



## ฉันทว่าเงินคงคลังนั้นเป็นฉันท

ศาสตราจารย์ ดร. อิศสระ นิตินันท์ประกาศ\*

### 1. ความหมายของเงินคงคลังตามทฤษฎีการคลังสาธารณะ

● ความหมายของเงินคงคลังตามทฤษฎีการคลังสมัยเก่า

ก่อนเกิดสงครามโลกครั้งที่หนึ่งในปี ค.ศ. 1914 ประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศตะวันตก ยึดมั่นในลัทธิเสรีนิยมทางเศรษฐกิจซึ่งเป็นปรัชญาทางการเมืองที่เกิดขึ้นตั้งแต่สมัยปฏิวัติฝรั่งเศสปี ค.ศ. 1789 ลัทธิดังกล่าวเรียกร้องให้ปัจเจกบุคคลมีเสรีภาพในการประกอบการทางเศรษฐกิจอย่างเสรี โดยปราศจากการแทรกแซงของรัฐ ดังนั้น ในสมัยนั้นการดำเนินงานของรัฐจึงจำกัดอยู่แต่เฉพาะการงานอันเก่าแก่ดั้งเดิมของรัฐ คือ การทหารหรือการป้องกันประเทศ การรักษาความ

สงบเรียบร้อยภายในประเทศ การทูต และกิจการบางอย่าง ซึ่งปัจเจกบุคคลไม่สามารถสนองความต้องการได้อย่างสมบูรณ์ เช่น การศึกษา ส่วนการงานนอกจากนี้รัฐต้องปล่อยให้ปัจเจกบุคคลเป็นผู้ประกอบการทั้งสิ้น

อนึ่ง วิทยาศาสตร์การคลังในสมัยนั้น เห็นว่าการคลังของรัฐต้องมีผลกระทบต่อการคลังของปัจเจกบุคคลให้น้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้ การจะเป็นเช่นนั้นได้ก็ต่อเมื่อรายจ่ายของรัฐมีจำนวนน้อย ดังนั้น การประหยัดจึงเป็นอุดมการณ์ของรัฐในสมัยนั้น ดังมีคำขวัญในประเทศฝรั่งเศสว่า รัฐมนตรีคลังที่ดี คือ สุนัขที่เฝ้าระวังอยู่หน้ากำปั่นเก็บเงินของกระทรวงการคลังเพื่อมิให้ใครเข้าไปถึง

\*เกตุทัต ศาสตราภิชาน มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

อย่างไรก็ดี นักการคลังสมัยนั้นเห็นว่าการบริโภคทรัพย์สินของรัฐเป็นสิ่งจำเป็น เพราะในการปกครองประเทศย่อมต้องมีหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐเป็นผู้ดำเนินงาน ซึ่งต้องใช้จ่ายเงินในการนั้น แต่ก็เห็นว่ารัฐต้องใช้จ่ายอย่างประหยัด

เมื่อก้าวมาถึงตรงนี้ ผมนึกขึ้นได้ว่า ในสมัยที่ผมรับราชการเป็นเสมียนอยู่ที่กองงบประมาณ กรมบัญชีกลาง เมื่อประมาณ 50 ปีมานี้ ผมได้ยื่นข้าราชการกรมบัญชีกลางพูดอยู่เสมอว่า ข้าราชการที่ดีของกระทรวงการคลังต้องยึดคติ 3 ป. เป็นหลักในการทำงาน คือ ประหยัด ประท้วง ประวิง คำพูดดังกล่าวสะท้อนให้เห็นทัศนคติของนักการคลังสมัยเก่าได้เป็นอย่างดี

โดยที่ในสมัยนั้น การใช้จ่ายเงินของประเทศต่าง ๆ ในแต่ละปีมักจะใช้น้อยกว่ารายได้ที่จัดเก็บได้ จึงทำให้มีเงินเหลือจ่ายในแต่ละปี และประเทศต่าง ๆ จะสะสมเงินที่เหลือจ่ายไว้เป็นเงินสำรองของประเทศ ซึ่งเรียกในภาษาอังกฤษว่า "Treasury reserve"

นักการคลังสมัยนั้นเห็นว่าการที่ประเทศใดมีเงินสำรองดังกล่าวมาก ความมั่นคงทางการคลังของประเทศนั้นก็จะมีมาก ดังนั้น ประเทศเหล่านั้นจะไม่นำเงินสำรองดังกล่าวออกมาใช้เว้นแต่กรณีที่มีความจำเป็นอย่างยิ่ง เช่น ในกรณีที่ต้องทำสงคราม

ตามที่กล่าวมาข้างต้นนี้ จะเห็นได้ว่า ความหมายของ "เงินคงคลัง" ตามทฤษฎีการคลังสมัยเก่า คือ เงินรายได้ของรัฐบาลที่เหลือจ่ายในปีก่อนๆ สะสมไว้เป็นเงินสำรองเพื่อใช้จ่ายในยามจำเป็น

● ความหมายของเงินคงคลังตามทฤษฎีการคลังสมัยใหม่

ตั้งแต่ต้นคริสต์ศตวรรษที่ 20 เป็นต้นมา ผู้นำของประเทศตะวันตกทั้งหลาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศภาคพื้นทวีปยุโรปและประเทศอังกฤษ เริ่มเห็นความจำเป็นในการเข้าแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อจัดระเบียบสังคม และเห็นว่างบประมาณเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการแทรกแซงของรัฐที่ได้ผลดี ซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎีการคลังสมัยใหม่ นับแต่นั้นมา ความเชื่อถือในลัทธิเสรีนิยมทางเศรษฐกิจของพลเมืองในประเทศเหล่านั้นจึงลดลงเรื่อยๆ จนในที่สุด ลัทธิการเข้าแทรกแซงของรัฐได้เข้าแทนที่ลัทธิเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ

นับแต่นั้นมา ประเทศต่างๆ ได้นำเทคนิคการคลังมาใช้เพื่อความมุ่งหมายในการเข้าแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งเป็นผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของงบประมาณของรัฐ ดังจะเห็นได้ว่า แต่เดิมงบประมาณเป็นเพียงการพยากรณ์รายรับรายจ่ายของรัฐในทางบัญชีเท่านั้น ดังนั้น รายรับและรายจ่ายในงบประมาณจึงมีจำนวนเท่ากันเสมอ แต่ในปัจจุบันงบประมาณแผ่นดินได้กลายมาเป็นเครื่องมือในการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจและสังคม ฉะนั้น งบประมาณจึงผูกพันอยู่กับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคม ในบางครั้งงบประมาณจึงอาจขาดดุลได้ถ้ามีความจำเป็นในการเข้าแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจและสังคม

โดยที่การสะสมเงินไว้เป็นเงินสำรองดังที่เป็นอยู่ในอดีตไม่เป็นผลดีต่อการพัฒนาประเทศและไม่สอดคล้องกับทฤษฎีการคลังสมัยใหม่ ประเทศต่างๆ จึงเลิกสะสมเงินเหลือจ่ายไว้เป็นเงินสำรอง (Treasury reserve)

ดังนั้น ความหมายของเงินคงคลังตาม ทฤษฎีการคลังสมัยใหม่จึงหมายถึง เงินของรัฐที่มีอยู่ในขณะใดขณะหนึ่ง ซึ่งตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า "Treasury balance"

## 2. ความหมายของเงินคงคลังที่ใช้ ในทางการคลังของประเทศไทย

### ● ความหมายดั้งเดิม

ตั้งแต่มีการปฏิรูปการคลังของประเทศไทย ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จนถึงประมาณปี พ.ศ. 2481 ประเทศไทยได้จัดทำงบประมาณเกินดุลเกือบทุกปี ซึ่งเป็นผลให้รัฐบาลมีรายได้สูงกว่ารายจ่ายเรื่อยมา ดังนั้น ในช่วงเวลาดังกล่าว กระทรวงการคลังจึงมีเงินเหลือจ่ายในแต่ละปีสะสมไว้เป็นเงินสำรอง เรียกว่า "เงินคงคลัง" ดังนั้น เงินคงคลังในสมัยนั้นจึงมีความหมายตรงกับคำว่า "Treasury reserve" ในภาษาอังกฤษ

### ● ความหมายของเงินคงคลังในปัจจุบัน

นานมาแล้วได้มีการถกเถียงกันในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับความหมายที่แท้จริงของเงินคงคลังที่ใช้ในทางการคลังของประเทศไทย ดังนั้น ในตอนแรกนี้ขอกล่าวถึงการถกเถียงดังกล่าวเพื่อประโยชน์ในการทำความเข้าใจความหมายของเงินคงคลังในปัจจุบัน หลังจากนั้นจึงจะอธิบายความหมายของเงินคงคลังดังกล่าว

(ก) การถกเถียงเกี่ยวกับความหมายของเงินคงคลังในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร

ในระหว่างที่สภาผู้แทนราษฎรได้เปิดอภิปรายทั่วไปในนโยบายรัฐบาลเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล ซึ่งมี พลเรือตรี ถวัลย์ ชำรงนาวา



สวัสดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี ตามมาตรา 34 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 เมื่อวันที่ 19 - 26 พฤษภาคม 2490 รัฐบาลและฝ่ายค้านได้ถกเถียงกันเกี่ยวกับความหมายของ "เงินคงคลัง"

เหตุที่มีการถกเถียงกันในเรื่องนี้ก็เนื่องจากว่า ในการอภิปรายในปัญหาการคลังของประเทศนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคประชาธิปัตย์ซึ่งเป็นฝ่ายค้านได้กล่าวหาว่า รัฐบาลไม่ได้ทำตามนโยบายที่ได้แถลงต่อสภาว่าจะปรับปรุงการคลังของประเทศ โดยจะจัดทำงบประมาณแผ่นดินให้เป็นดุลยภาพเพื่อเสถียรภาพแห่งเงินตรา ซึ่งฝ่ายค้านเห็นว่างบประมาณประจำปีที่เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรไม่เป็นดุลยภาพที่แท้จริง

การอภิปรายในประเด็นดังกล่าวได้หันไปถึงปัญหาว่า ความหมายที่แท้จริงของ "เงินคงคลัง" คืออะไร ดังจะกล่าวต่อไปนี้

เพื่อความสมบูรณ์ของคำอภิปรายของทั้งสองฝ่าย ผมขอนำคำอภิปรายของฝ่ายค้านและคำชี้แจงของฝ่ายรัฐบาลที่ปรากฏในรายงาน

การประชุมสภาผู้แทนราษฎรชนิดคำต่อคำ ดังต่อไปนี้

พระยาศรีวิศาลวาจา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดพระนคร พรรคประชาธิปัตย์ ได้อภิปรายในประเด็นนี้มีข้อความตอนหนึ่งว่า “ในการจัดทำงบประมาณประจำปี พ.ศ. 2489 ซึ่งรัฐบาลได้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2489 ปรากฏว่ารัฐบาลได้แบ่งรายจ่ายออกเป็น 2 รายจ่าย คือ รายจ่ายสามัญ และรายจ่ายวิสามัญ รายจ่ายสามัญตั้งไว้ 500 ล้านบาทเศษ จ่ายจากรายได้ ส่วนรายจ่ายวิสามัญตั้งไว้ 702 ล้านบาท จ่ายจากเงินคงคลัง เงินกู้ และเงินได้อื่นๆ” ซึ่งผู้อภิปรายเห็นว่า หากไปเอาเงินที่ขาดนั้นมาจากเงินกู้แบบนี้ ไม่เป็นดุลยภาพอย่างแท้จริง เป็นการเข้าสู่ดุลยภาพโดยวิธีการงบประมาณ นอกจากนี้ การอภิปรายได้หันไปถึงความหมายของ “เงินคงคลัง” โดยผู้อภิปรายได้กล่าวว่า “สำหรับเงินคงคลัง เท่าที่กระทรวงการคลังได้ตั้งมา ความหมายก็คือ เงินที่เหลือในปีก่อนๆ และเงินจำนวนนี้ได้จ่ายไปหมดแล้วเมื่อปี พ.ศ. 2483 แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังท่านว่า “เงินคงคลัง” นั้นหมายถึงเงินที่มีอยู่ชั่วขณะ” เท่าที่ข้าพเจ้าจำได้เมื่อคราวก่อนนี้

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (นาย วิจิตร ลุลิตานนท์) ได้ชี้แจงเกี่ยวกับคำอภิปรายของพระยาศรีวิศาลวาจาในเรื่องการจัดทำงบประมาณของรัฐบาล หลังจากที่ได้ชี้แจงในประเด็นต่างๆ แล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวง

การคลังได้กล่าวว่า “... ณ บัดนี้ ข้าพเจ้าก็อาจจะเปิดเผยความจริงให้ปดิดินดีว่า “เงินคงคลัง” ณ วันนี้ (19 พฤษภาคม 2490) มีถึง 385 ล้านบาท ไม่ใช่เล็กน้อย ข้าพเจ้าจึงไม่หวังและวิตกในการที่จะกู้ได้หรือไม่...”<sup>2</sup>

เมื่อการชี้แจงของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจบลง หม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช สมาชิกผู้แทนราษฎรจังหวัดพระนคร พรรคประชาธิปัตย์ ได้อภิปรายในปัญหาต่างๆ ทางด้านการคลัง และได้ท้วงติงว่า เงินคงคลังที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้แถลงมานั้นมิใช่เงินคงคลังตามความหมายที่แท้จริง โดยกล่าวว่า “ที่ท่านรัฐมนตรีแถลงว่า ในขณะนี้นับเป็นประวัติการณ์ที่ประเทศของเรามีเงินคงคลังถึง 385 ล้านบาทนั้น ข้าพเจ้าได้พยายามอบรมท่านรัฐมนตรีหลายครั้งหลายหนแล้ว ในความมุ่งหมายที่แท้จริงของเงินคงคลัง ท่านอาจยังไม่เข้าใจ ข้าพเจ้าจึงได้พยายามอบรมท่านว่าเงินคงคลังคือรายได้เหลือจ่ายจากปีก่อนๆ สะสมมา เรียกว่า “เงินคงคลัง” เงินจำนวน 385 ล้านบาทที่ท่านรัฐมนตรีขึ้นเรียกว่าเงินคงคลังนั้น ข้าพเจ้าเข้าใจว่า เป็นเงินภาษีอากรที่เก็บมาได้ตามงบประมาณแผ่นดิน คือ เป็นเงินทางรายได้นั่นเอง จะใช้เงินคงคลังตามความหมายอันแท้จริงก็หาไม่ได้ และท่านรัฐมนตรีก็ได้แถลงแล้วว่า รายได้ก็พอกับรายจ่ายพอดี หมายความว่า มีรายได้ที่ตั้งใจจะจ่ายแล้ว แต่เผชิญยังจ่ายไม่หมดเพราะยังไม่ถึงเวลาจ่าย ดังนั้นเงินสำรองจ่ายที่ยังจ่ายไม่หมด

<sup>1</sup>สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (สามัญ) ชุดที่ 1 พ.ศ. 2490 หน้า 90 - 91

<sup>2</sup>สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, อ้างแล้ว หน้า 109

นั้นจะเรียกไม่ได้ว่า “เงินคงคลัง” จะเรียกได้ด้วยทฤษฎีใด ๆ ก็ไม่ได้ทั้งสิ้น”<sup>3</sup>

นายวิจิตร ลุลิตานนท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ได้ชี้แจงตอบโต้ หม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความหมายของเงินคงคลังดังนี้

“...มีเรื่องอีกอันหนึ่ง กล่าวซ้ำซากหลายหนแล้ว ข้าพเจ้าก็กล่าวชี้แจงต่อที่ประชุมสภาแล้ว ขอชี้แจงซ้ำอีกเล็กน้อยเพื่อให้เข้าใจถึงวิธีการคลังสมัยใหม่ว่า เงินคงคลังนั้น ข้าพเจ้าบอกแล้วว่าเป็นเงินซึ่งอยู่ในคลังขณะใดขณะหนึ่ง เงินใดก็ตามเข้ามาจากภาษีอากรรายได้อะไรก็ตาม ระเบียบคลังปัจจุบันนี้เข้าทางหนึ่งจ่ายทางหนึ่ง ทางเข้าสมมติว่าเรามีหีบใบหนึ่งพอจะเก็บเงินเหล่านั้น เมื่อมีรายได้ก็เข้าส่วนนั้น จ่ายก็จ่ายอีกทางหนึ่ง ในเงินจำนวนที่เหลืออยู่ในคลังนี้เรียกว่า “เงินคงคลัง” ซึ่งเราก็ได้เข้าใจในปัจจุบันนี้ ส่วนที่ท่านกล่าวถึงเรื่อง “เงินสำรอง” หรือเงินสะสมนั้นเป็นคนละเรื่องกันในระเบียบการคลังปัจจุบัน เราดำเนินการเพื่อสวัสดิภาพประชาชน มิใช่จะค้าขายกับประชาชน ในการดำเนินกิจการค้านั้น เราต้องการหากำไรและมีส่วนที่สะสมไว้ แต่ในการดำเนินงานทางการคลังนั้นเราสะสมเงินไม่ได้ ถ้าหากว่าเรามีรายได้สูงขึ้นกว่ารายจ่าย เราก็หาทางลดภาษีอากรลง การหารายได้เมื่อได้มาแล้วก็นำมาสะสมเอาไว้มันเป็นการตรงกับสมัยโบราณ และเป็นการเอาเปรียบประชาชน”<sup>4</sup>



หม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้อภิปรายในเรื่องนี้อีกครั้งหนึ่ง มีข้อความโดยสรุปดังนี้ “...ต่อไปก็ในเรื่องเงินคงคลัง ข้าพเจ้าขอเรียนเป็นครั้งสุดท้ายแล้วท่านรัฐมนตรีโปรดจารึกว่า ครั้งนี้เป็นครั้งสุดท้ายที่ข้าพเจ้าจะอบรมความรู้ทางด้านการคลังให้แก่ท่าน และถ้าท่านไม่เข้าใจต่อไปอีก ข้าพเจ้าก็จะไม่สอนท่านอีกเลิกกันทีเดียว ดัดขาดกัน “เงินคงคลัง” จะแปลเป็นอย่างอื่นไม่ได้ แปลได้อย่างเดียวคือแปลว่า เงินภาษีอากรที่เก็บได้และเหลือใช้สะสมไว้ปีก่อนๆ เงินที่มีอยู่ในบัญชีของรัฐบาลที่ท่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเรียกว่า “เงิน

<sup>3</sup>สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, อ้างแล้ว หน้า 109

<sup>4</sup>สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, อ้างแล้ว หน้า 162

คงคลัง” นั้น ความจริงคือเงินที่เรียกเป็นภาษาอังกฤษว่า “เทรซเชอริ บาลานซ์” (Treasury balance) หมายถึง ยอดเงินคงเหลือของรัฐบาลประจำวัน เป็นจำนวนเงินที่เกิดจากรายได้<sup>5</sup>

ท้ายที่สุด พลเรือตรี ถวัลย์ ชำรงนาวาสวัสดิ์ ซึ่งหนังสือพิมพ์ในสมัยนั้นขนานนามว่า “นายกลิ้นทอง” ได้แถลงปิดอภิปรายในประเด็นนี้ สรุปได้ดังนี้ “.....ส่วนเรื่องเงินคงคลังซึ่งท่านทะเลาะกัน ระหว่างศาสตราจารย์เศรษฐศาสตร์การเงินนั้น ข้าพเจ้าเห็นว่า เรื่องนี้ไม่ได้ทำให้การคลังของประเทศล้มเหลวทุกวิถีทาง ฝ่ายหนึ่งก็บอกว่า เงินคงคลังคือเงินสะสมของปีก่อนๆ อีกฝ่ายหนึ่งก็บอกว่าวิธีการงบประมาณแบบนั้นเป็นแบบเก่า และข้าพเจ้าก็เห็นกับเขาด้วย เพราะว่ารัฐบาลไม่ใช่เอกชนจะได้สะสมไอนั้นไอนี้ไว้เหมือนอย่างยายแก่ รัฐบาลให้คำมั่นได้ว่า เก็บเงินของราษฎรเขามา ข้าพเจ้าก็เก็บมาเท่าที่จำเป็น และเมื่อข้าพเจ้าไม่มีความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่ายต่อไปอีกแล้ว ข้าพเจ้าต้องลดภาษีลง เพราะฉะนั้น เงินอย่างคุณคึกฤทธิ์ว่าในสมัยนี้ไม่มีแล้ว แต่ในสมัยเก่า เช่นเมื่อเจ้าคุณไชยยศเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และข้าพเจ้าก็เป็นรัฐมนตรีร่วมกับท่านมา ซึ่งท่านก็เก็บเงินไว้ได้หลายสิบล้านบาท แต่สมัยนี้หมดเกลี้ยงเกลางนกระทั่งติดลบไปอีกหลายพันล้านบาท.....”<sup>6</sup>

จากการอภิปรายของรัฐบาลและฝ่ายค้านดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า ฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาลมีความเข้าใจความหมายของเงินคงคลังไม่ตรงกัน กล่าวคือ ฝ่ายค้านเห็นว่า เงินคงคลังคือเงินรายได้ของรัฐบาลเหลือจ่ายจากปีก่อนๆ



สะสมมา ส่วนรัฐบาลเห็นว่า เงินคงคลังคือเงินที่มีอยู่ในคลังขณะใดขณะหนึ่ง กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เป็นเงินที่เหลือจ่ายประจำวัน โดยให้เหตุผลว่า การกำหนดความหมายของเงินคงคลังดังกล่าวสอดคล้องกับแนวความคิดของการคลังสมัยใหม่

อย่างไรก็ตาม ในเวลาต่อมาได้มีการชี้แจงความหมายของ “เงินคงคลัง” อย่างเป็นทางการในระหว่างการประชุมวุฒิสภาทำหน้าที่รัฐสภา และในที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่นิติบัญญัติ ดังจะกล่าวต่อไป

หลังจากการอภิปรายของสภาผู้แทนราษฎรเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล พลเรือตรี ถวัลย์ ชำรงนาวาสวัสดิ์ เป็นเวลา 7 วัน 7 คืน สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเมื่อวันที่ 27 พฤษภาคม 2490 ไว้วางใจรัฐบาลด้วยคะแนนเสียง 86 ต่อ 55 มีผู้งดออกเสียง 16 คน

ต่อมาอีกประมาณ 6 เดือน คือเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2490 ได้มีคณะบุคคล ซึ่ง

<sup>5</sup>สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, อ้างแล้ว หน้า 196

<sup>6</sup>สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, อ้างแล้ว หน้า 196

ประกอบด้วยนายทหารนอกประจำการและนายทหารประจำการบางคน อาทิ พันเอก สฤษดิ์ ธีระรัชต์ พันโท ละม้าย อุทยานนท์ โดยมี พลโท มิน ชุณหวัฒน์ นายทหารนอกประจำการเป็นหัวหน้า ได้ทำการรัฐประหารยึดอำนาจจากรัฐบาล พลเรือตรี ถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ ซึ่งเป็นรัฐบาลที่ชอบด้วยกฎหมาย โดยเรียกคณะของคนว่า "คณะรัฐประหาร" เมื่อทำการสำเร็จแล้ว คณะรัฐประหารได้ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 และเชิญ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ซึ่งเป็นนายทหารนอกประจำการให้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารแห่งประเทศไทย และได้แต่งตั้งให้นายควง อภัยวงศ์ เป็นนายกรัฐมนตรี ตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับชั่วคราว พุทธศักราช 2490 กับได้แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา จำนวน 100 คน ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ประกอบด้วยขุนนางเก่า ซึ่งเป็นนายทหารและพลเรือน คณะรัฐมนตรีชุดนี้ประกอบด้วยสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์หลายคน อาทิ หม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม หม่อมเจ้าวิวัฒนชัย ไชยยงค์ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และ หม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นรัฐมนตรี

(ข) การชี้แจงความหมายของเงินคงคลังโดยกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491

หลังจากที่คณะรัฐมนตรีชุดใหม่ได้เข้าถวายสัตย์ปฏิญาณต่อคณะอภิรัฐมนตรีในฐานะคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์แล้ว รัฐบาลได้เสนอร่างพระราชบัญญัติวิธีการคลัง พ.ศ. .... ต่อวุฒิสภาทำหน้าที่รัฐสภาในต้นปี พ.ศ. 2491 เมื่อวุฒิสภารับหลักการของร่าง

พระราชบัญญัตินี้แล้ว ได้แต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยมี หม่อมเจ้าวิวัฒนชัย ไชยยงค์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เป็นประธานกรรมาธิการ

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวในชั้นกรรมาธิการ ปรากฏว่า คณะกรรมาธิการฯ ได้แก้ไขชื่อร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็น "ร่างพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ...." ดังนั้น ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวของวุฒิสภาในวาระที่สองซึ่งเป็นการพิจารณาเป็นรายมาตรา สมาชิกวุฒิสภาท่านหนึ่งซึ่งมีความเข้าใจมาช้านานว่า "เงินคงคลัง" คือเงินรายได้ของรัฐบาลที่เหลือจ่ายในปีก่อนๆ สะสมไว้ และเห็นว่าชื่อร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ที่เปลี่ยนแปลงไม่เข้ากับเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงได้ขอให้คณะกรรมาธิการฯ อธิบายว่า เงินคงคลังมีความหมายอย่างไร สมาชิกวุฒิสภาท่านนั้น คือ พระยาอรรถกรมมณุตติ์ ซึ่งได้อภิปรายในประเด็นดังกล่าวดังนี้

"ข้าพเจ้ามีความสงสัยในข้อที่คณะกรรมการไปแก้ไขชื่อร่างพระราชบัญญัติวิธีการคลัง เป็นร่างพระราชบัญญัติเงินคงคลัง เข้าใจว่าแต่ไหนแต่ไรมาหมายความว่าเงินที่สะสมไว้ คือ หมายความว่า "เทรซเซอร์รี่ รีเสฟ" (Treasury reserves) กับดูเหมือนการอภิปรายในรัฐสภาใน 5 - 6 เดือนที่แล้ว เข้าใจว่าการโต้เถียงกันมากมายในความหมาย แต่พระราชบัญญัติที่เสนอในมาตรา 4 ทำให้เข้าใจว่า เงินคงคลัง คือเงินที่เก็บได้ประจำวัน หรือประจำเดือนทุกๆ เดือน ทุกๆ วัน ในข้อนี้ขอให้ท่านกรุณาได้โปรดอธิบายแก้ความข้องใจ"

พระยาไชยยศสมบัติ สมาชิกวุฒิสภา ในฐานะกรรมาธิการวิสามัญฯ ได้ชี้แจงดังนี้ “สำหรับเงินคงคลังที่มีความหมายใช้กันนั้น เราหมายถึงภาษาอังกฤษว่า “Treasury balance” ไม่ใช่ “Treasury reserves”

จะเห็นได้ว่าคำชี้แจงของพระยาไชยยศสมบัติดังกล่าวข้างต้น เหมือนกับที่ พลเรือตรี ถวัลย์ ชำรงนาวาสวัสดิ์ นายกรัฐมนตรี และ นายวิจิตร ลุลิตานนท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ได้ชี้แจงต่อสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลครั้งนั้น ซึ่งไม่ตรงกับคำชี้แจงของ หม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช ที่ว่าเงินคงคลังตรงกับคำว่า “Treasury reserves”

(ค) การชี้แจงความหมายของ “เงินคงคลัง” โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ในที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ

ในระหว่างการประชุมของสภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่นิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ การปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเงินคงคลัง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2509 ในวาระที่หนึ่ง สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญท่านหนึ่งซึ่งข้องใจเกี่ยวกับความหมายของ “เงินคงคลัง” ได้ขอให้รัฐบาลอธิบายว่า “เงินคงคลัง” เป็นเงินอะไร ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (ดร. เสริม วินิจฉัยกุล) ได้อธิบายความหมายของเงินคงคลังดังนี้

“..... ในการที่ท่านสมาชิกได้ถามถึงว่าเงินคงคลังคืออะไรนั้น ท่านสมาชิกได้ถามถึงว่ามีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 และเงินคงคลังบัญชีที่ 2

เงินคงคลังบัญชีที่ 1 นั้น ขอทราบเรียนได้ว่าเป็นเงินรายได้ทั้งหมดที่เก็บเป็นภาษีอากร ซึ่งเจ้าหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีอากรเก็บได้นั้นนำเข้าไปบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 เมื่อนำเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 แล้วเป็นเงินคงคลังที่รับ แต่การจ่ายเงินนั้นให้ออกมาจ่ายในบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 เพื่อเป็นการควบคุมในระบบบัญชี เพราะฉะนั้น คำว่า เงินคงคลังที่เข้าใจกันอยู่ในเวลานี้ มีใช้เงินที่รัฐบาลเหลือจ่าย แต่เป็นเงินที่รัฐบาลมีไว้สำหรับจ่ายเป็นประจำ... และเงินคงคลังนี้จะเปลี่ยนไปแทบทุกวันก็ว่าได้ เพราะฉะนั้น การที่จะจ่ายเงินคงคลังนี้หมายถึงว่า เป็นเงินที่รัฐบาลมีอยู่และใช้หมุนเวียนจ่ายอยู่ทุกวัน”<sup>8</sup>

จะเห็นได้ว่า ความหมายของเงินคงคลังตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังชี้แจงข้างต้น ตรงกับความหมายที่รัฐบาลของ พลเรือตรี ถวัลย์ ชำรงนาวาสวัสดิ์ ได้อธิบายต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเมื่อเดือนพฤษภาคม 2490

### 3. การเก็บรักษาและส่งจ่ายเงินแผ่นดิน

ตามนัยของพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 มาตรา 4 กระทรวงการคลังต้องนำเงินแผ่นดินฝากธนาคารแห่งประเทศไทย และเก็บรักษาเป็นเงินสดไว้ที่สำนักงานคลังจังหวัดและสำนักงานคลังอำเภอทั่วประเทศ แต่เงินแผ่นดินส่วนใหญ่จะฝากธนาคารแห่งประเทศไทย โดยเปิดบัญชีเงินฝากกระแสรายวันไว้ 2 บัญชีคือ “บัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1” และ “บัญชีเงิน

<sup>7</sup>สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมวุฒิสภา สมัยวิสามัญ พ.ศ. 2491 หน้า 427

<sup>8</sup>สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2509 เล่ม 9 หน้า 279 - 280

คงคลังบัญชีที่ 2" เงินแผ่นดินทั้งหลายที่จะฝากธนาคารแห่งประเทศไทย ต้องนำเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 การสั่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 จะกระทำได้แต่เฉพาะเพื่อโอนไปเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 (มาตรา 5 ของพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491) ส่วนการสั่งจ่ายเงินแผ่นดินที่ฝากไว้กับธนาคารแห่งประเทศไทยเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายต่างๆ ต้องสั่งจ่ายจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 (มาตรา 6 ของพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491) อนึ่งเงินที่สำนักงานคลังจังหวัดและสำนักงานคลังอำเภอแต่ละแห่งจะเก็บรักษาไว้ได้ ต้องไม่เกินจำนวนสูงสุดที่กระทรวงการคลังกำหนด ถ้าในขณะใด สำนักงานคลังจังหวัดหรือสำนักงานคลังอำเภอ มีเงินแผ่นดินเกินกว่าที่กระทรวงการคลังอนุญาตให้เก็บรักษาไว้ได้ ต้องนำส่วนเกินส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1

การสั่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 เป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังหรือผู้ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมอบหมายให้เป็นผู้สั่งจ่าย (มาตรา 9 ของพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491) ส่วนการสั่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 เป็นหน้าที่ของอธิบดีกรมธนารักษ์หรือผู้ที่อธิบดีกรมธนารักษ์มอบหมาย และเจ้าพนักงานซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังแต่งตั้งโดยเฉพาะเพื่อการนี้เป็นผู้ลงลายมือชื่อร่วมกันสั่งจ่าย (มาตรา 10 ของพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเงินคงคลัง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2495)

ส่วนการสั่งจ่ายเงินจากสำนักงานคลังจังหวัดหรือสำนักงานคลังอำเภอ เป็นหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ที่ผู้ว่าราชการ



จังหวัดมอบหมาย (มาตรา 11 ของพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเงินคงคลัง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2495)

#### 4. เงินแผ่นดินประเภทต่าง ๆ

เงินแผ่นดินประกอบด้วย เงินรายรับในงบประมาณแผ่นดินและเงินรายรับนอกงบประมาณแผ่นดิน

เงินรายรับในงบประมาณแผ่นดิน

เงินรายรับดังกล่าวมี 2 ประเภท คือ

1. เงินรายได้แผ่นดิน

2. เงินกู้ในงบประมาณ

(ก) เงินรายได้แผ่นดิน ได้แก่

(1) เงินรายได้จากภาษีอากร

(2) เงินรายได้จากการขาย

สิ่งของและบริการ

(3) เงินรายได้จากการรัฐ-

พาณิชย์

(4) เงินรายได้อื่น

(ข) เงินกู้ในงบประมาณ

เงินกู้ในงบประมาณ ได้แก่ เงินที่รัฐบาลกู้มาเพื่อชดเชยการขาดดุลของงบประมาณ ซึ่งในแต่ละปีจะกู้ได้ไม่เกินร้อยละ 20 ของจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี และงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือของจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงแล้วมา แล้วแต่กรณี กับอีกร้อยละ 80 ของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับชำระคืนต้นเงินกู้ (มาตรา 9 ทวิ ของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2517 มาตรา 3)

● เงินรายรับนอกงบประมาณแผ่นดิน มี 3 ประเภท ดังนี้

(1) เงินผลกำไรซึ่งเกิดจากการประกอบกิจการของส่วนราชการต่างๆ โดยใช้เงินทุนหมุนเวียน

(2) เงินรายรับของส่วนราชการที่เป็นสถานพยาบาล สถานศึกษา หรือสถานอื่นใดที่อำนวยความสะดวกเป็นสาธารณประโยชน์หรือประชาสงเคราะห์ ซึ่งต้องนำฝากกระทรวงการคลัง ทั้งนี้ ไม่รวมเงินรายรับของสถานการศึกษาซึ่งมีฐานะเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐ



เนื่องจากได้รับการยกเว้นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันการศึกษานั้นๆ

(3) เงินก้นอกงบประมาณของส่วนราชการ ซึ่งได้แก่ เงินกู้จากต่างประเทศเพื่อสมทบกับเงินงบประมาณตามโครงการเงินกู้จากต่างประเทศ (ประมาณร้อยละ 60 ของค่าใช้จ่ายทั้งสิ้นโครงการ)

เงินรายรับ ตาม (ก) และ (ข) ข้างต้น หัวหน้าส่วนราชการที่ได้เก็บหรือรับเงินนั้น มีหน้าที่ควบคุมให้ส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 หรือสำนักงานคลังจังหวัด หรือสำนักงานคลังอำเภอตามกำหนดเวลา และข้อบังคับที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนด (มาตรา 4 วรรคหนึ่ง ของพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491)

## 5. บทบัญญัติของกฎหมายที่ทำให้คนทั่วไปสับสนในความหมายของ “เงินคงคลัง”

ก. พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 มาตรา 6 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมครั้งสุดท้าย โดยมาตรา 3 ของพระราชบัญญัติเงินคงคลัง (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2534 บัญญัติไว้ดังนี้

“ในกรณีต่อไปนี้ ให้ส่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 หรือสำนักงานคลังจังหวัด หรือสำนักงานคลังอำเภอได้ก่อนที่มีกฎหมายอนุญาตให้จ่ายได้

(1) รายจ่ายที่มีการอนุญาตให้จ่ายได้แล้วตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีแต่เงินที่ตั้งไว้มีจำนวนไม่พอจ่าย และพฤติการณ์ที่เกิดขึ้นทำให้มีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว

(2) มีกฎหมายใดๆ ที่กระทำให้อำนาจจ่ายเพื่อปฏิบัติการตามกฎหมายนั้นๆ และมีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว

(3) มีข้อผูกพันกับรัฐบาลต่างประเทศ ที่กระทำให้อำนาจจ่ายเงินและมีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว

(4) เพื่อซื้อคืนหรือไถ่ถอนพันธบัตรเงินกู้ของรัฐบาลตามจำนวนที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเห็นสมควร

(5) เพื่อซื้อเงินตราต่างประเทศ พันธบัตรต่างประเทศ หรือหลักทรัพย์ที่มั่นคงในต่างประเทศที่ไม่ใช่หุ้นในสกุลเงินตราที่ต้องชำระหนี้ที่กระทรวงการคลังเป็นผู้กู้ และวงเงินไม่เกินจำนวนหนี้ที่ถึงกำหนดชำระในระยะเวลาไม่เกินห้าปี เพื่อใช้ประโยชน์ในการชำระหนี้เมื่อถึงกำหนด..."

วรรคสองของมาตราดังกล่าวบัญญัติว่า "การจ่ายเงินในห้ากรณีข้างต้นนี้ เมื่อได้จ่ายแล้ว ให้ตั้งรายจ่ายชดใช้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป"

ข. มาตรา 14 ของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2503 บัญญัติว่า

"รายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลัง ให้แยกตั้งไว้เป็นส่วนหนึ่งต่างหากในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย และให้ถือว่าเป็นรายจ่ายของปีที่ได้จ่ายเงินคงคลัง...."

การที่พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 มาตรา 6 วรรคสอง บัญญัติว่า "...เมื่อได้

จ่ายแล้ว ให้ตั้งรายจ่ายชดใช้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป" ทำให้เข้าใจได้ว่า เมื่อได้จ่ายเงินคงคลังไปแล้วต้องตั้งรายจ่ายใช้คืนจึงทำให้คนทั่วไปเข้าใจว่า เงินคงคลัง คือ เงินสำรองของกระทรวงการคลัง ซึ่งไม่ถูกต้อง

อนึ่ง การทำเช่นนั้นเท่ากับเป็นการจ่ายเงินแผ่นดินกลับเข้าไปในคลังแผ่นดินซึ่งไม่เกิดประโยชน์อะไร

อย่างไรก็ตาม ถ้อยคำในมาตรา 14 ของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2503 ซึ่งบัญญัติว่า "รายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลังให้แยกตั้งไว้เป็นส่วนหนึ่งต่างหากในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย และให้ถือว่าเป็นรายจ่ายของปีที่ได้จ่ายเงินคงคลัง..." ทำให้ชัดเจนขึ้นว่า รายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลังเป็นคนละส่วนกับงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ตั้งรายจ่ายชดใช้

ในทางปฏิบัติเป็นที่เข้าใจว่า โดยเจตนารมณ์มาตรา 6 วรรคสอง ของพระราชบัญญัติเงินคงคลังดังกล่าวเป็นเพียงบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดให้รัฐบาลรายงานให้รัฐสภาทราบว่าได้จ่ายเงินแผ่นดินนอกเหนือจากที่ได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมเป็นจำนวนเงินเท่าใด เพื่อให้รัฐสภามีโอกาสซักถามรัฐบาลถึงความจำเป็นและความเร่งด่วนในการใช้จ่ายเงินดังกล่าว