

## ความหมายของเงินคงคลัง

ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 พิมพ์ครั้งที่ 2 พ.ศ. 2556 น.293 นั้น “เงินคงคลัง” หมายถึง “บรรดารายได้ที่รัฐบาลได้รับมาและยังมิได้จ่ายออกไป”

ความหมายของเงินคงคลัง จากข้อมูลออนไลน 3 ความหมาย ได้แก่

1. **เงินคงคลัง (Treasury Balance)** คือปริมาณหรือจำนวนเงินสด หรือสิ่งใกล้เคียงเงินสดที่เป็นรายได้เหลือจากการใช้จ่ายของรัฐบาลในการดำเนินการของรัฐซึ่งถูกเก็บสะสมไว้ ณ ช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง เปรียบเสมือนเป็นเงินออมของประเทศ (Google.com, 2 ก.ย. 2563)

2. **เงินคงคลัง หมายถึงปริมาณหรือจำนวนเงินที่เป็นรายได้เหลือจ่ายสะสมจากการดำเนินงานของรัฐซึ่งรัฐสะสมไว้ในคลัง ณ ช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง โดยหมายความรวมถึงธนบัตร เหรียญกษาปณ์ และจำนวนเงินในบัญชีเงินฝากของกระทรวงการคลังซึ่งฝากไว้กับธนาคารแห่งประเทศไทยด้วย<sup>1</sup>**

3. **เงินคงคลัง (Treasury Balance)** ความหมายอย่างแคบ หมายถึงรายได้สะสมของรัฐบาล ในขณะใดขณะหนึ่งซึ่งจำกัดเฉพาะรายได้เงินในงบประมาณที่เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐบาลโดยไม่มีพันธะที่จะต้องจ่ายคืนให้ผู้อื่น ความหมายอย่างกว้าง หมายถึงรายได้เหลือจ่ายสะสมของรัฐบาลในขณะใดขณะหนึ่ง ซึ่งจะครอบคลุมทั้งรายได้เงินในงบประมาณและรายได้เงินนอกงบประมาณ<sup>2</sup>

### สาระสำคัญ นิยามศัพท์

“บัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1” คือ บัญชีเงินฝากกรະแสรรายวัน (Current Deposit Account) ของกระทรวงการคลังนำฝากไว้ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยสำนักงานใหญ่ เพื่อรับเงินรายได้ทั้งปวง ตามมาตรา 4 วรรค 1 แห่ง พ.ร.บ. เงินคงคลัง พ.ศ. 2491 มักเรียกว่า “บัญชีรับ”

“บัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2” คือ บัญชีเงินฝากกรະแสรรายวัน (Current Deposit Account) ของกระทรวงการคลังนำฝากไว้ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยสำนักงานใหญ่ เพื่อรับโอนเงินรายรับจากบัญชีที่ 1 เพื่อนำไปจ่ายให้แก่หน่วยรับงบประมาณ ตามมาตรา 5 มักเรียกว่า “บัญชีจ่าย”

“มติให้จ่ายเงินไปก่อน” คือ มติจากสภาพัฒนราษฎรที่ตราไว้เป็น พ.ร.บ อนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินเพื่อกิจการที่ระบุไว้ใน พ.ร.บ. นั้นไปกลางก่อนจนกว่าจะได้ประกาศใช้ พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือ พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ

เป็นกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องจ่ายเงินคงคลังไปก่อน กรณีที่ไม่มีการประชุมรัฐสภาเพราเมื่อเหตุการณ์รีบด่วน หากรอร่าง พ.ร.บ. ออกมาอาจไม่ทันการ คล้ายกับพระราชกำหนด คือกฎหมายที่คณะกรรมการออกไปกลางก่อนที่สภาพัฒนราษฎรจะรับรองให้เป็นกฎหมายต่อเมื่อพระราชกำหนดนั้นได้ผ่าน

<sup>1</sup> สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง : โครงการวิจัย, อ่างถิ่นโดย ณัฐพงศ พันธุ์ไทย, วิทยากรชำนาญการ กลุ่มงานบริการวิชาการ 2 สำนักวิชาการ สำนักงานเลขานุการสภาพัฒนราษฎร (library2.parliament.go.th), www.fpo.go.th สืบค้นเมื่อ 26 มกราคม 2564.

<sup>2</sup> แหล่งข้อมูล www.satit.up.ac.th, สืบค้นเมื่อ 26 มกราคม 2564.

การประชุมของสภาผู้แทนราษฎร จึงจะเรียกว่า “พระราชบัญญัติเงินที่จ่ายไปกลางก่อน” ซึ่งต้องตั้งชดใช้เมื่อทำงานประจำปีใหม่ด้วย (ดู มาตรา 6)<sup>1</sup>

“เงินยืมทดรองราชการ”<sup>2</sup> คือ เงินที่กระทรวงการคลังอนุญาตให้ส่วนราชการมีไว้เพื่อทดลองจ่ายเป็นค่าใช้สอยปลีกย่อยประจำสำนักงานตามข้อบังคับและระเบียบของกระทรวงการคลัง (ดู ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทดรองราชการ พ.ศ. 2562)

“เงินทุนหมุนเวียน” คือ ทุนที่ตั้งขึ้นเพื่อกิจการที่อนุญาตให้นำรายรับสมบทุนไว้ใช้จ่ายได้โดยการตั้งทุนหมุนเวียน จะทำได้ก็แต่โดยกฎหมาย<sup>3</sup>

มาตรา 4 วรรค 1 บงบอกประเภทของเงินงบประมาณ (เงินในงบประมาณ) โดยใช้คำว่า “บรรดาเงินทั้งปวงที่พึงชำระให้แก่รัฐบาล” จำนวน 6 ประเภท ได้แก่:-

(1) ภาษี (2) อากร (3) ค่าธรรมเนียม (4) ค่าปรับ (5) เงินกู้ (เพื่อชดเชยการขาดดุล) หรือ (6) เงิน อื่นใด (ค่าเช่าที่ดินราชพัสดุ กำไรจากรัฐพานิชย์-รัฐวิสาหกิจ ค่าขายใบอนุญาต แสตมป์ถาวร ฯลฯ) ที่ หัวหน้าส่วนราชการมีหน้าที่ควบคุมนำส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 (ในส่วนกลาง ที่ธนาคารแห่งประเทศไทย) หรือคลังจังหวัด หรือคลังอำเภอ (ในภูมิภาค) (ดู แผนภูมิที่ 18 รายได้-รายจ่ายรัฐบาล ผ่านบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 และบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 ในส่วนกลาง รวมทั้งรายได้และรายรับที่ผ่านสำนักงานคลังจังหวัด และสำนักงานคลังจังหวัด (อำเภอ)) น. 131

---

<sup>1</sup> ป้าย อี้งภากรณ์, การคลัง - บทที่ 3 เงินคงคลังและการควบคุมเงินคงคลัง, puey-ungpakorn.ort/index, สืบคันเมื่อ 26 ม.ค. 2564.

<sup>2</sup> เงินยืมทดรองราชการ ผู้สอนมีความเห็นว่า หมายถึงเงินทดรองราชการ (Official Disbursement) ตาม มาตรา 4 วรรค 9 แห่งกฎหมายวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ที่กระทรวงการคลังจ่าย และอนุญาตให้ส่วนราชการมีไว้ ตามจำนวนที่เห็นสมควร เพื่อทดลองเป็นค่าใช้จ่าย หรือเงินที่เจ้าหน้าที่ยืมไปใช้เป็นค่าใช้จ่ายที่จะเกิดขึ้น (พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 พิมพ์ครั้งที่ 2 พ.ศ. 2556, น. 293).

<sup>3</sup> พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 พิมพ์ครั้งที่ 2, พ.ศ. 2556 น. 576.

**ข้อยกเว้น ไม่ต้องส่งคลัง :-**

**มาตรา 4 วรรค 2 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนดข้อบังคับอนุญาตให้หัวหน้าส่วนราชการหักรายจ่ายจากเงินที่จะต้องส่ง บ/ช 1, คลังจังหวัด และคลังอำเภอ ได้แก่**

(1) รายจ่ายที่หักนั้นมีกฎหมายอนุญาตให้จ่ายได้

(2) รายจ่ายตามระเบียบที่ได้รับความตกลงกับกระทรวงการคลังเพื่อเป็นเงินสินบนรางวัล (Bribes) หรือค่าใช้จ่ายในการจัดให้ได้มาซึ่งเงินอันพึงต้องชำระให้แก่รัฐบาล

(3) รายจ่ายที่ต้องจ่ายคืนให้แก่บุคคลใด ๆ เพราะเป็นเงินอันไม่พึงต้องชำระให้แก่รัฐบาล (ดู ภาคผนวก ๗. น.290, ภาคผนวก ๘. น.293 และ ภาคผนวก ณ. น.302)

**มาตรา 6 วรรคแรก วางแผนหลักเกณฑ์ให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจสั่งจ่ายเงินในงบประมาณจากบัญชีจ่าย (บัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2) หรือสั่งจ่ายจากคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตไว้ใน พ.ร.บ. 3 ฉบับ<sup>1</sup> หรือมติให้จ่ายไปก่อน หรือ พ.ร.ก. ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ได้แก่:-**

(1) พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ....

(2) พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ....

(3) พ.ร.บ. โอนเงินในงบประมาณ พ.ศ. ....

(4) มติให้จ่ายไปก่อน

(5) พ.ร.ก. ตามรัฐธรรมนูญ

กรณีดังกล่าวถือว่าเป็นหลักการของความมีวินัยการเงินการคลังของรัฐ อย่างหนึ่ง

**มาตรา 6 วรรค 2 การจ่ายเงิน (ใน) งบประมาณ (เงินคงคลัง) ตาม (4) และ (5) ไปแล้ว ฝ่ายบริหารต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชดเชยไว้ใน พ.ร.บ. ตาม (1) หรือ (2) แล้วแต่กรณี เพื่อให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบหรือยินยอม หรือให้สัตยาบัน จากการที่ฝ่ายบริหารได้ใช้จ่ายเงินคงคลังไปก่อนที่จะได้รับอนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติขณะที่การจ่ายเงินตาม (1) (2) และ (3) ถือว่าเป็นการจ่ายเงินโดยได้รับอนุญาตจากฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว**

**มาตรา 7 วรรคแรก ได้ยกเว้นหลักการของมาตรา 6 วรรคแรก เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่น (Flexibility) จึงได้บัญญัติให้ฝ่ายบริหารใช้เงินงบประมาณ (เงินคงคลัง) ก่อนที่มีกฎหมายอนุญาตได้ ภายใต้สถานการณ์อย่างหนึ่งอย่างใดหรือหลายอย่าง ตาม (1) – (4) และเพื่อการลงทุน**

(1) เงินที่ได้รับไว้ตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณไม่พอด้วย และมีพฤติการณ์ที่เกิดขึ้น ทำให้จำเป็นต้องจ่ายไปโดยเร็ว (ส่วนใหญ่ได้แก่ช่วงสุดท้ายของโครงการสำคัญ)

(2) มีกฎหมายใด ๆ ที่ทำให้ต้องจ่ายเงินเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายนั้น ๆ และมีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว (ส่วนใหญ่ได้แก่กฎหมายเกี่ยวกับเงินเดือน สุขภาพ ความมั่นคง)

<sup>1</sup> หลักการดังกล่าวสอดรับกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 140, พุทธศักราช 2550 มาตรา 169 วรรคแรก และพุทธศักราช 2540 มาตรา 181.

(3) มีข้อผูกพันกับรัฐบาลต่างประเทศ<sup>1</sup> หรือสถาบันการเงินระหว่างประเทศ<sup>2</sup> ต้องจ่ายเงินและมีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว (ส่วนใหญ่ได้แก่เงินกู้ เงินบำรุงองค์กรระหว่างประเทศ)

(4) ซื้อคืนหรือไถถอนตราสารเงินกู้ของกระทรวงการคลัง (ตัวเงินคลัง ตัวสัญญาใช้เงิน และพันธบัตรรัฐบาล) ที่ครบกำหนดหรือก่อนครบกำหนด พร้อมด้วยต้นเงินและดอกเบี้ย

(5) เพื่อการลงทุนซื้อเงินตราต่างประเทศ พันธบัตรรัฐบาลต่างประเทศ หรือหลักทรัพย์ที่มั่นคงในต่างประเทศที่มิใช่หุ้นในสกุลเงินที่เป็นหนี้

#### หมายเหตุ

(1) คำว่า “ตราสารเงินกู้ของกระทรวงการคลัง” ตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังนั้น ในกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 มาตรา 4 วรรค 6 เรียกว่า “ตราสารหนี้ (Debt Instrument)” หมายความว่า ตัวเงินคลัง (Treasury Bill: T-Bill) ตัวสัญญาใช้เงิน (Promissory Note: P/N) พันธบัตร (Bond) ในที่นี้จะหมายถึงพันธบัตรรัฐบาล (Government Bond) และตราสารอื่น ๆ (Any Instrument) รวมถึงตราสารหนี้ที่ออกในระบบไร้ใบตราสาร (Debt Instrument issued in scripless form) ซึ่งในมาตรา 14 กฎหมายฉบับเดียวกัน เรียกว่า “ตราสารหนี้ของรัฐบาล (Government Debt Instrument)” ซึ่งเป็นบทบาท (อำนาจ) ของกระทรวงการคลังต้องต่ออายุ ซื้อคืน หรือไถถอนตราสารหนี้ของรัฐบาลดังกล่าว

(2) พ.ร.บ. ธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 มาตรา 8 วรรค 1 (4) บัญญัติให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นนายธนาคารและเป็นนายทะเบียนหลักทรัพย์รัฐบาล (Government Securities) คำว่า “หลักทรัพย์รัฐบาล” นั้น หมายถึง ตราสารหนี้ของกระทรวงการคลัง หรือตราสารเงินกู้ ของกระทรวงการคลัง หรือตราสารหนี้ของรัฐบาล ซึ่งโดยทั่วไปได้แก่ ตัวเงินคลัง ตัวสัญญาใช้เงินที่ออกโดย กระทรวงการคลัง มักเรียกว่า “ตัวสัญญาใช้เงินคลัง” และพันธบัตรรัฐบาล อนึ่ง หลักทรัพย์รัฐบาลดังกล่าว โดยเฉพาะตัวเงินคลังที่นำมาใช้เป็นเครื่องมือในการรักษาภาระระยะสั้น (ไม่เกิน 12 เดือน) ธนาคารแห่งประเทศไทยได้รับมอบหมายจากกระทรวงการคลัง ด้วยการจัดให้มีการประมูลซื้อตัวเงินคลัง ด้วยการเชิญชวนให้ สถาบันการเงินเสนอส่วนลดต่ำสุดซึ่งจะได้ตัวเงินคลังเท่ากับให้กู้ยืมแก่กระทรวงการคลังนั้นเอง.

<sup>1</sup> เช่น ข้อผูกพันที่ทำกับองค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศญี่ปุ่น (Japan International Co-operation Agency: JICA) และสถาบันเครดิตเพื่อการบูรณะและพัฒนาแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี.

<sup>2</sup> เช่น ธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและวิถีทางการ (International bank for Reconstruction and Development: IBRD) หรือธนาคารโลก (World Bank) กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) และธนาคารพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank: AsDB/ADB).