่ายบริหารในส่วนกลางจากบัญชีคงคลังบัญชีที่ 2 และของฝ่ายบริหารในส่วนภูมิภาคจากคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอนั้น จำแนกออกเป็นกฎหมายที่อนุญาตให้สั่งจ่ายได้และผู้มีอำนาจในการสั่งจ่าย กล่าวคือ:-

(1) กฎหมายที่อนุญาตให้ส่งจ่ายได้ คือ:-

- พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณฯ
- พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมฯ
- พ.ร.บ.โอนเงินในงบประมาณฯ
- มติให้จ่ายไปก่อน โดยตราเป็น พ.ร.บ. หรือ
- พระราชกำหนด

อนึ่ง การส่งจ่ายเงินตามมติให้จ่ายไปก่อน และหรือตามพระราชกำหนดนั้น ฝ่ายบริหารต้องตั้งรายจ่ายเพื่อชดใช้ไว้ใน พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีถัดไป หรือ พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (ถ้ามี) (ม.3 และ 6 พ.ร.บ. เงินคงคลังฯ)

(2) ผู้มีอำนาจในการส่งจ่าย จำแนกออกเป็น 2 ส่วน คือ:- การส่งจ่ายเงินในส่วนกลาง และการส่งจ่ายเงินในส่วนภูมิภาค

- ผู้มีอำนาจส่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 ในส่วนกลาง คือ อธิบดีกรมธนารักษ์ หรือผู้ที่อธิบดีกรมธนารักษ์มอบหมายและเจ้าพนักงานซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังแต่งตั้งโดยเฉพาะ เป็นผู้ลงลายมือชื่อร่วมกันส่งจ่าย (ม.10 พ.ร.บ.เงินคงคลังฯ)

- ผู้มีอำนาจส่งจ่ายเงินจากคลังจังหวัดและคลังอำเภอในส่วนภูมิภาค คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย (ม.11 พ.ร.บ.เงินคงคลังฯ) ทางปฏิบัติได้แก่ คลังจังหวัด รองผู้ว่าราชการ จังหวัด ปลัดจังหวัด และนายอำเภอ

## ข้อ 79

คำถาม ให้บอกชื่อกฎหมายเกี่ยวกับสถาบันทางการคลังของรัฐในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงานต่างๆ ของ รัฐทั้ง 5 งาน คือ:-

- 1) งานด้านการจัดการรายได้
- 2) งานด้านการจัดสรรงบประมาณรายจ่าย
- 3) งานด้านการเบิกจ่าย การกู้ยืม และการบริหารเงินสด
- 4) งานด้านการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ
- 5) งานด้านการตรวจสอบ

### ขงคำตอบ

กฎหมายเกี่ยวกับสถาบันทางการเงินของรัฐในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงานต่าง ๆ ของรัฐ ทั้ง 5 งาน จำแนกได้ดังนี้ คือ :-

- 1) งานด้านการจัดหารายได้ ได้แก่ พ.ร.บ.ให้ใช้ประมวลรัษฎากรฯ พ.ร.บ. สรรพสามิตฯ พ.ร.บ.ศุลกากรฯ พ.ร.บ.เกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ เช่น พ.ร.บ.รายได้เทศบาลฯ พ.ร.บ.รายได้สุขาภิบาลฯลฯ
- 2) งานด้านการจัดสรรงบประมาณรายจ่าย ได้แก่ พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณฯ พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณฯ และ พ.ร.บ.เงินคงคลังฯ
- 3) งานด้านการเบิกจ่าย การกู้ยืม และการบริหารเงินสด ได้แก่ พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณฯ พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณฯ พ.ร.บ.เงินคงคลังฯ พ.ร.บ.ตัวเงินคงคลังฯ พ.ร.บ.ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศฯ พ.ร.บ.กู้เงินเพื่อการป้องกันประเทศฯ พ.ร.บ.ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากรัฐบาลต่างประเทศเพื่อจัดซื้อยุทธโปกรณ์ทางทหารฯ พ.ร.บ.ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ พ.ศ.2541 พ.ร.ก.ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ.2541 ฯลฯ
- 4) งานด้านการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ได้แก่ พ.ร.บ.พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฯ รวมทั้งแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่าง ๆ
- 5) งานด้านการตรวจสอบ ได้แก่ พ.ร.บ.การตรวจเงินแผ่นดินฯ

### ข้อ 80

คำถาม ให้บอกความสำคัญของร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินทั่วไป ตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

### ขงคำตอบ

ความสำคัญของร่าง พ.ร.บ.เกี่ยวกับการเงินทั่วไปตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฯ คือ :-

- 1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (สส.) จะเสนอร่าง พ.ร.บ.เกี่ยวกับการเงินได้ก็ต่อเมื่อได้รับคำรับรองของนายกรัฐมนตรี (รัฐธรรมนูญ มาตรา 169 วรรค 1)

2) ร่าง พ.ร.บ.เกี่ยวกับการเงินที่ สส.พิจารณาให้ความเห็นชอบแล้ว ในชั้นพิจารณาของ สมาชิกวุฒิสภา (สว.) ต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน (ในขณะที่ร่าง พ.ร.บ.อื่น สว.จะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน) เว้นแต่ วุฒิสภาจะได้ลงมติให้ขยายเวลาออกไปอีก เป็นกรณีพิเศษซึ่งต้องไม่เกิน 30 วัน (รัฐธรรมนูญ มาตรา 174)

3) ปกติ ร่าง พ.ร.บ.ทั่วไปใดที่ สส. เป็นผู้เสนอ ในชั้นรับหลักการไม่เป็นร่าง พ.ร.บ.เกี่ยวกับการเงิน แต่สภาผู้แทนราษฎรได้แก้ไขเพิ่มเติมและประธานสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าการแก้ไขเพิ่มเติมนั้นทำให้มีลักษณะเป็นร่าง พ.ร.บ.เกี่ยวกับการเงิน ก็ให้ประธานสภาฯ สั่งระงับการพิจารณาแล้วส่งร่าง พ.ร.บ.นั้นภายใน 15 วัน ให้ที่ประชุมร่วมกันของประธานสภาฯ และประธานคณะกรรมการสามัญของสภาผู้แทนฯ ทุกคณะวินิจฉัย ถ้ามีมติว่าเป็นร่าง พ.ร.บ.เกี่ยวกับการเงินก็ให้ประธานสภาฯ ส่งร่าง พ.ร.บ.นั้นไปให้นายกรัฐมนตรีรับรอง ถ้านายกรัฐมนตรีไม่ให้คำรับรองก็ให้สภาผู้แทนฯ แก้ไข เพื่อมิให้ร่าง พ.ร.บ.นั้นเป็นร่าง พ.ร.บ.เกี่ยวกับการเงิน (รัฐธรรมนูญ ม.171)

4) ปกติ ร่าง พ.ร.บ.ธรรมดาทั่วไป หรือร่าง พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญธรรมดาที่ได้ถูกขยับยั้งไว้โดยวุฒิสภา ตามมาตรา 175 สภาผู้แทนราษฎรจะต้องรอรระยะเวลาให้พ้น 180 วัน แล้ว จึงจะยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ (รัฐธรรมนูญ มาตรา 176 วรรค 1) แต่ในกรณีที่เป็นร่าง พ.ร.บ.เกี่ยวกับการเงิน สภาผู้แทนราษฎรอาจยกร่าง พ.ร.บ.นั้นขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที (รัฐธรรมนูญ มาตรา 176 วรรค 2)

## ข้อ 81

**คำถาม** ก) รัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร อาจจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ในลักษณะใดบ้าง ให้อธิบายโดยสังเขป

ข) พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณ ฯ ได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายในการกั๊ยเงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณไว้อย่างไร ให้อธิบาย

### **ธงคำตอบ**

ก) รัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร อาจจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง คือ :-

(1) การจัดทำงบประมาณรายจ่ายแบบสมดุล (Balance Budget) โดยจัดทำประมาณการรายรับประเภทรายได้ เท่ากับ งบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้ แสดงให้เห็นถึงความสามารถในการบริหารการคลังของรัฐบาล เกิดเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในระดับหนึ่ง

(2) การจัดทำงบประมาณรายจ่ายแบบเกินดุล (Surplus Budget) โดยจัดประมาณการรายรับประเภทรายได้สูงกว่างบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้ เพราะคาดว่ารัฐจะเก็บภาษีอากรและรายได้อื่น ๆ มากขึ้น หรือ คัดทอนรายจ่ายลงมา กรณีย่อมเป็นผลให้เงินคงคลังมีปริมาณเพิ่มขึ้น

(3) การจัดทำงบประมาณรายจ่ายแบบขาดดุล (Deficit Budget) โดยจัดทำงบประมาณรายรับประเภทรายได้ต่ำกว่างบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้ เพราะรัฐบาลคาดว่าจะเก็บภาษีอากรหรือรายได้อื่นได้น้อยลง หรือมีโครงการรายจ่ายสาธารณะมากขึ้น หรือตั้งรายจ่ายไว้สูงขึ้นเพื่อกระตุ้นให้เกิดสภาพคล่องขึ้นในระบบเศรษฐกิจที่หยุดนิ่ง หรือ ชะงักงันอยู่ (Stagnation)

ข) พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณฯ ได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายในการกู้ยืมเงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณไว้ 4 วิธี คือ :-

(1) การออกตั๋วเงินคลัง (Treasury Bill) ตาม พ.ร.บ.ตั๋วเงินคลังฯ เป็นการกู้ยืมเงินระยะสั้น อายุต่ำกว่า 1 ปี รัฐบาลกู้ได้โดยไม่ต้องขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

(2) การออกพันธบัตรรัฐบาล (Government Bonds) เป็นการกู้ยืมเงินในระยะปานกลางและหรือระยะยาว และจะกู้ยืมได้โดยไม่ต้องขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

(3) การออกตราสารอื่น โดยทั่วไปได้แก่ การออกตั๋วสัญญาใช้เงิน (Promissory Note หรือ P/N) จะกู้ได้ต่อเมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

(4) การทำสัญญากู้ยืมตาม ป.พ.พ. (Loans) และจะกู้ได้ต่อเมื่อได้รับอนุมัติจาก ครม.เช่นเดียวกัน (พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณฯ มาตรา 9 ทวิ วรรค 2-3)

## ข้อ 82

**คำถาม** ให้อธิบายความจำเป็นและวัตถุประสงค์ในการก่อหนี้สาธารณะ อย่างน้อย 5 ประการ

### **งคำตอบ**

ความจำเป็นและวัตถุประสงค์ในการก่อหนี้สาธารณะ โดยทั่วไปมี 7 ประการ คือ :-

(1) เพื่อใช้จ่ายในโครงการลงทุนต่าง ๆ ตามโครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งส่วนใหญ่เป็นโครงการลงทุนด้านสาธารณูปโภค

(2) เพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจภายในประเทศ ในกรณีที่ภาวะเศรษฐกิจหยุดนิ่งหรือชะงักงัน รัฐอาจกระตุ้นเศรษฐกิจโดยเพิ่มรายจ่าย ๆ ให้มากขึ้น

(3) เพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจภายนอกประเทศ ในกรณีที่ประเทศประสบปัญหาดุลการชำระเงินระหว่างประเทศอยู่ในภาวะขาดดุล

(4) เพื่อชดเชยงบประมาณที่ขาดดุล ในกรณีที่รัฐบาลจัดทำงบประมาณรายจ่ายแบบขาดดุล โดยตั้งรายจ่ายไว้สูงกว่ารายได้ และต่อมามีการขาดดุลงบประมาณจริง

(5) เพื่อนำมาหมุนเวียนใช้หนี้เก่า (Refinance) ในกรณีที่หนี้เงินกู้เดิม (เงินต้น + ดอกเบี้ย) ครบกำหนดชำระ และมีแหล่งเงินกู้ใหม่ที่ได้อัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าและหรือระยะเวลากู้ยืมยาวนานกว่า

(6) เพื่อใช้จ่ายในกิจการฉุกเฉินหรือรายจ่ายที่มีลักษณะผิดแผกไปจากรายจ่ายตามปกติ เช่น ประสบภัยสงคราม ภัยเศรษฐกิจ ภัยธรรมชาติ ฯลฯ

(7) เพื่อใช้จ่ายในการป้องกันประเทศ จัดซื้อยุทธโปกรณ์ทางทหาร รักษาความสงบเรียบร้อย และความมั่นคงภายในประเทศ

**หมายเหตุ** นักศึกษาเลือกตอบเพียง 5 ประการ

### ข้อ 83

**คำถาม** "เงินแผ่นดิน" และ "เงินคงคลัง" เหมือนกันหรือแตกต่างกันอย่างไร มีหลักเกณฑ์การจ่าย ที่จะกระทำได้ที่กฎหมายอนุญาตไว้ประการใดบ้าง

#### **ธงคำตอบ**

เงินแผ่นดิน (State Funds) และเงินคงคลัง (Treasury Balance หรือ Treasury Reserve) มีความเหมือน กันกล่าวคือ ต่างเป็นเงินส่วนกลางของประเทศ (รัฐ) มิใช่เป็นเงินของรัฐบาลที่อยู่ในฐานะเป็นฝ่ายบริหาร โดยทั่วไปได้แก่ บรรดาเงินที่ส่วนราชการได้รับเป็นกรรมสิทธิ์ ตามมาตรา 24 พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณฯ หรือได้แก่บรรดาเงินทั้งปวงที่พึงชำระให้แก่รัฐบาลไม่ว่าจะเป็นภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ เงินกู้ หรือเงินอื่นใด ตามมาตรา 4 พ.ร.บ.เงินคงคลังฯ แต่โดยปกติแล้วเงินคงคลังเป็นส่วนหนึ่งของเงินแผ่นดิน กล่าวคือ เงินแผ่นดินโดยทั่วไปได้แก่ งบประมาณรายจ่ายประจำปี (Annual Budget) เงินคงคลัง (Treasury Balance) รวมทั้งเงินอื่น ๆ ของแผ่นดินที่ปรากฏในรูปเงินคงคลัง ซึ่งโดยหลักแล้ว ฝ่ายบริหารจะจ่ายไปโดยลำพังมิได้ แต่จะต้องได้รับอนุมัติจากรัฐสภาโดยมีกฎหมาย 4 ฉบับ อนุญาตให้จ่ายได้ ซึ่งถือว่าเป็นหลักเกณฑ์การจ่ายเงินแผ่นดินโดยเฉพาะได้แก่:

- (1) พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณฯ รวมทั้ง พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (ถ้ามี)
- (2) พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณฯ

(3) พ.ร.บ.โอนงบประมาณรายจ่ายฯ (ถ้ามี)

(4) พ.ร.บ.เงินคงคลังฯ

**ข้อสังเกต** พ.ร.บ.ใน (1) และ (3) มีผลบังคับใช้ภายในระยะเวลาที่จำกัดและต้องอาศัยกระบวนการพิจารณาจากรัฐสภาเป็นรายปี หรือช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง ส่วน พ.ร.บ.ใน (2) และ (3) นั้นเป็นกฎหมายประจำ และต่างก็มีบทบัญญัติสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 181 ที่เป็นบทบัญญัติยกเว้นให้ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลสามารถจ่ายเงินแผ่นดินไปก่อนที่จะมีกฎหมายอนุญาตก็ได้ หากมีความจำเป็นรีบด่วน แต่เมื่อใช้จ่ายไปแล้ว รัฐบาลมีหน้าที่ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้ไว้ใน พ.ร.บ.โอนงบประมาณรายจ่ายฯ (ถ้ามี) พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (ถ้ามี) หรือ พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป แล้วแต่กรณี

**หมายเหตุ** ดู พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณฯ มาตรา 14, 24 และมาตรา 29 ทวิ และ พ.ร.บ.เงินคงคลังฯ มาตรา 4, 6 และมาตรา 7

อนึ่ง สำหรับเงินคงคลังนั้น ปกติหมายถึงรายรับเหลือจ่ายสะสมของรัฐบาลในขณะใดขณะหนึ่ง และมีฐานะเป็นส่วนหนึ่งของเงินแผ่นดิน โดยเก็บรักษาไว้ที่บัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 และบัญชีที่ 2 ที่ธนาคารแห่งประเทศไทย ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค รวมทั้งที่คลังจังหวัด คลังอำเภอ ธนาคารกรุงไทย และธนาคารพาณิชย์ต่าง ๆ ที่ส่วนราชการนำไปฝากไว้เพื่อประโยชน์ในการเบิก-จ่าย ส่งเงินหรือโอนเงิน โดยมีหลักเกณฑ์การเบิกจ่ายโดยเฉพาะตามมาตรา 6 และ 7 แห่ง พ.ร.บ.เงินคงคลังฯ

## ข้อ 84

**คำถาม** ก) งบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายข้ามปี มีความหมายว่าอย่างไร

ข) งบประมาณรายจ่ายดังกล่าวมีความสัมพันธ์กับการขอเบิกเงินจากคลังและปีงบประมาณอย่างไร

### **ธงคำตอบ**

ก) **งบประมาณรายจ่ายประจำปี** (Annual Budget Allocation) หรือ งบประมาณรายจ่าย (Budget Allocation) คือจำนวนเงินอย่างสูงที่กฎหมายอนุญาตให้จ่ายหรือให้ก่อนนี้ผูกพันได้ตามวัตถุประสงค์และภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ

นั้น ๆ ปกติแล้วมีระยะเวลา 1 ปี คือระยะเวลาตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคมของปีหนึ่ง ถึงวันที่ 30 กันยายนของปีถัดไป (มาตรา 4 พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณฯ)

งบประมาณรายจ่ายข้ามปี (Over Year Budget Allocation) คืองบประมาณรายจ่ายที่ได้รับอนุญาตให้ใช้ได้เกินปีงบประมาณตามวัตถุประสงค์และระยะเวลาที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณนั้น ๆ (มาตรา 4 พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณฯ) อนึ่ง งบประมาณรายจ่ายข้ามปีนั้น ปกติจะมีได้ก็เฉพาะในกรณีที่คาดว่าจะใช้งบประมาณรายจ่ายให้เสร็จสิ้นภายในปีงบประมาณไม่ได้ และการตั้งงบประมาณรายจ่ายข้ามปีนี้ต้องกำหนดเวลาสิ้นสุดไว้ด้วย (มาตรา 11 พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณฯ)

ข) งบประมาณดังกล่าวใน ก) มีความสัมพันธ์กับการขอเบิกเงินจากคลังและปีงบประมาณ ดังนี้คือ:-

- กรณีงบประมาณรายจ่ายประจำปี ปกติการขอเบิกเงินจากคลังตามงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณใด ให้กระทำได้แต่เฉพาะภายในปีงบประมาณนั้น เว้นแต่เป็นงบประมาณรายจ่ายที่ส่วนราชการ/รัฐวิสาหกิจผู้ใช้งบประมาณได้ก่องหนี่ผูกพันไว้ก่อนสิ้นปีงบประมาณ หรือกรณีที่ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีให้เบิกเหลือปีและได้มีการกันเงินไว้ตามระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินจากคลัง ก็ได้รับยกเว้นให้ขยายเวลาขอเบิกเงินจากคลังต่อไปได้อีกไม่เกิน 6 เดือนปฏิทินของปีงบประมาณถัดไป เว้นแต่ มีความจำเป็นต้องขอเบิกเงินจากคลังภายหลังเวลาดังกล่าว ก็ให้ขอทำความตกลงกับกระทรวงการคลังเป็นกรณี ๆ ไป (มาตรา 27 (2) และวรรค 2 พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณฯ)
- กรณีงบประมาณรายจ่ายข้ามปี อันเป็นข้อยกเว้นที่ให้ส่วนราชการ/รัฐวิสาหกิจ ผู้ใช้งบประมาณสามารถขอเบิกเงินจากคลังนอกปีงบประมาณได้ แต่ก็ให้กระทำได้แต่เฉพาะภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย เว้นแต่เป็นงบประมาณรายจ่ายข้ามปีที่ได้ก่องหนี่ผูกพันไว้ก่อนสิ้นกำหนดเวลา และได้มีการกันเงินไว้ตามระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินจากคลัง ก็ให้ขยายเวลา ขอเบิกเงินจากคลังต่อไปได้อีกไม่เกิน 3 เดือนปฏิทิน นับแต่วันที่ครบกำหนดเวลานั้น (มาตรา 27(1) และมาตรา 28 พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณฯ)



## ข้อ 85

- คำถาม** ก) การโอนงบประมาณรายจ่ายจะกระทำได้หรือไม่ เพราะเหตุใด  
ข) จงอธิบายหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการโอนงบประมาณรายจ่าย

### **ขงคำตอบ**

ก) การโอนงบประมาณรายจ่าย โดยหลักแล้วจะกระทำมิได้ (ดูหลักการนี้ใน มาตรา 18 และ 19 พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณฯ) เพราะงบประมาณรายจ่ายนั้นได้รับการอนุมัติจากรัฐสภาซึ่งถือว่าได้รับความยินยอมจากผู้แทนของเจ้าของเงินงบประมาณเหล่านั้นแล้ว

ข) หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการโอนงบประมาณรายจ่าย ซึ่งเป็นข้อยกเว้นที่กฎหมายอนุญาตให้มีการโอนงบประมาณรายจ่ายได้ โดยทั่วไปมี 2 กรณีคือ:-

- (1) การโอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ซึ่งถือเป็นการโอนงบประมาณรายจ่ายต่างกระทรวง ทบวง กรม หรือต่างหน่วยงานกัน โดยไม่จำกัดว่าจะเป็นงบประมาณรายจ่ายตาม พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือ พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (ถ้ามี) ก็ดี จะกระทำได้ด้วยการ ตราเป็นพระราชบัญญัติ ซึ่งเป็นกฎหมายฝ่ายนิติบัญญัติ กล่าวคือ จะต้องได้รับความเห็นชอบหรืออนุมัติจากรัฐสภานั้นเอง (มาตรา 18 พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณฯ)
- (2) การโอนงบประมาณรายจ่ายบางรายการภายในส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ซึ่งถือเป็นการโอนงบประมาณรายจ่ายรายการใดรายการหนึ่งหรือหลายรายการภายในหน่วยงานเดียวกัน โดยไม่จำกัดว่าจะเป็นงบประมาณรายจ่ายตาม พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปี หรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (ถ้ามี) ก็ดี จะกระทำได้คือเมื่อ ได้รับอนุญาตจากผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ แต่ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณจะอนุญาตโดยลำพังมิได้ในกรณีที่มีการโอนรายการใดรายการหนึ่งหรือหลายรายการไปเพิ่มงบราชการลับ หรือไปใช้จ่ายในงานหรือโครงการใหม่ เว้นแต่ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี อนึ่งผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ โดยอนุมัติของนายกรัฐมนตรี มีอำนาจโอนงบประมาณรายจ่ายจากงบกลางรายการใดรายการหนึ่งไปเพิ่มรายการอื่น ๆ ในงบเดียวกันก็ได้ (มาตรา 19 พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณฯ)

## ข้อ 86

**คำถาม** ก) ให้อธิบายแหล่งเงินกู้ (Sources of Loans) ของรัฐบาล

ข) ให้อธิบายเหตุผลและหรือความจำเป็นในการก่อกำหนดนี้ สาธารณะของรัฐบาลตามที่ปรากฏในกฎหมายฝ่ายนิติบัญญัติ และกฎหมายฝ่ายบริหารในปัจจุบัน อย่างละ 3 ฉบับ

### **ธงคำตอบ**

ก) แหล่งเงินกู้ (Sources of Loans) ของรัฐบาลโดยทั่วไปมี 2 แหล่งใหญ่ คือ แหล่งเงินกู้ภายในประเทศและแหล่งเงินกู้ภายนอกประเทศ

- แหล่งเงินกู้ภายในประเทศ ส่วนใหญ่ได้แก่ สถาบันการเงินภายในประเทศ และสาธารณชนภายในประเทศ มักเป็นการกู้ยืมในระยะสั้น เช่น ออกตั๋วเงินคลัง หรือกู้ยืมในระยะปานกลาง เช่น พันธบัตรรัฐบาล เป็นต้น
- แหล่งเงินกู้ภายนอกประเทศ ส่วนใหญ่ได้แก่ ธนาคารโลก (IBRD) กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ธนาคารพัฒนาเอเชีย (AsDB) องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) กองทุนความร่วมมือทางเศรษฐกิจพื้นทะเลแห่งประเทศญี่ปุ่น (OECP) ฯลฯ

ข) เหตุผลและความจำเป็นในการก่อกำหนดนี้ สาธารณะของรัฐบาล

- ตามที่ปรากฏในกฎหมายฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่:-
  - (1) พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณฯ (มาตรา 9 และ 9 ทวิ) กรณีที่มีการตั้งงบประมาณรายจ่าย ขาดดุลย์ ต่อมาเกิดการขาดดุลงบประมาณจริง จึงมีการกู้ยืมเงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ
  - (2) พ.ร.บ.ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ.2519 เพื่อนำเงินไปใช้จ่ายในการลงทุนหรือเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศได้ดำเนินการต่อเนื่องกันไปโดยไม่หยุดชะงัก
  - (3) พ.ร.บ.กู้เงินเพื่อป้องกันประเทศ พ.ศ. 2519 เพื่อนำเงินไปใช้ในการปรับปรุงสมรรถนะทางด้านยุทธโศปกรณ์ให้แก่กองทัพเพื่อป้องกันประเทศ
  - (4) พ.ร.บ.ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากรัฐบาลต่างประเทศเพื่อจัดซื้อยุทธโศปกรณ์ทางทหาร พ.ศ.2524 เพื่อเสริมสร้างสมรรถนะของกองทัพไทย

ตามโครงการช่วยเหลือโดยการให้สินเชื่อที่รัฐบาลต่างประเทศให้แก่รัฐบาล  
ไทยเป็นประจำทุกปี

หมายเหตุ นักศึกษาเลือกตอบเพียง 3 พ.ร.บ.

- ตามที่ปรากฏในกฎหมายฝ่ายบริหาร ได้แก่:-
  - (1) พ.ร.ฎ. กำหนดคกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2485 ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจกู้ยืมเงินเพื่อดำรงไว้ซึ่งเสถียรภาพแห่งค่าของเงินตรา โดยวิธีออกตั๋วเงิน พันธบัตร หรือตราสารอื่นใดด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ฯลฯ
  - (2) พ.ร.ก. ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ พ.ศ.2541 เพื่อเสริมสภาพคล่องให้กับสถาบันการเงิน เพื่อสถาบันการเงินจักได้นำเงินจากแหล่งเงินทุนต่าง ๆ เข้าสู่ระบบเศรษฐกิจ เพื่อให้มีการหมุนเวียนทางการเงินขึ้นในระบบเศรษฐกิจ
  - (3) พ.ร.ก. ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ.2541 เพื่อให้ความช่วยเหลือแก่กองทุน ฯลฯ

### ข้อ 87

คำถาม ก) ให้อธิบายความหมายของร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน (Money Bill) ตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน

ข) กฎหมายรัฐธรรมนูญ ฯ พ.ศ.2540 ได้บัญญัติความสำคัญและจำแนกความแตกต่างระหว่างร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินทั่วไปกับร่างพระราชบัญญัติทั่วไปไว้อย่างไร

#### ธงคำตอบ

ก) รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ.2540 (มาตรา 169 วรรค 3) ได้ให้ความหมายของร่าง พ.ร.บ.เกี่ยวกับการเงินไว้ดังนี้คือ:-

(1) ร่าง พ.ร.บ.ใด ๆ ที่ว่าด้วยการตั้งภาษีหรืออากรขึ้นใหม่ หรือยกเลิกภาษีหรืออากรหรือลดภาษีหรืออากร หรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขภาษีหรืออากร หรือผ่อนปรนการจัดเก็บภาษีหรืออากร หรือวางระเบียบการบังคับอันเกี่ยวกับภาษีหรืออากร

(2) ร่าง พ.ร.บ.ใดที่เกี่ยวกับการจัดสรร การรับ การรักษา การจ่าย หรือการโอนเงินแผ่นดิน หรืองบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน

(3) ร่าง พ.ร.บ.ใด ๆ ที่เกี่ยวกับการกู้ยืมเงิน การค้ำประกัน หรือการใช้เงินกู้

(4) ร่าง พ.ร.บ.ใด ๆ ที่เกี่ยวกับเงินตรา

ข) -รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบันได้บัญญัติความสำคัญและจำแนกความแตกต่างระหว่างร่าง พ.ร.บ.เกี่ยวกับการเงินทั่วไป กับ ร่าง พ.ร.บ.ทั่วไป ไว้ดังนี้ คือ:-

(1) สส.จะเสนอร่าง พ.ร.บ.เกี่ยวกับการเงินได้ จะต้องมิ้นายกรัฐมนตรีให้คำรับรองเสียก่อนในขณะที่ร่าง พ.ร.บ.ทั่วไป สส.สามารถเสนอได้โดยไม่ต้องมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี (มาตรา 169 วรรค 1)

(2) ร่าง พ.ร.บ.ใดที่ สส.เป็นผู้เสนอ ในขั้นรับหลักการไม่เป็นร่าง พ.ร.บ.เกี่ยวกับการเงิน กล่าวคือ เป็นร่าง พ.ร.บ.ทั่วไป แต่สภาผู้แทนฯ ได้แก้ไขเพิ่มเติมร่าง พ.ร.บ.ทั่วไปนั้น และประธานสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่า การแก้ไขเพิ่มเติมนั้นทำให้มีลักษณะเป็นร่าง พ.ร.บ.เกี่ยวกับการเงิน ก็ให้ประธานสภาฯ ส่งร่างการพิจารณาไว้ก่อน แล้วส่งร่าง พ.ร.บ.นั้นภายใน 15 วัน ให้ที่ประชุมร่วมกันของประธานสภาฯ และประธานคณะกรรมการสามัญของสภาผู้แทนฯ ทุกคณะวินิจฉัย ถ้ามีมติว่าเป็นร่าง พ.ร.บ.เกี่ยวกับการเงิน ก็ให้ประธานสภาฯ ส่งร่าง พ.ร.บ.นั้นไปให้นายกรัฐมนตรีรับรองเสียก่อน (มาตรา 171)

(3) ร่าง พ.ร.บ.ทั่วไป วุฒิสภาต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน แต่ถ้าเป็นร่าง พ.ร.บ.เกี่ยวกับการเงินทั่วไป วุฒิสภาต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน (มาตรา 174)

(4) ร่าง พ.ร.บ.ทั่วไปที่ถูกยับยั้งไว้โดยวุฒิสภา สภาผู้แทนฯ จะต้องรอรระยะเวลาให้พ้น 180 วันแล้ว จึงจะยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ แต่ถ้าร่างพ.ร.บ.นั้นเป็นร่าง พ.ร.บ.เกี่ยวกับการเงิน สภาผู้แทนฯ อาจยกร่าง พ.ร.บ.นั้นขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที (มาตรา 176 ว.1-2)

## ข้อ 88

คำถาม ก) ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินพิเศษ ได้แก่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องใด

ข) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบันได้บัญญัติความสำคัญของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวใน ก) อันเป็นผลให้ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติพึงต้องปฏิบัติอย่างไร

**ธงคำตอบ**

ก) ร่าง พ.ร.บ. เกี่ยวด้วยการเงินพิเศษ ได้แก่ ร่าง พ.ร.บ. เกี่ยวกับเรื่องงบประมาณรายจ่ายของฝ่ายบริหาร โดยทั่วไปได้แก่ ร่าง พ.ร.บ. 3 ฉบับ ดังนี้คือ:-

- (1) ร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ซึ่งต้องจัดทำทุกปีเพื่อให้ฝ่ายบริหารได้ใช้จ่ายเงินงบประมาณปีต่อไป
- (2) ร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม กรณีที่งบประมาณไม่เพียงพอ จึงอาจมีในบางปีงบประมาณ
- (3) ร่าง พ.ร.บ. โอนงบประมาณรายจ่าย (ถ้ามี) โดยโอนงบประมาณรายจ่ายจากหน่วยงานหนึ่งไปยังอีกหน่วยงานหนึ่ง ซึ่งอยู่ต่างกระทรวง ทบวง กรม

ข) ร่าง พ.ร.บ. เกี่ยวด้วยการเงินพิเศษทั้งสามฉบับ มีความสำคัญเป็นพิเศษอันเป็นผลให้ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน กล่าวคือ:-

- (1) กรณีที่ร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ออกใช้ไม่ทันปีงบประมาณใหม่ (โดยเริ่มต้นวันที่ 1 ตุลาคมของแต่ละปี) ดังนี้ รัฐธรรมนูญฯ (มาตรา 179) ซึ่งบัญญัติไว้สอดคล้องกับ พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณฯ (มาตรา 16) ให้ฝ่ายบริหารนำ พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณก่อนที่เพิ่งผ่านพ้นไปแล้วนั้นใช้ไปพลางก่อนได้ ทั้งนี้เพื่อจกได้มีกฎหมายรองรับการใช้จ่ายเงินของฝ่ายบริหารนั่นเอง
- (2) ร่าง พ.ร.บ. ดังกล่าว ฝ่ายนิติบัญญัติโดยสภาผู้แทนฯ ต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 105 วัน นับแต่วันที่ร่าง พ.ร.บ. ดังกล่าวนั้นมาถึงสภาผู้แทนฯ หากไม่แล้วเสร็จก็ให้ถือว่าสภาผู้แทนฯ ได้เห็นชอบแล้ว และวุฒิสภาก็ต้องพิจารณาพร้อมลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบภายใน 20 วัน นับแต่วันที่ร่าง พ.ร.บ. เหล่านั้นมาถึงวุฒิสภา หากพ้นกำหนดก็ให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบแล้ว แต่ถ้าวุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบก็ให้สภาผู้แทนฯ พิจารณาร่าง พ.ร.บ. นั้นได้ทันที (มาตรา 180 ว.1-4)
- (3) การพิจารณาร่าง พ.ร.บ. ดังกล่าว ฝ่ายนิติบัญญัติโดยสภาผู้แทนฯ จะแปรญัตติเพื่อเพิ่มเติมรายการใดมิได้ แต่อาจแปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายได้ หากมิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพัน ดังนี้คือ:- (ก) เงินสงฆ์ใช้เงินกู้ (ข) ดอกเบี้ยเงินกู้ และ (ค)

เงินที่มีกฎหมายกำหนดให้จ่ายได้ก่อนแล้ว หนึ่งในการพิจารณา สส.หรือ กรรมการ-  
การจะเสนอหรือแปรญัตติหรือกระทำด้วยประการใดอันเป็นผลให้ สส.หรือ  
กรรมการมีส่วนโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายนั้นมิได้  
(มาตรา 180 ว.5-6)

- (4) พ.ร.บ.ดังกล่าวเป็นกฎหมายหลักที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารได้สิทธิในการจ่ายเงินแผ่นดินโดยตรง เสมือนหนึ่งว่าได้รับอนุญาตให้จ่ายเงิน และหรือโอนเงินตามกระบวนการนิติบัญญัติโดยผ่านผู้แทนของปวงชนซึ่งเป็นเจ้าของเงินนั่นเอง (มาตรา 181)

### ข้อ 89

**คำถาม** ก) การที่ พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2542 เป็นงบประมาณขาดดุล (Deficit Budget) ดังนี้ ฝ่ายบริหารจะกู้ยืมเงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณได้หรือไม่ และภายใต้หลักเกณฑ์ เงื่อนไขใด จงอธิบาย

ข) มีมาตรการทางกฎหมายวิธีการงบประมาณได้กำหนดสภาพบังคับสำหรับบุคคลที่ทำการฝ่าฝืนกฎหมาย หรือระเบียบ หรือข้อบังคับที่ออกตามบทบัญญัติของกฎหมาย ดังกล่าวไว้อย่างไร

#### ธงคำตอบ

- ก) เพียงการตั้งงบประมาณรายจ่ายแบบขาดดุล (Deficit Budget) เท่านั้น มิได้หมายความว่าฝ่ายบริหารจะกู้ยืมเงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณได้ แต่ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขว่าจะต้องมีการขาดดุลงบประมาณตามที่ตั้งไว้ กล่าวคือรายจ่ายสูงกว่ารายได้ ดังนั้นหากมิได้เป็นไปตามเงื่อนไข กล่าวคือหากเศรษฐกิจดี มีรายได้มากกว่ารายจ่ายที่ตั้งไว้ กรณีย่อมมิได้ขาดดุลงบประมาณจริง สิทธิในการกู้ยืมเงินของฝ่ายบริหารก็ไม่อาจเกิดขึ้นได้ หนึ่งกรณีที่มีการขาดดุลงบประมาณจริง เนื่องจากรายจ่ายสูงกว่ารายได้ ฝ่ายบริหารโดยกระทรวงการคลังย่อมได้สิทธิที่จะกู้ยืมเงินเพื่อชดเชยการขาดดุลได้ตามความจำเป็น แต่ต้องไม่เกินร้อยละสี่สิบของเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมหรือของจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงแล้วมาแล้วแต่กรณี กับอีกร้อยละแปดสิบของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับชำระคืนต้นเงินกู้ โดยใช้วิธีกู้วิธีใดวิธีหนึ่งหรือหลายวิธีคือการออกตั๋วเงิน

คลัง การออกพันธบัตรหรือตราสารอื่น เช่น ตั๋วสัญญาใช้เงิน (P/N) หรือการทำสัญญา  
กู้ (มาตรา 9 ทวิ ว.1-2)

ข) กฎหมายวิธีการงบประมาณ (มาตรา 26) ได้กำหนดสภาพบังคับทั้งทางอาญาและทาง  
แพ่งแก่บรรดาข้าราชการและลูกจ้างที่ฝ่าฝืนฯ รวมทั้งบุคคลภายนอกผู้ซึ่งได้รับ  
ประโยชน์จากการกระทำของข้าราชการและลูกจ้างที่ฝ่าฝืนนั้นด้วย โดยกำหนด  
หลักเกณฑ์ 3 ประการคือ:-

- (1) ข้าราชการหรือลูกจ้างผู้ใดของส่วนราชการ หากกระทำการก่อกวนผู้ฝากเงินหรือจ่าย  
เงินโดยฝ่าฝืน พ.ร.บ.นี้หรือระเบียบหรือข้อบังคับที่ออกตามความใน พ.ร.บ.นี้  
หรือ ข้าราชการหรือลูกจ้างผู้ใดของส่วนราชการใด หากกระทำการโดยรู้อยู่แล้ว  
ว่าเป็นการฝ่าฝืนฯ ยังยินยอมอนุญาตให้กระทำการก่อกวนผู้ฝากเงินหรือจ่ายเงินไป  
โดยฝ่าฝืนกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับดังกล่าว
- (2) ข้าราชการหรือลูกจ้าง ผู้กระทำการดังกล่าว หรือยินยอมอนุญาตให้มีการกระทำ  
การดังกล่าว จะต้องมีความรับผิดชอบทางอาญาตามกฎหมายอื่น เช่น ประมวลกฎหมาย  
อาญา และ พ.ร.บ.อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งต้องรับผิดชอบทางแพ่งด้วยการชดใช้เงินที่ส่วน  
ราชการได้จ่ายไปหรือที่ส่วนราชการได้เข้าผูกพันจะต้องจ่าย ตลอดจนค่าสินไหม  
ทดแทนใด ๆ ให้แก่ส่วนราชการนั้น เว้นแต่ ข้าราชการหรือลูกจ้างผู้กระทำการนั้น  
จะได้หักทวงคำสั่งของผู้บังคับบัญชาเป็นหนังสือแล้วว่าคำสั่งของผู้บังคับบัญชานั้น  
นั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือระเบียบ หรือข้อบังคับที่ออกตามความใน พ.ร.บ.วิธี  
การงบประมาณนี้
- (3) บุคคลภายนอกผู้ได้รับประโยชน์จากการกระทำที่ฝ่าฝืน พ.ร.บ.นี้หรือระเบียบหรือ  
ข้อบังคับที่ออกตามความใน พ.ร.บ.นี้ ย่อมจะต้องรับผิดชอบกับข้าราชการหรือลูกจ้าง  
ผู้กระทำการฝ่าฝืน หรือยินยอมด้วยในการกระทำการดังกล่าวเช่นเดียวกัน เว้นแต่  
บุคคลภายนอกผู้นั้นจะได้แสดงให้เห็นว่าตนได้กระทำไปโดยสุจริตและไม่รู้เท่าถึง  
การฝ่าฝืน พ.ร.บ.นี้หรือระเบียบหรือข้อบังคับที่ออกตาม พ.ร.บ.ดังกล่าว

## ข้อ 90

**คำถาม** ก) พ.ร.บ.เงินคลัง ได้กำหนดหลักการและข้อยกเว้นให้หัวหน้าส่วนราชการผู้มี  
หน้าที่ส่งรายได้ประเภทใดเข้าแผ่นดิน

ข) กฎหมายดังกล่าวใน ก) ได้ให้อำนาจฝ่ายบริหารมีอำนาจส่งจ่ายเงินคงคลังในกรณีพิเศษจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไว้อย่างไร

**ขงคำตอบ**

ก) พ.ร.บ.เงินคงคลังฯ (มาตรา 4 วรรค 1) ได้กำหนดหลักการให้หัวหน้าส่วนราชการในส่วนกลาง และในส่วนภูมิภาคผู้มีหน้าที่เก็บรายได้ เช่น ภาษี อากร ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ หรือผู้มีหน้าที่รับเงินกู้หรือเงินอื่นใด ต้องส่งเงินเหล่านั้นเข้าแผ่นดินโดยส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 (ในส่วนกลาง) หรือส่งเข้าคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอ (ในส่วนภูมิภาค) ตามกำหนดเวลาและข้อบังคับที่รัฐมนตรีกำหนดโดยไม่หักเงินไว้เพื่อการใด ๆ เลย

ขณะเดียวกัน พ.ร.บ.เงินคงคลัง (มาตรา 4 วรรค 2) ได้บัญญัติข้อยกเว้นโดยให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังออกข้อบังคับให้หัวหน้าส่วนราชการหักรายจ่ายดังกล่าวต่อไปนี้ได้ คือ:-

- (1) รายจ่ายที่หักนั้นเป็นรายจ่ายที่มีกฎหมายอนุญาตให้จ่ายได้ เช่น การกันเงินรายได้ส่วนหนึ่งเพื่อชดเชยภาษีอากรเพื่อการส่งเสริมการส่งออกสินค้า ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่มจากการส่งออก ฯลฯ
- (2) รายจ่ายที่จำเป็นต้องจ่ายตามระเบียบที่ได้รับความตกลงจากกระทรวงการคลังเพื่อเป็นค่าสินบนรางวัล (Bribes) หรือค่าใช้จ่ายในการจัดให้ได้มาซึ่งเงินอันพึงต้องชำระให้แก่รัฐบาล เช่น ค่าชักส่วนลดค่าปรับ (Fines/Penalties) ที่กระทรวงการคลังมีข้อตกลงกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (กรมตำรวจเดิม)
- (3) รายจ่ายที่ต้องจ่ายคืนให้แก่บุคคลใด ๆ เพราะเป็นเงินอันไม่พึงต้องชำระให้แก่รัฐบาล เช่น การคืนภาษีหัก ณ ที่จ่าย ที่ส่วนราชการหรือนายจ้างหักไว้เกินและได้นำส่งสรรพากรอำเภอหรือเขตแล้ว

ข) พ.ร.บ.เงินคงคลังฯ (มาตรา 7) ได้ให้อำนาจฝ่ายบริหารมีอำนาจส่งจ่ายเงินคงคลังในกรณีพิเศษจากส่วนกลาง (บัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2) หรือจากส่วนภูมิภาค (คลังจังหวัดหรือคลังอำเภอ) ได้ก่อนที่จะมีกฎหมายอนุญาตให้จ่ายได้ คือ:-

- (1) มีรายการจ่ายที่กำหนดไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณนั้นก่อนแล้ว แต่เงินที่ตั้งไว้นั้นมีจำนวนไม่พอจ่าย และมีเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นทำให้มีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว เช่น การเปลี่ยนแปลงอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราไทยกับต่างประเทศ



- (2) มีกฎหมายใด ๆ ที่กระทำให้อาจจ่ายเงินเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายนั้น ๆ และมีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว เช่น พ.ร.บ.บำนาญข้าราชการ พ.ร.ฎ.ปรับอัตราเงินเดือนให้แก่ราชการ
- (3) มีข้อผูกพันกับรัฐบาลต่างประเทศ หรือสถาบันการเงินระหว่างประเทศที่กระทำให้อาจจ่ายเงิน และมีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว เช่น การชำระเงินต้นที่เป็นเงินกู้และหรือดอกเบี้ยเงินกู้
- (4) เพื่อซื้อคืนหรือไถ่ถอนพันธบัตรของรัฐบาลหรือตราสารเงินกู้ของกระทรวงการคลัง เช่น ตั๋วเงินคลัง ตั๋วสัญญาใช้เงิน หรือชำระหนี้ตามสัญญาที่กระทรวงการคลังเป็นผู้กู้
- (5) เพื่อซื้อเงินตราต่างประเทศ พันธบัตรรัฐบาลต่างประเทศ หรือหลักทรัพย์ที่มั่นคงในต่างประเทศที่มีใช้หุ้นในสกุลเงินตราที่ต้องชำระหนี้ที่กระทรวงการคลังเป็นผู้กู้ และในวงเงินไม่เกินจำนวนหนี้ที่ถึงกำหนดชำระในช่วงระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี ทั้งนี้เพื่อให้รัฐบาลสามารถมีอำนาจในการบริหารเงินคลังให้เกิดประโยชน์มากยิ่งขึ้น

## ข้อ 91

**คำถาม** ให้อธิบายความหมาย ความเหมือนและหรือความแตกต่างของเงินนอกงบประมาณ กับเงินในงบประมาณ อนึ่งเงินดังกล่าวต่างมีบทบาท ความสัมพันธ์และหรือไม่สัมพันธ์กับเงินคลังอย่างไร

### **ธงคำตอบ**

#### **พิจารณาความหมายของเงินในงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ**

**เงินในงบประมาณ** หมายถึงเงินทั้งปวงที่พึงต้องชำระให้แก่รัฐบาล เป็นรายได้ที่แท้จริงที่รัฐได้มาไว้เป็นกรรมสิทธิ์ ซึ่งหัวหน้าส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บรายได้นั้นส่งคลังในแต่ละปีงบประมาณ รายได้ที่สำคัญได้แก่ ภาษี อากร การขายสิ่งของและบริการ รายได้จากรัฐพาณิชย์และหรือรัฐวิสาหกิจ ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ เงินกู้ยืมภายในประเทศ และเงินอื่น ๆ (มาตรา 4 วรรค 1 พ.ร.บ.เงินคลังฯ และมาตรา 24 วรรค 1 พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณ)

**เงินนอกงบประมาณ** หมายถึงเงินทั้งปวงที่มีใช้เงินในงบประมาณ แต่ยังเป็นเงินที่อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการนอกเหนือจากเงินในงบประมาณ (เงินงบประมาณรายจ่าย) ส่วนใหญ่ได้แก่เงินที่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจนำไปฝากไว้กับกระทรวงการคลัง และธนาคารแห่ง

ประเทศไทย คลังจังหวัดหรือคลังอำเภอเป็นการชั่วคราว ได้แก่ เงินยืมทรงราชการ เงินฝาก เงินขายบิล เงินทุนหมุนเวียน และ เงินกู้จากต่างประเทศ เป็นต้น

(มาตรา 3, 8 (1), (2) และ (3) พ.ร.บ.เงินคลังฯ และมาตรา 24 วรรค 2-3 และ 4 พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณ)

#### พิจารณาความเหมือนและความแตกต่างของเงินในงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ

- ความเหมือน เงินในงบประมาณและเงินนอกงบประมาณต่างก็มีฐานะเป็นเงินแผ่นดิน เช่นเดียวกัน ฝ่ายบริหารจะจ่ายเงินดังกล่าวได้ ต่างก็ต้องมีกฎหมายฝ่ายนิติบัญญัติ กฎหมายฝ่ายบริหาร รวมทั้งระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ รองรับการใช้จ่ายเงินแผ่นดินเช่นเดียวกัน

- ความแตกต่าง เงินในงบประมาณจะต้องมีการเก็บ รักษา หรือ นำส่งบัญชีเงินคลังบัญชีที่ 1 เสมอ ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคโดยส่งผ่านคลังจังหวัดและหรือคลังอำเภอ และมีฐานะเป็นเงินคลังในงบประมาณ ส่วนเงินนอกงบประมาณที่ได้นำไปเก็บรักษาหรือนำไปฝากไว้ในบัญชีเงินคลังบัญชี 1 หรือในคลังจังหวัด และ หรือคลังอำเภอแล้ว เงินนอกงบประมาณนั้น จะมีฐานะเป็นเงินคลังประเภทเงินนอกงบประมาณ แต่ถ้ามิได้นำเงินนอกงบประมาณนั้นไปเก็บรักษาหรือฝากไว้ในบัญชีเงินคลังบัญชีที่ 1 คลังจังหวัดและหรือคลังอำเภอแล้ว เงินนั้นก็จะมีฐานะเป็นเงินนอกงบประมาณที่มีได้เป็นเงินคลัง เช่น เงินกู้จากต่างประเทศตามกฎหมายพิเศษ (ทั้งกฎหมายฝ่ายนิติบัญญัติ และกฎหมายฝ่ายบริหาร) ที่มีบทบัญญัติให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจเจ้าของเงินกู้นั้น สามารถนำเงินกู้ไปใช้ได้ตามวัตถุประสงค์โดยไม่ต้องนำส่งคลัง เป็นรายได้แผ่นดินตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และกฎหมายว่าด้วยเงินคลัง (ดู พ.ร.บ. และ พ.ร.ก. ที่เกี่ยวกับการกู้ยืมเงินฯ)

#### พิจารณาความสัมพันธ์หรือไม่สัมพันธ์กับเงินคลัง

เงินในงบประมาณที่เป็นรายได้เหลือจากการใช้จ่ายได้ถูกนำไปสะสมเป็นเงินคลัง อนึ่ง เงินในงบประมาณที่ยังมิได้มีการเบิกจ่ายก็อยู่ในฐานะเป็นเงินคลัง เช่นเดียวกัน ดังนั้น เงินในงบประมาณที่เป็นรายได้สุทธิของรัฐบาล รวมทั้งเงินกู้ยืมภายในประเทศ เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ จึงมีส่วนทำให้เงินคลังมีจำนวนเพิ่มขึ้น หรืออย่างน้อยก็คงที่ เพราะได้มีการจัดสรรรายได้ส่วนหนึ่งของเงินในงบประมาณไปชดใช้เงินคลังในแต่ละรอบปีงบประมาณ กรณีจึงมีความสัมพันธ์กับเงินคลังในทางบวก

สำหรับเงินนอกงบประมาณที่เป็นเงินกู้จากต่างประเทศ กฎหมายเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินส่วนใหญ่ อนุญาตให้เจ้าของเงินกู้นำเงินกู้ดังกล่าวไปใช้ได้ตามวัตถุประสงค์โดยไม่ต้องนำเงินกู้นั้นส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน จึงไม่เป็นผลให้เงินคลังเพิ่มขึ้น แต่ในกรณีที่รัฐบาลต้องจัดสรรเงิน

ในงบประมาณในแต่ละปีไปขอใช้เงินกู้พร้อมดอกเบี้ย ย่อมส่งผลให้มีรายได้นำมาใช้จ่ายน้อยลง และมีผลกระทบต่อเงินคงคลัง กล่าวคือทำให้เงินคงคลิ้งน้อยลง กรณีจึงมีความสัมพันธ์กับเงินคงคลังในทางลบ

## ข้อ 92

**คำถาม** มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับ “การให้ใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงแล้วไปพลางก่อน” กับ “มติให้จ่ายเงินไปก่อน” นั้น มีความเหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร และมีส่วนเกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์การจ่ายเงินแผ่นดินที่สำคัญอย่างไร

### ธงคำตอบ

- มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับ “การให้ใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงแล้วไปพลางก่อน” มีปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 179 และ พ.ร.บ.วิธีการ งบประมาณฯ มาตรา 16 ในกรณีที่ พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีออกใช้ไม่ทันปีงบประมาณใหม่ เนื่องจากมีอุบัติเหตุทางการเมือง ทั้งนอกและในระบบประชาธิปไตย กล่าวคือ มีการรัฐประหาร (Coup d' Etat) หรือ มีการยุบสภาหรือลาออกของฝ่ายบริหาร ก่อนที่รัฐสภาจะอนุมัติร่าง พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณใหม่นั้น เป็นผลให้ฝ่ายบริหารชุดใหม่ไม่อาจให้ พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณใหม่นั้นได้ เพื่อให้ฝ่ายบริหารสามารถใช้จ่ายงบประมาณใหม่นั้นได้ จึงมีมาตรการทางกฎหมายดังกล่าวเพื่อรองรับการใช้จ่ายงบประมาณของฝ่ายบริหาร ซึ่งถือว่าเป็นการจ่ายเงินแผ่นดิน โดยมีกฎหมายรองรับการใช้จ่าย โดยถือเสมือนว่าการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของฝ่ายบริหารนั้น ได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นผู้แทนประชาชนในฐานะเจ้าของเงินแล้ว อนึ่ง การใช้จ่ายเงินงบประมาณดังกล่าว ต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณกำหนดโดยได้รับอนุมัติจากนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้ ตามระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขในการใช้งบประมาณไปพลางก่อน พ.ศ.2514

- มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับ “มติให้จ่ายเงินไปก่อน” เป็นมติของสภาผู้แทนราษฎร ที่ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลได้ตราขึ้นเป็นพระราชบัญญัติ เพื่อขอให้สภาผู้แทนราษฎรอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินเพื่อกิจการตามที่ระบุไว้ใน พ.ร.บ.นั้นไปพลางก่อนได้ จนกว่าจะได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ หรือ พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และในกรณีที่รัฐบาลได้จ่ายเงินไปตามมตินั้นแล้ว จะต้องตั้งเงินรายจ่ายเพื่อขอใช้เงินแผ่นดินดัง

กล่าวไว้ใน พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป หรือค่าใช้จ่ายใน พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (ถ้ามี) แล้วแต่กรณี (พ.ร.บ.เงินคงคลังฯ มาตรา 3 และมาตรา 6)

- ความเหมือนกัน คือ ต่างถือว่าเป็นการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน โดยมีกฎหมายรองรับการใช้จ่ายเช่นเดียวกัน

- ความแตกต่างกัน คือ การใช้จ่ายเงิน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 179 และ พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณฯ มาตรา 16 นั้น ฝ่ายบริหารไม่ต้องตั้งรายจ่ายค่าใช้จ่าย โดยถือว่าเป็นการใช้จ่ายเงินตามงบประมาณใหม่ แต่การใช้จ่ายเงินตามมติให้จ่ายไปก่อน ตามมาตรา 3 และมาตรา 6 พ.ร.บ.เงินคงคลังนั้น ฝ่ายบริหารต้องตั้งรายจ่ายเพื่อค่าใช้จ่าย โดยถือว่าฝ่ายบริหารผู้ใช้จ่ายเงินยังต้องขอความเห็นชอบต่อรัฐสภาอีก

### ข้อ 93

**คำถาม** ก) บุคคลใดบ้างที่มีอำนาจจัดสรรเบิกจ่ายและ โอนงบประมาณรายจ่ายตามรายการต่าง ๆ ในงบกลาง

ข )ให้บอกมาตรการทางกฎหมายที่ยกเว้นให้หัวหน้าส่วนราชการไม่ต้องนำเงินรายได้แผ่นดินส่งคลังแผ่นดิน

#### **ขงคำตอบ**

ก) - บุคคลที่มีอำนาจจัดสรรหรือเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายตามรายการต่าง ๆ ในงบกลาง คือ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ทั้งนี้ เพื่อให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจได้รับความสะดวกในการเบิกจ่ายโดยตรง ตามความจำเป็น (พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณฯ มาตรา 19 วรรค 2)

- บุคคลที่มีอำนาจโอนงบประมาณรายจ่ายตามรายการต่าง ๆ ในงบกลาง คือ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ โดยได้รับอนุมัติจากนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้ ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องโอนเพื่อไปเพิ่มรายการใดรายการหนึ่งก็ได้ (พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณฯ มาตรา 19 วรรค 3)

ข) มาตรการทางกฎหมายที่ยกเว้นให้หัวหน้าส่วนราชการไม่ต้องนำเงินรายได้แผ่นดินส่งคลังแผ่นดิน มี 3 กรณี คือ .-

1. กรณีที่ส่วนราชการใดได้รับเงินที่มีผู้มอบให้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ส่วนราชการนั้นใช้จ่ายในกิจการของส่วนราชการนั้น หรือได้รับเงินที่เกิดจากทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้เพื่อหาดอกผลใช้จ่ายในกิจการของส่วนราชการนั้น

2. กรณีที่ส่วนราชการได้รับเงินตามโครงการช่วยเหลือหรือร่วมมือกับรัฐบาลต่างประเทศ องค์การสหประชาชาติ ทบวงการชำนัญพิเศษแห่งสหประชาชาติ องค์การระหว่างประเทศอื่นใด หรือบุคคลใดไม่ว่าจะเป็นเงินให้กู้หรือให้เปล่า รวมทั้งเงินที่ส่วนราชการได้รับ สืบเนื่องจากโครงการช่วยเหลือหรือร่วมมือเช่นว่านั้น

3. กรณีที่ส่วนราชการได้รับเงินรายการใดรายการหนึ่งดังต่อไปนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง จะอนุญาตให้ส่วนราชการนั้นนำเงินไปใช้จ่ายได้ตามวัตถุประสงค์โดยไม่ต้องส่งคลัง คือ

(1) เงินที่ได้รับในลักษณะเป็นค่าชดใช้ความเสียหาย หรือสิ้นเปลืองแห่งทรัพย์สิน และจำเป็นต้องจ่ายเพื่อบูรณะทรัพย์สิน หรือจัดให้ได้ทรัพย์สินคืนมา

(2) เงินรายรับของส่วนราชการที่เป็นสถานพยาบาล สถานศึกษา หรือสถานอื่นใดที่อำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณประโยชน์หรือประชาสงเคราะห์ เงินที่ได้รับในลักษณะผลพลอยได้จากการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ เงินที่ได้รับจากการจำหน่ายหุ้นในนิติบุคคล เพื่อนำไปซื้อหุ้นในนิติบุคคลอื่น (ดู พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณฯ มาตรา 24 วรรค 2-4)

## ข้อ 94

**คำถาม ก)** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้กำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายเงินแผ่นดินในกรณีปกติ และในกรณีจำเป็นรีบด่วนไว้อย่างไร และฝ่ายบริหารผู้ใช้จ่ายเงินแผ่นดินนั้นควรต้องปฏิบัติอย่างไร

**ข)** การที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้กระทรวงการคลังออกพันธบัตรรัฐบาล วงเงิน 25,000 ล้านบาท จำหน่ายให้แก่บุคคลเมื่อไม่นานมานี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อการใด และมีกฎหมายโดยตรงบังคับสนับสนุนการกระทำดังกล่าว ให้ท่านอธิบายหลักการแห่งมาตรการทางกฎหมายดังกล่าว

### **หังกำตอบ**

**ก)** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 (มาตรา 181) ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการจ่ายเงินไว้ดังนี้ คือ.-

**ในกรณีปกติ** การจ่ายเงินแผ่นดินของฝ่ายบริหาร จะกระทำได้อีกเฉพาะที่มีกฎหมายอนุญาตให้จ่ายได้ คือ .-

(1) กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย ปกติได้แก่ พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. .... นั้นเอง

(2) กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ปกติได้แก่ พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณฯ

(3) กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ ปกติได้แก่ พ.ร.บ.โอนเงินงบประมาณรายจ่ายฯ หรือ

(4) กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง ปกติได้แก่ พ.ร.บ.เงินคงคลังฯ

ในกรณีจำเป็นรีบด่วน ฝ่ายบริหารจะจ่ายเงินแผ่นดินไปก่อนที่จะมีกฎหมายดังกล่าวข้างต้นอนุญาตให้จ่ายก็ได้ แต่เมื่อฝ่ายบริหารได้ใช้จ่ายเงินแผ่นดินนั้นแล้ว ฝ่ายบริหารผู้ใช้จ่ายเงินแผ่นดินดังกล่าว มีหน้าที่ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้ไว้ในกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งดังต่อไปนี้ คือ.-

(1) พ.ร.บ. โอนงบประมาณรายจ่ายฯ หรือ

(2) พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือ

(3) พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป

ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวของฝ่าย

ข) การที่กระทรวงการคลังออกพันธบัตรรัฐบาล วงเงินจำนวน 25,000 ล้านบาท จำหน่ายแก่ สาธารณชนนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ โดยมี พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณฯ มาตรา 9 และมาตรา 9 ทวิ สนับสนุนการกระทำดังกล่าวคือ

สืบเนื่องจากการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2541 เป็นงบประมาณขาดดุล โดยขณะที่จัดทำร่าง พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายฯ ดังกล่าวฝ่ายบริหารได้ตั้งรายจ่ายไว้ต่ำกว่าประมาณการรายรับประเภทรายได้ และได้มีการแสลงวิธีหาเงินส่วนที่ขาดดุลต่อรัฐสภาแล้ว ต่อมาเมื่อ พ.ร.บ.ดังกล่าวผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาและมีการขาดดุลงบประมาณจริง ฝ่ายบริหารโดยกระทรวงการคลังจึงมีอำนาจกู้ยืมเงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณตามความจำเป็น แต่ ต้องไม่เกินร้อยละสี่สิบของจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ.2541 กับอีกไม่เกินร้อยละแปดสิบของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับชำระคืนต้นเงินกู้ อนึ่ง การกู้ยืมดังกล่าวอาจกระทำด้วยวิธีใดวิธีหนึ่งหรือหลายวิธีคือ .-

(1) วิธีออกตั๋วเงินคลัง หรือ

(2) วิธีออกพันธบัตรรัฐบาล หรือ

(3) วิธีออกตราสารอื่น ส่วนใหญ่ ได้แก่ ตั๋วสัญญาใช้เงิน (P/N) หรือ

(4) วิธีทำสัญญากู้

อนึ่ง การกู้ยืมเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณดังกล่าว ทางกรได้เลือกใช้ วิธีที่  
(2) คือการออกพันธบัตร ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

## ข้อ 95

**คำถาม** จงอธิบายความสัมพันธ์และไม่สัมพันธ์ระหว่างการกู้เงินในกรณีงบประมาณรายจ่ายขาดดุลกับการกู้เงินตามกฎหมายพิเศษว่ามีผลกระทบต่อรายรับและเงินคงคลังอย่างไร ท่านเห็นด้วยกับวิธีการนั้น ๆ หรือไม่ และมีข้อเสนอแนะประการใดบ้าง

### ธงคำตอบ

หลักกฎหมาย ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

มาตรา 9, 9 ทวิ และมาตรา 24 พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณฯ

มาตรา 4 พ.ร.บ.เงินคงคลัง ฯ

มาตรา 180 วรรค 5 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ในกรณีที่ฝ่ายบริหารได้เสนองบประมาณรายจ่ายประจำปีไว้สูงกว่าประมาณการรายรับประเภทรายได้ถือว่าเป็นงบประมาณรายจ่ายขาดดุล และฝ่ายบริหารได้แถลงวิธีหาเงินส่วนที่ขาดดุลต่อรัฐสภาตาม มาตรา 9 พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณไปแล้วนั้น ต่อมาเมื่อ พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้นมีผลบังคับใช้แล้ว และมีการขาดดุลงบประมาณจริง ฝ่ายบริหารโดยกระทรวงการคลังมีอำนาจกู้เงินได้ตามความจำเป็นตาม มาตรา 9 ทวิ พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณฯ อันเป็นการชดเชยการขาดดุลงบประมาณ เงินกู้ดังกล่าวถือว่าเป็นเงินที่ส่วนราชการได้รับไว้เป็นกรรมสิทธิ์อันเป็นรายรับที่ต้องนำส่งคลัง ตาม มาตรา 24 วรรค 1 พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณมีฐานะเป็นเงินคงคลังที่ส่วนราชการซึ่งได้รับเงินดังกล่าวมีหน้าที่นำส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 ตามมาตรา 4 วรรค 1 พ.ร.บ. เงินคงคลัง กรณีนี้จึงสัมพันธ์กับเงินคงคลัง เพราะเป็นการชดเชยการขาดดุลงบประมาณ

ในกรณีที่มีการกู้เงินตามกฎหมายพิเศษ ส่วนใหญ่ได้แก่การกู้เงินจากต่างประเทศ เช่น พ.ร.บ.กู้เงินเพื่อการป้องกันประเทศฯ พ.ร.บ.ใช้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากรัฐบาลต่างประเทศเพื่อจัดซื้อยุทธโปกรณ์ทางทหารฯ พ.ร.ก.ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจฯ พ.ร.ก.ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินฯ ล้วนแต่มีบทบัญญัติกำหนดให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการกู้เงินนั้น นำเงินกู้ดังกล่าวไปใช้ได้ตามวัตถุประสงค์โดยไม่ต้องนำเงินนั้นส่งเป็นรายได้ กล่าวคือ ไม่ต้องนำส่งเป็นเงินคงคลัง การกู้เงินในกรณีนี้จึงไม่สัมพันธ์กับเงินคงคลัง แต่ในกรณีที่

จะต้องมีการชำระหนี้เงินกู้พร้อมดอกเบี้ย กรณียอมถือว่าเป็นรายจ่ายตามข้อผูกพันตาม มาตรา 180  
วรรค 5 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กล่าวคือ ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายตามแผนการชำระ  
หนี้เงินกู้พร้อมด้วยดอกเบี้ยโดยจ่ายจากเงินคงคลัง กรณีนี้จึงสัมพันธ์กับเงินคงคลัง

(สำหรับแนวความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของนักศึกษานั้น นักศึกษาอาจเห็นด้วยหรือไม่  
เห็นด้วยก็ได้ แต่ต้องมีเหตุผลสนับสนุน และไม่ถือเป็นสาระสำคัญเท่ากับเหตุผลตามกฎหมายดัง  
กล่าวข้างต้น

## ข้อ 96

คำถาม คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี  
งบประมาณ พ.ศ.2543 ของสภาผู้แทนราษฎร ได้มีข้อสังเกตเกี่ยวกับการจัดทำ การจัดสรร และ  
การบริหารงบประมาณไว้ดังนี้

1.2 ในปีงบประมาณที่ผ่านมา การใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการต่าง ๆ ไม่  
เป็นไปตามแผนงาน โครงการที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณมีการโอน เปลี่ยนแปลงงบประมาณ  
ไปใช้ในเรื่องอื่นที่ไม่ได้รับงบประมาณเป็นจำนวนมาก บางกรณีก็ไม่มี ความจำเป็นและรีบด่วน รัฐ  
จึงควรกำกับดูแลให้มีการโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณได้เฉพาะในกรณีที่มีความจำเป็นและรีบ  
ด่วนอย่างแท้จริงเท่านั้น”

จากข้อสังเกตของคณะกรรมการฯ ให้ท่านอธิบายถึงหลักเกณฑ์ของกฎหมายเกี่ยวกับการ  
โอนงบประมาณรายจ่ายและท่านเห็นด้วยหรือไม่อย่างไร

### ธงคำตอบ

หลักกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องได้แก่ มาตรา 18 และมาตรา 19 พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณฯ  
กล่าวคือ

มาตรา 18 กล่าวคือ การโอนงบประมาณรายจ่ายต่างส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจและต่าง  
นิติบุคคล ซึ่งต้องตราเป็น พ.ร.บ. โอนงบประมาณรายจ่ายฯ แสดงว่าจะต้องได้รับความยินยอม  
หรือเห็นชอบจากรัฐสภา

มาตรา 19 กล่าวคือ การโอนงบประมาณรายจ่ายในรายการใดภายในส่วนราชการหรือรัฐ  
วิสาหกิจใด ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณมีอำนาจอนุญาตให้โอนไปใช้ในรายการอื่นได้ ยกเว้น  
ในกรณีที่โอนไปเพิ่มรายจ่ายประเภทเงินราชการลับ หรือเป็นงานหรือโครงการใหม่ซึ่งจะต้องได้รับ  
อนุมัติจากคณะรัฐมนตรี (เป็นมติ ค.ร.ม.)เท่ากับว่าเป็นการให้อำนาจฝ่ายบริหารมีความคล่องตัวใน



การใช้งบประมาณรายจ่าย ซึ่งมักมีการเปลี่ยนแปลงหรือยืดหยุ่นได้ตามสถานการณ์เสมือนเป็นการให้อำนาจฝ่ายบริหารแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติได้นั่นเอง

### ข้อ 97

**คำถาม ก)** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2541 มาตรา 180 วรรคหก บัญญัติว่า “ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรหรือของคณะกรรมการ การเสนอการแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายจะกระทำมิได้” อย่างไรก็ตามการใช้งบประมาณรายจ่ายและท่านเห็นด้วยกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในวรรคนี้หรือไม่อย่างไร

**ข)** บัญชีเงินคงคลัง (Treasury Account) บัญชีที่ 1 นั้น กระทรวงการคลังมีไว้ ณ ใด และเพื่อวัตถุประสงค์ใด

#### **ธงคำตอบ**

**ก)** กรณีที่ถือว่าเป็นการใช้งบประมาณรายจ่าย ได้แก่ การจ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพันตาม มาตรา 23 พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ

**ข)** บัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 นั้น กระทรวงการคลังมีไว้ที่ธนาคารแห่งประเทศไทย (สำนักงานใหญ่) ที่ส่วนกลางเพียงแห่งเดียว โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะใช้เป็นบัญชีรับบรรดาเงินทั้งปวงที่พึงชำระให้แก่รัฐบาล เช่น เงินที่ได้มาจากภาษี อากร ธรรมเนียม ค่าปรับเงินกู้ (ส่วนใหญ่เฉพาะเงินกู้ภายในประเทศเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ) หรือเงินอื่นใด (มาตรา 3 และ มาตรา 4 วรรค 1 พ.ร.บ.เงินคงคลังฯ)

### ข้อ 98

**คำถาม** กรณีใดบ้างที่หัวหน้าส่วนราชการสามารถหักรายจ่ายจากเงินที่จะต้องส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 หรือคลังจังหวัด หรือคลังอำเภอได้

#### **ธงคำตอบ**

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจออกข้อบังคับอนุญาตให้หัวหน้าส่วนราชการหักรายจ่ายจากเงินที่จะต้องส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 หรือคลังจังหวัด หรือคลังอำเภอได้ คือ :-

1) รายจ่ายใด ๆ ที่มีกฎหมายอนุญาตให้จ่ายได้ เช่น พ.ร.บ. และ พ.ร.ฎ. ที่ให้มีการกันเงินไว้เพื่อชดเชยภาษีมูลค่าเพิ่มจากการส่งออก ฯลฯ

2) รายจ่ายใด ๆ ที่จำเป็นต้องจ่ายตามระเบียบที่ได้รับความตกลงกับกระทรวงการคลังเพื่อเป็นเงินค่าสินบนรางวัล (Bribes) หรือค่าปรับ (Fines) หรือค่าใช้จ่ายในการจัดให้ได้มาซึ่งเงินอันพึงต้องชำระให้แก่รัฐบาล

3) รายจ่ายใด ๆ ที่ต้องจ่ายคืนให้แก่ บุคคลใด ๆ เพราะเป็นเงินอันไม่พึงต้องชำระให้แก่รัฐบาล ได้แก่เงินภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่ผู้ประกอบการหักไว้เกินกว่าที่จะต้องจ่ายจริง

## ข้อ 99

คำถาม พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2543 มาตรา 24 บัญญัติว่า "ให้ตั้งรายจ่ายชดใช้เงินคงคลัง ตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณเป็นจำนวน 12,958,871,621 บาท" ดังนี้ ให้ท่านยกหลักกฎหมายตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ และ พ.ร.บ.ต่าง ๆ พร้อมด้วยหลักการและเหตุผลเกี่ยวกับ การตั้งรายจ่ายชดใช้เงินคงคลัง พร้อมทั้งให้แสดงความเห็นประกอบด้วย

### หังกำตอบ

-หลักกฎหมายที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการตั้งรายจ่ายชดใช้เงินคงคลัง ได้แก่ กรณีจำเป็นรีบด่วนที่อนุญาตให้ฝ่ายบริหารสามารถใช้จ่ายเงินแผ่นดินไปก่อนที่กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณหรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังอนุญาตให้จ่ายได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติในกรณีเช่นว่านี้ ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้ไว้ใน พ.ร.บ.โอนงบประมาณรายจ่าย พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือ พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป หรือเว้นแต่กรณีจ่ายเงินตามพระราชกฤษฎีการวมหรือโอนกระทรวง ทบวง กรมขึ้นใหม่โดยไม่มีอัตราข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้น ตามมาตรา 230 วรรค 2 (รัฐธรรมนูญฯ มาตรา 181)

- หลักกฎหมายที่ปรากฏใน พ.ร.บ.ต่าง ๆ เกี่ยวกับการตั้งรายจ่ายชดใช้เงินคงคลัง ได้แก่

(1) กรณีที่ฝ่ายบริหารได้ใช้จ่ายเงินคงคลังไปตามมติให้จ่ายเงินไปก่อนหรือตามพระราชกำหนด ก็ให้ตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลังไว้ใน พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือใน พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (ถ้ามี) (พ.ร.บ.เงินคงคลังฯ มาตรา 6 วรรค 2)

(2) กรณีที่ฝ่ายบริหารได้ส่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 หรือคลังจังหวัด หรือคลังอำเภอก่อนที่จะมีกฎหมายอนุญาตให้จ่าย เนื่องจากเงินที่ตั้งจ่ายไว้ไม่เพียงพอ แต่มีพฤติการณ์เกิดขึ้นให้มีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว หรือมีกฎหมายใด ๆ ที่กระทำให้อำนาจให้ต้องจ่ายเงินเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายนั้น ๆ และมีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว หรือมีข้อผูกพันกับรัฐบาลต่างประเทศ หรือสถาบันการเงินระหว่างประเทศที่กระทำให้อำนาจให้ต้องจ่ายเงินและมีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว หรือเพื่อซื้อคืนหรือไถ่ถอนพันธบัตรของรัฐบาลหรือตราสารเงินกู้ของกระทรวงการคลัง หรือชำระหนี้ตามสัญญาผู้กู้ที่กระทรวงการคลังเป็นผู้กู้ หรือเพื่อซื้อเงินตราต่างประเทศ พันธบัตรของรัฐบาลต่างประเทศ หรือหลักทรัพย์ที่มั่นคงในต่างประเทศที่มีใช้หุ้นในสกุลเงินตราที่จะต้องชำระหนี้ที่กระทรวงการคลังเป็นผู้กู้และในวงเงินไม่เกินจำนวนหนี้ที่ถึงกำหนดชำระในช่วงระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี เพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในการชำระหนี้เมื่อถึงกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีฯ และเมื่อได้จ่ายเงินไปแล้วก็ให้ตั้งเงินรายจ่ายเพื่อชดใช้ไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ประจำปีงบประมาณ หรือในกฎหมายว่าด้วยโอนงบประมาณรายจ่าย หรือในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณปีต่อไป (พ.ร.บ.เงินคงคลังฯ มาตรา 7)

(3) กรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่ราชการแผ่นดิน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี มีอำนาจจ่ายเงินทุนสำรองจ่ายจำนวน 100 ล้านบาท และเมื่อจ่ายไปแล้ว ให้ขอตั้งรายจ่ายชดใช้เพื่อสมทบเงินทุนนั้นไว้จ่ายต่อไป (พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณฯ มาตรา 14 และมาตรา 29 ทวิ)

การจ่ายเงินโดยฝ่ายบริหารดังกล่าว ต่างก็มีได้ผ่านความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งก็คือรัฐสภาในฐานะผู้แทนของประชาชนเจ้าของเงินแผ่นดินดังกล่าว เมื่อใช้จ่ายไปแล้วจึงควรตั้งรายจ่ายเหล่านั้นไว้ในกฎหมายฝ่ายนิติบัญญัติ ปกติได้แก่ พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณในแต่ละปี โดยแยกไว้ต่างหากเพื่อให้เห็นจำนวนเม็ดเงินคงคลังในภาพรวมและในรอบปีที่ผ่านมามีฝ่ายบริหารได้ใช้เงินดังกล่าวไปแล้วเท่าใด กรณีจึงเป็นเรื่องจ่ายเงินไปก่อนแล้วขอความเห็นชอบหรือยินยอมในภายหลัง ซึ่งหากสภานิติบัญญัติ (รัฐสภา) ได้ให้ความเห็นชอบร่าง พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายในแต่ละปีแล้ว ก็ย่อมหมายความว่ารัฐสภาได้ให้สัตยาบันการใช้จ่ายเงินคงคลังของฝ่ายบริหารแล้วโดยชัดแจ้ง

## ข้อ 100

**คำถาม** "บัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1" กับ "บัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2" เหมือนกันหรือแตกต่างกันอย่างไร และมีไว้เพื่อประโยชน์อะไร

### ขงคำตอบ

-บัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 เป็นบัญชีเงินฝากกระแสรายวันที่ธนาคารแห่งประเทศไทยที่กระทรวงการคลังมีไว้เพื่อประโยชน์ในการรับบรรดาเงินที่รัฐบาลได้ไว้เป็นกรรมสิทธิ์ เช่น ภาษี อกร ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ เงินกู้หรือเงินอื่นใดก็ตามที่หัวหน้าส่วนราชการที่ได้เก็บหรือรับเงินนั้นไว้ มีหน้าที่ควบคุมนำส่งเงินนั้นเข้าบัญชีดังกล่าวในส่วนกลาง หรือส่งคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอในส่วนภูมิภาคตามกฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนดโดยไม่หักไว้เพื่อการใด ๆ เลย (มาตรา 3 และมาตรา 4 พ.ร.บ.เงินคงคลังฯ)

-บัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 เป็นบัญชีเงินฝากกระแสรายวันที่ธนาคารแห่งประเทศไทยที่กระทรวงการคลังมีไว้เพื่อประโยชน์ในการรับโอนเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 ก่อนที่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจผู้ใช้งบประมาณจะได้ตั้งฎีกาเบิกจ่ายทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคต่อไป

ดังนั้น บัญชีเงินคงคลังทั้งสองบัญชี จึงมีความเหมือนกันตรงที่เป็นบัญชีเงินฝากกระแสรายวันที่กระทรวงการคลังเป็นเจ้าของบัญชีดังกล่าว แต่ก็มี ความแตกต่างตรงที่บัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 มีลักษณะเป็น “บัญชีรับ” และผู้มีอำนาจสั่งจ่ายได้คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง หรือผู้ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้มอบหมาย ส่วนบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 มีลักษณะเป็น “บัญชีจ่าย” และผู้มีอำนาจสั่งจ่ายได้คือ อธิบดีกรมธนารักษ์หรือผู้ที่อธิบดีกรมธนารักษ์ได้มอบหมาย และเจ้าพนักงานซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังแต่งตั้ง โดยเฉพาะเป็นผู้ร่วมลงลายมือชื่อสั่งจ่าย (มาตรา 9 และ 10 พ.ร.บ.เงินคงคลังฯ)

### **ข้อ 101**

คำถาม กฎหมายวิธีการงบประมาณได้บัญญัติให้บรรดาเงินที่ส่วนราชการได้รับไว้เป็นกรรมสิทธิ์นั้นมีที่มาจากทางใด และหัวหน้าส่วนราชการที่ได้รับเงินนั้นจะต้องนำส่งคลังทั้งหมดหรือไม่ เพราะเหตุใด

### ขงคำตอบ

กฎหมายวิธีการงบประมาณได้บัญญัติให้บรรดาเงินที่ส่วนราชการได้รับไว้เป็นกรรมสิทธิ์นั้นมีที่มาจากกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับ หรือได้รับชำระตามอำนาจหน้าที่หรือสัญญาหรือได้รับจากการให้ใช้ทรัพย์สิน หรือเก็บดอกผลจากทรัพย์สินของราชการ (มาตรา 24 วรรคแรก พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณฯ)

หัวหน้าส่วนราชการที่ได้รับเงินเหล่านั้นทั้งหมด มีหน้าที่ต้องนำส่งคลังตามระเบียบหรือข้อ บังคับที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนด เว้นแต่ จำนวนเงินตามรายการดังต่อไปนี้ กฎหมายได้กำหนดเป็นข้อยกเว้นให้หัวหน้าส่วนราชการไม่ต้องนำส่งคลัง ได้แก่

- (1) บรรดาเงินที่มีผู้มอบให้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ส่วนราชการนั้นใช้จ่ายในกิจการของ ส่วนราชการนั้น หรือรับเงินที่เกิดจากทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้เพื่อหาดอกผลใช้จ่ายในกจิ การของส่วนราชการนั้น
- (2) บรรดาเงินที่ส่วนราชการได้รับตามโครงการช่วยเหลือหรือร่วมมือกับรัฐบาลต่าง ประเทศ องค์การสหประชาชาติ ทบวงการชำนัญพิเศษแห่งสหประชาชาติ องค์การ ระหว่างประเทศอื่นใด หรือบุคคลใด ไม่ว่าจะเป็เงินให้กู้หรือให้เปล่า รวมทั้งเงินที่ ส่วนราชการได้รับสืบเนื่องจากโครงการช่วยเหลือหรือร่วมมือเช่นว่านั้น
- (3) บรรดาเงินที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังอนุญาตให้หัวหน้าส่วนราชการเก็บรักษา และใช้เงินดังต่อไปนี้ได้ โดยไม่ต้องส่งคลัง ได้แก่:-
  - (3.1) เงินค่าชดใช้ความเสียหายหรือความสั้เปลืองแห่งทรัพย์สินและจำเป็นต้องจ่าย เพื่อบูรณะทรัพย์สินหรือจัดให้ได้ทรัพย์สินนั้นคืนมา
  - (3.2) เงินรายรับของส่วนราชการที่เป็นสถานพยาบาล สถานศึกษา หรือสถานอื่นใดที่ อำนวยบริการอันเป็นสาธารณประโยชน์หรือประชาสงเคราะห์
  - (3.3) เงินที่ได้รับในลักษณะผลพลอยได้จากการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่
  - (3.4) เงินที่ได้รับจากการจำหน่ายหุ้นในนิติบุคคลเพื่อนำไปซื้อหุ้นในนิติบุคคลอื่น (มาตรา 24 วรรค 2 -วรรคท้าย)

## ข้อ 102

**คำถาม** การกู้ยืมเงินของรัฐบาล (โดยกระทรวงการคลัง) ในกรณีดังต่อไปนี้ กระทำได้ ตามกฎหมายใด ให้บอกชื่อกฎหมาย และบอกเหตุผลหรือความจำเป็นของการประกาศใช้กฎหมาย ดังกล่าวโดยสังเขป

- (1) การกู้เงินตามโครงการลงทุนเพื่อสังคม (Social Investment Project : SIP) เช่น การกู้ เงินตามโครงการมิยาซาวา (Miyazawa Plan)
- (2) การกู้เงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Funds : IMF) ตามจดหมายแสดงเจตจำนง (LOI) ฉบับที่ 1-7

- (3) การกู้เงินรายใหม่ เพื่อชำระหนี้เงินกู้ต่างประเทศของกระทรวงการคลัง
- (4) การกู้เงินจากกองทุนความร่วมมือทางเศรษฐกิจ โฟ้นทะเลแห่งประเทศญี่ปุ่น (OECF) เพื่อนำไปใช้จ่ายในการดำเนินการตามโครงการบูรณะแหล่งน้ำธรรมชาติขนาดใหญ่ เพื่อเพิ่มผลผลิตทางการประมง
- (5) การออกพันธบัตรรัฐบาล 2 รอบ ๆ ละ 5,000 ล้านบาท เมื่อเร็ว ๆ นี้

#### งคำตอบ

(1) การกู้เงินตามโครงการลงทุนเพื่อสังคม (SIP) เช่น โครงการ Miyazawa กระทำได้ตาม พ.ร.ก.ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ เพื่อเสริมสภาพคล่องในภาคเศรษฐกิจ เพื่อนำเงินเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจและเพื่อใช้ในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศโดยตรง

(2) การกู้เงินจาก IMF ตาม LOI ฉบับที่ 1-7 กระทำได้ตาม พ.ร.บ.ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ.2519 และตามมติของคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้เพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจภายนอกประเทศ

(3) การกู้เงินรายใหม่เพื่อชำระหนี้เงินกู้ต่างประเทศของกระทรวงการคลัง กระทำได้ตาม พ.ร.ก. ให้อำนาจกระทรวงการคลังปรับโครงสร้างเงินกู้ต่างประเทศ พ.ศ.2528 เพื่อปรับโครงสร้างเงินกู้ ขยายเวลาการชำระหนี้หรือลดภาระหนี้เงินกู้ต่างประเทศ (ทั้งต้นเงินและดอกเบี้ย)

(4) การกู้เงินจาก OECF เพื่อนำไปใช้จ่ายในการดำเนินการตามโครงการบูรณะแหล่งน้ำธรรมชาติขนาดใหญ่เพื่อเพิ่มผลผลิตทางการประมง กระทำได้ตาม พ.ร.บ.ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ.2519 เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศได้ดำเนินการต่อเนื่องกันไป โดยไม่หยุดชะงัก

(5) การออกพันธบัตรรัฐบาล 2 รอบ ๆ ละ 5,000 ล้านบาท รวม 10,000 ล้านบาท กระทำได้ตาม พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ และเพื่อเป็นทางเลือกของประชาชนในการออมทรัพย์ระยะปานกลาง

### ข้อ 103

คำถาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 มาตรา 19 บัญญัติไว้ว่า “เพื่อให้ระบบการควบคุมการตรวจสอบเงินแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีวินัย ให้มีคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังคณะหนึ่ง...มีอำนาจ

หน้าที่พิจารณาและกำหนดโทษปรับทางปกครองเบื้องต้นแก่เจ้าหน้าที่...ที่ฝ่าฝืนมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการเงินของรัฐ...”

ดังนั้น ให้ท่านอธิบายความหมายและกำหนดหลักเกณฑ์ “วินัยทางงบประมาณและการคลัง” ตามหลักกฎหมายการคลังที่ได้ศึกษามาเพื่อเป็นการเสนอแนะต่อคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง

### ธงคำตอบ

หลักกฎหมายการคลังที่กำหนดความหมายและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวินัยทางงบประมาณและการคลังที่พึงเสนอแนะต่อคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังมีปรากฏอยู่ในกฎหมายสำคัญ 3 ฉบับ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฯ พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณฯ และ พ.ร.บ.เงินคงคลังซึ่งต่างก็มีความสัมพันธ์กัน กล่าวคือ

- 1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 181 ได้บัญญัติหลักเกณฑ์การจ่ายเงินแผ่นดินทั้งในกรณีปกติและในกรณีพิเศษไว้ดังนี้

#### 1.1) ในกรณีปกติ

การจ่ายเงินแผ่นดิน ฝ่ายบริหารจะกระทำได้อีกก็เฉพาะที่มีกฎหมายดังต่อไปนี้  
อนุญาตไว้คือ

- (1) กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย ได้แก่ พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.....ซึ่งโดยทั่วไปจะมีกฎหมายลักษณะนี้ทุกปีและรวมไปถึง พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (ถ้ามี)
- (2) กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ได้แก่ พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2534
- (3) กฎหมายเกี่ยวกับวิธีการโอนงบประมาณ ได้แก่ พ.ร.บ.โอนงบประมาณรายจ่าย... (ถ้ามี)
- (4) กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง ได้แก่ พ.ร.บ.เงินคงคลัง พ.ศ.2491 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2534

#### 1.2) ในกรณีพิเศษ

ในกรณีจำเป็นรีบด่วน ฝ่ายบริหารจะจ่ายเงินแผ่นดินไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีเช่นนี้ฝ่ายบริหารต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้ใน พ.ร.บ.โอนงบประมาณรายจ่าย (ถ้ามี) พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (ถ้ามี) หรือ พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป หรือเว้นแต่กรณีที่มีพระราชกฤษฎีการวมหรือ

โอนกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่โดยไม่มีกำหนดตำแหน่งอัตราข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้น หรือกรณีที่มีพระราชกฤษฎีกายุบกระทรวง ทบวง กรม ตามมาตรา 230 วรรค 2

2) พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2534 มาตรา 23 และมาตรา 27 ได้บัญญัติหลักเกณฑ์การจ่ายเงินหรือการก่อกั้นผูกพัน และการขอเบิกเงินแผ่นดินจากคลังไว้ดังนี้ คือ:-

2.1) – การจ่ายเงินหรือการก่อกั้นผูกพัน (มาตรา 23)

ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจจะจ่ายเงินหรือก่อกั้นผูกพันได้แต่เฉพาะตามที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือ พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (ถ้ามี) หรือตามอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายอื่นและห้ามมิให้จ่ายเงินหรือก่อกั้นผูกพันตาม พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือ พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (ถ้ามี) จนกว่าจะได้รับอนุมัติเงินประจำงวดแล้ว เว้นแต่ รายจ่ายใดที่มีจำนวนและระยะเวลาการจ่ายเงินที่แน่นอน ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจะกำหนดให้ส่วนราชการจ่ายเงิน โดยไม่ต้องขออนุมัติเงินประจำงวดก็ได้ อนึ่ง เมื่อ พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือ พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (ถ้ามี) ได้ใช้บังคับแล้ว ให้สำนักงบประมาณรวบรวมรายการงบประมาณรายจ่ายที่จะต้องก่อกั้นผูกพันและวงเงินที่คาดว่าจะต้องก่อกั้นผูกพันงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อ ๆ ไป พร้อมทั้งจำนวนเงินเพื่อเหลือเพื่อขาดเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติก่อกั้นผูกพันภายใน 60 วันนับแต่วันที่ พ.ร.บ.ดังกล่าวใช้บังคับ และเมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติแล้ว ให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจดำเนินการตามระเบียบที่ผู้อำนวยการกำหนดด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี เว้นแต่ในกรณีที่มีความจำเป็นและเร่งด่วน และมีใช้กรณีที่กำลังมาข้างต้น คณะรัฐมนตรีมีอำนาจอนุมัติให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจจ่ายเงินหรือก่อกั้นผูกพันตาม พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือ พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (ถ้ามี) ก่อนได้รับเงินประจำงวด หรืออนุมัติให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจก่อกั้นผูกพันเกินกว่าหรือนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือ พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (ถ้ามี) ก็ได้

- การขอเบิกเงินแผ่นดินจากคลัง (มาตรา 27)

โดยทั่วไปในการขอเบิกเงินจากคลังตามงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณใด ให้กระทำได้แต่เฉพาะภายในปีงบประมาณนั้น เว้นแต่

- (1) เป็นงบประมาณรายจ่ายข้ามปี หรือ
- (2) เป็นงบประมาณรายจ่ายที่ได้ก่อกั้นผูกพันไว้ก่อนสิ้นปีงบประมาณหรือที่ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังให้เบิกเหลือในปี และได้มีการ



กันเงินไว้ตามระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินจากคลัง ในกรณีนี้ให้ขยายเวลาขอเบิกเงินจากคลังต่อไปได้อีกไม่เกิน 6 เดือนปฏิทินของปีงบประมาณถัดไป เว้นแต่มีความจำเป็นต้องขอเบิกเงินจากคลังภายหลังเวลาดังกล่าวก็ให้ขอทำความตกลงกับกระทรวงการคลังเป็นกรณี ๆ ไป

3) พ.ร.บ.เงินคลัง พ.ศ.2491 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2534 มาตรา 6 และมาตรา 7 ได้บัญญัติวิธีการจ่ายเงินคลังไว้ดังนี้คือ:-

3.1) กรณีที่มีการสั่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคลังบัญชีที่ 2 หรือคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอโดยทั่วไป (มาตรา 6) ให้กระทำได้เฉพาะตามที่บัญญัติไว้ใน พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (ถ้ามี) พ.ร.บ.โอนเงินในงบประมาณ (ถ้ามี) มติให้จ่ายเงินไปก่อน (ถ้ามี) หรือ พ.ร.ก.ที่ออกตามความในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ (มาตรา 218 หรือมาตรา 220) อนึ่งในกรณีที่มีการจ่ายเงินตามมติให้จ่ายเงินไปก่อนหรือตาม พ.ร.ก.แล้วแต่กรณี ให้ฝ่ายบริหารตั้งเงินรายจ่ายเพื่อชดใช้ไว้ใน พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือใน พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (ถ้ามี)

3.2) กรณีที่มีการสั่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคลังบัญชีที่ 2 หรือคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอ ก่อนที่มีกฎหมายอนุญาตให้จ่าย (มาตรา 7) คือ:-

- (1) รายการจ่ายใดที่มีการอนุญาตให้จ่ายได้แล้วตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ แต่เงินที่ตั้งไว้มีจำนวนไม่พอจ่ายและมีพฤติการณ์เกิดขึ้นให้มีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว
- (2) มีกฎหมายใด ๆ ที่กระทำให้อาจจำเป็นต้องจ่ายเงินเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายนั้น ๆ และมีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว
- (3) มีข้อผูกพันกับรัฐบาลต่างประเทศหรือสถาบันการเงินระหว่างประเทศที่กระทำให้อาจจำเป็นต้องจ่ายเงินและมีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว
- (4) เพื่อซื้อคืนหรือไถ่ถอนพันธบัตรของรัฐบาลหรือตราสารเงินกู้ของกระทรวงการคลัง หรือชำระหนี้ตามสัญญาผู้ที่กระทรวงการคลังเป็นผู้กู้ ตามจำนวนที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเห็นสมควร
- (5) เพื่อซื้อเงินตราต่างประเทศ พันธบัตรของรัฐบาลต่างประเทศ หรือหลักทรัพย์ที่มั่นคงในต่างประเทศที่มีใช้หุ้นในสกุลเงินตราที่จะต้องชำระหนี้ที่กระทรวงการคลังเป็นผู้กู้ และในวงเงินไม่เกินจำนวนหนี้ที่ถึงกำหนดชำระในช่วงระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี เพื่อนำไปใช้

ประโยชน์ในการชำระหนี้เมื่อถึงกำหนด ทั้งนี้ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี มีอำนาจกำหนดข้อบังคับเกี่ยวกับการซื้อเงินตราต่างประเทศ พันธบัตรของรัฐบาลต่างประเทศ และหลักทรัพย์ที่มั่นคงในต่างประเทศที่มีใช้ทุนการนำเงินตราต่างประเทศฝากธนาคารรวมทั้งวิธีปฏิบัติอื่นใดที่เกี่ยวข้อง

อนึ่ง ถ้าได้มีการจ่ายเงินในกรณีดังกล่าวข้างต้นไปแล้ว ให้ตั้งเงินรายจ่ายเพื่อชดใช้ไว้ในกฎหมายงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (ถ้ามี) หรือในกฎหมายว่าด้วยการโอนงบประมาณรายจ่าย (ถ้ามี) หรือในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต่อไป

### ข้อ 104

คำถาม “งบประมาณรายจ่าย” กับ “งบประมาณรายจ่ายข้ามปี” มีลักษณะและหลักเกณฑ์ที่เหมือนกันหรือแตกต่างกันอย่างไร

#### งบทคำตอบ

งบประมาณรายจ่าย (Budget Allocation) คือ จำนวนเงินอย่างสูงที่อนุญาตให้จ่ายหรือให้ก่อนนี้ผู้กผันได้ตามวัตถุประสงค์และภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่าย (มาตรา 4 พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณฯ) กล่าวคือมีลักษณะเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ (Annual Budget) ที่ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาได้ตราไว้เป็น พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณอนุญาตให้ฝ่ายบริหารสามารถจ่ายเงินหรือก่อนนี้ผู้กผันได้ตามจำนวนที่กำหนดไว้ภายใต้หลักเกณฑ์ต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยทั่วไปกำหนดไว้ 1 ปี คือ ตั้งแต่ 1 ตุลาคมของปีหนึ่ง ถึง 30 กันยายนของปีถัดไป

งบประมาณรายจ่ายข้ามปี (Over Year Budget Allocation) คืองบประมาณรายจ่ายที่ใช้ได้เกินปีงบประมาณ ตามวัตถุประสงค์และระยะเวลาที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่าย (มาตรา 4 พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณฯ) ปกติจะมีได้ก็เฉพาะในกรณีที่คาดว่าจะใช้งบประมาณรายจ่ายให้เสร็จทันภายในปีงบประมาณไม่ได้ และการตั้งงบประมาณรายจ่ายข้ามปีนั้น จะต้องมีการกำหนดเวลาสิ้นสุดไว้ด้วย (มาตรา 11 พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณฯ) ดังนั้นในการใช้งบประมาณรายจ่ายข้ามปีจึงถือเป็นข้อยกเว้นสำหรับการขอเบิกเงินจากคลังนอกปีงบประมาณได้ (มาตรา 27(1) พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณฯ) แต่ในการขอเบิกเงินจากคลังตามงบประมาณรายจ่ายข้ามปีนั้นให้

กระทำได้เฉพาะภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายข้ามปีนั้นๆ เว้นแต่เป็นงบประมาณรายจ่ายข้ามปีที่ได้ก่อกำหนดขึ้นไว้ก่อนสิ้นกำหนดเวลาและได้มีการกักเงินไว้ตามระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินจากคลัง ก็ให้ขยายเวลาขอเบิกเงินจากคลังต่อไปได้อีกไม่เกิน 3 เดือนปฏิทิน (มาตรา 28 พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณฯ)

#### ความเหมือนกันของงบประมาณดังกล่าว

มีความเหมือนกัน เพราะต่างก็เป็นงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินที่ฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) ได้อนุมัติ พ.ร.บ.เกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวให้ฝ่ายบริหารสามารถใช้จ่ายหรือก่อกำหนดขึ้นผูกพันงบประมาณดังกล่าวได้

#### ความแตกต่างกันของงบประมาณดังกล่าว

มีความแตกต่างกันในส่วนที่เกี่ยวกับระยะเวลาในการขอเบิกเงินจากคลังเพื่อใช้จ่ายเงินหรือก่อกำหนดผูกพันงบประมาณดังกล่าว กล่าวคือ งบประมาณรายจ่ายโดยทั่วไปต้องขอเบิกภายในปีงบประมาณนั้น คือระหว่างวันที่ 1 ตุลาคมของปีหนึ่ง ถึงวันที่ 30 กันยายนของปีถัดไป เว้นแต่เป็นงบประมาณรายจ่ายที่ได้ก่อกำหนดขึ้นไว้ก่อนสิ้นปีงบประมาณหรือที่ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังให้เบิกเหลือมปีและได้มีการกักเงินไว้ตามระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินจากคลัง ก็ให้ขยายเวลาขอเบิกเงินจากคลังต่อไปได้อีกไม่เกิน 6 เดือนปฏิทินของปีงบประมาณถัดไป เว้นแต่มีความจำเป็นต้องขอเบิกเงินจากคลังภายหลังเวลา ดังกล่าว ก็ให้ขอทำความตกลงกับกระทรวงการคลังเป็นกรณี ๆ ไป (มาตรา 27(2) และวรรค 2 พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณฯ) แต่ในกรณีที่เป็นงบประมาณรายจ่ายข้ามปีนั้น การขอเบิกเงินดังกล่าวมีระยะเวลาจำกัดไว้ใน พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายข้ามปีนั้นเอง ดังได้กล่าวไว้ข้างต้น

### ข้อ 105

คำถาม “เงินประจำงวด” คืออะไร มีหลักเกณฑ์ตามหลักกฎหมายการคลังอย่างไร และมีเหตุผลในการจัดสรรเงินประจำงวดไว้อย่างไร

#### ธงคำตอบ

เงินประจำงวด (Allotment) คือส่วนหนึ่งของงบประมาณรายจ่ายที่ได้มีการแบ่งสรรให้จ่าย (Apportionment) หรือให้มีการก่อกำหนดขึ้นผูกพันภายในระยะเวลาหนึ่ง (มาตรา 4 พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณฯ)

อนึ่ง มีระเบียบและหลักกฎหมายการคลังได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเงินประจำงวดไว้  
ดังนี้คือ:-

- 1) ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ.2525 ได้จัดแบ่งงบประมาณที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจได้รับออกเป็น 3 งวด ๆ ละ 4 เดือน และระเบียบว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินจากคลังฯ ได้กำหนดให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจในส่วนกลางเบิกเงินประจำงวดจากกรมบัญชีกลาง สำหรับในส่วนภูมิภาคให้เบิกเงินประจำงวดจากคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอ
- 2) หลักกฎหมายการคลัง นอกเหนือจากบทนิยามมาตรา 4 แล้ว ยังปรากฏบทบัญญัติที่เกี่ยวกับเงินประจำงวดในส่วนที่เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ และในการจ่ายเงินหรือก่องหน้ผูกพันของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจไว้ดังนี้คือ:-
  - 2.1) ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนด เพิ่มหรือลดเงินประจำงวดตามความจำเป็นของการปฏิบัติงานและตามกำลังเงินของแผ่นดิน อีกทั้งมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดระยะเวลาของเงินประจำงวด (มาตรา 6 (3) และ (4) พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณฯ)
  - 2.2) ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจจะจ่ายเงินหรือก่องหน้ผูกพันได้ก็แต่เฉพาะตามที่ได้กำหนดไว้ใน พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือ พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (ถ้ามี) หรือตามอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายอื่น และห้ามมิให้จ่ายเงินหรือก่องหน้ผูกพันตาม พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือ พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (ถ้ามี) จนกว่าจะได้รับอนุมัติเงินประจำงวดแล้ว เว้นแต่รายจ่ายใดที่มีจำนวนและระยะเวลาการจ่ายที่แน่นอน ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจะกำหนดให้ส่วนราชการจ่ายเงินโดยไม่ต้องขออนุมัติเงินประจำงวดก็ได้ (มาตรา 23 วรรค 1 และ 2 พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณฯ)

เหตุผลในการจัดสรรเงินประจำงวด คือ:-

- (1) เพื่อประโยชน์ในการควบคุมการใช้เงินประจำงวด
- (2) ทำให้การใช้จ่ายเงินในระยะหนึ่งเหมาะสมกับกำลังเงินที่รัฐบาลได้รับ
- (3) ทำให้ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจต้องคอยพิจารณากิจการในหน้าที่ของตนทุกระยะงวดเงิน

- (4) ทำให้มีการรายงานผลในช่วงระยะเวลาหนึ่ง หากไม่ได้ผลหรือหมดความจำเป็น ก็อาจขออนุญาตนำเงินจำนวนนั้นไปใช้จ่ายในกิจการอื่นได้
- (5) ทำให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจผู้ใช้จ่ายเงินได้มีเงินใช้ตลอดปีงบประมาณ มิใช่ใช้หมดตั้งแต่ต้นปีหรือกลางปีงบประมาณ

### ข้อ 106

**คำถาม** กฎหมายฝ่ายนิติบัญญัติใดบ้างที่เกี่ยวข้องกับการก่อหนี้สาธารณะ ให้บอกชื่อกฎหมาย พร้อมด้วยวัตถุประสงค์ในการกู้ยืมดังกล่าว อนึ่งเงินกู้ตามกฎหมายดังกล่าวถือเป็นเงินคงคลังในงบประมาณหรือไม่ อย่างไร

#### หาคำตอบ

กฎหมายฝ่ายนิติบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการก่อหนี้สาธารณะ มีวัตถุประสงค์ให้ฝ่ายบริหารกู้ยืมเงินเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยนำเงินกู้ไปใช้ตามวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

- (1) พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2534 มาตรา 9 และ 9 ทวิ ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกู้ยืมเงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณในกรณีที่ พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายปีนั้น เป็นงบประมาณรายจ่ายขาดดุล และได้มีการขาดดุลงบประมาณจริง อนึ่งเงินกู้ดังกล่าวถือเป็นเงินคงคลังในงบประมาณเพราะนำไปใช้จ่ายงบประมาณในส่วนที่ขาดดุล
- (2) พ.ร.บ.ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ.2519 มีวัตถุประสงค์เพื่อให้กระทรวงการคลังกู้ยืมเงินเพื่อนำไปใช้จ่ายในการลงทุน หรือเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศได้ดำเนินการต่อเนื่องกันไปโดยไม่หยุดชะงัก โดยสามารถนำเงินกู้ไปใช้ได้ตามวัตถุประสงค์ โดยไม่ต้องส่งคลังเป็นรายได้ ดังนี้เงินกู้ดังกล่าวจึงมิใช่เงินคงคลังในงบประมาณ
- (3) พ.ร.บ.กู้เงินเพื่อการป้องกันประเทศ พ.ศ.2519 มีวัตถุประสงค์ให้กระทรวงการคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจกู้เงินเพื่อปรับปรุงสมรรถนะทางด้านยุทธโศปกรณ์ให้แก่กองทัพ เพื่อป้องกันประเทศตามโครงการป้องกันประเทศหรือโครงการความมั่นคงแห่งประเทศชาติ เพื่อดำรงไว้ซึ่งเอกราช อธิปไตย และความมั่นคงของรัฐ โดยให้

กระทรวงกลาโหมนำเงินกู้ไปใช้ได้ตามวัตถุประสงค์โดยไม่ต้องนำส่งคลัง เงินกู้จึงมิได้เป็นเงินคงคลังในงบประมาณ

- (4) พ.ร.บ.ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากรัฐบาลต่างประเทศเพื่อจัดซื้อยุทธโปกรณ์ทางทหาร พ.ศ.2524 มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดซื้อยุทธโปกรณ์ทางทหารใช้ในการป้องกันประเทศและเพื่อเสริมสร้างสมรรถนะของกองทัพไทย ตามที่รัฐบาลต่างประเทศได้ให้ความช่วยเหลือประเทศไทยในรูปการให้สินเชื่อตามโครงการขายยุทธโปกรณ์ทางทหาร (Foreign Military Sales Credit) เป็นประจำทุกปี และให้กระทรวงกลาโหมนำเงินกู้ไปใช้ได้ตามวัตถุประสงค์โดยไม่ต้องส่งคลัง เงินกู้จึงมิได้เป็นเงินคงคลังในงบประมาณ
- (5) พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2485 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2505 และแก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.ก. (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2540 ให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยและหรือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินกู้ยืมเงินเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ให้มีความมั่นคงและมีเสถียรภาพ และเงินกู้ยืมนี้สามารถนำไปใช้ได้ตามวัตถุประสงค์ โดยมีไม่ต้องนำส่งคลัง จึงมิใช่เงินคงคลังในงบประมาณ

### ข้อ 107

**คำถาม ก)** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้ให้ความหมายของร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน (Money Bill) ไว้อย่างไร

ข) ร่างพระราชบัญญัติดังต่อไปนี้ เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินหรือไม่ เพราะเหตุใด ให้วินิจฉัยโดยอ้างอิงหลักกฎหมาย

- (1) ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2544
- (2) ร่างพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ....
- (3) ร่างพระราชบัญญัติชดเชยค่าภาษีอากรสินค้าส่งออกที่ผลิตในราชอาณาจักร พ.ศ.2524 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ .....) พ.ศ. ....
- (4) ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. .... (ฉบับใหม่ที่ออกนอกระบบราชการ)

(5) ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

บรรพ 1 พ.ศ. ....

ธงคำตอบ

ก) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 (มาตรา 169 วรรค 3) ได้ให้ความหมายของร่าง พ.ร.บ.เกี่ยวกับการเงิน (Money Bill) ไว้ ดังนี้ คือ:-

- (1) ร่าง พ.ร.บ. ว่าด้วยการตั้งภาษีหรืออากรขึ้นใหม่ หรือยกเลิกภาษีหรืออากร หรือลดภาษีหรืออากร หรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขภาษีหรืออากร หรือผ่อนปรนการจัดเก็บภาษีหรืออากร หรือวางระเบียบเกี่ยวกับภาษีหรืออากร (มาตรา 169 วรรค 3 (1)) เช่น ร่าง พ.ร.บ.ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ร่าง พ.ร.บ.ภาษีบำรุงท้องที่
- (2) ร่าง พ.ร.บ.เกี่ยวกับการจัดสรร การรับ การรักษา การจ่าย หรือการโอนเงินแผ่นดินหรืองบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน (มาตรา 169 วรรค 3(2)) เช่น ร่าง พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณในแต่ละปี ร่าง พ.ร.บ.โอนงบประมาณรายจ่าย ฯลฯ
- (3) ร่าง พ.ร.บ. เกี่ยวกับการกู้ยืมเงิน การค้ำประกันเงินกู้ หรือการใช้เงินกู้ (มาตรา 169 วรรค 3(3)) เช่น ร่าง พ.ร.บ.ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ ฯลฯ
- (4) ร่าง พ.ร.บ.ที่เกี่ยวกับเงินตรา (มาตรา 169 วรรค 3(4)) เช่น ร่าง พ.ร.บ.เงินตรา ร่าง พ.ร.บ.ทุนรักษาระดับเงินตรา ร่าง พ.ร.บ.การแลกเปลี่ยนเงินตรา ฯลฯ

ข) (1) ร่าง พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2544 เป็นร่าง พ.ร.บ.เกี่ยวกับการเงิน เพราะจะต้องมีการจัดสรรและมีการจ่ายงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน ตามมาตรา 169 วรรค 3(2)

(2) ร่าง พ.ร.บ. สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ.....เป็นร่าง พ.ร.บ.เกี่ยวกับการเงิน เพราะจะต้องมีการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้แก่สภาฯ ดังกล่าวที่ถือว่าเป็นส่วนราชการที่ต้องได้รับงบประมาณประจำปี ตามมาตรา 169 วรรค 3(2)

(3) ร่าง พ.ร.บ.ชดเชยค่าภาษีอากรสินค้าออกที่ผลิตในราชอาณาจักร พ.ศ.2524 แก้ไขเพิ่มเติมฯ เป็นร่าง พ.ร.บ.เกี่ยวกับการเงิน เพราะเป็นการเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือผ่อนปรนการจัดเก็บภาษีหรืออากร ตามมาตรา 169 วรรค 3(1)

(4) ร่าง พ.ร.บ.มหาวิทยาลัยรามคำแหง (ฉบับใหม่ที่ออกนอกกรอบราชการ) พ.ศ.... เป็นร่าง พ.ร.บ.เกี่ยวกับการเงิน เพราะยังต้องการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีอันเป็นเงินแผ่นดินให้แก่มหาวิทยาลัยอันเป็นสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเหมือนเดิม ตามมาตรา 169 วรรค 3(2)

(5) ร่าง พ.ร.บ.แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 1 พ.ศ.... ไม่เป็นร่าง พ.ร.บ.เกี่ยวกับการเงิน เพราะไม่อาจปรับเข้าข้อใดในมาตรา 169 ของรัฐธรรมนูญฯ

## ข้อ 108

**คำถาม** ก) งบประมาณแผ่นดินมีความสำคัญโดยสังเขปเพียงใด และหลักสำคัญของงบประมาณ ที่ดีในความเห็นของศาสตราจารย์ ดร.ป๋วย อึ๊งภากร มีลักษณะอย่างไร

ข) จงตอบปัญหาดังต่อไปนี้โดยสังเขป

(1) ใครเป็นผู้เสนอร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณและเสนอต่อใคร

(2) ฝ่ายบริหารมีภาระในการรักษาคุณภาพทางการคลัง หรือไม่อย่างไร

(3) งบประมาณรายจ่ายแผ่นดินที่ฝ่ายนิติบัญญัติอนุญาตให้ฝ่ายบริหารนำไปใช้จ่ายได้นั้น ฝ่ายบริหารจะปรับเพิ่มหรือลดได้อีกหรือไม่ เพราะเหตุใด

**ธงคำตอบ**

ก) –งบประมาณแผ่นดินมีความสำคัญโดยสังเขป 4 ประการ คือ:-

(1) เป็นเครื่องมือบริหารของรัฐบาล (ฝ่ายบริหาร) ทั้งในด้านนโยบายการคลัง (รายรับ-รายจ่าย) และนโยบายเศรษฐกิจ (การเงินหรือนโยบายการเงิน) ทั้งนี้เพื่อควบคุมเศรษฐกิจและใช้แก้ปัญหาภาวะเงินเฟ้อ (Inflation) และหรือภาวะเงินฝืด (Deflation) ทั้งนี้เพื่อให้เกิดเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

(2) เป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหารในการกำหนดบทบาทของส่วนราชการให้ประสานกับทรัพยากรของประเทศที่มีอยู่ กล่าวคือ เพื่อประโยชน์ในการใช้จ่ายเงินของรัฐบาล และมีส่วนในการกระตุ้นเศรษฐกิจ

(3) ใช้เป็นสื่อกลางในการช่วยให้เกิดความเข้าใจและความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร อนึ่งฝ่ายนิติบัญญัติได้ใช้งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินเป็นเครื่องมือสำคัญในการควบคุมฝ่ายบริหาร ตามครรลองของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของทุกประเทศ



(4) ใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการวัดประสิทธิภาพของการบริหารของฝ่ายบริหาร (รัฐบาล)

- หลักสำคัญของงบประมาณที่ดีในความเห็นของ ศ.ดร.ป๋วย อึ๊งภากร มีลักษณะ 6 ประการดังนี้ คือ:-

- (1) หลักดุลยภาพ (Balance) หรืองบประมาณสมดุล (Balance Budget) เพื่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ
- (2) หลักสวัสดิประโยชน์ (Utility) โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะในปัจจุบันและอนาคต
- (3) หลักประชาธิปไตย (Democracy) โดยให้ราษฎรหรือโดยผู้แทนราษฎรผู้เสียภาษีอากรยินยอม/อนุญาตให้ใช้จ่ายงบประมาณนั้น
- (4) หลักการการณ์ไกล (Foresight) โดยมีการวางแผนการใช้งบประมาณอย่างรัดกุมไว้ล่วงหน้า หรือมองการณ์ไกล
- (5) หลักยุติธรรมหรือเสมอภาค (Equity) ทั้งในด้านการจัดเก็บรายได้และการนำไปใช้จ่าย เช่นจัดเก็บรายได้ (ภาษี-อากร) ตามความสามารถและจัดสรรรายจ่ายให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกภาคเศรษฐกิจ
- (6) หลักประสิทธิภาพ (Efficiency) โดยให้เกิดประโยชน์คุ้มค่ามากที่สุดและปราศจากการรั่วไหล หรือให้รั่วไหลน้อยที่สุด

ข) (1) ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ เสนอต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อขอความเห็นชอบต่อคณะรัฐมนตรี และเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบแล้วจะได้เสนอต่อไปยังรัฐสภาโดยเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน (มาตรา 15 พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณฯ และมาตรา 169, 172 และ 180 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฯ)

(2) ฝ่ายบริหารมีภาระในการรักษาคุณภาพทางการคลังโดยใช้ความพยายามในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายแบบสมดุล ทั้งนี้เพื่อให้เกิดเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (การเงินและการคลัง) ซึ่งถือว่าเป็นการรักษาวินัยทางการคลังที่สำคัญยิ่ง ดังนั้นในกรณีที่จำเป็นต้องตั้งรายจ่ายไว้สูงกว่ารายได้ กล่าวคือเป็นงบประมาณรายจ่ายขาดดุลและมีการขาดดุลงบประมาณจริง หลังจากที่ได้อำนาจกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้นแล้ว ย่อมเป็นผลให้ฝ่ายบริหาร (โดยกระทรวงการคลัง) มีอำนาจกู้ยืมเงินเท่าที่จำเป็นเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ (มาตรา 9 และ 9 ทวิ พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณฯ)

(3) ฝ่ายบริหารจะปรับเพิ่มงบประมาณรายจ่ายแผ่นดินที่ฝ่ายนิติบัญญัติอนุญาตไปแล้วนั้นมีได้ คงกระทำได้เฉพาะปรับลดลงได้อีก ทั้งนี้เพราะประมาณการรายได้นั้นลดต่ำกว่าที่คาดหรือที่ประมาณการไว้ จึงมีความจำเป็นต้องปรับลดงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับบางโครงการลงมา ทั้งนี้เพื่อให้เหมาะสมกับกำลังเงิน (รายได้) ที่เก็บได้ในช่วงเวลาในการใช้งบประมาณดังกล่าว

## ข้อ 109

**คำถาม** ในกรณีที่มีอุบัติเหตุทางการเมืองเกิดขึ้นอันเป็นผลให้ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณออกไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ดังนี้ มีมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับสถาบันทางการเมืองของรัฐใดบ้างที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารใช้จ่ายเงินแผ่นดินได้ต่อไปเพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดิน ให้อธิบายโดยสังเขปในมาตรการดังกล่าว

### ธงคำตอบ

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับสถาบันทางการเมืองของรัฐที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารใช้จ่ายเงินแผ่นดินได้เพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดิน ในกรณีที่มีอุบัติเหตุทางการเมืองเกิดขึ้นเป็นผลให้ร่าง พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณออกไม่ทันปีงบประมาณใหม่ มีดังนี้คือ:-

- 1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฯ (มาตรา 179) ได้ให้อำนาจฝ่ายบริหารไว้ว่า “งบประมาณรายจ่าย (ประจำปี) ของแผ่นดิน ให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณออกไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณปีก่อนนั้นไปพลางก่อน”
- 2) พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณฯ (มาตรา 16) ได้ให้อำนาจฝ่ายบริหารไว้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย คือ “ถ้าพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีออกใช้ไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงแล้วไปพลางก่อนได้ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณกำหนดโดยอนุมัตินายกรัฐมนตรีน”
- 3) พ.ร.บ.เงินคงคลังฯ (มาตรา 7) ได้อนุญาตให้ฝ่ายบริหารสามารถสั่งจ่ายเงินคงคลังจากบัญชีที่ 2 (ในส่วนกลาง) และคลังจังหวัด หรือคลังอำเภอ (ในส่วนภูมิภาค) ได้ ก่อนที่

จะมีกฎหมาย (พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ.....๗๗) อนุญาตให้จ่าย คือ .-

“(1) รายการจ่ายใด ๆ ที่มีการอนุญาตให้จ่ายเงินได้แล้ว ตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ แต่เงินที่ตั้งไว้มีจำนวนไม่พอจ่าย และพฤติการณ์เกิดขึ้น ให้มีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว

(2) มีกฎหมายใด ๆ ที่กระทำให้อาจจ่ายเงินเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายนั้น ๆ และมีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว

(3) มีข้อผูกพันกับรัฐบาลต่างประเทศ หรือสถาบันการเงินระหว่างประเทศที่กระทำให้อาจจ่ายเงิน และมีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว

(4) เพื่อซื้อคืนหรือไถ่ถอนพันธบัตรรัฐบาลหรือตราสารเงินกู้ของกระทรวงการคลัง หรือชำระหนี้ตามสัญญาที่กระทรวงการคลังเป็นผู้กู้ตามจำนวนที่รัฐมนตรีเห็นสมควร

(5) เพื่อซื้อคืนเงินตราต่างประเทศ พันธบัตรของรัฐบาลต่างประเทศ หรือหลักทรัพย์ที่มั่นคงในต่างประเทศที่มีใช้หุ้นในสกุลเงินตราที่จะต้องชำระหนี้ที่กระทรวงการคลังเป็นผู้กู้ และในวงเงินไม่เกินจำนวนหนี้ที่ถึงกำหนดชำระในช่วงระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี เพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในการชำระหนี้เมื่อถึงกำหนด ทั้งนี้ ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดข้อบังคับเกี่ยวกับการซื้อเงินตราต่างประเทศ พันธบัตรรัฐบาลต่างประเทศ และหลักทรัพย์ที่มั่นคงในต่างประเทศที่มีใช้หุ้น การนำเงินตราต่างประเทศฝากธนาคาร รวมทั้งวิธีปฏิบัติอื่นใดที่เกี่ยวข้อง

อนึ่ง ฝ่ายบริหาร (รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี) ยังมีทางออกอีกทางหนึ่งโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฯ (มาตรา 218) ด้วยการเสนอร่างพระราชกำหนดเพื่อพระมหากษัตริย์จะทรงตราขึ้นใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติเพื่อยืมเงินในหรือต่างประเทศนำมาใช้จ่ายบริหารประเทศได้

## ข้อ 110

**คำถาม** ให้บอกความจำเป็นและวัตถุประสงค์ในการก่อหนี้สาธารณะพร้อมด้วยกฎหมายฝ่ายนิติบัญญัติและหรือกฎหมายฝ่ายบริหารที่รองรับการก่อหนี้สาธารณะดังกล่าว

## ขงคำตอบ

ความจำเป็นและเหตุผลในการก่อกำหนดนี้สาธารณะพร้อมกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยทั่วไปอาจจำแนกตามวัตถุประสงค์ได้ 7 ประการ คือ .-

(1) เพื่อใช้จ่ายในการลงทุนตามโครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ทั้งนี้เพื่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง จำแนกตามความต้องการของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ เช่น โครงการลงทุนด้านสาธารณูปโภค โครงการเงินกู้เพื่อปรับโครงสร้างภาคเกษตร (เงินกู้ ADB) เป็นต้น โดยมี พ.ร.บ.ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ.2519 พ.ร.บ.กำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้าประกัน พ.ศ.2510 ในกรณีที่ส่วนราชการอื่นหรือรัฐวิสาหกิจกู้ยืมเงินจากต่างประเทศ และ พ.ร.ก.ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ พ.ศ.2541

(2) เพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจภายในประเทศ ในกรณีที่เกิดภาวะเงินฝืดหรือเกิดภาวะชะงักงันทางด้านเศรษฐกิจ เนื่องจากปัจจัยภายในและหรือภายนอก สภาพคล่องในระบบหดหายไป จำต้องกระตุ้นเศรษฐกิจด้วยการใช้จ่ายของภาครัฐ ด้วยการกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินจากต่างประเทศ เช่น โครงการลงทุนเพื่อสังคม (Social Investment Project หรือ SIP) กฎหมายที่รองรับโครงการลงทุนต่าง ๆ ได้แก่ พ.ร.บ.ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ.2519 และ พ.ร.ก. ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ พ.ศ.2541

(3) เพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจภายนอกประเทศหรือดุลยภาพภายนอก ได้แก่ เสถียรภาพทางเงินบาทเมื่อเทียบกับเงินตราต่างประเทศสกุลสำคัญของโลก สืบเนื่องจากดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ (International Balance of Payments) อยู่ในภาวะขาดดุลจำนวนมาก กล่าวคือ มีเงินตราต่างประเทศสกุลสำคัญไหลออกจากประเทศจำนวนมาก อันเป็นผลให้ไม่สามารถดำรงรักษาอัตราแลกเปลี่ยนระหว่างเงินบาทกับเงินตราสกุลต่างประเทศได้ และเป็นผลให้ทุนสำรองระหว่างประเทศที่เป็นเงินตราต่างประเทศไม่เพียงพอ จำต้องกู้ยืมเงินจากต่างประเทศ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พ.ร.ก.ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ พ.ศ.2541

(4) เพื่อชดเชยงบประมาณที่ขาดดุล ในกรณีที่รัฐสภาได้อนุมัติร่าง พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ อันเป็นงบประมาณขาดดุล ต่อมาเกิดการขาดดุลงบประมาณจริง ย่อมเป็นผลให้กระทรวงการคลังมีอำนาจกู้ยืมเงินภายในหรือต่างประเทศ (ส่วนใหญ่เป็นการกู้ยืมเงินภายใน

ประเทศ) เท่าที่จำเป็นเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ ทั้งนี้ไม่เกินเพดานที่กฎหมายกำหนด อนึ่ง กฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือ พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณฯ (มาตรา 9 และ 9 ทวิ)

(5) เพื่อนำมาหมุนเวียนใช้หนี้เก่า ในกรณีที่มีแหล่งเงินกู้ใหม่ที่ได้อัตราดอกเบี้ยที่ต่ำกว่า หรือระยะเวลากู้ยืมยาวนานกว่า หรือ ปลอดอัตราดอกเบี้ยระยะยาวกว่า หรือมีข้อเสนอดี ๆ ที่ดีกว่า กระทรวงการคลังอาจกู้ยืมเจ้าหนี้รายใหม่เพื่อนำไปชำระหนี้หรือล้างหนี้เจ้าหนี้รายเก่าได้ กฎหมายที่เกี่ยวข้องคือ พ.ร.ก.ให้อำนาจกระทรวงการคลังปรับโครงสร้างเงินกู้ต่างประเทศ พ.ศ.2528

(6) เพื่อให้จ่ายในกิจการฉุกเฉินหรือรายจ่ายที่มีลักษณะผิดปกติไปจากรายจ่ายตามปกติ เช่น กรณีเกิดภัยธรรมชาติ สงคราม หรือเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ หรือ กรณีที่ขาดสภาพคล่องของ สถาบันการเงิน อันเป็นผลให้รัฐบาลต้องเข้าไปควบคุม กำกับ ดูแล เพื่อมิให้เกิดความเสียหายแก่สาธารณชน กฎหมายที่เกี่ยวข้องส่วนใหญ่ มักตราเป็นพระราชกำหนด เช่น พ.ร.ก.ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ.2541 ฯลฯ

(7) เพื่อให้จ่ายในกิจการป้องกันประเทศ รักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายใน เช่น จัดซื้อยุทธโศปกรณ์ทางทหารเพื่อกองทัพต่าง ๆ และตำรวจตระเวนชายแดน ฯลฯ กฎหมายที่รองรับการกู้ยืมเงินเพื่อวัตถุประสงค์นี้ได้แก่ พ.ร.บ.กู้เงินเพื่อการป้องกันประเทศ พ.ศ.2519 และ พ.ร.บ.ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากรัฐบาลต่างประเทศเพื่อจัดซื้อยุทธโศปกรณ์ทางทหาร พ.ศ.2524

## ข้อ 111

- คำถาม**
- ก) หน่วยงานบริหารการคลังของรัฐ โดยทั่วไปได้แก่หน่วยงานใดบ้าง
  - ข) มาตรการทางการคลังของรัฐที่ปรากฏในภาพรวมมีกี่ประการ อะไรบ้าง  
ให้อธิบาย

### **ธงคำตอบ**

- ก) หน่วยงานบริหารการคลังของรัฐ โดยทั่วไปประกอบไปด้วยหน่วยงานหลักและหน่วยงานรอง กล่าวคือ
- **หน่วยงานหลัก** ได้แก่กระทรวงการคลัง สำนักงานงบประมาณ ธนาคารแห่งประเทศไทย และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

- หน่วยงานรอง ได้แก่ บรรดา งาน แผนก หรือกองการเงินหรือการคลังใน กระทรวง ทบวง กรม กอง ต่าง ๆ ของส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจ

ข) มาตรการทางการคลังของรัฐที่ปรากฏในภาพรวม มี 3 ประการ ได้แก่

1. การจัดเก็บรายได้ของรัฐบาล ประกอบด้วย รายได้จากภาษีอากร (เช่น ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีมูลค่าเพิ่ม หรือ VAT ภาษีธุรกิจเฉพาะ ตามประมวลรัษฎากร ภาษีสรรพสามิต ตาม พ.ร.บ.สรรพสามิต ฯลฯ ภาษีศุลกากร ตาม พ.ร.บ.ต่าง ๆ เป็นต้น) รายได้ที่มีใช้ภาษีอากร (เช่น ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ เป็นต้น) และ รายได้จาก รัฐพาณิชย์ หรือ รัฐวิสาหกิจ

2. การใช้จ่ายของรัฐบาล โดยรัฐนำรายได้จาก 1. มาใช้จ่าย ซึ่งถือว่าเป็นเครื่องมือการคลังในการกระตุ้นเศรษฐกิจโดยตรง กล่าวคือ มีการนำรายได้สาธารณะมาเป็นรายจ่ายสาธารณะ (Public Expenditure) หรือรายจ่ายของรัฐบาล (Government Expenditure) เป็นการทั่วไปนั่นเอง

3. การก่อหนี้ของรัฐบาล เป็นการก่อหนี้สาธารณะ (Public Debt) อันเนื่องมาจากการเก็บรายได้สาธารณะมาใช้จ่ายไม่เพียงพอ รัฐบาลโดยกระทรวงการคลังภายใต้ความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี มีอำนาจกู้ยืมเงินจากภายในหรือต่างประเทศโดยมีวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ตามอำนาจกฎหมายที่มีอยู่ และตามความต้องการของรัฐบาลหรือหน่วยงานต่าง ๆ

## ข้อ 112

คำถาม ก) ร่าง พ.ร.บ. เกี่ยวด้วยการเงินพิเศษตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ หมายถึงร่าง พ.ร.บ.เกี่ยวกับเรื่องใด และมีความสำคัญอย่างไร

ข) รายได้ของรัฐโดยทั่วไปมีการจำแนกออกเป็นที่ประเภท อะไรบ้าง ให้อธิบาย

### ธงคำตอบ

ก) ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินพิเศษ ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 หมายถึงร่าง พ.ร.บ.เกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่งดังต่อไปนี้ คือ

(1) ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ มีความสำคัญสำหรับฝ่ายบริหารที่จะต้องขออนุมัติรัฐสภาเพื่อทันใช้ใน 1 ต.ค. ของทุกปี หากรัฐสภาอนุมัติไม่ทัน ก็ต้องใช้ พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณปีที่เพิ่งล่วงพ้น ไปพลางก่อน อนึ่ง การใช้จ่ายเงินของฝ่ายบริหาร จำต้องมีกฎหมายมารองรับการใช้จ่ายเสมอ

(2) ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม มีความสำคัญ เช่น (1) อันเนื่องมาจากงบประมาณรายจ่ายที่ค้างไว้ใน (1) ไม่เพียงพอ จึงต้องขออนุมัติจากรัฐสภาเพื่อตั้งรายจ่ายเพิ่มเติม

(3) ร่าง พ.ร.บ.โอนงบประมาณรายจ่าย มีความสำคัญสำหรับฝ่ายบริหารในกรณีที่มีความจำเป็นต้องโอนงบประมาณรายจ่ายต่างหน่วยงานกัน จึงจำเป็นต้องร่างเป็น พ.ร.บ.เพื่อขอความยินยอมจากรัฐสภา

ข) รายได้ของรัฐบาลไทย โดยทั่วไป จำแนกออกเป็น 4 ประเภท คือ-

(1) รายได้จากภาษีและอากร (Taxes and Duties) เช่น ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะ ซึ่งจัดเก็บโดยกรมสรรพากร ภาษีอากรประเภทต่าง ๆ ตามที่จัดเก็บโดยกรมสรรพสามิต และกรมศุลกากร รวมทั้งค่าพรีเมียต่าง ๆ

(2) รายได้จากการขายสิ่งของและการให้บริการของรัฐ (Sales of Goods and Services) เช่น ค่าขายใบอนุญาต รวมทั้งเอกสารราชการต่าง ๆ ค่าจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมต่าง ๆ ค่าสัมปทานผูกขาดในกิจการบางอย่าง รวมทั้งรายได้จากการจำหน่ายสลากกินแบ่งของรัฐบาล

(3) รายได้จากรัฐพาณิชย์และรัฐวิสาหกิจ (State Enterprises) ได้แก่ รายได้อันเป็นผลกำไรหรือเงินปันผลที่ได้จากองค์การของรัฐ หรือองค์กรใดหรือกิจการใดที่รัฐเป็นเจ้าของผู้ลงทุนเพียงลำพัง หรือร่วมลงทุนกับเอกชนหรือสาธารณชน โดยรัฐถือหุ้นหรือมีส่วนลงทุนมากกว่าครึ่งหนึ่งของทุนทั้งหมด

(4) รายได้อื่น (Other Sources) เช่น ค่าแสตมป์ ฤชากร ค่าปรับต่าง ๆ รายได้จากการผลิตเหรียญกษาปณ์ ฯลฯ

## ข้อ 113

คำถาม ก) มีมาตรการทางกฎหมายในการกำหนดวิธีการกู้ยืมเงินในกรณีที่มีการขาดดุลงบประมาณไว้อย่างไร

ข) จงบอกมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับสภาพบังคับตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

### ธงคำตอบ

ก) ในกรณีที่มีการขาดดุลงบประมาณ มีมาตรการทางกฎหมายกำหนดวิธีการกู้ยืมเงินไว้ภายใต้หลักเกณฑ์ของมาตร 9 ทวิ แห่ง พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณ ฯ ที่ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธี

การไว้ ดังนี้ คือ :-

หลักเกณฑ์การกู้ยืมเงิน ต้องมีการตรากฎหมายโดยตั้งงบประมาณรายจ่ายขาดดุลตามที่ได้รับอนุมัติแล้วจากรัฐสภา และเมื่อได้นำกฎหมายนั้นไปใช้บังคับแล้ว และต่อมามีการขาดดุลงบประมาณจริงตามที่ได้ออกไว้ โดยไม่คำนึงถึงจำนวนขาดดุลที่แท้จริงว่าจะตรงกันหรือไม่ ดังนี้ ให้กระทรวงการคลังมีอำนาจกู้เงินได้ตามความจำเป็น แต่ในปีหนึ่งจะต้องไม่เกินร้อยละสี่สิบของจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี และงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือของจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงแล้วมาแล้วแต่กรณี กับอัตราร้อยละแปดสิบของงบประมาณรายจ่ายที่ได้ออกไว้สำหรับชำระคืนต้นเงินกู้

วิธีการกู้ยืมเงิน อาจกระทำโดยวิธีใดวิธีหนึ่ง ดังนี้ คือ :-

- (1) การออกตั๋วเงินคลัง ตาม พ.ร.บ. ตั๋วเงินคลัง เป็นการกู้ยืมในระยะสั้น อายุตั๋วไม่เกิน 1 ปี
- (2) การออกพันธบัตรหรือตราสารอื่น (เช่น ตั๋วสัญญาใช้เงินหรือ P/N) เป็นการกู้ยืมในระยะปานกลางหรือระยะยาว
- (3) การทำสัญญากู้

อนึ่ง การกู้ยืมตาม (2) และ (3) นั้นจะต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีก่อน และการกู้ยืมเงินดังกล่าวใน (1), (2) และ (3) นั้น จะกระทำภายในหรือภายนอกประเทศก็ได้

ข) มาตรการทางกฎหมายที่กำหนดสภาพบังคับตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ มาตรา 26 นั้น ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ 3 ประการ คือ :-

- 1) ข้าราชการ หรือลูกจ้างผู้ใดของส่วนราชการใด กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง คือ :-
  - (1) กระทำการก่อกวนผู้กักพัน หรือจ่ายเงินโดยฝ่าฝืน พ.ร.บ.นี้ หรือระเบียบหรือข้อบังคับที่ออกตามความใน พ.ร.บ. นี้ หรือ
  - (2) กระทำการโดยรู้อยู่แล้วตาม (1) ยังยินยอมอนุญาตให้กระทำการก่อกวนผู้กักพันหรือจ่ายเงินโดยฝ่าฝืนตาม (1)
- 2) ข้าราชการหรือลูกจ้างผู้กระทำความ (1) หรือข้าราชการ หรือลูกจ้างผู้ยินยอม อนุญาตตาม (2) ให้กระทำความ (1) ต้องมีความรับผิดชอบทางอาญาตามกฎหมายอื่น (เช่น ตาม ประมวลกฎหมายอาญาและ พ.ร.บ.อื่น ๆ ที่บัญญัติความผิดทางอาญาหรือที่เกี่ยวข้อง) ทั้งต้องรับผิดชอบทางแพ่งด้วยการชดใช้จำนวนเงินที่ส่วนราชการได้จ่ายไป หรือต้องผู้กักพันจะต้องจ่ายตลอดจนค่าสินไหมทดแทนใด ๆ ให้แก่ส่วนราชการนั้น เว้นแต่ ข้าราชการหรือลูกจ้างผู้ที่จะกระทำความดังกล่าวใน (1) ได้ทักท้วง คำสั่งของผู้บังคับบัญชาเป็นหนังสือ (เป็นลายลักษณ์อักษร) แล้วว่าการที่จะปฏิบัติตาม



คำสั่งของผู้บังคับบัญชานั้นอาจเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือระเบียบ หรือข้อบังคับที่ออกตามความใน พ.ร.บ.นี้

3) บุคคลภายนอกผู้ได้รับประโยชน์จากการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืน พ.ร.บ.นี้ หรือระเบียบ หรือข้อบังคับที่ได้ออกตามความใน พ.ร.บ.นี้ ดังกล่าวใน 1) และ 2) ก็จะต้องร่วมรับผิดชอบกับผู้กระทำการฝ่าฝืนตามความใน 1) และ 2) ด้วยเช่นเดียวกัน เว้นแต่ บุคคลภายนอกผู้นั้นจะพิสูจน์ได้ว่าคนได้กระทำไปโดยสุจริต และไม่รู้เท่าถึงการฝ่าฝืน พ.ร.บ. หรือระเบียบหรือข้อบังคับดังกล่าว

## ข้อ 114

คำถาม ให้อธิบายโดยสังเขปเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกู้ยืมเงินของรัฐบาลอย่างน้อย 5 ฉบับ

ขงคำตอบ วัตถุประสงค์ของกฎหมายเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินของรัฐบาลไทยที่ปรากฏในกฎหมายฝ่ายนิติบัญญัติ และกฎหมายฝ่ายบริหารได้แก่:-

1) พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทยฯ กำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีหน้าที่ในการออกและจัดการเงินกู้สำหรับรัฐบาลและองค์การสาธารณะ และกำหนดให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินมีอำนาจกู้ยืมเงิน ออกตัวเงิน และพันธบัตร โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อฟื้นฟูสภาพคล่องและพัฒนาระบบสถาบันการเงินให้มีความมั่นคงและมีเสถียรภาพ

2) พ.ร.บ.ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศฯ ให้อำนาจกระทรวงการคลังในฐานะตัวแทนรัฐบาลกู้เงินจากต่างประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อนำเงินมาใช้จ่ายในการลงทุนหรือเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศได้ดำเนินการต่อเนื่องกันไปโดยไม่หยุดชะงัก

3) พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณฯ ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้ยืมเงินในนามรัฐบาลโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณตามความจำเป็น และไม่เกินกว่าเกณฑ์ที่กำหนดไว้

4) พ.ร.บ.กู้เงินเพื่อการป้องกันประเทศฯ กำหนดให้กระทรวงการคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจกู้ยืมเงินจากต่างประเทศในนามรัฐบาลไทย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงสมรรถนะทางด้านยุทธโศปกรณ์ให้แก่กองทัพ เพื่อการป้องกันประเทศตามโครงการป้องกันประเทศหรือโครงการความมั่นคงของประเทศชาติ เพื่อดำรงไว้ซึ่งเอกราช อธิปไตย และความมั่นคงของรัฐ ฯลฯ

5) พ.ร.บ.ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อจัดซื้อยุทโธปกรณ์ทางทหารฯ ให้อำนาจกระทรวงการคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีกู้ยืมเงินในนามรัฐบาลไทย เพื่อจัดซื้อยุทโธปกรณ์ทางทหารเพื่อใช้ในการป้องกันประเทศและเพื่อเสริมสร้างสมรรถนะของกองทัพไทย ภายใต้โครงการให้ความช่วยเหลือประเทศไทยในรูปการให้สินเชื่อตามโครงการของยุทโธปกรณ์ทางทหาร (Foreign Military Sales Credit) เป็นประจำทุกปี

6) พ.ร.บ.ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจฯ ให้อำนาจกระทรวงการคลังมีอำนาจกู้เงินจากต่างประเทศ เพื่อนำมาใช้ในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศโดยตรง ซึ่งจะเป็นการระดมเงินทุนให้เกิดสภาพคล่องทางการเงินโดยเร็วอันเป็นส่วนหนึ่งของมาตรการแก้ไขปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจ

7) พ.ร.บ.ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินฯ ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อให้ความช่วยเหลือแก่กองทุนฯ ที่ได้นำเงินเข้าไปช่วยเหลือสถาบันการเงินต่าง ๆ ที่ประสบปัญหาเป็นจำนวนมาก

## ข้อ 115

**คำถาม** ให้ท่านบอกชื่องานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในระบบการคลังของรัฐโดยเฉพาะ รวมทั้งกฎหมายเกี่ยวกับสถาบันทางการคลังของรัฐที่เกี่ยวข้องกับงานต่าง ๆ ดังกล่าว

### ธงคำตอบ

งานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในระบบการคลังของรัฐโดยเฉพาะ รวมทั้งกฎหมายเกี่ยวกับสถาบันทางการคลังของรัฐที่เกี่ยวข้องกับงานต่าง ๆ โดยทั่วไป มี 5 งานและมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับคือ:-

(1) งานด้านการจัดหารายได้ (ส่วนใหญ่ได้จากการจัดเก็บภาษีและหรืออากร) ในส่วนกลางได้แก่ กรมสรรพากร กรมสรรพสามิต กรมศุลกากร รวมทั้งส่วนราชการอีกหลายแห่งที่จัดเก็บรายได้แทนกรมต่าง ๆ ดังกล่าวพร้อมทั้งตัวแทนในส่วนภูมิภาค โดยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น พ.ร.บ.ให้ใช้ประมวลรัษฎากรฯ พ.ร.บ.ภาษีสรรพสามิตฯ พ.ร.บ.ศุลกากรฯ รวมทั้ง พ.ร.บ.อื่น ๆ ที่ให้อำนาจส่วนราชการอื่นจัดเก็บรายได้บางประเภท

(2) งานด้านการจัดสรรงบประมาณรายจ่าย ในส่วนกลางได้แก่ สำนักงบประมาณ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีโดยประสานงานกับกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง และธนาคารแห่งประเทศไทย กฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้องได้แก่ พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณฯ และ พ.ร.บ.เงินคงคลังฯ

(3) งานด้านการเบิกจ่าย การกู้ยืมและการบริหารเงินสด ในส่วนกลางได้แก่ กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ในส่วนภูมิภาค ได้แก่ คลังจังหวัด คลังอำเภอ สาขานาการแห่งประเทศไทยในภูมิภาค โดยประสานงานกับสำนักงบประมาณและธนาคารแห่งประเทศไทย กฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้องได้แก่ พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณและ พ.ร.บ.เงินคงคลังฯ

(4) งานด้านการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในส่วนกลางได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ส.ศ.ช.) หรือสภาพัฒน์ฯ เดิม กฎหมายที่เกี่ยวข้องได้แก่ พ.ร.บ.พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

(5) งานด้านการตรวจสอบ ในส่วนกลางคือสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (ส.ต.ง.) ตาม พ.ร.บ. การตรวจเงินแผ่นดิน (เดิม) ปัจจุบันคือ พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 โดยมีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการวางนโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน ฯลฯ

## ข้อ 116

คำถาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติให้นักศึกษาได้เห็นความสำคัญของร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินทั่วไปไว้อย่างไร

### ธงคำตอบ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติความสำคัญของร่าง พ.ร.บ.เกี่ยวกับการเงินทั่วไปไว้ดังนี้คือ:-

(1) สมาชิกสภาผู้แทน (ส.ส.) จะเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวได้ ต้องได้รับคำรับรองจากนายกรัฐมนตรีก่อน (มาตรา 169 วรรคแรก)

(2) สมาชิกวุฒิสภา (ส.ว.) ต้องพิจารณาร่าง พ.ร.บ.ดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน เว้นแต่วุฒิสภาจะได้ลงมติให้ขยายเวลาออกไปอีกเป็นกรณีพิเศษซึ่งต้องไม่เกิน 30 วัน ในขณะที่หากเป็นเป็นร่าง พ.ร.บ.อื่นที่มีชื่อเกี่ยวกับการเงิน สมาชิกวุฒิสภาสามารถพิจารณาให้แล้วเสร็จได้ภายใน 60 วัน (มาตรา 174)

(3) ร่าง พ.ร.บ.ทั่วไปใดที่ ส.ส.เป็นผู้เสนอ ในขั้นรับหลักการ (วาระแรก) ไม่เป็นร่าง พ.ร.บ.เกี่ยวกับการเงิน แต่ต่อมา ส.ส.ได้แก้ไขเพิ่มเติมและประธานสภาผู้แทนเห็นว่าการแก้ไขเพิ่มเติมนั้นทำให้มีลักษณะเป็นร่าง พ.ร.บ.เกี่ยวกับการเงิน ดังนี้ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรสั่งระงับการพิจารณาแล้วส่งร่าง พ.ร.บ.นั้นภายใน 15 วัน ให้ที่ประชุมร่วมกันของประธานสภาฯ และ

ประธานคณะกรรมการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะวินิจฉัย ถ้ามีมติว่าเป็นร่าง พ.ร.บ. เกี่ยวด้วยการเงินก็ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งร่าง พ.ร.บ. นั้นไปให้นายกรัฐมนตรีรับรอง ถ้า นายกรัฐมนตรีไม่ให้รับรองก็ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรแก้ไขเพื่อมิให้ร่าง พ.ร.บ. นั้นเป็นร่าง พ.ร.บ. เกี่ยวด้วยการเงิน (มาตรา 171)

(4) ร่าง พ.ร.บ. เกี่ยวด้วยการเงินที่ถูกยับยั้งโดยวุฒิสภาโดยการส่งคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎรนั้น สภาผู้แทนราษฎรอาจกร่าง พ.ร.บ. นั้นขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที ในขณะที่หากเป็นร่าง พ.ร.บ. ทั่วไปต้องรอให้เวลาล่วงพ้นไปก่อน 180 วันนับแต่วันที่วุฒิสภาส่งร่าง พ.ร.บ. ทั่วไปนั้นไปยังสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 176)

## ข้อ 117

คำถาม พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2534 ได้ กำหนดมาตรการทางกฎหมายให้องค์กรฝ่ายบริหารใดในการควบคุมตรวจสอบความถูกต้องในการ เบิกจ่ายรวมทั้งการใช้งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน

### ธงคำตอบ

พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณฯ ได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายให้องค์กรฝ่ายบริหาร 3 ฝ่าย ค้างต่อไปนี้ในการควบคุมตรวจสอบความถูกต้องในการเบิกจ่ายรวมทั้งการใช้งบประมาณรายจ่าย ของแผ่นดินคือ:-

1. การควบคุมโดยองค์กรฝ่ายบริหาร ประกอบด้วยกระทรวงการคลัง กรมบัญชีกลาง สำนักงานงบประมาณ และคณะรัฐมนตรี กล่าวคือ

1.1 การควบคุมโดยกระทรวงการคลังหรือโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (ตาม มาตรา 21 และ 22 แห่ง พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ) เป็นผู้รับผิดชอบในการควบคุมงบประมาณ

1.2 การควบคุมโดยสำนักงานงบประมาณ หรือโดยผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณผู้มี อำนาจในการจัดสรรและอนุมัติเงินประจำงวดเป็นเครื่องมือในการควบคุมงบประมาณ (มาตรา 6(3) และ (4), มาตรา 23 วรรคแรก แห่ง พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ) โดยประสานงานกับกรมบัญชีกลาง (ในส่วนกลาง) คลังจังหวัด-คลังอำเภอ (ในส่วน ภูมิภาค)

1.3 การควบคุมโดยคณะรัฐมนตรีโดยกฎหมาย (มาตรา 23 วรรค 2 ถึงวรรคสุดท้าย) ให้อำนาจ ค.ร.ม. ไว้กว้างขวางเพื่อประโยชน์ในการบริหารงบประมาณแผ่นดิน และเกิดความคล่อง

ตัวในการบริหารราชการแผ่นดิน เช่น อนุมัติเงินประจำงวด อนุมัติให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจจ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพันได้ เป็นต้น

2. การควบคุมโดยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งได้แก่ รัฐสภา (โดยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา) ทั้งในด้านการอนุมัติหรือยินยอมให้ฝ่ายบริหารได้ใช้จ่ายเงินแผ่นดิน (มาตรา 172 และ 182 รัฐธรรมนูญฯ) และตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน (มาตรา 30 พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณฯ)

3. การควบคุมโดยองค์กรอิสระ ซึ่งได้แก่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ตาม พ.ร.บ.การตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2522 เดิม ปัจจุบันคือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ตาม พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542

## ข้อ 118

คำถาม ให้อธิบายความหมายของคำดังต่อไปนี้

- ก) เงินคงคลัง
- ข) มติให้จ่ายเงินไปก่อน
- ค) เงินนอกงบประมาณ
- ง) เงินทุนหมุนเวียน
- จ) บัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 และ 2

ขงคำตอบ

ก) เงินคงคลัง หมายถึงเงินสดหรือสิ่งใกล้เคียงเงินสดที่รัฐบาลมีไว้เพื่อใช้จ่ายประจำวันปกติได้แก่เงินฝากในธนาคารต่าง ๆ ที่กระทรวงการคลังฝากไว้ เช่นที่ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานใหญ่ในส่วนกลาง และสำนักงานสาขาในส่วนภูมิภาค (ที่ จ.ลำปาง จ.ขอนแก่น และ อ.หาดใหญ่ จ.สงขลา) รวมทั้งที่ธนาคารกรุงไทย (ธนาคารพาณิชย์ของรัฐบาล) และธนาคารพาณิชย์อื่นรวมทั้งที่มีอยู่ในบัญชีของคลังจังหวัดและคลังอำเภอต่าง ๆ ในส่วนภูมิภาค อนึ่งในทางเศรษฐศาสตร์ เงินคงคลังหมายถึงรายรับเหลือจ่ายสะสมของรัฐบาลในขณะใดขณะหนึ่งหรือหมายถึงเงินที่รัฐมีไว้เพื่อการใช้จ่ายในการดำเนินงานของรัฐ

ข) มติให้จ่ายไปก่อน หมายถึงมติของสภาผู้แทนราษฎรที่ฝ่ายบริหารได้ตราขึ้นเป็นพระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินเพื่อกิจการดังที่ระบุไว้ใน พ.ร.บ.นั้นไปพลางก่อนจนกว่าจะได้ใช้ พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือ พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (ถ้ามี) และเมื่อใช้จ่ายไปแล้ว ฝ่ายบริหารมีหน้าที่ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชดใช้ไว้ใน พ.ร.บ.งบประมาณราย

จ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป หรือ พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (ถ้ามี) (มาตรา 3 และ 6 แห่ง พ.ร.บ.เงินคงคลังฯ)

ค) เงินนอกงบประมาณ หมายถึงเงินทั้งปวงที่อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการนอกเหนือจากเงินในงบประมาณ (เงินงบประมาณรายจ่าย เงินรายได้แผ่นดิน เงินเบิกเกินส่งคืนและเงินเหลือจ่ายปีเก่าส่งคืน) ปกติได้แก่เงินบริจาค เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ เงินกู้จากต่างประเทศ เงินทุนหมุนเวียน เงินกองทุนต่าง ๆ เงินที่ส่วนราชการได้มาเพื่อการต่าง ๆ ตามที่ปรากฏในมาตรา 24 วรรค 2 – วรรคสุดท้าย แห่ง พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณฯ และมาตรา 8 แห่ง พ.ร.บ.เงินคงคลังฯ)

ง) เงินทุนหมุนเวียน หมายถึงเงินทุนที่ตั้งขึ้นเพื่อกิจการที่กฎหมายอนุญาตให้นำรายรับของกองทุนไปสมทบเป็นทุนไว้ใช้จ่ายได้ ทั้งนี้ตามมาตรา 12 และ 13 แห่ง พ.ร.บ.เงินคงคลัง ปกติถือว่าเป็นเงินยืมที่ส่วนราชการผู้ดูแลเงินทุนหมุนเวียนหรือกองทุนที่นำเงินแผ่นดินไปหมุนเวียนใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ที่กฎหมายอนุญาต โดยเบิกจ่ายจากกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลังเป็นการชั่วคราวและจะต้องนำมาใช้คืนในภายหลัง กระทรวงการคลังจึงอยู่ในฐานะเป็นเจ้าหนี้ ในขณะที่หน่วยงานที่บริหารเงินทุนหมุนเวียนอยู่ในฐานะเป็นลูกหนี้ เช่น กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา เป็นต้น

จ) - บัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 หมายถึงบัญชีเงินฝากกระแสรายวันที่กระทรวงการคลังฝากไว้ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยในส่วนกลางเพื่อประโยชน์ตามมาตรา 4 แห่ง พ.ร.บ.เงินคงคลัง ปกติเรียกว่า “บัญชีรับ” เป็นบัญชีที่รับเงินรายได้ทั้งปวงที่รัฐได้มาเป็นกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายหรือตามสัญญา และจะโอนจ่ายโดยผ่านบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายฯ เป็นผู้มีอำนาจ สั่งจ่าย

- บัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 หมายถึงบัญชีเงินฝากกระแสรายวันที่กระทรวงการคลังฝากไว้ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยในส่วนกลางเพื่อประโยชน์ตามมาตรา 5 แห่ง พ.ร.บ.เงินคงคลัง ปกติเรียกว่า “บัญชีจ่าย” กล่าวคือ เป็นบัญชีที่รับโอนเงินรายได้แผ่นดินจากบัญชีที่ 1 มาพักไว้เพื่อให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเจ้าของงบประมาณทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเบิกจ่ายโดยผ่านกรมบัญชีกลางและคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอ โดยอธิบดีกรมธนารักษ์หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายและบุคคลผู้ได้รับแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้มีอำนาจลงนามร่วมกันสั่งจ่ายจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2

*เฉลยโดย รศ.ดร.ภูมิ โชคเหมาะ และคณะ*