

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 26 กรกฎาคม 2534

## การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเงินคงคลัง

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

คณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2534 มีมติอนุมัติให้แก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. เงินคงคลัง พ.ศ. 2491 โดยขยายขอบเขตให้กระทรวงการคลังสามารถนำเงินคงคลังไปซื้อคืนหรือไถ่ถอนตราสารเงินกู้อื่นที่มีใช้พันธบัตรรัฐบาล และซื้อเงินตราต่างประเทศหรือพันธบัตรรัฐบาลต่างประเทศได้ ทั้งนี้ตามข้อเสนอของกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ซึ่งผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาเมื่อวันที่ 10 มิถุนายน ศกเดียวกันนี้แล้ว

การแก้ไขกฎหมายเงินคงคลังครั้งนี้เน้นการเพิ่มเติมมาตรา 7 (4) และมาตรา 7 (5) มาตรา 7 แห่ง พ.ร.บ. เงินคงคลัง พ.ศ. 2491 เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารเบิกจ่ายเงินจากคลังก่อนที่มีกฎหมายอนุญาตให้จ่าย ตามหลักการบริหารการคลังในระบบประชาธิปไตย การเบิกจ่ายเงินจากคลังจักต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชน โดยผ่านสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถมีอำนาจถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหารได้ แต่ พ.ร.บ. เงินคงคลัง พ.ศ. 2491 ถือกำเนิดขึ้นในยุคสมัยที่การเมืองการปกครองอยู่ในระบอบอำมาตยาธิปไตย กฎหมายฉบับนี้จึงมีบทบัญญัติที่เกื้อกูลการทำงานของฝ่ายบริหาร โดยกำหนดข้อยกเว้นให้ฝ่ายบริหารสามารถเบิกจ่ายเงินจากคลังโดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร หรือโดยที่ยังไม่มีกฎหมายอนุญาตให้จ่าย มาตรา 7 เป็นบทบัญญัติส่วนหนึ่งที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารในเรื่องนี้

ตามมาตรา 7 แห่ง พ.ร.บ. เงินคงคลัง พ.ศ. 2491 การเบิกจ่ายเงินจากคลังก่อนที่มีกฎหมายอนุญาตให้จ่าย สามารถกระทำได้ใน 4 กรณีต่อไปนี้

(1) รายการจ่ายที่มีการอนุญาตให้จ่ายเงินได้แล้วตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ แต่เงินที่ตั้งไว้มีจำนวนไม่พอจ่ายและพฤติการณ์เกิดขึ้นให้มีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว

(2) มีกฎหมายใดๆที่กระทำให้อำนาจฝ่ายบริหารต้องจ่ายเงินเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายนั้นๆ และมีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว

(3) มีข้อผูกพันกับรัฐบาลต่างประเทศหรือสถาบันการเงินระหว่างประเทศ ที่กระทำให้อาจจ่ายเงิน และมีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว

(4) เพื่อซื้อคืนหรือไถ่ถอนพันธบัตรเงินกู้ของรัฐบาลตามจำนวนที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเห็นสมควร

การเบิกจ่ายเงินจากคลังในกรณีทั้งสี่ข้างต้นนี้ เมื่อได้จ่ายแล้ว ให้ตั้งเงินรายจ่าย เพื่อชดใช้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ หรือในกฎหมายว่าด้วยการโอนงบประมาณรายจ่าย หรือในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณปีต่อไป แล้วแต่กรณี

การนำเงินคงคลังไปซื้อคืนหรือไถ่ถอนพันธบัตรเงินกู้ของรัฐบาลเป็นเรื่องที่กระทรวงการคลังมีอำนาจดำเนินการได้อยู่แล้วตามมาตรา 7(4) แต่เนื่องจากกระทรวงการคลังมีแผนการที่จะออกตราสารเงินกู้อื่น นอกเหนือไปจากพันธบัตรรัฐบาล ดังนั้น จึงต้องแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 7(4) เพื่อให้มีอำนาจใช้เงินคงคลังในการซื้อคืนหรือไถ่ถอนตราสารเงินกู้อื่นด้วย ขณะเดียวกัน ก็ถือโอกาสแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้มีอำนาจในการชำระหนี้เงินกู้ตามสัญญาที่กำหนดได้

นอกเหนือจากการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 7(4) แล้ว การแก้ไขกฎหมายเงินคงคลัง ครั้งนี้ยังได้เพิ่มเติมมาตรา 7(5) เพื่อให้กระทรวงการคลังมีอำนาจในการนำเงินคงคลังไปซื้อเงินตราต่างประเทศ หลักทรัพย์ต่างประเทศที่มั่นคง หรือพันธบัตรรัฐบาลต่างประเทศในสกุลเงินตราที่ต้องชำระสำหรับหนี้ที่มีระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี และเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในการชำระหนี้เมื่อถึงกำหนด โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจกำหนดข้อบังคับเกี่ยวกับเรื่องนี้

การเปลี่ยนแปลงฐานะทางการคลังของรัฐบาลชนิดหน้ามือเป็นหลังมือนับตั้งแต่ปีงบประมาณ 2531 เป็นต้นมา นับเป็นเหตุปัจจัยสำคัญที่ทำให้กระทรวงการคลังผลักดันให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายการคลังครั้งนี้ พ.ร.บ. เงินคงคลัง พ.ศ. 2491 ถือกำเนิดขึ้นมาในยุคสมัยของนโยบายการคลังแบบขาดดุล ผู้ร่างกฎหมายฉบับนี้มิได้คาดหมายมาก่อนว่าจะมีเงินคงคลังเหลืออยู่เป็นจำนวนมาก ดังเช่นที่ปรากฏในช่วง 4 ปีที่ผ่านมา กฎหมายฉบับนี้จึงมิได้มีบทบัญญัติที่เกื้อกูลให้กระทรวงการคลังสามารถบริหารจัดการส่วนเกินดุลของงบประมาณ (disposal of budget surplus) ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ก่อนปีงบประมาณ 2531 งบประมาณแผ่นดินอยู่ในฐานะขาดดุลเกือบโดยตลอด (ยกเว้นปีงบประมาณ 2517) ตามปกติแล้ว การใช้งบประมาณขาดดุลย่อมทำให้เงินคงคลัง ร่อยหรอลง แต่รัฐบาลใช้วิธีการชดเชยส่วนขาดดุลของงบประมาณด้วยการกู้เงินภายในประเทศ และ พ.ร.บ. เงินคงคลัง พ.ศ. 2491 มาตรา 4 ก็มีบทบัญญัติบังคับว่า รัฐบาลต้องนำเงินกู้เข้าบัญชีเงินคงคลัง ด้วยเหตุนี้เอง การใช้งบประมาณขาดดุลของรัฐบาลจึงมิได้ทำให้เงินคงคลัง ร่อยหรอลงมากนัก ยกเว้นช่วงเวลาระหว่างปีงบประมาณ 2523-2525 ที่รัฐบาลต้องเผชิญกับ

วิกฤติการณ์เงินคงคลังอย่างรุนแรง ส่วนสำคัญเป็นเพราะนโยบายการคลังแบบเจ้าบุญทุ่มที่รัฐบาลเลือกใช้ทำให้กระแสการเบิกจ่ายเงินจากคลังถูกเร่งเร็ว แต่กระแสการนำเงินส่งคลังกลับอ่อนแรง เนื่องจากภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจทำให้รายได้ของรัฐบาลต่ำกว่าเป้าหมายเป็นอันมาก ผลก็คือ เงินคงคลังเมื่อสิ้นปีงบประมาณ (วันที่ 30 กันยายน) ซึ่งตามปกติอยู่ในระดับ 10,000-12,000 ล้านบาท ลดลงเหลือเพียง 6,000-7,000 ล้านบาท โดยที่ในบางช่วงเวลาเหลือเพียง 400-500 ล้านบาท การปรับเปลี่ยนนโยบายการคลังจากนโยบายการคลังแบบเจ้าบุญทุ่มมาเป็นนโยบายการคลังแบบกระยาจกในรัฐบาลเปรม 2-5 ได้ช่วยกอบกู้ฐานะของเงินคงคลังเข้าสู่สภาวะปกติอีกครั้งหนึ่ง ในระหว่างปีงบประมาณ 2528-2530 เงินคงคลังเมื่อสิ้นปีงบประมาณกลับมาอยู่ในระดับ 10,000 - 12,000 ล้านบาทดังเดิม

การฟื้นตัวจากภาวะถดถอยของระบบทุนนิยมโลกนับตั้งแต่ปลายปี 2529 เป็นต้นมา ได้ผลักดันให้ระบบเศรษฐกิจไทยจำเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว ผลของการจำเจริญเติบโตดังกล่าวนี้ ทำให้รายได้จากการเก็บภาษีอากรของรัฐบาลเพิ่มขึ้นอย่างมาก จนเป็นเหตุให้งบประมาณเกินดุลนับตั้งแต่ปีงบประมาณ 2531 เป็นต้นมา ส่วนเกินดุลของงบประมาณซึ่งมีเพียง 5,381.9 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2531 เพิ่มขึ้นเป็น 41,603.6 และ 79,397.3 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2532 และ 2533 ตามลำดับ (ดูตารางสถิติ) ทั้งนี้เป็นที่คาดกันว่างบประมาณในปีงบประมาณ 2534 จะมีส่วนเกินดุลอีก

สภาวะการณ์ที่รายได้ของรัฐบาลท่วมรายจ่าย ทำให้เงินคงคลังสะสมเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จากระดับ 11,104.1 ล้านบาท เมื่อสิ้นปีงบประมาณ 2530 เป็น 132,679.4 ล้านบาทเมื่อสิ้นปีงบประมาณ 2533 (ดูตารางสถิติ) รายงานข่าวจากหนังสือพิมพ์ช่วยยให้ทราบว่าเป็นเงินคงคลังเมื่อสิ้นเดือนพฤษภาคม 2534 อยู่ในระดับ 144,000 ล้านบาท (ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันที่ 13 มิถุนายน 2534) และ 175,000 ล้านบาท เมื่อสิ้นเดือนมิถุนายน 2534 (ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันที่ 8 กรกฎาคม 2534)

การเก็บเงินคงคลังสะสมไว้จำนวนมากเช่นนี้ย่อมมีค่าเสียโอกาส เพราะบัญชีเงินคงคลังที่กระทรวงการคลังเปิดไว้กับธนาคารแห่งประเทศไทยนั้นไม่ได้ดอกเบี้ย กระทรวงการคลังจึงดำริที่จะนำเงินคงคลังไปหาใช้ประโยชน์ ม.ร.ว. จตุมงคล โสณกุล อธิบดีกรมบัญชีกลาง ให้สัมภาษณ์หนังสือพิมพ์ว่า กระทรวงการคลังมีแผนที่จะนำเงินคงคลังไปซื้อหลักทรัพย์และเงินตราต่างประเทศ 35,000 ล้านบาท และนำไปไถ่ถอนพันธบัตรรัฐบาลก่อนกำหนดจำนวน 30,000 ล้านบาท ซึ่งจะทำให้เงินคงคลังลดลงเหลือ 110,000 ล้านบาท (ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันที่ 8 กรกฎาคม 2534)

แม้ว่าการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเงินคงคลังครั้งนี้จะเอื้ออำนวยให้การบริหารเงินคงคลังมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการได้ถอนหนี้สาธารณะและการนำเงินคงคลังไปลงทุนหาประโยชน์ แต่การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเงินคงคลังครั้งนี้เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมภายใต้มาตรา 7 แห่ง พ.ร.บ. เงินคงคลัง พ.ศ. 2491 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารเบิกจ่ายเงินจากคลังก่อนที่มีกฎหมายอนุญาตให้จ่าย การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเงินคงคลังครั้งนี้จึงมุ่งขยายอำนาจของฝ่ายบริหาร และลดทอนอำนาจการถ่วงดุลอันน้อยนิดของฝ่ายนิติบัญญัติให้น้อยลงไปอีก การนำเงินคงคลังไปใช้ในการลงทุนหาผลประโยชน์นั้นเป็นกระบวนการที่ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจสามารถหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลได้ หากไม่ทำให้กระบวนการดังกล่าวนี้เป็นกระบวนการที่โปร่งใสแล้ว หายนภัยอาจเกิดขึ้นในอนาคตได้

### เงินคงคลังและส่วนเกินดุลของงบประมาณ

ปีงบประมาณ 2522 - 2533

(ล้านบาท)

ปีงบประมาณ	เงินคงคลังเมื่อสิ้นปีงบประมาณ	ส่วนเกินดุลของงบประมาณ (สถิติเมื่อวันที่ 30 กันยายน)
2522	12,735.9	- 14,437.1
2523	6,737.5	- 17,822.7
2524	7,724.4	- 27,406.3
2525	7,590.7	- 42,010.2
2526	7,215.9	- 33,933.5
2527	7,398.5	- 38,570.4
2528	11,893.0	- 51,931.4
2529	10,949.2	- 48,505.2
2530	11,104.1	- 31,768.6
2531	21,319.7	5,381.9
2532	60,967.5	41,603.6
2533	132,679.4	79,397.3

ที่มา สำนักงบประมาณ

หมายเหตุ เครื่องหมายลบ (-) แสดงว่าเป็นส่วนขาดดุลของงบประมาณ