

ภาค 4

พระราชบัญญัติเงินคงคลัง⁽¹⁾ (Treasury Reserve Act)

มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดระบบควบคุมเงินแผ่นดินว่าด้วยเงินคงคลังให้รัดกุมเนื่องจากเงินคงคลัง (Treasury Balance/Reserve) ก็คือเงินแผ่นดิน (State Fund) ซึ่งหมายถึงเงินสดหรือสิ่งใกล้เคียงเงินสดที่รัฐบาลมีไว้เพื่อใช้จ่ายประจำวัน "สิ่งใกล้เคียงเงินสด" ได้แก่ เงินฝากธนาคารต่าง ๆ เช่น เงินสดที่กระทรวงการคลังฝากไว้ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยสำนักงานใหญ่ (บางขุนพรหม) สำนักงานสาขา 4 แห่ง (เชียงใหม่ ลำปาง ขอนแก่น และหาดใหญ่ จ.สงขลา) และที่ธนาคารพาณิชย์ต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่ธนาคารกรุงไทยซึ่งเป็นธนาคารพาณิชย์ของรัฐบาล รวมทั้งเงินสดที่อยู่ในคลังจังหวัดและคลังอำเภอในส่วนภูมิภาค โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การเบิกจ่ายเงินของรัฐบาลรวมทั้งส่วนราชการและหรือรัฐวิสาหกิจได้รับความสะดวกและปลอดภัย หรือเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะกิจอย่างใดอย่างหนึ่ง อนึ่ง เงินคงคลังยังรวมถึงเงินสดที่เป็นธนบัตรไทยและเหรียญกษาปณ์ต่าง ๆ ทั้งที่ใช้หมุนเวียนในตลาดและที่มีได้ใช้หมุนเวียนในตลาด อนึ่งในความหมายทางเศรษฐศาสตร์ "เงินคงคลัง" หมายถึงเงินที่รัฐมีไว้เพื่อการใช้จ่ายในการดำเนินงานของรัฐ หรือหมายถึงรายรับเหลือจ่ายสะสมของรัฐบาลในขณะใดขณะหนึ่ง"⁽²⁾ ผู้มีอำนาจโดยตรงในการบริหารเงิน

(1) ต้นร่างเดิมมีชื่อว่า "ร่างพระราชบัญญัติวิธีการคลัง พ.ศ. 2491" เสนอร่างโดยรัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ แต่กรรมวิธีการได้เปลี่ยนชื่อเป็น "พ.ร.บ. เงินคงคลัง".

(2) รังสรรค์ ณะพรพันธุ์, เงินคงคลังในระบบเศรษฐกิจไทย, สนพ. มท., 2528, หน้า 6-18.

คงคลังหรือเงินสดในมือของรัฐบาลคือกรมบัญชีกลางและกรมธนารักษ์

พ.ร.บ. เงินคงคลังมีมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2491 และได้แก้ไขเพิ่มเติมในปี พ.ศ. 2495, 2509 และครั้งสุดท้าย พ.ศ. 2534 ปกติราชการ "เงินคงคลัง" มักจะปรากฏใน พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณในแต่ละปี โดยกำหนดไว้ในมาตราสุดท้ายที่กำหนดรายจ่ายด้วยการกำหนดให้ตั้งรายจ่ายชดใช้เงินคงคลัง ตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ เช่นในปีงบประมาณฯ 2538 ได้ตั้งไว้ 42,769,067,787.75 บาท ปีงบประมาณฯ 2540 ได้ตั้งไว้จำนวน 3,756,508,142.65 บาท ปีงบประมาณฯ 2541 ได้ตั้งไว้จำนวน 55,026,881,606.44 บาท และในปีงบประมาณ 2543 ได้ตั้งไว้จำนวน 12,358,871,621 บาท อนึ่ง รายการที่ตั้งจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลังนี้ ถือว่าเป็นการ แสดงรายการเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ (Budget Deficit) ได้ส่วนหนึ่ง แสดงว่ารายได้ที่จะนำมาใช้จ่ายอันเป็นเงินในงบประมาณมีไม่เพียงพอ หรือยังมีได้นำส่งคลังเพียงพอ แต่มีเหตุจำเป็นรีบด่วน ฝ่ายบริหารจึงได้นำเงินคงคลังออกมาใช้ และเป็นการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 181 พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ มาตรา 14 และมาตรา 29 ทวิ รวมทั้ง พ.ร.บ. เงินคงคลัง มาตรา 6 และมาตรา 7 ซึ่งจะกล่าวในลำดับต่อไป

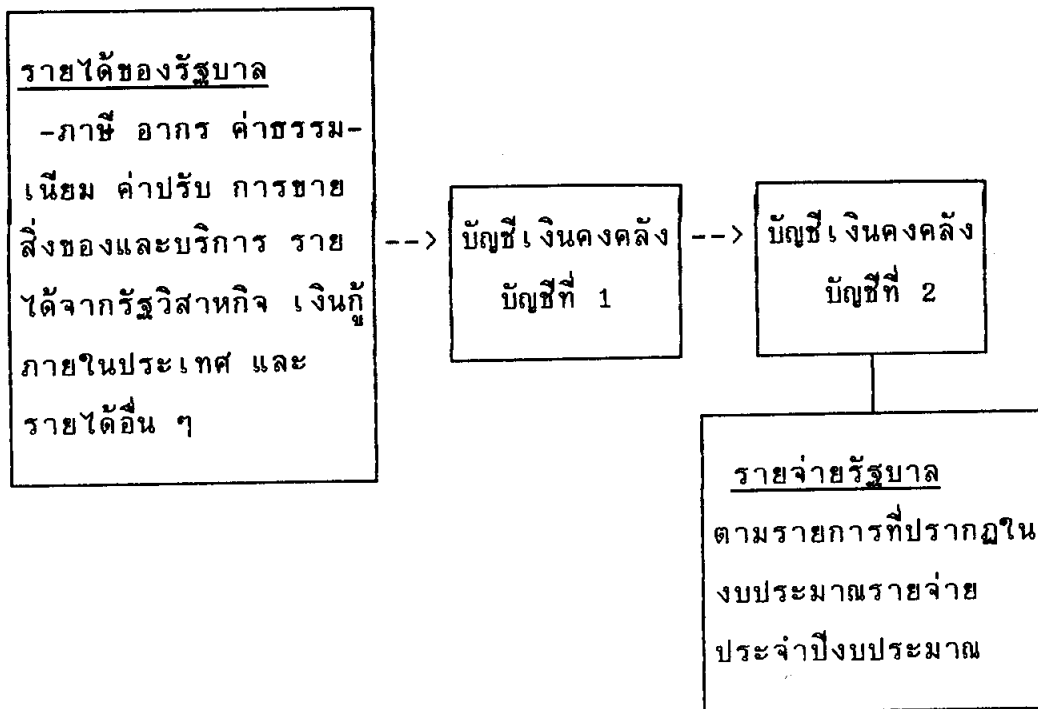
บทนิยามที่ปรากฏในกฎหมายเงินคงคลัง

มาตรา 3 แห่ง พ.ร.บ. เงินคงคลังฯ ได้ให้ความหมายบทนิยามไว้ ได้แก่ "บัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1" หมายถึงบัญชีเงินฝากกระแสรายวันที่ธนาคารแห่งประเทศไทยที่กระทรวงการคลังมีไว้เพื่อประโยชน์แห่งมาตรา 4 ของ พ.ร.บ. นี้โดยทั่วไปเรียกบัญชีเงินคงคลัง (Treasury Account) บัญชีที่ 1 นี้ ว่า "บัญชีรับ" เพราะเป็นบัญชีเงินฝากกระแสรายวัน (Current Account) ที่กระทรวงการคลังเปิดบัญชีนี้ไว้กับธนาคารแห่งประเทศไทยเพื่อรับและเก็บรักษาบรรดาเงินทั้งปวงที่รัฐบาลได้รับชำระไว้เป็นกรรมสิทธิ์ เช่น ภาษี อากร ค่าธรรมเนียม-

นิยม ค่าปรับ⁽¹⁾ การขายสิ่งของและบริการ ถ้าไรจากรัฐวิสาหกิจ เงินกู้ (เงินกู้ภายในประเทศและเงินกู้ใด ๆ ในกรณีที่ไม่มีความหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น) หรือเงินอื่นใด (คือบรรดาเงินที่ส่วนราชการได้รับไว้เป็นรายได้แผ่นดินตามมาตรา 24 วรรคแรกแห่ง พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ) อนึ่ง เงินจากบัญชีรับนี้จะถูกเบิกถอนโอนไปเข้าสู่บัญชีที่ 2 ก่อน

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

(1) เป็นโทษสำหรับลงแก่ผู้กระทำความผิดอาญา ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 18(4) ในการกระทำความผิดอาญาบางฐานความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาและหรือกฎหมายอื่นที่กำหนดฐานความผิดทางอาญาที่มีโทษ "ปรับ".



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

สรุป รายได้ทุกทางจะเข้ามารวมอยู่ในบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 แต่จะจ่ายออกได้ทางเดียวเท่านั้น คือจ่ายเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 โดยเงินรายได้ในส่วนกลางจะเข้าสู่บัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 สำหรับเงินรายได้ในส่วนภูมิภาคนั้นจะถูกส่งเข้าไปไว้ในคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอที่ทำหน้าที่เก็บรักษารายได้เพื่อโอนเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 ขณะเดียวกันก็ทำหน้าที่จ่ายเงินที่ได้รับการเบิกถอนจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 ให้แก่ส่วนราชการเจ้าของงบประมาณที่อยู่ในภูมิภาค สำหรับจังหวัดอื่นเป็นที่ตั้งของสำนักงานสาขาของธนาคารแห่งประเทศไทยทั้ง 3 จังหวัด คือ ลำปาง ขอนแก่น และหาดใหญ่ สงขลา นั้น คลังจังหวัดทั้ง 3 จังหวัดจะเปิดบัญชีเงินฝากไว้กับสาขาของธนาคารแห่งประเทศไทย โดยสภาพจึงมีฐานะเสมือนบัญชีเงินคงคลังในจังหวัดทั้งสาม แต่กระทรวงการคลังได้

มีข้อตกลงเป็นพิเศษไว้กับธนาคารแห่งประเทศไทยให้โอนเงินฝากของคลังจังหวัด ทั้งสามเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 ที่ส่วนกลางทุกสิ้นวันทำการ ส่วนจังหวัด อื่น ๆ การนำรายได้ส่งเข้าคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอแล้วก็ถือว่าได้มีการนำเข้า คลังแผ่นดินแล้วโดยคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอจะนำไปฝากไว้ที่สาขาธนาคารกรุง ไทยในภูมิกำหนดนั้น ๆ แล้วธนาคารกรุงไทยจะโอนเงินเหล่านั้นเข้าบัญชีเงินคงคลัง บัญชีที่ 1 ทุก 7 วัน

"มติให้จ่ายเงินไปก่อน" หมายถึงมติของสภาผู้แทนราษฎรที่ได้ตราขึ้น ไว้เป็นพระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินเพื่อกิจการที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติ นั้นไปพลางก่อนจนกว่าจะได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (ถ้ามี)

มติให้จ่ายเงินไปก่อนนี้ รัฐบาลซึ่งก็คือคณะรัฐมนตรีโดยนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นฝ่ายบริหารเป็นผู้ร้องขอต่อฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อขออนุญาตเบิกเงินคงคลังไปใช้ พลางก่อน โดยต้องนำมติที่ได้รับอนุญาตแล้วนี้ไปตราเป็นพระราชบัญญัติในภายหลัง ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาได้มีการขอมติดังกล่าวโดยตราเป็นร่างพระราชบัญญัติอนุญาต ให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อนต่อสภาผู้แทนฯมาแล้ว 3 ครั้ง คือครั้งแรก ใน พ.ศ. 2489 (ดู พ.ร.บ. อนุญาตให้จ่ายเงินไปพลางก่อน พ.ศ. 2489)⁽¹⁾ สมัย ฯพณฯ นายปรีดี พนมยงค์เป็นนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อนำไปใช้จ่ายเป็นค่าซื้อข้าวส่งไปให้สหประชาชาติตามสัญญา และการเพิ่มเงินบำรุงความสุขทหารและตำรวจ ครั้งที่สอง ใน พ.ศ. 2518 (ดู

(1) การตรา พ.ร.บ. อนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อน ในปี พ.ศ. 2489 นั้น มีมาก่อนการตรา พ.ร.บ. เงินคงคลัง พ.ศ. 2491 เสียอีก ทั้งที่รัฐบาลมีอำนาจจ่ายเงินในกรณีฉุกเฉินได้อยู่แล้ว แต่ ฯพณฯ ดร. ปรีดี พนมยงค์ มีความมุ่งหมายที่จะสร้างแบบธรรมเนียมในระบอบประชาธิปไตย (ดู คู่มือการงบประมาณและระเบียบการคลัง งบประมาณ เงินคงคลัง ตรวจเงิน แผ่นดิน โดย มนูญ ทองภักดี หน้า 28).

พ.ร.บ. อนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อน พ.ศ. 2518) สมัย พล.ต. ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมชเป็นนายกรัฐมนตรี มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเงินคงคลัง จำนวน 2,500 ล้านบาทไปใช้จ่ายในโครงการผันเงินสู่ชนบท และครั้งที่สาม ใน พ.ศ. 2521 สมัย พล.อ. เกอริ่งศักดิ์ ชะมะนันท์ เป็นนายกรัฐมนตรี และ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเงินคงคลังจำนวน 1,600 ล้านบาทไปบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนและฟื้นฟูเศรษฐกิจของ ชนบทในท้องที่ประสบภาวะฝนแล้งและการทำนาในฤดูการผลิต พ.ศ. 2520-2521 ไม่ได้ผล อนึ่งมติให้จ่ายเงินไปก่อนนี้ไม่มีข้อความใดในบทนิยามของถ้อยคำ ดังกล่าวว่าจะขอมตินี้ได้ต้องมีคำจำเป็นไว้ก่อนเพียงใดในการใช้เงินคงคลังที่มีอยู่ หากพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของบทนิยามนี้แล้วย่อมแปลได้ว่าฝ่ายบริหารมีความจำเป็นเร่งด่วน มิฉะนั้นก็ไม่จำเป็นต้องร้องขอมติดังกล่าว ซึ่งมีความ รวดเร็วกว่าการขอร่างเป็น พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม อย่างไรก็ตามหากสภาผู้แทนมีมติไม่อนุญาต ทางออกของรัฐบาลก็ทำได้ด้วยการตรา พระราชกำหนดตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 มาตรา 218 ในกรณีที่กำลังอยู่ในระหว่างนอกสมัยประชุม และมาตรา 219 ในกรณีที่กำลังอยู่ใน ระหว่างสมัยประชุม โดยต่างก็ต้องเป็นการจำเป็นและเร่งด่วนเช่นเดียวกัน กล่าวคือ

(1) ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือเพื่อบังคับ ภัยพิบัติสาธารณะ เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นเร่งด่วน อันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ก็ให้ฝ่ายบริหารนำร่างพระราชกำหนดขึ้นทูลเกล้าฯ พระมหา กษัตริย์เพื่อทรงตราพระราชกำหนด (มาตรา 218 วรรค 1-2 รัฐธรรมนูญฯ 2540) ตัวอย่างเช่น พ.ร.ก.ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ เพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ พ.ศ. 2541 พ.ร.ก.ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและ จัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2541 พ.ร.ก.แก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.ก.แก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย

พ.ศ. 2485 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2540 พ.ศ. 2541 และ พ.ร.ก. กำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 เป็นต้น โดยมีวัตถุประสงค์รวมคือเพื่อบรรเทาสภาวะชะงักงันทางด้านเศรษฐกิจ (Stagnation) และเพื่อให้เกิดสภาพคล่องในระบบระบบเศรษฐกิจและสกัดกั้นการว่างงานได้ในระดับหนึ่ง

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

"เงินยืมทดรองราชการ" หมายถึง เงินที่กระทรวงการคลังอนุญาตให้ส่วนราชการมีไว้ตามจำนวนที่เห็นสมควรเพื่อทดรองจ่ายเป็นค่าใช้จ่ายปลีกย่อยประจำสำนักงานตามข้อบังคับและระเบียบของกระทรวงการคลัง

หมายเหตุ "เงินยืมทดรองราชการ" ตาม พ.ร.บ. เงินคงคลังฯ นี้มีความหมายเช่นเดียวกับ "เงินทดรองราชการ" ตามบทนิยามมาตรา 4 พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณที่ให้ความหมายไว้ว่า "เงินที่กระทรวงการคลังจ่ายและอนุญาตให้ส่วนราชการมีไว้ตามจำนวนที่เห็นสมควรเพื่อทดรองเป็นค่าใช้จ่ายตามระเบียบหรือข้อบังคับของกระทรวงการคลัง" โดยให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้สั่งจ่ายเงินจากคลังเป็นเงินทดรองราชการได้ (มาตรา 29 พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ) เพื่อให้ส่วนราชการไว้ใช้จ่ายตามความจำเป็น เมื่อหมดความจำเป็นแล้วจะต้องนำส่งคืนคลัง

ปัจจุบันมีข้อบังคับและระเบียบเกี่ยวกับเงินดังกล่าว คือ:-

- (1) ข้อบังคับว่าด้วยเงินยืมทดรองราชการ พ.ศ. 2495
- (2) ระเบียบเงินทดรองราชการ พ.ศ. 2523 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2526 (โปรดดูระเบียบเงินทดรองราชการ พ.ศ. 2523 ในภาคผนวก XV)

อนึ่งเงินยืมทดรองราชการนี้ถือว่าเป็นเงินนอกงบประมาณที่ให้สั่งจ่ายจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 ในส่วนกลางหรือสั่งจ่ายจากคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอในส่วนภูมิภาคได้ ตามมาตรา 8(1) แห่ง พ.ร.บ. เงินคงคลังฯ โดยไม่

ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การจ่ายเงินแผ่นดินตามมาตรา 6 พ.ร.บ. เงินคงคลังฯ แต่การรับจ่ายเงินนี้มีจำนวนน้อยมากเมื่อเทียบกับเงินนอกงบประมาณประเภทอื่น ๆ

"เงินฝาก" หมายถึงเงินที่กระทรวงการคลังรับฝากไว้และจ่ายคืนตามคำขอของผู้ฝากตามข้อบังคับและระเบียบของกระทรวงการคลัง จัดเป็น "เงินนอกงบประมาณ"⁽¹⁾ ตามมาตรา 8(2) ที่ส่วนราชการได้รับไว้และมีกฎหมายอนุญาตให้นำไปใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องส่งคลังเป็นรายได้ของแผ่นดิน ตัวอย่างเช่น เงินบริจาคเงินช่วยเหลือ(ให้เปล่า) รวมทั้งเงินให้กู้ยืม (มาตรา 24 วรรค 2-4 แห่ง พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ) ปกติเงินเหล่านี้ หากส่วนราชการใดได้รับไว้และยังไม่มี ความจำเป็นต้องใช้จ่าย จะต้องนำไปฝากไว้กับกระทรวงการคลังทั้งสิ้น เมื่อมีความจำเป็นก็ให้วางฎีกาขอเบิกเงินของตนคืนจากคลังได้ทันทีตามข้อบังคับหรือระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนด จัดเป็นเงินนอกงบประมาณที่มีการรับจ่ายมากที่สุด ในบรรดาเงินนอกงบประมาณทั้งหลาย อนึ่งเกี่ยวกับเรื่องเงินฝากนี้มีข้อ บังคับว่าด้วยการฝากและถอนคืนเงินต่อกระทรวงการคลัง พ.ศ. 2495 ใช้บังคับ อยู่ในปัจจุบัน

"เงินขายบิล" หมายถึงเงินที่กระทรวงการคลังรับไว้ ณ ที่แห่งหนึ่ง เพื่อโอนไปจ่าย ณ ที่อีกแห่งหนึ่งตามข้อบังคับและระเบียบของกระทรวงการคลัง ปัจจุบันคือข้อบังคับว่าด้วยเงินขายบิล พ.ศ. 2495 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2512

(1) "เงินนอกงบประมาณ" หมายถึงเงินที่ปวงที่อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการนอกจากเงินงบประมาณรายจ่าย เงินรายได้แผ่นดิน เงินเบิกเกินส่งคืนและเงินเหลือจ่ายปีเก่าส่งคืน (ระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลังของส่วนราชการ พ.ศ. 2520 ข้อ 4) ได้แก่เงินตามมาตรา 8 (2) และ (3) เงินบริจาค เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ เงินกู้จากต่างประเทศ เงินทุนหมุนเวียน เงินกองทุนต่าง ๆ เงินรายได้ของสถาบันการศึกษาและสถานพยาบาล เงินงบประมาณของรัฐวิสาหกิจ เงินงบประมาณของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ฯลฯ

สำหรับเงินขายบิลนี้จัดเป็นเงินนอกงบประมาณ ตามมาตรา 8(3) กล่าวคือเป็นเงินที่โอนระหว่างส่วนราชการในจังหวัดเดียวกันหรือระหว่างจังหวัด เหมือนการโอนเงินทางธนาคารหรือการโอนเงินของธนาคารพาณิชย์และธนาคารเฉพาะกิจของรัฐ วิธีการคือผู้โอนต้องนำเงินไปเข้าคลังจังหวัด/อำเภอหรือสาขาธนาคารแห่งประเทศไทยที่ผู้โอนอยู่ในพื้นที่นั้น เมื่อคลังฯ รับฝากเงินไว้แล้วก็จะออกบิลให้แก่ผู้ฝาก ผู้ฝากจะส่งบิลให้แก่ผู้รับเพื่อนำไปเบิกจ่าย ณ ที่ปลายทาง การให้บริการเงินขายบิลนี้อำนวยประโยชน์ให้แก่ส่วนราชการและส่วนบุคคล ตามข้อบังคับเดิมนั้นสำหรับส่วนราชการมีการกำหนดวงเงินขั้นต่ำต้องมากกว่า 500 บาท ต่อมาได้มีการแก้ไขข้อบังคับนี้ในปี พ.ศ.2512 เพราะว่ามีบางครั้งที่ส่วนราชการจำเป็นต้องโอนเงินต่ำกว่า 500 บาท สำหรับส่วนบุคคลนั้น ค่าขอให้โอนเงินต้องมีจำนวน 10,000 บาทหรือกว่านั้นขึ้นไป แต่ไม่เกิน 100,000 บาท จะเห็นได้ว่าเงินขายบิลเป็นเงินที่กระทรวงการคลังได้รับไว้เพียงชั่วคราวเพื่อโอนไปจ่าย ณ ที่อีกแห่งหนึ่งและผู้รับปลายทางมีหน้าที่ต้องขอเบิกภายใน 2 เดือนนับแต่วันที่ได้รับแจ้งว่ามีผู้โอนให้ อนึ่งเงินขายบิลหรือเงินที่ขอโอนด้วยการซื้อบิลของส่วนราชการนั้นจะต้องมิใช่เงินในงบประมาณ (โปรดดูข้อบังคับว่าด้วยเงินขายบิล พ.ศ.2495ภาคผนวก XVI)

"เงินหมุนเวียน" (Revolving Fund) หมายถึง กุญแจที่สร้างขึ้นเพื่อกิจการที่อนุญาตให้นายารายรับสมทบทุนไว้ใช้จ่ายได้ ทั้งนี้ตามมาตรา 12 แห่ง พ.ร.บ. เงินคงคลังฯ ได้กำหนดให้ "การจ่ายเงินเป็นทุนหรือเป็นทุนหมุนเวียนเพื่อการใด ๆ ให้กระทำได้แต่โดยกฎหมาย"⁽¹⁾ ปกติเรียกว่า "เงินทุนหมุนเวียน"

(1) พ.ร.บ. ที่จัดตั้งกองทุน เช่น 1) พ.ร.บ. กองทุนส่งเสริมการทําสวนยาง พ.ศ.2503 2) พ.ร.บ. กองทุนส่งเสริมเกษตรกร พ.ศ.2517 3) พ.ร.บ. กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ.2530 4) พ.ร.บ. กองทุนสนับสนุนการวิจัย 5) พ.ร.บ. กองทุนเพื่อโครงการอาหารกลางวันในโรงเรียนประถมศึกษา 6) พ.ร.บ. กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ.2541 ฯลฯ.

(Circulating Capital หรือ Revolving Fund) เช่น ในปีงบประมาณ
รายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2543 ได้มีการตั้งเงินทูลหมุนเวียนเพื่อพัฒนาสถาบันอุดม-
ศึกษาเอกชน จำนวน 300 ล้านบาท

ในแต่ละปีงบประมาณจะมีการตั้งงบประมาณรายจ่ายเป็นกองทุนและ
เงินทูลหมุนเวียน ตัวอย่างเช่น ในปีงบประมาณฯ พ.ศ. 2540 มีกองทุนจำนวน
16 กองทุนและเงินทูลหมุนเวียนสำหรับกองทุนและหน่วยงานส่วนราชการที่บริหาร
เงินทูลหมุนเวียนจำนวน 13 รายการ ขณะที่ในปีงบประมาณฯ พ.ศ. 2541 มี 8
กองทุน และ 8 เงินทูลหมุนเวียน เช่น กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ในปี
พ.ศ. 2540 ตั้งไว้จำนวน 10,950 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2541 ตั้งไว้จำนวน
18,900 ล้านบาท กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข) ก่อตั้งในปี พ.ศ.
2540 มีการตั้งงบประมาณไว้จำนวน 4,740 ล้านบาท กองทุนเพื่อโครงการ
อาหารกลางวันใน ร.ร. ประถมศึกษา 500 ล้านบาท สำหรับเงินทูลหมุนเวียนที่
สำคัญ เช่น เงินทูลหมุนเวียนบัตรประกันสุขภาพ เงินทูลหมุนเวียนเพื่อการส่งเสริม
อาชีพอุตสาหกรรมในครอบครัวและหัตถกรรมไทย ฯลฯ

การนำเงินส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 คลังจังหวัดและคลังอำเภอ

พ.ร.บ. เงินคงคลัง มาตรา 4 วรรคแรก กำหนดให้หัวหน้าส่วน
ราชการที่ได้เก็บเงินหรือรับเงินทั้งปวงที่บุคคลพึงชำระให้แก่รัฐบาล เช่น ภาษี
อากร⁽¹⁾ ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ เงินกู้ภายในประเทศ (ตามมาตรา 9 ทวิ
พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณฯ) หรือเงินอื่นใด (ตามมาตรา 24 วรรคแรก
พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณฯ) มีหน้าที่ควบคุมเงินเหล่านั้นส่งเข้าบัญชีเงินคงคลัง
บัญชีที่ 1 (บัญชีกระแสรายวันที่ธนาคารแห่งประเทศไทย) ในส่วนกลาง หรือส่ง
เข้าคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอในส่วนภูมิภาคตามกำหนดเวลาและข้อบังคับที่

(1) กฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีอากรคือ พ.ร.บ. ให้ใช้
ประมวลรัษฎากร พ.ร.บ. ภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 พ.ร.บ. พิกัดอัตราภาษี
สรรพสามิต พ.ศ. 2527 และพ.ร.บ. ศุลกากร พ.ศ. 2469.

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนดโดยไม่หักไว้เพื่อการใด ๆ เลย หนึ่ง
ได้มีข้อบังคับว่าด้วยเงินที่พึงชำระให้แก่รัฐบาล พ.ศ. 2495 กำหนดให้ส่วน
ราชการในส่วนกลางส่งเงินไม่น้อยกว่าสัปดาห์ละ 1 ครั้ง และส่วนราชการใน
ส่วนภูมิภาคส่งเงินไม่น้อยกว่าเดือนละ 1 ครั้ง ทั้งต้องปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วย
การเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลังของส่วนราชการ พ.ศ. 2520 และ
ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงบประมาณในระดับจังหวัด พ.ศ.
2524 (โปรดดูระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลังของส่วนราชการ
พ.ศ. 2520 ข้อ 66 ในภาคผนวก XII)

ข้อสังเกต หลักการตามมาตรา 4 วรรคแรก นี้ ถือหลักการเดียวกัน
กับมาตรา 24 วรรคแรก แห่ง พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณฯ ดังนั้นเงินรายได้
(ภาษีอากรรวม ค่าธรรมเนียม และค่าปรับหรือเงินอื่น ๆ) และเงินกู้ยืมภายใน
ประเทศที่ถือว่าเป็นรายรับดังกล่าว จึงเป็นเงินแผ่นดิน ซึ่งก็คือเป็นเงินคงคลัง
นั่นเอง และหัวหน้าส่วนราชการที่มีหน้าที่จัดเก็บหรือรับเงินเหล่านั้นจะหักเงิน
เหล่านั้นไว้เพื่อการใด ๆ มิได้ วันแต่จะต้องด้วยช้อยกเว้น ตามที่กล่าวไว้ใน
มาตรา 4 วรรค 2 กล่าวคือ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจกำหนดข้อบังคับ⁽¹⁾ อนุญาต
ให้หัวหน้าส่วนราชการหักรายจ่ายจากเงินที่จะต้องส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1
(บัญชีกระแสรายวันที่ ธปท.) ในส่วนกลางหรือคลังจังหวัด หรือคลังอำเภอใน
ส่วนภูมิภาคได้ คือ:-

(1) รายจ่ายที่หักนั้นเป็นรายจ่ายที่มีกฎหมายอนุญาตให้จ่ายได้ เช่น
ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการกันเงินภาษีอากรที่จัดเก็บเพื่อจ่ายเป็นเงิน
ชดเชยค่าภาษีอากรสินค้าส่งออกที่ผลิตในราชอาณาจักร พ.ศ. 2536 ตามความ
ใน พ.ร.บ. ชดเชยค่าภาษีอากรสินค้าส่งออกที่ผลิตในราชอาณาจักร พ.ศ. 2524

(1) ข้อบังคับว่าด้วยการอนุญาตให้หัวหน้าส่วนราชการหักรายจ่ายจากเงินที่
ต้องส่ง พ.ศ. 2498 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2510.

และการยกเว้นภาษีธุรกิจเฉพาะสำหรับการขายอสังหาริมทรัพย์ให้แก่องค์การบริหารสินเชื่อบริษัทหรือบริษัทจำกัดที่ตั้งขึ้นโดยความเห็นชอบของธนาคารแห่งประเทศไทย ตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร ฯลฯ

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

(3) รายจ่ายที่ต้องจ่ายคืนให้แก่บุคคลใด ๆ เพราะเป็นเงินอันไม่พึงต้องชำระให้แก่รัฐบาล เช่น การคืนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่มีการหัก ณ ที่จ่ายซึ่งหักไว้เกินของกรมสรรพากร

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

การสั่งจ่ายเงินและผู้มีอำนาจสั่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1

เนื่องจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 เป็นบัญชีกระแสรายวันที่ธนาคารแห่งประเทศไทย ที่กระทรวงการคลังมีไว้เพื่อประโยชน์ในการเก็บรักษาเงินทั้งปวงตามมาตรา 4 วรรคแรก (บทนิยามมาตรา 3) ปกติเรียกว่า "บัญชีรับ" ซึ่งมีบัญชีเดียวในส่วนกลางทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้มีการรั่วไหล่ง่ายหรือมีช่องทางออกหลายทาง มาตรา 5 จึงบัญญัติให้การสั่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1

ให้ทำได้เพียงเพื่อโอนเงินไปเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 เท่านั้น สำหรับบุคคลผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสั่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 คือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังหรือบุคคลผู้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมอบหมายให้เป็นผู้สั่งจ่ายได้ ซึ่งทางปฏิบัติก็ได้แก่รัฐมนตรีช่วยว่าการฯ และหรือปลัดกระทรวงการคลัง (มาตรา 9) แต่ในทางปฏิบัติจะมีการโอนเข้าบัญชีที่ 2 โดยอัตโนมัติอยู่แล้ว จึงไม่ต้องมีการลงนามสั่งจ่ายอีก⁽¹⁾ อนึ่ง การมอบหมายนั้นกฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะว่าเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง จึงเป็นการมอบอำนาจตามกฎหมายเฉพาะคือ พ.ร.บ. เงินคงคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะใช้ดุลพินิจมอบอำนาจให้แก่บุคคลใดก็ได้ ทั้งนี้ตามมาตรา 38 แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

การสั่งจ่ายเงินและผู้มีอำนาจสั่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 คลังจังหวัดหรือคลังอำเภอ

เนื่องจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 เป็นบัญชีเงินฝากกระแสรายวันที่ธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งกระทรวงการคลังมีไว้เพื่อประโยชน์ในการเบิกจ่ายตามมาตรา 5 (บทนิยามมาตรา 3) ปกติเรียกว่า "บัญชีจ่าย" ซึ่งเป็นบัญชีเดียวในส่วนกลาง ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบการเบิกจ่ายได้ทั้งสองบัญชีสำหรับบุคคลผู้มีอำนาจหน้าที่ในการเบิกจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 สำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจในส่วนกลางคือ อธิบดีกรมชนารักษ์หรือบุคคลผู้ซึ่งอธิบดีกรมชนารักษ์มอบหมายซึ่งได้แก่ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ระดับ 7-9 ในกรมรวมทั้งรองอธิบดีกรมบัญชีกลางและเจ้าพนักงานซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังแต่งตั้งเป็นผู้มีอำนาจในการลงลายมือชื่อสั่งจ่ายเช็ค ตั๋วสัญญาใช้เงินหรือเอกสารอื่นใดโดยลงลายมือชื่อร่วมกัน (มาตรา 10) กรณีจึงมีลายมือชื่อสั่งจ่าย

(1) เอกสารการสอนชุดวิชา การคลังและงบประมาณ (Public Finance and Budgeting), สาขาวิชาวิชาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช หน้าที่ 1-8 พิมพ์ครั้งที่ 7, 2534, หน้า 96.

2 ลายมือชื่อทั้งนี้เพื่อความรัดกุมในการเบิกจ่ายเงินแผ่นดิน สำหรับการสั่งจ่ายเงินจากคลังจังหวัด หรือคลังอำเภอในส่วนภูมิภาคนั้น บุคคลผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสั่งจ่าย คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือบุคคลซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย (มาตรา 11) อนึ่งได้มีข้อบังคับว่าด้วยการสั่งจ่ายเงินจากคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอ พ.ศ. 2495 และระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ. 2520 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2525 กำหนดไว้ว่า "คลังจังหวัด ให้รวมถึงคลังอำเภอด้วยและผู้ว่าราชการจังหวัด ให้รวมถึงนายอำเภอที่ตั้งสำนักงานคลังอำเภอด้วย" สำหรับการมอบหมายในที่นี้หมายถึง การมอบอำนาจ ตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 38 (7) ที่ได้บัญญัติเกี่ยวกับการมอบอำนาจของอธิบดีไว้ว่า "อธิบดีหรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าอาจมอบอำนาจให้รองอธิบดี ผู้ช่วยอธิบดี ผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา 31 วรรคสอง หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าหรือผู้ว่าราชการจังหวัด" และมาตรา 38 (9) ที่ได้บัญญัติเกี่ยวกับการมอบอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดไว้ว่า "ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจมอบอำนาจให้รองผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอ ผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ หรือหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ"

หลักเกณฑ์การสั่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2

คลังจังหวัด หรือ คลังอำเภอ

ในกรณีปกติ มาตรา 6 แห่ง พ.ร.บ. เงินคงคลัง ได้บัญญัติไว้สอดคล้องกับมาตรา 181 รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 กล่าวคือ การสั่งจ่ายเงินคงคลังหรือเงินแผ่นดินในกรณีปกติจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 กิติ หรือจากคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอ กิติ ให้กระทำได้แต่เฉพาะตามกฎหมายหรือมติ ดังต่อไปนี้คือ :-

- (1) พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ หรือ
- (2) พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือ
- (3) พ.ร.บ. โอนเงินในงบประมาณ หรือ

(4) มติให้จ่ายเงินไปก่อน ซึ่งตราขึ้นไว้เป็นพระราชบัญญัติ (มาตรา 3) หรือ

(5) พระราชกำหนดและพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ.2540 (มาตรา 218-221)

ในกรณีที่ฝ่ายบริหารสั่งจ่ายเงินตามมติให้จ่ายเงินไปก่อน หรือตามพระราชกำหนด แสดงว่าได้มีการจ่ายเงินโดยมิได้ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา เพราะมิได้ตราเป็นพระราชบัญญัติหรือแม้ต่อมาจะได้มีการนำมติให้จ่ายเงินไปก่อนโดยสภาผู้แทนราษฎรไปตราเป็น พ.ร.บ.⁽¹⁾ หรือนำพระราชกำหนดที่อนุญาตให้ฝ่ายบริหารสั่งจ่ายเงินคงคลังไปก่อนนั้นมาให้สภาลงมติเห็นชอบและมีผลเป็น พ.ร.บ. ก็ตาม ก็เป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารผู้จัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ จะต้องนำยอดรายจ่ายทั้งหมดนั้นไปตั้งเป็นเงินรายจ่ายเพื่อชดเชย ใน พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป หรือ พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (ถ้ามี) (มาตรา 6 วรรคท้าย)

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

(1) มีรายการจ่ายที่กำหนดไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณนั้นก่อนแล้ว แต่เงินที่ตั้งไว้นั้นมีจำนวนไม่พอจ่ายและมีเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น

(1) "มติให้จ่ายเงินไปก่อน" เป็นมติที่ขอโดยฝ่ายรัฐบาลต่อสภาผู้แทนราษฎรและจะต้องนำมตินั้นไปตราเป็น พ.ร.บ. อนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินตาม พ.ร.บ. นั้นไปพลางก่อนจนกว่าจะประกาศใช้ พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ หรือ พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (ถ้ามี) ตัวอย่างเช่น พ.ร.บ. อนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อน พ.ศ.2518 ฯลฯ.

ทำให้มีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว อนึ่งพฤติกรรมที่เกิดขึ้นนั้นจะต้องเกิดขึ้นเอง มิใช่เกิดขึ้นโดยฝ่ายบริหารก่อให้เกิดขึ้น เช่น งบประมาณก่อสร้างมีปัญหาเนื่องจากราคาวัสดุก่อสร้างแพงขึ้นเนื่องจากการนำระบบอัตราแลกเปลี่ยนลอยตัวแบบจัดการ (Managed Float) มาใช้กับค่าเงินบาท อันเป็นผลให้ค่าของเงินบาทตกลงหรือเปลี่ยนแปลงขึ้น-ลงตามกลไกของตลาดเงินตราทั้งในและต่างประเทศ

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

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

(4) เพื่อซื้อคืนหรือไถ่ถอนพันธบัตรของรัฐบาลหรือตราสารเงินกู้ของกระทรวงการคลัง (เช่น ตัวเงินคลัง ตัวสัญญาใช้เงิน) หรือชำระหนี้ตามสัญญา กู้ที่กระทรวงการคลังเป็นผู้กู้ ตามมาตรา 9 ทวิ พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณฯ ตาม พ.ร.บ. และ พ.ร.ก. ที่เกี่ยวกับการกู้ยืมเงินอื่น ๆ ซึ่งมักจะกระทำในช่วงที่รัฐบาลมีเงินคงคลังเป็นจำนวนมาก เพื่อเป็นการปลดเปลื้องหนี้และเป็นการบรรเทาภาระดอกเบี้ยซึ่งทบต้นอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะเห็นสมควร

(5) เพื่อซื้อเงินตราต่างประเทศ พันธบัตรรัฐบาลต่างประเทศ หรือหลักทรัพย์ที่มั่นคงในต่างประเทศที่มีใช้หุ้นในสกุลเงินตราที่จะต้องชำระหนี้ที่กระทรวงการคลังเป็นผู้กู้ตั้งเช่นใน (4) และในวงเงินไม่เกินจำนวนหนี้ที่กำหนดชำระในช่วงระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี ทั้งนี้ เพื่อให้รัฐบาลสามารถมีอำนาจในการบริหารเงินคงคลังให้เกิดประโยชน์มากยิ่งขึ้น

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

ข้อยกเว้นที่ให้ฝ่ายบริหารสั่งจ่ายเงินคงคลังบัญชีที่ 2 หรือคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอได้

ข้อยกเว้นตามมาตรา 8 ได้อนุญาตให้ฝ่ายบริหารสั่งจ่ายเงินคงคลังบัญชีที่ 2 หรือคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอได้ก่อนที่จะมีกฎหมายอนุญาต เนื่องจากถือว่าเป็นเงินคงคลังนอกงบประมาณ ซึ่งก็คือเงินคงคลังที่กระทรวงการคลังรับไว้โดยมีข้อผูกพันว่าจะต้องจ่ายคืนให้แก่เจ้าของเงินที่นำมาฝากไว้เมื่อมาขอเบิก โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการวิธีการงบประมาณและไม่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในการจ่ายเงินตามมาตรา 6 ได้แก่เงินดังต่อไปนี้คือ:-

(1) เงินยืมตรองราชการ คือเงินที่กระทรวงการคลังอนุญาตให้ส่วนราชการมีไว้ตามจำนวนที่เห็นสมควร เพื่อตรองจ่ายเป็นค่าใช้จ่ายสอยปลีกย่อยประจำสำนักงานตามข้อบังคับว่าด้วยเงินยืมตรองราชการ พ.ศ. 2495 (มาตรา 3 บทนิยาม) ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารราชการ

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

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

(4) เงินที่จำเป็นต้องจ่ายคืนภายในปีงบประมาณที่นำส่งแล้ว เพราะเป็นเงินอันไม่พึงต้องชำระให้แก่รัฐบาล (มาตรา 8) เนื่องจากเป็นสิทธิของเจ้าของเงินที่จะได้รับกลับคืนมา เช่น การคืนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่กรมสรรพากรได้กำหนดให้นายจ้างหักภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาไว้ ณ ที่จ่าย⁽¹⁾ แต่ได้หักไว้เกินกว่าความเป็นจริง หรือกรณีที่เป็นการคืนภาษีมูลค่าเพิ่มที่ผู้ชำระภาษีได้สิทธิร้องขอคืน หรือกรณีที่ได้มีการชำระค่าภาษีอากรและอากรแสตมป์ไปโดยที่มีประมวลรัษฎากร พระราชบัญญัติและหรือพระราชกฤษฎีกาได้บัญญัติยกเว้นไว้ ย่อมเป็นสิทธิของผู้ชำระภาษีอากรและอากรแสตมป์ดังกล่าวสามารถเรียกคืนได้ อนึ่ง ประมวลรัษฎากร (มาตรา 121) ได้บัญญัติยกเว้นค่าอากรแสตมป์ให้แก่รัฐบาล - เจ้าพนักงานผู้กระทำการของรัฐบาลโดยหน้าที่ - บุคคลผู้กระทำการในนามของรัฐบาล - องค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น - สภาวิชาชีพ - องค์การศาสนาใด ๆ ในราชอาณาจักรที่เป็นนิติบุคคล แต่ช้อยกเว้นนี้มีให้ใช้แก่องค์การของรัฐบาลที่ใช้ทุนหรือทุนหมุนเวียนหรือทุนเพื่อประกอบการพาณิชย์ หรือการพาณิชย์ที่องค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำ สำหรับพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่บัญญัติยกเว้นอากรแสตมป์ ได้แก่ พ.ร.บ. จัดทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2479 (มาตรา 8) พ.ร.บ. ธนาคารออมสิน พ.ศ. 2489 (มาตรา 5) พ.ร.บ. การท่าเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 (มาตรา 17) พ.ร.บ. การรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 (มาตรา 19) พ.ร.บ. กองทุนสงเคราะห์การทำสวน

(1) โปรดดูระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการเบิกและการจ่ายเงินเดือน เงินปี และเงินอื่นในลักษณะเดียวกัน พ.ศ. 2533 ข้อ 17 และข้ออื่น ๆ ในภาคผนวก XIII.

ยาง พ.ศ. 2505 (มาตรา 25) พ.ร.บ. ลुकเสื่อ พ.ศ. 2507 ส่วน พระราช-
กฤษฎีกา ที่ได้บัญญัติยกเว้นอากรแสตมป์ให้แก่ธนาคารแห่งประเทศไทย ธนาคาร
อาคารสงเคราะห์ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ผู้ประกอบ
การขนส่งเฉพาะการรับเงินที่เป็นค่ารับขนคนโดยสาร บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรม
แห่งประเทศไทย ผู้ค้าประกันเฉพาะการค้ำประกันหนี้เนื่องแต่การที่ธนาคารเพื่อ
การเกษตรและสหกรณ์การเกษตรให้กู้ยืมหรือให้ยืม ผู้ออกไปรับเฉพาะการรับเงิน
ที่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรให้กู้ยืมหรือให้ยืม การเคหะแห่ง
ชาติ ผู้โอนเฉพาะการโอนหลักทรัพย์จดทะเบียนหรือหลักทรัพย์รับอนุญาตที่ตลาด
หลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เป็นนายทะเบียนสำหรับการโอนหลักทรัพย์นั้น ผู้ที่ต้อง
เสียอากรสำหรับตราสารที่ต้องเสียค่าอากรแสตมป์ไม่ถึงหนึ่งบาท หรือตราสาร
ที่คำนวณค่าอากรแสตมป์แล้วต้องเสียอากรแสตมป์ตั้งแต่หนึ่งบาทขึ้นไป เฉพาะ
ส่วนที่เป็นเศษของบาท ผู้โอนเฉพาะการโอนพันธบัตรธนาคารอาคารสงเคราะห์
ที่ธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นนายทะเบียนสำหรับการโอนพันธบัตรนั้น ตรา
สารใบรับที่สภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทยและองค์การกุศลสาธารณะอื่น
ที่เป็นนิติบุคคลซึ่งมีวัตถุประสงค์ทำนองเดียวกันเป็นผู้ออก - ยกเว้นภาษีอากรตาม
ประมวลรัษฎากรแก่บุคคลตามข้อผูกพันที่ประเทศไทยมีอยู่ตามสัญญาว่าด้วยความ
ร่วมมือทางเศรษฐกิจหรือทางเทคนิคระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลต่างประเทศ
- ยกเว้นบรรดารัษฎากรประเภทต่าง ๆ ที่เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากร ได้แก่
(ก) องค์การสหประชาชาติ ทบวงการชำนัญพิเศษของสหประชาชาติ และ
เจ้าหน้าที่หรือผู้เชี่ยวชาญขององค์การหรือทบวงการดังกล่าวที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ใน
ประเทศไทย ในเมื่อประเทศไทยมีข้อผูกพันให้ยกเว้นตามอนุสัญญาหรือความ
ตกลง (ข) สถานเอกอัครราชทูต สถานทูต สถานกงสุลใหญ่ สถานกงสุล บุคคล
ในคณะทูต บุคคลในคณะกงสุล และคณะบุคคลที่ถือว่าอยู่ในคณะทูตตามความตกลง
ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักถ้อยที่ถ้อยปฏิบัติต่อกัน นอกจากนี้มีการยกเว้นภาษีอากร
ตามประมวลรัษฎากรตามคำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิวัติที่ 79/2515 ให้แก่ บริษัท
หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นผู้สัญญา

รัฐบาลสหรัฐอเมริกาในการเข้ามาประกอบกิจการเกี่ยวกับงานบำรุงรักษาอุทก
ปัจจัยและงานที่เกี่ยวข้องในราชอาณาจักร อันเป็นการปฏิบัติตามสัญญาที่บริษัท
หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลนั้นได้ทำไว้กับรัฐบาลสหรัฐอเมริกาตามโครงการที่
รัฐบาลไทยเห็นชอบด้วย และบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลนั้นมิได้ประกอบ
กิจการอื่น ๆ⁽¹⁾

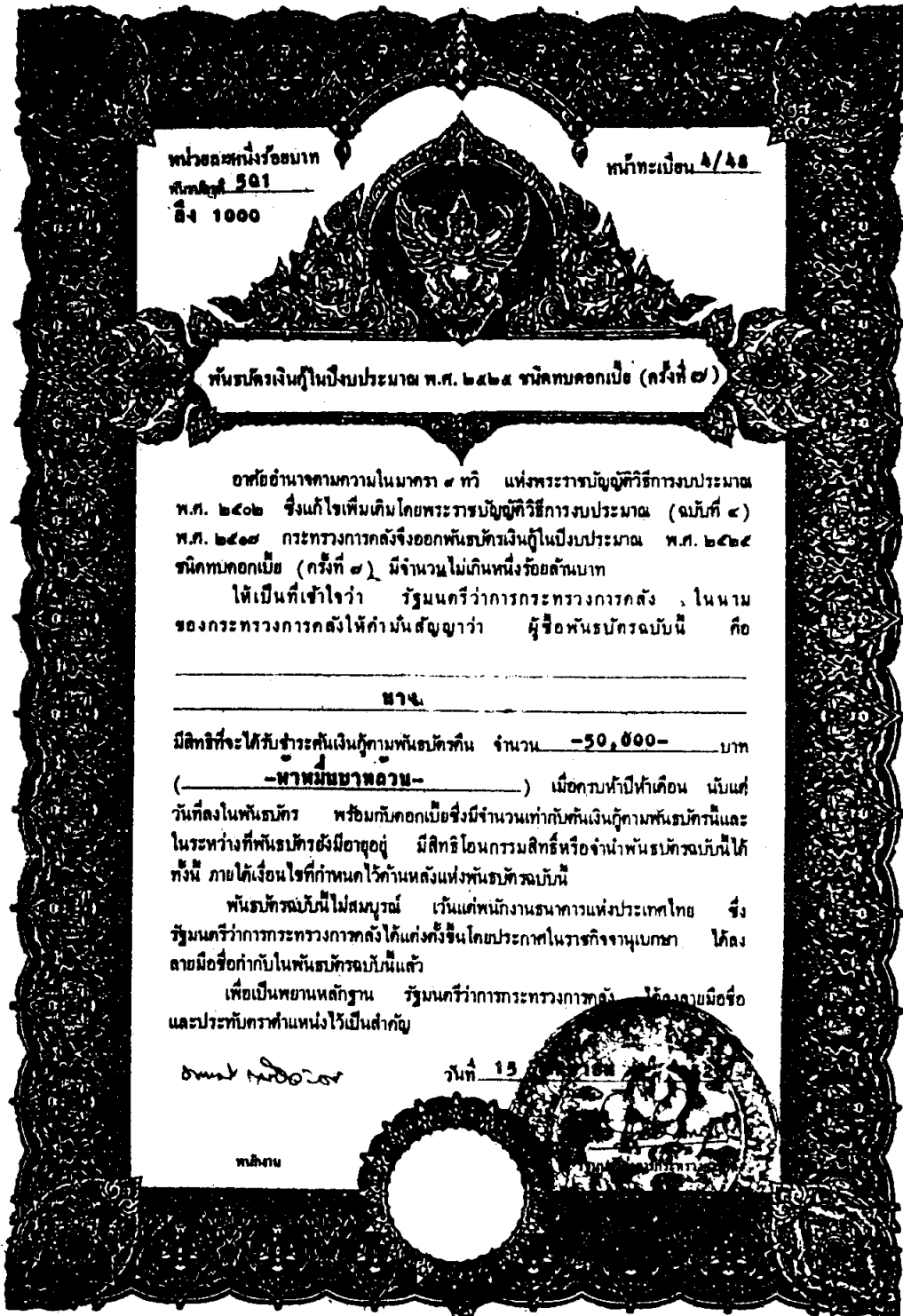
ข้อยกเว้นตามมาตรา 12 ที่อนุญาตให้ฝ่ายบริหารสั่งจ่ายเงินคงคลัง
จากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 หรือคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอได้โดยไม่ต้องมีกฎ-
หมายและมติตามมาตรา 6 อนุญาตได้แก่ การสั่งจ่ายเงินเป็นทุน (กองทุน)
หรือเป็นทุนหมุนเวียน (เงินทุนหมุนเวียน)⁽²⁾ เพื่อการใด ๆ ให้กระทำได้แต่
โดยกฎหมาย ซึ่งได้แก่ พ.ร.บ. หรือ พ.ร.ก. หรือ พ.ร.ฎ. ที่จัดตั้งกองทุนหรือ
เงินทุนหมุนเวียนขึ้น เช่น พ.ร.บ. กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2541
มาตรา 5 ให้มีการจัดตั้ง "กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา" มีฐานะเป็นนิติ-
บุคคลในกำกับดูแลของกระทรวงการคลังและได้รับงบประมาณเป็นเงินอุดหนุน
รายปีตามความจำเป็น ดังนั้นเงินทุนหรือเงินทุนหมุนเวียน จึงเป็นเงินที่รัฐบาล
จ่ายให้ส่วนราชการเป็นทุนเพื่อดำเนินกิจการอย่างใดอย่างหนึ่งโดยยอมให้ส่วน
ราชการนำรายรับจากกิจการนั้น ๆ มาสมทบทุนเพื่อไว้ใช้จ่ายได้ โดยไม่ต้องนำ
ส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน แต่ต้องนำเงินนั้นไปฝากไว้กับกระทรวงการคลังเช่น

(1) กลุ่มนักวิชาการภาษีอากร, ภาษีอากรตามประมวลรัษฎากร,
โรงพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์, พิมพ์ครั้งที่ 8, 2538, หน้า 211-212.

(2) การจ่ายเงินคงคลังตามมาตรา 12 นี้ จึงกระทำได้ตามกฎหมาย
อื่น นอกเหนือจากกฎหมายที่ได้กำหนดไว้ในมาตรา 6 เพราะได้รับยกเว้นไม่ต้อง
ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในการจ่ายเงินแผ่นดินหรือเงินคงคลังตามมาตรา 6 กรณียอม
เป็นการจ่ายเงินแผ่นดินโดยไม่ขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 มาตรา
181 และไม่ต้องได้รับอนุมัติจากรัฐสภา.

เดียวกับเงินอื่น และจะเบิกถอนคืนจากคลังได้ตามความจำเป็น ดังนั้นเงินทุนหรือเงินทุนหมุนเวียนที่ฝากไว้กับกระทรวงการคลังจึงมีฐานะเสมือนเงินฝากตามบทนิยาม มาตรา 3 และ มาตรา 8(2) นอกจากนี้มาตรา 13 ได้กำหนดให้องค์การใด ๆ ของรัฐบาลที่ใช้เงินทุนหมุนเวียน ปกติอยู่ในรูปของเงินยืม มิได้มีการจ่ายขาดจากบัญชี แต่เป็นเงินที่จ่ายจากคลังเป็นการชั่วคราว และจะต้องนำมาใช้คืนในภายหลัง ในทางปฏิบัติ เมื่อได้มีการจ่ายเงินทุนหมุนเวียนแล้ว กระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลาง จะเปิดบัญชีประเภทลูกหนี้/เจ้าหนี้ไว้ กล่าวคือองค์การใดที่ได้รับทุนหมุนเวียนไปจะเป็นลูกหนี้ และกระทรวงการคลังจะเป็นเจ้าหนี้ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้กำหนดข้อบังคับว่าด้วยการศึกษาปฏิบัติเกี่ยวกับการเงินขององค์การ พ.ศ.2495 และสอดคล้องกับ พ.ร.บ.จัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ.2495 ด้วย

ตัวอย่าง รูปพันธบัตรรัฐบาล



หน่วยละหนึ่งร้อยบาท
พิกัดเลข 501
ถึง 1000

หน้าทะเบียน 4/48

พันธบัตรเงินกู้ในบังคับประมาณ พ.ศ. ๒๔๖๕ ชนิดคอกเบี้ย (ครั้งที่ ๗)

ออกโดยอำนาจตามความในมาตรา ๘ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๔๐๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๔๐๘ กระทรวงการคลังจึงออกพันธบัตรเงินกู้ในบังคับประมาณ พ.ศ. ๒๔๖๔ ชนิดคอกเบี้ย (ครั้งที่ ๗) มีจำนวนไม่เกินหนึ่งร้อยล้านบาท

ให้เป็นที่เข้าใจว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ในนามของกระทรวงการคลังให้ค้ำประกันสัญญาว่า ผู้ซื้อพันธบัตรฉบับนี้ คือ

นาง

มีสิทธิที่จะได้รับชำระคืนเงินกู้ตามพันธบัตรคืน จำนวน -50,000- บาท

(-พาพมขชาติวน-) เมื่อครบห้าปีห้าเดือน นับแต่วันที่ตั้งในพันธบัตร พร้อมกับคอกเบี้ยซึ่งมีจำนวนเท่ากับเงินกู้ตามพันธบัตรนี้และในระหว่างที่พันธบัตรยังมีอายุอยู่ มีสิทธิโอนกรรมสิทธิ์หรือจำหน่ายพันธบัตรฉบับนี้ได้ ทั้งนี้ ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ตามหลังแห่งพันธบัตรฉบับนี้

พันธบัตรฉบับนี้ไม่สมบูรณ์ เว้นแต่พิมพ์งานธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้แต่งตั้งขึ้นโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ได้ลงลายมือชื่อกำกับในพันธบัตรฉบับนี้แล้ว

เพื่อเป็นพยานหลักฐาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ได้ลงลายมือชื่อและประทับตราตำแหน่งไว้เป็นสำคัญ

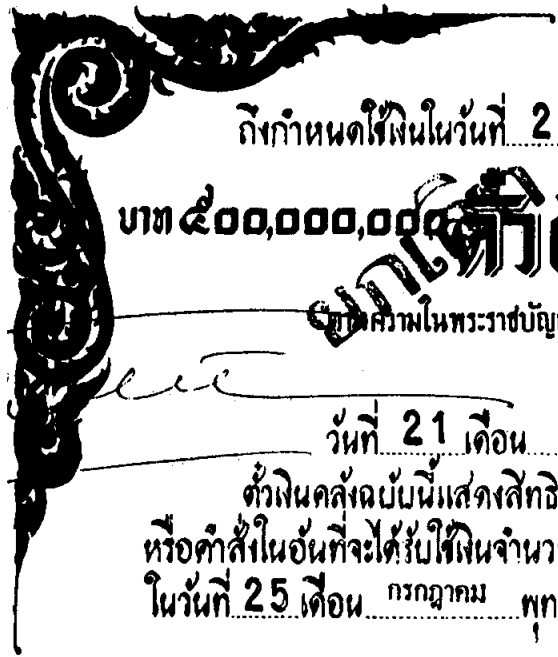
๑๓๗ ๓๕๐๖๗

วันที่ 15

พ.ศ. ๒๔๖๕



ตัวอย่าง รูปตัวเงินคลัง



ถึงกำหนดให้เงินในวันที่ 25 เดือน กรกฎาคม พุทธศักราช 2528

บาท ๕๐๐,๐๐๐,๐๐๐

ใบเบิกเงินคลัง

เลขที่ ก. ๐๐๕ / 408

เพื่อความในพระราชบัญญัติตัวเงินคลัง พุทธศักราช ๒๕๒๗

กรุงเทพ ฯ

วันที่ 21 เดือน มกราคม พุทธศักราช 2528

ตัวเงินคลังฉบับนี้แสดงสิทธิของ
หรือคำสั่งในอันที่จะได้รับให้เงินจำนวน ๕๐๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท จากเงินคลังหรือเงินอื่น
ในวันที่ 25 เดือน กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๒๘ ณ ธนาคารแห่งประเทศไทย

(ลงชื่อ)

เจ้าพนักงาน

ถ้าไม่กรอกชื่อในข้อนี้ จะให้เงินตามตัวฉบับนี้ให้แก่ผู้ถือ