

**ช่องโหว่ของกฎหมายการคลัง :
บทเรียนจากวิกฤติการณ์เงินคดคลัง 2523–2525**

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

ผู้ที่อยู่นอกวงการเศรษฐศาสตร์การคลังมักจะแสดงความประหลาดใจว่า เหตุใดรัฐบาลจึงดำเนินนโยบายการคลังแบบรัดเข็มขัดติดต่อกันมาถึง 3 ปี ทั้งนี้ไม่เพียงแต่ว่างบประมาณแผ่นดินที่เสนอขออนุมัติจากรัฐสภาจะมีลักษณะเป็นงบประมาณแห่งความเจียมเนื้อเจียมตัวเท่านั้น หากว่ารัฐบาลยังได้ประกาศใช้มาตรการประหยัดรายจ่ายกลางปีงบประมาณนับตั้งแต่ปีงบประมาณ 2524 เป็นต้นมาอีกด้วย แต่ผู้ที่ติดตามสถานการณ์ทางการคลังอย่างใกล้ชิดจะรู้สึกประหลาดใจในพฤติกรรมทางการคลังของรัฐบาลดังกล่าวนี้ วิกฤติการณ์เงินคดคลังซึ่งก่อตัวขึ้นในปี 2523 และผ่อนคลายลงในปี 2525 นับเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้รัฐบาลจำเป็นต้องดำเนินการรัดเข็มขัดอย่างจริงจัง

มติให้จ่ายเงินไปพลางก่อน : มติที่นำไปสู่หายนภัย

การใช้จ่ายอย่างเกินตัวของรัฐบาลในปีงบประมาณ 2523 นับเป็นจุดเริ่มต้นที่ก่อให้เกิดวิกฤติการณ์เงินคดคลัง ทั้งนี้ปรากฏว่า รัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบกับงบประมาณแผ่นดินประจำปีงบประมาณ 2523 จำนวนเงิน 109,000 ล้านบาท และต่อมาเมื่อวันที่ 1 มกราคม 2523 รัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ได้ใช้งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมจำนวน 5,556 ล้านบาทเพื่อปรับเงินเดือนข้าราชการและลูกจ้าง อย่างไรก็ตาม ท่านบที่ จะสกัดกั้นวิกฤติการณ์เงินคดคลัง มีอันต้องพังทลายลงเมื่อพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติเงินคดคลัง พ.ศ. 2491 ในการออกพระราชกำหนดอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อน พ.ศ. 2523 (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 97 ตอนที่ 66 วันที่ 25 เมษายน 2523) ซึ่งให้อำนาจแก่รัฐบาลในการนำเงินคดคลังจำนวน 3,500 ล้านบาทไปใช้จ่ายในโครงสร้างงานในชนบทด้วยเหตุนี้เอง งบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณ 2523 จึงมียอดรวมทั้งสิ้น 118,056 ล้านบาท เมื่อเทียบกับ 92,000 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2522 แล้ว ก็เท่ากับว่า งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2523 เพิ่มขึ้นถึง 28.3% ซึ่งนับเป็นอัตราการเพิ่มขึ้นของงบประมาณรายจ่ายที่อยู่ในเกณฑ์สูงมาก ผลที่เกิดขึ้นในเวลาต่อมาก็คือ เงินคดคลังได้ร่อยหรอลงเป็นอันมาก ทั้งนี้ปรากฏว่า เมื่อสิ้นปีงบประมาณ 2523 เงินคดคลังเหลืออยู่เพียง 6,394 ล้านบาท เทียบกับ 12,765

และ 13,009 ล้านบาทเมื่อสิ้นปีงบประมาณ 2521 และ 2522 ตามลำดับ จะเห็นได้ว่า เงินคงคลังคงเหลือเมื่อสิ้นปีงบประมาณ 2523 มียอดรวมเพียงประมาณครึ่งหนึ่งของเกณฑ์ปกติเท่านั้น

เอกสารภายในธนาคารแห่งประเทศไทยระบุว่า ยอดเงินคงคลังเมื่อวันที่ 8 มกราคม 2524 เหลืออยู่เพียง 533.1 ล้านบาท ซึ่งนับเป็นสภาวะการณ์ที่น่าตกใจ การนำเงินคงคลังจำนวน 3,500 ล้านบาทออกมาใช้จ่ายในโครงการสร้างงานในชนบทในฤดูแล้งปี 2523 นับเป็นปัจจัยสำคัญที่สร้างมรสุมแห่งวิกฤติการณ์เงินคงคลัง ทั้งนี้เพราะเหตุว่า การใช้เงินคงคลังจำนวนดังกล่าวนี้เป็นไปโดยมิได้พิจารณาสถานการณ์ทางการคลังอย่างรอบด้าน และขาดการวางแผนทางการคลังอย่างรัดกุม การปรับเงินเดือนข้าราชการและลูกจ้างเมื่อวันที่ 1 มกราคม 2523 ได้สร้างภาระทางการคลังแก่รัฐบาลอยู่ไม่น้อย เมื่อซ้ำเติมด้วยโครงการสร้างงานในชนบทพฤติกรรมการใช้จ่ายอย่างเกินตัวของรัฐบาลจึงปรากฏอย่างชัดเจนมากยิ่งขึ้น

แต่การใช้จ่ายเงินของรัฐบาลจะไม่มีผลกระทบต่อฐานะแห่งเงินคงคลัง หากมีการหารายรับจากแหล่งต่างๆเพื่อการใช้จ่ายนั้น อย่างไรก็ตาม ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในการนำเงินคงคลังจำนวน 3,500 ล้านบาทมาใช้จ่ายในโครงการสร้างงานในชนบทในฤดูแล้งปี 2523 นั้น รัฐบาลได้ใช้ “มติให้จ่ายเงินไปก่อน” ตามความในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 ในการอนุมัติให้ใช้เงินคงคลังจำนวนดังกล่าวนี้ และนี่เองที่เป็นที่มาของมรสุมแห่งวิกฤติการณ์เงินคงคลัง

หลักการเบิกจ่ายเงินจากคลัง

ตามหลักสากล การเบิกจ่ายเงินจากคลังจะต้องมีกฎหมายรองรับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย การนำเงินจากคลังแผ่นดินไปใช้จ่ายนั้น จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา กฎหมายการคลังของไทยก็ยึดถือหลักการพื้นฐานดังกล่าวนี้เช่นกัน ดังจะเห็นได้จากมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 ซึ่งกำหนดไว้ว่าการเบิกจ่ายเงินจากคลังจะต้องมีกฎหมายรองรับ กฎหมายเหล่านี้ได้แก่

- (1) พระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี
- (2) พระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม
- (3) พระราชบัญญัติโอนเงินในงบประมาณ
- (4) มติให้จ่ายไปพลางก่อน
- (5) พระราชกำหนดออกตามความในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ตาม มาตรา 7 แห่งกฎหมายฉบับเดียวกันนี้ได้เปิดช่องให้มีการเบิกจ่ายเงินจากคลังก่อนที่จะมีกฎหมายอนุญาต

“มาตรา 7 ในกรณีต่อไปนี้จะให้สั่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 หรือคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอได้ก่อนที่กฎหมายอนุญาตให้จ่ายคือ

(1) รายการจ่ายที่มีใบอนุญาตให้จ่ายเงินได้แล้วตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ แต่เงินที่ตั้งไว้มีจำนวนไม่พอจ่ายและเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นให้มีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว

(2) มีกฎหมายใดๆที่กระทำให้อำนาจต้องจ่ายเงินเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายนั้นๆ และมีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว

(3) มีข้อผูกพันกับรัฐบาลต่างประเทศหรือสถาบันการเงินระหว่างประเทศที่กระทำให้อำนาจต้องจ่ายเงิน และมีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว

(4) เพื่อซื้อคืนหรือไถ่ถอนพันธบัตรเงินกู้ของรัฐบาลตามจำนวนที่รัฐบาลเห็นสมควร

การจ่ายเงินในสี่กรณีนี้ เมื่อได้จ่ายแล้วให้ตั้งเงินรายจ่ายเพื่อชดใช้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยการโอนงบประมาณรายจ่าย หรือในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณปีต่อไป”

ดังนั้น เราจะเห็นได้ว่า แม้ว่าการเบิกจ่ายเงินคงคลังโดยทั่วไปจำเป็นต้องมีกฎหมายรองรับ แต่กฎหมายการคลังก็มีข้อยกเว้นมากจนเกินไป ข้อยกเว้นเหล่านี้ แม้จะมีหลักการอันชอบด้วยเหตุผล แต่ก็เปิดช่องให้มีการใช้จ่ายเงินจากคลังโดยไม่รอบคอบและไม่รัดกุม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเบิกจ่ายเงินจากคลังตามมาตรา 7(4) ล้วนมีองค์ประกอบสำคัญประการหนึ่งว่า จะต้องมีความจำเป็นเร่งด่วนและต้องจ่ายเงินโดยเร็ว จึงจะใช้อำนาจตามมาตรา 7 ในการเบิกจ่ายเงินจากคลังก่อนที่มีกฎหมายอนุญาตให้จ่ายได้ การเบิกจ่ายเงินจากคลังตาม “มติให้จ่ายเงินไปก่อน” ตามมาตรา 6 ก็มีเจตนารมณ์ที่จะให้ใช้กับกรณีจำเป็นเร่งด่วนและต้องใช้โดยเร็วเช่นกัน

ดังนั้น จึงมีปัญหาในการตีความว่า กรณีใดที่ถือเป็นกรณีอันจำเป็นเร่งด่วนและต้องจ่ายโดยเร็ว ในประเทศที่มีการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย การตีความในเรื่องเช่นนี้จะไม่ปล่อยให้เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐบาล เพราะรัฐบาลเป็นผู้ใช้เงินเอง หากมีอำนาจในการตีความในกรณีเช่นนี้ ย่อมต้องตีความเข้าข้างตนเอง กระบวนการเบิกจ่ายเงินจากคลังแผ่นดินก็จะขาดการถ่วงดุล แต่ตามกฎหมายการคลังของไทยนั้น การใช้อำนาจตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 เป็นวินิจฉัยของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

ในการนำเงินคงคลังจำนวน 3,500 ล้านบาทไปใช้ในโครงการการสร้างงานในชนบทในฤดูแล้งปี 2523 นั้น รัฐบาลได้อาศัย “มติให้จ่ายเงินไปก่อน” เป็นพื้นฐานแห่งความชอบธรรมในการใช้เงินแผ่นดินดังกล่าวนี้ มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491

ได้ให้คำนิยามไว้ว่า “มติให้จ่ายเงินไปก่อน” หมายความว่า มติของรัฐสภาซึ่งได้ตราขึ้นไว้เป็นพระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินเพื่อกิจการที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัตินั้นไปพลางก่อน จนกว่าจะได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติงบประมาณหรือพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม ดังนี้ เราจะเห็นได้ว่า การใช้ “มติให้จ่ายไปก่อน” จากคลังแผ่นดินนั้น จักต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาด้วยการตราพระราชบัญญัติ อย่างไรก็ตาม ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในการนำเงินคงคลังจำนวน 3,500 ล้านบาทไปใช้จ่ายในโครงการสร้างงานในชนบทในฤดูแล้งปี 2523 นั้น รัฐบาลใช้วิธีออกพระราชกำหนดอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อน พ.ศ. 2523 ซึ่งไม่ต้องผ่านการพิจารณาของรัฐสภา และเท่าที่ได้ตรวจสอบดู ก็ยังไม่ปรากฏว่า รัฐบาลได้นำกฎหมายฉบับนี้เข้าสู่รัฐสภาเพื่อตราเป็นพระราชบัญญัติ พฤติกรรมดังกล่าวนี้นับว่าตรงกันข้ามกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย ทั้งนี้เพราะเหตุว่า การใช้ “มติให้จ่ายเงินไปก่อน” เพื่อเบิกจ่ายจากคลังแผ่นดินนั้นเป็นรูรั่วไหลที่สำคัญของเงินคงคลัง กฎหมายจึงกำหนดไว้ว่า มติดังกล่าวนี้จักต้องเป็นมติของรัฐสภา เพื่อว่าอย่างน้อยที่สุดจะได้มีการถ่วงดุลกัน แต่รัฐบาลเปรม 1 กลับเลือกใช้วิธีการตราพระราชกำหนด ซึ่งไม่ต้องผ่านการพิจารณาของรัฐสภา

นับตั้งแต่ปี 2518 เป็นต้นมา การเบิกจ่ายเงินจากคลังก่อนที่มีกฎหมายอนุญาตให้จ่าย ทั้งนี้โดยอาศัย “มติให้จ่ายเงินไปก่อน” มีการใช้กันอย่างพร่ำเพรื่อ ดังจะเห็นได้จากกรณีดังต่อไปนี้

- การตราพระราชบัญญัติอนุญาตให้จ่ายเงินไปพลางก่อน พ.ศ. 2518 ซึ่งให้นำเงินคงคลังจำนวน 2,500 ล้านบาทไปใช้จ่ายในโครงการผันเงินสู่ชนบทในยุครัฐบาล ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช

- การตราพระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อน พ.ศ. 2521 ซึ่งให้อำนาจในการนำเงินคงคลังจำนวน 1,600 ล้านบาทไปใช้จ่ายเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนและฟื้นฟูเศรษฐกิจของชนบทในท้องที่ที่ประสบภาวะฝนแล้งและการทำงานในฤดูการผลิต 2520/2521 ไม่ได้ผล ซึ่งเป็นยุครัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์

- การตราพระราชกำหนดอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อน พ.ศ. 2523 ซึ่งให้นำเงินคงคลังจำนวน 3,500 ล้านบาทไปใช้จ่ายในโครงการสร้างงานในชนบทยุครัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์

ปัญหาพื้นฐานมีอยู่ว่า เหตุใดรัฐบาลจึงนิยมใช้ “มติให้จ่ายเงินไปก่อน” ในการใช้เงินคงคลังในระหว่างปีงบประมาณ ?

สาเหตุที่สำคัญมีอยู่อย่างน้อย 2 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก การให้มติให้จ่ายเงินไปก่อนในการเบิกจ่ายเงินจากคลังนั้นเป็นเรื่องที่สะดวกรวดเร็ว และแม้ว่ากฎหมายจะระบุว่า มติดังกล่าวนี้จำเป็นต้องเป็นมติของรัฐสภา แต่รัฐสภาประชุม 1 ก็ได้แสดงให้เห็นแล้วว่า จะหลีกเลี่ยงบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวนี้ได้ด้วยการตราเป็นพระราชกำหนด ซึ่งไม่ต้องผ่านการพิจารณาของรัฐสภา แล้วจึงหาช่องโอกาสในการตราพระราชบัญญัติในภายหลังเมื่อบรรยากาศในรัฐสภาเอื้ออำนวย

ประการที่สอง การเบิกจ่ายเงินคลังแผ่นดินโดยอาศัย “มติให้จ่ายเงินไปก่อน” นั้นรัฐสภาไม่มีพันธะที่จะต้องหาเงินมาใช้จ่าย กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐสภาสามารถให้จ่ายเงิน โดยไม่ต้องหาเงินนั่นเอง กรณีนี้นับว่าตรงกันข้ามกับกรณีปกติ เพราะในกรณีปกตินั้น ไม่ว่าจะเป็นการเสนอบประมาณประจำปีหรือบประมาณเพิ่มเติมกลางปี รัฐสภาจะต้องระบุว่า จะหาเงินจากแหล่งใดบ้าง

การเบิกจ่ายเงินจากคลังแผ่นดินโดยอาศัย “มติให้จ่ายเงินไปก่อน” จึงเป็นพฤติกรรมที่ทำให้เงินคลังร่อยหรอลง เพราะมีแต่จะนำเงินคลังออกไปใช้จ่าย แต่ไม่มีเงินที่จะนำเข้าบัญชีเงินคลังเพื่อชดเชย ด้วยเหตุนี้เอง การนำเงินคลังไปใช้ในโครงการสร้างงานในชนบทในฤดูแล้งปี 2523 จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้กรมแห่งวิฤติการณเงินคลังก่อตัวขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากทำให้เงินคลังร่อยหรอลงทันที 3,500 ล้านบาท โดยไม่มีเงินนำเข้าคลังแผ่นดินเพื่อชดเชยแม้แต่หน่วย

รัฐสภาทำผิดกฎหมายซ้ำสอง

การให้จ่ายเงินแผ่นดินโดยอาศัยมติให้จ่ายเงินไปก่อนตามความในมาตรา 6 กิติและการเบิกจ่ายเงินจากคลังก่อนที่มีกฎหมายอนุญาตให้จ่ายตามความในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติเงินคลัง พ.ศ. 2491 กิติ กฎหมายการคลังของไทยมีบทบัญญัติว่า เมื่อจ่ายไปแล้ว ให้ตั้งรายจ่ายเพื่อชดใช้ในพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี แต่การตั้งเงินรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินที่เบิกจากคลังในกรณีทั้งสองนี้มิจำเป็นต้องกำหนดแหล่งรายรับหรือที่มาของเงินรายจ่ายที่จะนำมาชดใช้ แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า เมื่อมีการใช้เงินคลังโดยอาศัยมติให้จ่ายเงินไปก่อนก็มีได้มีการตั้งงบประมาณรายจ่ายเป็นตัวแทนเพื่อชดใช้เงินที่ได้เบิกจ่ายไปก่อนแล้ว ซึ่งไม่เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การนำเงินคลังจำนวน 2,500 ล้านบาทไปใช้ในโครงการผันเงินสู่ชนบทในปี 2518 ซึ่งเป็นยุครัฐบาล ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ยังไม่มีการตั้งงบประมาณชดใช้ ทั้ทั้งที่เวลาได้ล่วงเลยมาแล้ว 8 ปี

การนำเงินคงคลังจำนวน 1,600 ล้านบาทไปใช้จ่ายเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจชนบท ในปี 2521 ซึ่งเป็นยุครัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ยังมีได้ตั้งงบประมาณชุดใช้ ทั้งๆที่เวลาได้ล่วงเลยมาแล้ว 5 ปีเศษ

การนำเงินคงคลังจำนวน 3,500 ล้านบาทไปใช้จ่ายในโครงการสร้างงานในชนบท ในปี 2523 ซึ่งเป็นยุคพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ยังมีได้ตั้งงบประมาณชุดใช้ ทั้งๆที่เวลาได้ล่วงเลยมาแล้ว 3 ปีเศษ

ข้อเท็จจริงได้ปรากฏแล้วว่า รัฐบาลเหล่านี้ล้วนแล้วแต่ทำผิดกฎหมาย แต่ก็มิได้รับโทษทัณฑ์แต่ประการใด ปัญหาพื้นฐานมีอยู่ว่า ภายใต้ระบบกฎหมายของไทยในปัจจุบัน เมื่อรัฐบาลทำผิดกฎหมาย การลงโทษรัฐบาลมีช่องทางที่เป็นไปได้หรือไม่ เพียงใด ?

บทเรียนและการแก้ไข

เราได้รับบทเรียนอะไรบ้างจากวิกฤติการณ์เงินคงคลัง 2523-2525? บทเรียนที่สำคัญมีอยู่อย่างน้อย 3 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก รัฐบาลจะต้องระมัดระวังมิให้มีการใช้จ่ายอย่างเกินตัว เพราะการใช้จ่ายอย่างเกินตัวไม่เพียงแต่จะทำให้เงินคงคลังร่อยหรอลงเท่านั้น หากทว่ายังมีผลกระทบต่อเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจโดยรวมอีกด้วย

ประการที่สอง รัฐบาลจะต้องหลีกเลี่ยงการบรรจุรายการจรรยาที่ต้อใช้เงินจำนวนมากในงบประมาณกลางปี เพราะพฤติกรรมดังกล่าวนี้จะมีผลกระทบต่อแผนการใช้จ่ายของรัฐบาลและสถานการณ์ทางการคลังอย่างสำคัญ หากรัฐบาลเห็นว่า โครงการผันเงินก็ดี หรือโครงการสร้างงานในชนบทก็ดี หรือโครงการอื่นใดที่มีลักษณะทำนองเดียวกันก็ดี เป็นโครงการที่มีประโยชน์ ก็ควรที่จะบรรจุโครงการเหล่านี้ให้เป็นโครงการประจำซึ่งต้องเสนอของบประมาณแผ่นดินประจำปี

ประการที่สาม วิกฤติการณ์เงินคงคลัง 2523-2525 ที่เกิดขึ้นนี้เป็นเพราะมีช่องโหว่ในกฎหมายการคลัง ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องอุดช่องโหว่เหล่านี้ มิฉะนั้นประวัติศาสตร์อาจซ้ำรอยอีกก็ได้ รัฐบาลควรจะดำเนินการแก้ไขกฎหมายการคลัง โดยยึดถือหลักการสำคัญที่ว่า การเบิกจ่ายเงินจากคลังแผ่นดินจักต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา และหากจะมีข้อยกเว้นเพื่อให้ระบบการคลังมีความยืดหยุ่น ข้อยกเว้นเหล่านี้จะต้องมีกระบวนการถ่วงดุล โดยไม่ปล่อยให้รัฐบาลสามารถนำเงินคงคลังออกมาใช้โดยพลการ การเบิกจ่ายเงินจากคลังโดยอาศัยมติให้จ่ายเงินไปก่อนตามมาตรา 6 ก็ดี และการเบิกจ่ายเงินจากคลังแผ่นดินก่อนที่มีกฎหมายอนุญาตให้จ่ายตามความในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 ก็ดี มีลักษณะเหมือนหนึ่งการยืมเงินคงคลังมาใช้ หากไม่มีการสรรหาเงินมาชดใช้เงินยืมเหล่านี้ เงินคงคลังย่อมร่อยหรอลง

จนถึงขั้นวิกฤติได้ ดังนั้น จึงควรแก้กฎหมายให้มีบทบัญญัติว่า การนำเงินคงคลังไปใช้จ่ายจะต้อง
แสวงหารายรับจากแหล่งต่างๆมาชดใช้เสมอไป

การณืปรากฏว่า รัฐบาลได้ปรับเปลี่ยนพฤติกรรมทางการคลังจากการเป็นเจ้าของ
บุญทุ่ม มาเป็น “คุณประหยัด” และรัฐบาลได้บรรจุโครงการสร้างงานในชนบทเป็นโครงการประจำ
เพราะได้บทเรียนราคาแพงมาแล้ว แต่สิ่งที่รัฐบาลยังไม่แก้ไขก็คือ การอุดช่องโหว่ของกฎหมายการ
คลัง หากรัฐบาลยังไม่ริเริ่มแก้ไขเรื่องนี้ ท่านสมาชิกวุฒิสภาจะยังคงอมมืองอเท้าต่อไปหรืออย่างไร