

การศึกษาบทบาทเงินคลังต่อการพัฒนาประเทศผ่านวิกฤตการณ์เงินคลัง
ของประเทศไทย

นางสาวอรพรรณ นันทกิจโกศล



การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต
แขนงวิชาบริหารรัฐกิจ สาขาวิชาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

พ.ศ. 2564

**The Study of Treasury Balances's Dominant Role forCountry Development through
Thailand Treasury Balances Crisis**

Miss Orrapan Nuntakitkason

An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for
the Degree of Master of Public Administration

School of Management Science

Sukhothai Thammathirat Open University

2021

หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ การศึกษาบทบาทเงินคงคลังต่อการพัฒนาประเทศ
ผ่านวิกฤตการณ์เงินคงคลังของประเทศไทย
ชื่อและนามสกุล นางสาวอรพรรณ นันทกิจ โกลล
แขนงวิชา บริหารรัฐกิจ
สาขาวิชา วิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.จิรวัดน์ เมธาสุทธีรัตน์

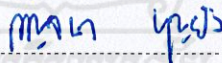
การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 18 สิงหาคม 2565

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ



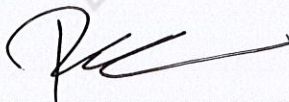
ประธานกรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.จิรวัดน์ เมธาสุทธีรัตน์)



กรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กาญจนา บุญยัง)



(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ภาวิน ชินะโชติ)

ประธานกรรมการประจำสาขาวิชาวิทยาการจัดการ

ชื่อการศึกษาค้นคว้าอิสระ การศึกษาบทบาทเงินคลังต่อการพัฒนาประเทศผ่านวิกฤตการณ์
เงินคลังของประเทศไทย

ผู้ศึกษา นางสาวอรพรรณ นันทกิจโกศล รหัสนักศึกษา 2623001787

ปริญญา รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต

อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.จิรวัดน์ เมธาสุทธิรัตน์ **ปีการศึกษา** 2564

บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา (1) เปรียบเทียบปัจจัยของวิกฤตการณ์เงินคลังในประเทศไทย (2) วิเคราะห์บทบาทของเงินคลังต่อการพัฒนาประเทศไทย และ (3) เสนอแนวทางแก้ไขและป้องกันการเกิดวิกฤตการณ์เงินคลังของประเทศไทยในอนาคต

การศึกษาค้นคว้านี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการวิจัยเอกสารซึ่งเก็บรวบรวมข้อมูลจากแหล่งข้อมูลทุติยภูมิทั้งจากสื่อสิ่งพิมพ์และสื่ออิเล็กทรอนิกส์หรือออนไลน์ คัดเลือกแหล่งข้อมูลโดยเลือกอย่างเฉพาะเจาะจงในวิกฤตการณ์เงินคลังของประเทศไทย 4 วิกฤตการณ์ และจำแนกข้อมูลตามหัวข้อในกรอบแนวคิดการวิจัย นำไปสู่การตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาคือการวิเคราะห์เอกสาร การวิเคราะห์ข้อมูลใช้การวิเคราะห์เชิงเนื้อหา

ผลการศึกษาพบว่า (1) การศึกษาเปรียบเทียบปัจจัยของวิกฤตการณ์เงินคลังในประเทศไทยทั้ง 4 วิกฤตการณ์ ได้แก่ วิกฤตการณ์เงินคลังในรัชกาลที่ 6 วิกฤตการณ์เงินคลังในปี 2523 - 2525 วิกฤตการณ์เงินคลังในปี 2549 และวิกฤตการณ์เงินคลังในปี 2563 - 2564 ล้วนปรากฏปัจจัยที่ก่อให้เกิดวิกฤตการณ์เงินคลังในลักษณะร่วมกันทั้ง 6 ปัจจัย ได้แก่ นโยบายการคลังของรัฐบาล กฎหมายทางการคลัง เศรษฐกิจและสังคม การนำส่งเงินเข้าคลัง การเบิกจ่ายเงินจากคลัง การบริหารเงินคลังและวิกฤตการณ์เงินคลัง (2) การวิเคราะห์บทบาทของเงินคลังต่อการพัฒนาประเทศไทยผ่านวิกฤตการณ์เงินคลังทั้ง 4 วิกฤตการณ์ พบว่า เงินคลังมีบทบาทในการพัฒนาประเทศไทยทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และเทคโนโลยี ทั้งในช่วงก่อนการเกิดวิกฤตการณ์เงินคลังและช่วงที่เกิดวิกฤตการณ์เงินคลัง ผ่านการใช้จ่ายเงินคลังในสถานะเงินในคลังและในสถานะเงินออมของประเทศ (3) แนวทางแก้ไขวิกฤตการณ์เงินคลังในปี 2563 - 2564 ได้แก่ รัฐบาลมีนโยบายการคลังเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมจากโควิด-19 ปฏิบัติตามกฎหมายการบริหารหนี้และกฎหมายทางการคลังที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด จัดทำโครงการเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมจากโควิด-19 อย่างต่อเนื่อง ปรับปรุงการจัดเก็บภาษีอากร ลดปริมาณการใช้จ่ายที่ไม่จำเป็นลง บริหารหนี้สาธารณะอย่างระมัดระวัง และลดการถือเงินคลังเป็นจำนวนมากไว้ ส่วนแนวทางป้องกันการเกิดวิกฤตการณ์เงินคลังของประเทศไทย รัฐบาลจะต้องป้องกันทั้งจากปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก

คำสำคัญ วิกฤตการณ์เงินคลัง บทบาทเงินคลัง การพัฒนาประเทศ

Independent Study title: The Study of Treasury Balances's Dominant Role for Country Development through Thailand Treasury Balances Crisis

Author: Miss Orrapan Nuntakitkoston; **ID:** 2623001787;

Degree: Master of Public Administration;

Independent Study advisor: Dr. Jirawat Metasuttirat, Assistant Professor;

Academic year: 2021

Abstract

The objectives of this study were to (1) study and compare factors of Thailand Treasury Balances Crisis, (2) analyze treasury balances's dominant role for Thailand development, and (3) propose solutions and preventions of Thailand Treasury Balances Crisis in the future.

This study was qualitative research by using documentary research, conducted by collecting data from secondary sources both printing media and electronic media or online, selecting data by purposive sampling for Thailand Treasury Balances Crisis within the 4 crises and classify it according to topic in the research conceptual framework, and leading to triangulation. Research instrument was documentary analysis, the method used for data analysis was content analysis.

The findings of this study showed that (1) a comparative study on factors of Thailand Treasury Balances Crisis within the 4 crises, namely Treasury Balances Crisis in King Rama 6, Treasury Balances Crisis in 1980 - 1982, Treasury Balances Crisis in 2006 and Treasury Balances Crisis in 2020 - 2021, all appeared the same 6 factors of Treasury Balances Crisis which consists of government fiscal policy, fiscal law, economy and society, remittance to the treasury, disbursement from the treasury, treasury balances management and Treasury Balances Crisis, (2) an analysis treasury balances's dominant role for Thailand development through Thailand Treasury Balances Crisis within the 4 crises revealed that the treasury balances was a dominant role for Thailand development in economy, society, environment and technology both before Treasury Balances Crisis and during Treasury Balances Crisis through disbursement treasury balances in a state of cash in treasury and a state of country savings, (3) there are many solutions for Thailand Treasury Balances Crisis in 2020 - 2021, namely government have to fiscal policy for recovering the economy and society from COVID-19, strictly comply with debt management laws and related fiscal laws, provide a project for recovering the economy and society from COVID-19 continuously, improving taxation, reduce unnecessary expenses, public debt management carefully and adjust treasury balances management by decrease a much of treasury balances holding, as for the preventions of Thailand Treasury Balances Crisis in the future, the government have to protect them both from internal and external factors.

Keywords: Treasury Balances Crisis, Treasury Balances's Dominant Role, Country Development

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาค้นคว้าอิสระ เรื่อง การศึกษาบทบาทเงินคลังต่อการพัฒนาประเทศ ผ่านวิกฤตการณ์เงินคลังของประเทศไทย สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยความกรุณาจากผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.จิรวัดน์ เมธาสุทธิรัตน์ อาจารย์ที่ปรึกษาการศึกษาค้นคว้าอิสระ ที่จุดประกายหัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ ให้โอกาส ความรู้ คำแนะนำ คำปรึกษา ตลอดจนคอยช่วยเหลือแก้ไขงานวิจัยด้วยความเอาใจใส่มาโดยตลอด และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กาญจนา บุญยัง ที่ได้กรุณามาเป็นกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ โดยให้ความรู้ คำแนะนำ ตลอดจนการปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ของงานวิจัย เพื่อให้การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น ผู้ศึกษาขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้

ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณคณาจารย์ วิชาเอกรัฐประศาสนศาสตร์ แขนงวิชาการรัฐกิจ สาขาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ทุกท่านเป็นอย่างสูง ที่ได้ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ และคอยให้คำแนะนำตลอดระยะเวลาที่ได้ศึกษามาเป็นอย่างดี

สุดท้ายนี้ขอขอบพระคุณ บิดา มารดา ผู้ให้โอกาส ให้กำลังใจ และคอยสนับสนุน ด้านการศึกษามาโดยตลอด ขอขอบคุณพี่ชายที่คอยช่วยเหลือในการเดินทางไปเก็บรวบรวมข้อมูล ขอขอบคุณเพื่อนกลุ่มพลูโตที่คอยให้ความช่วยเหลือและให้กำลังใจมาโดยตลอด ขอขอบคุณกำลังใจจากทุกคนในครอบครัว ผู้บังคับบัญชา เพื่อนร่วมงาน เพื่อนร่วมรุ่น MPA16 ที่คอยถามไถ่ และให้คำแนะนำแก่ผู้วิจัย จนสามารถทำให้การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ลุล่วงและประสบความสำเร็จไปด้วยดี

อรพรรณ นันทกิจโกศล

ตุลาคม 2565

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญตาราง	ฅ
สารบัญภาพ	ญ
บทที่ 1 บทนำ	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์ในการศึกษา	5
กรอบแนวคิดการศึกษา	5
ขอบเขตของการศึกษา	7
นิยามศัพท์เฉพาะ	7
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	9
บทที่ 2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	10
แนวคิดเกี่ยวกับเงินคงคลัง	10
แนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเงินคงคลัง	25
แนวคิดเกี่ยวกับวิกฤตการณ์เงินคงคลัง	64
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	105
บทที่ 3 วิธีดำเนินการศึกษา	109
เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา	109
การเก็บรวบรวมข้อมูล	109
การวิเคราะห์ข้อมูล	110
บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล	112
ตอนที่ 1 การศึกษาเปรียบเทียบปัจจัยของวิกฤตการณ์เงินคงคลังในประเทศไทย	112
ตอนที่ 2 การวิเคราะห์บทบาทของเงินคงคลังต่อการพัฒนาประเทศไทย	135
ตอนที่ 3 การเสนอแนวทางแก้ไขและป้องกันการเกิดวิกฤตการณ์เงินคงคลัง ของประเทศไทย	151

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 5 สรุปลการศึกษา อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ.....	160
สรุปลการศึกษา.....	160
อภิปรายผล.....	168
ข้อเสนอแนะ.....	176
บรรณานุกรม.....	177
ประวัติผู้ศึกษา.....	188



สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 2.1 การเปลี่ยนแปลงรายละเอียดบทบัญญัติของพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2 - 5).....	26
ตารางที่ 2.2 การเปลี่ยนแปลงรายละเอียดบทบัญญัติของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2 - 5).....	38
ตารางที่ 2.3 การเปลี่ยนแปลงรายละเอียดบทบัญญัติในพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2 - 4).....	50
ตารางที่ 2.4 ฐานะการคลังในรัชกาลที่ 6 (พ.ศ. 2463 - 2468).....	70
ตารางที่ 2.5 ฐานะการคลังในปีกงบประมาณ 2522 2523 2524 และ 2525.....	80
ตารางที่ 2.6 ฐานะการคลังในเดือนตุลาคม 2548 - เดือนเมษายน 2549.....	90
ตารางที่ 2.7 การจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล และภาษีมูลค่าเพิ่มของกรมสรรพากรในช่วงครึ่งแรกของปีงบประมาณ 2563 (ตุลาคม 2562 - มีนาคม 2563).....	96
ตารางที่ 2.8 ฐานะการคลังในสิ้นปีงบประมาณ 2562 2563 และ 2564.....	102
ตารางที่ 2.9 ปริมาณหนี้สาธารณะคงค้างในปลายปีงบประมาณ 2562 2563 และ 2564.....	103
ตารางที่ 4.1 การเปรียบเทียบปัจจัยของวิกฤตการณ์เงินคงคลังในประเทศไทย.....	113
ตารางที่ 4.2 บทบาทเงินคงคลังต่อการพัฒนาประเทศผ่านวิกฤตการณ์เงินคงคลังของประเทศไทย.....	136
ตารางที่ 5.1 สรุปการศึกษาบทบาทเงินคงคลังต่อการพัฒนาประเทศผ่านวิกฤตการณ์เงินคงคลังของประเทศไทย.....	161

สารบัญภาพ

	หน้า
ภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิดการศึกษา.....	6
ภาพที่ 2.1 การบริหารเงินคงคลังและการเปลี่ยนแปลง.....	22
ภาพที่ 2.2 วงจรระบบบริหารการคลังรัฐบาล.....	24
ภาพที่ 2.3 ความสัมพันธ์การรับ – จ่ายเงินคงคลังตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเงินคงคลัง.....	62



บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยจะเป็นประเทศที่พัฒนารุดหน้าต่อไปไม่ได้ หากระบบบริหารการคลังภาครัฐมีปัญหา เนื่องจากการพัฒนาของประเทศในทุก ๆ ด้านล้วนต้องใช้จ่ายเงินแผ่นดินในการขับเคลื่อน ซึ่งภาครัฐจะต้องบริหารเงินแผ่นดินอันประกอบด้วยเงินคงคลังและเงินนอกงบประมาณที่มีใช้เงินคงคลัง ให้เป็นไปตามกฎหมายทางการคลังภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอย่างเคร่งครัด เพื่อให้ภาครัฐจัดหารบริการสาธารณะที่เป็นประโยชน์ให้กับประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลมากที่สุด

ระบบบริหารการคลังภาครัฐเป็นหนึ่งระบบในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งประกอบด้วยกำหนดยุทธศาสตร์การคลังและการนำนโยบายการคลังไปปฏิบัติ โดยการกำหนดยุทธศาสตร์การคลัง ภาครัฐจะต้องคำนึงถึงสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคมเป็นสำคัญเพื่อนำไปสู่การนำนโยบายการคลังไปปฏิบัติได้อย่างสอดคล้องกับสถานการณ์ในขณะนั้น ซึ่งการบริหารเงินคงคลังเป็นหนึ่งในองค์ประกอบย่อยในการนำนโยบายการคลังไปปฏิบัติ โดยมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับทุก ๆ องค์ประกอบย่อยทั้งการบริหารรายรับ การบริหารรายจ่าย และการบริหารหนี้สาธารณะ เนื่องจากเงินคงคลังเป็นเงินที่รัฐบาลมีไว้เพื่อใช้จ่ายในการดำเนินกิจกรรมภาครัฐต่าง ๆ ภายใต้ข้อบังคับตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง ซึ่งจะมีเหลือสะสมไว้ในแต่ละขณะที่เงินรายรับมีมากกว่ารายจ่าย เปรียบเสมือนเป็นเงินออมของประเทศที่รัฐบาลจะต้องบริหารเงินคงคลังให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม

การบริหารเงินคงคลังให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม คือ การมีปริมาณเงินคงคลังที่ไม่น้อยเกินไปจนทำให้การบริหารราชการแผ่นดินขาดสภาพคล่อง และมีปริมาณเงินคงคลังที่ไม่มากเกินไปจนทำให้สูญเสียโอกาสในการนำเงินเหล่านั้นไปชำระดอกเบี้ยเงินกู้ หากประเทศใดสามารถบริหารเงินคงคลังได้อย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในขณะนั้น ย่อมส่งผลดีต่อเสถียรภาพทางการคลังของประเทศนั้นด้วย แต่หากประเทศใดไม่สามารถบริหารเงินคงคลังได้อย่างมีประสิทธิภาพจนเกิดวิกฤตการณ์เงินคงคลังขึ้น ย่อมส่งผลกระทบต่อการบริหารงานภาครัฐโดยรวมอย่างแน่นอน ดังที่ ศูนย์วิจัยกสิกรไทย (2555, น.7) ได้กล่าวถึง

เงินคลัง หนึ่งในกลไกบริหารสภาพคล่องของรัฐ ในหนังสือพิมพ์สยามรัฐตอนหนึ่งว่า หากกล่าวถึง ‘เงินคลัง’ แล้ว คงต้องยอมรับว่า ถือเป็นหนึ่งในเครื่องมือการบริหารจัดการสภาพคล่องที่สำคัญของรัฐบาล และเป็นตัวบ่งชี้วัดที่บ่งบอกถึงความมั่นคงแข็งแรงของฐานะทางการคลังของรัฐบาล อันเป็นเครื่องสะท้อนความน่าเชื่อถือของประเทศ

ประเทศไทยเป็นหนึ่งในประเทศที่เคยเกิดวิกฤตการณ์เงินคลังมาแล้วหลายครั้ง นับตั้งแต่เมื่อครั้งที่เกิดวิกฤตการณ์เงินคลังในรัชกาลที่ 6 ซึ่งเกิดขึ้นจากการนำเงินคลังออกมาใช้จ่ายในโครงการพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ เช่น การก่อสร้างเส้นทางรถไฟ การชลประทาน การสำรวจแร่เชื้อเพลิง เป็นต้น และนำมาใช้จ่ายเป็นเงินทศรองให้กับหน่วยงานราชการยืมเป็นจำนวนมาก กอปรกับได้รับผลกระทบจากสงครามโลกครั้งที่ 1 และภาวะน้ำท่วม จึงทำให้ประเทศไทยมีรายจ่ายเงินงบประมาณเป็นจำนวนมาก แต่ไม่สามารถจัดหารายได้ให้เพียงพอต่อรายจ่าย ส่งผลให้ประเทศไทยอยู่ในสถานะขาดดุลเงินงบประมาณอย่างต่อเนื่อง และขาดแคลนเงินที่จะนำมาใช้จ่ายภายในประเทศ จนกระทั่งปริมาณเงินคลังเข้าสู่ภาวะวิกฤตคือหมดสิ้น แต่ก็สามารถคลี่คลายวิกฤตการณ์เงินคลังในครั้งนี้มาได้ด้วยการกู้เงินจากต่างประเทศมาใช้ภายในประเทศและเสริมฐานะเงินคลัง จนสามารถจัดทำโครงการพัฒนาประเทศได้อย่างสำเร็จ ส่งผลให้ประเทศไทยมีรายได้เพิ่มขึ้น กอปรกับมีมาตรการตัดทอนรายจ่ายและมีการปรับปรุงภาษีอากรอย่างเข้มงวด

วิกฤตการณ์เงินคลังในปี 2523 - 2525 เกิดขึ้นจากการใช้จ่ายเงินเกินตัวของรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ และรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (รัฐบาลเปรม1) โดยนำเงินคลังออกมาใช้จ่ายอย่างไม่ปฏิบัติตามกฎหมายทางการคลังอย่างเคร่งครัด จนปริมาณเงินคลังเริ่มเข้าสู่ภาวะวิกฤต กอปรกับในขณะนั้นเกิดวิกฤตการณ์น้ำมันครั้งที่ 2 ที่ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจไทยให้เข้าสู่ภาวะถดถอย จนไม่สามารถจัดหารายได้เข้าสู่คลังได้เพียงพอต่อการใช้จ่าย จนกระทั่งปริมาณเงินคลังเข้าสู่ภาวะวิกฤต ที่ไม่สามารถชำระคืนเงินนอกงบประมาณให้แก่ส่วนราชการเมื่อถูกทวงถามได้เพราะเหลือน้อยเต็มที แต่แล้วก็สามารถคลี่คลายวิกฤตการณ์เงินคลังในครั้งนี้ได้ด้วยการเปลี่ยนนโยบายการคลังแบบเจ้าบุญทุ่มเป็นนโยบายการคลังแบบรัดเข็มขัด เร่งรัดการจัดหารายได้ ประกอบกับการฟื้นตัวของระบบทุนนิยมเศรษฐกิจโลก

ต่อจากนั้นมาไม่นานก็เกิดวิกฤตการณ์เงินคลังในปี 2549 ซึ่งเกิดขึ้นในช่วงปลายเดือนมีนาคม 2549 จากการบริหารงานด้านการคลังของรัฐบาลทักษิณ ชินวัตรที่ผิดพลาด มีการเร่งรัดการใช้จ่ายเงินในโครงการต่าง ๆ ตามการดำเนินโครงการประชานิยม “ทั่วร้อนทั่วเย็น” และในขณะนั้นรัฐบาลจะต้องใช้จ่ายเงินอย่างกะทันหันทั้งการจัดการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 2 เมษายน 2549 หลังจากที่นายทักษิณ ชินวัตร ประกาศยุบสภาของตนในวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2549 และการจ่ายเงินคืนภาษีให้แก่พนักงานการไฟฟ้าฝ่ายผลิต หลังจากศาลปกครองมีคำพิพากษายกเลิก

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ไปเป็นบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) เพื่อนำเข้าตลาดหลักทรัพย์ของรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร และให้คืนเงินที่เคยเสนอขายหุ้นให้แก่พนักงานการไฟฟ้าฝ่ายผลิต จึงทำให้รายจ่ายในเดือนมีนาคม 2549 มีจำนวนมาก แต่รัฐบาลจัดหารายได้ได้น้อยเนื่องจากความสั่นคลอนทางการเมือง เมื่อรัฐบาลไม่สามารถจัดหารายได้ให้เพียงพอต่อการใช้จ่าย ส่งผลให้เงินคงคลังเข้าสู่ภาวะวิกฤติที่เงินคงคลังมีเพียงพอให้ใช้จ่ายได้เพียง 14 วันเท่านั้น แต่รัฐบาลก็สามารถคลี่คลายวิกฤตการณ์เงินคงคลังในครั้งนี้ได้ด้วยการชะลอการจัดทำโครงการที่ไม่สำคัญรีบด่วนออกไปก่อน และก่อนนี้สาธารณชนภายใน ประเทศร่วมด้วย

จากวิกฤตการณ์เงินคงคลังที่เกิดขึ้นในประเทศไทยทั้งสามครั้ง ล้วนเกิดจากการที่รัฐบาลบริหารการคลังอย่างไร้ประสิทธิภาพ จนส่งผลกระทบต่อระดับเงินคงคลังของประเทศที่ร่อยหรอ กอปรกับสภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจที่ตกต่ำ การจัดหารายได้ของภาครัฐที่ลดลง จึงทำให้ไม่มีเงินงบประมาณเพียงพอต่อการใช้จ่ายของภาครัฐ ส่งผลให้การบริหารงานภาครัฐโดยรวมเกิดปัญหาต้องชะลอการจัดทำโครงการหรือบริการสาธารณะที่ไม่สำคัญรีบด่วนออกไปก่อน เพื่อรักษาปริมาณเงินคงคลังให้กลับมาสู่ระดับที่เหมาะสมอีกครั้ง และในปี 2563 - 2564 ภายใต้การบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้เกิดวิกฤตการณ์เงินคงคลังขึ้นอีกครั้ง นับตั้งแต่เริ่มมีการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) เข้าสู่ประเทศไทยในช่วงต้นปี 2563 และระบาดอย่างหนักเป็นระลอกแรกในเดือนมีนาคม 2563 เป็นต้นมา

โรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) เป็นโรคอุบัติใหม่ที่มีการแพร่และติดเชื้อไวรัสได้ง่าย เพียงแค่สัมผัสหรือได้รับสารคัดหลั่งจากการไอหรือจามจากผู้ติดเชื้อโควิด-19 ก็สามารถเป็นโรคดังกล่าวได้ อีกทั้งยังไม่มียารักษาโรคให้หายอย่างแน่ชัด มีเพียงการบรรเทาอาการของโรคให้ทุเลาลงเท่านั้น ส่งผลให้มีคนติดเชื้อไวรัสนี้จนเสียชีวิตเป็นจำนวนมากอย่างรวดเร็ว รัฐบาลจึงต้องประกาศมาตรการล็อกดาวน์ประเทศ เพื่อควบคุมสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรค ส่งผลให้ประชาชนต่างได้รับความเดือดร้อนจากมาตรการของรัฐบาลและจากสถานการณ์ดังกล่าว รัฐบาลจึงต้องใช้จ่ายเงินในปริมาณมากเพื่อช่วยเหลือและเยียวยาประชาชน แต่รัฐบาลไม่สามารถจัดเก็บรายได้ให้เพียงพอต่อการใช้จ่าย เนื่องจากมีการขยายระยะเวลาการชำระภาษีอากรบางประเภทและลดอัตราการชำระภาษีอากรบางประเภท เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชน จึงทำให้รัฐบาลจัดเก็บรายได้ได้น้อยลง ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะพยายามจัดสรรเงินงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 อย่างเต็มศักยภาพแล้ว แต่ก็ไม่มีเงินเพียงพอต่อการใช้จ่าย สภาพทางการคลังของรัฐบาลเริ่มขาดสภาพคล่องจนถึงขั้นวิกฤติ กล่าวคือ มีกระแสข่าวว่า “รัฐบาลถึงแตก” เนื่องจากรัฐบาลมีการก่อหนี้สาธารณะอย่างต่อเนื่อง เพื่อนำเงินมาใช้จ่ายในการบริหารราชการแผ่นดินท่ามกลางสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคดังกล่าว

ในปี 2563 รัฐบาลมีการประกาศพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน เพื่อแก้ไขปัญหา เยียวยา และฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคม ที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ. 2563 ในวงเงินไม่เกิน 1,000,000 ล้านบาท ต่อมากระทรวงการคลัง ได้ขออนุมัติกรอบการกู้เงินกรณีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 ในวงเงิน 241,093 ล้านบาท และในปี 2564 รัฐบาลมีการประกาศพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลัง กู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคมจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 เพิ่มเติม พ.ศ. 2564 ในวงเงินไม่เกิน 500,000 ล้านบาท เพื่อให้รัฐบาลมีเงินเพียงพอต่อการจัดทำ โครงการต่าง ๆ ในการช่วยเหลือและเยียวยาประชาชน ตลอดจนฟื้นฟูสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่ ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ดังกล่าวตลอดทั้งปี 2563 และ 2564 เช่น โครงการเราไม่ทิ้งกัน โครงการเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 โครงการเราเที่ยวด้วยกัน โครงการคนละครึ่ง โครงการเราชนะ โครงการ ม.33 เรารักกัน เป็นต้น ส่งผลให้ยอดหนี้สาธารณะคงค้างในปลายปีงบประมาณ 2564 มีจำนวน 9,337,543.02 ล้านบาท ซึ่งเพิ่มมากขึ้นจากปลายปีงบประมาณ 2562 และ 2563 ที่มีจำนวน 6,901,801.55 และ 7,848,155.88 ล้านบาท ตามลำดับ (สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ, 2564) อย่างรวดเร็ว จนต้องปรับเพดานหนี้ สาธารณะต่อ GDP จากเดิมไม่เกินร้อยละ 60 เป็นไม่เกินร้อยละ 70 เพื่อเพิ่มความคล่องตัวให้กับ การดำเนินนโยบายเพื่อรองรับสถานการณ์การระบาดของโควิด 19 และพยุงการฟื้นตัวของเศรษฐกิจใน ระยะข้างหน้า (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2564, 21 กันยายน)

ถึงแม้ว่าตัวเลขเงินคงคลังปลายงวดของปีงบประมาณ 2563 และ 2564 ที่มีจำนวน 572,104 และ 588,747 ล้านบาท (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง สำนักนโยบายการคลัง, 2564ค, น. 27) ตามลำดับ ในสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อโคโรนา 2019 (COVID-19) จะมีจำนวนมากกว่าเงินคง คลังปลายงวดของปีงบประมาณ 2562 ที่มีจำนวน 512,955 ล้านบาท (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง สำนักนโยบายการคลัง, 2563ง, น. 22) ในสถานการณ์ปกติก็ตาม แต่ตัวเลขเงินคงคลังดังกล่าวไม่สามารถ บ่งบอกปริมาณเงินคงคลังของประเทศที่แท้จริงได้ เนื่องจากเงินคงคลังประกอบด้วยเงินใน งบประมาณอันเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐบาลกับเงินนอกงบประมาณที่ส่วนราชการนำมาฝากไว้ในคลัง ซึ่งในจำนวนนี้มีเงินกู้รวมอยู่ด้วย จึงทำให้ไม่สามารถล่วงรู้ปริมาณเงินคงคลังที่แท้จริง ซึ่งรัฐบาลมี กรรมสิทธิ์ในการนำไปใช้จ่ายได้อย่างแน่ชัด แต่การที่รัฐบาลมีการก่อหนี้สาธารณะอย่างต่อเนื่อง และ มีการขยายเพดานหนี้สาธารณะต่อ GDP เพิ่มขึ้น สะท้อนให้เห็นว่า สภาพทางการคลังของรัฐบาล พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ขาดสภาพคล่องและอยู่ในภาวะวิกฤติจนมีแนวโน้มที่จะก่อหนี้ สาธารณะอย่างต่อเนื่อง

จะเห็นได้ว่า วิกฤตการณ์เงินคลังที่เกิดขึ้นในประเทศไทยล้วนมาจากการบริหารการคลังของภาครัฐที่ไร้ประสิทธิภาพเป็นสำคัญ ซึ่งส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินโดยรวมในการวิจัยครั้งนี้ ผู้ศึกษามีความสนใจในการศึกษาบทบาทเงินคลังต่อการพัฒนาประเทศไทยเป็นอย่างมาก โดยศึกษาผ่านวิกฤตการณ์เงินคลังที่เคยเกิดขึ้นในประเทศไทยที่สำคัญ 3 วิกฤตการณ์ ได้แก่ วิกฤตการณ์เงินคลังในรัชกาลที่ 6 วิกฤตการณ์เงินคลังในปี 2523 - 2525 และวิกฤตการณ์เงินคลังในปี 2549 มาเปรียบเทียบกับวิกฤตการณ์เงินคลังของประเทศไทยในปี 2563 - 2564 เพื่อให้เห็นถึงปัจจัยที่ก่อให้เกิดวิกฤตการณ์ดังกล่าว ตลอดจนวิเคราะห์บทบาทของเงินคลังต่อการพัฒนาประเทศไทย พร้อมทั้งเสนอวิธีการแก้ไขปัญหาจากวิกฤตการณ์นั้น เพื่อจะได้เป็นแนวทางป้องกันการเกิดวิกฤตการณ์เงินคลังของประเทศไทยในอนาคตต่อไปได้

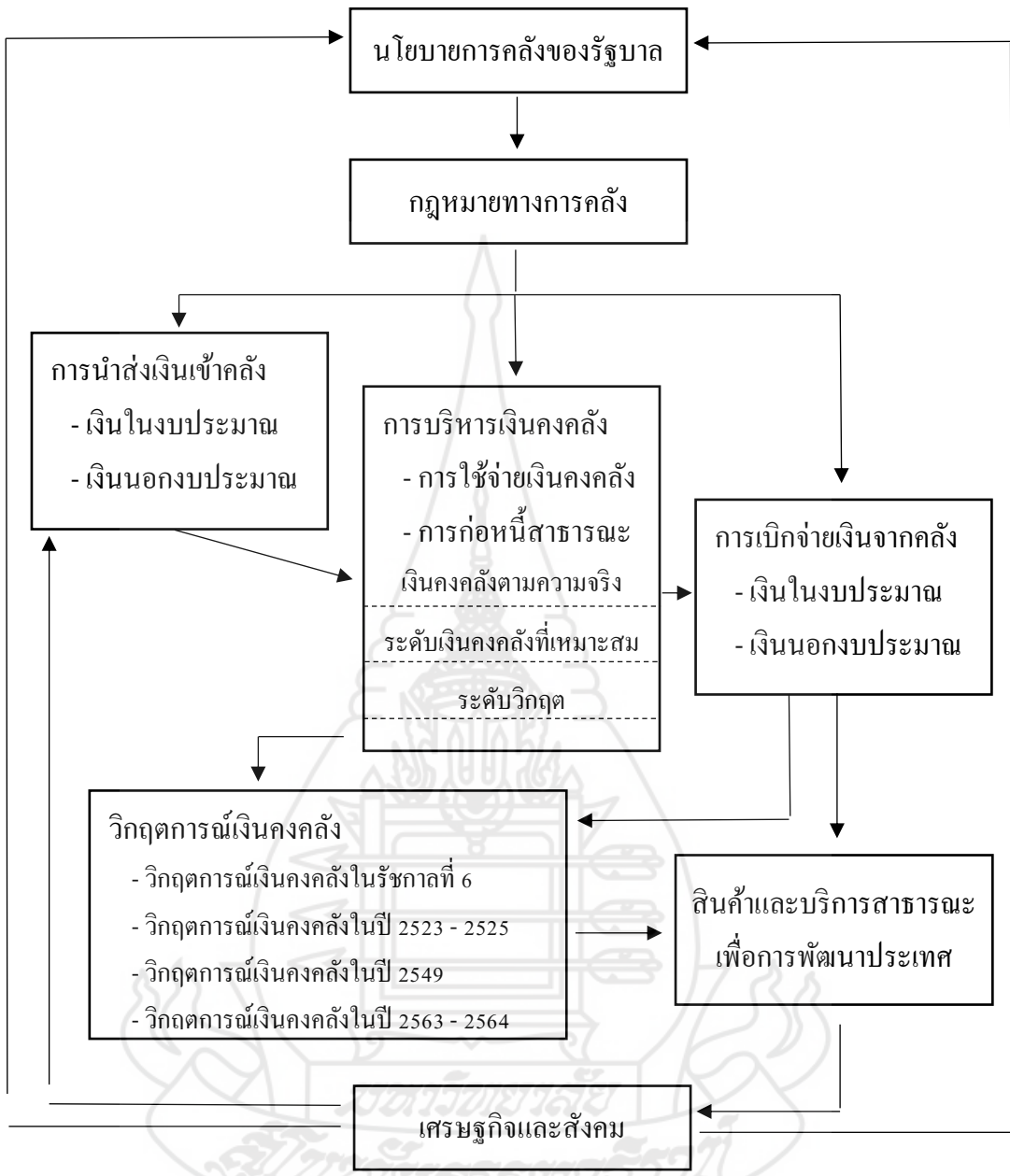
2. วัตถุประสงค์ในการศึกษา

- 2.1 เพื่อศึกษาเปรียบเทียบปัจจัยของวิกฤตการณ์เงินคลังในประเทศไทย
- 2.2 เพื่อวิเคราะห์บทบาทของเงินคลังต่อการพัฒนาประเทศไทย
- 2.3 เพื่อเสนอแนวทางแก้ไขและป้องกันการเกิดวิกฤตการณ์เงินคลังของประเทศไทย

ในอนาคต

3. กรอบแนวคิดการศึกษา

งานวิจัยเรื่อง การศึกษาบทบาทเงินคลังต่อการพัฒนาประเทศผ่านวิกฤตการณ์เงินคลังของประเทศไทย ผู้วิจัยได้กำหนดกรอบแนวคิดการวิจัยครั้งนี้จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องทั้งแนวคิดเกี่ยวกับเงินคลัง และแนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเงินคลัง โดยการนำปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อปริมาณเงินคลังตามทฤษฎีของเกริกเกียรติ พิพัฒน์เสวีธรรม วงจรระบบบริหารการคลังรัฐบาลตามทฤษฎีของพรชัย ชีระเวช และการบริหารเงินคลังและการเปลี่ยนแปลงตามทฤษฎีของทวิศักดิ์ กันโยไซ มาประกอบกัน ดังภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิดการศึกษา



ภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิดการศึกษา

4. ขอบเขตของการศึกษา

งานวิจัยนี้มุ่งศึกษาเปรียบเทียบปัจจัยที่ก่อให้เกิดวิกฤตการณ์เงินคลังในประเทศไทย โดยศึกษาผ่านวิกฤตการณ์เงินคลังในรัชกาลที่ 6 วิกฤตการณ์เงินคลังในปี 2523 - 2525 วิกฤตการณ์เงินคลังในปี 2549 และวิกฤตการณ์เงินคลังในปี 2563 - 2564 นำไปสู่การวิเคราะห์บทบาทเงินคลังต่อการพัฒนาประเทศไทย พร้อมเสนอแนวทางแก้ไขและป้องกันการเกิดวิกฤตการณ์เงินคลังของประเทศไทยในอนาคต

5. นิยามศัพท์เฉพาะ

5.1 เงินคลัง หมายถึง เงินที่รัฐบาลมีไว้เพื่อการใช้จ่ายในการดำเนินกิจกรรมภาครัฐต่าง ๆ ภายใต้ข้อบังคับตามกฎหมายว่าด้วยเงินคลัง ซึ่งจะมีเหลือสะสมไว้ในแต่ละขณะที่เงินรายรับมีมากกว่าเงินรายจ่าย โดยจะอยู่ในความดูแลและรับผิดชอบของกระทรวงการคลังในที่ต่าง ๆ ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ซึ่งในงานวิจัยนี้จะใช้คำภาษาอังกฤษของเงินคลังว่า Treasury Balances ที่มีสองสถานะคือ สถานะเงินในคลังและสถานะเงินออมของประเทศ

5.2 การพัฒนาประเทศ หมายถึง การทำให้ประเทศมีความสามารถในการแข่งขันสูง ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และเทคโนโลยี

5.3 วิกฤตการณ์เงินคลังของประเทศไทย หมายถึง สถานการณ์ที่เงินคลังของประเทศไทยมีไม่เพียงพอต่อการใช้จ่าย นำไปสู่การขาดสภาพคล่องทางการคลัง จนส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินโดยรวม ซึ่งวิกฤตการณ์เงินคลังของประเทศไทยที่สำคัญมีทั้งหมด 4 วิกฤตการณ์ ได้แก่ วิกฤตการณ์เงินคลังในรัชกาลที่ 6 วิกฤตการณ์เงินคลังในปี 2523 - 2525 วิกฤตการณ์เงินคลังในปี 2549 และวิกฤตการณ์เงินคลังในปี 2563 - 2564

5.4 ปัจจัยของวิกฤตการณ์เงินคลัง หมายถึง สิ่งที่เป็นสาเหตุทำให้เกิดวิกฤตการณ์เงินคลังขึ้น เช่น นโยบายการคลังของรัฐบาล กฎหมายทางการคลัง เศรษฐกิจและสังคม การนำส่งเงินเข้าคลัง การเบิกจ่ายเงินจากคลัง การบริหารเงินคลังและวิกฤตการณ์เงินคลัง เป็นต้น

5.5 นโยบายการคลังของรัฐบาล หมายถึง แนวทางการดำเนินการของรัฐบาลในการบริหารจัดการรายรับ รายจ่าย เงินคลัง และการก่อหนี้สาธารณะ ภายใต้สถานการณ์ทางเศรษฐกิจเพื่อการบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจ ซึ่งในงานวิจัยนี้จะเรียกชื่อนโยบายการคลังของรัฐบาลตามลักษณะโดดเด่นทางการคลังของรัฐบาลนั้น

5.6 กฎหมายทางการคลัง หมายถึง กฎเกณฑ์ที่ตราขึ้นเพื่อบังคับใช้ในการบริหารการเงินการคลังของประเทศ โดยจะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการเงินการคลังบัญญัติไว้ในกฎหมายแต่ละฉบับ กฎหมายทางการคลังที่เกี่ยวข้องในงานวิจัยนี้ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกู้เงินและพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ และพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ

5.7 เศรษฐกิจและสังคม หมายถึง สภาพการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการเจริญเติบโตของประเทศ และความเป็นอยู่ของผู้นับในสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา และสามารถส่งผลกระทบต่อซึ่งกันและกันได้ทั้งภายในและภายนอกประเทศ

5.8 การนำส่งเงินเข้าคลัง หมายถึง กระบวนการนำเงินแผ่นดินซึ่งพิจารณาตามรายกฎหมายทางการคลังแล้วว่าเป็นเงินที่ต้องนำส่งเข้าคลัง ไปส่งเข้าคลัง โดยหน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจในส่วนกลางจะนำส่งเงินเข้าคลังในบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 ส่วนหน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจในส่วนภูมิภาคจะนำส่งเงินเข้าคลังจังหวัดและคลังอำเภอ หรือนำส่งเข้าบัญชีเงินฝากในสาขาของธนาคารแห่งประเทศไทย 3 แห่ง ได้แก่ ลำปาง ขอนแก่น และสงขลา

5.9 การบริหารเงินคงคลังและวิกฤตการณ์เงินคงคลัง หมายถึง การบริหารจัดการให้เงินคงคลังอยู่ในระดับที่เหมาะสม หากเงินคงคลังมีปริมาณน้อยจนถึงระดับวิกฤติจะนำไปสู่การขาดสภาพคล่องทางการคลังและเกิดวิกฤตการณ์เงินคงคลังขึ้น

5.10 การเบิกจ่ายเงินจากคลัง หมายถึง กระบวนการเบิกจ่ายเงินคงคลังทั้งในสถานะเงินในคลังและในสถานะเงินออมของประเทศตามรายกฎหมายทางการคลังที่อนุญาตให้เบิกจ่ายจากคลังได้ เพื่อนำไปบริหารราชการแผ่นดิน โดยหน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจในส่วนกลางจะเบิกจ่ายจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 ส่วนหน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจในส่วนภูมิภาคจะเบิกจ่ายจากคลังจังหวัด คลังอำเภอ หรือบัญชีเงินฝากในสาขาของธนาคารแห่งประเทศไทย 3 แห่ง ได้แก่ ลำปาง ขอนแก่น และสงขลา

5.11 สินค้าและบริการสาธารณะเพื่อการพัฒนาประเทศ หมายถึง สิ่งที่ภาครัฐจัดทำขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน แก้ไขปัญหาให้กับประชาชน อำนวยความสะดวกในการดำรงชีวิตให้กับประชาชน ตลอดจนการป้องกันภัยอันตรายให้กับประชาชนและประเทศชาติ นำไปสู่การทำให้ประเทศมีความสามารถในการแข่งขันสูงทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อมและเทคโนโลยี

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

6.1 ได้เปรียบเทียบปัจจัยที่ก่อให้เกิดวิกฤตการณ์เงินคลังในแต่ละครั้งของประเทศไทย เพื่อประกอบการวิเคราะห์บทบาทเงินคลังต่อการพัฒนาประเทศไทย และประกอบการเสนอแนวทาง แก้ไขและป้องกันการเกิดวิกฤตการณ์เงินคลังในอนาคต

6.2 ได้วิเคราะห์บทบาทของเงินคลังต่อการพัฒนาประเทศไทย เพื่อให้เห็นถึงความสำคัญของเงินคลัง

6.3 เสนอแนวทางแก้ไขและป้องกันการเกิดวิกฤตการณ์เงินคลังของประเทศไทยในอนาคตได้



บทที่ 2

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาค้นคว้า เรื่อง การศึกษาบทบาทเงินคลังต่อการพัฒนาประเทศผ่าน
วิกฤตการณ์เงินคลังของประเทศไทย ผู้ศึกษาได้ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับเงินคลัง
2. แนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเงินคลัง
3. แนวคิดเกี่ยวกับวิกฤตการณ์เงินคลัง
4. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. แนวคิดเกี่ยวกับเงินคลัง

แต่เดิมเงินคลังเรียกว่า เงินคลังพระคลัง เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
ได้ทรงปรับปรุงการบริหารราชการแผ่นดินเป็น 12 กระทรวง หนึ่งในนั้นคือ กระทรวงพระคลังมหา
สมบัติ (ปัจจุบันเรียกว่า กระทรวงการคลัง) ซึ่งได้ปรากฏการใช้คำว่า “เงินคลังพระคลัง” ในหนังสือ
สถิติพยากรณ์แห่งราชอาณาจักรสยาม เมื่อปี พ.ศ. 2437 เป็นต้นมา อีกทั้งยังปรากฏการใช้คำดังกล่าวใน
พระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีพระพุทธศักราช 2466 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2465
ตลอดจนปรากฏในกฎเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ประกาศใช้เมื่อวันที่ 13 มีนาคม 2471
อีกด้วย

1.1 ความหมายของเงินคลัง

การพิจารณาความหมายของเงินคลัง สามารถจำแนกได้เป็น 3 ประการ ดังนี้

1.1.1 การพิจารณาความหมายของเงินคลังตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเงินคลัง

กฎเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ (2471, อ้างถึงใน คารุณี รักเสนานิช,
2545, ไม่มีเลขหน้า) ได้กล่าวถึงเงินคลังพระคลัง (ปัจจุบันเรียกว่า เงินคลัง) ไว้ว่า เงินคลังพระคลัง
คือ เงินซึ่ง (เจ้าหน้าที่การรายได้ในจังหวัดนั้น) ได้นำส่งเข้าพระคลังและเงินซึ่งรับโอนไปจากเงินคลัง
พระคลังจังหวัดอื่น ประเภทที่ให้ไว้ทั่วทุกจังหวัด

พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นกฎหมายหลักของเงินคงคลังโดยตรง ซึ่งไม่ได้บัญญัติความหมายของเงินคงคลังไว้อย่างชัดเจน แต่ในมาตรา 4 ปรากฏเนื้อความที่สามารถอนุมานได้ถึงความเกี่ยวข้องในความหมายของเงินคงคลังไว้ว่า มาตรา 4 ภายใต้บังคับแห่งมาตรา 13 บรรดาเงินทั้งปวงที่พึงชำระให้แก่อำนาจบริหาร ไม่ว่าเป็นภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ เงินกู้หรือเงินอื่นใด หัวหน้าส่วนราชการที่ได้เก็บหรือรับเงินนั้นมีหน้าที่ควบคุมให้ส่งเข้าบัญชี-เงินคงคลังบัญชีที่ 1 หรือส่งคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอตามกำหนดเวลาและข้อบังคับที่รัฐมนตรีกำหนด โดยไม่หักเงินไว้เพื่อการใด ๆ เลย

รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดข้อบังคับอนุญาตให้หัวหน้าส่วนราชการใด ๆ หักรายจ่ายจากเงินที่จะต้องส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 หรือส่งคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอได้ ในกรณีดังนี้

- 1) รายจ่ายที่หักนั้นเป็นรายจ่ายที่มีกฎหมายอนุญาตให้จ่ายได้
- 2) รายจ่ายที่จำเป็นต้องจ่ายตามระเบียบที่ได้รับความตกลงจากกระทรวงการคลัง เพื่อเป็นค่าสินบนรางวัล หรือค่าใช้จ่ายในการจัดให้ได้มาซึ่งเงินอันพึงต้องชำระให้แก่อำนาจบริหาร
- 3) รายจ่ายที่ต้องจ่ายคืนให้แก่บุคคลใด ๆ เพราะเป็นเงินอันไม่พึงต้องชำระให้แก่อำนาจบริหาร

1.1.2 การพิจารณาความหมายของเงินคงคลังตามที่นักวิชาการให้คำนิยาม

พนม ทินกร ณ อยุธยา (2534ก, น. 73) ได้กล่าวถึงความหมายของเงินคงคลังไว้ว่า เงินคงคลังในที่นี้หมายถึงปริมาณเงินสด (หรือสินทรัพย์อื่นใดที่สามารถเปลี่ยนรูปมาเป็นเงินสดได้โดยง่าย) ที่รัฐบาลมีอยู่ในคลัง ณ เวลาใดเวลาหนึ่ง เงินจำนวนนี้รัฐบาลสามารถนำไปใช้จ่ายในกิจกรรมใด ๆ ได้ตามกฎหมาย

สุรเชษฐ์ ชีระมณี (2534, น. 114) ได้กล่าวถึงความหมายของเงินคงคลังไว้ว่า เงินคงคลังเป็นเงินที่เก็บไว้ในคลังของรัฐบาลและจะนำออกมาใช้ในยามฉุกเฉิน

พนัส สิมะเสถียร (2535, น. 2) ได้กล่าวถึงความหมายของเงินคงคลังไว้ว่า เงินคงคลังหมายถึงเงินที่รัฐมีไว้เพื่อการใช้จ่ายในการดำเนินงานของรัฐ เป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่าการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐนั้น จำเป็นจะต้องมีการใช้จ่ายเงิน เงินที่จะนำมาใช้จ่ายได้นั้น โดยปกติจะเป็นเงินที่รัฐจัดเก็บมาจากราษฎร ถ้าเงินที่รัฐจัดเก็บได้มีมากกว่าเงินที่ใช้จ่ายไปก็จะต้องมีเงินคงเหลือเก็บรักษาอยู่ ในที่ซึ่งเรียกว่า “คลัง” เงินจำนวนนี้ก็คือ “เงินคงคลัง” นั่นเอง

อิสสระ นิตินันท์ประภาส (2538, น. 206 - 216) ได้กล่าวถึงความหมายของเงินคงคลังในทางการคลังโดยสรุปได้ว่า เงินคงคลังมีความหมายแตกต่างกันตามทฤษฎีการคลังมหาชนสมัยเก่าและทฤษฎีการคลังมหาชนสมัยใหม่ หากพิจารณาความหมายเงินคงคลังตามทฤษฎีการคลังมหาชนสมัยเก่า เงินคงคลังหรือภาษาอังกฤษเรียกว่า Treasury Reserves จะหมายถึง เงินรายได้

ของรัฐบาลที่เหลือจ่ายในแต่ละปีสะสมไว้เป็นเงินสำรองของประเทศ โดยถือว่าเป็นหลักประกันความมั่นคงทางการคลังของประเทศ ยังมีจำนวนเงินคงคลังมากเท่าใด ความมั่นคงทางการคลังของประเทศก็จะมีมากเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ประเทศต่าง ๆ จึงไม่นำเงินสำรองมาใช้ เว้นแต่ในกรณีที่ดีถือว่าเป็นกรณีพิเศษต่าง ๆ เช่น การใช้เงินเพื่อทำสงครามหรือเพื่อลงทุนที่ให้ผลตอบแทนที่คุ้มค่า ส่วนความหมายเงินคงคลังตามทฤษฎีการคลังสมัยใหม่ ซึ่งเกิดขึ้นภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เงินคงคลังหรือภาษาอังกฤษเรียกว่า Treasury Balance หมายถึง เงินที่รัฐบาลมีอยู่ในขณะใดขณะหนึ่งเพื่อการใช้จ่ายประจำวันของรัฐบาล โดยนักการคลังสมัยใหม่มีความเห็นว่า งบประมาณขาดดุลเป็นเครื่องมือที่จำเป็นของรัฐบาลในการแทรกแซงเพื่อให้เกิดความสมดุลในทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งแตกต่างจากทฤษฎีการคลังมหาชนสมัยเก่าที่มีความเห็นว่า ความสมดุลทางงบประมาณมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง

โกวิทช์ โปษยานนท์ (2544, น. 5) ได้กล่าวถึงเงินคงคลังคืออะไรไว้ว่า เงินคงคลังคือ เงินสดหรือเงินอื่น มีไว้สนับสนุนการรับจ่ายเงินของรัฐบาลในการบริหารและพัฒนาประเทศ เงินคงคลังเป็นเงินส่วนกลางของรัฐบาลจะเรียกเป็นเงินงคลังก็ว่าได้ เงินคงคลังไม่รวมเงินในมือของกระทรวง ทบวง กรม หน่วยงานอิสระ การปกครองท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ

ศิริน พงศ์มพัฒน์ (2549, น. 132) ได้กล่าวถึงความหมายของเงินคงคลังไว้ว่า “เงินคงคลัง” เป็นบัญชีสะสมดุลเงินสดของรัฐบาล เช่น ในยามที่รายรับที่นำส่งไม่ทันหรือต่ำกว่ารายจ่าย ดุลเงินสดก็จะติดลบ ต้องอาศัยเงินคงคลังรองรับเป็นการชั่วคราว เมื่อสิ้นปีงบประมาณถ้ารายรับนำส่งจริง ๆ สูงกว่ารายจ่าย ดุลเงินสดย่อมจะเป็นบวกและสะสมไว้ในบัญชีเงินคงคลัง

กรีกเกียรติ พิพัฒน์เสวีธรรม (2552, น. 592) ได้กล่าวถึงความหมายของเงินคงคลังไว้ว่า “เงินคงคลัง” ในความหมายที่เข้าใจโดยทั่วไปคือ เงินที่รัฐมีไว้เพื่อการใช้จ่ายในการดำเนินงานของรัฐบาล นุกรมลฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 (ม.ป.ป.) ได้ให้ความหมายของเงินคงคลังไว้ว่า เงินคงคลัง (กฏ) บรรดารายได้ที่รัฐบาลได้รับมาและยังไม่ได้จ่ายออกไป

ศูนย์วิจัยกสิกรไทย (2555, น. 7) ได้กล่าวถึงความหมายของเงินคงคลังไว้ว่า เงินคงคลัง (Treasury Cash Balances) คือ เงินสดหรือสิ่งใกล้เคียงเงินสดที่รัฐบาลมีไว้เพื่อการใช้จ่ายในการดำเนินงานของรัฐบาล โดยเป็นเงินรายรับที่เหลือจากการใช้จ่ายซึ่งรัฐบาลเก็บสะสมไว้ในแต่ละขณะ ดังนั้น ปัจจัยสำคัญที่มีผลให้เงินคงคลังเปลี่ยนแปลง คือ การจัดเก็บรายได้ การเบิกใช้รายจ่าย และการนำเงินคงคลังมาใช้

เฉลิมพงศ์ มีสมนัย (2559, น. 12-28) ได้กล่าวถึงความหมายของเงินคงคลังไว้ว่า เงินคงคลัง หมายถึง สินทรัพย์ที่มีสภาพคล่องสูงเทียบเท่าเงินสดที่อยู่ในมือของกระทรวงการคลังในที่ต่าง ๆ ที่ในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ดังนั้นเงินคงคลังจึงไม่รวมถึงเงินฝากของหน่วยราชการ

ที่อยู่นอกกระทรวงการคลัง หรือแม้แต่เงินสดที่อยู่ในมือของกองคลังของหน่วยราชการอื่น ๆ นอกจากกระทรวงการคลัง

พรชัย สุริยะเวช (2563, น. 10-27) ได้กล่าวถึงความหมายของเงินคงคลังไว้ว่า เงินคงคลัง หมายถึง สินทรัพย์ที่มีสภาพคล่องสูงเทียบเท่าเงินสดที่อยู่ในมือของกระทรวงการคลังในที่ต่าง ๆ ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เงินคงคลังเป็นตัวแปรสต็อก (stock variable) ซึ่งปราศจากมิติด้านเวลา (time dimension) การกล่าวถึงสถิติเงินคงคลังจึงต้องอ้างอิงจุดใดจุดหนึ่งแห่งกาลเวลาดังนั้น ความหมายอีกนัยหนึ่งของเงินคงคลัง คือเงินสดที่เหลืออยู่ในคลัง ณ ขณะใดขณะหนึ่ง

ศรพล ตูลยะเสถียร (2563, น. 6-25) ได้กล่าวถึงเงินคงคลังไว้ว่า เงินคงคลัง (Treasury Balance) คือ เงินสดที่อยู่ในมือและเงินฝากของกระทรวงการคลังในที่ต่าง ๆ ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ประกอบด้วยบัญชีเงินฝากของกระทรวงการคลังที่ธนาคารแห่งประเทศไทย เงินสดที่คลังจังหวัดและอำเภอต่าง ๆ เงินสดที่กรมธนารักษ์ เงินฝากของคลังจังหวัดที่ธนาคารกรุงไทยในแต่ละจังหวัด และเงินสดระหว่างทางที่รวมถึงธนบัตรและเหรียญกษาปณ์ของกระทรวงการคลังที่อยู่ในระหว่างขนย้ายจากที่หนึ่งไปยังอีกที่หนึ่ง ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

1.1.3 การพิจารณาความหมายของเงินคงคลังในแง่ภูมิเศรษฐศาสตร์

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2528, น. 12 - 13) และ เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม (2552, น. 592 - 593) ได้กล่าวถึงความหมายของเงินคงคลังในแง่ภูมิเศรษฐศาสตร์ไว้ว่า การพิจารณาในแง่ภูมิของเศรษฐศาสตร์ โดยพิจารณาจากความหมายและข้อมูลการปฏิบัติในทางการคลังแล้ว อาจจำแนกความหมายของเงินคงคลังได้เป็นสองความหมาย ดังนี้

1) เงินคงคลังในความหมายอย่างแคบ หมายถึง รายรับเหลือจ่ายสะสมของรัฐบาล ณ ขณะใดขณะหนึ่ง ซึ่งจำกัดเฉพาะรายรับเงินในงบประมาณ อันเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐบาล โดยไม่มีพันธะจะต้องจ่ายเงินให้แก่ผู้ใด และประกอบด้วยรายรับประเภทรายได้ และรายรับประเภทเงินกู้ ดังสมการ

$$\text{ระดับเงินคงคลัง ณ ต้นปี} = (\text{เงินคงคลัง ณ ต้นปี} + \text{รายได้ระหว่างปีของรัฐ} + \text{เงินกู้ของรัฐ}) - \text{รายจ่ายเงินในงบประมาณ}$$

2) เงินคงคลังในความหมายอย่างกว้าง หมายถึง รายรับเหลือจ่ายสะสมของรัฐบาล ณ ขณะใดขณะหนึ่ง ซึ่งจะครอบคลุมทั้งรายรับเงินในงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ ดังสมการ

$$\begin{aligned} \text{ระดับเงินคงคลัง ณ สิ้นปี} &= (\text{เงินคงคลัง ณ ต้นปี} + \text{รายได้ระหว่างปีของรัฐ} \\ &+ \text{เงินกู้ของรัฐ} + \text{รายรับจากเงินนอก} \\ &\text{งบประมาณ}) - (\text{รายจ่ายเงินในงบประมาณ} \\ &+ \text{รายจ่ายเงินนอกงบประมาณ}) \end{aligned}$$

เงินคงคลังในความหมายอย่างแคบจะสามารถใช้วัดฐานะทางการคลังของรัฐบาล ได้ถูกต้องเที่ยงตรงมากกว่าเงินคงคลังในความหมายอย่างกว้าง ทั้งนี้เพราะว่าเงินคงคลังในความหมายอย่างแคบนั้นแสดงให้เห็นฐานะเงินคงคลังของรัฐบาลโดยตรง ไม่เกี่ยวข้องกับเงินที่อยู่นอกงบประมาณ

จากความหมายของเงินคงคลังทั้งการพิจารณาตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเงินคงคลัง การพิจารณาตามที่นักวิชาการให้คำนิยาม และการพิจารณาในแง่มุมเศรษฐศาสตร์ข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า เงินคงคลัง คือ เงินที่รัฐบาลมีไว้เพื่อการใช้จ่ายในการดำเนินกิจกรรมภาครัฐต่าง ๆ ภายใต้ข้อบังคับตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง ซึ่งจะมีเหลือสะสมไว้ในแต่ละขณะที่เงินรายรับมีมากกว่าเงินรายจ่าย โดยจะอยู่ในความดูแลและรับผิดชอบของกระทรวงการคลังในที่ต่าง ๆ ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ซึ่งในงานวิจัยนี้ผู้วิจัยได้เลือกใช้คำภาษาอังกฤษของเงินคงคลังว่า Treasury Balance เนื่องจากวิฤตการณ์เงินคงคลังที่เกิดขึ้นล้วนเกิดจากการที่รัฐบาลบริหารเงินคงคลังอย่างไม่อยู่ในระดับที่เหมาะสม อีกทั้งผู้วิจัยมีการนำเสนอสถิติเงินคงคลังในขณะใดขณะหนึ่งของแต่ละวิฤตการณ์เงินคงคลังประกอบด้วย จึงทำให้การใช้คำภาษาอังกฤษของเงินคงคลังว่า Treasury Balance มีความเหมาะสมและครอบคลุม

1.2 องค์ประกอบของเงินคงคลัง

การพิจารณาองค์ประกอบของเงินคงคลัง สามารถจำแนกได้เป็น 2 ประการ ดังนี้

1.2.1 การพิจารณาองค์ประกอบของเงินคงคลังตามประเภทของเงินที่นำส่งเข้าคลัง

รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์ (2528, น. 20 - 26) ได้กล่าวถึงองค์ประกอบของเงินคงคลังไว้ว่า ตามกฎหมายการคลังไทย เงินที่ส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังมีทั้งเงินในงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ กล่าวคือ

1) เงินในงบประมาณ ประกอบด้วยรายรับประเภทรายได้ (อันได้แก่ รายได้จากภาษีอากร รายได้จากรัฐพาณิชย์ รายได้จากการขายสิ่งของและบริการ และรายได้อื่น ๆ) และรายรับประเภทเงินกู้ รายรับประเภทเงินในงบประมาณเป็นรายรับที่รัฐบาลไม่มีข้อผูกพันในการใช้จ่าย

การนำเงินในงบประมาณไปใช้จ่ายในการดำเนินงานของรัฐ จะต้องได้รับอนุมัติจากรัฐสภาดังเช่น การออกกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย

2) เงินนอกงบประมาณ รายรับเงินนอกงบประมาณเป็นเงินที่คลังได้รับไว้ โดยมีข้อผูกพันว่าจะต้องคืนให้แก่เจ้าของเมื่อขอเบิก โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการทางงบประมาณ รายรับเงินนอกงบประมาณจึงไม่ใช่กรรมสิทธิ์ของรัฐ ซึ่งมีควรรนำไปใช้จ่ายตามอำเภอใจ และต้องมีการกันเงินไว้สำหรับจ่ายคืนแก่เจ้าของเมื่อถูกทวงถามด้วย รายรับเงินนอกงบประมาณรายการที่สำคัญ ได้แก่ เงินฝาก และเงินขายบิล

สุรเชษฐ์ ชีระมณี (2534, น. 114) ได้กล่าวถึงองค์ประกอบของเงินคลังไว้ว่า เงินคลังประกอบด้วยเงิน 2 ส่วนคือ เงินในงบประมาณ ได้แก่ รายได้ต่าง ๆ ของรัฐซึ่งเงินนี้เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐบาล และอีกส่วนหนึ่งเป็นเงินนอกงบประมาณ ได้แก่ เงินรายได้ที่หน่วยราชการต่าง ๆ ไม่ต้องนำส่งเข้าคลัง จะถูกนำมาฝากกับคลังจังหวัด เงินที่ธนาคารพาณิชย์นำมาฝากกับธนาคารแห่งประเทศไทยสาขา แล้วธนาคารแห่งประเทศไทยนำมาฝากคลังจังหวัด เงินขายบิลซึ่งเป็นการที่เอกชนหรือราชการส่งเงินผ่านคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอไปให้ผู้รับที่อยู่ห่างไกล เหมือนกับส่งเงินทางธนาคาร เงินขายบิลที่ผู้รับยังไม่เบิกไปก็จะเก็บอยู่ในคลังอำเภอหรือคลังจังหวัด เงินนอกงบประมาณเหล่านี้ไม่เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐบาล

1.2.2 การพิจารณาองค์ประกอบของเงินคลังตามบัญชีที่เก็บเงินคลัง

เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม (2552, น. 593 - 594) ได้กล่าวถึงองค์ประกอบของเงินคลังโดยสรุปว่า ตามกฎหมายเงินคลังจะจำแนกเงินเข้าและออกจากคลังของแผ่นดินเป็น 2 บัญชี ดังนี้

1) บัญชีเงินคลังบัญชีที่ 1 เป็นบัญชีเงินฝากกระแสรายวันที่ธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งกระทรวงการคลังมีไว้เพื่อประโยชน์ตามมาตรา 4 คือ เพื่อรวบรวมรายรับของรัฐบาล

2) บัญชีเงินคลังบัญชีที่ 2 เป็นบัญชีเงินฝากกระแสรายวันที่ธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งกระทรวงการคลังมีไว้เพื่อประโยชน์แห่งมาตรา 5 โดยบัญญัติว่า “การส่งจ่ายเงินคลังบัญชีที่ 1 ให้กระทำได้แต่เพื่อโอนเงินเข้าบัญชีเงินคลังบัญชีที่ 2 เท่านั้น” และเงินที่จะเบิกจ่ายจากบัญชีเงินคลังบัญชีที่ 2 ได้นั้นจะต้องเป็นรายจ่ายที่ได้กำหนดไว้ในมาตรา 6 มาตรา 7 มาตรา 8 และมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติเงินคลัง พ.ศ. 2491

พรชัย สุริยะเวช (2563, น. 10-27) ได้กล่าวถึงองค์ประกอบของเงินคลังไว้ว่า สิทธิที่ถือได้ว่าเป็นองค์ประกอบของเงินคลัง คือ บัญชีเงินคลัง ซึ่งเป็นเงินฝากของกระทรวงการคลังที่ธนาคารแห่งประเทศไทย เงินฝากคลังจังหวัดที่สาขาธนาคารแห่งประเทศไทย

เงินสดที่คลังจังหวัดและอำเภอต่าง ๆ ทั่วประเทศ เงินสดที่กรมธนารักษ์ เงินสดที่กำลังอยู่ในระหว่างการเดินทาง (เงินสดระหว่างทาง) และเงินฝากของคลังจังหวัดที่ธนาคารกรุงไทยสาขาจังหวัดนั้น ๆ อันเป็นผลจากการมีการส่งตัวเงินไปหักบัญชี ทั้งนี้ เงินคงคลังจะไม่รวมถึงเงินฝากของหน่วยราชการที่อยู่นอกกระทรวงการคลัง หรือแม้แต่เงินสดที่อยู่ในมือของกองคลังของหน่วยราชการอื่น ๆ นอกจากกระทรวงการคลัง

จากองค์ประกอบของเงินคงคลังทั้งการพิจารณาตามประเภทของเงินที่ส่งเข้าคลัง และการพิจารณาตามประเภทของบัญชีที่เก็บเงินคงคลังข้างต้น สามารถสรุปองค์ประกอบของเงินคงคลังได้ว่า เงินคงคลังมีองค์ประกอบด้วยเงิน 2 ส่วน คือ เงินในงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ ซึ่งเงินในงบประมาณคือเงินรายรับประเภทรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บได้ และเงินรายรับประเภทเงินกู้ ส่วนเงินนอกงบประมาณคือเงินรายรับที่กระทรวงการคลังรับฝากไว้จากส่วนราชการ เมื่อส่วนราชการขอเบิกจะต้องคืนให้โดยรัฐไม่มีกรรมสิทธิ์ใด ๆ ในเงินเหล่านี้ ซึ่งทั้งเงินในงบประมาณและเงินนอกงบประมาณจะต้องส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 และเมื่อจะเบิกจ่ายจะเบิกจ่ายจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 เท่านั้น โดยจะอยู่ภายใต้ข้อบังคับของกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังทั้งสิ้น

1.3 แหล่งเก็บเงินคงคลัง

รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์ (2528, น. 26 - 28) ได้กล่าวถึงเงินคงคลังเก็บไว้ ณ ที่ใดบ้าง? สามารถสรุปได้ว่า เงินคงคลังอยู่ในแหล่งต่าง ๆ รวม 4 แหล่ง ดังต่อไปนี้

1) เงินฝากที่ธนาคารแห่งประเทศไทย ตามกฎหมายบัญชีเงินคงคลังมีอยู่เพียง 2 บัญชี แต่ในทางปฏิบัติบัญชีเงินฝากที่นับว่าเป็นบัญชีเงินคงคลังมีทั้งหมด 5 บัญชี ได้แก่ บัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 บัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 บัญชีเงินฝากของคลังจังหวัด ณ สาขาภาคของธนาคารแห่งประเทศไทย (อันได้แก่ สงขลา ขอนแก่น ลำปาง)

2) เงินสดในคลังจังหวัดและคลังอำเภอ คลังจังหวัดและคลังอำเภอทำหน้าที่เป็นตัวแทนของกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย จึงต้องมีเงินสดสำหรับการประกอบธุรกรรมประจำวัน รวมถึงธนบัตรและเหรียญกษาปณ์ที่เหลือจากการรับจ่ายทั้งหมดของคลังจังหวัดและคลังอำเภอด้วย

3) เงินสดระหว่างทาง หากคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอมีเงินสดต่ำกว่าระดับที่พึงต้องถือมาก จะต้องมีการขอเบิกถอนเงินจากส่วนกลาง หรือถ้าคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอมีเงินสดสะสมมากเกินไป จะต้องมีการขนย้ายเงินบางส่วนเข้าฝากในบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 ในส่วนกลาง จึงนับรวมธนบัตรและเหรียญกษาปณ์ที่อยู่ในระหว่างทางขนย้ายเป็นส่วนหนึ่งของเงินคงคลังด้วย

4) เหรียญกษาปณ์ที่กรมธนารักษ์ กรมธนารักษ์มีหน้าที่ในการผลิตเหรียญกษาปณ์ แต่เหรียญกษาปณ์ที่กรมธนารักษ์ผลิตไม่ใช่ทุกเหรียญที่นับว่าเป็นสินทรัพย์ของเงินคงคลัง เหรียญกษาปณ์ที่นับว่าเป็นส่วนหนึ่งของเงินคงคลังคือ เหรียญกษาปณ์ที่มีการออกแลกกับธนบัตร โดยธนบัตรที่ออกแลกนั้นจะเป็นทุนสำรองของเหรียญกษาปณ์เหล่านั้น แต่ถ้าเหรียญกษาปณ์ที่ผลิตขึ้นใหม่และยังไม่ได้นำออกไปใช้จะไม่นับว่าเป็นเงินคงคลัง เพราะไม่มีการออกแลกธนบัตรเป็นทุนสำรองหนุนหลัง

พณีส ลิ้มเสถียร (2535, น. 59 - 60) ได้กล่าวถึงการเก็บรักษาเงินคงคลังไว้ว่า การเก็บรักษาเงินคงคลังนั้นกระทรวงการคลังเก็บรักษาไว้ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยในส่วนกลางฝากไว้กับธนาคารแห่งประเทศไทย และในส่วนภูมิภาคเก็บรักษาไว้เป็นตัวเงินสดใน ห้องเก็บที่คลังจังหวัดและคลังอำเภอต่าง ๆ ที่ว่าราชอาณาจักร สำหรับจังหวัดที่มีสาขาธนาคารแห่งประเทศไทยตั้งอยู่ นอกจากจะเก็บรักษาเงินคงคลังไว้ในห้องเก็บเงินของคลังจังหวัดแล้ว จังหวัดยังเปิดบัญชีเงินฝากไว้กับสาขาธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อการรับจ่ายเงินกับส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจอีกส่วนหนึ่งด้วย ในกรณีที่คลังจังหวัดหรือคลังอำเภอมีการรับเงินมากกว่าการจ่ายเงินคงคลังที่เก็บรักษาไว้จะมีจำนวนสูงขึ้น ถ้าเกินวงเงินที่กระทรวงการคลังกำหนดไว้ให้เก็บรักษาคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอนั้นจะต้องทำการขนย้ายตัวเงินนำส่งกระทรวงการคลังในส่วนกลาง โดยนำเข้าฝากในบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 หรือนำส่งคลังจังหวัดที่เป็นศูนย์การเงินในภาคต่าง ๆ ที่เรียกว่า “คลังแม่” และในทางกลับกันถ้าคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอใดมีการรับเงินน้อยกว่าการจ่ายเงินคงคลังที่เก็บรักษาไว้จะมีจำนวนน้อยลง เมื่อคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอนั้นเห็นว่าจะไม่เพียงพอสำหรับจ่ายให้แก่ผู้เบิก ก็จะต้องขอเบิกเงินจากกระทรวงการคลังในส่วนกลาง หรือเบิกจาก “คลังแม่” ในส่วนภูมิภาคแล้วทำการขนย้ายตัวเงินที่เบิกนั้นกลับไปเก็บไว้ ณ คลังจังหวัดหรือคลังอำเภอนั้น ๆ เพื่อไว้ใช้จ่ายต่อไป

เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสวีธรรม (2552, น. 594 - 595) ได้กล่าวถึงแหล่งเก็บเงินคงคลังไว้ว่า เงินคงคลังของรัฐบาลจะจัดเก็บไว้ใน 4 แหล่ง ดังนี้

1) เงินฝากที่ธนาคารแห่งประเทศไทย ได้แก่ บัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 และบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 ซึ่งเป็นบัญชีเงินฝากกระแสรายวันที่ธนาคารแห่งประเทศไทยสำนักงานใหญ่ ส่วนการทำงานในส่วนภูมิภาคต่างจังหวัด จะส่งเงินเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 และเบิกจ่ายจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 จากสำนักงานสาขาของธนาคารแห่งประเทศไทย (สงขลา ขอนแก่น ลำปาง)

2) เงินสดในคลังจังหวัดและคลังอำเภอ ซึ่งคลังจังหวัดและคลังอำเภอทำหน้าที่แทนกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย จึงต้องมีเงินสดสำรองจำนวนหนึ่งไว้

3) เงินสระหว่างทาง คือ เงินสดที่อยู่ระหว่างทางการส่งเงินจากคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอถึงส่วนกลาง และส่งจากส่วนกลางมายังคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอ

4) เหรียญกษาปณ์ที่กรมธนารักษ์ เป็นเหรียญกษาปณ์ที่ผลิตขึ้นเพื่อนำออกใช้หมุนเวียน โดยใช้ธนบัตรเป็นทุนสำรองในการผลิต เหรียญกษาปณ์ดังกล่าวจึงเป็นเงินคงคลังด้วย ส่วนเหรียญกษาปณ์ที่ผลิตไว้ยังไม่ได้นำออกใช้หมุนเวียน และมีได้มีธนบัตรเป็นทุนสำรอง จึงไม่ถือว่าเป็นเงินคงคลัง

จากการศึกษาแหล่งเก็บเงินคงคลังข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า แหล่งเก็บเงินคงคลังมีทั้งหมด 4 แหล่ง ได้แก่ เงินฝากที่ธนาคารแห่งประเทศไทย เงินสดในคลังจังหวัดและคลังอำเภอ เงินสระหว่างทาง และเหรียญกษาปณ์ที่กรมธนารักษ์

1.4 การบริหารเงินคงคลังให้มีปริมาณเงินคงคลังที่เหมาะสม

รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์ (2528, น. 32 - 37) ได้กล่าวถึงลักษณะงบประมาณแผ่นดินกับปริมาณเงินคงคลัง สามารถสรุปได้ว่า ปริมาณเงินคงคลังเมื่อสิ้นปีงบประมาณจะมีมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

- 1) ปริมาณเงินคงคลังเมื่อต้นปีงบประมาณ
- 2) กระแสรายได้และรายจ่ายเงินในงบประมาณของรัฐบาล หากมีกระแสรายได้ไหลเข้าสู่คลังมากกว่ากระแสการไหลออกของรายจ่าย ปริมาณเงินคงคลังย่อมเพิ่มขึ้น แต่ถ้ามีกระแสรายจ่ายไหลออกจากคลังมากกว่ากระแสรายได้เข้าสู่คลัง ปริมาณเงินคงคลังย่อมจะลดลง
- 3) เงินกู้ของรัฐบาล หากรัฐบาลมีการก่อหนี้สาธารณะทั้งในประเทศและนอกประเทศ ในระหว่างปีงบประมาณ แล้วนำเงินกู้นั้นมาส่งเข้าคลังย่อมทำให้ปริมาณเงินคงคลังเพิ่มขึ้น
- 4) กระแสรายรับและรายจ่ายเงินนอกงบประมาณ หรือดุลเงินนอกงบประมาณ เมื่อมีรายการเงินนอกงบประมาณเข้าสู่คลัง หรือดุลเงินนอกงบประมาณเกินดุล (รายรับมากกว่ารายจ่าย) ปริมาณเงินคงคลังย่อมเพิ่มขึ้น แต่เมื่อรัฐบาลมีการจ่ายเงินนอกงบประมาณเกินเจ้าของ หรือดุลเงินนอกงบประมาณขาดดุล (รายรับน้อยกว่ารายจ่าย) ปริมาณเงินคงคลังย่อมจะลดลง

ซึ่งลักษณะของการจัดทำงบประมาณแผ่นดินจะมีส่วนทำให้ปริมาณเงินคงคลังเพิ่มขึ้นหรือลดลงได้ กล่าวคือ ในกรณีการจัดทำงบประมาณเกินดุล (รายรับมากกว่ารายจ่าย) จะมีส่วนเสริมสร้างฐานะเงินคงคลัง ในกรณีการจัดทำงบประมาณสมดุลจะไม่มีผลกระทบต่อฐานะเงินคงคลัง และในกรณีการจัดทำงบประมาณขาดดุล อาจไม่ทำให้เงินคงคลังร่อยหรอเสมอไป ถ้าใช้วิธีการชดเชยการขาดดุลงบประมาณด้วยการก่อหนี้สาธารณะทั้งหมด ซึ่งจะไม่ส่งผลกระทบต่อฐานะเงินคงคลังเลย แต่ถ้ารัฐบาลเลือกใช้วิธีการชดเชยการขาดดุลงบประมาณด้วยการเบิกจ่ายจากเงินคงคลังย่อมส่งผลกระทบต่อฐานะเงินคงคลัง ทำให้ปริมาณเงินคงคลังลดลง

พนม ทินกร ณ อยุธยา (2534ก, น. 73) ได้กล่าวถึงการบริหารเงินคงคลังไว้โดยสรุปว่า วัตถุประสงค์หลักของการบริหารเงินคงคลังในภาครัฐคือ การสร้างดุลยภาพระหว่างรายได้และรายรับที่นำเข้ามาเป็นเงินคงคลังกับรายจ่ายที่จ่ายออกไปจากเงินคงคลังในแต่ละช่วงเวลา ซึ่งรายได้และรายจ่ายของรัฐบาลในแต่ละช่วงเวลาอาจได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและการเมือง อันจะมีผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในปริมาณกระแสเงินที่ไหลเข้าออกของเงินคงคลังได้โดยง่าย ตลอดจนปัญหาที่อาจจะเกี่ยวข้องกับระบบการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศ ซึ่งจะมีผลกระทบต่อการบริหารเงินคงคลังด้วยเช่นเดียวกัน

พนัส สิมะเสถียร (2535, น. 61 - 62) ได้กล่าวถึงเงินคงคลังควรจัดให้มีมากน้อยเพียงใด สามารถสรุปได้ว่า เนื่องจากเงินคงคลังเป็นเงินของรัฐที่เหลือหลังจากการรับจ่ายประจำวันหนึ่ง ๆ ถ้าหากขาดการบริหารหรือการควบคุมที่ดี ในบางเวลาอาจมีเงินคงคลังคงเหลือมากเกินไปหรือน้อยเกินไปก็ได้ ซึ่งไม่เป็นผลดีทั้งสองประการ กล่าวคือ ในกรณีที่เงินคงคลังคงเหลือมีมากเกินไป จะเป็นการเพิ่มภาระในการเก็บรักษาเงินคงคลังในส่วนภูมิภาค เนื่องจากสถานที่เก็บเงินคงคลังในส่วนภูมิภาคมีจำกัด และอาจต้องเพิ่มการรักษาความปลอดภัยของเงินคงคลังมากขึ้น สำหรับในส่วนกลางไม่มีปัญหาสถานที่เก็บเงินคงคลัง แต่รัฐบาลมีหนี้ระยะสั้นนั่นคือ ตั๋วเงินคลัง เป็นจำนวนมาก หากมีเงินคงคลังคงเหลือมากเกินไป เปรียบเสมือนรัฐบาลกู้เงินแล้วเสียดอกเบี้ย แต่นำเงินไปฝากไว้ในบัญชีกระแสรายวันกับธนาคารแห่งประเทศไทยโดยไม่ได้รับดอกเบี้ยเงินฝากแต่อย่างใด จึงถือว่าสูญเสียโอกาสเป็นอย่างมาก ในกรณีที่เงินคงคลังคงเหลือมีน้อยเกินไปจะส่งผลกระทบต่อการเงินไม่เพียงพอต่อการนำเงินไปใช้จ่ายในการดำเนินงานของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ซึ่งจะต้องมีการขยี้ยตัวเงินมาเพื่อสำรองให้เพียงพอต่อการใช้จ่ายหลายครั้ง โดยการขยี้ยแต่ละครั้งจะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการขยี้ยด้วย ดังนั้นการบริหารเงินคงคลังที่ดีจึงต้องดูแลว่าเงินคงคลังที่เก็บรักษาไว้มีจำนวนพอสมควรแก่ปริมาณการรับจ่ายและให้เป็นไปได้โดยประหยัดที่สุด

เมธี ครองแก้ว (2535, น. 44) ได้กล่าวถึงการบริหารเงินคงคลังไว้ว่า ขนาดที่เหมาะสมของเงินคงคลังควรถูกกำหนดโดยปัจจัยต่าง ๆ ดังนี้

- 1) อัตราการถอนเงินออกจากกระทรวงการคลังโดยหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาล
- 2) อัตราที่หน่วยงานต่าง ๆ เหล่านี้ส่งเงินให้กระทรวงการคลัง
- 3) ความไม่แน่นอนซึ่งจะมีผลกระทบบางประการต่อความเคลื่อนไหวทางการคลังของรัฐบาล
- 4) นโยบายการคลังรวมของรัฐบาล กล่าวคือ รัฐบาลมีความมุ่งมั่นเพียงใดที่จะรักษาเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจ
- 5) ประสิทธิภาพในการบริหารเงินสดของรัฐบาล

6) ประสิทธิภาพของรัฐบาลในการใช้เครื่องมือทางการคลัง เช่น ตัวเงินคลังและพันธบัตรรัฐบาล

7) ขอบเขตของกฎหมายการคลังของประเทศ เช่น มีความเข้มงวดหรือความผ่อนปรนเพียงใดในการรักษาระเบียบทางการคลังสาธารณะในปัจจุบัน

ดิเรก พงศ์มพัฒน์ (2549, น. 133) ได้กล่าวถึงการบริหารเงินคลังไว้ว่า เฉพาะในแง่ของการบริหารเงินสดนั้น หน่วยงานของรัฐมักถือว่ากระทรวงการคลังควรมีเงินสดในมือประมาณ 60 วันทำการ หรือ 2 แสนล้านบาท ซึ่งถ้าเงินคลังมีไม่เพียงพอ รัฐบาลจำเป็นต้องบริหารเงินสดด้วยการกู้ยืมระยะสั้น เช่น การออกตั๋วสัญญาใช้เงิน และตัวเงินคลังขายให้แก่ธนาคารพาณิชย์ในราคาที่มีส่วนลด แต่การกู้ยืมเพื่อใช้ในการบริหารเงินสดย่อมเป็นทางเลือกที่มีต้นทุนสูงกว่าการออมทรัพย์ไว้ในรูปของเงินคลัง เพราะทางการต้องเสียผลตอบแทนให้แก่สถาบันการเงินที่ซื้อตั๋วสัญญาใช้เงินและตัวเงินคลัง

เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม (2552, น. 595 - 596) ได้กล่าวถึงการบริหารเงินคลังให้มีปริมาณเงินคลังที่เหมาะสมไว้ว่า การบริหารเงินคลังก็มีลักษณะคล้ายกับบริหารเงินสดของธุรกิจ กล่าวคือ ถ้าเก็บเงินไว้น้อยเกินไปก็จะเกิดปัญหาเงินสดขาดมือทำให้เกิดความเสียหายได้ในทางตรงกันข้าม ถ้าเก็บไว้มากเกินไปก็ทำให้สูญเสียประโยชน์หรือค่าเสียโอกาสในการนำเงินนั้นไปหาประโยชน์ในรูปดอกเบี้ย การเก็บเงินคลังให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมนั้นจะต้องสามารถคาดการณ์กระแสเงินที่จะนำส่งคลังและกระแสเงินที่จะเบิกจากคลังได้อย่างถูกต้อง ซึ่งมีปัจจัยต่าง ๆ ที่ต้องพิจารณา ดังนี้

- 1) กระแสการเบิกจ่ายเงินจากคลังของหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ
- 2) กระแสการนำเงินส่งคลังของหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ
- 3) สภาพความไม่แน่นอน ซึ่งมีผลกระทบต่อกระแสการเบิกจ่ายเงินจากคลัง และกระแสการนำเงินส่งคลัง

- 4) นโยบายการเงินและการคลังของรัฐบาล
- 5) ประสิทธิภาพในการบริหารเงินสดของรัฐบาล
- 6) กฎหมายการคลัง

ปรากฏการณ์ที่ได้กล่าวมาข้างต้นนั้นจะเป็นปัจจัยสำคัญที่จะกำหนดปริมาณเงินคลังที่เหมาะสมและการใช้ประโยชน์ของเงินคลัง ซึ่งจะขึ้นอยู่กับความสามารถในการบริหารงานของรัฐบาลเป็นสำคัญ

กระทรวงการคลัง กรมบัญชีกลาง (2553, น. 80) ได้กล่าวถึงการบริหารเงินคลังไว้ว่า การบริหารเงินคลัง คือ การบริหารเงินสดในมือของรัฐบาลให้มีวงเงินเก็บรักษาในขณะใด

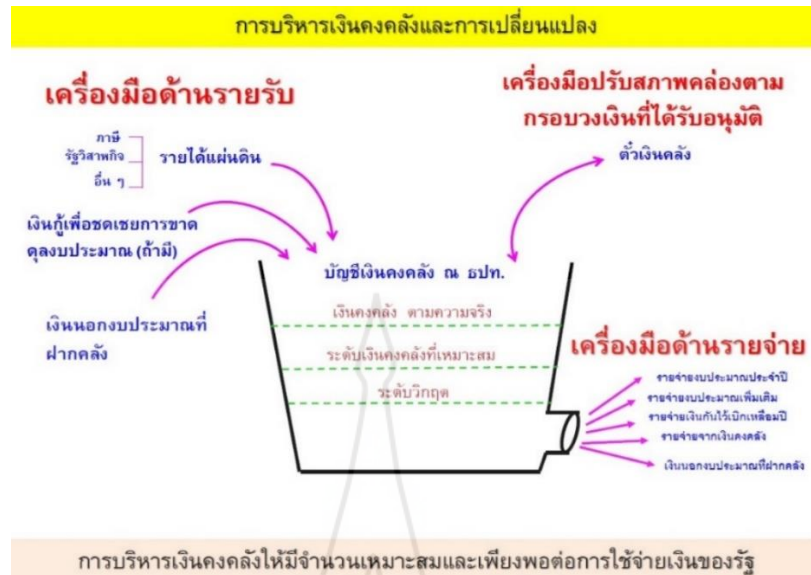
ขณะหนึ่งอยู่ในระดับพอดี ไม่มากหรือน้อยเกินไป โดยในทางปฏิบัติจะต้องมีการติดตามและพยากรณ์ การรับจ่ายเงินสดของรัฐบาล เพื่อกำหนดปริมาณเงินคงคลังที่เหมาะสม โดยส่วนราชการและ รัฐวิสาหกิจใน ส่วนกลางจะนำเงินส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 ที่ธนาคารแห่งประเทศไทย และ เบิกจ่ายจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 ที่ธนาคารแห่งประเทศไทย สำหรับส่วนภูมิภาคจะนำเงินส่งและ เบิกจ่ายที่คลังจังหวัดและคลังอำเภอทั่วประเทศ

พรชัย สุธีระเวช (2563, น. 10-29) ได้กล่าวถึงการบริหารเงินคงคลังไว้ว่า เครื่องมือ ที่ใช้ในการบริหารเงินคงคลังคือ การบริหารตัวเงินคลัง (การกู้เงินภายในประเทศระยะสั้น) กล่าวคือ ในกรณีที่รัฐบาลมีเงินคงคลังอยู่ในระดับสูงเพราะมีรายรับจากภาษีอากรมาก รัฐบาลจะสามารถ ลดเงินคงคลังที่มากเกินไปนั้นด้วยการลดยอดตัวเงินคลังให้ต่ำลง เพื่อประหยัดค่าดอกเบี้ย ในทางตรงกันข้าม หากรัฐบาลมีความต้องการใช้เงินมากในขณะที่รายได้ภาษีอากรยังไม่เข้า รัฐบาล ก็สามารถกู้เงินด้วยการเพิ่มยอดตัวเงินคลังให้หน่วยราชการสามารถเบิกจ่ายได้ตามปกติ ดังนั้นรัฐบาล ควรจะบริหารเงินคงคลังโดยให้เงินคงคลังอยู่ในระดับที่เหมาะสม โดยคำนึงว่าการบริหารเงินคงคลัง คือการสร้างดุลยภาพระหว่างรายรับและรายจ่ายของเงินคงคลังนั่นเอง

ระวีวรรณ มาลัยวรรณ (2563, น. 7-25) ได้กล่าวถึงนโยบายการบริหารเงินคงคลังไว้ว่า นโยบายการบริหารเงินคงคลัง เป็นการพิจารณาขอบเขตของการรักษาระดับเงินคงคลังให้มีความ เหมาะสม เนื่องจากหากมีน้อยเกินไปจะทำให้รัฐบาลขาดสภาพคล่อง และหากมีมากเกินไปจะทำให้ เสียโอกาสในการนำเงินดังกล่าวไปพัฒนาประเทศ

จอห์น แอล. ไมค์เซล (John L. Mikesell, 1986, p. 474) ได้กล่าวถึงการบริหารดุล เงินสดไว้ว่า การพยากรณ์กระแสรายได้และรายจ่ายเป็นสิ่งสำคัญสำหรับแผนบริหารดุลเงินสด ซึ่ง การพยากรณ์ดังกล่าวเป็นกุญแจสำคัญสำหรับการดำเนินงานของปีงบประมาณที่ผ่านมาและการ ดำเนินการในงบประมาณปีปัจจุบัน

จากการศึกษาการบริหารเงินคงคลังให้มีปริมาณเงินคงคลังที่เหมาะสมข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า รัฐบาลต้องให้ความสำคัญกับการบริหารเงินคงคลังเป็นอย่างมาก เนื่องจากหาก ปริมาณเงินคงคลังมีน้อยเกินไปจะส่งผลให้การบริหารราชการแผ่นดินขาดสภาพคล่อง จากการมี เงินไม่เพียงพอต่อการนำไปใช้จ่ายในการดำเนินงานของภาครัฐ และหากปริมาณเงินคงคลังมีมาก เกินไปจะส่งผลให้สูญเสียโอกาสในการนำเงินเหล่านั้นไปชำระดอกเบี้ยเงินกู้ต่าง ๆ เช่น ตัวสัญญา ใช้เงิน ตัวเงินคลัง เป็นต้น ดังนั้นรัฐบาลจะต้องบริหารเงินคงคลังให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม ดังภาพที่ 2.1 การบริหารเงินคงคลังและการเปลี่ยนแปลง



ภาพที่ 2.1 การบริหารเงินคงคลังและการเปลี่ยนแปลง

ที่มา : การบริหารเงินคงคลังและการเปลี่ยนแปลง. ปรับปรุงจาก *เงินคงคลัง (Treasury Balance)* (ไม่มีเลขหน้า), โดย ทวีศักดิ์ กัญไชย, ม.ป.ป..

จากภาพที่ 2.1 ข้างต้น จะเห็นได้ว่า การบริหารเงินคงคลังจะประกอบด้วยเครื่องมือด้านรายรับ (การนำส่งเงินเข้าคลัง) เครื่องมือด้านรายจ่าย (การเบิกจ่ายเงินจากคลัง) และเครื่องมือปรับสภาพคล่องตามกรอบวงเงินที่ได้รับอนุมัติ (การก่อกู้หนี้สาธารณะ) ภายใต้การบริหารงานด้านการคลังของรัฐบาลเป็นสำคัญ ซึ่งสามารถพิจารณาปัจจัยที่จะส่งผลกระทบต่อปริมาณเงินคงคลังได้ดังนี้

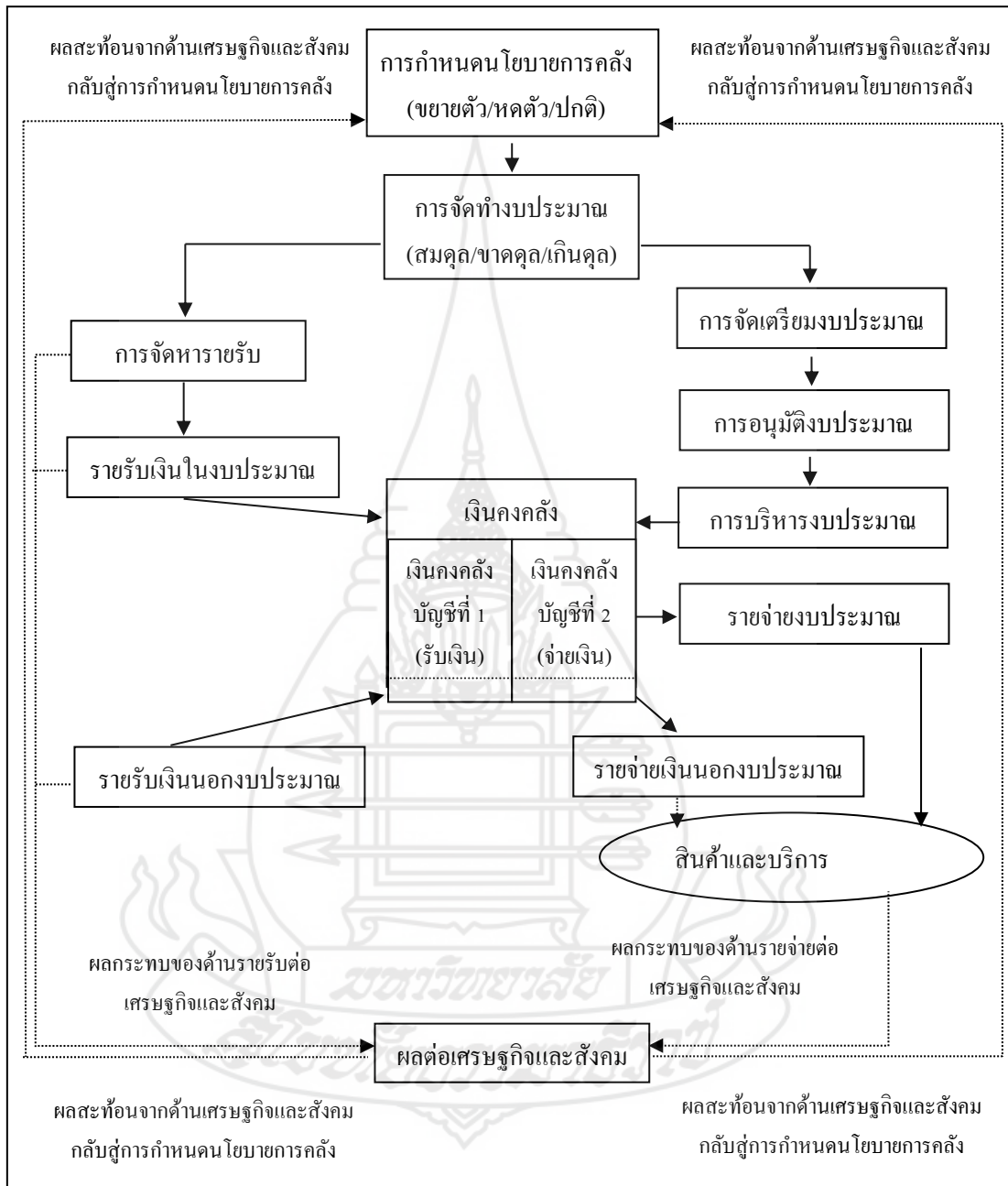
- 1) การนำส่งเงินเข้าคลังของหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ
- 2) การเบิกจ่ายเงินจากคลังของหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ
- 3) การก่อกู้หนี้สาธารณะ
- 4) นโยบายการคลังของรัฐบาล
- 5) การบริหารเงินคงคลังของรัฐบาล
- 6) กฎหมายการคลัง

1.5 เงินคงคลังในระบบบริหารการคลังภาครัฐ

ระบบบริหารการคลังภาครัฐเป็นหนึ่งระบบในการบริหารราชการแผ่นดินที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศเป็นอย่างมาก เนื่องจากการจะจัดหาสินค้าหรือบริการสาธารณะเพื่อแก้ไขปัญหาหรือตอบสนองความต้องการของประชาชนได้นั้น จะต้องมีเงินงบประมาณเป็นส่วนสำคัญในการขับเคลื่อน โดยระบบบริหารการคลังภาครัฐประกอบด้วย การกำหนดนโยบายการคลังและการนำนโยบายการคลังไปปฏิบัติ ซึ่งการบริหารเงินคงคลังเป็นหนึ่งในองค์ประกอบย่อยในการนำนโยบายการคลังไปปฏิบัติ ดังที่ พรชัย จีระเวช (2563, น. 10-6) ได้กล่าวถึงระบบบริหารการคลังไว้ว่า ในส่วนของการนำนโยบายไปปฏิบัติมีองค์ประกอบย่อย 4 องค์ประกอบที่สำคัญคือ การบริหารรายได้ การบริหารรายจ่าย การบริหารหนี้สาธารณะ และการบริหารเงินคงคลัง โดยมีการบริหารการคลังด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย เช่น การบริหารเงินนอกงบประมาณ เป็นต้น



การบริหารเงินคลังมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับองค์ประกอบย่อยอื่น ๆ ในระบบบริหารการคลังภาครัฐ ดังภาพที่ 2.2 วงจรระบบบริหารการคลังรัฐบาล



ภาพที่ 2.2 วงจรระบบบริหารการคลังรัฐบาล

ที่มา: วงจรระบบบริหารการคลังรัฐบาล. ปรับปรุงจาก เอกสารการสอนชุดวิชาเศรษฐศาสตร์และการคลัง สาธารณะ (น. 10-8), โดย พรชัย วีระเวช, 2563, นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช. ลิขสิทธิ์ปี 2554 โดยมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช.

จากภาพที่ 2.2 ข้างต้น จะเห็นได้ว่า เงินคงคลังมีความสัมพันธ์เป็นส่วนหนึ่งของระบบบริหารการคลังภาครัฐ ตั้งแต่การกำหนดนโยบายการคลังทั้งขยายตัว หรือหดตัว หรือปกติในแต่ละสภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมในขณะนั้น ซึ่งการกำหนดนโยบายการคลังเป็นการใช้เครื่องมือทางการคลังเพื่อให้บรรลุเป้าหมายการพัฒนาประเทศ และหรือเป้าหมายอื่น ๆ ที่รัฐบาลกำหนดขึ้น (พนม ทินกร ณ อยุธยา, 2534ก, น. 67) โดยนโยบายการคลังเป็นกลไกสำคัญในการบริหารเศรษฐกิจมหภาคของประเทศผ่านมาตรการทางการคลังต่าง ๆ (คนูวัศ สาศริก, 2562, น. 42) ทั้งการจัดทำงบประมาณแบบสมดุล เกินดุล หรือขาดดุล ซึ่งการจัดทำงบประมาณแบบเกินดุลหรือขาดดุลจะส่งผลกระทบต่อปริมาณเงินคงคลัง แต่หากเป็นการจัดทำงบประมาณแบบสมดุลจะไม่ส่งผลกระทบต่อปริมาณเงินคงคลัง โดยการจัดทำงบประมาณรายจ่าย รัฐบาลจะจัดทำขึ้นตามความจำเป็นในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศ (พนม ทินกร ณ อยุธยา, 2534ข, น. 223) เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายการคลังที่รัฐบาลกำหนดขึ้น ส่วนการจัดหารายรับประเภทรายได้ และการจัดหารายรับประเภทเงินกู้เข้าสู่คลัง ซึ่งก่อนที่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจจะนำส่งเงินรายรับเข้าสู่ระบบบริหารการคลัง จะต้องพิจารณาเงินรายรับเหล่านั้นตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังก่อนว่า เป็นรายรับเงินในงบประมาณที่ต้องส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 หรือเป็นรายรับเงินนอกงบประมาณที่นำไปฝากไว้ในบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 เมื่อจะเบิกจ่ายเงินคงคลังจะต้องเบิกจ่ายจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 เท่านั้น โดยจะมีการเบิกจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 (บัญชีรับฝากเงิน) เข้าสู่บัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 (บัญชีเบิกจ่ายเงิน) แล้วจึงจะเบิกจ่ายเงินตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 ในรายจ่ายงบประมาณและรายจ่ายเงินนอกงบประมาณได้ เพื่อนำไปจัดหาสินค้าและบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศชาติ เมื่อสภาพเศรษฐกิจและสังคมเป็นเช่นใดย่อมเป็นผลสะท้อนกลับไปสู่การกำหนดนโยบายการคลังให้สอดคล้องในแต่ละสภาพเศรษฐกิจและสังคมในขณะนั้นต่อไป

2. แนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเงินคงคลัง

การจะใช้จ่ายเงินแผ่นดินอันเป็นเงินของประชาชนเพื่อประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาตินั้นจะต้องมีกฎหมายรองรับ ซึ่งกฎหมายจะมีบทบัญญัติที่กำหนดผู้ใช้อำนาจตามกฎหมาย หลักเกณฑ์ในการใช้อำนาจ อำนาจหน้าที่ และเจตนารมณ์ของกฎหมาย เพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างบรรลุเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้น ซึ่งเงินคงคลังมีกฎหมายที่ตราขึ้นมาโดยเฉพาะ เพื่อให้การบริหารเงินคงคลังเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดสภาพคล่อง

ต่อการนำไปใช้ในการบริหารราชการแผ่นดิน ผู้ศึกษาได้ศึกษาเกี่ยวกับกฎหมายของเงินคลัง พบว่า เงินคลังมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกันหลายฉบับ จึงขอเสนอเพียงบทบัญญัติในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเงินคลังเท่านั้น ดังต่อไปนี้

2.1 พระราชบัญญัติเงินคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

พระราชบัญญัติเงินคลังเป็นกฎหมายที่ตราขึ้น โดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้การใช้จ่ายเงินคลังมีความเป็นระบบและรัดกุม อีกทั้งยังมีการปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติมาอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้การบริหารเงินคลังมีความสอดคล้องกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมในแต่ละช่วงเวลา และเพื่อประโยชน์ในการบริหารงานคลังของประเทศอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด โดยได้บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้ควบคุมให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ดังบทบัญญัติมาตรา 14 ของพระราชบัญญัติเงินคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติมว่า มาตรา 14 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ ผู้ศึกษาขอเสนอการเปลี่ยนแปลงรายละเอียดในบทบัญญัติของพระราชบัญญัติเงินคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2 - 5) ตามตารางที่ 2.1

ตารางที่ 2.1 การเปลี่ยนแปลงรายละเอียดบทบัญญัติของพระราชบัญญัติเงินคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2 - 5)

พระราชบัญญัติ เงินคลัง	หลักเกณฑ์ในการใช้อำนาจ			อำนาจหน้าที่		
	การนำส่งเงิน เข้าคลัง	การจ่ายเงิน ออกจากคลัง	การตั้งจ่าย เงินชดใช้	ผู้ส่งจ่ายเงิน	ผู้ส่งจ่ายเงิน	ผู้ส่งจ่ายเงิน
				จากบัญชี เงินคลัง บัญชีที่ 1	จากบัญชี เงินคลัง บัญชีที่ 2	จากคลัง จังหวัดหรือ คลังอำเภอ
พ.ศ. 2491	มาตรา 4, 5 และ 13	มาตรา 6, 7, 8 และ 12	มาตรา 6 และ 7	มาตรา 9	มาตรา 10	มาตรา 11
(ฉบับที่ 2)	ยกเลิกมาตรา	เพิ่ม	-	-	ยกเลิก	ยกเลิก
พ.ศ. 2495	4 วรรค 2 (พ.ศ. 2491) ใช้มาตรา 4 วรรค 2 (พ.ศ. 2495) แทน	บทบัญญัติ (4) ในมาตรา 8			มาตรา 10 (พ.ศ. 2491) ใช้มาตรา 10 (พ.ศ. 2495) แทน	มาตรา 11 (พ.ศ. 2491) ใช้ มาตรา 11 (พ.ศ. 2495) แทน

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

พระราชบัญญัติ เงินคงคลัง	หลักเกณฑ์ในการใช้อำนาจ			อำนาจหน้าที่		
	การนำส่งเงิน เข้าคลัง	การจ่ายเงิน ออกจากคลัง	การตั้งจ่าย เงินชดใช้	ผู้ส่งจ่ายเงิน	ผู้ส่งจ่ายเงิน	ผู้ส่งจ่ายเงิน
				จากบัญชี เงินคงคลัง บัญชีที่ 1	จากบัญชี เงินคงคลัง บัญชีที่ 2	จากคลัง จังหวัดหรือ คลังอำเภอ
(ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2509	-	ยกเลิกมาตรา 7 (พ.ศ. 2491) ใช้มาตรา 7 (พ.ศ. 2509) แทน	ยกเลิก มาตรา 7 (พ.ศ. 2491) ใช้มาตรา 7 (พ.ศ. 2509) แทน	-	-	-
(ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2534	-	ยกเลิกมาตรา 7 (พ.ศ. 2509) ใช้มาตรา 7 (พ.ศ. 2534) แทน	ยกเลิก มาตรา 7 (พ.ศ. 2509) ใช้มาตรา 7 (พ.ศ. 2534) แทน	-	-	-
(ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2561	-	เพิ่ม บทบัญญัติ (5) ในมาตรา 8	-	-	-	-

จากตารางที่ 2.1 ข้างต้น จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีการยกเลิก และ/หรือเพิ่มบทบัญญัติในแต่ละมาตราเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายในแต่ละช่วงเวลา ซึ่งจะพบว่าหลักเกณฑ์ในการใช้อำนาจในพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม นั้น มีลักษณะการใช้อำนาจกับเงินคงคลัง 3 ประการ ดังนี้

2.1.1 การนำส่งเงินเข้าคลัง

การที่ส่วนราชการจะนำส่งเงินเข้าคลังได้ จะต้องเป็นเงินรายได้อันเกิดจากการเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ เงินกู้หรือเงินอื่น ๆ แล้วนำเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 หรือส่งเข้าคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอตามกำหนดเวลา โดยไม่หักค่าใช้จ่ายใด ๆ เลย นั้นหมายความว่าความรวมถึงเงินนอกงบประมาณที่กระทรวงการคลังอนุญาตให้ส่วนราชการนำเงินเหล่านี้ไว้ในคลังได้ ดังมาตรา 4 และมาตรา 13 ของพระราชบัญญัติฉบับนี้บัญญัติไว้ว่า

มาตรา 4 ภายใต้บังคับแห่งมาตรา 13 บรรดาเงินที่ส่งที่พึงชำระให้แก่รัฐบาล ไม่ว่าจะเป็นอย่างอื่น ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ เงินกู้หรือเงินอื่นใด หัวหน้าส่วนราชการที่ได้เก็บหรือรับเงินนั้นมีหน้าที่ควบคุมให้ส่งเข้าบัญชีเงินคลังบัญชีที่ 1 หรือส่งคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอตามกำหนดเวลาและข้อบังคับที่รัฐมนตรีกำหนด โดยไม่หักเงินไว้เพื่อการใด ๆ เลย

มาตรา 13 องค์การใด ๆ ของรัฐบาลที่ได้ตั้งขึ้นแล้วก่อนวันใช้พระราชบัญญัตินี้หรือที่จะตั้งขึ้นใหม่ บรรดาที่ใช้ทุนหรือทุนหมุนเวียนนั้น ให้รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดข้อบังคับว่าด้วยการจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน และการนำทุนหรือผลกำไรเข้าบัญชีเงินคลังบัญชีที่ 1

แต่ยังมีเงินอีกประเภทหนึ่งที่ส่วนราชการได้รับมาแล้วไม่ต้องนำส่งเข้าคลัง เรียกว่า เงินนอกงบประมาณที่มีใช้เงินคลัง เนื่องจากเป็นเงินที่มีกฎหมายอนุญาตให้หักจ่ายออกจากเงินที่นำส่งเข้าคลังได้ตามกรณีที่ระบุไว้ในบทบัญญัติมาตรา 4 วรรค 2 ของพระราชบัญญัตินี้ว่า

มาตรา 4 รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดข้อบังคับอนุญาตให้หัวหน้าส่วนราชการใด ๆ หักจ่ายจากเงินที่จะต้องส่งเข้าบัญชีเงินคลังบัญชีที่ 1 หรือส่งคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอได้ในกรณีดังนี้

- (1) รายจ่ายที่หักนั้นเป็นรายจ่ายที่มีกฎหมายอนุญาตให้จ่ายได้
- (2) รายจ่ายที่จำเป็นต้องจ่ายตามระเบียบที่ได้รับความตกลงจากกระทรวง-การคลัง เพื่อเป็นค่าสินบนรางวัล หรือค่าใช้จ่ายในการจัดให้ได้มาซึ่งเงินอันพึงต้องชำระให้แก่รัฐบาล
- (3) รายจ่ายที่ต้องจ่ายคืนให้แก่บุคคลใด ๆ เพราะเป็นเงินอันไม่พึงต้องชำระให้แก่รัฐบาล

เมื่อจะเบิกจ่ายเงินคลังเพื่อไปใช้จ่ายตามกฎหมายใดก็ตาม จะต้องเบิกจ่ายจากบัญชีเงินคลังบัญชีที่ 2 เท่านั้น โดยจะมีการโอนเงินจากบัญชีเงินคลังบัญชีที่ 1 เข้าบัญชีเงินคลังบัญชีที่ 2 เสมือนบัญชีเงินคลังบัญชีที่ 1 เป็นบัญชีรับฝากเงิน และบัญชีเงินคลังบัญชีที่ 2 เป็นบัญชีเบิกจ่ายเงิน ดังมาตรา 5 ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้บัญญัติไว้ว่า มาตรา 5 การส่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคลังบัญชีที่ 1 ให้กระทำได้แต่เพื่อโอนเงินไปเข้าบัญชีเงินคลังบัญชีที่ 2 เท่านั้น

2.1.2 การจ่ายเงินออกจากคลัง

หากจะเบิกจ่ายเงินคลังเพื่อไปใช้จ่ายใด ๆ จะมีการอนุญาตให้เบิกจ่ายได้ตามรายการกฎหมายที่บัญญัติไว้เท่านั้น ดังบทบัญญัติมาตรา 6 ของพระราชบัญญัตินี้ว่า

มาตรา 6 ภายใต้บังคับแห่งมาตรา 7 มาตรา 8 และมาตรา 12 การส่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคลังบัญชีที่ 2 หรือคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอ ให้กระทำได้แต่เฉพาะตามที่บัญญัติ

ไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี พระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม พระราชบัญญัติโอนเงินในงบประมาณ มติให้จ่ายเงินไปก่อน หรือพระราชกำหนดที่ออกตามความในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

และยังเบิกจ่ายเงินคงคลังได้ตามที่กฎหมายอนุญาตให้จ่ายได้ในกรณีจำเป็นเร่งด่วน ดังบทบัญญัติมาตรา 7 ของพระราชบัญญัตินี้ว่า

มาตรา 7 ในกรณีต่อไปนี้ ให้สั่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 หรือคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอได้ก่อนที่มีกฎหมายให้จ่าย คือ

(1) รายการจ่ายที่มีการอนุญาตให้จ่ายเงินได้แล้ว ตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ แต่เงินที่ตั้งไว้มีจำนวนไม่พอจ่ายและเหตุการณ์เกิดขึ้นให้มีความจำเป็น ต้องจ่ายโดยเร็ว

(2) มีกฎหมายใด ๆ ที่กระทำให้อำนาจให้ต้องจ่ายเงินเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายนั้น ๆ และมีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว

(3) มีข้อผูกพันกับรัฐบาลต่างประเทศหรือสถาบันการเงินระหว่างประเทศที่กระทำให้อำนาจให้ต้องจ่ายเงิน และมีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว

(4) เพื่อซื้อคืนหรือไถ่ถอนพันธบัตรของรัฐบาลหรือตราสารเงินกู้ของกระทรวง-การคลัง หรือชำระหนี้ตามสัญญาผู้ที่กระทรวงการคลังเป็นผู้กู้ ทั้งนี้ ตามจำนวนที่รัฐมนตรีเห็นสมควร

(5) เพื่อซื้อเงินตราต่างประเทศ พันธบัตรของรัฐบาลต่างประเทศ หรือหลักทรัพย์ที่มั่นคงในต่างประเทศที่ไม่ใช่หุ้น ในสกุลเงินตราที่ต้องชำระหนี้ที่ถึงกำหนดชำระ ในช่วงระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี เพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในการชำระหนี้เมื่อถึงกำหนด ทั้งนี้ ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดข้อบังคับเกี่ยวกับการซื้อเงินตราต่างประเทศ พันธบัตร ของรัฐบาลต่างประเทศ และหลักทรัพย์ที่มั่นคงในต่างประเทศที่ไม่ใช่หุ้น การนำเงินตราต่างประเทศฝากธนาคาร รวมทั้งวิธีปฏิบัติอื่นใดที่เกี่ยวข้อง

นอกจากนี้ยังเบิกจ่ายเงินคงคลังได้ในกรณีที่เป็นเงินนอกงบประมาณที่เป็นเงินคงคลัง ซึ่งกระทรวงการคลังอนุญาตให้ส่วนราชการนำเงินดังกล่าวฝากไว้ในคลังได้ ดังมาตรา 8 และความหมายของเงินนอกงบประมาณที่เป็นเงินคงคลังต่าง ๆ ในมาตรา 3 ของพระราชบัญญัตินี้สรุปได้ว่า

มาตรา 8 เงินต่อไปนี้ ให้ส่งจ่ายจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 หรือคลังจังหวัด หรือคลังอำเภอได้ คือ

(1)เงินยืมทรงรชการ หมายความว่า เงินซึ่งกระทรวงการคลัง อนุญาตให้ส่วนราชการมีไว้ตามจำนวนที่เห็นสมควร เพื่อทรงจ่ายเป็นค่าใช้จ่ายปลีกย่อยประจำ สำนักงานตามข้อบังคับและระเบียบของกระทรวงการคลัง

(2)เงินฝาก หมายความว่า เงินที่กระทรวงการคลังรับฝากไว้ และ จ่ายคืนตามคำขอของผู้ฝากตามข้อบังคับและระเบียบของกระทรวงการคลัง

(3)เงินขายบิล หมายความว่า เงินที่กระทรวงการคลังรับไว้ ณ ที่ แห่งหนึ่งเพื่อโอนไปจ่าย ณ ที่อีกแห่งหนึ่งตามข้อบังคับและระเบียบของกระทรวงการคลัง

(4)เงินที่จำเป็นต้องจ่ายคืนภายในปีงบประมาณที่นำส่งแล้ว เพราะ เป็นเงินอันไม่พึงต้องชำระให้แก่อัฐบาล

(5)เงินชำระคืนเงินต้นของตัวเงินคลังที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อ บริหารสภาพคล่องของเงินคงคลังตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ

อีกทั้งยังรวมถึงเงินนอกงบประมาณที่เป็นเงินคงคลังในกรณีเป็น เงินทุนหมุนเวียนของส่วนราชการ ให้สามารถเบิกจ่ายจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 ได้ ดังบทบัญญัติมาตรา 12 ของพระราชบัญญัตินี้ว่า มาตรา 12 การจ่ายเงินเป็นทุนหรือเป็นทุน หมุนเวียนเพื่อการใด ๆ ให้กระทำได้แต่โดยกฎหมาย

2.1.3 การตั้งจ่ายเงินค่าใช้จ่าย

เมื่อมีการนำเงินคงคลังออกไปใช้จ่ายในกรณีที่ไม่มีการตั้งจ่ายรายจ่ายนั้น ไว้ก่อน ได้แก่ การจ่ายเงินตามมติให้จ่ายเงินไปก่อน การจ่ายเงินตามพระราชกำหนด การจ่ายเงินใน กรณีจำเป็นเร่งด่วน และอื่น ๆ ตามบทบัญญัติมาตรา 6 วรรค 1 และมาตรา 7 วรรค 1 จะต้องมีการตั้ง เงินรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลังที่ร่อยหรอไป เพื่อเติมให้ปริมาณเงินคงคลังอยู่ในระดับที่เหมาะสม ดังบทบัญญัติในมาตรา 6 วรรค 2 และมาตรา 7 วรรค 2 ของพระราชบัญญัตินี้ว่า

มาตรา 6 ในกรณีที่จ่ายเงินตามมติให้จ่ายเงินไปก่อนหรือตามพระราชกำหนด ให้ตั้งเงินรายจ่ายเพื่อชดใช้ในพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณ เพิ่มเติม

มาตรา 7 การจ่ายเงินในทำกรณีข้างต้นนี้ เมื่อได้จ่ายแล้วให้ตั้งเงินรายจ่าย เพื่อชดใช้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ หรือในกฎหมายว่า ด้วยโอนงบประมาณรายจ่าย หรือในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต่อไป

ส่วนผู้ใช้อำนาจหน้าที่ในพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดไว้ 3 ประการ ดังนี้

1) ผู้สั่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1

พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้บัญญัติให้ผู้มีอำนาจในการสั่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 คือ รัฐมนตรีหรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีมอบหมาย ดังบทบัญญัติมาตรา 9 ของพระราชบัญญัตินี้ว่า มาตรา 9 การสั่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 ให้เป็นหน้าที่รัฐมนตรีหรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีมอบหมายให้เป็นผู้สั่งจ่ายได้

2) ผู้สั่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2

พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้บัญญัติให้ผู้มีอำนาจในการสั่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 คือ อธิบดีกรมธนารักษ์หรือผู้ที่อธิบดีกรมธนารักษ์มอบหมาย และเจ้าพนักงานที่รัฐมนตรีแต่งตั้งโดยเฉพาะ ดังบทบัญญัติมาตรา 10 ของพระราชบัญญัตินี้ว่า มาตรา 10 การสั่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 ให้เป็นหน้าที่ของอธิบดีกรมธนารักษ์ หรือผู้ที่อธิบดีกรมธนารักษ์มอบหมาย และเจ้าพนักงานซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง โดยเฉพาะเพื่อการนี้ เป็นผู้ลงลายมือชื่อร่วมกันสั่งจ่าย

3) ผู้สั่งจ่ายเงินจากคลังจังหวัดและคลังอำเภอ

พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้บัญญัติให้ผู้มีอำนาจในการสั่งจ่ายเงินจากคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอ คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย ดังบทบัญญัติมาตรา 11 ของพระราชบัญญัตินี้ว่า มาตรา 11 การสั่งจ่ายเงินจากคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอ ให้เป็นหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย และให้ปฏิบัติตามระเบียบของกระทรวงการคลัง ถ้ามีเงินเหลือจ่ายให้ส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 ตามวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนด

จากการศึกษาพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม จะพบว่า การบริหารเงินคงคลังมีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายอีกหลายฉบับ เช่น กฎหมายรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ-วิธีการงบประมาณ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกู้เงินและพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ เป็นต้น ดังนั้น ผู้วิจัยจึงได้ศึกษากฎหมายดังกล่าวเพิ่มเติม และขอนำเสนอเฉพาะกฎหมายฉบับที่มีความเกี่ยวข้องกับเงินคงคลังเท่านั้น

2.2 กฎหมายรัฐธรรมนูญ

กฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศไทย ที่มีการปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งผู้วิจัยขอนำเสนอกฎหมาย

รัฐธรรมนูญตั้งแต่ช่วงระยะเวลาที่มีการตราพระราชบัญญัติเงินคกงคลัง พ.ศ. 2491 ขึ้น และที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงในรายละเอียดเกี่ยวกับเงินคกงคลังเท่านั้น ดังนี้

2.2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2490

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2490 เป็นรัฐธรรมนูญที่ไม่ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับเงินคกงคลังอย่างชัดเจน เพียงแต่มีบทบัญญัติการเสนอร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเงิน ดังมาตรา 61 ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้บัญญัติไว้ว่า

มาตรา 61 ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินนั้นจะเสนอได้โดยคณะรัฐมนตรีหรือโดยสมาชิกสภาซึ่งมีนายกรัฐมนตรีรับรอง

ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินหมายถึง ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อความต่อไปนี้ทั้งหมดหรือแต่ข้อใดข้อหนึ่ง กล่าวคือ การตั้งขึ้นหรือยกเลิกหรือลดหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือผ่อนหรือวางระเบียบการบังคับอันเกี่ยวแก่การภาษีหรืออากร หรือว่าด้วยเงินตรา การจัดสรรรักษาหรือจ่ายเงินแผ่นดิน หรือการกู้เงิน หรือการประกัน หรือการใช้เงินกู้

ในกรณีที่เป็นที่สงสัย ให้เป็นอำนาจของประธานสภาผู้แทนที่จะวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินหรือไม่

จากบทบัญญัติมาตรา 61 ข้างต้น จะเห็นได้ว่า เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีผลบังคับใช้ส่งผลให้ร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเงินการคลังจะต้องเสนอโดยคณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกสภาที่นายกรัฐมนตรีรับรอง หนึ่งในพระราชบัญญัติที่เกิดขึ้นคือ พระราชบัญญัติเงินคกงคลัง พ.ศ. 2491

2.2.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 เป็นรัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติเกี่ยวข้องกับการเงินคล้ายกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2490 เป็นอย่างมาก มีเพียงการปรับเปลี่ยนบทบัญญัติการเสนอร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเงิน ดังบทบัญญัติมาตรา 121 ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ว่า มาตรา 121 ร่างพระราชบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดยคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทน แต่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินสมาชิกสภาผู้แทนจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี จะเห็นได้ว่า ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 มีบทบัญญัติในการเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่เข้มงวดขึ้น

นอกจากนี้ในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ยังเพิ่มข้อบัญญัติมาตรา 127 อันเป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจ่ายเงินแผ่นดินจะต้องเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณแผ่นดินประจำปี หากในกรณีจำเป็นรีบด่วนจะเบิกจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่จะต้องขออนุมัติจากสภาผู้แทนก่อน

และจัดทำเป็นพระราชบัญญัติเฉพาะเรื่อง หรือรวมไว้ในพระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณ หรือพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีถัดไป ดังบทบัญญัติมาตรา 127 ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ว่า

มาตรา 127 การจ่ายเงินแผ่นดิน จะกระทำได้อีกเฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณ เว้นแต่ในกรณีจำเป็นรีบด่วนจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีเช่นว่านี้ ต้องขออนุมัติจากรัฐสภาในโอกาสแรกที่พึงกระทำได้

คำอนุมัติของรัฐสภาให้ทำเป็นพระราชบัญญัติเฉพาะเรื่อง หรือรวมลงไว้ในพระราชบัญญัติโอนเงินในงบประมาณ หรือพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีถัดไป

จากบทบัญญัติมาตรา 127 ข้างต้น จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติการจ่ายเงินแผ่นดินในกรณีจำเป็นรีบด่วนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 จะต้องขออนุมัติจากรัฐสภาและนำคำอนุมัติของรัฐสภาไปจัดทำเป็นพระราชบัญญัติเฉพาะเรื่อง หรือรวมไว้ในพระราชบัญญัติที่ได้กำหนดไว้ ซึ่งทั้งที่ในปี พ.ศ. 2492 มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 เรียบร้อยแล้ว แต่กลับไม่ปรากฏการปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวร่วมด้วย ดังที่ ปรีชา สุวรรณทัต (2553, น. 63 - 64) ได้กล่าวถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 ได้กำหนดหลัก “เฉพาะ” ในการจ่ายเงินแผ่นดินเป็นฉบับแรกไว้ว่า บทบัญญัติใหม่ในมาตรา 127 ได้กำหนดหลักวินัยในเรื่องการจ่ายเงินแผ่นดินที่จะกระทำได้อีกเฉพาะที่ “กฎหมายว่าด้วยงบประมาณ” อนุญาตไว้เท่านั้น ยังไม่มีการอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง ทั้งที่ในเวลานั้นได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 ในสมัยนายควง อภัยวงศ์ เป็นนายกรัฐมนตรีแล้ว ขอให้สังเกตด้วยว่ากฎหมายที่อนุญาตได้นั้นต้องเป็นกฎหมายว่าด้วยงบประมาณอย่างเดียวเท่านั้น

2.2.3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 เป็นรัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติเกี่ยวข้องกับการเงินคล้ายกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับที่ผ่านมา แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีความเกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นฉบับแรกอย่างชัดเจน ดังบทบัญญัติมาตรา 155 ของพระราชบัญญัตินี้ว่า

มาตรา 155 การจ่ายเงินแผ่นดิน จะกระทำได้อีกเฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือกฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เว้นแต่ในกรณีจำเป็นรีบด่วนจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีเช่นว่านี้ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้ไว้ใน

พระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป

จากบทบัญญัติมาตรา 155 ข้างต้น จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ปรากฏการใช้จ่ายเงินแผ่นดินให้สามารถเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยเงินคลัง กล่าวคือ พระราชบัญญัติเงินคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติมได้อีกด้วย แสดงให้เห็นถึงความสอดคล้องของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายแม่บท กับพระราชบัญญัติอันเป็นกฎหมายภายใต้กฎหมายแม่บทอย่างชัดเจน

อีกทั้งยังมีการปรับเปลี่ยนบทบัญญัติการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ในกรณีจำเป็นรีบด่วน จะต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายชั่วคราวไว้ในพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป ซึ่งเป็นไปในแนวทางเดียวกันกับบทบัญญัติมาตรา 7 ในพระราชบัญญัติเงินคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม แสดงให้เห็นถึงความสอดคล้องกันของกฎหมายทั้งสองฉบับ

2.2.4 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 เป็นรัฐธรรมนูญที่มีการแบ่งหมวดบทบัญญัติแต่ละประเภทอย่างชัดเจน กล่าวคือ มีหมวดบทบัญญัติเกี่ยวกับการเงินการคลังและงบประมาณ โดยเฉพาะ ซึ่งในหมวดนี้ได้เพิ่มบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับเงินคลังไว้ด้วย ดังมาตรา 167 ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติไว้ว่า

มาตรา 167 ในการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต้องมีเอกสารประกอบซึ่งรวมถึงประมาณการรายรับ และวัตถุประสงค์ กิจกรรม แผนงาน โครงการในแต่ละรายการของการใช้จ่ายงบประมาณให้ชัดเจน รวมทั้งต้องแสดงฐานะการเงินการคลังของประเทศเกี่ยวกับภาพรวมของภาวะเศรษฐกิจที่เกิดจากการใช้จ่ายและการจัดหารายได้ ประโยชน์ และการขาดรายได้จากการยกเว้นภาษีเฉพาะรายในรูปแบบต่าง ๆ ความจำเป็นในการตั้งงบประมาณผูกพันข้ามปี ภาระหนี้และการก่อหนี้ของรัฐและฐานะการเงินของรัฐวิสาหกิจในปีที่ขออนุมัติงบประมาณนั้นและปีงบประมาณที่ผ่านมาเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาด้วย

จากบทบัญญัติมาตรา 167 ข้างต้น จะเห็นได้ว่า ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ จะต้องต้องมีเอกสารแสดงฐานะการเงินการคลังของประเทศในปีที่ขออนุมัติงบประมาณนั้นและปีงบประมาณที่ผ่านมาประกอบการพิจารณาด้วย เพื่อให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับปริมาณเงินคลังที่มีเหลืออยู่ในประเทศ ตลอดจนต้องมีการประมาณการรายรับและภาระหนี้สาธารณะในปีที่ขออนุมัติงบประมาณนั้นด้วย

นอกจากนี้ยังมีการเพิ่มรายละเอียดในบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับเงินคงคลัง
 ดังมาตรา 169 ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ว่า

มาตรา 169 การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้อีกเฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมาย
 ว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ
 หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เว้นแต่ในกรณีจำเป็นเร่งด่วนรัฐบาลจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้อง
 เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีเช่นนี้ต้องตั้งงบประมาณรายจ่าย
 เพื่อชดใช้เงินคงคลังในพระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณรายจ่าย พระราชบัญญัติงบประมาณ
 รายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป ทั้งนี้ ให้กำหนด
 แหล่งที่มาของรายได้เพื่อชดใช้รายจ่ายที่ได้ใช้เงินคงคลังจ่ายไปก่อนแล้วด้วย

จากบทบัญญัติมาตรา 169 ข้างต้น จะเห็นได้ว่า มีการเพิ่มรายละเอียดการ
 กำหนดแหล่งที่มาของรายได้เพื่อชดใช้รายจ่ายที่ได้ใช้เงินคงคลังจ่ายไปก่อนแล้ว เพื่อให้การตั้ง
 งบประมาณรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลังมีความชัดเจนในทางปฏิบัติมากยิ่งขึ้น

2.2.5 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 เป็นรัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติ
 เกี่ยวกับการบริหารการเงินการคลังของประเทศให้เป็นไปตามกฎหมายวินัยการเงินการคลังอย่าง
 ชัดเจน ซึ่งหมายรวมถึงการบริหารเงินคงคลังของประเทศด้วย ดังบทบัญญัติมาตรา 62 ของรัฐธรรมนูญ
 ฉบับนี้ว่า

มาตรา 62 รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ฐานะทาง
 การเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืนตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลัง
 ของรัฐ และจัดระบบภาษีให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม

กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับ
 กรอบการดำเนินการทางการคลังและงบประมาณของรัฐ การกำหนดวินัยการคลังด้านรายได้และรายจ่าย
 ทั้งเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ การบริหารทรัพย์สินของรัฐและเงินคงคลัง
 และการบริหารหนี้สาธารณะ

จากบทบัญญัติมาตรา 62 ข้างต้น จะเห็นได้ว่า การบริหารเงินคงคลังของ
 ประเทศมีความสำคัญเช่นเดียวกับการบริหารรายได้ รายจ่าย ทรัพย์สินของรัฐ และหนี้สาธารณะ
 จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐเป็นกรอบในการดำเนินการบริหารอย่าง
 รอบคอบและรัดกุม เพื่อให้การบริหารการเงินการคลังของประเทศมีเสถียรภาพและมั่นคงยั่งยืนสืบไป

นอกจากนี้ยังมีการปรับเปลี่ยนรายละเอียดบางประการในบทบัญญัติเกี่ยวกับการอนุญาตการใช้จ่ายเงินแผ่นดินตามกฎหมายต่าง ๆ ดังมาตรา 140 ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติไว้ว่า

มาตรา 140 การจ่ายเงินแผ่นดิน จะกระทำเฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือกฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง หรือกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ เว้นแต่ในกรณีจำเป็นรีบด่วนจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีเช่นว่านี้ ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้ในพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป

จากบทบัญญัติมาตรา 140 ข้างต้น จะเห็นได้ว่า มีการเพิ่มกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐเข้ามาในการอนุญาตการจ่ายเงินแผ่นดิน แต่ในกรณีการตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้ กลับไม่ปรากฏข้อความการให้กำหนดแหล่งที่มาของรายได้เพื่อชดใช้รายจ่ายที่ได้ใช้เงินคงคลังจ่ายไปก่อนแล้ว เหมือนในมาตรา 169 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

อีกทั้งยังมีการปรับเปลี่ยนรายละเอียดในบทบัญญัติการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ โดยไม่ต้องแสดงเอกสารฐานะทางการเงินการคลังของประเทศประกอบการพิจารณาแล้ว ดังมาตรา 142 ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติไว้ว่า

มาตรา 142 ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต้องแสดงแหล่งที่มาและประมาณการรายได้ ผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการจ่ายเงิน และความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนาต่าง ๆ ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ

จากบทบัญญัติมาตรา 142 ข้างต้น จะเห็นได้ว่า ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ไม่ปรากฏข้อความให้แสดงเอกสารฐานะทางการเงินการคลังของประเทศประกอบการพิจารณาแล้ว ซึ่งแตกต่างจากมาตรา 167 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

2.3 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณเป็นกฎหมายที่บัญญัติรายละเอียดการบริหารรายรับและรายจ่ายงบประมาณของประเทศไทย ซึ่งผู้วิจัยขอนำเสนอพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณตั้งแต่ช่วงระยะเวลาที่มีการตราพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 ขึ้น และจะนำเสนอเพียงพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณที่มีความเกี่ยวข้องกับเงินคงคลังเท่านั้น ดังนี้

2.3.1 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2499

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2499 เป็นพระราชบัญญัติที่มีการปรับปรุงและมีการยกเลิกพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฉบับก่อนหน้าทุกฉบับ พระราชบัญญัติฉบับนี้มีบทบัญญัติที่มีความเกี่ยวข้องกับเงินคงคลังในรายละเอียดเกี่ยวกับเงินงบประมาณเหลือจ่าย และการรวบรวมรายรับรายจ่ายเข้าบัญชี ดังมาตรา 12 และมาตรา 13 ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้บัญญัติไว้ว่า

มาตรา 12 เงินงบประมาณเหลือจ่ายตามที่อนุญาตไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม นั้น จะยกไปเบิกในปีต่อไปไม่ได้

มาตรา 13 เมื่อสิ้นปี และได้รวบรวมรายรับรายจ่ายเข้ายอดบัญชีสำเร็จแล้ว ให้กระทรวงการคลังทำรายงานอธิบายจำนวนเงินรายรับรายจ่ายในระหว่างปีเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อยื่นต่อสภาผู้แทนราษฎรต่อไป

จากบทบัญญัติมาตรา 12 และมาตรา 13 ข้างต้น จะเห็นได้ว่า จากการบริหารรายรับและรายจ่ายในระหว่างปีงบประมาณ 2499 หากมีเงินงบประมาณเหลือจ่ายจะยกไปเบิกในปีงบประมาณถัดไปไม่ได้ จะต้องรวบรวมเข้าบัญชี นั่นคือบัญชีเงินคงคลังของประเทศ

2.3.2 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

(ฉบับที่ 2 - 5) พ.ศ. 2503 - 2534

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 เป็นพระราชบัญญัติที่มีการปรับปรุงและมีการยกเลิกบทบัญญัติในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2499 ทั้งหมด อีกทั้งในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มีการปรับปรุงบทบัญญัติมาตลอดตั้งแต่ปี พ.ศ. 2503 - 2543 กล่าวคือ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณมีการปรับปรุงบทบัญญัติทั้งหมด 6 ฉบับ และประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 203 อีก 1 ฉบับ แต่ผู้วิจัยขอนำเสนอการเปลี่ยนแปลงรายละเอียดบทบัญญัติของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2 - 5) พ.ศ. 2503 - 2534 เนื่องจากมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับเงินคงคลัง ตามตารางที่ 2.2

ตารางที่ 2.2 การเปลี่ยนแปลงรายละเอียดบทบัญญัติของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ
พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2 - 5)

พระราชบัญญัติ วิธีการงบประมาณ	การนำส่งเงินเข้าคลัง	การจ่ายเงินออกจากคลัง	การตั้งจ่ายเงินสดใช้
พ.ศ. 2502	มาตรา 24	มาตรา 27, 28 และ 29	มาตรา 14
(ฉบับที่ 2)	ยกเลิกมาตรา 24 (พ.ศ. 2502)	ยกเลิกมาตรา 27 (พ.ศ. 2502)	ยกเลิกมาตรา 14 (พ.ศ.
พ.ศ. 2503	ใช้มาตรา 24 (พ.ศ. 2503)	ใช้มาตรา 27 (พ.ศ. 2503) แทน ยกเลิกมาตรา 28 (พ.ศ. 2502) ใช้มาตรา 28 (พ.ศ. 2503) แทน และเพิ่ม บทบัญญัติ มาตรา 29 ทวิ	2502) ใช้มาตรา 14 (พ.ศ. 2503) แทน
(ฉบับที่ 3)	-	ยกเลิกมาตรา 27 (พ.ศ. 2503) ใช้มาตรา 27 (พ.ศ. 2511) แทน	-
พ.ศ. 2511			
(ฉบับที่ 4)	ยกเลิกมาตรา 24 (พ.ศ. 2503)	ยกเลิกมาตรา 27 (พ.ศ. 2511)	-
พ.ศ. 2517	ใช้มาตรา 24 (พ.ศ. 2517)	ใช้มาตรา 27 (พ.ศ. 2517) แทน	
(ฉบับที่ 5)	ยกเลิกบทบัญญัติมาตรา 24	-	-
พ.ศ. 2534	วรรค 4 และวรรค 5 (พ.ศ. 2517) ใช้มาตรา 24 วรรค 4 และวรรค 5 (พ.ศ. 2534)		

จากตารางที่ 2.2 ข้างต้น จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2 - 5) มีทั้งการยกเลิก เปลี่ยนแปลงและเพิ่มบทบัญญัติในแต่ละมาตราโดยตลอด เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายในแต่ละช่วงเวลา ซึ่งจะพบว่า พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณมีความเกี่ยวข้องสอดคล้องกับพระราชบัญญัติเงินคลังเป็นอย่างมาก ดังนี้

1) การนำส่งเงินเข้าคลัง

เงินที่ส่วนราชการได้รับมามีทั้งเงินที่ต้องนำส่งเข้าคลัง และเงินที่ไม่ต้องนำส่งเข้าคลัง โดยจะมีการแบ่งตามลักษณะของการได้รับเงินนั้นมา ดังบทบัญญัติมาตรา 24 ของพระราชบัญญัตินี้ว่า

มาตรา 24 บรรดาเงินที่ส่วนราชการได้รับเป็นกรรมสิทธิ์ ไม่ว่าจะได้รับตามกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับ หรือได้รับชำระตามอำนาจหน้าที่หรือสัญญา หรือได้รับจากการให้ใช้ทรัพย์สิน หรือเก็บดอกผลจากทรัพย์สินของราชการ ให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินนั้น นำส่งคลังตามระเบียบหรือข้อบังคับที่รัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น

ส่วนราชการใดได้รับเงินที่มีผู้มอบให้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ส่วนราชการนั้นใช้จ่ายในกิจการของส่วนราชการนั้นก็ดี หรือได้รับเงินที่เกิดจากทรัพย์สินซึ่งมีผู้มอบให้เพื่อหาดอกผลใช้จ่ายในกิจการของส่วนราชการนั้นก็ดี ให้ส่วนราชการนั้นจ่ายเงินหรือก่อนนี้ผูกพันภายในวงเงินที่ได้รับนั้นได้ และไม่ต้องนำส่งคลัง

ในกรณีส่วนราชการได้รับเงินตามโครงการช่วยเหลือหรือร่วมมือกับรัฐบาลต่างประเทศ องค์การสหประชาชาติ ทบวงการชำนัญพิเศษแห่งสหประชาชาติ องค์การระหว่างประเทศอื่นใด หรือบุคคลใด ไม่ว่าจะเป็เงินให้กู้หรือให้เปล่า รวมทั้งเงินที่ส่วนราชการได้รับสืบเนื่องจากโครงการช่วยเหลือหรือร่วมมือเช่นว่านั้น รัฐมนตรีจะกำหนดเป็นอย่างอื่นโดยไม่ต้องนำส่งคลังก็ได้

รัฐมนตรีจะอนุญาตให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินในกรณีต่อไปนี้ นำเงินไปใช้จ่ายโดยไม่ต้องนำส่งคลังก็ได้ คือ

- (1) เงินที่ได้รับในลักษณะค่าชดเชยความเสียหายหรือสิ้นเปลืองแห่งทรัพย์สิน และจำเป็นต้องจ่ายเพื่อบูรณะทรัพย์สินหรือจัดให้ได้ทรัพย์สินคืนมา
- (2) เงินรายรับของส่วนราชการที่เป็นสถานพยาบาล สถานศึกษา หรือสถานอื่นใดที่อำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณประโยชน์หรือประชาสงเคราะห์
- (3) เงินที่ได้รับในลักษณะผลพลอยได้จากการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่
- (4) เงินที่ได้รับจากการจำหน่ายหุ้นในนิติบุคคล เพื่อนำไปซื้อหุ้นในนิติบุคคลอื่น

การจ่ายเงินตาม (2) และ (3) ต้องเป็นไปตามระเบียบที่ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีและผู้อำนวยการ ส่วนการจำหน่ายหุ้นและการซื้อหุ้นตาม (4) ต้องเป็นไปตามระเบียบของกระทรวงการคลัง ที่ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

จากบทบัญญัติมาตรา 24 ข้างต้น จะเห็นได้ว่า เงินที่ส่วนราชการได้รับมามีทั้งที่จะต้องนำส่งเข้าคลังและไม่ต้องนำส่งเข้าคลัง ซึ่งสอดคล้องกับพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 4 และมาตรา 13 ที่ให้รายละเอียดว่า เงินที่มีลักษณะการได้มาแบบใด จึงจะนำส่งเข้าคลังหรือไม่ต้องนำส่งเข้าคลัง กล่าวคือ เงินที่ส่วนราชการได้รับมาและต้องนำส่งเข้าคลัง เช่น เงินที่ได้จากการเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ เป็นต้น ส่วนเงินที่ส่วน

ราชการได้รับมาและไม่ต้องนำส่งเข้าคลัง เรียกว่า เงินนอกงบประมาณที่มีใช้เงินคลัง เช่น เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ เงินบริจาค เงินบูรณะทรัพย์สิน เงินรายรับสถานศึกษา เป็นต้น

2) การจ่ายเงินออกจากคลัง

การจะจ่ายเงินออกจากคลังได้นั้นต้องเป็นไปตามราชกฎหมายที่ได้อนุญาตไว้ ซึ่งในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 27 ได้บัญญัติหลักเกณฑ์การเบิกจ่ายเงินออกจากคลังไว้ว่า

มาตรา 27 การขอเบิกเงินจากคลังตามงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณใด ให้กระทำได้แต่เฉพาะภายในปีงบประมาณนั้น เว้นแต่

- (1) เป็นงบประมาณรายจ่ายข้ามปี หรือ
- (2) เป็นงบประมาณรายจ่ายที่ได้ก่อนนี้ผูกพันไว้ก่อนสิ้นปีงบประมาณ หรือที่ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีให้เบิกเหลือปี และได้มีการกันเงินไว้ตามระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินจากคลัง

ในกรณี (2) ให้ขยายเวลาขอเบิกเงินจากคลังต่อไปได้อีกไม่เกินหกเดือนปฏิทินของปีงบประมาณถัดไป เว้นแต่มีความจำเป็นต้องขอเบิกเงินจากคลังภายหลังเวลาดังกล่าว ก็ให้ขอทำความตกลงกับกระทรวงการคลังเป็นกรณี ๆ ไป

จากบทบัญญัติมาตรา 27 ข้างต้น จะเห็นได้ว่า มีการอนุญาตให้สามารถเบิกจ่ายเงินออกจากคลังได้เมื่อสิ้นปีงบประมาณนั้นไปแล้ว โดยต้องเป็นงบประมาณรายจ่ายข้ามปีหรือเป็นงบประมาณรายจ่ายที่ได้ก่อนนี้ผูกพันไว้ก่อนสิ้นปีงบประมาณแล้ว และได้มีการกันเงินไว้แล้วเท่านั้นจึงจะเบิกจ่ายเงินออกจากคลังได้ อีกทั้งยังขยายกำหนดระยะเวลาการเบิกเงินออกจากคลังของงบประมาณรายจ่ายที่ได้ก่อนนี้ผูกพันไว้ก่อนสิ้นปีงบประมาณแล้วในอีกไม่เกินหกเดือนอีกด้วย

ส่วนการกำหนดระยะเวลาการเบิกจ่ายเงินและขยายเวลาการเบิกจ่ายเงินออกจากคลังของงบประมาณรายจ่ายข้ามปี ได้ระบุไว้ในบทบัญญัติมาตรา 28 ของพระราชบัญญัตินี้ว่า

มาตรา 28 ในกรณีที่ปีงบประมาณรายจ่ายข้ามปี การขอเบิกเงินจากคลังตามงบประมาณรายจ่ายข้ามปีนั้น ให้กระทำได้แต่เฉพาะภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย เว้นแต่เป็นงบประมาณรายจ่ายข้ามปีที่ได้ก่อนนี้ผูกพันไว้ก่อนสิ้นกำหนดเวลา และได้มีการกันเงินไว้ตามระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินจากคลัง ก็ให้ขยายเวลาขอเบิกเงินจากคลังต่อไปได้อีกไม่เกินสามเดือนปฏิทิน

จากบทบัญญัติมาตรา 28 ข้างต้น จะเห็นได้ว่า มีการกำหนดระยะเวลาการเบิกจ่ายเงินออกจากคลังของงบประมาณรายจ่ายข้ามปี แต่ถ้าจะขยายกำหนดระยะเวลาการเบิกจ่ายเงินออกจากคลังภายหลังจากนั้นได้ในอีกไม่เกินสามเดือน จะต้องเป็นงบประมาณรายจ่ายข้ามปีที่ได้ก่อนนี้ผูกพันไว้ก่อนสิ้นกำหนดเวลา และมีการกันเงินไว้เรียบร้อยแล้ว

นอกจากนี้ยังมีบทบัญญัติกำหนดให้มีผู้มีอำนาจสั่งจ่ายเงินจากคลัง นอกเหนือจากอธิบดีกรมธนารักษ์หรือผู้ที่อธิบดีกรมธนารักษ์มอบหมาย และเจ้าพนักงานที่รัฐมนตรีแต่งตั้งโดยเฉพาะ ตามมาตรา 10 ของพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม นั่นคือ รัฐมนตรี ดังบทบัญญัติมาตรา 29 และมาตรา 29 ทวิ ของพระราชบัญญัตินี้ว่า

มาตรา 29 ให้รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งจ่ายเงินจากคลังเป็นเงินทศรองราชการได้

มาตรา 29 ทวิ ให้มีเงินทุนจำนวนหนึ่งโดยให้รัฐมนตรีจ่ายจากคลัง เรียกว่า “เงินทุนสำรองจ่าย” เป็นจำนวนหนึ่งร้อยล้านบาท เงินทุนนี้ให้นำไปจ่ายได้ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่ราชการแผ่นดิน โดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี และเมื่อได้จ่ายไปแล้วให้ขอตั้งรายจ่ายค่าใช้จ่ายเพื่อสมทบเงินทุนนั้นไว้จ่ายต่อไป

จากบทบัญญัติมาตรา 29 และมาตรา 29 ทวิ ข้างต้น จะเห็นได้ว่า มีการกำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจในการการสั่งจ่ายเงินทศรองราชการและเงินทุนสำรองจ่ายเท่านั้น และจะเห็นได้ว่า มีการตั้งเงินทุนสำรองจ่ายที่ระบุดัตถุประสงค์ในการใช้เงินทุนนี้อย่างชัดเจน คือ ต้องใช้ในกรณีที่มีความจำเป็นต่อราชการแผ่นดินเท่านั้น และระบุงบเงินที่จะใช้ได้อย่างชัดเจนคือ จำนวนหนึ่งร้อยล้านบาท อีกทั้งยังระบุว่าเมื่อได้ใช้จ่ายเงินทุนสำรองจ่ายไปแล้วจะต้องตั้งรายจ่ายค่าใช้จ่ายเพื่อสมทบเงินทุนที่ใช้จ่ายไปด้วย ซึ่งมีลักษณะเช่นเดียวกับมาตรา 6 วรรค 2 และมาตรา 7 วรรค 2 ของพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ดังที่ บริษัท สุวรรณหัต (2553, น. 86 - 87) ได้กล่าวถึงการตั้งรายจ่ายค่าใช้จ่ายเพื่อสมทบเงินทุนสำรองจ่ายไว้ว่า เพื่อต้องการให้มีเงินทุนอยู่อย่างไม่ขาดสาย แม้อาจจะหมดไปในช่วงเวลาหนึ่ง ก็จะกลับมาในวงเงินเดิมเมื่อมีการตั้งรายจ่ายค่าใช้จ่าย ในการนี้จึงมีบทบัญญัติที่สำคัญตามมาว่า “เพื่อสมทบเงินทุนนั้นไว้จ่ายต่อไป” สมตามวัตถุประสงค์ของมาตรานี้ที่ป้องกันในเบื้องต้นว่า ก่อนที่ฝ่ายบริหารที่มักอ้างความจำเป็นเร่งด่วน โดยใช้อำนาจจ่ายเงินคงคลังประเภทเงินนอกงบประมาณที่ไม่มีการกำหนดเพดานอย่างสูงเอาไว้ตามมาตรา 7 ของกฎหมายเงินคงคลังก็จะได้ใช้เงินทุน 100 ล้านบาทนี้จ่ายไปก่อน ถ้าไม่พอจริง ๆ แล้วและมีเหตุผลจึงไปใช้มาตรา 7

จากข้อความข้างต้น จะเห็นได้ว่า การมีบทบัญญัติมาตรา 29 ทวิ ของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เพื่อให้ฝ่ายบริหารประเทศสามารถเบิกเงินทุนสำรองจ่ายในวงเงินหนึ่งร้อยล้านบาทตามภารกิจที่เห็นว่ามีมีความจำเป็น

ต่อราชการแผ่นดิน มากกว่าการเบิกเงินจากคลังตามมาตรา 7 ของพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่สามารถเบิกได้โดยไม่จำกัดวงเงิน

3) การตั้งจ่ายเงินชดใช้

พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 6 วรรค 2 และมาตรา 7 วรรค 2 มีบทบัญญัติการตั้งรายจ่ายชดใช้เงินคงคลังในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป แต่ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้บัญญัติวิธีการตั้งรายจ่ายชดใช้เงินคงคลัง และการตั้งรายจ่ายชดใช้เพื่อสมทบทุนสำรองจ่ายในพระราชบัญญัติดังกล่าวข้างต้น ดังบทบัญญัติมาตรา 14 และมาตรา 29 ทวิ ของพระราชบัญญัตินี้ว่า

มาตรา 14 รายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลังก็ดี หรือรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินทุนสำรองจ่ายตามมาตรา 29 ทวิ ก็ดี ให้แยกตั้งไว้เป็นส่วนหนึ่งต่างหากในพ.ร.บ.งบประมาณรายจ่าย และให้ถือว่าเป็นรายจ่ายของปีงบประมาณที่ได้จ่ายเงินคงคลังหรือเงินทุนสำรองจ่ายนั้น ๆ ไป

มาตรา 29 ทวิ และเมื่อได้จ่ายไปแล้ว ให้ขอตั้งรายจ่ายชดใช้เพื่อสมทบเงินทุนนั้นไว้จ่ายต่อไป

จากบทบัญญัติมาตรา 14 และมาตรา 29 ทวิ ข้างต้น จะเห็นได้ว่า เมื่อมีการเบิกเงินคงคลังและเงินทุนสำรองจ่ายออกไปใช้จ่าย จะต้องมีการตั้งรายจ่ายชดใช้เงินคงคลังหรือตั้งรายจ่ายชดใช้เพื่อสมทบทุนสำรองจ่ายที่ได้ใช้ไปนั้น โดยมีการตั้งแยกเป็นรายการหนึ่งต่างหากในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ

2.3.3 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 เป็นพระราชบัญญัติที่มีการปรับปรุงบทบัญญัติใหม่ และได้ยกเลิกบทบัญญัติในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติมทั้งหมด ซึ่งผู้วิจัยขอเสนอแนะบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับเงินคงคลังเท่านั้น จากการศึกษาพระราชบัญญัตินี้ พบว่า ไม่มีบทบัญญัติที่มีเนื้อหาหรือนำส่งเงินเข้าคลังเลย ซึ่งแตกต่างจากพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นอย่างมาก อาจเป็นไปได้ที่ไม่ต้องการให้บทบัญญัติมีความซ้ำซ้อนกับพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 4 ก็เป็นไปได้ ในพระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับเงินคงคลังในการจัดทำงบประมาณ การจ่ายเงินออกจากคลัง และการตั้งจ่ายเงินชดใช้ ดังนี้

1) การจัดทำงบประมาณ

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 มีบทบัญญัติในการจัดทำงบประมาณ โดยคำนึงถึงฐานะทางการคลังของประเทศประกอบด้วย ดังบทบัญญัติมาตรา 23 ของพระราชบัญญัตินี้ว่า

มาตรา 23 การจัดทำงบประมาณต้องคำนึงประมาณการรายรับและฐานะทางการคลังของประเทศ ความจำเป็นในการพัฒนาประเทศตามยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เสถียรภาพทางเศรษฐกิจภายในและภายนอกประเทศ ความเป็นธรรมทางสังคม นโยบายรัฐบาล และภารกิจของหน่วยรับงบประมาณ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความคุ้มค่าในการใช้จ่ายงบประมาณ และเกิดผลสัมฤทธิ์ในการบริหารจัดการภาครัฐ

จากบทบัญญัติมาตรา 23 ข้างต้น จะเห็นได้ว่า ในการจัดทำงบประมาณมีการคำนึงถึงฐานะเงินคลังของประเทศประกอบด้วย แสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญกับฐานะเงินคลังของประเทศต่อการจัดทำงบประมาณเป็นอย่างมาก เนื่องจากการจะจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณได้อย่างสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบันควรคำนึงถึงฐานะเงินคลังของประเทศในปัจจุบันเป็นสำคัญ เพื่อให้การบริหารงานคลังเป็นอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด

แต่บทบัญญัติมาตรา 23 ของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 มีความแตกต่างจากบทบัญญัติมาตรา 142 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทเป็นอย่างมาก เนื่องจากในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 142 มีบทบัญญัติในการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ โดยไม่ต้องแสดงเอกสารฐานะทางการเงินการคลังของประเทศ แต่ในกฎหมายลูกภายใต้กฎหมายแม่บทกลับให้มีการคำนึงฐานะทางการคลังของประเทศประกอบการจัดทำงบประมาณด้วย แสดงให้เห็นถึงความขัดแย้งกันของการใช้อำนาจทางกฎหมาย

อีกทั้งในบทบัญญัติมาตรา 24 ของพระราชบัญญัตินี้ได้เน้นย้ำการให้ความสำคัญของการนำฐานะทางการคลังมาประกอบการจัดทำงบประมาณ โดยมอบหมายหน้าที่การจัดทำงบประมาณให้หน่วยงานต่าง ๆ ดังมาตรา 24 ของพระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติไว้ว่า

มาตรา 24 ในการจัดทำงบประมาณประจำปี ให้สำนักงานงบประมาณเป็นหน่วยงานหลัก โดยร่วมกับกระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อดำเนินการดังต่อไปนี้

(3) กำหนดกรอบประมาณการรายจ่าย ประมาณการรายรับ และฐานะการคลังของรัฐบาลเป็นการล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสามปี

จากบทบัญญัติมาตรา 24 จะเห็นได้ว่า มีการกำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณร่วมกันทั้งสำนักงานงบประมาณ กระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และธนาคารแห่งประเทศไทย โดยมีการกำหนดกรอบฐานะการคลังของรัฐบาลเป็นการล่วงหน้า เพื่อวางแผนในการจัดทำงบประมาณอย่างรอบคอบ

2) การจ่ายเงินออกจากคลัง

บทบัญญัติเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินออกจากคลังในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 มีความคล้ายกับบทบัญญัติมาตรา 27 มาตรา 28 และมาตรา 29 ทวิ ของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม หากแต่มีการเปลี่ยนแปลงในรายละเอียดบางประการของบทบัญญัติเท่านั้น เช่น ตัวเลขกำหนดระยะเวลา จำนวนเงิน เป็นต้น ดังบทบัญญัติมาตรา 43 มาตรา 44 และมาตรา 45 ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ว่า

มาตรา 43 การขอเบิกเงินจากคลังตามงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณใด ให้กระทำได้แต่เฉพาะภายในปีงบประมาณนั้น

ในกรณีที่ไม่สามารถเบิกเงินจากคลังได้ภายในปีงบประมาณ ให้ขยายเวลาขอเบิกเงินจากคลังได้เฉพาะในกรณีที่หน่วยรับงบประมาณได้ก่อนนี้ผูกพันไว้ก่อนสิ้นปีงบประมาณ และได้มีการกันเงินไว้ตามระเบียบเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินจากคลังแล้ว

การขยายเวลาขอเบิกเงินจากคลังตามวรรคสอง ให้ขยายออกไปได้อีกไม่เกินหกเดือนของปีงบประมาณถัดไป เว้นแต่มีความจำเป็นต้องขอเบิกเงินจากคลังภายหลังเวลาดังกล่าว ให้ขอทำความตกลงกับกระทรวงการคลังเพื่อขอขยายเวลาออกไปได้อีกไม่เกินหกเดือน

มาตรา 44 ในกรณีที่ปีงบประมาณรายจ่ายข้ามปี... และได้มีการกันเงินไว้ตามระเบียบเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินจากคลังก็ให้ขยายเวลาขอเบิกจากคลังต่อไปอีกไม่เกินหกเดือน แต่หากมีความจำเป็นต้องขอเบิกเงินจากคลังภายหลังเวลาดังกล่าว ให้ขอทำความตกลงกับกระทรวงการคลังเพื่อขอขยายเวลาออกไปได้อีกไม่เกินหกเดือน

มาตรา 45 ให้มีเงินทุนจำนวนหนึ่ง โดยให้รัฐมนตรีจ่ายจากคลัง เรียกว่า “เงินทุนสำรองจ่าย” เป็นจำนวนห้าหมื่นล้านบาท เงินทุนนี้ให้นำไปจ่ายได้ในกรณีที่มีความจำเป็นและเร่งด่วนเพื่อประโยชน์แก่ราชการแผ่นดิน และงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นไม่เพียงพอ ทั้งนี้ โดยอนุมติคณะรัฐมนตรี และเมื่อได้จ่ายเงินไปแล้ว ให้ตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชดใช้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายเพื่อสมทบเงินทุนนั้นไว้จ่ายต่อไปในโอกาสแรก

จากบทบัญญัติมาตรา 43 มาตรา 44 และมาตรา 45 ข้างต้น จะเห็นได้ว่า ในมาตรา 43 ของพระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติกล่าวถึงการขอเบิกเงินจากคลังในกรณีที่ไม่สามารถเบิกเงินจากคลังได้ทันในปีงบประมาณ แต่จะขยายเวลาไปให้อีกหกเดือนเฉพาะกรณีที่หน่วยรับงบประมาณได้ก่อหนี้ผูกพันไว้ก่อนสิ้นปีงบประมาณ และได้กัณเงินไว้แล้ว หากเบิกจ่ายไม่ทันอีกสามารถขยายเวลาหลังจากนั้นได้อีกไม่เกินหกเดือน

บทบัญญัติมาตรา 44 ของพระราชบัญญัตินี้กล่าวถึงการขยายเวลาในการขอเบิกงบประมาณรายจ่ายข้ามปีภายหลังจากปีงบประมาณได้ไม่เกินหกเดือน และหากไม่ทันอีกสามารถขยายเวลาหลังจากนั้นได้อีกไม่เกินหกเดือน ซึ่งมีการขยายเวลามากขึ้นกว่าเดิมในบทบัญญัติมาตรา 28 ของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ส่วนบทบัญญัติมาตรา 45 ของพระราชบัญญัตินี้มีการเพิ่มจำนวนเงินทุนสำรองจ่ายจากเดิมหนึ่งร้อยล้านบาทเป็นห้าหมื่นล้านบาท และมีการเพิ่มเงื่อนไขของการนำเงินทุนสำรองจ่ายไปใช้ได้ ในกรณีที่มีความจำเป็นและเร่งด่วน ซึ่งต่างจากบทบัญญัติมาตรา 29 ทวิ ที่กล่าวถึงเพียงการใช้ทุนสำรองจ่ายในกรณีที่มีความจำเป็นเท่านั้น ตลอดจนการเพิ่มเงื่อนไขในกรณีที่ใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นไม่เพียงพอ ให้สามารถนำเงินทุนสำรองจ่ายไปทดแทนกันได้

3) การตั้งจ่ายเงินชดใช้

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ได้มีการกำหนดรายการงบประมาณรายจ่ายในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ไว้อย่างชัดเจน ดังบทบัญญัติมาตรา 14 ของพระราชบัญญัตินี้ว่า

มาตรา 14 งบประมาณรายจ่ายที่กำหนดในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม อาจจำแนกได้ดังต่อไปนี้

- (7) งบประมาณรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลัง
- (8) งบประมาณรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินทุนสำรองจ่าย

จากบทบัญญัติมาตรา 14 (7) และ (8) จะเห็นได้ว่า ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 มีการระบุการจำแนกรายการงบประมาณรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลัง และงบประมาณรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินทุนสำรองจ่าย ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมอย่างชัดเจน ซึ่งจะเป็นผลดีในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายที่รอบคอบและรัดกุมมากยิ่งขึ้น

2.4 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกู้เงิน และพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ

ผู้ศึกษาได้ศึกษาพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะพบว่า ก่อนหน้านี้ประเทศไทยมีการประกาศใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกู้เงินหลายฉบับมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน และเมื่อปี พ.ศ. 2548 ได้มีการประกาศยกเลิกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกู้เงินเหล่านั้นทั้งหมด และประกาศใช้พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 เป็นฉบับแรก ซึ่งผู้ศึกษาขอเสนอทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกู้เงินด้วย เนื่องจากมีความเกี่ยวข้องกันกับเงินคงคลังมาโดยตลอด ดังนี้

2.4.1 พระราชบัญญัติตัวเงินคลัง พ.ศ. 2487

พระราชบัญญัติตัวเงินคลัง พ.ศ. 2487 มีความเกี่ยวข้องกันกับเงินคงคลังทั้งการนำส่งเงินเข้าคลัง การจ่ายเงินออกจากคลัง และการชดใช้เงินคงคลัง ดังนี้

1) การนำส่งเงินเข้าคลัง

การที่รัฐบาลก่อนหน้าสาธารณชนโดยการออกตัวเงินคลังนั้น ทำให้มีเงินกู้จำนวนมาก และมีบทบัญญัติให้นำส่งเข้าคลัง ดังมาตรา 5 ของพระราชบัญญัตินี้บัญญัติไว้ว่า มาตรา 5 บรรดาเงินที่ได้กู้มาโดยออกตัวเงินคลังให้นำส่งสมทบเงินคงคลัง เมื่อนำไปใช้จ่ายก็สามารถเบิกจ่ายได้ตามรายกฎหมายที่ได้อนุญาตให้มีการเบิกจ่ายจากคลังได้

2) การจ่ายเงินออกจากคลัง

เมื่อมีการกู้เงินมาใช้จ่ายแล้ว และถึงเวลาที่จะต้องชำระคืนต้นเงินกู้และดอกเบี้ยให้สามารถเบิกจ่ายเงินจากเงินคงคลังคืนได้ หรือจะจ่ายจากเงินที่ตั้งไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีงบประมาณก็ได้ ดังบทบัญญัติมาตรา 7 ของพระราชบัญญัตินี้ว่า มาตรา 7 ต้นเงินและดอกเบี้ยที่ต้องใช้สำหรับตัวเงินคลัง รวมตลอดถึงค่าใช้จ่ายในการออกและจัดการ ให้จ่ายจากเงินคงคลัง หรือจากเงินที่ตั้งไว้ในงบประมาณประจำปี

3) การชดใช้เงินคงคลัง

เมื่อมีการเบิกจ่ายเงินจากเงินคงคลังเพื่อนำไปชำระคืนต้นเงินกู้และดอกเบี้ยแล้ว จะต้องมี การชดใช้เงินคงคลังที่นำออกมาเข้าสู่คลัง ซึ่งในพระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติให้มีการกู้มาเพื่อชดใช้เงินคงคลังที่เบิกออกไป ดังบทบัญญัติมาตรา 8 ของพระราชบัญญัตินี้ว่า

มาตรา 8 เมื่อถึงหรือใกล้จะถึงวันต้องจ่ายเงินตามตัวเงินคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะกู้เงินเพื่อใช้เงินตามตัวที่กล่าวนั้นทั้งหมดหรือแต่บางส่วนก็ได้ หรือเพื่อชดใช้เงินคงคลังที่ได้จ่ายในการใช้เงินที่กล่าวแล้วก็ได้ ทั้งนี้ ให้กู้ได้โดยออกตัวเงินคลังไม่เกินจำนวนเงินที่ต้องใช้

จากบทบัญญัติมาตรา 8 ข้างต้น จะเห็นได้ว่า สามารถกู้เงินมาเพื่อชดใช้เงินคงคลังที่เบิกจ่ายออกไปเพื่อชำระหนี้เงินกู้เดิมได้ ดังนั้น การนำเงินคงคลังออกมาใช้จ่ายจำเป็นที่จะต้องมีการชดใช้คืน เพื่อให้ปริมาณเงินคงคลังมีเพียงพอสำหรับการใช้จ่ายในราชการแผ่นดินต่อไป

2.4.2 พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ. 2519

พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ. 2519 มีความเกี่ยวข้องกับเงินคงคลังในกรณีเงินกู้ที่ได้จากการกู้เงินจากต่างประเทศโดยไม่ต้องนำส่งเข้าคลัง ดังบทบัญญัติมาตรา 4 วรรค 2 ของพระราชบัญญัตินี้ว่า

มาตรา 4 เงินที่ได้รับตามสัญญากู้หรือจากการออกพันธบัตรหรือตราสารอย่างอื่น ตามวรรคหนึ่ง ให้กระทรวงการคลังหรือกระทรวงทบวงกรมอื่นหรือรัฐวิสาหกิจที่ได้รับมอบหมายจากกระทรวงการคลัง นำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ในการกู้ได้ โดยไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง

จากบทบัญญัติมาตรา 4 วรรค 2 ข้างต้น จะเห็นได้ว่า เงินที่ได้มาจากการกู้เงินต่างประเทศ ไม่ต้องนำส่งเข้าคลังเพื่อเป็นเงินคงคลังของประเทศ เรียกว่า เงินนอกงบประมาณที่มีใช้เงินคงคลัง

2.4.3 พระราชบัญญัติกู้เงินเพื่อการป้องกันประเทศ พ.ศ. 2519

พระราชบัญญัติกู้เงินเพื่อการป้องกันประเทศ พ.ศ. 2519 มีความเกี่ยวข้องกับเงินคงคลังในกรณีเงินกู้ที่ได้จากการกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อใช้จ่ายในการป้องกันประเทศ ตามโครงการป้องกันประเทศหรือโครงการความมั่นคงแห่งชาติ โดยไม่ต้องนำส่งเข้าคลัง ดังบทบัญญัติมาตรา 4 ของพระราชบัญญัตินี้ว่า

มาตรา 4 การกู้เงินตามพระราชบัญญัตินี้จะให้เป็นสัญญาเงินกู้ หรือจะออกตราสารอื่นเป็นคราว ๆ ก็ได้ตามความต้องการ

เงินที่ได้จากการกู้เงินตามวรรคหนึ่ง ให้นำไปใช้จ่ายได้ตามวัตถุประสงค์ที่กระทรวงการคลังและกระทรวงกลาโหมร่วมกันกำหนด โดยไม่ต้องนำส่งคลัง

จากบทบัญญัติมาตรา 4 ข้างต้น จะเห็นได้ว่า เงินที่ได้มาจากการกู้เงินต่างประเทศ เพื่อใช้จ่ายในการป้องกันประเทศ ตามโครงการป้องกันประเทศหรือโครงการความมั่นคงแห่งชาติ ไม่ต้องนำส่งเข้าคลังเพื่อเป็นเงินคงคลังของประเทศ เรียกว่า เงินนอกงบประมาณที่มีใช้เงินคงคลัง

2.4.4 พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากรัฐบาลต่างประเทศ เพื่อจัดซื้อยุทธโปกรณ์ทางทหาร พ.ศ. 2524

พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากรัฐบาลต่างประเทศ เพื่อจัดซื้อยุทธโปกรณ์ทางทหาร พ.ศ. 2524 มีความเกี่ยวข้องกับเงินคงคลังในกรณีเงินกู้ที่ได้จากการกู้เงินจากต่างประเทศในรูปแบบการให้สินเชื่อ เพื่อจัดซื้อยุทธโปกรณ์ทางทหารสำหรับป้องกันประเทศ โดยไม่ต้องนำส่งเข้าคลัง ดังบทบัญญัติมาตรา 4 ของพระราชบัญญัตินี้ว่า

มาตรา 4 การกู้เงินตามพระราชบัญญัตินี้จะเป็นสัญญาเงินกู้ หรือจะออกตราสารอื่นเป็นคราว ๆ ก็ได้

เงินที่ได้จากการกู้เงินตามวรรคหนึ่ง ให้นำไปใช้จ่ายได้ตามวัตถุประสงค์ที่กระทรวงการคลังและกระทรวงกลาโหมร่วมกันกำหนดโดยไม่ต้องนำส่งคลัง

จากบทบัญญัติมาตรา 4 ข้างต้น จะเห็นได้ว่า เงินที่ได้มาจากการกู้เงินต่างประเทศในรูปแบบสินเชื่อ เพื่อจัดซื้อยุทธโปกรณ์ทางทหารสำหรับป้องกันประเทศ ไม่ต้องนำส่งเข้าคลังเพื่อเป็นเงินคงคลังของประเทศ เรียกว่า เงินนอกงบประมาณที่มีใช้เงินคงคลัง

2.4.5 พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังปรับโครงสร้างเงินกู้ต่างประเทศ พ.ศ. 2528

พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังปรับโครงสร้างเงินกู้ต่างประเทศ พ.ศ. 2528 มีความเกี่ยวข้องกับเงินคงคลังในกรณีเงินกู้ที่ได้จากการกู้เงินจากต่างประเทศรายใหม่ เพื่อนำมาชำระหนี้เงินกู้ต่างประเทศของกระทรวงการคลัง หรือของส่วนราชการ องค์การของรัฐ บริษัทจำกัดที่เป็นรัฐวิสาหกิจและสถาบันการเงินโดยไม่ต้องนำส่งเข้าคลัง ดังบทบัญญัติมาตรา 6 วรรค 1 และวรรค 2 ของพระราชบัญญัตินี้ว่า

มาตรา 6 ในการกู้เงินตามพระราชกำหนดนี้ จะทำเป็นสัญญาเงินกู้หรือจะออกพันธบัตรหรือตราสารอย่างอื่นเป็นคราว ๆ ก็ได้

เงินที่ได้จากการกู้เงินตามวรรคหนึ่ง ให้นำไปชำระหนี้เงินกู้ต่างประเทศรายเดิม โดยไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง...

จากบทบัญญัติมาตรา 6 วรรค 1 และวรรค 2 ข้างต้น จะเห็นได้ว่า เงินที่ได้มาจากการกู้เงินต่างประเทศรายใหม่ เพื่อนำมาชำระหนี้เงินกู้ต่างประเทศรายเดิม ไม่ต้องนำส่งเข้าคลังเพื่อเป็นเงินคงคลังของประเทศ เรียกว่า เงินนอกงบประมาณที่มีใช้เงินคงคลัง

2.4.6 พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อฟื้นฟู

เศรษฐกิจ พ.ศ. 2541

พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ พ.ศ. 2541 มีความเกี่ยวข้องกับเงินคงคลังในกรณีเงินกู้ที่ได้จากการกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อนำมาใช้จ่ายในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศและเพื่อลงทุนเสริมสร้างความแข็งแกร่ง หรือเสริมสภาพคล่องในภาคเศรษฐกิจที่จำเป็นโดยไม่ต้องนำส่งเข้าคลัง ดังบทบัญญัติมาตรา 4 ของพระราชบัญญัตินี้ว่า

มาตรา 4 ในการกู้เงินตามพระราชกำหนดนี้ นอกจากจะกู้โดยทำเป็นสัญญาแล้ว ให้กระทรวงการคลังมีอำนาจกู้โดยการออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นเป็นคราว ๆ ก็ได้

เงินที่ได้จากการกู้เงินตามวรรคหนึ่ง ให้กระทรวงการคลังหรือกระทรวง ทบวง กรมอื่น หรือรัฐวิสาหกิจที่ได้รับมอบหมายจากกระทรวงการคลังนำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ในการกู้ หรือให้กระทรวงการคลังนำไปให้กู้แก่สถาบันการเงินที่มีกฎหมายโดยเฉพาะจัดตั้งขึ้นหรือรัฐวิสาหกิจเพื่อให้กู้ยืมต่อ เพื่อเสริมสภาพคล่องในภาคเศรษฐกิจ โดยไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง

จากบทบัญญัติมาตรา 4 ข้างต้น จะเห็นได้ว่า เงินที่ได้มาจากการกู้เงินต่างประเทศ เพื่อนำมาใช้จ่ายในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศและเพื่อลงทุนเสริมสร้างความแข็งแกร่ง หรือเสริมสร้างสภาพคล่องในภาคเศรษฐกิจที่จำเป็น ไม่ต้องนำส่งเข้าคลังเพื่อเป็นเงินคงคลังของประเทศ เรียกว่า เงินนอกงบประมาณที่มีเงินคงคลัง

2.4.7 พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 เป็นพระราชบัญญัติที่มีการปรับปรุง และได้ยกเลิกกฎหมายที่เกี่ยวกับการกู้เงินทั้งหมด อีกทั้งในพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 มีการปรับปรุงบทบัญญัติทั้งหมด 4 ฉบับ ผู้วิจัยขอเสนอบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับเงินคงคลังเท่านั้น ตามตารางที่ 2.3

ตารางที่ 2.3 การเปลี่ยนแปลงรายละเอียดบทบัญญัติในพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ
พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2 - 4)

พระราชบัญญัติ การบริหารหนี้สาธารณะ	การนำส่งเงินเข้าคลัง	การจ่ายเงินออกจากคลัง
พ.ศ. 2548	มาตรา 20, 21, 36 และมาตรา 9	มาตรา 13
(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551	ยกเลิกมาตรา 20 (พ.ศ. 2548) ใช้มาตรา 20 (พ.ศ. 2551) แทน และเพิ่มมาตรา 36/4	-
(ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560	ยกเลิกมาตรา 36 (1) (พ.ศ. 2548) ใช้มาตรา 36 (1) (พ.ศ. 2560) แทน และเพิ่มบทบัญญัติวรรค 2 ในมาตรา 36	-
(ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2561	เพิ่มบทบัญญัติ (1/1) ในมาตรา 20 ยกเลิกมาตรา 21 (พ.ศ. 2548) ใช้มาตรา 21 (พ.ศ. 2561) แทน และเพิ่มบทบัญญัติในมาตรา 21/1	-

จากตาราง 2.3 ข้างต้น จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2 - 4) มีทั้งการยกเลิก เปลี่ยนแปลงและเพิ่มบทบัญญัติในแต่ละมาตราไปโดยตลอด เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายในแต่ละช่วงเวลา ซึ่งจะพบว่า พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะมีความเกี่ยวข้องสอดคล้องกับพระราชบัญญัติเงินคงคลังเป็นอย่างมาก ดังนี้

1) การนำส่งเงินเข้าคลัง

เงินที่ได้จากการกู้เงินไม่ว่าจะเป็นการก่อหนี้สาธารณะจากภายในหรือภายนอกประเทศ จะต้องนำส่งเข้าคลังหรือไม่ สามารถพิจารณาได้จากวัตถุประสงค์ของการกู้เงินตามที่กฎหมายได้อนุญาตไว้ ดังบทบัญญัติมาตรา 20 ของพระราชบัญญัตินี้ว่า

มาตรา 20 ให้กระทรวงการคลังกู้เงินได้เฉพาะเพื่อวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

- (1) ชดเชยการขาดดุลงบประมาณหรือเมื่อมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้
- (1/1) บริหารสภาพคล่องของเงินคงคลัง
- (2) พัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
- (3) ปรับปรุงโครงสร้างหนี้สาธารณะ

(4) ให้นำหน่วยงานอื่นกู้ต่อ

(5) พัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ

เงินบาทหรือเงินตราต่างประเทศที่ได้รับจากการกู้เงินตาม

(2) ถึง (5) ให้นำไปใช้ได้ตามวัตถุประสงค์ของการกู้เงินหรือตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ โดยไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคลัง

จากบทบัญญัติมาตรา 20 ข้างต้น จะเห็นได้ว่า การก่อหนี้สาธารณะทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ ถ้ามีวัตถุประสงค์เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เพื่อปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ เพื่อให้หน่วยงานอื่นกู้ต่อ และเพื่อพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ จะไม่ต้องนำเงินกู้ขึ้นส่งคลังเพื่อเป็นเงินคลังของประเทศ เรียกว่า เงินนอกงบประมาณที่มีใช้เงินคลัง ส่วนการก่อหนี้สาธารณะภายในประเทศ เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณหรือเมื่อมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ และเพื่อบริหารสภาพคล่องของเงินคลัง เมื่อได้รับเงินกู้ขึ้นจะต้องนำส่งคลังเพื่อเป็นเงินคลังของประเทศ และนำไปใช้จ่ายในการบริหารราชการแผ่นดินต่อไป ซึ่งบทบัญญัติมาตรา 21 และมาตรา 21/1 ได้บัญญัติวงเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณหรือเมื่อมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ และเพื่อบริหารสภาพคล่องของเงินคลัง เป็นเงินบาทไว้ และได้ระบุขอบเขตระยะเวลาแห่งการกู้เงินทั้งภายในปีงบประมาณ และภายหลังสิ้นปีงบประมาณไว้ว่า

มาตรา 21 การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณหรือเมื่อมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้สำหรับงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณใด ให้กระทรวงการคลังกู้เป็นเงินบาทไม่เกินวงเงิน

(1) ร้อยละยี่สิบของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และ

(2) ร้อยละแปดสิบของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับชำระคืนเงินต้น

การกู้เงินตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้ภายในปีงบประมาณนั้น เว้นแต่ในกรณีที่มีการอนุมัติให้เบิกเงินงบประมาณรายจ่ายได้ภายหลังจากวันสิ้นปีงบประมาณใด รัฐมนตรีอาจขยายเวลาการกู้เงินตามวรรคหนึ่งออกไปภายหลังจากวันสิ้นปีงบประมาณนั้นได้ ทั้งนี้ การกู้เงินดังกล่าวต้องไม่เกินงบประมาณรายจ่ายที่ได้รับอนุมัติให้เบิกได้ภายหลังจากวันสิ้นปีงบประมาณนั้น

ให้รัฐมนตรีประกาศวงเงินกู้ในส่วนที่มีการขยายเวลาการกู้เงินภายหลังจากวันสิ้นปีงบประมาณตามวรรคสองในราชกิจจานุเบกษาด้วย

มาตรา 21/1 การกู้เงินเพื่อบริหารสภาพคล่องของเงินคลัง ให้กระทรวงการคลังกู้เป็นเงินบาทด้วยวิธีการออกตั๋วเงินคลังเป็นครั้งคราวเมื่อมีความจำเป็นต้องรักษาสภาพคล่องของเงินคลังให้เพียงพอกับการเบิกจ่าย

ตั๋วเงินคลังเพื่อกู้เงินตามวรรคหนึ่ง ต้องมีอายุนับแต่วันที่ออกไม่เกินหนึ่งร้อยยี่สิบวันและต้องแยกออกจากตั๋วเงินคลังที่กู้เพื่อวัตถุประสงค์อื่น

ในขณะใดขณะหนึ่ง กระทรวงการคลังจะมีหนี้ค้างจากการกู้เงินตามมาตรานี้ได้ไม่เกินร้อยละสามของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

เมื่อสิ้นปีงบประมาณ ให้กระทรวงการคลังรายงานยอดตั๋วเงินคลังค้าง ณ วันสิ้นปีงบประมาณรวมไปกับรายงานตามมาตรา 17

จากบทบัญญัติมาตรา 21 และมาตรา 21/1 จะเห็นได้ว่า การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณหรือเมื่อมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ มีการจำกัดวงเงินกู้อย่างชัดเจน และมีการกำหนดขอบเขตระยะเวลาที่จะต้องกู้ภายในปีงบประมาณ แต่ถ้าต้องการกู้ภายหลังสิ้นปีงบประมาณสามารถขยายเวลาออกไปได้ แต่ต้องกู้ไม่เกินงบประมาณรายจ่ายที่อนุญาตให้เบิกได้ภายหลังจากวันสิ้นปีงบประมาณนั้น ส่วนการกู้เงินเพื่อบริหารสภาพคล่องของเงินคลังด้วยการออกตั๋วเงินคลัง มีการจำกัดภาระหนี้ค้างเพื่อจำกัดการกู้ตามวัตถุประสงค์นี้อย่างชัดเจน และจะต้องกู้ภายในปีงบประมาณเท่านั้น เนื่องจากต้องรายงานยอดตั๋วเงินคลังค้าง ณ วันสิ้นปีงบประมาณ

นอกจากนี้ยังมีการกำหนดให้มีหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลการบริหารหนี้สาธารณะของประเทศโดยเฉพาะนั่นคือ สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ ซึ่งในพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน ซึ่งในที่นี้ได้กล่าวถึงเงินคลัง ดังบทบัญญัติมาตรา 36 (2) ของพระราชบัญญัตินี้ว่า

มาตรา 36 ให้สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับกิจการทั่วไปของคณะกรรมการ และให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(2) ดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารหนี้สาธารณะ ตลอดจนการจัดการกู้เงินเพื่อสำรองเงินคลัง การเบิกจ่ายเงินกู้และการชำระหนี้

จากบทบัญญัติมาตรา 36 (2) จะเห็นได้ว่า เงินคลังมีความสำคัญต่อการใช้จ่ายเพื่อบริหารราชการในประเทศเป็นอย่างมาก หากเงินคลังมีปริมาณลดลงในช่วงเวลาที่ต้องการใช้จ่ายเงินเพื่อบริหารประเทศอย่างจำเป็นเร่งด่วน จะส่งผลให้เกิดเงินคลังของประเทศไม่เพียงพอต่อการใช้จ่ายได้ จึงจำเป็นต้องมีการสำรองเงินคลังไว้อยู่เสมอ ซึ่งการกู้เงินเพื่อสำรองเงินคลังนั้น สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะเป็นผู้รับผิดชอบดูแลและบริหารจัดการด้วย

อีกทั้งยังมีการก่อตั้งกองทุนบริหารเงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้างหนี้
สาธารณะและพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ โดยเงินและทรัพย์สินที่บริหารอยู่ในกองทุนนี้จะ
ไม่ต้องนำส่งเข้าคลัง ดังบทบัญญัติมาตรา 36/4 ของพระราชบัญญัตินี้ว่า

มาตรา 36/4 กองทุนประกอบด้วยเงินและทรัพย์สิน ดังต่อไปนี้

- (1) เงินที่ได้รับจากการกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ
ตามมาตรา 24/1
 - (2) เงินที่ได้รับจากการกู้เงินเพื่อพัฒนาตลาดตราสารหนี้ใน
ประเทศตามมาตรา 25/1
 - (3) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล
 - (4) เงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับจากการดำเนินการของกองทุน
 - (5) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคหรือมอบให้กองทุน
 - (6) ดอกผลของเงินหรือทรัพย์สินของกองทุน
- เงินและทรัพย์สินของกองทุนไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่า
ด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคลัง

จากบทบัญญัติมาตรา 36/4 ข้างต้น จะเห็นได้ว่า เงินและทรัพย์สินที่
บริหารอยู่ในกองทุนบริหารเงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะและพัฒนาตลาดตราสารหนี้
ในประเทศ ไม่ต้องนำส่งเข้าคลังเพื่อเป็นเงินคลังของประเทศ เรียกว่า เงินนอกงบประมาณที่
มิใช่เงินคลัง

รวมถึงเงินที่รัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่นิติบุคคลกู้เงินเพื่อนำมาใช้ใน
การดำเนินกิจการหรือนำมาลงทุนในรัฐวิสาหกิจ ไม่ต้องนำส่งเข้าคลังเช่นเดียวกัน ดังบทบัญญัติ
มาตรา 9 ของพระราชบัญญัตินี้ว่า

มาตรา 9 รัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่นิติบุคคล หากมีความจำเป็นต้องกู้เงินเพื่อใช้
ดำเนินกิจการ ให้กระทรวงเจ้าสังกัดมีอำนาจกู้ให้ได้เมื่อได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี แต่ถ้าเป็น
การกู้เงินเพื่อการลงทุนรัฐวิสาหกิจนั้นจะต้องเสนอแผนงานลงทุนให้คณะกรรมการพัฒนาการ
เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน ทั้งนี้ หากเป็นการกู้เงินเกินห้าสิบล้าน
บาท จะต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีด้วย

เงินที่ได้รับจากการกู้เงินตามมาตรา 9 นี้ ให้จ่ายแก่รัฐวิสาหกิจนั้นเพื่อนำไปใช้
ตามวัตถุประสงค์ที่ได้โดยไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและ
กฎหมายว่าด้วยเงินคลัง

จากบทบัญญัติมาตรา 9 ข้างต้น จะเห็นได้ว่า เงินที่รัฐวิสาหกิจได้รับมาจากการกู้เงิน เพื่อนำมาใช้ดำเนินกิจการหรือนำมาลงทุนรัฐวิสาหกิจนั้น ไม่ต้องนำส่งเข้าคลังเพื่อเป็นเงินคลังของประเทศ เรียกว่า เงินนอกงบประมาณที่มีใช้เงินคลัง

2) การจ่ายเงินออกจากคลัง

เมื่อมีการกู้เงินมาใช้จ่ายแล้ว และถึงเวลาที่จะต้องชำระคืนเงินกู้และดอกเบี้ย ตลอดจนค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้อง ให้สามารถเบิกจ่ายจากเงินที่ตั้งไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณได้ แต่ถ้าจะเบิกจ่ายจากเงินคลังเพื่อชำระคืนเงินกู้ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายว่าด้วยเงินคลังอนุญาตให้เบิกจ่ายได้เท่านั้น ซึ่งในพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้บัญญัติไว้ว่า มาตรา 13 เงินต้น ดอกเบี้ย และค่าใช้จ่ายในการกู้เงิน การออกแบบและจัดการตราสารหนี้ ให้จ่ายจากเงินที่ตั้งไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปี เว้นแต่ในกรณีของตัวเงินคลังหรือเป็นกรณีที่กฎหมายว่าด้วยเงินคลังอนุญาตให้จ่ายจากเงินคลัง จะจ่ายจากเงินคลังก็ได้

จากบทบัญญัติมาตรา 13 ข้างต้น จะเห็นได้ว่า การชำระคืนเงินกู้ดอกเบี้ย และค่าใช้จ่ายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการกู้เงิน ในกรณีตัวเงินคลังหรือกรณีอื่นที่กฎหมายว่าด้วยเงินคลังได้อนุญาตให้จ่ายจากเงินคลังได้ จะสามารถเบิกจ่ายจากเงินคลังเพื่อคืนเงินกู้ได้

2.5 พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 เป็นพระราชบัญญัติที่กำหนดกรอบในการบริหารงานการคลังและงบประมาณของรัฐบาลทั้งการจัดหารายได้ การใช้จ่ายงบประมาณ การบริหารการคลังและทรัพย์สิน การก่อหนี้สาธารณะ ตลอดจนการรายงานและการตรวจสอบการบริหารงานคลังของรัฐบาล เพื่อให้การบริหารงานคลังภาครัฐมีประสิทธิภาพ เกิดความเสถียรภาพและมั่นคง รวมถึงก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนและประเทศชาติมากที่สุด ซึ่งผู้ย้ขอนำเสนอบทบัญญัติในพระราชบัญญัตินี้ที่มีความเกี่ยวข้องกับเงินคลังเท่านั้น ดังต่อไปนี้

2.5.1 การบริหารเงินคลัง

พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับกรอบในการบริหารเงินคลังเป็นจำนวนมาก ดังบทบัญญัติมาตรา 46 ของพระราชบัญญัตินี้ว่า

มาตรา 46 การบริหารเงินคลังให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยเงินคลัง โดยต้องรักษาไว้ในระดับที่จำเป็น เพื่อให้มีสภาพคล่องเพียงพอสำหรับการเบิกจ่ายเพื่อการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ โดยคำนึงถึงค่าใช้จ่ายและต้นทุนในการบริหารสภาพคล่องด้วย

จากบทบัญญัติมาตรา 46 ข้างต้น จะเห็นได้ว่า การบริหารเงินคงคลังนั้นมีความสำคัญ เนื่องจากต้องบริหารเงินคงคลังให้อยู่ในปริมาณที่เหมาะสม เพื่อให้สามารถนำไปใช้จ่ายในการบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างมีประสิทธิภาพล่อง รวมถึงเน้นย้ำการบริหารเงินคงคลังให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ตลอดจนกฎหมายทางการคลังอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องอีกด้วย ดังบทบัญญัติมาตรา 39 ของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ว่า

มาตรา 39 การเบิกเงินจากคลัง การรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน และการนำเงินส่งคลัง ให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

จากบทบัญญัติมาตรา 39 ข้างต้น จะเห็นได้ว่า มีการระบุการเบิกเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงิน และการนำเงินส่งคลังจะต้องปฏิบัติตามระเบียบกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย เช่น พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นต้น แสดงให้เห็นถึงความสอดคล้องกันของกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

นอกจากนี้ยังมีบทบัญญัติที่แสดงความสำคัญของสถานะเงินคงคลังต่อการบริหารงานคลังของภาครัฐด้านอื่น ๆ ดังบทบัญญัติมาตรา 13 ของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ว่า

มาตรา 13 ให้มีแผนการคลังระยะปานกลาง เพื่อใช้เป็นแผนแม่บทหลักสำหรับการวางแผนการดำเนินการทางการเงินการคลังและงบประมาณของรัฐ รวมทั้งแผนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี และแผนการบริหารหนี้สาธารณะด้วย

ให้คณะกรรมการมีหน้าที่จัดทำแผนการคลังระยะปานกลางตามวรรคหนึ่งให้แล้วเสร็จภายในสามเดือนนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณทุกปี

แผนการคลังระยะปานกลางตามวรรคหนึ่ง ให้มีระยะเวลาไม่น้อยกว่าสามปี และอย่างน้อยต้องประกอบด้วย

(3) สถานะและประมาณการการคลัง ซึ่งรวมถึงประมาณการรายได้ ประมาณการรายจ่าย ดุลการคลัง และการจัดการกับดุลการคลังนั้น

จากบทบัญญัติมาตรา 13 ข้างต้น จะเห็นได้ว่า สถานะเงินคงคลังมีความสำคัญในการจัดทำแผนการคลังระยะปานกลาง โดยมีการนำสถานะและประมาณการการคลังทั้งประมาณการรายได้ ประมาณการรายจ่าย ดุลการคลัง และการจัดการกับดุลการคลังมาประกอบการจัดทำแผนด้วย

รวมถึงในการก่อกำหนดนี้สาธารณะของประเทศ จะต้องนำสถานะเงินคงคลังเข้ามาพิจารณาด้วยเช่นกัน ดังบทบัญญัติมาตรา 55 ของพระราชบัญญัตินี้ว่า

มาตรา 55 การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณหรือเมื่อมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ ให้กระทรวงการคลังดำเนินการให้สอดคล้องกับสถานะของเงินคงคลัง โดยคำนึงถึงประมาณการรายได้และแผนการเบิกจ่ายเงินงบประมาณในแต่ละช่วงเวลาด้วย

เมื่อปรากฏว่าในระหว่างปีงบประมาณรัฐบาลสามารถจัดเก็บรายได้เกินกว่าประมาณการ หรือมีการเบิกจ่ายเงินงบประมาณต่ำกว่าประมาณการ ให้กระทรวงการคลังพิจารณาปรับลดวงเงินที่จะกู้ตามวรรคหนึ่งลงตามความจำเป็นและเหมาะสม

จากบทบัญญัติมาตรา 55 ข้างต้น จะเห็นได้ว่า สถานะเงินคงคลัง ประมาณการรายได้ และแผนการเบิกจ่ายงบประมาณ มีความสำคัญในการก่อกำหนดนี้สาธารณะ เนื่องจากถ้ามีเงินคงคลังในปริมาณมาก มีแนวโน้มที่จะจัดเก็บรายได้ได้มาก และมีแนวโน้มที่จะเบิกจ่ายงบประมาณได้ต่ำกว่าที่ประมาณการไว้ ย่อมไม่จำเป็นจะต้องกู้เงินในกรณีชดเชยการขาดดุลงบประมาณหรือมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ในปริมาณมาก จึงสามารถปรับลดวงเงินในการก่อกำหนดนี้สาธารณะได้เช่นเดียวกัน

2.5.2 การนำส่งเงินเข้าคลัง

เงินรายได้ของแผ่นดินมีทั้งเงินที่ต้องนำส่งเข้าคลัง และเงินที่ไม่ต้องนำส่งเข้าคลัง ตามบทบัญญัติมาตรา 31 และมาตรา 34 ของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ว่า

มาตรา 31 รายได้ ได้แก่ รายได้แผ่นดิน และให้หมายความรวมถึงเงินที่หน่วยงานของรัฐจัดเก็บหรือได้รับไว้เป็นกรรมสิทธิ์ แต่มีกฎหมายบัญญัติให้นำไปใช้จ่ายเพื่อการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐได้

รายได้แผ่นดิน ได้แก่ เงินที่หน่วยงานของรัฐจัดเก็บหรือได้รับไว้เป็นกรรมสิทธิ์ และต้องนำส่งคลังตามมาตรา 34

มาตรา 34 บรรดาเงินที่หน่วยงานของรัฐจัดเก็บหรือได้รับไว้เป็นกรรมสิทธิ์ ไม่ว่าจะได้รับตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับ หรือได้รับชำระตามอำนาจหน้าที่หรือสัญญา หรือได้รับจากการให้ใช้ทรัพย์สินหรือเก็บดอกผลจากทรัพย์สินของราชการให้นำส่งคลังตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐตามวรรคหนึ่งได้รับเงินที่มีผู้มอบให้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ใช้จ่ายในกิจการของหน่วยงานของรัฐนั้นก็ดี หรือได้รับเงินที่เกิดจากทรัพย์สินซึ่งมีผู้มอบให้เพื่อหาผลประโยชน์ใช้จ่ายในกิจการของหน่วยงานของรัฐนั้นก็ดี ให้หน่วยงานของรัฐนั้นจ่ายเงินหรือก่อนที่ผูกพันภายในวงเงินที่ได้รับนั้นได้ และไม่ต้องนำส่งคลัง

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐตามวรรคหนึ่งได้รับเงินตามโครงการช่วยเหลือหรือร่วมมือกับรัฐบาลต่างประเทศ องค์การสหประชาชาติ ทบวงการชำนาญพิเศษแห่งสหประชาชาติ องค์การระหว่างประเทศอื่น หรือบุคคลใดไม่ว่าจะเป็นเงินให้กู้หรือให้เปล่า รวมทั้งเงินที่ได้รับสืบเนื่องจากโครงการช่วยเหลือหรือร่วมมือเช่นนั้น รัฐมนตรีจะกำหนดเป็นอย่างอื่นโดยไม่ต้องนำส่งคลังก็ได้

เมื่อมีเหตุฉุกเฉินสมควร รัฐมนตรีจะอนุญาตให้หน่วยงานของรัฐตามวรรคหนึ่งที่ได้รับเงินในกรณีต่อไปนี้ นำเงินนั้นไปใช้จ่ายโดยไม่ต้องนำส่งคลังก็ได้

(1) เงินที่ได้รับในลักษณะค่าชดใช้ความเสียหายหรือสิ้นเปลืองแห่งทรัพย์สินและจำเป็นต้องจ่ายเพื่อบูรณะทรัพย์สินหรือจัดให้ได้ทรัพย์สินคืนมา

(2) เงินรายรับของหน่วยงานของรัฐ ที่เป็นสถานพยาบาล สถานศึกษา หรือสถานอื่นใดที่อำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณประโยชน์ หรือประชาสงเคราะห์

(3) เงินที่ได้รับในลักษณะผลพลอยได้จากการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่

(4) เงินที่ได้รับจากการจำหน่ายหุ้นในนิติบุคคลเพื่อนำไปซื้อหุ้นในนิติบุคคลอื่น การจ่ายเงินตาม (2) และ (3) ต้องเป็นไปตามระเบียบที่ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรี และผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ส่วนการจำหน่ายหุ้นและการซื้อหุ้นตาม (4) ต้องเป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

จากบทบัญญัติมาตรา 31 และมาตรา 34 ข้างต้น จะเห็นได้ว่า เงินรายได้ที่ส่วนราชการได้รับมีทั้งต้องนำส่งเข้าคลัง เพื่อเป็นเงินคลังในการนำไปใช้จ่ายตามกฎหมายที่อนุญาตให้เบิกจ่ายจากเงินคลังได้ และมีทั้งไม่ต้องนำส่งเข้าคลังตามที่ได้รับบัญญัติมาตรา 34 นี้ เพื่อให้ส่วนราชการนำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ที่ได้รับไว้ ซึ่งการที่ส่วนราชการจะไม่นำเงินรายได้ส่งเข้าคลังจะต้องมีกฎหมายระบุไว้อย่างชัดเจน ดังบทบัญญัติมาตรา 25 ของพระราชบัญญัตินี้ว่า

มาตรา 25 การเสนอกฎหมายที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐไม่ต้องนำเงินรายได้หรือเงินอื่นใดส่งคลัง ให้กระทำได้เฉพาะในกรณีที่มีความจำเป็นและเกิดประโยชน์ในการที่หน่วยงานของรัฐนั้นจะมีเงินเก็บไว้เพื่อการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของตน โดยจะต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังก่อนเสนอกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรี

จากบทบัญญัติมาตรา 25 ข้างต้น จะเห็นได้ว่า ส่วนราชการต้องเสนอกฎหมาย เพื่อนำส่งเงินรายได้เข้าคลัง โดยให้แจ้งเหตุผลความจำเป็นและประโยชน์ที่ได้รับจากการนำเงินนั้นไปใช้ในการดำเนินงานของส่วนราชการ

นอกจากนี้ยังมีบทบัญญัติกำหนดส่วนราชการที่ต้องนำส่งเงินกำไรสุทธิเข้าคลังในกรณีที่เป็นรัฐวิสาหกิจที่ไม่เสียภาษีเงินได้นิติบุคคล ดังบทบัญญัติมาตรา 36 ของพระราชบัญญัตินี้ว่า

มาตรา 36 ภายใต้บังคับบทบัญญัติวรรคสองและวรรคสาม การจัดสรรเงินกำไรสุทธิของรัฐวิสาหกิจเพื่อนำส่งคลัง ให้เป็นไปตามวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น

ให้รัฐวิสาหกิจที่ไม่อยู่ในบังคับต้องเสียภาษีเงินได้นิติบุคคลจัดสรรกำไรสุทธิประจำปีเพื่อนำส่งคลังในอัตราไม่น้อยกว่าอัตรากำไรเงินได้นิติบุคคล

ในกรณีที่เห็นสมควร กระทรวงการคลังจะกำหนดให้รัฐวิสาหกิจจัดสรรกำไรสุทธิหรือกำไรสะสมเพื่อนำส่งคลังเพิ่มเติมจากรวรรคสองในจำนวนที่กระทรวงการคลังเห็นสมควรก็ได้

จากบทบัญญัติมาตรา 36 ข้างต้น จะเห็นได้ว่า หากรัฐวิสาหกิจที่ไม่ต้องเสียภาษีเงินได้นิติบุคคลดำเนินกิจการแล้วมีกำไร จะต้องจัดสรรกำไรสุทธิประจำปีส่งเข้าคลังเพื่อเป็นเงินคลังของประเทศในอัตราที่กำหนดด้วย

เมื่อมีการเบิกจ่ายเงินคลังไปแล้ว และมีเงินเหลือจากการใช้จ่ายเงินคลังนั้น หรือเบิกเงินคลังออกไปแล้ว ไม่ได้นำไปใช้จ่าย จะต้องนำส่งคืนคลัง ดังบทบัญญัติมาตรา 40 ของพระราชบัญญัตินี้ว่า

มาตรา 40 เงินที่ขอเบิกจากคลัง ถ้าไม่ได้จ่ายหรือจ่ายไม่หมด ให้หน่วยงานของรัฐผู้เบิกนำส่งคืนคลังโดยไม่ชักช้า

จากบทบัญญัติมาตรา 40 ข้างต้น จะเห็นได้ว่า เงินที่เหลือจากการใช้จ่าย และเงินที่เบิกจากคลังไปแล้วและไม่ได้ใช้จ่ายจะต้องนำส่งคืนคลังเพื่อเป็นเงินคลังในการนำไปใช้จ่ายในราชการแผ่นดินต่อไป

แต่ยังมีเงินอีกประเภทหนึ่งที่ไม่ต้องนำส่งเข้าคลัง นั่นคือ เงินกู้ตามวัตถุประสงค์อื่นที่กฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้ให้นำส่งเข้าคลัง เว้นเสียแต่ถ้ามีเงินเหลือจากการดำเนินงานโครงการที่ใช้เงินกู้ยืม หรือไม่ได้นำเงินกู้ยืมไปใช้ดำเนินงานโครงการเลย จะต้องนำเงินที่เหลือนั้นไปส่งเข้าคลัง ดังบทบัญญัติมาตรา 53 มาตรา 56 และมาตรา 59 ของพระราชบัญญัตินี้ว่า

มาตรา 53 การกู้เงินของรัฐบาลนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ ให้กระทรวงการคลังกระทำก็ได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ตราขึ้นเป็นการเฉพาะ และเฉพาะกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการโดยเร่งด่วนและอย่างต่อเนื่อง เพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤติของประเทศ โดยไม่อาจตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ทัน

กฎหมายที่ตราขึ้นตามวรรคหนึ่ง ต้องระบุวัตถุประสงค์ของการกู้เงิน ระยะเวลาในการกู้เงิน แผนงานหรือโครงการที่ใช้จ่ายเงินกู้ วงเงินที่อนุญาตให้ใช้จ่ายเงินกู้ และหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบการดำเนินแผนงานหรือโครงการที่ใช้จ่ายเงินกู้นั้น

เงินที่ได้รับจากการกู้เงินตามวรรคหนึ่ง ให้กระทรวงการคลังเก็บรักษาไว้ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐเบิกไปใช้จ่ายตามแผนงานหรือโครงการตามกฎหมายกำหนดได้โดยไม่ต้องนำส่งคลัง เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

มาตรา 56 การกู้เงินเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินนอกเหนือจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี และต้องใช้เป็นเงินตราต่างประเทศ ให้กระทรวงการคลังได้เฉพาะกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนต้องดำเนินการ โดยไม่อาจใช้จ่ายจากงบประมาณรายจ่ายได้ โดยต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายเงิน หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบการดำเนินการ แผนงานหรือโครงการ และจำนวนเงินกู้ที่ต้องใช้จ่ายตามแผนงานหรือโครงการนั้นด้วย

มาตรา 59 เงินที่กระทรวงการคลังกู้ตามมาตรา 53 และมาตรา 56 ให้หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบการใช้จ่ายเงินกู้นำไปใช้จ่ายตามแผนงานหรือโครงการจนเสร็จสิ้น และถ้ามีเงินเหลือหรือไม่มีการดำเนินการหรือไม่มีความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่ายเงินตามแผนงานหรือโครงการนั้นอีก ให้นำส่งคลัง

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ได้เบิกเงินกู้นำไปใช้จ่าย เนื่องจากแผนงานหรือโครงการเสร็จสิ้น หรือไม่มีการดำเนินการ หรือไม่มีความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่ายเงินตามแผนงานหรือโครงการนั้นอีก ให้กระทรวงการคลังนำเงินกู้ที่เหลืออยู่ส่งคลัง แต่ในกรณีที่กระทรวงการคลังยังไม่ได้เบิกเงินจากผู้ให้กู้ ให้ยกเลิกวงเงินกู้ที่ยังไม่ได้เบิกนั้น

จากบทบัญญัติมาตรา 53 มาตรา 56 และมาตรา 59 ข้างต้น จะเห็นได้ว่าเงินกู้ที่เหลือจากการดำเนินโครงการ หรือเงินกู้ที่กู้มาเพื่อดำเนินโครงการแต่ไม่ได้นำไปดำเนินโครงการเลย จะต้องนำส่งเข้าคลังเพื่อเป็นเงินคงคลังของประเทศ และเมื่อถึงกำหนดระยะเวลาของการชำระคืนหนี้เงินกู้ สามารถเบิกเงินจากเงินคงคลังเพื่อไปชำระหนี้เงินกู้นั้นได้เช่นกัน

รวมถึงเงินนอกงบประมาณของส่วนราชการที่เมื่อเหลือจากการใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์อื่นใดแล้ว สามารถนำส่งเข้าคลังได้ ตามบทบัญญัติมาตรา 61 ของพระราชบัญญัตินี้ว่า
 มาตรา 61 เงินนอกงบประมาณให้มีเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ หรือการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของการมีเงินนอกงบประมาณ ทั้งนี้ให้นำความในมาตรา 17 วรรคสอง มาใช้บังคับกับการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณด้วยโดยอนุโลม

เงินนอกงบประมาณของหน่วยงานของรัฐให้นำมาฝากไว้ที่กระทรวงการคลัง เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นหรือได้ทำความตกลงกับกระทรวงการคลังเป็นอย่างอื่น

เงินนอกงบประมาณนั้นเมื่อได้ใช้จ่ายในการปฏิบัติหน้าที่หรือการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์จนบรรลุวัตถุประสงค์แห่งการนั้นแล้ว มีเงินคงเหลือให้นำส่งคลังโดยมิชักช้า ทั้งนี้ การนำเงินส่งคลังให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

จากบทบัญญัติมาตรา 61 ข้างต้น จะเห็นได้ว่า เมื่อเงินนอกงบประมาณของส่วนราชการมีจำนวนมาก ให้ส่วนราชการมีเงินนอกงบประมาณในจำนวนเท่าที่จำเป็นต่อการเบิกจ่ายใช้ในราชการของส่วนราชการนั้น ส่วนจำนวนเงินนอกงบประมาณที่เหลือให้นำไปฝากไว้ที่กระทรวงการคลัง ตลอดจนเงินนอกงบประมาณที่เหลือจากการดำเนินงานต่าง ๆ ภายในส่วนราชการให้นำส่งคลังเพื่อฝากไว้ที่กระทรวงการคลังได้เช่นเดียวกัน ซึ่งรวมถึงส่วนราชการที่ไม่ใช่รัฐวิสาหกิจและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ดังบทบัญญัติมาตรา 62 ของพระราชบัญญัตินี้ว่า

มาตรา 62 ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่รัฐวิสาหกิจและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณหรือมีเงินนอกงบประมาณมากเกินไปสมควร ให้กระทรวงการคลังเรียกให้หน่วยงานของรัฐนำเงินดังกล่าวส่งคลัง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

จากบทบัญญัติมาตรา 62 จะเห็นได้ว่า หากส่วนราชการมีเงินนอกงบประมาณเกินความจำเป็นเป็นจำนวนมาก จะต้องนำส่งคลังเพื่อฝากไว้ที่กระทรวงการคลังได้

2.5.3 การจ่ายเงินออกจากคลัง

พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มีบทบัญญัติให้เบิกจ่ายเงินต่องบราชการออกจากคลังได้ตามวัตถุประสงค์ที่จะนำเงินไปใช้จ่าย ดังมาตรา 41 ของพระราชบัญญัตินี้ว่า

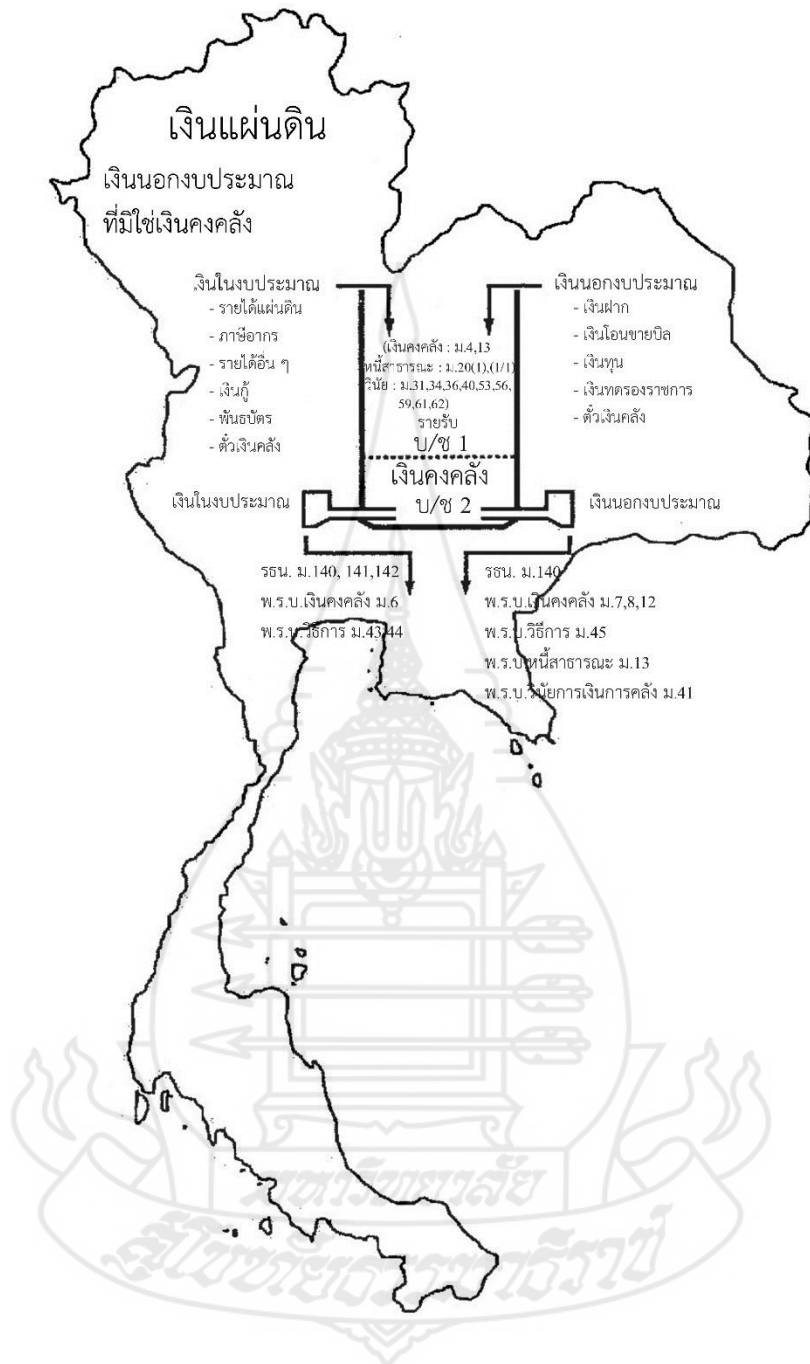
มาตรา 41 ให้รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งจ่ายเงินจากคลังเป็นเงินต่องบราชการเพื่อให้ส่วนราชการใช้ต่องบจ่ายเป็นค่าใช้จ่ายปลีกย่อย หรือเป็นค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติราชการในต่างประเทศหรือตามข้อผูกพันในการกู้เงินจากต่างประเทศ หรือเป็นกรณีจำเป็นเร่งด่วน

ที่ไม่สามารถรอกการเบิกเงินจากงบประมาณได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

เมื่อส่วนราชการได้จ่ายเงินทรงราชการแล้ว ให้เบิกเงินชดใช้เงินทรงราชการที่ได้จ่ายไปนั้นในโอกาสแรกที่กระทำได้

จากบทบัญญัติมาตรา 41 ข้างต้น จะเห็นได้ว่า สามารถเบิกเงินทรงราชการออกจากคลังได้ตามวัตถุประสงค์ที่ให้ส่วนราชการนำไปใช้ทรงจ่ายเป็นค่าใช้จ่ายปลีกย่อย หรือนำไปใช้จ่ายในการปฏิบัติราชการต่างประเทศหรือตามข้อผูกพันในการกู้เงินจากต่างประเทศ หรือนำไปใช้จ่ายในกรณีจำเป็นเร่งด่วนที่ไม่สามารถรอกการเบิกจ่ายงบประมาณในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายได้ และเมื่อส่วนราชการได้ใช้จ่ายเงินทรงราชการแล้ว ให้เบิกเงินชดใช้เงินทรงราชการนั้นด้วย

จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเงินคลังตั้งแต่ช่วงระยะเวลาที่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเงินคลัง พ.ศ. 2491 เป็นต้นมา ทั้งการศึกษาพระราชบัญญัติเงินคลัง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกู้เงินและพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ และพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พบว่า ประเทศไทยมีเงินที่ใช้ในการบริหารราชการแผ่นดิน เรียกว่า เงินแผ่นดิน ซึ่งเงินแผ่นดินประกอบด้วยเงินคลัง อันเป็นเงินรายได้ที่กฎหมายบัญญัติให้หน่วยงานของรัฐต้องนำส่งเข้าคลัง โดยแบ่งออกเป็นเงินในงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ ส่วนเงินรายได้ที่กฎหมายบัญญัติว่าไม่ต้องนำส่งเข้าคลัง ให้ส่วนราชการสามารถนำไปใช้จ่ายได้ตามวัตถุประสงค์ต่าง ๆ เรียกว่า เงินนอกงบประมาณที่มีเงินคลัง ซึ่งผู้วิจัยขอเสนอความสัมพันธ์การรับ - จ่ายเงินคลังตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 พระราชบัญญัติเงินคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ดังภาพที่ 2.3



ภาพที่ 2.3 ความสัมพันธ์การรับ – จ่ายเงินคงคลังตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเงินคงคลัง

ที่มา : ความสัมพันธ์ระหว่างการรับจ่ายเงินของรัฐกับเงินแผ่นดิน ตามหมวด 8 ของรัฐธรรมนูญ กฎหมายเงินคงคลังและกฎหมายวิธีการงบประมาณ. ปรับปรุงจาก *กฎหมายการเงินการคลังมหาชนที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ* (น. 98), โดย ปรีชา สุวรรณทัต, 2553, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

จากภาพที่ 2.3 ข้างต้น จะเห็นได้ว่า เมื่อมีเงินรายรับอันเป็นเงินแผ่นดินเข้าสู่การคลังภาครัฐ จะต้องพิจารณาก่อนว่าเป็นเงินรายรับที่ต้องนำส่งเข้าคลังหรือไม่ต้องนำส่งเข้าคลัง ถ้าเป็นเงินนอกงบประมาณที่มีใช้เงินคลัง เช่น เงินบริจาค เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ เงินรายรับสถานศึกษา เงินบูรณะทรัพย์สิน เงินกู้เพื่อวัตถุประสงค์อื่น ๆ เป็นต้น ไม่ต้องนำส่งเข้าคลัง ส่วนราชการสามารถนำไปใช้ในการบริหารราชการได้ตามวัตถุประสงค์ แต่ถ้าเป็นเงินรายได้แผ่นดินที่ได้จากการเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ เงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ หรือเมื่อมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ และเงินกู้เพื่อบริหารสภาพคล่องของเงินคลัง เงินที่ได้จากการออกตั๋วเงินคลังและพันธบัตรรัฐบาลให้นำส่งเข้าคลังเพื่อเป็นเงินคลังในส่วนเงินในงบประมาณ หากเป็นเงินนอกงบประมาณของส่วนราชการ เช่น เงินฝาก เงินโอนขายบิล เงินทุนเงินสำรองราชการ เป็นต้น สามารถนำมาฝากไว้ที่กระทรวงการคลัง เพื่อนำเข้าสู่เงินคลังได้ เช่นเดียวกัน ซึ่งเงินที่นำเข้าสู่คลังจะอยู่ในบัญชีเงินคลังบัญชีที่ 1 ซึ่งเป็นบัญชีเพื่อการรับฝากเงิน

เมื่อจะเบิกจ่ายเงินคลังจะต้องเบิกจ่ายจากบัญชีเงินคลังบัญชีที่ 1 (บัญชีรายรับ) ไปสู่อบัญชีเงินคลังบัญชีที่ 2 (บัญชีรายจ่าย) และจะเบิกจ่ายเงินคลังออกไปได้นั้นจะต้องเป็นไปตามกฎหมายที่บัญญัติไว้ให้สามารถเบิกจ่ายเงินคลังออกไปได้ ตามภาพที่ 2.3 หากมีการเบิกจ่ายเงินเพื่อนำไปใช้ในการบริหารราชการในมติให้จ่ายเงินไปก่อนหรือตามพระราชกำหนดที่ออกตามความในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ดังมาตรา 6 ของพระราชบัญญัติเงินคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม จะต้องมีการตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคลังในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม รวมถึงการเบิกจ่ายเงินตาม มาตรา 7 ของพระราชบัญญัติเงินคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม จะต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคลังในพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีถัดไป เพื่อรักษาปริมาณเงินคลังให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมและมีสภาพคล่องต่อการนำไปใช้จ่ายในราชการแผ่นดินต่อไป

3. แนวคิดเกี่ยวกับวิกฤตการณ์เงินคลัง

เงินคลังเปรียบเสมือนเงินออมสะสมของประเทศ หากประเทศใดบริหารเงินคลังให้อยู่ในปริมาณที่เหมาะสม กล่าวคือ ไม่น้อยเกินไปจนทำให้ขาดสภาพคล่องในการนำไปบริหารราชการแผ่นดิน และไม่มากเกินไปจนเสียโอกาสในการนำไปชำระดอกเบี้ยเงินกู้ จะทำให้การคลังของประเทศมีความเป็นเสถียรภาพ แต่หากประเทศใดบริหารเงินคลังอย่างไร้ประสิทธิภาพ ย่อมก่อให้เกิดวิกฤตการณ์เงินคลังขึ้น

3.1 ความหมายของวิกฤตการณ์เงินคลัง

ศูนย์วิจัยกสิกรไทย (2555, น. 7) ได้กล่าวถึงวิกฤตการณ์เงินคลังไว้ว่า หากเงินคลังอยู่ในระดับต่ำ อาจก่อให้เกิดความกังวลว่ารัฐบาลจะประสบกับภาวะขาดสภาพคล่อง ซึ่งสะท้อนว่ารัฐบาลอาจไม่มีเงินเหลือเพียงพอสำหรับการเบิกใช้เงิน โดยเฉพาะหากเกิดสถานการณ์ฉุกเฉินขึ้น

เทริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม (2552, น. 598) ได้กล่าวถึงวิกฤตการณ์เงินคลังไว้ว่า ปัญหาวิกฤตการณ์เงินคลังหรือการที่รัฐบาลมีเงินสดไม่เพียงพอต่อการใช้จ่ายของรัฐบาล

จากการศึกษาความหมายของวิกฤตการณ์เงินคลัง สามารถสรุปได้ว่า วิกฤตการณ์เงินคลัง หมายถึง สถานการณ์ที่เงินคลังของประเทศมีไม่เพียงพอต่อการใช้จ่าย นำไปสู่การขาดสภาพคล่องทางการคลัง จนส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินโดยรวม

3.2 วิกฤตการณ์เงินคลังในต่างประเทศ

วิกฤตการณ์เงินคลังเป็นวิกฤตการณ์ที่สามารถเกิดขึ้นได้ทุกประเทศ หากประเทศใดมีการบริหารเงินคลังอย่างไร้ประสิทธิภาพ ซึ่งหนึ่งในประเทศที่เกิดวิกฤตการณ์เงินคลังอย่างร้ายแรงจนทำให้ระบบเศรษฐกิจภายในประเทศล่มสลาย คือ ประเทศศรีลังกา ผู้วิจัยขอสรุปข้อมูลจากรายการ Executive Espresso EP.356 ศรีลังกาล่มสลาย โดมิโนวิกฤตหนี้ประเทศเกิดใหม่? (THE SECRET SUACE, 2565, 9 กรกฎาคม) บทความข่าวใน The MOMENTUM เรื่อง วิกฤตในศรีลังกา คือจุดเริ่มต้น ไม่ใช่จุดจบ ของ รพีพัฒน์ อิงคสิทธิ์ (2565, 19 กรกฎาคม) รายการ workpointTODAY HASHTAG EP.78 สรุปวิกฤตศรีลังกา ‘หนี้ท่วม - เศรษฐกิจล่ม’ เข้าใจได้ใน 10 นาที (workpointTODAY, 2565, 20 กรกฎาคม) ว่า

ประเทศศรีลังกาเป็นประเทศที่มีลักษณะเป็นเกาะอยู่ทางตอนใต้ของประเทศอินเดีย สาเหตุที่เกิดการล่มสลายทางเศรษฐกิจของประเทศศรีลังกาสามารถสรุปได้ 3 ประการ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง รัฐบาลมีการบริหารราชการแผ่นดินที่ผิดพลาดโดยเอื้อผลประโยชน์ให้พวกพ้องของรัฐบาลตระกูลราชปักษา ซึ่งรัฐบาลได้ก่อหนี้สาธารณะด้วยการออก

พันธบัตรรัฐบาลในตลาดต่างประเทศโดยตราเป็นสกุลดอลลาร์สหรัฐ เพื่อนำเงินกู้มาจัดทำโครงการพัฒนาประเทศขนาดใหญ่ที่เรียกว่า โครงการช้างเผือก ซึ่งเป็นโครงการยกระดับโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ หลังจากสงครามกลางเมืองที่มีมาอย่างยาวนานได้ยุติลง โดยนำไปก่อสร้าง สนามบินมหัศจรรย์ ราชศึกษา ท่าเรือน้ำลึกราชศึกษา สนามกรีกเก็ดนานาชาติมหัศจรรย์ราชศึกษา ฯลฯ รัฐบาลมีความหวังเป็นอย่างยิ่งว่า การจัดทำโครงการนี้จะพัฒนาประเทศด้านเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก แต่เมื่อสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ระบาดอย่างหนัก จึงทำให้รัฐบาลมีการประกาศมาตรการล็อกดาวน์ประเทศ ส่งผลให้สิ่งก่อสร้างที่ประเทศศรีลังกาได้กู้เงินมาลงทุนไม่ได้ให้ผลตอบแทนเท่าที่ควร

ประการที่สอง การขาดดุลทางการค้าของประเทศมาอย่างยาวนาน ประเทศศรีลังกามีรายได้ที่สำคัญมาจากการส่งออกสินค้าทางการเกษตร เช่น ชา กาแฟ เครื่องเทศ สิ่งทอต่าง ๆ ยางพารา เป็นต้น การท่องเที่ยว และการส่งเงินกลับบ้านของแรงงานศรีลังกาที่ทำงานต่างประเทศ แต่มีรายจ่ายจำนวนมากจากการที่รัฐบาลจะต้องนำเข้าพลังงาน (น้ำมัน) อาหาร และยารักษาโรค กอปรกับรัฐบาลมีนโยบายลดการกีดกันภาษีอากร เพื่อหวังกระตุ้นเศรษฐกิจ จึงทำให้รัฐบาลมีรายได้ไม่เพียงพอต่อรายจ่ายเสมอมา เมื่อเกิดสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ขึ้น รัฐบาลประกาศมาตรการล็อกดาวน์ประเทศ นำไปสู่การขาดแคลนรายได้สำคัญของประเทศทั้งการท่องเที่ยวและการส่งเงินกลับบ้านของแรงงานศรีลังกา แต่รายจ่ายของประเทศไม่ได้ลดลง เมื่อสงครามรัสเซีย-ยูเครนมีผลกระทบโดยตรงกับราคาน้ำมันที่สูงขึ้น ทำให้ประเทศศรีลังกาต้องนำเข้าพลังงานในราคาสูง ส่งผลให้ประเทศศรีลังกาไม่มีเงินเพียงพอต่อการใช้จ่ายภายในประเทศ รัฐบาลจึงลดรายจ่ายลงด้วยการระงับการนำเข้าสินค้าบางประเภท โดยเฉพาะปุ๋ยเคมีและสารเคมีทางการเกษตร จึงส่งผลกระทบต่อสินค้าส่งออกทางการเกษตรที่สำคัญของประเทศศรีลังกา ทำให้สินค้าทางการเกษตรไม่ได้คุณภาพและมีปริมาณลดลง รายได้จากการส่งออกสินค้าทางการเกษตรจึงลดลงไปโดยปริยาย รัฐบาลจึงไม่สามารถจัดการรายได้ให้เพียงพอต่อรายจ่าย

ประการที่สาม เงินสำรองต่างประเทศมีไม่เพียงพอที่จะนำมาชำระหนี้จำนวนมหาศาล เนื่องจากรัฐบาลมีการก่อหนี้สาธารณะภายนอกประเทศเป็นจำนวนมาก โดยมีหนี้ต่างประเทศเป็นจำนวน 51,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ อีกทั้งยังถูกจัดอันดับความน่าเชื่อถือของประเทศที่จะผิคนัดชำระหนี้ จึงทำให้ไม่รัฐบาลไม่สามารถก่อหนี้สาธารณะภายนอกประเทศมาใช้ภายในประเทศได้อีกต่อไป กอปรกับประเทศศรีลังกามีการขาดดุลทางการค้ามาโดยตลอด จึงทำให้รัฐบาลนำเงินสำรองระหว่างต่างประเทศมาใช้ชำระหนี้และใช้จ่ายภายในประเทศ จนส่งผลกระทบต่อเงินคงคลังของประเทศ ซึ่งในปี 2565 รัฐบาลมีหนี้ค้างชำระเป็นจำนวน 7,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ

แต่มีเงินคงคลังเหลือเพียง 50 ล้านดอลลาร์สหรัฐเท่านั้น จึงทำให้รัฐบาลไม่มีเงินเพียงพอต่อการชำระหนี้และการใช้จ่ายภายในประเทศ

จากสาเหตุที่สำคัญสามประการข้างต้น นำไปสู่การผิดชำระหนี้ต่างประเทศและไม่มีเงินใช้จ่ายภายในประเทศสำหรับการนำเข้าสินค้าประเภทพลังงาน จนทำให้ประชาชนมีแสงสว่างใช้เพียงไม่กี่ชั่วโมงในแต่ละวัน ขาดแคลนอาหารและยารักษาโรคเป็นอย่างมาก ตลอดจนเกิดปัญหาทางการเมืองขึ้น จนกระทั่งในวันที่ 22 มิถุนายน 2565 รานิด วิกรมสิงเห นายกรัฐมนตรีศรีลังกา ได้ประกาศว่า ระบบเศรษฐกิจของประเทศศรีลังกาได้ล่มสลายลงสมบูรณ์แบบแล้ว จะเห็นได้ว่า วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศศรีลังกาในครั้งนี้มาจากการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลที่ไร้ประสิทธิภาพเป็นสำคัญ การขาดดุลทางการค้าและการก่อหนี้สาธารณะจำนวนมาก ส่งผลให้เกิดวิกฤตการณ์เงินคงคลัง จึงต้องนำเงินทุนสำรองระหว่างประเทศมาชำระหนี้และใช้จ่ายภายในประเทศจนหมดสิ้น ซึ่ง เดวิด เอ็น. ไฮแมน (David N. Hyman, 1987, p. 378) ได้กล่าวถึงผลกระทบทางเศรษฐกิจจากการขาดดุลของรัฐบาลกลางไว้ว่า การที่รัฐบาลกลางมีการขาดดุลงบประมาณจะเป็นการเพิ่มหนี้ของประเทศ การทำเช่นนี้จะทำให้ดอกเบี้ยสุทธิในธนาคารของรัฐบาลกลางเพิ่มขึ้น ซึ่งหมายความว่า รายได้จากภาษีอากรจะต้องนำไปชำระดอกเบี้ยจากหนี้ของประเทศที่มีจำนวนมากขึ้น ๆ ในแต่ละปีแทนที่จะนำไปจัดหาสินค้าและบริการสาธารณะให้กับประชาชน

3.3 วิกฤตการณ์เงินคงคลังในประเทศไทย

ประเทศไทยเคยเกิดวิกฤตการณ์เงินคงคลังมาแล้วหลายครั้ง ซึ่งในแต่ละครั้งล้วนส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินโดยรวมเป็นอย่างมาก ประเทศไทยได้เกิดวิกฤตการณ์เงินคงคลังตามที่มีนักวิชาการกล่าวขานมาแล้ว 3 ครั้ง ได้แก่ วิกฤตการณ์เงินคงคลังในรัชกาลที่ 6 วิกฤตการณ์เงินคงคลังในปี 2523 - 2525 วิกฤตการณ์เงินคงคลังในปี 2549 ผู้วิจัยได้สรุปสาเหตุสภาพการณ์ ตลอดจนการคลี่คลายวิกฤตการณ์ในแต่ละครั้ง พร้อมกับนำเสนอวิกฤตการณ์เงินคงคลังในปี 2563 - 2564 ในส่วนของสาเหตุและสภาพการณ์ร่วมด้วย ดังนี้

3.3.1 วิกฤตการณ์เงินคงคลังในรัชกาลที่ 6

ช่วงรัชสมัยที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 6) เสด็จขึ้นครองราชย์เมื่อปี พ.ศ. 2453 - 2468 ได้เกิดวิกฤตการณ์เงินคงคลังขึ้น กล่าวคือ เงินคงคลังอันเป็นเงินสำรองของประเทศ (ที่เก็บรักษาไว้เพื่อใช้จ่ายในกรณีพิเศษต่าง ๆ เช่น การใช้จ่ายเพื่อทำสงครามหรือเพื่อลงทุนที่ให้ผลตอบแทนที่คุ้มค่า ตามทฤษฎีการคลังมหาชนสมัยเก่า (อิสสระนิติทัศน์ประภาส, 2538, น. 211 - 212)) ได้ถูกนำไปใช้จ่ายจนหมดสิ้น เนื่องมาจากสาเหตุต่าง ๆ จนนำไปสู่การเกิดวิกฤตการณ์เงินคงคลังขึ้น ซึ่งรัฐบาลได้มีการแก้ไขปัญหาจากวิกฤตการณ์ครั้งนี้อย่างต่อเนื่องจนถึงช่วงต้นรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 7) วิกฤตการณ์

ดังกล่าวจึงคลี่คลายลง ดังที่ รอยพิมพ์ เรื่องประดิษฐ์ (2519, น. 66 - 101) ได้กล่าวถึงเงินคกงคลังของไทย (ในสมัยรัชกาลที่ 5 - 7) ไว้ ผู้วิจัยขอเสนอเนื้อหาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับวิกฤตการณ์เงินคกงคลังในรัชกาลที่ 6 โดยสรุปได้ว่า

1) สาเหตุ

วิกฤตการณ์เงินคกงคลังในรัชกาลที่ 6 เกิดจากสาเหตุต่าง ๆ ดังนี้

(1) การนำเงินคกงคลังออกมาใช้จ่ายในโครงการพัฒนาประเทศเป็นจำนวนมาก

ในสมัยรัชกาลที่ 5 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงปรับปรุงการบริหารราชการแผ่นดินไทยครั้งยิ่งใหญ่ เนื่องจากต้องการพัฒนาประเทศให้มีความเป็นอารยะ เพื่อให้รอดพ้นจากการแสวงหาอาณานิคมของประเทศทางฝั่งตะวันตก ส่งผลให้มีแผนพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก จนกระทั่งถึงช่วงสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 6) การดำเนินงานตามแผนพัฒนาประเทศได้ขับเคลื่อนอย่างเต็มที่และต่อเนื่อง จึงทำให้รัฐบาลต้องใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมาก โดยได้นำเงินคกงคลังออกมาใช้จ่ายร่วมกับเงินกู้ต่างประเทศ เพื่อดำเนินโครงการพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ ดังที่ พนม ทินกร ณ อยุธยา (2534ก, น. 101 - 102) ได้กล่าวถึงการคลังในสมัยรัชกาลที่ 6 ว่า

การปฏิรูปการคลังในสมัยรัชกาลที่ 5 ทำให้มีเงินคกงคลังสะสมเหลือเป็นจำนวนมากตกทอดมา ซึ่งในสมัยรัชกาลที่ 6 ก็ได้อาศัยเงินคกงคลังนี้มาใช้จ่ายในการลงทุนก่อสร้างสาธารณประโยชน์ต่าง ๆ เช่น การรถไฟ การประปา การชลประทาน การไฟฟ้า เป็นต้น โดยได้นำเงินคกงคลังส่วนหนึ่งจ่ายสมทบกับเงินกู้ต่างประเทศเพื่อพัฒนาประเทศดังกล่าวข้างต้น นอกจากนี้รัฐบาลยังได้นำเอาเงินคกงคลังมาใช้ประโยชน์แก่ทางราชการ โดยจ่ายเป็นเงินยืมและเงินทรองจ่ายให้กับหลายหน่วยงาน ตลอดจนนำมาลงทุนหาผลประโยชน์เพิ่มขึ้น

จะเห็นได้ว่า ในสมัยรัชกาลที่ 6 นอกจากจะมีการนำเงินคกงคลังออกมาใช้จ่ายในโครงการพัฒนาประเทศแล้ว ยังมีการนำเงินคกงคลังออกมาใช้จ่ายเป็นเงินทรองให้แก่หน่วยงานราชการยืมอีกด้วย หากรัฐบาลไม่สามารถจัดหารายได้ให้เพียงพอต่อรายจ่ายจนมีเงินเหลือสะสมไว้เป็นเงินสำรองของประเทศ ย่อมส่งผลกระทบต่อฐานะการคลังของประเทศอย่างแน่นอน

(2) มีเหตุการณ์สำคัญ ๆ เกิดขึ้น

ก. สงครามโลกครั้งที่ 1

สงครามโลกครั้งที่ 1 เกิดขึ้นในช่วงปี พ.ศ. 2457 - 2461 ประเทศไทย (ในอดีตเรียกว่า สยาม) มีบทบาทในการส่งกองทัพทหารไปร่วมรบ โดยอยู่ฝ่ายสัมพันธมิตร จึงทำให้ประเทศไทยมีการใช้จ่ายเงินงบประมาณเพื่อการทหารเป็นจำนวนมาก ดังที่ กระทรวงการคลัง

กรมบัญชีกลาง (2553, น. 53) ได้กล่าวว่า ขณะที่รัฐต้องใช้งบประมาณจำนวนมากไปกับการปรับปรุงด้านการทหาร โดยเฉพาะการอุบัติขึ้นของสงครามโลกครั้งที่ 1 ระหว่าง พ.ศ. 2457 - 2461 อันเป็นสงครามบนฐานแห่งความขัดแย้งจากการล่าอาณานิคมระหว่างมหาอำนาจยุโรปสองค่าย คือ ฝ่ายพันธมิตรและไตรพันธมิตร ทั้งนี้ เพื่อสร้างความมั่นคงของประเทศและเป็นกุศโลบายให้สยามรอดพ้นจากชาติมหาอำนาจ จะเห็นได้ว่า ประเทศไทยมีรายจ่ายเป็นจำนวนมากจากการส่งกองทัพทหารไปร่วมรบในสงครามโลกครั้งที่ 1

อีกทั้งในขณะนั้นประเทศต่าง ๆ ที่เข้าร่วมสงครามจะต้องสะสมเสบียงอาหารและวัตถุดิบเป็นจำนวนมาก ส่งผลให้ปริมาณการส่งออกข้าวของไทยเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะในช่วงปี พ.ศ. 2461 - 2462 ซึ่งประเทศไทยจัดหารายได้จากการส่งออกข้าวได้มากที่สุดในปี พ.ศ. 2461 จำนวน 132,096,385 บาท และในปี พ.ศ. 2462 จำนวน 123,686,698 บาท ทำให้รัฐบาลต้องจำหน่ายธนบัตรให้กับธนาคารในประเทศที่ขอแลกเงินบาทจากกระทรวงพระคลังมหาสมบัติเพิ่มขึ้นจาก 28,707,605 บาท ในปี พ.ศ. 2457 เป็น 64,855,590 บาท ในปี พ.ศ. 2461 ส่งผลให้งบประมาณมีการเกินดุลมากขึ้นในทุก ๆ ปี โดยเฉพาะในปี พ.ศ. 2462 ที่เกินดุลมากที่สุดเป็นจำนวน 13,507,006.60 บาท ทำให้สถานะเงินคลังของประเทศในขณะนั้นมีเสถียรภาพเป็นอย่างมาก

ถึงแม้การส่งออกสินค้าไปขายต่างประเทศจะทำให้เกิดรายได้จากการแลกเปลี่ยนเงินตราเพิ่มมากขึ้น แต่ก็มีผลกระทบต่อรัฐบาลเช่นเดียวกัน เมื่อรัฐบาลเกิดการขาดแคลนเงินตราในการแลกเปลี่ยนจากธนาคาร กอปรกับในขณะนั้นราคาเนื้อเงิน (ปัจจุบันเรียกว่า เม็ดเงิน) เพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว จนทำให้มีการลักลอบและหลอมเงินเหรียญย่อยของไทยส่งออกไปต่างประเทศเพื่อจำหน่ายเป็นจำนวนมาก

เมื่อสงครามโลกครั้งที่ 1 สิ้นสุดลง ประเทศไทยยังคงส่งออกข้าวได้ในปริมาณมาก กอปรกับประเทศต่าง ๆ ทางฝั่งตะวันออกมีการผลิตข้าวได้น้อย ประเทศไทยจึงเป็นแหล่งผลิตข้าวเพียงแห่งเดียวที่สามารถส่งออกข้าวได้ในปริมาณมาก จนกระทบกับปริมาณข้าวที่บริโภคภายในประเทศมีไม่เพียงพอ ทำให้ราคาข้าวในประเทศสูงขึ้น ส่งผลกระทบต่อสภาพเศรษฐกิจภายใน ประเทศในลำดับต่อมา

ข. ภาวะน้ำท่วม

ในช่วงรัชกาลที่ 6 ประเทศไทยเกิดภาวะน้ำท่วมขึ้นในปี พ.ศ. 2460 ทำให้ไร่นาเสียหายเป็นจำนวนมาก ผลิตข้าวได้น้อย แต่เมื่อผลิตได้ก็ส่งออกข้าวให้จำหน่ายยังต่างประเทศ จนเกิดภาวะการขาดแคลนข้าวภายในประเทศเป็นอย่างมาก อีกทั้งรัฐบาลยังต้องจ่ายเงินเพื่อช่วยเหลือชาวนาที่ได้รับ ความเสียหายจากน้ำท่วม จ่ายเงินช่วยเหลือค่าข้าว รวมถึงข้าราชการชั้นผู้น้อยที่ประสบกับภาวะค่าครองชีพสูง และรายจ่ายอื่น ๆ ทำให้รัฐบาลมีรายจ่าย

มากกว่างบประมาณ 4,000,000 บาท กอปรกับเงินรายได้ของรัฐบาลที่ลดลงไปจากเดิมเกือบ 10,000,000 บาท ส่งผลให้ในปี พ.ศ. 2463 เกิดการขาดดุลงบประมาณเป็นปีแรกหลังจากที่มีงบประมาณเกินดุลมาอย่างต่อเนื่อง 8 ปีที่ผ่านมา

เมื่อประเทศไทยประสบกับภาวะการขาดดุลงบประมาณจากสาเหตุที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น รัฐบาลพยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าว ทั้งการประกาศพระราชกฤษฎีกาห้ามมิให้ผู้ใดส่งเหรียญบาท เหรียญสองสลึง และเนื้อเงินออกนอกพระราชอาณาจักร เว้นแต่เป็นจำนวนเล็กน้อยไม่เกิน 10 บาท แต่ราคาเนื้อเงินกลับไม่ลดลง ในปี พ.ศ. 2462 รัฐบาลจึงตัดสินใจเพิ่มค่าเงินบาทสูงขึ้นเรื่อย ๆ จนเกือบถึงร้อยละ 30 ภายในปีเดียวกัน และมีการประกาศห้ามส่งข้าวออกนอกพระราชอาณาจักร ในปี พ.ศ. 2462 เพื่อแก้ไขภาวะการขาดแคลนข้าวภายในประเทศ ส่งผลให้ไม่มีรายได้จากการส่งออกข้าว อีกทั้งยังส่งผลกระทบต่อสินค้าส่งออกอื่น ๆ รวมข้าวแล้วลดลงไปราว ๆ ร้อยละ 80 - 85 เมื่อส่งออกสินค้าไปยังต่างประเทศได้น้อยลง การแลกเปลี่ยนเงินเหรียญของไทยก็ลดลง จนกลายเป็นความต้องการในการแลกเปลี่ยนเงินปอนด์สเตอร์ลิง (สกุลเงินตราต่างประเทศ) ได้รับความนิยมมากกว่าตั้งแต่ปี พ.ศ. 2462 - 2465 เพื่อซื้อสินค้าเข้าในประเทศ ซึ่งในขณะนั้นรัฐบาลขายเงินปอนด์สเตอร์ลิงให้กับธนาคารมากกว่ารัฐบาลรับซื้อมาจากธนาคาร จึงทำให้รัฐบาลขาดทุนในการแลกเปลี่ยนเงินตราดังกล่าว โดยรัฐบาลสูญเสียเงินคงคลังสำหรับการขาดทุนในการแลกเปลี่ยนตั้งแต่ปี พ.ศ. 2462 - 2464 เป็นจำนวน 51,244,807 บาท ทำให้รัฐบาลต้องจำกัดปริมาณการขายเงินปอนด์สเตอร์ลิงให้กับธนาคาร

(3) รายได้น้อย

ในช่วงต้นรัชกาลที่ 6 ประเทศไทยมีเสถียรภาพทางการคลังเป็นอย่างมาก แต่เมื่อเกิดสงครามโลกครั้งที่ 1 ซึ่งประเทศไทยใช้จ่ายเงินงบประมาณทางการทหารในการส่งกองทัพทหารไปร่วมรบ และเมื่อเกิดภาวะน้ำท่วมจนไร่นาเสียหาย รัฐบาลใช้จ่ายเงินงบประมาณเพื่อช่วยเหลือชาวนาและค่าข้าวที่ได้รับความเสียหาย จึงทำให้ประเทศไทยมีการใช้จ่ายเงินงบประมาณเป็นจำนวนมาก และในขณะนั้นประเทศไทยเกิดการขาดแคลนข้าวภายในประเทศ จนรัฐบาลประกาศห้ามส่งออกข้าวไปยังต่างประเทศและกระทบกับสินค้าส่งออกอื่น ๆ ส่งผลให้ประเทศไทยจัดหารายได้ได้น้อยลง ดังที่ กระทรวงการคลัง กรมบัญชีกลาง (2553, น. 53) ได้กล่าวว่า สยามเริ่มเผชิญกับปัญหา รายได้ไม่สมดุลกับรายจ่ายเพราะรายได้ของประเทศลดลงมากจากการทำนาที่ไม่ได้ผล จะเห็นได้ว่าประเทศไทยมีการจัดหารายได้เข้าสู่คลังได้น้อยลงจากผลกระทบในเหตุการณ์สำคัญทั้งสอง เหตุการณ์ จนเกิดการขาดดุลเงินงบประมาณต่อเนื่องกันหลายปี อีกทั้งรัฐบาลไม่ได้ปรับปรุงการบริหารรายได้ประเภทภาษีอากรให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมในขณะนั้นมีเพียงการปรับปรุงในบางส่วน จึงทำให้การจัดหารายได้ไม่เพียงพอต่อการใช้จ่ายเงินเป็นอย่างมาก

2) สภาพการณ์

เมื่อประเทศไทยมีเงินคงคลังเหลืออยู่จำนวนน้อย แต่การใช้จ่ายงบประมาณเพื่อบริหารราชการแผ่นดินในสมัยรัชกาลที่ 6 ยังต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก และการจัดหารายได้ให้เพิ่มสูงขึ้นเพื่อรองรับกับจำนวนเงินที่ต้องใช้จ่ายยังไม่สามารถกระทำให้สอดคล้องกันได้ เรียกว่า ประเทศไทยเริ่มเข้าสู่วิกฤตการณ์เงินคงคลังแล้ว ดังตารางที่ 2.4

ตารางที่ 2.4 ฐานะการคลังในรัชกาลที่ 6 (พ.ศ. 2463 - 2468)

	หน่วย: บาท					
ปี	2463	2464	2465	2466	2467	2468
ฐานะการคลัง						
1. รายได้						
1.1 งบประมาณการ	72,500,000	77,800,000	79,000,000	80,000,000	84,000,000	91,000,000
รายได้						
1.2 รายได้จริง	86,105,575	85,595,843	84,580,111	88,417,732	91,960,236	99,829,375
2. รายจ่าย						
2.1 งบประมาณการ	82,130,126	82,032,582	87,416,713	90,216,043	93,125,688	94,875,238
รายจ่าย						
2.2 รายจ่ายจริง	86,128,899	85,360,545	86,928,204	91,053,133	96,452,497	101,768,364
3. ดุลเงินงบประมาณ	(23,324)	235,298	(2,348,093)	(2,635,401)	(4,492,261)	(1,938,989)
(1.2 - 2.2)						
4. เงินคงคลังต้นงวด	78,063,580	68,450,090	58,362,530	68,222,078	62,673,878	74,707,524
(1 เม.ย.)						
5. เงินกู้จากต่างประเทศ	-	-	20,400,000	6,000,000	33,000,000	-
เพื่อเสริมฐานะเงินคงคลัง						
6. การใช้จ่ายเงินคงคลังใน						
การพัฒนาประเทศ						
6.1 รถไฟ	5,397,578	7,100,547	5,243,608	4,241,170	5,527,164	6,100,640
6.2 การประปา	102,761	81,891	31,265	48,721	28,350	70,545
6.3 การชลประทาน	3,884,289	3,024,993	2,828,011	162,319	1,993,591	1,755,653
6.4 การสำรวจแร่	205,538	115,427	89,475	135,182	16,815	-
เหลือเฟิล						
6.5 รายจ่ายอื่น ๆ	-	-	-	4,325,407	8,713,173	-
6.6 รายได้อื่น ๆ	-	-	-	-	-	8,103,737

ตารางที่ 2.4 (ต่อ)

หน่วย: บาท

ปี	2463	2464	2465	2466	2467	2468
ฐานะการคลัง						
7. เงินคงคลังปลายงวด	68,450,090	58,362,530	68,222,078	62,673,878	74,707,524	72,945,434
(4+3+5-6)						
7.1 การให้กู้ยืมและ	43,095,791	52,592,624	59,635,164	59,431,610	64,486,028	55,604,746
เบิกเงินบัญชี						
7.3 เงินสะสมไว้	18,000,000	-	-	-	-	-
สำหรับภาวะฉุกเฉิน						
7.2 เงินคงคลังที่ใช้	7,354,299	5,769,906	8,586,914	3,242,268	10,221,496	17,340,688
จ่ายได้อย่างอิสระ						

หมายเหตุ : ปรับปรุงจาก เงินคงคลังของไทย (ในสมัยรัชกาลที่ 5 - 7) (น. 68, 74, 88) โดย รอยพิมพ์
เรื่องประดิษฐ์, 2519, วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

จากตารางที่ 2.4 จะเห็นได้ว่า ในปี พ.ศ. 2463 รัฐบาลยังมีเงินสะสมไว้สำหรับภาวะฉุกเฉิน จำนวน 18,000,000 บาท แต่ในปี พ.ศ. 2464 เงินจำนวนนี้ได้นำไปใช้จ่ายจนหมดสิ้น ส่งผลให้ปริมาณเงินคงคลังลดลงอย่างรวดเร็ว นายวิลเลียมสัน (Williamson) ที่ปรึกษากระทรวงพระคลังมหาสมบัติในขณะนั้นได้เสนอแนะให้รัฐบาลกู้เงินมาใช้จ่ายหรือจะเบิกเงินเกินบัญชีจากธนาคารใดธนาคารหนึ่งมาใช้จ่ายแทนก็ได้ ซึ่งรัฐบาลตัดสินใจแก้ไขปัญหาด้วยการกู้เงินต่างประเทศมาใช้จ่ายภายในประเทศ และแบ่งเงินจำนวนหนึ่งจากเงินที่กู้มาโอนไปเสริมฐานะเงินคงคลังจำนวน 20,400,000 บาท เพื่อให้มีเงินเพียงพอต่อการนำไปลงทุนในโครงการพัฒนาประเทศ แต่ฐานะเงินคงคลังเมื่อสิ้นปี พ.ศ. 2465 กลับลดน้อยลงไปอีก โดยมีเงินคงคลังที่ใช้จ่ายได้อย่างอิสระเพียง 8,586,914 บาท ทั้งที่มีการนำเงินกู้มาเสริมฐานะเงินคงคลังแล้วก็ตาม

ในปี พ.ศ. 2466 รัฐบาลเริ่มระมัดระวังการใช้จ่ายเงินมากขึ้น แต่รายจ่ายที่ประมาณการไว้มีถึง 90,216,043 บาท ทั้งที่ประมาณการรายได้ได้เพียง 80,000,000 บาท เท่านั้น ซึ่งรัฐบาลขาดดุลประมาณการงบประมาณเป็นจำนวน 10,216,043 บาท แต่เงินคงคลังที่สามารถใช้จ่ายได้อย่างอิสระมีอยู่เพียง 8,586,914 บาท หากรัฐบาลไม่สามารถจัดหารายได้ได้เพียงพอต่อรายจ่ายที่ประมาณการไว้ จะส่งผลให้เกิดภาวะการขาดสภาพคล่องทางการคลังอย่างแน่นอน จนกระทั่งในเดือนพฤศจิกายน รัฐบาลขาดแคลนเงินที่จะต้องนำไปใช้จ่ายอีกประมาณ 6,000,000 บาท ก่อนสิ้นปี จึงได้กู้ยืมเงินจากต่างประเทศมาจำนวน 6,000,000 บาท ทำให้ฐานะทางการคลังของประเทศในปี

พ.ศ. 2467 กลับต่ำกว่าเดิมเมื่อขาดดุลเงินงบประมาณถึง 4,492,261 บาท รัฐบาลจึงตัดสินใจกู้เงินจากต่างประเทศอีก 33,000,000 บาท เพื่อเสริมฐานะเงินคงคลังให้สามารถนำไปจัดทำโครงการพัฒนาประเทศต่อไปได้ และในปี พ.ศ. 2468 รัฐบาลมีการขาดดุลเงินงบประมาณน้อยกว่าปีก่อน โดยขาดดุลเพียง 1,938,989 บาท และได้อาศัยเงินกู้จากปีที่แล้วมาใช้จ่ายเพื่อบรรเทาการขาดแคลนเงินภายในประเทศต่อไป

นับได้ว่าตั้งแต่ปี พ.ศ. 2465 - 2468 ประเทศไทยประสบปัญหาการขาดดุลเงินงบประมาณอย่างต่อเนื่อง แต่เพราะอาศัยการกู้เงินจากต่างประเทศมาใช้จ่ายภายในประเทศ และนำมาเสริมฐานะเงินคงคลัง จนสามารถจัดทำโครงการพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ ได้อย่างต่อเนื่องจนสำเร็จ เช่น การก่อสร้างเส้นทางรถไฟ การไฟฟ้าหลวงสามเสน โรงกรองน้ำสามเสน การชลประทานโดยเฉพาะโครงการป่าสักใต้ (เขื่อนพระรามหก) การสำรวจแร่เชื้อเพลิง เป็นต้น ส่งผลให้ประเทศไทยมีความเจริญก้าวหน้า และนำมาซึ่งรายได้ของรัฐบาลที่มีแนวโน้มสูงขึ้น

3) การคลี่คลายวิกฤตการณ์

เมื่อสถานะเงินคงคลังยังอยู่ในขั้นวิกฤติ ถึงแม้จะมีการแก้ไขเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องแล้วก็ตาม แต่ยังไม่ใช่วิธีการแก้ไขวิกฤตการณ์เงินคงคลังได้โดยตรง พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 6) ทรงวางวิธีการแก้ไขวิกฤตการณ์ดังกล่าวไว้หลายวิธี ดังนี้

(1) การจัดตั้งสภาการคลัง

เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2465 มีการจัดตั้งสภาการคลังขึ้น ในรูปของกรรมการ โดยสมาชิกในสภาการคลังล้วนเป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับปัญหาการเงินและงบประมาณของประเทศ ซึ่งสภาการคลังทำหน้าที่เสมือนเป็นองคมนตรีช่วยพระมหากษัตริย์ในการศึกษาและพิจารณาปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการเงินของแผ่นดิน โดยเฉพาะฐานะการคลังของประเทศ และดำเนินการแก้ไขได้อย่างถูกต้อง

(2) การศึกษาข้อมูลฐานะการคลังของประเทศอย่างถ่องแท้

เมื่อมีการจัดตั้งสภาการคลังขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการศึกษาและพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับการเงินของแผ่นดินแล้ว จึงมีการรวบรวมตัวเลขสถิติทั้งรายได้และรายจ่ายของประเทศ แล้วนำมาพิจารณาเพื่อหาหนทางแก้ไข โดยด้านรายได้ มีการพิจารณาสถิติรายได้จากที่มาของรายได้ในช่วงปี พ.ศ. 2456 - 2465 ทั้ง 4 ประเภท คือ

ก. อากร รัฐบาลสามารถเก็บอากรได้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในทุก ๆ ปี มีเพียงปี พ.ศ. 2464 ที่เก็บอากรได้ลดลงเหลือเพียง 21,621,925 บาท แต่ในปี พ.ศ. 2465 สามารถเก็บอากรได้เพิ่มขึ้นจากเดิมเป็น 22,891,065 บาท ซึ่งอากรในหมวดรัฐสามิตและหมวดอากรเบ็ดเตล็ดเก็บได้ลดลง ส่วนอากรหมวดรัฐพาณิชย์เก็บได้เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก เนื่องจากรายได้ที่เพิ่มขึ้นในหมวด

รัฐพาณิชย์เป็นรายได้จากการรถไฟ ที่ในสมัยรัชกาลที่ 6 สามารถขยายเส้นทางเดินรถไฟออกไปได้ในทุก ๆ ปี และประชาชนนิยมใช้รถไฟเป็นพาหนะเดินทาง จึงทำให้รายได้ในหมวดนี้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

ข. ภาษี รัฐบาลสามารถเก็บภาษีได้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องทุกปี จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2463 ที่เก็บภาษีได้ลดลงอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากมีการยกเลิกหรือกวัดข้นเข้มงวดในกิจการบางประเภท ทำให้รัฐบาลเก็บเงินภาษีจากกิจการเหล่านั้นได้ลดลง เช่น ภาษีฝิ่น เนื่องจากมีการกวัดข้นการสูบฝิ่นให้น้อยลง ภาษีการพนันและหวย ก.ข. เนื่องจากมีการยกเลิกหวย ก.ข. ในปี พ.ศ. 2459 และยกเลิกบ่อนการพนันในปี พ.ศ. 2460 เป็นต้น แต่ยังมีภาษีบางประเภทที่สามารถเก็บรายได้ได้เพิ่มขึ้น เช่น ภาษีศุลกากร ภาษีที่ดิน เป็นต้น

ค. ค่าธรรมเนียมและค่าปรับ รัฐบาลสามารถเก็บรายได้ได้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องทุกปี จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2460 การเก็บรายได้จากค่าธรรมเนียมและค่าปรับมีจำนวนลดลงอย่างต่อเนื่อง เนื่องมาจากการยกเลิกในบางกิจการ เช่น ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตการพนัน เนื่องจากมีนโยบายยกเลิกการเล่นการพนันทั่วประเทศ เป็นต้น แต่ยังมีรายได้จากค่าธรรมเนียมในกิจการบางประเภทที่เพิ่มขึ้น เช่น ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตฆ่าสัตว์ เนื่องจากมีคนขออนุญาตฆ่าสัตว์เพิ่มมากขึ้น ค่าธรรมเนียมเรือผ่านประตูน้ำ เป็นต้น

ง. รายได้หมวดเบ็ดเตล็ด รัฐบาลจัดเก็บรายได้ได้ลดลงอย่างต่อเนื่อง ส่วนด้านรายจ่าย สถานการณ์มีการพิจารณาช่วงระยะเวลาที่มีการเบิกจ่ายเงินว่า ช่วงระยะเวลาใดมีการเบิกจ่ายเงินประเภทใดเป็นจำนวนมากหรือน้อยเพียงใด เพื่อบริหารจัดการเงินให้สอดคล้องต่อความต้องการใช้จ่ายได้ในแต่ละช่วงเวลา ดังนี้

ก. การเบิกจ่ายเงินรายได้ประจำปี มีการเบิกจ่ายในจำนวนที่เพิ่มขึ้นในทุก ๆ ปีตามที่ได้ตั้งงบประมาณไว้ เนื่องจากไม่มีระเบียบการเบิกจ่ายที่รัดกุม และมีการพยายามจะเบิกจ่ายในหมวดงบโดยไม่ประหยัด เช่น การเบิกจ่ายจากงบการจรที่ทำกันไปเรื่อย ๆ ไม่มีกำหนดการแน่นอน แต่จะหาทางเบิกจ่ายให้หมดตอนสิ้นปี การจ่ายค่าใช้จ่ายรวมถึงรายจ่ายดอกเบี้ยและต้นเงินกู้ต่างประเทศด้วย จะมีการเบิกจ่ายในช่วงต้นปีน้อย แต่ช่วงปลายปีมีการเบิกจ่ายจำนวนมากเพื่อให้งบประมาณมีการใช้จ่ายจนหมด การจ่ายเงินเดือนบุคลากรภาครัฐ รวมถึงข้าราชการชาวต่างประเทศมีอัตราจ่ายเพิ่มขึ้นในทุก ๆ ปี ตามจำนวนบุคลากรภาครัฐที่เพิ่มขึ้น เป็นต้น

ข. การเบิกจ่ายจากเงินคงคลัง ที่ส่วนใหญ่จะใช้จ่ายในโครงการพัฒนาประเทศ เช่น การก่อสร้างเส้นทางรถไฟ การทอน้ำระบายน้ำ การสร้างประปา เป็นต้น และใช้จ่ายเป็นเงินทดรองราชการตามกระทรวง ทบวง กรมทั่วไป เมื่อพิจารณาสถิติการใช้จ่ายเงินคงคลังจะพบว่า เงินคงคลังที่เก็บสะสมไว้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2435 - 2465 จำนวน 101,000,000 บาท ได้มีการ

นำไปใช้จ่ายในโครงการพัฒนาประเทศและจ่ายเป็นเงินทศรองให้แก่หน่วยงานราชการยืมประมาณ 121,000,000 บาท ซึ่งทำให้เงินคงคลังไม่พอจ่ายในจำนวน 20,000,000 บาท รัฐบาลจึงโอนเงินส่วนหนึ่งที่กู้มาจากต่างประเทศในปี พ.ศ. 2465 เข้ามาสำรองในคลังเพื่อให้การใช้จ่ายเงินมีสภาพคล่องมากยิ่งขึ้น

วิกฤตการณ์เงินคงคลังได้เริ่มต้นขึ้นในช่วงที่เกิดสงครามโลกครั้งที่ 1 ซึ่งในปี พ.ศ. 2456 - 2465 รัฐบาลมีรายได้ทวีขึ้นร้อยละ 18.9 และรายจ่ายทวีขึ้นร้อยละ 44.7 กอปรกับรัฐบาลนำเงินคงคลังออกไปใช้จ่ายในโครงการพัฒนาประเทศและใช้จ่ายเป็นเงินทศรองราชการให้กับหน่วยงานราชการอื่น ๆ ยืมเงินคงคลังหมดสิ้น จึงทำให้เกิดการขาดแคลนเงินในประเทศเป็นอย่างมาก สภาการคลังได้ให้คำแนะนำว่า รัฐบาลควรลดหน่วยงานราชการลง เพื่อตัดทอนรายจ่ายลงอย่างเท่าเทียมกันทุกหน่วยงานในร้อยละ 10 จึงจะทำให้งบประมาณแผ่นดินปี พ.ศ. 2466 สมดุลได้ เนื่องจากในขณะนั้นรัฐบาลไม่สามารถลดรายจ่ายจากโครงการพัฒนาประเทศลงได้ และไม่สามารถจัดหารายได้ได้เพิ่มขึ้น วิธีนี้จึงเป็นวิธีที่ดีที่สุด แต่สมาชิกในสภาการคลังกลับไม่เห็นด้วย จึงเสนอแนะให้รัฐบาลดำเนินการแก้ไขอีกวิธีหนึ่งคือ ให้กระทรวงพระคลังมหาสมบัติตั้งงบประมาณแผ่นดินปี พ.ศ. 2467 เท่ากับปีก่อน โดยไม่เพิ่มเงินเดือนและค่าใช้สอยของหน่วยงานราชการต่าง ๆ และให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการที่เป็นหน่วยงานอิสระเพิ่มอีก 1 ชุด เพื่อช่วยเสนาบดีกระทรวงต่าง ๆ ในการตัดทอนรายจ่าย

ค. การจัดตั้งกรรมการองคมนตรีตรวจการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเงินแผ่นดิน

จากข้อสรุปของสภาการคลัง จึงมีการจัดตั้งกรรมการองคมนตรีตรวจการจัดทำงบประมาณรายจ่ายแผ่นดิน เพื่อทำหน้าที่ร่วมกับเสนาบดีกระทรวงต่าง ๆ ในการตัดทอนรายจ่ายด้านการบริหารโดยเฉพาะฝ่ายพลเรือน เพื่อให้การจัดทำงบประมาณเข้าสู่ดุลยภาพ (จำนวนรายรับและรายจ่ายเสมอกัน) ทั้งการตัดทอนรายจ่ายในแผนกป้องกันประเทศและแผนการรักษาน้ำ (เงินงบประมาณ) ที่มีการใช้จ่ายเป็นจำนวนสูง จึงทำให้มีการปลดข้าราชการออกจากตำแหน่งเป็นจำนวนมาก และมีการแก้ไขการจัดเก็บภาษีเงินรัชชูปการ เพื่อเป็นการเพิ่มรายได้อีกช่องทางหนึ่ง

เมื่อปลายปี พ.ศ. 2468 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 6) เสด็จสวรรคต และพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 7) เสด็จขึ้นครองราชย์แทน พระองค์ทรงดำเนินการแก้ไขวิกฤตการณ์เงินคงคลังอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งวิกฤตการณ์เงินคงคลังในครั้งนี้ได้คลี่คลายลงในช่วงต้นรัชกาลที่ 7 ซึ่งมีวิธีการดังต่อไปนี้

ก. การจัดตั้งอภิรัฐมนตรีสภา

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 7) ทรงแต่งตั้งอภิรัฐมนตรีเพื่อเป็นสภาการแผ่นดิน โดยทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาร่วมวินิจฉัยในงานราชการทั้งหมด

ข. การตัดทอนรายจ่ายฟุ่มเฟือย

ในรัชกาลที่ 7 มีการตัดทอนรายจ่ายฟุ่มเฟือยอย่างเด็ดขาด เช่น การยุบเลิกภารกิจการงานและปลดข้าราชการออกจากตำแหน่งคือ ข้าราชการบริพารในกระทรวงวัง โดยเฉพาะกรมมหาดเล็ก มีการลดเงินพระบรมราชโองการลง 3,000,000 บาท ให้เหลือไว้ใช้เพียง 6,000,000 บาท ซึ่งเป็นการสละทรัพย์ส่วนพระองค์เพื่อช่วยเหลือบ้านเมือง เป็นต้น ทำให้รัฐบาลสามารถลดทอนรายจ่ายทั้งหมดของกระทรวงพลเรือน 1,800,000 บาท และกระทรวงทหารได้ถึง 2,500,000 บาท เลยทีเดียว

ค. การปรับปรุงการบริหารภาษีอากร

จากการเจรจาขอแก้ไขสัญญาทางไมตรีและการค้าขายกับประเทศต่าง ๆ ในรัชกาลก่อนหน้านี้นั้นเป็นผลสำเร็จ ทำให้ประเทศไทยสามารถจัดเก็บอัตราภาษีศุลกากรได้อย่างเสรี จึงมีการปรับปรุงข้อกำหนดการจัดเก็บภาษีอากรใหม่ เพื่อให้มีรายได้เพิ่มขึ้น เช่น การประกาศใช้พระราชบัญญัติภาษีศุลกากร พ.ศ. 2469 ที่เก็บภาษีเพิ่มจากเดิมตั้งแต่ร้อยละ 5 ถึงร้อยละ 10 ของราคา มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเงินรัชชูปการใหม่ เป็นต้น ทำให้เงินรายได้เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก

ง. การประกาศฐานะเงินคลังของประเทศให้ประชาชนทราบ

เมื่อมีการตัดทอนรายจ่ายอย่างเข้มงวด และการปรับปรุงการบริหารภาษีอากรใหม่ ส่งผลให้รัฐบาลมีเงินรายได้เพียงพอต่อการใช้จ่าย จนรัฐบาลสามารถจัดทำงบประมาณสมดุลได้สำเร็จในปี พ.ศ. 2469 จึงได้เริ่มประกาศยอดเงินพระคลังคงเหลือ (ฐานะเงินคลัง) ให้ประชาชนได้ทราบ เพื่อป้องกันความระแวงสงสัยฐานะทางการคลังของประเทศ

จ. การตั้งเงินสำรองเงินกู้

เมื่อฐานะทางการคลังของประเทศในปี พ.ศ. 2469 ดีขึ้น กล่าวคือ เงินรายได้มีจำนวนสูงกว่ารายจ่ายเป็นจำนวนมาก รัฐบาลจึงจัดตั้งเงินสำรองเงินกู้ไว้เพื่อกันเงินจำนวนหนึ่งสำหรับเป็นเงินสำรองเงินกู้ที่ไม่ต้องกู้เงินจากต่างประเทศมาใช้ภายในอนาคต และเพื่อกันเงินอีกจำนวนหนึ่งไว้ในการชำระหนี้เงินกู้ที่ได้กู้มาจากต่างประเทศในช่วงรัชกาลที่ 6 ด้วย

จะเห็นได้ว่า วิกฤตการณ์เงินคลังในรัชกาลที่ 6 เกิดขึ้นมาจากการนำเงินคลังออกมาใช้จ่ายในโครงการพัฒนาประเทศและนำมาใช้จ่ายเป็นเงินทดรองให้กับหน่วยงานราชการ ยืมเป็นจำนวนมาก กอปรกับประเทศไทยได้รับผลกระทบจากสงครามโลกครั้งที่ 1 และภาวะน้ำท่วม

จึงทำให้มีรายจ่ายเงินงบประมาณเป็นจำนวนมาก แต่ไม่สามารถจัดหารายได้ให้เพียงพอต่อรายจ่าย ส่งผลให้ประเทศไทยอยู่ในสถานะขาดดุลเงินงบประมาณอย่างต่อเนื่อง และขาดแคลนเงินที่จะใช้จ่ายภายในประเทศ จนกระทั่งปริมาณเงินคงคลังเข้าสู่ภาวะวิกฤติคือหมดสิ้น แต่ก็สามารถแก้ไขปัญหานี้มาได้ด้วยการกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อนำมาใช้จ่ายภายในประเทศและนำมาเสริมฐานะเงินคงคลัง จนสามารถจัดทำโครงการพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ ได้สำเร็จ ส่งผลให้ประเทศไทยมีรายได้เพิ่มขึ้น อีกทั้งมีมาตรการตัดทอนรายจ่ายและมีการปรับปรุงภาษีอากรอย่างเข้มงวด จึงทำให้สามารถคลี่คลายวิกฤตการณ์เงินคงคลังในรัชกาลที่ 6 มาได้อย่างสำเร็จ

3.3.2 วิกฤตการณ์เงินคงคลังในปี 2523 – 2525

วิกฤตการณ์เงินคงคลังในปี 2523 - 2525 มีความคาบเกี่ยวระหว่างการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ และรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ โดยเริ่มต้นขึ้นในช่วงการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2523 ซึ่งในช่วงนั้นอยู่ในระหว่างการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ส่วนรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้เข้ามาบริหารราชการแผ่นดินต่อในเดือนมีนาคม 2523 เป็นต้นไป การบริหารงานคลังของประเทศได้เกิดปัญหาขึ้นจากสาเหตุต่าง ๆ จนนำไปสู่วิกฤตการณ์เงินคงคลังที่รัฐบาลนำเงินคงคลังออกมาใช้จ่ายจนลวงล้ำเข้าไปสู่การนำเงินนอกงบประมาณที่ส่วนราชการอื่นนำมาฝากไว้ไปใช้จ่ายจนไม่สามารถคืนเจ้าของได้เมื่อถูกทวงถาม แต่รัฐบาลก็สามารถแก้ไขวิกฤตการณ์เงินคงคลังในครั้งนี้จนคลี่คลายลงได้ ดังที่ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2528, น. 120 - 168) และเกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม (2552, น. 596 - 597) ได้กล่าวถึงวิกฤตการณ์เงินคงคลังในปี 2523 - 2525 โดยสามารถสรุปได้ว่า

1) สาเหตุ

วิกฤตการณ์เงินคงคลังในปี 2523 - 2525 เกิดจากสาเหตุต่าง ๆ ดังนี้

(1) การใช้จ่ายเงินเกินตัวของรัฐบาล

วิกฤตการณ์เงินคงคลังในปี 2523 - 2525 ได้เริ่มต้นจากการที่รัฐบาลจัดทำพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2523 ซึ่งในขณะนั้นอยู่ในช่วงการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ โดยรัฐสภาได้อนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2523 เป็นจำนวน 109,000 ล้านบาท ซึ่งเป็นจำนวนที่มากกว่างบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2522 ในจำนวน 92,000 ล้านบาท (ดังตาราง 2.5) อยู่ 17,000 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 18.48 อีกทั้งในระหว่างปีงบประมาณ 2523 รัฐบาลได้ประกาศพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2523 เพื่อปรับปรุงเงินเดือนและค่าจ้างของข้าราชการและลูกจ้างเป็นจำนวน 5,178 ล้านบาท และเพิ่มค่าครองชีพ

ชั่วคราวให้แก่ข้าราชการอีกเป็นจำนวน 378.5 ล้านบาท รวมจำนวนการเบิกจ่ายงบประมาณเพิ่มเติม กลางปีงบประมาณ 2523 เป็นจำนวน 5,556.5 ล้านบาท

เมื่อรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เข้ามาบริหารราชการแผ่นดินในเดือนมีนาคม 2523 โดยมีพรรคกิจสังคมเป็นพรรคร่วมรัฐบาล มีการนำโครงการผันเงินมาเปลี่ยนชื่อใหม่เป็นโครงการสร้างงานในชนบท และมีการเบิกจ่ายเงินจากเงินคงคลังไปเพื่อดำเนินโครงการดังกล่าวเป็นจำนวน 3,500 ล้านบาท จะเห็นได้ว่า รัฐบาลทั้งสองชุดใช้นโยบายการคลังแบบเจ้าบุญทุ่ม โดยมีการใช้จ่ายเงินเพื่อบริหารราชการแผ่นดินในปีงบประมาณ 2523 เป็นจำนวนที่มากถึง 118,056.5 ล้านบาท เมื่อเทียบกับงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2522 ที่มีจำนวน 92,000 ล้านบาท ซึ่งเพิ่มขึ้นเป็นจำนวน 26,056.5 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 28.32

(2) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายทางการคลังอย่างเคร่งครัด

รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ มีนโยบายในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ โดยจะจัดสรรทรัพยากรไปใช้เพื่อยังประโยชน์ให้แก่ประชาชนส่วนใหญ่และมุ่งกระจายความเจริญสู่ชนบทให้มากขึ้น (วิจิตวงศ์ ณ ป้อมเพชร์, 2553, น. 74) จึงได้มีการจัดทำโครงการสร้างงานในชนบท โดยใช้จ่ายจากเงินคงคลังจำนวน 3,500 ล้านบาท ด้วยการประกาศเป็นพระราชกำหนดอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อน พ.ศ. 2523 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 97 ตอนที่ 66 วันที่ 25 เมษายน 2523 ซึ่งในประกาศนี้มีการอ้างถึงอำนาจตามความในมาตรา 157 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 โดยบทบัญญัติมาตรา 157 วรรคแรกได้ระบุไว้ว่า

มาตรา 157 ในกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันจะรักษาความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยสาธารณะ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

จากบทบัญญัติมาตรา 157 วรรคแรกข้างต้น จะเห็นได้ว่า รัฐบาลจะประกาศพระราชกำหนดโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรานี้ได้นั้น จะต้องเป็นเหตุการณ์ที่มีความจำเป็นรีบด่วนและเกี่ยวข้องกับความปลอดภัยและความมั่นคงของประเทศชาติ ซึ่งในพระราชกำหนดอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อน พ.ศ. 2523 ได้ระบุเหตุผลความจำเป็นรีบด่วนที่รัฐบาลจะต้องจ่ายเงินไปพลางก่อนเพื่อนำไปจัดทำโครงการสร้างงานในชนบท ให้กับประชาชนในชนบทได้มีงานทำและเกิดแหล่งน้ำในการบริโภคและการเกษตรกรรม ดังที่ได้ระบุเหตุผลไว้ในหมายเหตุท้ายพระราชกำหนดดังกล่าว (พระราชกำหนดอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อน พ.ศ. 2523, 2523, 25 เมษายน, น. 3) ว่า

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดฉบับนี้ คือ เนื่องจากได้เกิดภาวะฝนแล้งในท้องที่จังหวัดต่าง ๆ โดยทั่วไป ทำให้ประชาชนในท้องที่ต่าง ๆ ประสบความเดือดร้อน เนื่องจากรายได้ลดลงมาก ในขณะที่ค่าครองชีพขึ้นไปสูงมาก อันจะส่งผลถึงความปลอดภัยสาธารณะและความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ รัฐบาลจำเป็นต้องรีบดำเนินการช่วยประชาชนในชนบทโดยรีบด่วน โดยการสร้างงานให้ประชาชนมีงานทำเพื่อจะมีรายได้เพิ่มขึ้น และในขณะเดียวกันงานที่สร้างขึ้นนั้น จะเป็นงานที่ก่อให้เกิดน้ำสำหรับใช้บริโภค และใช้ในการเกษตรกรรมสำหรับประชาชนในชนบท ซึ่งจะต้องดำเนินการทันทีในระหว่างที่มีฝน เพื่อให้มีทางเก็บน้ำฝนไว้ใช้ได้มากที่สุดได้ทันการณ์ ในการนี้ สมควรอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อนได้ ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 โดยที่เป็นการฉุกเฉินที่มีความจำเป็นต้องรีบด่วนในอันที่จะต้องป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น

จากข้อความข้างต้น จะเห็นได้ว่า ในพระราชกำหนดฉบับนี้มีการอ้างถึงพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 6 มติให้จ่ายเงินไปก่อน แสดงให้เห็นว่า รัฐบาลมีความประสงค์จะเบิกจ่ายเงินคงคลังเพื่อนำไปใช้ในการจัดทำโครงการสร้างงานในชนบทด้วยความจำเป็นรีบด่วน ซึ่งสอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา 157 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 แต่การที่รัฐบาลจะเบิกจ่ายเงินคงคลังออกมาใช้จ่ายโดยการประกาศเป็นพระราชกำหนดแทนที่จะประกาศเป็นพระราชบัญญัติเพื่อให้สอดคล้องกับคำนิยาม “มติให้จ่ายเงินไปก่อน” ในมาตรา 3 ของพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติมว่า

“มติให้จ่ายเงินไปก่อน” หมายความว่า มติของสภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้ตราขึ้นไว้เป็นพระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินเพื่อกิจการที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัตินั้นไปพลางก่อนจนกว่าจะได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติงบประมาณหรือพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม

แสดงให้เห็นได้ว่า รัฐบาลมีความประสงค์จะนำเงินคงคลังออกมาใช้จ่ายโดยไม่ผ่านมติความเห็นชอบของรัฐสภา จึงได้ประกาศเป็นพระราชกำหนดอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อน แทนที่จะประกาศเป็นพระราชบัญญัติฯ ตามที่เคยกระทำมาแต่ในอดีต ดังที่พนม ทินกร ณ อยุธยา (2534ค, น. 333 - 334) ได้กล่าวไว้โดยสรุปว่า ความจริงการใช้เงินคงคลังโดยการใช้มติให้จ่ายเงินไปก่อนนี้มีใช้เพียงจะมีครั้งแรก แต่มีมาแล้วถึง 7 ฉบับ เช่น พระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อน พ.ศ. 2493 พระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อน พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อน พ.ศ. 2521 เป็นต้น และในปี พ.ศ. 2523 เป็นครั้งที่ 8 ที่ใช้มติให้รัฐบาลจ่ายเงินไปก่อน แต่ครั้งนี้เป็นการออกเป็น

พระราชกำหนดมิใช่เป็นพระราชบัญญัติ จึงไม่ต้องผ่านการตรวจสอบของรัฐสภา จะเห็นได้ว่ารัฐบาลมีเจตนาที่จะเบิกจ่ายเงินคลังออกไปใช้จ่ายโดยพลการ จึงเป็นการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายทางการเงินอย่างเคร่งครัด

(3) การถดถอยทางเศรษฐกิจทำให้รัฐบาลเก็บภาษีได้ต่ำกว่าเป้าหมาย

เมื่อปี พ.ศ. 2522 เกิดวิกฤตการณ์น้ำมันครั้งที่ 2 ขึ้น ส่งผลให้เศรษฐกิจโลกเข้าสู่ภาวะซบเซา และส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศไทยในลำดับต่อมา เพราะไทยต้องนำเข้าผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมเป็นปริมาณถึงร้อยละ 85 ของความต้องการใช้พลังงานทั้งหมด ถือได้ว่าไทยติดอันดับเป็น 1 ใน 5 ของประเทศที่กำลังพัฒนาที่มียอดนำเข้าน้ำมันสูงที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการผลิตกระแสไฟฟ้าก็มีความจำเป็นจะต้องนำเข้าน้ำมันมาใช้เป็นเชื้อเพลิงอย่างมากด้วย (พิสิฐ ลี้อาธรรม, 2543, น. 4) จะเห็นได้ว่า ประเทศไทยได้รับผลกระทบจากวิกฤตการณ์น้ำมันครั้งที่ 2 เป็นอย่างมาก เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศที่กำลังพัฒนา มีการนำเข้าน้ำมันมาเป็นปัจจัยการผลิตภายในประเทศ จึงทำให้รัฐบาลมีค่าใช้จ่ายในการนำเข้าสินค้าที่สูงเป็นอย่างมาก ดังที่ ปรีชา สุวรรณทัต (2553, น. 154) ได้กล่าวถึงวิกฤตการณ์น้ำมันครั้งที่ 2 ไว้ว่า วิกฤตการณ์น้ำมันครั้งที่ 2 ซึ่งรุนแรงกว่าครั้งที่ 1 และส่งผลให้เศรษฐกิจโลกเข้าสู่ภาวะซบเซา อัตราดอกเบี้ยสูงขึ้น ในช่วงนั้นสินค้าขึ้นปฐมน เช่น สินค้าเกษตร วัตถุดิบประเภทแร่ธาตุและโลหะต่าง ๆ มีราคาต่ำ ประกอบกับอัตราดอกเบี้ยตลาดโลกและค่าเงินดอลลาร์สหรัฐสูงขึ้นมาก ประเทศกำลังพัฒนาต่างได้รับความเดือดร้อนมาก เพราะสินค้าส่งออกมีราคาต่ำ แต่ต้องนำเข้าน้ำมันและสินค้าอื่น ๆ ในราคาสูง ภาระนี้ต่างประเทศเพิ่มขึ้น เกิดวิกฤตการณ์หนี้ต่างประเทศจนบางประเทศไม่สามารถชำระหนี้ได้

จะเห็นได้ว่า วิกฤตการณ์น้ำมันครั้งที่ 2 ส่งผลให้เกิดภาวะเศรษฐกิจถดถอยทั่วโลก ไม่เว้นแม้กระทั่งเศรษฐกิจของประเทศไทย โดยเฉพาะการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งประเทศไทยมีสินค้าทางการเกษตรเป็นสินค้าส่งออกที่สำคัญ แต่มีอำนาจในการต่อรองราคาขายสินค้าในตลาดโลกน้อยมาก จึงทำให้ประเทศไทยมีรายได้จากการส่งออกสินค้าน้อยลง อีกทั้งประเทศไทยเป็นประเทศที่กำลังพัฒนา ซึ่งภาคอุตสาหกรรมของประเทศยังคงต้องพึ่งพาปัจจัยการผลิตจากต่างประเทศ จึงได้รับผลกระทบจากภาวะวิกฤติดังกล่าวเป็นอย่างมาก เนื่องจากอุตสาหกรรมไทยยังต้องพึ่งการนำเข้าพลังงาน สินค้าทุน และอื่น ๆ (วิจิตวงศ์ ณ ป้อมเพชร์, 2553, น. 117) จึงทำให้ในปี พ.ศ. 2523 ประเทศไทยมีรายได้จากการส่งออกเป็นจำนวน 71,198 ล้านบาท ทั้งที่มีค่าใช้จ่ายในการสั่งซื้อสินค้าเข้าเป็นจำนวน 94,177 ล้านบาท ซึ่งขาดดุลทางการค้าถึง 22,979 ล้านบาท (วิทยากร เชียงกูล, 2548, น. 35) เลขที่เดียว เมื่อเศรษฐกิจไทยถดถอยจึงทำให้ในปีงบประมาณ 2523 รัฐบาลจัดหารายได้ได้ไม่เพียงพอต่อรายจ่ายเป็นอย่างมาก

2) สภาพการณ์

ในปีงบประมาณ 2523 รัฐบาลมีการใช้จ่ายเงินเกินตัว และมีการนำเงินคงคลังออกมาใช้จ่ายในการบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่ปฏิบัติตามกฎหมายทางการคลังอย่างเคร่งครัด ส่งผลให้ปริมาณเงินคงคลังร่อยหรอจนถึงขั้นวิกฤติ กอปรกับประเทศไทยเริ่มได้รับผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจโลกซบเซาอันเนื่องมาจากวิกฤตการณ์น้ำมันครั้งที่ 2 ทำให้เศรษฐกิจไทยเกิดภาวะถดถอย ส่งผลให้รัฐบาลจัดหารายได้ได้น้อยลงจนไม่เพียงพอต่อการใช้จ่าย ยิ่งเป็นการซ้ำเติมวิกฤตการณ์เงินคงคลังในครั้งนี้อย่างยิ่ง ดังตารางที่ 2.5

ตารางที่ 2.5 ฐานะการคลังในปีงบประมาณ 2522 2523 2524 และ 2525

	หน่วย: ล้านบาท			
ปีงบประมาณ	2522	2523	2524	2525
ฐานะการคลัง				
1. รายได้				
1.1 ประมาณการรายได้	72,000.0	92,680.0	120,000.0	140,000.0
1.2 รายได้จริง	75,319.9	92,482.3	110,374.5	113,800.5
2. รายจ่าย				
2.1 ประมาณการรายจ่าย	92,000.0	114,556.5 ^a	140,000.0	161,000.0
2.2 รายจ่ายจริง	89,757.0	110,305.0	137,780.8	155,810.7
3. ดุลเงินในงบประมาณ	(14,437.1)	(17,822.7)	(27,406.3)	(42,010.2)
4. ดุลเงินนอกงบประมาณ	1,430.1	(5,675.6)	13,711.0	15,454.6
5. ดุลเงินสด	(13,007.0)	(23,498.3)	(13,695.3)	(26,555.6)
6. เงินกู้	13,428.8	17,499.9	14,682.2	26,421.9
7. เงินคงคลังต้นงวด	12,314.1	12,735.9	6,737.5	7,724.4
8. การใช้จ่ายเงินคงคลัง	421.8 ^b	5,998.4	986.9 ^b	133.7
9. เงินคงคลังปลายงวด	12,735.9	6,737.5	7,724.4	7,590.7

หมายเหตุ.: ปรับปรุงจาก เงินคงคลังในระบบเศรษฐกิจไทย (น. 151 - 152, 157) โดย รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์, 2528.

^a เป็นเงินคงคลังที่เพิ่มขึ้นจากเงินกู้. ^b เป็นจำนวนเงินที่ยังไม่ได้รวมกับเงินคงคลังจำนวน 3,500 ล้านบาท เพื่อจัดทำโครงการสร้างในชนบท

จากตารางที่ 2.5 ข้างต้น จะเห็นได้ว่า ในปีงบประมาณ 2523 รัฐบาลมีรายจ่ายที่ประมาณการไว้จำนวน 114,556.5 ล้านบาท แต่รายได้ที่ประมาณการไว้มีเพียงจำนวน 92,680.0 ล้านบาท รัฐบาลจึงขาดดุลเงินประมาณเป็นจำนวนมาก อีกทั้งในระหว่างปีงบประมาณ 2523 รัฐบาลมีการเบิกจ่ายเงินคงคลังจำนวน 3,500 ล้านบาท เพื่อนำไปจัดทำโครงการสร้างงานในชนบท ส่งผลให้ปริมาณเงินคงคลังลดน้อยลง ถ้าหากในปีงบประมาณ 2523 รัฐบาลไม่สามารถหารายได้ได้เพียงพอต่อรายจ่ายจะก่อให้เกิดการขาดสภาพคล่องทางการคลังอย่างแน่นอน รัฐบาลจึงมีมติในวันที่ 6 พฤษภาคม 2523 ให้ตัดทอนรายจ่ายในงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2523 ลงด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น ให้อนุญาตโอนหรือนำเงินเหลือจ่ายไปใช้ในรายการอื่น ๆ ระวังการจัดซื้อครุภัณฑ์และการก่อสร้าง ระวังการเบิกเงินของปีงบประมาณก่อน ประหยัดรายจ่ายหมวดค่าตอบแทน ค่าใช้สอย ค่าสาธารณูปโภค และค่าวัสดุลงร้อยละ 10 เป็นต้น แต่รายจ่ายจริงในปีงบประมาณ 2523 มีจำนวน 110,305.0 ล้านบาท ซึ่งมากกว่ารายได้จริงที่จัดหาได้จำนวน 92,482.3 ล้านบาท จึงทำให้รัฐบาลขาดดุลเงินในงบประมาณถึง 17,822.7 ล้านบาท อีกทั้งยังมีการนำเงินนอกงบประมาณจากเงินคงคลังออกมาใช้จ่ายจนเกิดการขาดดุลนอกงบประมาณอีกจำนวน 5,675.6 ล้านบาท รวมเป็นการขาดดุลเงินสดในปีงบประมาณ 2523 จำนวน 23,498.3 ล้านบาท ซึ่งในขณะนั้นรัฐบาลชดเชยการขาดดุลด้วยเงินกู้ จำนวน 17,499.9 ล้านบาท และเงินคงคลัง จำนวน 5,998.4 ล้านบาท ทำให้ปริมาณเงินคงคลังคงเหลือเมื่อสิ้นปีงบประมาณ 2523 เป็นจำนวน 6,737.5 ล้านบาท ซึ่งลดลงอย่างรวดเร็วจากปริมาณเงินคงคลังเมื่อต้นงวดที่มีอยู่จำนวน 12,735.9 ล้านบาท

อีกทั้งบัญชีเงินคงคลังเป็นบัญชีที่ไม่ได้แบ่งแยกเงินในงบประมาณและเงินนอกงบประมาณอันเป็นเงินที่ส่วนราชการนำมาฝากไว้ในคลังและไม่ใช้กรรมสิทธิ์ของรัฐบาลไว้อย่างชัดเจน เมื่อรัฐบาลมีการเบิกจ่ายเงินเพื่อนำไปบริหารราชการแผ่นดินเป็นจำนวนมาก ย่อมไปล่วงล้ำการเบิกจ่ายเงินนอกงบประมาณนั้นด้วย เสมือนรัฐบาลยืมเงินนอกงบประมาณของส่วนราชการอื่นออกมาใช้จ่ายก่อน เมื่อรัฐบาลหารายได้ได้จึงนำเข้าสู่คลังเพื่อคืนเงินยืมนั้น แต่เมื่อรัฐบาลหารายได้ได้ต่ำกว่าเป้าหมาย จึงไม่สามารถหมุนเงินมาคืนคลังในส่วนเงินนอกงบประมาณที่ยืมไปได้ ส่งผลให้ปริมาณเงินคงคลังมีจำนวนน้อยจนไม่สามารถชำระคืนให้แก่ส่วนราชการเมื่อถูกทวงถามได้

แต่ผู้รับผิดชอบการดำเนินนโยบายการคลังในรัฐบาลเปรม 1 (มีนาคม 2523 - มีนาคม 2524) ยังไม่ตระหนักถึงภาวะวิกฤตการณ์เงินคงคลังดังกล่าว ในการจัดทำพระราชบัญญัติรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2524 ยังคงประมาณการรายจ่ายไว้ถึง 140,000.0 ล้านบาท แต่ประมาณการรายได้ไว้เพียง 120,000.0 ล้านบาท ซึ่งเป็นการตั้งประมาณการรายจ่ายและประมาณการรายได้ในอัตรา

ปัญหาเงินคงคลังไม่มีจ่ายเลย จากคำกล่าวของผู้บริหารงานคลังของประเทศนั้นเป็นการยืนยันอย่างแน่ชัดว่า วิกฤตการณ์เงินคงคลังในขณะนั้นร้ายแรงเพียงใด

3) การคลี่คลายวิกฤตการณ์

วิกฤตการณ์เงินคงคลังในปี 2523 - 2525 เริ่มก่อตัวขึ้นในช่วงเริ่มต้นปีงบประมาณ 2523 จนกระทั่งปริมาณเงินคงคลังร่อยหรอลงไปอย่างมาก รัฐบาลจึงเริ่มแก้ไขปัญหาดังกล่าวมาอย่างต่อเนื่อง จนสามารถคลี่คลายวิกฤตการณ์ดังกล่าวได้ในช่วงปลายปีงบประมาณ 2525 โดยรัฐบาลมีวิธีการแก้ไขวิกฤตการณ์ดังกล่าว ดังนี้

(1) การดำเนินนโยบายการคลังแบบรัดเข็มขัด

เมื่อพรรคกิจสังคมภายใต้การบริหารงานของตัวแทนพรรคอย่างนายบุญชู โรจนเสถียร รองนายกรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ และนายอำนาจ วีรพรหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ได้ออกจากรัฐบาลเปรม 1 และมีการจัดตั้งรัฐบาลเปรม 2 โดยมีนายสมหมาย สุนทรกุล ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และนายไพจิตร เอื้อทวิกุล ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง ทำให้รัฐบาลมีการเปลี่ยนแปลงการดำเนินนโยบายการคลังจากนโยบายการคลังแบบเจ้าบุญทุ่มเป็นนโยบายการคลังแบบรัดเข็มขัด โดยมีมาตรการที่สำคัญ 2 ประการ ดังนี้

ก. การนำเสนองบประมาณแผ่นดินแบบเจียมเนื้อเจียมตัว โดยชะลอการเพิ่มขึ้นของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2525 เพิ่มขึ้นเพียงจำนวน 21,000.0 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 15.0 เมื่อเทียบกับงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2523 (ที่รวมเงินคงคลัง 3,500 ล้านบาทแล้วเป็นจำนวน 118,056.5 ล้านบาท) และ 2524 ที่เพิ่มขึ้นถึงจำนวน 26,056.5 และ 21,943.5 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 28.3 และ 18.6 ตามลำดับ อีกทั้งรัฐบาลยังดำเนินนโยบายงบประมาณแผ่นดินแบบเจียมเนื้อเจียมตัวต่อเนื่องไปในปีงบประมาณ 2526 และ 2527 ที่มีงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 9.9 และ 8.5 ตามลำดับ

ข. มาตรการประหยัดรายจ่ายกลางปี โดยในปีงบประมาณ 2524 รัฐบาลได้ประหยัดรายจ่ายกลางปีทั้งหมด 2 ครั้ง คือ ครั้งแรกในเดือนมีนาคม และครั้งที่สองในเดือนพฤษภาคม เพื่อหวังให้สามารถลดรายจ่ายได้ประมาณ 3,000 ล้านบาท ซึ่งมีวิธีการ ดังนี้

ก) การลดรายจ่ายของงานและโครงการที่มีความสำคัญน้อยกว่าลง ให้ได้วงเงินร้อยละ 5 ของงบประมาณรายจ่ายหมวดต่าง ๆ ยกเว้นรายจ่ายในหมวดเงินเดือนและค่าจ้าง ค่าสาธารณูปโภค งบชำระหนี้ และรายจ่ายของรัฐวิสาหกิจ

ข) ระงับการกันเงินไว้จ่ายเหลือในปีที่ไม่มีข้อผูกพัน

ค) ระงับรายจ่ายพิเศษโดยใช้เงินคงคลัง

ง) ห้ามโอนหรือนำเงินเหลือจ่ายไปใช้ในหมวดอื่น

ในปีงบประมาณ 2525 รัฐบาลได้นำมาตรการประหยัดรายจ่ายกลางปีมาใช้อย่างต่อเนื่อง เพื่อตัดทอนรายจ่ายลงประมาณ 4,000 ล้านบาท โดยมีวิธีการ ดังนี้

ก) ระงับการเบิกจ่ายงบประมาณและการตัดเงินคืนส่งคลังสำหรับงบประมาณที่ได้รับอนุมัติให้ขยายเวลาการเบิกจ่ายเกินกว่า 3 ปี นับแต่ปี 2521 หรือก่อนหน้านั้น

ข) ระงับการเบิกจ่ายงบประมาณสำหรับโครงการที่ได้ขอเงินไว้จ่ายเหลือในปี และไม่สามารถเซ็นสัญญาก่อนนี้ผูกพันได้ภายในเดือนมีนาคม 2525

ค) ให้ทุกส่วนราชการประหยัดเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยเฉพาะรายจ่ายหมวดค่าตอบแทน หมวดค่าใช้สอย หมวดค่าวัสดุ รวมทั้งรายจ่ายในหมวดเงินอุดหนุนและหมวดอื่น ๆ โดยให้ประหยัดลงไม่น้อยกว่าร้อยละ 5 ของงบประมาณที่ได้รับ

ง) ไม่มีการโอนเงินงบประมาณเหลือจ่ายจากหมวดเงินเดือนหมวดค่าจ้างประจำ และหมวดค่าจ้างชั่วคราวไปใช้จ่ายในหมวดอื่น

จ) ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกับสำนักงานงบประมาณร่วมกันพิจารณาตัดทอนรายจ่ายตามโครงการหรือตามแผนพัฒนาฯ โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับค่าก่อสร้างและการจัดซื้อครุภัณฑ์

ฉ) ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดแต่ละกระทรวงพิจารณาการตัดทอนงบประมาณรายจ่ายที่ไม่มีคามจำเป็น หรือตัดทอนโครงการที่มีความสำคัญน้อยกว่าลง

นอกจากนี้รัฐบาลยังมีการควบคุมรายจ่ายเพิ่มเติมอีกหลายประการ เช่น การกำหนดเพดานการก่อหนี้สาธารณะจากต่างประเทศ การปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการงานคลังในรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น ดังที่ ศิริณ พงศ์มพัฒน์ (2549, น. 125 - 126) ได้กล่าวถึงการควบคุมรายจ่ายของภาครัฐในสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ไว้ว่า

ดังนั้นในสมัยรัฐบาลพล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ จึงเน้นการใช้จ่ายอย่างประหยัด มีความพยายามอย่างยิ่งที่จะกำหนดให้งบประมาณของรัฐเป็นแบบสมดุล กล่าวคือ ตั้งวงเงินงบประมาณรายจ่ายเท่าที่มีการประมาณการรายรับไว้ มีการกำหนดเพดานการก่อหนี้ต่างประเทศของรัฐบาล ส่วนรัฐวิสาหกิจก็เริ่มรื้อฟื้นให้พิจารณาฐานะทางการเงินและการบริหารจัดการอย่างจริงจัง ไม่ปล่อยปละละเลยเหมือนในอดีต

(2) การเร่งรัดจัดหารายได้

เมื่อรัฐบาลมีนโยบายการคลังแบบรัดเข็มขัดเพื่อลดการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลแล้ว ยังต้องมีการจัดหารายได้เพิ่ม เพื่อให้มีเงินเข้าสู่คลังได้เพียงพอต่อการใช้จ่ายเงินของภาครัฐ โดยรัฐบาลมีการขยายฐานภาษีอากร เช่น การเก็บภาษีเงินได้จากการขายอสังหาริมทรัพย์

บางประเภท เป็นต้น มีการขึ้นอัตราภาษี เช่น การขึ้นอัตราภาษีดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร เป็นต้น ตลอดจนการปรับปรุงการบริหารการจัดเก็บภาษีอากรต่าง ๆ

(3) การปรับเปลี่ยนการบริหารเงินคลัง

รัฐบาลมีการปรับเปลี่ยนการบริหารเงินคลัง โดยการลดจำนวนเงินคลังที่ส่วนกลางมีไว้ลง เพื่อลดภาระรายจ่ายในรูปดอกเบี้ย หากรัฐบาลต้องการให้ปริมาณเงินคลังมีจำนวนมาก รัฐบาลจะต้องก่อกำหนดขึ้นสาธารณะเป็นจำนวนมากเช่นเดียวกัน และจะมีการรายจ่ายในการชำระหนี้เงินต้นและดอกเบี้ยในเวลาต่อมา ดังนั้นรัฐบาลจึงปรับการมีเงินคลังในส่วนกลางลง เพื่อลดการใช้จ่ายเงินคลังในอนาคต

(4) การฟื้นตัวของระบบทุนนิยม

ในช่วงกลางปีงบประมาณ 2525 ระบบทุนนิยมของเศรษฐกิจโลกมีการฟื้นตัวจากภาวะเศรษฐกิจซบเซา ส่งผลให้ภาวะเศรษฐกิจไทยเริ่มฟื้นตัวด้วยเช่นเดียวกัน ซึ่งกล่าวได้ว่าการฟื้นตัวของระบบทุนนิยมของเศรษฐกิจโลกเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยให้วิกฤตการณ์เงินคลังในปี 2523 - 2525 คลี่คลายไปได้ในที่สุด

จะเห็นได้ว่า วิกฤตการณ์เงินคลังในปี 2523 - 2525 เกิดขึ้นมาจากการใช้จ่ายเงินเกินตัวของรัฐบาล โดยนำเงินคลังออกมาใช้จ่ายอย่างไม่ปฏิบัติตามกฎหมายทางการคลังอย่างเคร่งครัด จนปริมาณเงินคลังเริ่มเข้าสู่วิกฤติ กอปรกับเกิดวิกฤตการณ์น้ำมันครั้งที่ 2 ที่ส่งผลให้เศรษฐกิจโลกซบเซา ทำให้เศรษฐกิจไทยได้รับผลกระทบและเข้าสู่ภาวะถดถอย ส่งผลให้ประเทศไทยส่งออกสินค้าทางการเกษตรได้ราคาต่ำ แต่ต้องนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศในราคาสูง โดยเฉพาะน้ำมัน ซึ่งเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญของภาคอุตสาหกรรมและรัฐวิสาหกิจ (การไฟฟ้า) จึงทำให้รัฐบาลมีรายได้ลดน้อยลง เมื่อการจัดหารายได้มีไม่เพียงพอต่อการใช้จ่ายของภาครัฐ ตลอดจนปริมาณเงินคลังที่ไม่สามารถชำระคืนให้แก่ส่วนราชการเมื่อถูกทวงถามได้เพราะเหลือน้อยเต็มที ทำให้รัฐบาลตัดสินใจก่อกำหนดขึ้นสาธารณะที่สูงขึ้นเพื่อนำมาใช้จ่ายในภาครัฐ แม้รัฐบาลจะตระหนักถึงภาวะเงินคลังร่อยหรอตั้งแต่ช่วงกลางปีงบประมาณ 2523 และมีการตัดทอนรายจ่าย พยายามจัดหารายได้มากขึ้นสักเพียงใด กลับทำให้สถานการณ์วิกฤตการณ์เงินคลังยิ่งแยกลง แต่แล้วเมื่อระบบทุนนิยมของเศรษฐกิจโลกฟื้นตัว ส่งผลให้เศรษฐกิจไทยฟื้นตัวด้วยเช่นเดียวกัน การที่รัฐบาลพยายามเร่งรัดจัดหารายได้ พยายามควบคุมการใช้จ่ายของรัฐบาลอย่างเคร่งครัด และมีการปรับเปลี่ยนการบริหารเงินคลังมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปีงบประมาณ 2524 ล้วนส่งผลให้วิกฤตการณ์เงินคลังในปี 2523 - 2525 คลี่คลายลงได้อย่างสำเร็จ

3.3.3 วิกฤตการณ์เงินคลังในปี 2549

วิกฤตการณ์เงินคลังในปี 2549 เกิดขึ้นในช่วงปลายเดือนมีนาคม 2549 ซึ่งอยู่ในช่วงที่นายทักษิณ ชินวัตร (ได้รับการถอดยศนายกองใหญ่ พันตำรวจโท ตามประกาศราชกิจจานุเบกษาพระราชทานพระราชานุญาตถอดยศกองอาสารักษาดินแดน เมื่อวันที่ 7 เมษายน 2562) ดำรงตำแหน่งรักษาการนายกรัฐมนตรีของประเทศไทย หลังจากที่ประกาศยุบสภาของตนไปเมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2549 และได้กำหนดวันเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 2 เมษายน 2549 โดยก่อนหน้านี้เป็นการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร ที่มุ่งเน้นการบริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายประชานิยมจนกระทั่งเกิดวิกฤตการณ์เงินคลังในปี 2549 ขึ้น ดังที่ เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสวีธรรม (2552, น. 598 - 599) ได้กล่าวถึงวิกฤตการณ์เงินคลังปี 2549 ไว้ สามารถกล่าวโดยสรุปได้ว่า

1) สาเหตุ

วิกฤตการณ์เงินคลังในปี 2549 เกิดขึ้นจากการใช้จ่ายเงินมากเกินไปของรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร ที่ต่อเนื่องกันมาทั้งสองสมัยตั้งแต่ปี 2544 จนมาปรากฏผลชัดเจนในช่วงสมัยที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีสมัยที่ 2 เมื่อปี 2548 โดยวิกฤตการณ์เงินคลังในปี 2549 มีสาเหตุสำคัญ ดังนี้

(1) การเร่งรัดการใช้จ่ายเงินในโครงการประชานิยม

การบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร ยึดถือนโยบายประชานิยมเป็นหลักทั้งสองสมัย จึงมีโครงการที่มีลักษณะช่วยเหลือประชาชนคนยากจนเป็นจำนวนมาก เช่น โครงการหลักประกันสุขภาพ “30 บาทรักษาทุกโรค” โครงการกองทุนหมู่บ้านละหนึ่งล้าน โครงการบ้านเอื้ออาทร โครงการทัวร์นกขมิ้น เป็นต้น เพื่อสร้างคะแนนนิยมและขยายฐานอำนาจทางการเมืองของตนผ่านการใช้จ่ายเงินของภาครัฐ นับว่าเป็นการบริหารของอดีตนักธุรกิจที่ชาญฉลาด ดังที่ ฤกษ์ ศุภศิริ (2553, น. 42) ได้กล่าวถึงปฐมบท ‘ทักษิณโมมิคส์’ ประชานิยมในแบบทักษิณไว้ว่า ‘ทักษิณโมมิคส์’ หรือประชานิยมแบบทักษิณ เป็นการเน้นบทบาทของภาครัฐด้วยการแทรกแซงกลไกตลาดทุกระดับ ตลอดจนมุ่งเน้นนโยบายการคลังมากกว่านโยบายการเงิน ทำให้การใช้จ่ายของรัฐบาลมีปริมาณสูงทั้งในรูปของเงินงบประมาณแผ่นดินและเงินนอกงบประมาณที่ผ่านรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้เพื่อกระตุ้นอุปสงค์มวลรวมของประเทศ เพื่อให้ได้อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูงขึ้น การกระตุ้นเศรษฐกิจของทักษิณโมมิคส์ได้ใช้แนวทางการกระตุ้นไปพร้อม ๆ กัน 2 แนวทาง คือ กระตุ้นจากภายนอกและกระตุ้นจากภายใน โดยแนวทางแรกเป็นการกระตุ้นการส่งออก การท่องเที่ยว รวมไปถึงดึงดูดเงินลงทุนจากต่างประเทศ ขณะที่แนวทางที่สองเป็นการกระตุ้นจากภายในโดยเน้นการเพิ่มอุปสงค์มวลรวมของคนยากจน ซึ่งเน้นไปที่เกษตรกร มีการช่วยเหลือผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อม (เอสเอ็มอี)

จากข้อความข้างต้น จะเห็นได้ว่า การที่รัฐบาลทักษิณ ชินวัตร ใช้นโยบายประชานิยมในการบริหารราชการแผ่นดิน จะทำให้รัฐบาลมีปริมาณการใช้จ่ายเงิน เพื่อดำเนินโครงการต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก โดยใช้จ่ายจากเงินในงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ ซึ่งบางโครงการรัฐบาลใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณตามมาตรการกึ่งการคลัง กล่าวคือ ให้นำหน่วยงาน ของรัฐบาลหน่วยงานปล่อยเงินกู้ให้แก่โครงการต่าง ๆ ของรัฐบาลแทน ดังที่ เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรี ธรรม (2552, น. 654) ได้กล่าวถึงการใช้มาตรการกึ่งการคลังของรัฐบาลทักษิณ ชินวัตรไว้ว่า รัฐบาล ของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร สามารถใช้รัฐวิสาหกิจต่าง ๆ เช่น ธนาคารออมสิน ธนาคารอาคาร สงเคราะห์ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ให้กู้ยืมแก่หน่วยงานต่าง ๆ ที่ทำงานหรือ ใช้จ่ายตามโครงการของรัฐบาลได้มาก เช่น กองทุนหมู่บ้าน โครงการธนาคารประชาชน โครงการ วิสาหกิจชุมชนและโครงการสินเชื่อสำหรับกิจการขนาดกลางและขนาดเล็ก (SME) เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า รัฐบาลทักษิณ ชินวัตร สามารถดำเนินโครงการประชานิยม บางโครงการผ่านการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ ตามมาตรการกึ่งการคลัง เพื่อให้มีเงินเพียงพอต่อการใช้จ่ายในอีกแหล่งเงินหนึ่งนอกเหนือไปจาก เงินในงบประมาณ ดังที่ ผาสุก พงษ์ไพจิตร (2547, น. 123) ได้กล่าวถึงการระดมทุนผ่านมาตรการกึ่ง การคลังไว้ว่า นวัตกรรมด้านนโยบายของรัฐบาลทักษิณที่เรียกว่า มาตรการกึ่งการคลัง คือการ ระดมทุนเพื่อโครงการที่ภาครัฐคิดขึ้นมาจากการใช้สินเชื่อของธนาคารรัฐ หรือสถาบันการเงิน พิเศษภาครัฐ แทนที่จะใช้เงินงบประมาณหรือการขยายพันธบัตรรัฐบาลตามปกติ ซึ่งจะมีการรายงาน อยู่ในงบประมาณประจำปี มาตรการกึ่งการคลังเช่นที่มานี้ ใช้กันอยู่ในประเทศอื่น ๆ เพื่อหลีกเลี่ยง ข้อจำกัดการขยายงบประมาณการใช้จ่ายภาครัฐที่เกิดจากปัญหาหนี้สาธารณะ และขีดจำกัดของการไม่ อาจเพิ่มรายได้จากภาษีในระดับที่ต้องการ จะเห็นได้ว่า รัฐบาลทักษิณ ชินวัตร มีวิธีการบริหารเงินใน งบประมาณและเงินนอกงบประมาณเพื่อให้เพียงพอต่อการใช้จ่ายเงินผ่านโครงการประชานิยมต่าง ๆ อีกทั้ง รัฐบาลยังมีการประกาศพระราชบัญญัติบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 ขึ้น โดยยกเลิกกฎหมายที่ เกี่ยวข้องกับการก่อหนี้สาธารณะที่มีอยู่หลายฉบับก่อนหน้านี้นี้ทั้งหมด เพื่อให้การบริหารหนี้ สาธารณะของประเทศไทยมีความสอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน มีความเป็นระบบ มีเอกภาพ และเป็นช่องทางในการระดมเงินทุนแก่ภาครัฐและภาคเอกชน (พระราชบัญญัติการ บริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548, 2548, 2 กุมภาพันธ์, น. 12)

ส่วนการเกิดวิกฤตการณ์เงินคลังในปี 2549 มีสาเหตุหลักมาจาก การที่รัฐบาลเร่งรัดการนำเงินไปใช้จ่ายในโครงการประชานิยมมากเกินไป โดยเฉพาะโครงการทัวร์นกขมิ้น หรือโครงการ ธรรม. สัจจกร ซึ่งเป็นโครงการที่รัฐบาลทักษิณ ชินวัตร ออกเดินทางตรวจราชการ เพื่อตรวจเยี่ยมสอบถามปัญหาของประชาชน เพื่อติดตามการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาล

(ประกีรติ สัตตสูตร, 2551, น. 126) ซึ่งมีการประชุมนอกสถานที่ใน 8 จังหวัด ได้แก่ บุรีรัมย์ สุโขทัย กาฬสินธุ์ เลย พะเยา จันทบุรี นครสวรรค์ และพังงา โดยจะมีการเสนอโครงการพัฒนาต่าง ๆ รวม 160 โครงการ เป็นจำนวนเงิน 53,000 ล้านบาท แต่สำนักงานงบประมาณกับสำนักคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ได้ปรับลดวงเงินลงจำนวน 8,000 ล้านบาท เหลือเพียง 45,000 ล้านบาท สำนักงานงบประมาณได้กั้นเงินไว้เบื้องต้นสำหรับดำเนินโครงการเหล่านี้ในปี 2549 และ 2550 ส่วนที่เหลือจะผูกพันงบประมาณในปี 2551 ต่อไป

ในการดำเนินโครงการพัฒนาต่าง ๆ ตามโครงการทวิรัณนทกษมีนั้นจะมีความเกี่ยวข้องกับการก่อสร้าง เช่น การสร้างถนน สะพาน บ่อน้ำ อาคารต่าง ๆ เป็นต้น ผู้รับเหมาต้องการเร่งงานก่อสร้างในช่วงเดือนมกราคม - เมษายน ซึ่งเป็นช่วงฤดูแล้ง ก่อนจะเข้าสู่ฤดูฝนในเดือนพฤษภาคม ทำให้ช่วงต้นปี พ.ศ. 2549 รัฐบาลจะต้องใช้จ่ายเงินในปริมาณมาก หากรัฐบาลจัดหารายได้ได้ไม่เพียงพอต่อรายจ่ายย่อมนำมาซึ่งปัญหาการขาดสภาพคล่องทางการคลังอย่างแน่นอน ดังที่ ฤกษ์ศุกศิริ (2553, น. 43) ได้กล่าวไว้ว่า การดำเนินนโยบายประชานิยมแบบทักษิณย่อมต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก ซึ่งสุ่มเสี่ยงต่อฐานะการเงินการคลังของประเทศ หากไม่สามารถจัดหารายได้มาชดเชยกับงบประมาณรายจ่ายเหล่านั้นได้ทัน

(2) การใช้จ่ายเงินอย่างกะทันหัน

เมื่อรัฐบาลประสบปัญหาการจัดหารายได้ได้ไม่เพียงพอต่อการใช้จ่ายในเดือนมีนาคม 2549 จากการใช้เงินเพื่อดำเนินโครงการพัฒนาต่าง ๆ จากโครงการทวิรัณนทกษมีแล้ว ยังมีเหตุการณ์ความจำเป็นที่ทำให้รัฐบาลจะต้องใช้จ่ายเงินในปริมาณมากถึง 4,000 ล้านบาท อีก 2 เหตุการณ์ ดังนี้

ก. การใช้จ่ายเงินในการจัดการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 2 เมษายน 2549

เมื่อนายทักษิณ ชินวัตร ในขณะที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีสมัยที่ 2 ได้ประกาศยุบสภาของตนเมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2549 โดยต้นตอของการยุบสภาฯ มิได้มาจากเหตุปกติจำพวกรัฐบาลไม่ได้รับการไว้วางใจจากสภาฯ หากมาจากปัญหาส่วนตัวของนายกรัฐมนตรีที่ไม่ยอมไปตอบคำถามในสภาฯ ในข้อกล่าวหาต่าง ๆ รวมทั้งความฉ้อฉลและการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรงในการปราบยาเสพติด (ไสว บุญมา, 2555, น. 210) และได้กำหนดวันเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 2 เมษายน 2549 ซึ่งการจะจัดการเลือกตั้งใหม่นำมาซึ่งการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลโดยกะทันหันเป็นจำนวน 2,000 ล้านบาท

ข. การต้องจ่ายเงินคืนภาษีให้แก่พนักงานการไฟฟ้าฝ่ายผลิต

การต้องจ่ายเงินคืนภาษีให้แก่พนักงานการไฟฟ้าฝ่ายผลิต เนื่องมาจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เป็นบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน)

และต่อมาศาลปกครองมีคำสั่งห้ามการเสนอขายหุ้นของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) แต่ก่อนหน้า
นี้ได้ขายหุ้นให้แก่พนักงานบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ไปแล้ว จึงต้องมีการจ่ายเงินคืนให้แก่
พนักงานเหล่านั้น ดังที่ รัชชชัย ป็องศรี (2552, น. 45 - 49) ได้กล่าวถึงความเป็นมาของการแปร
รูปการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ภายหลังจากวิกฤตเศรษฐกิจปี 2540 สามารถสรุปได้ว่า

แต่เดิมในรัฐบาลชุดก่อนหน้ารัฐบาลทักษิณ ชินวัตร สมัยที่ 1
มีการดำเนินการแปรรูป กฟผ. ซึ่งเป็นการแปรรูปรัฐวิสาหกิจทั้งองค์การตามกฎหมายทุนรัฐวิสาหกิจ
และปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้า แต่ยังคงอยู่ในขั้นตอนการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติประกอบ
กิจการพลังงาน เมื่อรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร สมัยที่ 1 เข้ามาบริหารราชการแผ่นดินในปี 2544 จึงได้
ชะลอการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว และมีการทบทวนแผนการปรับโครงสร้างกิจการ
ไฟฟ้าอีกครั้ง จนกระทั่งในวันที่ 13 มีนาคม 2546 นายทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น
ได้ให้นโยบายแก่ กฟผ. เกี่ยวกับการแปลงสภาพ กฟผ. เป็นบริษัทมหาชนทั้งองค์การ และให้นำหุ้น
เข้าจดทะเบียนและกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย โดยภาครัฐคงสัดส่วนการถือ
หุ้นไม่น้อยกว่าร้อยละ 51

ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติยกเลิกการแปรรูป กฟผ. ตามหลักการใน
รัฐบาลชุดก่อนที่เคยดำเนินการมาทั้งหมด และเห็นชอบในหลักการของรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร ต่อเนื่อง
มาจนกระทั่งสามารถดำเนินการเปลี่ยนสภาพ กฟผ. เป็นบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็นนิติบุคคล
ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 ด้วยทุนจดทะเบียน 60,000 ล้านบาท
แบ่งเป็นหุ้นสามัญ 6,000 ล้านหุ้น มูลค่าที่ตราไว้หุ้นละ 10 บาท ซึ่งกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นแต่
เพียงผู้เดียว และในวันที่ 31 สิงหาคม 2548 ได้เพิ่มทุนจดทะเบียนเป็น 80,000 ล้านบาท และต่อมา
บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ได้ออกหนังสือชี้ชวนเสนอขายหุ้นสามัญต่อประชาชนทั่วไปจำนวน
1,245 ล้านหุ้น ราคาหุ้นละ 25 - 28 บาท ในวันที่ 16 - 17 พฤศจิกายน 2548 แต่ศาลปกครองสูงสุด
ได้มีคำสั่งห้ามเสนอขายหุ้นหรือดำเนินการใด ๆ จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษา ซึ่งก่อนหน้านี้นี้บริษัท
กฟผ. จำกัด (มหาชน) ได้ขายหุ้นให้แก่พนักงานบริษัทนี้ไปก่อนแล้ว

เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2549 ศาลปกครองมีคำพิพากษาคัดสินคดี
ดังกล่าวโดยมีเหตุผลสำคัญที่สุดคือ ความไม่ชอบด้วยกฎหมายการนำอำนาจมหาชนของรัฐโอนไป
ให้บริษัทเอกชน และความไม่ชอบด้วยกฎหมายจากการนำทรัพย์สินของประเทศ สาธารณสมบัติของ
แผ่นดินโอนไปให้บริษัทเอกชน และมีเหตุผลอื่น ๆ ประกอบด้วย จึงมีคำพิพากษาเพิกถอนพระราช
กฤษฎีกาที่เกี่ยวข้องกับบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ทั้งหมด ตั้งแต่วันที่ 24 มิถุนายน 2548 ซึ่งเป็นวัน
บังคับใช้พระราชกฤษฎีกาเหล่านั้น เสมือนไม่เคยมีสิ่งใดเกิดขึ้น จึงทำให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่ง
ประเทศไทย (กฟผ.) เป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจดั้งเดิม

ด้วยเหตุนี้เอง จึงทำให้รัฐบาลจะต้องใช้จ่ายเงินโดยกะทันหัน นั่นคือ การจ่ายเงินคืนภาษีให้แก่พนักงานการไฟฟ้าที่เคยซื้อหุ้นจากบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) เป็นจำนวนเงิน 2,000 ล้านบาท

(3) จัดเก็บรายได้ได้น้อยเนื่องจากความสั่นคลอนทางการเมือง

ความสั่นคลอนทางการเมืองในรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร มีมาอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 จนกระทั่งรัฐบาลประกาศยุบสภาฯ ในวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2549 แต่สถานการณ์ทางการเมืองของประเทศยังไม่ยุติ ประชาชนบางส่วนไม่ชำระภาษีตามกำหนดและยินยอมที่จะเสียค่าปรับในการชำระภาษีเกินกำหนดแทน เนื่องจากต้องการกดดันรัฐบาล ส่งผลให้รัฐบาลจัดเก็บรายได้โดยเฉพาะภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาได้ไม่เป็นไปตามเป้าหมาย ทำให้รัฐบาลประสบปัญหาเงินรายได้มีไม่เพียงพอต่อการใช้จ่ายในเดือนมีนาคม 2549 เป็นอย่างมาก

2) สภาพการณ์

เมื่อรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร มีการเร่งรัดการใช้จ่ายเงินเพื่อดำเนินโครงการต่าง ๆ ตามโครงการทัวร์นักษิณ กอปรกับรัฐบาลจะต้องใช้จ่ายเงินอย่างกะทันหันจำนวน 4,000 ล้านบาท แต่รัฐบาลไม่สามารถจัดหารายได้ให้เพียงพอต่อการใช้จ่ายได้ จึงนำไปสู่การขาดสภาพคล่องทางการคลัง ดังตารางที่ 2.6

ตารางที่ 2.6 ฐานะการคลังในเดือนตุลาคม 2548 - เดือนเมษายน 2549

หน่วย: ล้านบาท

ปี	2548				2549		
	ต.ค.	พ.ย.	ธ.ค.	ม.ค.	ก.พ.	มี.ค.	เม.ย.
ฐานะการคลัง							
1. รายได้นำส่งคลัง	83,152	92,337	78,739	102,039	88,199	110,020	115,364
2. รายจ่าย	125,510	123,943	112,308	116,800	112,468	127,437	100,074
3. ดุลเงินในงบประมาณ	(42,358)	(31,606)	(33,570)	(14,761)	(24,269)	(17,417)	15,290
4. ดุลเงินนอกงบประมาณ	(5,647)	7,527	38,616	27,214	17,559	20,846	(6,661)
5. ดุลเงินสดก่อนกู้	(48,005)	(24,079)	5,046	12,453	(6,710)	3,429	8,629
6. กู้เพื่อชดเชยการขาดดุล	-	-	-	-	-	-	-
7. ดุลเงินสดหลังกู้	(48,005)	(24,079)	5,046	12,453	(6,710)	3,429	8,629
8. เงินคงคลังต้นงวด	101,098	53,093	29,014	34,060	46,513	39,803	43,232
9. เงินคงคลังปลายงวด	53,093	29,014	34,060	46,513	39,803	43,232	51,861

หมายเหตุ : ปรับปรุงจาก ฐานะการคลังตามระบบกระแสเงินสดของรัฐบาล รายเดือน. โดย สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง สำนักนโยบายการคลัง, 2565.

จากตารางที่ 2.6 จะเห็นได้ว่า ในช่วงเดือนตุลาคม - ธันวาคม 2548 รัฐบาลทักษิณ ชินวัตร มีการเบิกจ่ายเงินเป็นจำนวน 125,510 123,943 และ 112,308 ล้านบาท ตามลำดับ ทั้งที่จัดหารายได้ได้เพียง 83,152 92,337 และ 78,739 ล้านบาท ตามลำดับ เนื่องจาก รัฐบาลมีการเร่งรัดการใช้จ่ายเงินเพื่อนำไปจัดทำโครงการต่าง ๆ ตามโครงการทัวร์นกขมิ้น จึงทำให้ รัฐบาลมีการขาดดุลเงินในงบประมาณเป็นจำนวนมากถึง 42,358 31,606 และ 33,570 ล้านบาท ตามลำดับ ซึ่งมีการนำเงินคงคลังออกมาใช้ชดเชยการขาดดุลเงินสต่ออย่างเต็มจำนวน จึงทำให้เงินคงคลังมีปริมาณลดลงอย่างรวดเร็ว และในช่วงเดือนมกราคม - มีนาคม 2549 รัฐบาลยังคงมีการใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมากถึง 116,800 112,468 และ 127,437 ล้านบาท ตามลำดับ ซึ่งรัฐบาลจัดหารายได้ได้เพียง 102,039 88,199 และ 110,020 ล้านบาท ตามลำดับ จึงทำให้รัฐบาลมีการขาดดุลเงินในงบประมาณมาอย่างต่อเนื่อง แต่เมื่อเปรียบเทียบการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลในช่วงปลายปี 2548 และช่วงต้นปี 2549 จะพบว่า ในช่วงปลายปี 2548 รัฐบาลมีการใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมากกว่า ในช่วงต้นปี 2549 เนื่องจากรัฐบาลเริ่มมีการชะลอการใช้จ่ายเงินลงจากการเร่งรัดการใช้จ่ายในปริมาณมากเกินไปในช่วงปี 2548 ดังที่ เอกนิติ นิติทัณฑ์ประภาศ, อิศรียา บุญญะศิริ, และพงศ์นคร โภชากรณ์ (2549, น. 8) ได้กล่าวถึงการบริ โภคภาครัฐในครึ่งปีแรกของปี 2549 ไว้ว่า การบริ โภคภาครัฐ ในครึ่งปีแรกของปี 2549 ขยายตัวเพียงร้อยละ 1.3 เทียบกับการขยายตัวร้อยละ 12.8 และร้อยละ 11.6 ในครั้งแรกและครั้งหลังของปี 2548 ตามลำดับ เนื่องจากการชะลอการเบิกจ่ายของภาครัฐในช่วงต้นปี 2549 ประกอบกับฐานที่สูงในปีก่อนที่มีการเร่งเบิกงบประมาณมากกว่าปกติ จึงทำให้ช่วงเดือน ตุลาคม 2548 - เดือนมีนาคม 2549 รัฐบาลมีการใช้จ่ายเงินในปริมาณมาก จนเกิดการขาดสภาพคล่องทางการคลังอย่างรุนแรง ดังที่ เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (2549, น. 145) ได้กล่าวถึงผลของทักษิณา ประชาานิยมในประเทศไทยไว้ว่า

ผลของนโยบาย “ทักษิณา-ประชานิยม” ที่น่าเป็นห่วงอีกเรื่องหนึ่งก็คือ เมื่อเศรษฐกิจเริ่มหดตัว (โตช้าลงอย่างชัดเจนในรอบปีที่ผ่านมา หลังจากที่เกิดปัญหาน้ำมันโลก สูงขึ้นทบททำทวิคูณอย่างรวดเร็ว) การเก็บภาษีเริ่มจะไม่ทันกับการใช้จ่ายของภาครัฐ ซึ่งยังคงเร่งใช้จ่ายผ่าน “ประชานิยม” และผ่านการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจขนาดใหญ่ (ที่เรียกกันว่า เมกะโปรเจกต์) ซึ่งอาจจะเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เงินคงคลังของไทยกำลังร่อยหรอลงอย่างน่าวิตก มีกระแสข่าวว่ากระทรวงการคลังพยายามแก้ปัญหานี้ด้วยการหยิบยืมเงินจากกองทุนต่าง ๆ ของรัฐบาล รวมทั้งโยกเงินฝากของกองทุนต่าง ๆ จากธนาคารเอกชนมายังธนาคารของรัฐ เพื่อสะดวกในการนำเงินมาใช้หมุนเวียนไปก่อน ยิ่งไปกว่านั้นรัฐบาลอาจจะต้องหันมากู้ยืมเงินในประเทศมากขึ้น หากยังต้องการระดมการใช้จ่ายอย่างที่ผ่านมามากหลาย ๆ ปี

จากข้อความข้างต้น จะเห็นได้ว่า เมื่อรัฐบาลไม่สามารถจัดหารายได้ ได้เพียงพอต่อการใช้จ่าย จึงทำให้ปริมาณเงินคงคลังร่อยหรอลงจนเริ่มเข้าสู่ภาวะวิกฤติ และ รองผู้อำนวยการสำนักเศรษฐกิจการคลังได้กล่าวถึงปริมาณเงินคงคลังมีเพียงพอที่จะใช้จ่ายได้เพียง 14 วันเท่านั้น ซึ่งการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าคือ การชะลอการเบิกจ่ายในโครงการที่ไม่มีความ จำเป็นรีบด่วนออกไปก่อน จึงทำให้ในเดือนเมษายน 2549 ปริมาณการใช้จ่ายเงินลดน้อยลงกว่า รายได้ที่จัดเก็บได้ เพื่อให้การคลังของรัฐบาลมีสภาพคล่องขึ้น

อีกทั้งในวันที่ 28 มีนาคม 2549 คณะรัฐมนตรีมีมติเลื่อนการชำระหนี้ให้ แก่ธนาคารออมสิน จำนวน 5,000 ล้านบาท ออกไปก่อน ซึ่ง เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม (2552, น. 598) ได้ให้ทรรศนะลักษณะวิกฤตการณ์เงินคงคลังปี 2549 ไว้ว่า ลักษณะของวิกฤตการณ์เงินคงคลังในปี 2549 ก็มีลักษณะคล้ายกับวิกฤตการณ์เงินคงคลังในปี 2523 - 2525 แต่มีความแตกต่างกันในเรื่องการใช้อำนาจทางการเมือง และกลไกรัฐในรูปแบบต่าง ๆ อย่างเป็นระบบมากขึ้น เพื่อขยายฐานเสถียร สนับสนุนของรัฐบาล จะเห็นได้ว่า วิกฤตการณ์เงินคงคลังในปี 2549 มีลักษณะที่เกี่ยวข้องกับการใช้ จ่ายเงินเพื่อขยายฐานอำนาจทางการเมืองของรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร อย่างชัดเจน

3) การคลี่คลายวิกฤตการณ์

จากการศึกษาวิกฤตการณ์เงินคงคลังในปี 2549 พบว่า รัฐบาลมีการจัดหารายได้ได้ไม่เพียงพอต่อรายจ่ายที่เกิดขึ้นในช่วงต้นปี 2549 ที่มีปริมาณรายจ่ายจำนวนมาก ส่งผลให้ขาดสภาพคล่องทางการคลัง จนนำไปสู่การชะลอการเบิกจ่ายในโครงการที่ไม่จำเป็นรีบด่วน ออกไปก่อน รวมถึงการเลื่อนชำระหนี้ให้แก่ธนาคารออมสิน เพื่อให้สภาพทางการคลังของรัฐบาลมีความคล่องตัวขึ้น แสดงให้เห็นถึงวิกฤตการณ์เงินคงคลังในปี 2549 เกิดขึ้นจากการบริหารงานด้านการคลังของรัฐบาลที่ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ซึ่งการคลี่คลายของวิกฤตการณ์ในครั้งนี้คือการออกตัวเงินคลัง โดยรัฐบาลมีการออกตัวเงินคลัง ซึ่งเป็นการก่อหนี้สาธารณะภายในประเทศแบบระยะสั้น เพื่อมาเสริมสภาพคล่องในการใช้จ่ายเงินของรัฐบาล ดังที่ พลวัตเศรษฐกิจ (2560, 23 กุมภาพันธ์) ได้กล่าวถึงการแก้ปัญหาทุจริตจัดซื้อจัดจ้าง รัฐบาลถึงแตกจริงหรือ (5) ในกรุงเทพธุรกิจออนไลน์ตอนหนึ่งว่า ขณะที่ในปีงบประมาณ 2549 เกิดเหตุการณ์ตรงกันข้าม เงินคงคลังลดลงไปอย่างมาก ส่งผลต่อสภาพคล่องกระแสเงินสดของรัฐบาล และความเชื่อมั่นของประชาชนและนักลงทุน รัฐบาลจึงออกตัวเงินคลัง (กู้เงินระยะสั้น) มาเสริมสภาพคล่อง

จะเห็นได้ว่า วิกฤตการณ์เงินคงคลังในปี 2549 เกิดขึ้นมาจากการบริหารงานด้านการคลังของรัฐบาลที่ผิดพลาด จากการเร่งรัดการใช้จ่ายเงินในโครงการพัฒนาต่าง ๆ ตามการดำเนินโครงการทัวร์นกขมิ้นหรือโครงการ ครม.สัญจร กอปรกับรัฐบาลต้องใช้จ่ายเงินอย่างกะทันหันในการจัด การเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 2 เมษายน 2549 และการต้องจ่ายเงินคืนภาษี

ให้แก่พนักงานการไฟฟ้าฝ่ายผลิตในช่วงเดือนมีนาคม 2549 จึงทำให้รายจ่ายในเดือนมีนาคม 2549 มีจำนวนมาก จนรัฐบาลไม่สามารถจัดหารายได้ได้เพียงพอต่อการใช้จ่ายเนื่องจากความสั่นคลอนทางการเมือง ส่งผลให้เงินคงคลังเข้าสู่ภาวะวิกฤติ และมีปริมาณเงินคงคลังเพียงพอต่อการใช้จ่ายเพียง 14 วันเท่านั้น รัฐบาลจึงต้องชะลอการจัดทำโครงการที่ไม่สำคัญริบคว่นออกไปก่อน รวมทั้งเลื่อนการชำระหนี้ให้แก่ธนาคารออมสินออกไปก่อนเช่นกัน เพื่อลดปริมาณรายจ่ายของรัฐบาล อีกทั้งรัฐบาลยังดำเนินการก่อนนี้สาธารณะภายในประเทศคือ การออกตั๋วเงินคลัง เพื่อให้มีเงินเข้าสู่คลัง เมื่อรัฐบาลมีเงินเพียงพอต่อการใช้จ่ายของภาครัฐ จึงทำให้วิกฤตการณ์เงินคงคลังในปี 2549 คลี่คลายลงได้

3.3.4 วิกฤตการณ์เงินคงคลังในปี 2563 – 2564

ช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2563 - 2564 ประเทศไทยอยู่ภายใต้การบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ซึ่งมีการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อการบรรลุเป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี โดยหนึ่งในยุทธศาสตร์สำคัญ 6 ยุทธศาสตร์ คือ ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยให้เติบโตอย่างมีเสถียรภาพ ยั่งยืน และมีความสามารถในการแข่งขันสูง โดยในรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา มีการจัดทำโครงการเพื่อหวังกระตุ้นสภาพเศรษฐกิจของประเทศไทยโดยตลอด

เมื่อปลายปี พ.ศ. 2562 ก่อนเกิดสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ในประเทศไทย รัฐบาลได้จัดทำโครงการชิมช้อปใช้ โดยรัฐบาลแจกเงินอิเล็กทรอนิกส์จำนวน 1,000 บาท ผ่านแอปพลิเคชันเป่าตั้งให้กับประชาชนที่ได้รับสิทธิ์ โครงการนี้ ได้นำไปใช้จ่ายที่ร้านค้าธงฟ้าประชารัฐ เพื่อหวังกระตุ้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ แต่แล้วก็เกิดวิกฤตการณ์สำคัญที่มีผลกระทบต่อสภาพเศรษฐกิจและสังคมทั่วโลก นั่นคือ วิกฤตการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) จนทำให้สภาพเงินคงคลังของประเทศไทยเข้าสู่ภาวะวิกฤติ

1) สาเหตุ

วิกฤตการณ์เงินคงคลังในปี 2563 - 2564 เกิดจากสาเหตุต่าง ๆ ดังนี้

(1) สถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19)

การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) เริ่มเกิดขึ้นที่ต่างประเทศในช่วงปลายเดือนธันวาคม 2562 และได้มีการแพร่ระบาดเข้าสู่ประเทศไทยในช่วงต้นปี พ.ศ. 2563 นำไปสู่การระบาดหนักในประเทศไทยเป็นระลอกแรกในเดือนมีนาคม 2563 โรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) เป็นโรคอุบัติใหม่ที่มีการแพร่และติดเชื้อไวรัสได้ง่าย เพียงแค่สัมผัสหรือได้รับสารคัดหลั่งจากการไอหรือจามจากผู้ติดเชื้อโควิด-19 ก็สามารถเป็นโรคดังกล่าวได้ อีกทั้งยังไม่มียารักษาโรคให้หายอย่างแน่ชัด มีเพียงการบรรเทาอาการของโรค

ให้ทุเลาลงเท่านั้น ส่งผลให้มีคนติดเชื้อไวรัสนี้จนเสียชีวิตเป็นจำนวนมากอย่างรวดเร็ว รัฐบาลจึงต้องประกาศมาตรการล็อกดาวน์ประเทศ

การประกาศใช้มาตรการล็อกดาวน์ประเทศคือ การปิดช่องทาง การเดินทางเข้าออกประเทศทั้งทางอากาศ ทางน้ำ และทางบก มีการปิดสถานที่/สถานประกอบการ หรือห้างร้านต่าง ๆ ร้านอาหารเปิดให้บริการเพียงการซื้อกลับบ้าน ไม่ให้นั่งทานที่ร้าน มีการกำหนด เคอร์ฟิว เพื่อควบคุมการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อดังกล่าว จึงส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจไทย เป็นอย่างมาก ทั้งภาคการท่องเที่ยวและบริการ และภาคการส่งออก ทำให้เศรษฐกิจไทยในไตรมาส ที่ 2 ของปี 2563 (ที่เริ่มมีการแพร่ระบาดของโรคดังกล่าว) ถดถอยอยู่ในจุดต่ำสุด ติดลบ 12.2% ซึ่งต่ำที่สุดนับตั้งแต่วิกฤติต้มยำกุ้งปี 2540 (บทบรรณาธิการ (กรุงเทพธุรกิจ), 2564) แต่ธุรกิจที่กลับ เฟื่องฟูและสามารถเติบโตได้เป็นอย่างดี คือ ธุรกิจค้าขายสินค้าออนไลน์ (E-Commerce) ธุรกิจ บริการจัดส่งอาหาร (Food Delivery) ฯลฯ

นอกจากนี้กรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุขได้ออกมาตรการการ ปฏิบัติตัวเพื่อป้องกันการติดเชื้อโควิด-19 ทั้งการสวมหน้ากากอนามัย การล้างมือบ่อย ๆ ไม่ใช้มือ สัมผัสใบหน้า อยู่ห่างจากผู้อื่นอย่างน้อย 1 เมตร กินร้อนช้อนตนเอง และอาบน้ำเปลี่ยนเสื้อผ้า ทันทีที่กลับถึงบ้าน นำไปสู่การใช้ชีวิตแบบวิถีชีวิตใหม่หรือนิวอร์มอล (New Normal) ซึ่งเป็นการ ดำเนินชีวิตของผู้คนตามปกติในรูปแบบใหม่ เช่น การใช้อินเทอร์เน็ตเพื่ออำนวยความสะดวกใน ชีวิตประจำวัน ทั้งการทำงานออนไลน์หรือ Work from Home การเรียนการสอนออนไลน์ การสั่งซื้อ อาหารหรือสิ่งของออนไลน์ การเว้นระยะห่างทางสังคมทั้งการซื้ออาหารกลับไปทานที่บ้าน หรือการมี ระยะห่างในการนั่งทานที่ร้านอาหารกรณีที่มีมาตรการผ่อนคลาย การใส่ใจดูแลสุขภาพตนเองทั้งการ สวมหน้ากากอนามัยหรือหน้ากากผ้าออกจากบ้านเสมอ มีจุดบริการคัดกรองอาการเบื้องต้นของโรค และบริการเจลล้างมือก่อนเข้าห้างร้าน/สถานที่ต่าง ๆ เป็นต้น

(2) รัฐบาลมีการใช้จ่ายในปริมาณมาก

เมื่อรัฐบาลประกาศใช้มาตรการล็อกดาวน์ประเทศ ส่งผลให้กิจกรรม ทางเศรษฐกิจในประเทศไทยทั้งหลายหยุดชะงัก ประชาชนที่ประกอบอาชีพต่าง ๆ ได้รับผลกระทบ จากมาตรการล็อกดาวน์ประเทศ และได้รับผลกระทบจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติด เชื้อไวรัสดังกล่าวด้วย รัฐบาลจึงต้องนำเงินมาช่วยเหลือและเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบเป็น จำนวนมาก โดยการประกาศพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหา เยียวยา และฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคม ที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโร นา 2019 พ.ศ. 2563 เพื่อให้กระทรวงการคลังมีอำนาจในการกู้เงินบาทหรือเงินตราต่างประเทศ หรือออกตราสารหนี้ในนามรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย ในวงเงินไม่เกิน 1,000,000 ล้านบาท

ซึ่ง ศูนย์ข้อมูลมติชน (2564, น. 209 - 210) ได้กล่าวถึงพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี กล่าวชี้แจงเหตุผลในการประกาศพระราชกำหนดฉบับนี้เมื่อคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎรสมัย สามัญญัตต์แรกในวันที่ 27 - 31 พฤษภาคม 2563 ที่ห้องประชุมพระสุริยัน รัฐสภา เกี่ยวกยว่า

พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีกระทรวงกลาโหม กล่าวชี้แจงโดยอ้างถึงการแพร่ระบาดของเชื้อโควิด-19 ทั่วโลกและกระทบต่อเศรษฐกิจไทย แม้รัฐบาล จะพยายามทุกวิถีทางในการบริหารจัดการแหล่งเงินภายใต้กรอบกฎหมายที่มีอยู่ ทั้งการจัดสรร งบประมาณรายจ่ายปี 2563 งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉิน หรือจำเป็นต้องจัดทำ ร่าง พ.ร.บ.โอนงบประมาณประจำปี 2563 แต่แหล่งเงินดังกล่าวไม่เพียงพอ จึงเป็นทางเลือกสุดท้าย ที่ต้องตรา พ.ร.ก.ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินในวงเงินไม่เกิน 1 ล้านล้านบาท

จากข้อความข้างต้น จะเห็นได้ว่า รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา พยายามจัดสรรเงินในงบประมาณประจำปีงบประมาณ 2563 เพื่อบริหารราชการแผ่นดิน ในสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) อย่างเต็มศักยภาพแล้ว แต่ไม่มีเงินเพียงพอ ที่จะช่วยเหลือและเยียวยาประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ ดังกล่าว จึงได้ประกาศใช้พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหา เยียวยา และฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคม ที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ. 2563 ในวงเงินไม่เกิน 1,000,000 ล้านบาท ขึ้น

(3) รัฐบาลจัดเก็บรายได้ไม่เป็นไปตามเป้าหมาย

เมื่อประชาชนได้รับผลกระทบจากมาตรการล็อกดาวน์ประเทศ และจาก สถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) รัฐบาลจึงมีมาตรการ ในการจัดเก็บภาษีอากรจากประชาชนและผู้ประกอบการในช่วงสถานการณ์ดังกล่าว โดยการขยาย ระยะเวลาในการจัดเก็บ เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนและผู้ประกอบการ จึงทำให้การ จัดเก็บภาษีอากรบางประเภทของกรมสรรพากรไม่เป็นไปตามเป้าหมาย ส่งผลให้รัฐบาลจัดเก็บ รายได้ได้น้อยลง ดังตารางที่ 2.7

ตารางที่ 2.7 การจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล และภาษีมูลค่าเพิ่ม
ของกรมสรรพากรในช่วงครึ่งแรกของปีงบประมาณ 2563
(ตุลาคม 2562 - มีนาคม 2563)

หน่วย: ล้านบาท

ภาษีที่กรมสรรพากรจัดเก็บ	ประมาณการ จัดเก็บ	จัดเก็บจริง	เปรียบเทียบจัดเก็บจริงกับ ประมาณการจัดเก็บ	
			จำนวน	ร้อยละ
1. ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา	176,223	171,536	(4,687)	(2.7)
2. ภาษีเงินได้นิติบุคคล	184,638	189,342	4,704	2.5
3. ภาษีมูลค่าเพิ่ม	415,422	397,550	(17,872)	(4.3)

หมายเหตุ : ปรับปรุงจาก รายงานสถานการณ์ด้านการคลัง ปีงบประมาณ 2563 ฉบับที่ 6 : มีนาคม 2563 (น. 18),
โดย สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง สำนักนโยบายการคลัง, 2563ก.

จากตารางที่ 2.7 จะเห็นได้ว่า กรมสรรพากรจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาได้เพียงจำนวน 171,536 ล้านบาท ซึ่งประมาณการไว้จำนวน 176,223 ล้านบาท จึงทำให้กรมสรรพากรจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาได้ต่ำกว่าประมาณการถึง 4,687 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 2.7 เนื่องจากรัฐบาลมีการขยายระยะเวลาการชำระภาษีอากรประเภทภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา (ภ.ง.ด. 90 และ ภ.ง.ด. 91) จากที่ต้องยื่นแบบแสดงรายการและชำระภาษีภายในวันที่ 31 มีนาคม 2563 หรือภายในวันที่ 8 เมษายน 2563 สำหรับการยื่นแบบแสดงรายการผ่านระบบอินเทอร์เน็ต ออกไปเป็นภายในวันที่ 31 สิงหาคม 2563 เพื่อบรรเทาผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจและ COVID-19 (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง สำนักนโยบายการคลัง, 2563ก, น. 13) จึงทำให้รัฐบาลจัดเก็บรายได้ได้น้อยลง อีกทั้งยังจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มได้ไม่เป็นไปตามเป้าหมาย ทั้งที่ประมาณไว้ถึง 415,422 ล้านบาท แต่จัดเก็บได้เพียง 397,550 ล้านบาท ซึ่งจัดเก็บได้ต่ำกว่าประมาณการถึง 17,872 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 4.3 เนื่องจากภาษีมูลค่าเพิ่มจากการนำเข้าได้รับผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจและการค้าที่หดตัวเนื่องจากการแพร่ระบาดของ COVID-19 รวมทั้งราคาน้ำมันดิบดูไบที่ลดลง (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง สำนักนโยบายการคลัง, 2563ก, น. 13) แต่กรมสรรพากรสามารถจัดเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคลได้จำนวน 189,342 ล้านบาท ทั้งที่ประมาณการไว้จำนวน 184,638 ล้านบาท ซึ่งจัดเก็บได้สูงกว่าประมาณการจำนวน 4,704 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 2.5 เนื่องจากมีการเร่งรัดติดตามการยื่นแบบภาษีเงินได้นิติบุคคล (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง สำนักนโยบายการคลัง, 2563ก, น. 13)

เมื่อกรมสรรพากรจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและภาษีมูลค่าเพิ่มได้น้อยลงจากการที่รัฐบาลขยายระยะเวลาการจัดเก็บภาษีอากร และจากผลกระทบทางภาวะเศรษฐกิจในสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) จึงทำให้รัฐบาลจัดเก็บรายได้ได้ไม่เป็นไปตามเป้าหมาย กอปรกับในสถานการณ์ที่วิกฤตินี้ยิ่งทำให้รัฐบาลจำเป็นต้องใช้เงินในการบริหารราชการแผ่นดินเป็นจำนวนมาก เมื่อรัฐบาลจัดเก็บรายได้ได้น้อยจนไม่เพียงพอต่อการใช้จ่าย ส่งผลให้รัฐบาลเริ่มขาดสภาพคล่องทางการคลัง จนนำไปสู่การเกิดวิกฤตการณ์เงินคลังขึ้น

2) สภาพการณ์

สภาพการคลังของรัฐบาลเริ่มเข้าสู่ภาวะวิกฤตินับตั้งแต่ประเทศไทยได้รับผลกระทบจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ในปี พ.ศ. 2563 เนื่องจากรัฐบาลมีการใช้จ่ายเงินในปริมาณมาก เพื่อช่วยเหลือประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ดังกล่าว อีกทั้งยังไม่สามารถจัดเก็บรายได้ให้เป็นไปตามเป้าหมาย เนื่องจากต้องขยายระยะเวลาในการจัดเก็บภาษีอากรออกไป เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากโควิด-19 จึงทำให้รัฐบาลจะต้องประกาศพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหา เยียวยา และฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคม ที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ. 2563 ในวงเงินไม่เกิน 1,000,000 ล้านบาท ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ในการจัดทำแผนงานหรือโครงการ 3 แผนงาน ดังนี้

แผนงานที่หนึ่ง แผนงานหรือโครงการที่มีวัตถุประสงค์ทางการแพทย์และสาธารณสุข วงเงิน 45,000 ล้านบาท

แผนงานที่สอง แผนงานหรือโครงการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือ เยียวยา และชดเชยให้กับภาคประชาชน เกษตรกร และผู้ประกอบการ วงเงิน 555,000 ล้านบาท

แผนงานที่สาม แผนงานหรือโครงการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคม วงเงิน 400,000 ล้านบาท (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง สำนักนโยบายการคลัง, 2563, น. 43 - 44)

เมื่อประชาชนได้รับผลกระทบจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ระลอกแรก เป็นจำนวนมาก รัฐบาลจึงจัดทำโครงการเพื่อช่วยเหลือ เยียวยา และชดเชยให้กับภาคประชาชน เกษตรกร และผู้ประกอบการที่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ดังกล่าว เช่น โครงการเราไม่ทิ้งกัน โครงการเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 เป็นต้น ซึ่งโครงการเราไม่ทิ้งกัน รัฐบาลได้จ่ายเงินช่วยเหลือโดยตรงในอัตราคนละ 15,000 บาท โดยแบ่งจ่ายเป็น 3 เดือน

เดือนละ 5,000 บาท รัฐบาลได้กำหนดกลุ่มเป้าหมายไว้ไม่เกิน 16 ล้านคน ในวงเงินไม่เกิน 240,000 ล้านบาท (โดยเป็นเงินกู้จากพระราชกำหนดฯ จำนวน 170,000 ล้านบาท และเงินในงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 จำนวน 70,000 ล้านบาท) (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง สำนักนโยบายการคลัง, 2563ข, น. 63 - 64)

ส่วนโครงการเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐบาลได้จ่ายเงินช่วยเหลือโดยตรงในอัตราคนละ 15,000 บาท โดยแบ่งจ่ายเป็น 3 เดือน เดือนละ 5,000 บาท ให้แก่เกษตรกรไม่เกิน 10 ล้านคน โดยเป็นเกษตรกรที่ขึ้นทะเบียนไว้กับกรมส่งเสริมการเกษตร กรมปศุสัตว์ และกรมประมง จำนวน 8.43 ล้านคน และเกษตรกรที่อยู่ระหว่างการตรวจสอบข้อมูลการขึ้นทะเบียนไม่เกิน 1.57 ล้านคน (ศูนย์ข้อมูลมติชน, 2564, น. 158 - 159) ในวงเงินไม่เกิน 150,000 ล้านบาท (โดยเป็นเงินกู้จากพระราชกำหนดฯ ไม่เกิน 150,000 ล้านบาท) (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง สำนักนโยบายการคลัง, 2563ข, น. 63 - 64) เมื่อประเทศไทยเริ่มควบคุมสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ระลอกแรกได้ จากสถิติคนติดเชื้อโควิด-19 ลดน้อยลงเรื่อย ๆ รัฐบาลจึงเริ่มผ่อนคลายมาตรการการล็อกดาวน์ประเทศ และจัดทำโครงการเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมที่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ดังกล่าวด้วยโครงการเราเที่ยวด้วยกัน

โครงการเราเที่ยวด้วยกันเป็นโครงการเพื่อฟื้นฟูภาคธุรกิจการท่องเที่ยวภายในประเทศที่ชบเซา อันเนื่องมาจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) และผลกระทบจากมาตรการควบคุมสถานการณ์โควิด-19 ของภาครัฐ โดยผู้เข้าร่วมโครงการฯ จะได้รับสิทธิ์ในการลดค่าที่พักที่เข้าร่วมโครงการฯ 40% ได้รับรูปองอาหาร/ท่องเที่ยว 600 บาทต่อวัน และสิทธิ์ในการได้รับเงินคืนจากค่าตัวเครื่องบิน 40% โดยมีกรอบวงเงิน 20,000 ล้านบาท ซึ่งใช้จ่ายจากเงินกู้ตามพระราชกำหนดฯ (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง สำนักนโยบายการคลัง, 2563ค, น. 67 - 68) จะเห็นได้ว่า รัฐบาลมีการใช้จ่ายเงินในปริมาณมากเพื่อบริหารราชการแผ่นดินในสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) อย่างต่อเนื่อง จนมีกระแสข่าวว่า “รัฐบาลถังแตก” เนื่องจากกระทรวงการคลังขออนุมัติกรอบการกู้เงินเพื่อรองรับกรณีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ วงเงิน 214,093 ล้านบาท ส่งผลให้กระทรวงการคลังต้องออกมาชี้แจงกรณีดังกล่าวผ่านข่าวกระทรวงการคลัง ฉบับที่ 87/2563 (สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ สำนักจัดการหนี้ 1, 2563, 21 สิงหาคม) โดยสรุปว่า

กระทรวงการคลังขออนุมัติกรอบการกู้เงินกรณีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 วงเงิน 241,093 ล้านบาท เป็นผลสืบเนื่องมาจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ที่ส่งผลกระทบต่อสังคมและเศรษฐกิจทั่วโลก

รัฐบาลจึงได้ออกมาตรการต่าง ๆ และดำเนินมาตรการทางการคลัง เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนและภาคธุรกิจ ประกอบกับการเลื่อนระยะเวลาชำระภาษี จึงส่งผลต่อการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 ดังนั้น เพื่อเตรียมการรองรับการใช้จ่ายของรัฐบาลในช่วงต้นปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 และเพื่อให้การดำเนินมาตรการกระตุ้นและฟื้นฟูเศรษฐกิจสามารถดำเนินไปได้อย่างต่อเนื่อง กระทรวงการคลังจึงจำเป็นต้องขออนุมัติกรอบเงินกู้ในวงเงินดังกล่าว อีกทั้งยังชี้แจงว่า ระดับเงินคงคลังของรัฐบาลในปัจจุบันยังอยู่ในระดับที่เพียงพอต่อการใช้จ่ายของรัฐบาล โดยสถานะเงินคงคลัง ณ สิ้นเดือนกรกฎาคม 2563 อยู่ที่ระดับ 282,141 ล้านบาท ถึงแม้รัฐบาลจะกู้เงินเพิ่มเติมเต็มกรอบวงเงินกู้ สัดส่วนหนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP ณ สิ้นปีงบประมาณ 2563 อยู่ที่ระดับ 51.64 ซึ่งไม่เกินร้อยละ 60 ตามกรอบการบริหารหนี้สาธารณะที่คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐกำหนด

จากข้อความข้างต้น จะเห็นได้ว่า รัฐบาลมีการก่องหนี้สาธารณะเพื่อให้มีเงินเพียงพอต่อการบริหารราชการแผ่นดินในสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) จึงทำให้ปริมาณเงินคงคลังอยู่ในระดับที่เพียงพอ แต่บัญชีเงินคงคลังไม่ได้มีการแบ่งแยกเงินคงคลังที่เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐบาลกับเงินคงคลังที่เป็นเงินนอกงบประมาณซึ่งส่วนราชการนำมาฝากไว้ในคลังได้อย่างชัดเจน จึงทำให้ไม่สามารถล่วงรู้ปริมาณเงินคงคลังที่รัฐบาลมีกรรมสิทธิ์ในการนำไปใช้จ่ายได้อย่างแน่ชัด แต่การที่รัฐบาลมีการก่องหนี้สาธารณะอย่างต่อเนื่องจึงสามารถคาดคะเนได้ถึงสภาพการคลังของรัฐบาลที่กำลังอยู่ในภาวะวิกฤติอย่างแน่นอน

เมื่อสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ระลอกแรก ในประเทศไทย มีการปลดการติดเชื้อเพิ่มขึ้นมากกว่า 100 วัน อย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ต้นเดือนกันยายน 2563 เป็นต้นมา รัฐบาลจึงจัดทำโครงการเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมที่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ดังกล่าวอีกหนึ่งโครงการ นั่นคือ โครงการคนละครึ่ง ระยะที่ 1 ซึ่งเป็นโครงการฟื้นฟูเศรษฐกิจจนถึงระดับฐานรากด้วยการลดภาระค่าใช้จ่ายของประชาชน โดยรัฐบาลจะจ่ายเงินอิเล็กทรอนิกส์ผ่านแอปพลิเคชันเป่าตั้งตามกำหนดวงเงินการใช้จ่ายในแต่ละระยะที่กำหนดไว้ไม่เท่ากัน แต่ทุกระยะจะมีเงื่อนไขที่รัฐบาลจะจ่ายเงินให้ประชาชนนำไปใช้จ่ายวันละ 150 บาท รวมกับเงินของผู้ได้รับสิทธิ์ตามโครงการฯ อีก 150 บาท รวมทั้งสิ้น 300 บาท เสมือนทุกการใช้จ่ายของประชาชนที่เข้าร่วมโครงการคนละครึ่ง รัฐช่วยออกเงินให้ครึ่งหนึ่ง ประชาชนออกเงินเองอีกครึ่งหนึ่ง โดยโครงการคนละครึ่ง ระยะที่ 1 มีกรอบวงเงินไม่เกิน 30,000 ล้านบาท ซึ่งเป็นเงินกู้ตามพระราชกำหนดฯ (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง สำนักนโยบายการคลัง, 2563, น. 57) เมื่อโครงการคนละครึ่งได้รับผลตอบแทนเป็นอย่างดีจากประชาชนจำนวนมาก รัฐบาลจึงจัดทำโครงการเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมที่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ดังกล่าวทั้งสองโครงการอย่างต่อเนื่อง กล่าวคือ โครงการ

คนละครั้ง ระยะที่ 2 ในวงเงินรวม 22,500 ล้านบาท โดยใช้จ่ายจากเงินกู้ตามพระราชกำหนดฯ (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง สำนักนโยบายการคลัง, 2563จ, น. 44) และโครงการเราเที่ยวด้วยกัน ระยะที่ 2 เพื่อให้เศรษฐกิจภายในประเทศดีขึ้น

จนกระทั่งมีการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ระลอกใหม่หรือระลอกสองในช่วงกลางเดือนธันวาคม 2563 บทเรียนครั้งแรกนำไปสู่การที่รัฐบาลไม่ออกมาตรการล็อกดาวน์ประเทศ แต่ยกระดับมาตรการควบคุมแบบบูรณาการตามแต่ละพื้นที่ที่มีความเสี่ยงแทน ทั้งพื้นที่ควบคุมสูงสุด (สีแดง) 28 จังหวัด พื้นที่ควบคุม (สีส้ม) 11 จังหวัด พื้นที่เฝ้าระวังสูง (สีเหลือง) 38 จังหวัด และพื้นที่เฝ้าระวัง (สีเขียว) 0 จังหวัด เพื่อไม่ให้กระทบต่อสภาพเศรษฐกิจของประเทศมากเกินไป เมื่อให้แต่ละพื้นที่บริหารควบคุมสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) จนสถานการณ์ดังกล่าวเริ่มคลี่คลายลงในช่วงปลายเดือนมีนาคม 2564 แต่แล้วก็มีมีการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ระลอกสามในช่วงต้นเดือนเมษายน 2564 รัฐบาลยังคงจัดทำโครงการเพื่อช่วยเหลือ เยียวยา และชดเชยให้กับประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ดังกล่าวอย่างต่อเนื่องด้วยโครงการเราชนะ และโครงการ ม.33 เรารักกัน

โครงการเราชนะเป็นโครงการเพื่อช่วยเหลือในการลดภาระค่าครองชีพให้แก่ประชาชน เนื่องจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ระลอกสองและระลอกสาม โดยมีกลุ่มเป้าหมายจำนวนประมาณ 33.5 ล้านคน ครอบคลุมเงินไม่เกิน 273,482 ล้านบาท (กระทรวงการคลัง สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ, 2564ก, น. 27 - 28) ซึ่งจะจ่ายจากเงินกู้ตามพระราชกำหนดฯ (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง สำนักนโยบายการคลัง, 2564ก, น. 52) โดยรัฐบาลจะจ่ายเงินในหลายช่องทางตามกลุ่มที่ได้รับสิทธิ์ในโครงการนี้ ได้แก่ กลุ่มผู้ได้รับสิทธิ์ผ่านบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ กลุ่มผู้ได้รับสิทธิ์ผ่าน G-Wallet และกลุ่มผู้ได้รับสิทธิ์ผ่านบัตรประชาชน ซึ่งแต่ละกลุ่มจะได้รับเงินในอัตราที่ไม่เท่ากัน แต่ได้รับสูงสุดในอัตราคนละไม่เกิน 9,000 บาท ส่วนโครงการ ม.33 เรารักกันเป็นโครงการเพื่อช่วยเหลือ เยียวยา และแบ่งเบาภาระค่าครองชีพให้แก่ประชาชน เนื่องจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ระลอกสองและระลอกสาม รัฐบาลจะจ่ายเงินให้แก่ผู้ประกันตนมาตรา 33 จำนวนไม่เกิน 8.14 ล้านคน (โดยเป็นกลุ่มเป้าหมายที่ได้รับสิทธิ์ 8.11 ล้านคน และกลุ่มที่อยู่ระหว่างทบทวนสิทธิ์ จำนวน 30,000 คน) ในอัตราคนละ 6,000 บาท โดยแบ่งจ่ายเป็น 6 สัปดาห์ สัปดาห์ละ 1,000 บาท ซึ่งโครงการนี้มีกรอบวงเงิน 48,841.47 ล้านบาท โดยจะใช้จ่ายจากเงินกู้ตามพระราชกำหนดฯ (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง สำนักนโยบายการคลัง, 2564ข, น. 58)

เมื่อสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ยังคงระบาดอย่างต่อเนื่อง รัฐบาลจึงจำเป็นต้องประกาศพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลัง กู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคมจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 เพิ่มเติม พ.ศ. 2564 ในวงเงินไม่เกิน 500,000 ล้านบาท เพื่อให้มีเงินใช้ในการดำเนิน โครงการแก้ไขปัญหาการระบาดของโรคติดเชื้อฯ ตลอดจนช่วยเหลือและเยียวยาประชาชน และฟื้นฟูเศรษฐกิจ และสังคมที่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ดังกล่าว จนกระทั่งเกิดสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ระลอกสี่ขึ้นในช่วงเดือนกรกฎาคม 2564 รัฐบาลยังคงใช้มาตรการยกระดับควบคุมแบบบูรณาการตามแต่ละพื้นที่ที่มีความเสี่ยงเช่นเดิม พร้อมทั้งจัดทำโครงการคนละครึ่ง ระยะที่ 3 กลุ่มเป้าหมายไม่เกิน 28 ล้านคน ในวงเงินไม่เกิน 84,000 ล้านบาท (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง สำนักนโยบายการคลัง, 2564ค, น. 55) และโครงการเราเที่ยวด้วยกัน ระยะที่ 3 พร้อมขยายระยะเวลาการดำเนินโครงการเราเที่ยวด้วยกันในระยะที่ 2 และระยะที่ 3 ออกไป เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในขณะนั้นด้วย

เมื่อสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) สามารถเกิดขึ้นในระลอกแรก ระลอกสอง ระลอกสาม และระลอกสี่ ตลอดทั้งปี 2563 และ 2564 แสดงให้เห็นว่า รัฐบาลยังไม่สามารถควบคุมสถานการณ์ดังกล่าวไว้ได้อย่างแน่นอน รัฐบาลจึงต้องบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนด้วยการออกมาตรการขยายระยะเวลาในการชำระภาษีอากรบางประเภท เช่น ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีมูลค่าเพิ่ม เป็นต้น และลดอัตรา การชำระภาษีอากรบางประเภท เช่น ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง อัตราภาษีหัก ณ ที่จ่าย เป็นต้น ส่งผลให้รัฐบาลจัดเก็บรายได้ได้น้อยลง แต่รัฐบาลมีการใช้จ่ายเงินในปริมาณมาก เนื่องจากต้องนำเงินไปจัดทำโครงการเพื่อช่วยเหลือและเยียวยาประชาชน และจัดทำโครงการเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ และสังคมที่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ดังกล่าว เช่น โครงการเราไม่ทิ้งกัน โครงการเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 โครงการเราเที่ยวด้วยกัน โครงการคนละครึ่ง โครงการเราชนะ โครงการ ม.33 เรารักกัน เป็นต้น จึงทำให้ รัฐบาลมีการประกาศพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเป็นจำนวน 2 ฉบับ ได้แก่ พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหา เยียวยา และฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคม ที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ. 2563 ในวงเงินไม่เกิน 1,000,000 ล้านบาท และพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหา เศรษฐกิจและสังคมจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 เพิ่มเติม พ.ศ. 2564 ในวงเงินไม่เกิน 500,000 ล้านบาท เพื่อให้มีเงินในการบริหารราชการแผ่นดินในสถานการณ์วิกฤติได้ อย่างเพียงพอ ดังฐานะการคลังในสิ้นปีงบประมาณ 2562 2563 และ 2564 ตามตารางที่ 2.8

ตารางที่ 2.8 ฐานะการคลังในสิ้นปีงบประมาณ 2562 2563 และ 2564

หน่วย: ล้านบาท

ปีงบประมาณ	2562	2563	2564
ฐานะการคลัง			
1. รายได้	2,540,218	2,344,494	2,441,464
2. รายจ่าย	3,043,177	3,168,730	3,208,653
3. ดุลเงินงบประมาณ	(502,959)	(824,236)	(767,189)
4. ดุลเงินนอกงบประมาณ	33,500	99,270	47,440
5. ดุลเงินสดก่อนกู้ (3 + 4)	(469,459)	(724,966)	(719,749)
6. เงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุล	348,978	784,115	736,392
7. ดุลเงินสดหลังกู้ (5 + 6)	(120,481)	59,149	16,643
8. เงินคงคลังต้นงวด	633,436	512,955	572,104
9. เงินคงคลังปลายงวด	512,955	572,104	588,747

หมายเหตุ : ปรับปรุงจาก รายงานสถานการณ์ด้านการคลัง ปีงบประมาณ 2563 ฉบับที่ 12 : กันยายน 2563 (น. 22), โดย สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง สำนักนโยบายการคลัง, 2563ง, รายงานสถานการณ์ด้านการคลัง ปีงบประมาณ 2564 ฉบับที่ 12 : กันยายน 2564 (น. 27), โดย สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง สำนักนโยบายการคลัง, 2564ค.

จากตารางที่ 2.8 ข้างต้น จะเห็นได้ว่า ในปีงบประมาณ 2563 รัฐบาลจัดเก็บรายได้ได้เพียง 2,344,494 ล้านบาท เนื่องจากรัฐบาลมีการลดอัตราการจัดเก็บภาษีอากรบางประเภท และขยายระยะเวลาการรับชำระภาษีอากรบางประเภท กอปรกับเศรษฐกิจไทยได้รับผลกระทบจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) จึงทำให้รัฐบาลจัดเก็บรายได้ได้น้อย แต่รัฐบาลมีรายจ่ายสูงถึง 3,168,730 ล้านบาท เนื่องจากต้องนำเงินไปจัดทำโครงการเพื่อช่วยเหลือและเยียวยาประชาชน ตลอดจนโครงการเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมที่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ดังกล่าว จึงทำให้รัฐบาลขาดดุลเงินในงบประมาณเป็นจำนวน 824,236 ล้านบาท แต่เงินนอกงบประมาณเกินดุลจำนวน 99,270 ล้านบาท จึงทำให้รัฐบาลขาดดุลเงินสดก่อนกู้เป็นจำนวน 724,966 ล้านบาท เมื่อรัฐบาลตัดสินใจก่อนนี้สาธารณะเพื่อให้ได้เงินกู้มาบริหารราชการแผ่นดินในจำนวนที่มากกว่าการขาดดุลเงินสดก่อนกู้เป็นจำนวน 784,115 ล้านบาท จึงทำให้รัฐบาลมีเงินเหลือจากเงินกู้เข้าสู่คลังจำนวน 59,149 ล้านบาท เมื่อรวมกับเงินคงคลังต้นงวดที่มีอยู่

จำนวน 512,955 ล้านบาท จึงทำให้เงินคงคลังปลายงวดปีงบประมาณ 2563 มีจำนวน 572,104 ล้านบาท ซึ่งมีจำนวนมากกว่าเงินคงคลังปลายงวดปีงบประมาณ 2562 ที่มีจำนวน 512,955 ล้านบาท

หากพิจารณาเงินคงคลังปลายงวดในปีงบประมาณ 2562 2563 และ 2564 จะพบว่า เงินคงคลังปลายงวดในปีงบประมาณ 2564 มีจำนวนมากที่สุด จำนวน 588,747 ล้านบาท รองลงมาคือเงินคงคลังปลายงวดปีงบประมาณ 2563 และ 2562 เป็นจำนวน 572,104 และ 512,955 ล้านบาท ตามลำดับ แสดงให้เห็นว่า รัฐบาลมีการบริหารจัดการเงินคงคลังในปีงบประมาณ 2563 และ 2564 ท่ามกลางสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ที่มีรายจ่ายมาก แต่รายได้ก็น้อย ได้อย่างมีสภาพคล่อง เนื่องจากรัฐบาลมีการกอบกู้หนี้สาธารณะตลอดทั้งปีงบประมาณ 2563 และ 2564 เพื่อให้รัฐบาลมีเงินเพียงพอต่อการจัดทำโครงการต่าง ๆ ส่งผลให้ยอดหนี้สาธารณะคงค้างในปลายปีงบประมาณ 2564 มีปริมาณสูงชันอย่างรวดเร็ว ดังตารางที่ 2.9

ตารางที่ 2.9 ปริมาณหนี้สาธารณะคงค้างในปลายปีงบประมาณ 2562 2563 และ 2564

หน่วย: ล้านบาท			
ปีงบประมาณ	2562	2563	2564
หนี้สาธารณะ			
ยอดหนี้สาธารณะคงค้าง	6,901,801.55	7,848,155.88	9,337,543.02

หมายเหตุ : ปรับปรุงจาก ข้อมูลเปิดเผยของกระทรวงการคลัง หนี้สาธารณะคงค้าง ปีงบประมาณ 2562 - 2564, โดย สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ, 2564.

จากตารางที่ 2.9 ข้างต้น จะเห็นได้ว่า ยอดหนี้สาธารณะคงค้างในปลายปีงบประมาณ 2564 มีจำนวน 9,337,543.02 ล้านบาท ซึ่งเพิ่มขึ้นจากยอดหนี้สาธารณะคงค้างในปลายปีงบประมาณ 2562 และ 2563 ที่มีจำนวน 6,901,801.55 และ 7,848,155.88 ล้านบาท ตามลำดับอย่างรวดเร็ว เนื่องจากรัฐบาลมีการกอบกู้หนี้สาธารณะนับตั้งแต่ประเทศไทยเกิดสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ในปี 2563 และ 2564 เป็นจำนวนหลายครั้ง จนกระทั่งในปี 2564 รัฐบาลได้มีการปรับเพดานหนี้สาธารณะต่อ GDP จากเดิมไม่เกินร้อยละ 60 เป็นไม่เกินร้อยละ 70 เพื่อเพิ่มความคล่องตัวให้กับการดำเนินนโยบายเพื่อรองรับสถานการณ์การระบาดของโควิด 19 และพยุงการฟื้นตัวของเศรษฐกิจในระยะข้างหน้า (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2564, 21 กันยายน) แสดงให้เห็นว่า การบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา มี

แนวโน้มในการก่อกวนนี้สาธยายอย่างต่อเนื่อง สะท้อนให้เห็นถึงการขาดสภาพคล่องทางการคลังของรัฐบาลอย่างชัดเจน

จะเห็นได้ว่า วิกฤตการณ์เงินคลังในปี 2563 - 2564 เริ่มเกิดขึ้นเมื่อสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) เข้าสู่ประเทศไทย ทำให้รัฐบาลได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ดังกล่าวทั้งทางด้านรายจ่ายและรายได้ กล่าวคือ รัฐบาลมีรายจ่ายจำนวนมาก เนื่องจากต้องนำเงินไปช่วยเหลือและเยียวยาประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ดังกล่าว แต่รัฐบาลไม่สามารถจัดหารายได้ให้เพียงพอต่อการใช้จ่าย เนื่องจากต้องขยายระยะเวลาการชำระภาษีอากรบางประเภท และลดอัตราภาษีอากรบางประเภท เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชน จึงทำให้รัฐบาลจัดเก็บรายได้ได้น้อยลง ส่งผลให้การคลังภาครัฐเริ่มขาดสภาพคล่อง จากการพยายามจัดสรรเงินเพื่อใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินในสถานการณ์วิกฤตอย่างเต็มศักยภาพแล้ว แต่ยังไม่เงินเพียงพอ จึงต้องประกาศใช้พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหา เยียวยา และฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคม ที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ. 2563 ในวงเงินไม่เกิน 1,000,000 ล้านบาท ตลอดจนกระทรวงการคลังขออนุมัติกรอบการกู้เงินกรณีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 ในวงเงิน 241,093 ล้านบาท จนนำไปสู่การเกิดกระแสข่าว “รัฐบาลถังแตก” อีกทั้งในปี 2564 รัฐบาลได้มีการประกาศใช้พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคมจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 เพิ่มเติม พ.ศ. 2564 ในวงเงินไม่เกิน 500,000 ล้านบาท เพื่อให้มีเงินเพียงพอต่อการจัดทำโครงการเพื่อช่วยเหลือและเยียวยาประชาชน และโครงการเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมของประเทศอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้ภาครัฐมียอดหนี้สาธารณะคลังที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จนต้องปรับเพดานหนี้สาธารณะต่อ GDP จากเดิมไม่เกินร้อยละ 60 เป็นไม่เกินร้อยละ 70 เพื่อให้รัฐบาลสามารถบริหารราชการแผ่นดินในสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ได้อย่างคล่องตัว นับได้ว่า สภาพทางการคลังของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ขาดสภาพคล่องและอยู่ในภาวะวิกฤตจึงมีแนวโน้มที่จะก่อกวนนี้สาธยายอย่างต่อเนื่อง

4. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

วุฒิพงศ์ จิตตั้งสกุล และคณะ (ม.ป.ป.) ได้ศึกษาเรื่อง การศึกษาระดับเงินคงคลังที่เหมาะสม การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ในรูปแบบการวิจัยทางเอกสาร โดยการใช้ข้อมูลฐานการคลังรัฐบาลจากเอกสารที่มีการเผยแพร่ภายในหน่วยงานสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ กรมบัญชีกลาง และสำนักงานประมาณ เป็นต้น

ผลการศึกษาพบว่า การบริหารเงินคงคลังให้มีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อให้รัฐบาลมีทรัพยากรเพียงพอในการนำไปพัฒนาประเทศนั้น จะต้องมีการกำหนดระดับเงินคงคลังที่เหมาะสมในช่วงเวลาหนึ่ง ๆ ผ่านการพิจารณาปัจจัยทางบัญชีและปัจจัยทางเศรษฐศาสตร์ควบคู่กันไป โดยการพิจารณาต้นทุนในการบริหารเงินคงคลัง 2 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 ต้นทุนการถือเงินคงคลังสูงเกินความจำเป็น (ต้นทุนค่าเสียโอกาสในการนำเงินไปลงทุนทางอื่น) และส่วนที่ 2 ต้นทุนการขาดแคลนเงินสด (ต้นทุนการออกตราสารเพื่อจัดหาเงินสด ต้นทุนความเสี่ยงอาจจะถูกลดระดับความน่าเชื่อถือจากต่างประเทศ) ซึ่งใช้แบบจำลองการบริหารเงินสดว่าด้วยการค้นหาระดับเงินสดที่ทำให้ต้นทุนของการบริหารเงินสดต่ำที่สุด 3 แบบจำลอง แต่ขอยึดผลการประมาณการตามแบบจำลอง Newsboy เป็นหลัก เนื่องจากเป็นแบบจำลองเดียวที่ได้คำนึงถึงความผันผวนของความต้องการเงินสดในการประมาณการระดับเงินคงคลังที่เหมาะสมของรัฐบาลไว้ด้วย พบว่า ในการดำเนินนโยบายการคลังแบบขาดดุล เดือนที่มีระดับเงินคงคลังสูงคือ เดือนตุลาคม และเดือนที่มีระดับเงินคงคลังต่ำสุดคือ เดือนเมษายน ค่าเฉลี่ยระดับเงินคงคลังทั้งปีงบประมาณคือ จำนวน 6 วันทำการ ส่วนการดำเนินนโยบายการคลังแบบสมดุล เดือนที่มีระดับเงินคงคลังสูงสุดคือ เดือนตุลาคม และเดือนที่มีระดับเงินคงคลังต่ำสุดคือ เดือนธันวาคม ค่าเฉลี่ยระดับเงินคงคลังทั้งปีงบประมาณคือ จำนวน 8 วันทำการ จะเห็นได้ว่า ระดับเงินคงคลังที่เหมาะสมภายใต้การดำเนินนโยบายการคลังแบบสมดุลโดยเฉลี่ยแล้วสูงกว่าระดับเงินคงคลังภายใต้การดำเนินนโยบายการคลังแบบขาดดุล เนื่องจากการดำเนินนโยบายการคลังแบบสมดุล รัฐบาลไม่สามารถกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณได้ จึงจำเป็นต้องถือเงินสดไว้ในระดับที่สูงกว่า

รัชนิวรรณ แสงสาคร (2558) ได้ศึกษาเรื่อง การบริหารจัดการเงินคงคลังตามระบบกฎหมายไทย การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ในรูปแบบการวิจัยทางเอกสาร โดยศึกษาวิจัยและค้นคว้าข้อมูลต่าง ๆ จากวิทยานิพนธ์ หนังสือ บทความ วารสาร สิ่งพิมพ์ต่าง ๆ รวมถึงงานวิจัย และข้อมูลทางอินเทอร์เน็ตที่เกี่ยวข้อง

ผลการศึกษาพบว่า การบริหารจัดการเงินคลังของประเทศไทยมีความแตกต่างจากต่างประเทศ (ศึกษาจาก 3 ประเทศ ได้แก่ ประเทศอังกฤษ ประเทศออสเตรเลีย และประเทศแอฟริกาใต้)ค่อนข้างมาก ซึ่งการบริหารเงินคลังตามระบบกฎหมายไทยมีปัญหาที่เกิดขึ้น ดังนี้ 1) ปัญหาการไม่ต้องนำเงินคลังเป็นรายได้ของฝ่ายบริหาร กล่าวคือ ตามกฎหมายการคลังไทยได้อนุญาตให้อำนาจฝ่ายบริหาร (กระทรวงการคลัง) เป็นผู้พิจารณาการยกเว้นให้ส่วนราชการหักเงินจากรายได้ก่อนนำส่งคลังเพื่อนำไปใช้จ่ายในส่วนราชการได้ ซึ่งไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ให้ประชาชนรับรู้ว่าจะพิจารณาอย่างไร หรือมีเพดานการพิจารณาอนุมัติให้หักไว้ใช้จ่ายได้ในอัตราเท่าใดต่อปี จึงอาจส่งผลเสียต่อการบริหารเงินคลังและการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีของประเทศไทยได้ ซึ่งแตกต่างโดยสิ้นเชิงกับประเทศอังกฤษและประเทศออสเตรเลียที่รายได้และรายจ่ายจะต้องผ่านการพิจารณาจากรัฐสภาเพียงผู้เดียว ฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจในการพิจารณาเรื่องดังกล่าว 2) ปัญหาความเหมาะสมและการควบคุมการจ่ายเงินคลังไปก่อนที่จะมีกฎหมายอนุญาต ตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติเงินคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กล่าวคือ มาตรา 7 ของกฎหมายดังกล่าวมีการให้อำนาจฝ่ายบริหาร (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง) อนุญาตให้จ่ายเงินตามรายการในบทบัญญัตินั้นได้ โดยไม่จำเป็นต้องผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี อีกทั้งในกฎหมายไม่ได้จำกัดเพดานการส่งจ่ายจากบัญชีเงินคลังบัญชีที่ 2 ในวงเงินเท่าใด จึงเป็นปัญหาที่ต้องพิจารณาว่าฝ่ายบริหารมีความเหมาะสมมากน้อยเพียงใดในการใช้อำนาจนี้ และการใช้อำนาจดังกล่าวอาจเป็นเครื่องมือของฝ่ายการเมืองในการเบิกเงินไปใช้จ่ายในโครงการประชานิยม จนอาจก่อให้เกิดผลเสียต่อระบบการเงินการคลังของประเทศไทยได้ 3) ปัญหาการไม่สามารถนำเงินคลังส่วนเกินไปหาผลตอบแทนได้ กล่าวคือ ตามกฎหมายไทยได้บัญญัติถึงการนำส่งเงินรายรับเข้าสู่คลังในบัญชีกระแสรายวันของธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ต้องจ่ายดอกเบี้ยเงินฝากให้กระทรวงการคลัง นั่นคือ บัญชีเงินคลัง ทำให้เงินคลังไม่มีดอกผล และหากมีปริมาณเงินคลังมากเกินไป ก็ไม่สามารถนำเงินคลังส่วนเกินไปหาผลประโยชน์ทางอื่นได้อีก ซึ่งแตกต่างจากระบบเงินคลังของต่างประเทศที่สามารถนำเงินคลังส่วนเกินไปหาผลประโยชน์ในทางอื่นได้ เช่น การนำเงินไปฝากไว้ที่ธนาคารกลาง (ยกเว้นประเทศอังกฤษ) หรือธนาคารพาณิชย์ การนำเงินไปลงทุนในตั๋วเงินคลัง พันธบัตรรัฐบาล ธุรกิจการซื้อคืน เป็นต้น ซึ่งจะเลือกใช้วิธีการที่มีความปลอดภัย ไม่เน้นการหาผลตอบแทนที่มีความเสี่ยงสูง ซึ่งจากการศึกษาการบริหารเงินคลังตามกฎหมายต่างประเทศมีการบริหารเงินคลังเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดภายใต้กฎหมาย ที่ประเทศไทยควรนำมาปรับใช้ด้วยเช่นกัน

วรสิทธิ์ จาตุรัตน์ (2559) ได้ศึกษาเรื่อง ประสิทธิภาพการบริหารเงินคงคลังของประเทศไทย การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยแบบผสมผสานระหว่างการวิจัยเชิงคุณภาพและการวิจัยเชิงปริมาณ ซึ่งการวิจัยเชิงคุณภาพเป็นการศึกษาข้อมูลจากเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึก ส่วนการวิจัยเชิงปริมาณเป็นการใช้แบบสอบถาม

ผลการศึกษาพบว่า ประสิทธิภาพการบริหารเงินคงคลังของประเทศไทยประกอบด้วย การควบคุมเงินคงคลังให้รัดกุม รอบคอบ ระดับเงินคงคลังมีปริมาณเพียงพอกับการใช้จ่าย มีต้นทุนที่ไม่สูงกว่าตลาดในช่วงเวลานั้น โดยการที่จะบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายดังกล่าวได้นั้นมีเงื่อนไขว่า หน่วยงานที่ปฏิบัติงานบริหารเงินคงคลังต้องมีความสามารถในการจัดสรรทรัพยากร มีความสามารถในการปรับตัว และมีนวัตกรรมองค์กร ส่วนปัจจัยต่างๆ ที่มีผลต่อประสิทธิภาพของการบริหารเงินคงคลังของประเทศไทยนั้นมีปัจจัย 4 องค์ประกอบหลัก 9 องค์ประกอบย่อย คือ 1) ลักษณะองค์การ (โครงสร้างหน่วยงาน และสภาพการใช้เทคโนโลยี) สภาพแวดล้อม (วัฒนธรรมองค์กร) ลักษณะบุคลากร (การมีส่วนร่วมของบุคลากร และความรู้ความเข้าใจเรื่อง การปฏิบัติงาน) และนโยบายการจัดการและการปฏิบัติงานของหน่วยงาน (การวางแผนเชิงกลยุทธ์ของหน่วยงาน การติดต่อสื่อสารของหน่วยงาน การจัดหาทรัพยากรของหน่วยงาน และภาวะผู้นำของหัวหน้าหน่วยงาน) ซึ่งล้วนแล้วแต่มีผลต่อประสิทธิภาพการบริหารเงินคงคลังของประเทศไทยทั้งสิ้น นอกจากนี้ยังมีปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการบริหารเงินคงคลังของประเทศไทยตาม หลักการบริหารการคลังอีก 11 ปัจจัยด้วย ได้แก่ 1) ความสามารถในการคาดการณ์เงินสด 2) ข้อมูลที่เพียงพอในการบริหารเงินคงคลัง 3) ปัจจัยเสี่ยง สภาวะความไม่แน่นอน ซึ่งมีผลกระทบต่อการแสวงหาเงินจากคลัง และกระแสการนำเงินส่งคลัง เช่น เงินงบประมาณแผ่นดิน เงินนอกงบประมาณ หนี้สาธารณะ รายได้อื่นๆ 4) สภาพคล่อง 5) วินัยทางการคลัง 6) ผลกระทบจากเศรษฐกิจ 7) ธรรมชาติในการบริหารเงินคงคลัง - การใช้คืน 8) ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (นักการเมือง ข้าราชการ ประชาชน ผู้มีอำนาจ ต่างประเทศ) 9) การประสานงาน 10) ต้นทุนและประสิทธิภาพการใช้เงินคงคลังหรือความคุ้มค่าในการใช้เงินคงคลัง และ 11) การตั้งงบประมาณรายจ่ายในรายการที่สำคัญและจำเป็นให้เพียงพอ

นนทกร เกรียงศิริ (2560) ได้ศึกษาเรื่อง วิเคราะห์กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารเงินนอกงบประมาณของประเทศไทย การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ในรูปแบบการวิจัยทางเอกสาร โดยศึกษาวิจัยและค้นคว้าข้อมูลต่างๆ จากรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ กฎหมาย ตำรา หนังสือ คำอธิบายทางกฎหมาย บทความทางกฎหมาย เอกสารทางวิชาการ วารสาร วิทยานิพนธ์ งานวิจัย และสื่ออิเล็กทรอนิกส์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ ตลอดจนการสอบถามข้อมูลจากผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้อง

ผลการศึกษาพบว่า การบริหารเงินนอกงบประมาณมีความสำคัญในการบริหารประเทศในกรณีที่ไม่สามารถนำกระบวนการงบประมาณตามปกติมาเบิกจ่ายเพื่อใช้ในการบริหารประเทศได้ แสดงให้เห็นว่า การบริหารเงินนอกงบประมาณมีความยืดหยุ่นมากกว่าการบริหารเงินงบประมาณตามปกติ ซึ่งประเทศไทยมีการนำการบริหารเงินนอกงบประมาณมาใช้ในการบริหารประเทศมาโดยตลอด โดยแบ่งได้เป็น 3 ยุค คือ ยุคที่ห้ามการบริหารเงินนอกงบประมาณ ยุคที่อนุญาตให้มีการบริหารเงินนอกงบประมาณ และยุคที่ควบคุมการบริหารเงินนอกงบประมาณ หากพิจารณาความสอดคล้องกันของการบริหารเงินนอกงบประมาณกับกฎหมายรัฐธรรมนูญจะพบว่า กฎหมายรัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติในเรื่องเงินนอกงบประมาณน้อยมาก สามารถแบ่งได้ออกเป็น 3 ช่วง คือ ช่วงแรก รัฐธรรมนูญมีการบัญญัติให้กฎหมายงบประมาณแผ่นดินต้องตราขึ้นเป็นพระราชบัญญัติเท่านั้น ไม่ได้มีการห้ามการบริหารเงินนอกงบประมาณแต่อย่างใด ช่วงที่สอง รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติให้การจ่ายเงินแผ่นดินสามารถกระทำได้เฉพาะที่ได้รับอนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณเท่านั้น ทำให้การจ่ายเงินนอกงบประมาณ รวมถึงกฎหมายที่อนุญาตให้จ่ายเงินนอกงบประมาณมีความขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ และช่วงที่สาม รัฐธรรมนูญมีการบัญญัติให้การจ่ายเงินแผ่นดินสามารถกระทำได้เฉพาะที่ได้รับอนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง ทำให้การจ่ายเงินนอกงบประมาณเฉพาะกรณีที่เป็นเงินนอกงบประมาณที่มีใช้เงินคงคลัง รวมถึงกฎหมายที่อนุญาตให้จ่ายเงินดังกล่าวมีความขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ แต่ในปัจจุบัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้เพิ่มบทบัญญัติการอนุญาตจ่ายเงินแผ่นดินได้ตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ จึงทำให้การจ่ายเงินนอกงบประมาณนั้นสามารถทำได้ โดยชอบด้วยกฎหมายรัฐธรรมนูญ และต้องเป็นไปตามแต่ละกรณีในบทบัญญัติของพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ด้วย จึงจะเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง

บทที่ 3

วิธีดำเนินการศึกษา

งานวิจัยเรื่อง การศึกษาบทบาทเงินคลังต่อการพัฒนาประเทศผ่านวิกฤตการณ์เงินคลังของประเทศไทย เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาเปรียบเทียบปัจจัยที่ก่อให้เกิดวิกฤตการณ์เงินคลังในประเทศไทย และนำไปสู่การวิเคราะห์บทบาทของเงินคลังต่อการพัฒนาประเทศไทย พร้อมทั้งนำเสนอแนวทาง แก้ไขและป้องกันการเกิดวิกฤตการณ์เงินคลังในอนาคต โดยมีวิธีดำเนินการศึกษา ดังนี้

1. เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา

งานศึกษาค้นคว้านี้ผู้ศึกษาใช้เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาคือ การวิเคราะห์เอกสาร ตามกรอบแนวคิดการวิจัยที่ได้มาจากการทบทวนวรรณกรรมในแนวคิดเกี่ยวกับเงินคลัง และแนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเงินคลัง โดยการนำปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อปริมาณเงินคลังตามทฤษฎีของเกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม วงจรระบบบริหารการคลังรัฐบาล ตามทฤษฎีของพรชัย ชีระเวช และการบริหารเงินคลังและการเปลี่ยนแปลงตามทฤษฎีของทวิศักดิ์ กัน โยไซ มาประกอบกัน แล้วนำเสนอการวิเคราะห์เอกสารในรูปแบบตาราง พร้อมบทวิเคราะห์และข้อเสนอแนะต่อไป

2. การเก็บรวบรวมข้อมูล

งานศึกษาค้นคว้านี้เป็นการวิจัยเอกสาร ซึ่งผู้ศึกษา ศึกษาจากแหล่งข้อมูลทุติยภูมิ เป็นสำคัญ โดยมีวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล ดังนี้

2.1 การเลือกแหล่งข้อมูล ผู้ศึกษามีการเลือกแหล่งข้อมูลตามกรอบแนวคิดการวิจัย โดยการค้นคว้าและเสาะแสวงหาแหล่งข้อมูลที่สำคัญทั้งแหล่งข้อมูลจากสื่อสิ่งพิมพ์และแหล่งข้อมูลทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์หรือออนไลน์ ดังต่อไปนี้

2.1.1 แหล่งข้อมูลจากสื่อสิ่งพิมพ์ ได้มาจากหอสมุดแห่งชาติ สำนักหอสมุดของมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วิทยาเขตบางเขน สำนักหอสมุดกลางของมหาวิทยาลัยรามคำแหง หอสมุดป๋วย อึ๊งภากรณ์ ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์รังสิต และอุทยานการเรียนรู้สมุทรสาคร (SK park) เช่น หนังสือหรือตำราทางวิชาการ บทความจากหนังสือพิมพ์ บทความจากวารสาร เป็นต้น

2.1.2 แหล่งข้อมูลทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์หรือออนไลน์ ได้มาจากเว็บไซต์และฐานข้อมูลออนไลน์ต่าง ๆ เช่น เว็บไซต์กระทรวงการคลัง เว็บไซต์คลังสารสนเทศของสถาบันนิติบัญญัติ ฐานข้อมูลดัชนีวารสารของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ฐานข้อมูลงานวิจัย ThaiLIS เป็นต้น

2.2 การคัดเลือกแหล่งข้อมูล ผู้ศึกษาจะคัดเลือกแหล่งข้อมูลทั้งจากสื่อสิ่งพิมพ์และสื่ออิเล็กทรอนิกส์หรือออนไลน์ โดยเลือกอย่างเฉพาะเจาะจงในวิกฤตการณ์เงินคกงคลังของประเทศไทย 4 วิกฤตการณ์ แล้วจำแนกข้อมูลตามหัวข้อในกรอบแนวคิดการวิจัย เพื่อนำไปสู่การตรวจสอบข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลต่อไป

3. การวิเคราะห์ข้อมูล

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้เมื่อผู้ศึกษาเก็บรวบรวมข้อมูล ศึกษาข้อมูล และจำแนกข้อมูลตามหัวข้อในกรอบแนวคิดการวิจัยจากเอกสารเรียบร้อยแล้ว จะใช้วิธีการตรวจสอบข้อมูลโดยการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (Triangulation) หลังจากนั้นจึงวิเคราะห์ข้อมูลโดยการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content Analysis) และนำเสนอข้อมูล ดังนี้

3.1 ตรวจสอบข้อมูลที่เก็บรวบรวมและจำแนกข้อมูลแล้ว ด้วยการตรวจสอบแบบสามเส้าด้านข้อมูล (Data triangulation) ซึ่งเป็นการตรวจสอบข้อมูลจากแหล่งข้อมูล 3 แหล่งที่แตกต่างกัน ได้แก่ แหล่งเวลา แหล่งสถานที่ และแหล่งบุคคล จะมีผลทำให้ข้อมูลที่เก็บรวบรวมมีความแตกต่างกันหรือไม่ ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยมีการเก็บรวบรวมข้อมูลจากแหล่งข้อมูลสื่อสิ่งพิมพ์จากหอสมุด 2 แห่ง และแหล่งข้อมูลทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์หรือออนไลน์ จึงมีการตรวจสอบแบบสามเส้าด้านข้อมูลครบถ้วนทั้ง 3 แหล่ง

3.2 นำข้อมูลที่ผ่านการตรวจสอบข้อมูลแล้วไปวิเคราะห์ข้อมูลเชิงเนื้อหา (Content Analysis) ตามวัตถุประสงค์ในการศึกษาทั้ง 3 ข้อ ดังต่อไปนี้

3.2.1 วิเคราะห์โดยการเปรียบเทียบเหตุการณ์ (Constant Comparison) โดยนำข้อมูลจากวิกฤตการณ์เงินคกงคลังทั้งวิกฤตการณ์เงินคกงคลังในรัชกาลที่ 6 วิกฤตการณ์เงินคกงคลังในปี 2523 - 2525 วิกฤตการณ์เงินคกงคลังในปี 2549 และวิกฤตการณ์เงินคกงคลังในปี 2563 - 2564

มาเปรียบเทียบกันตามกรอบแนวคิดการวิจัยในหัวข้อปัจจัยต่าง ๆ ที่ก่อให้เกิดวิกฤตการณ์เงินคลังของประเทศไทย ในรูปแบบตาราง พร้อมวิเคราะห์

3.2.2 วิเคราะห์บทบาทเงินคลังต่อการพัฒนาประเทศไทยในด้านต่าง ๆ เช่น ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านสิ่งแวดล้อม และด้านเทคโนโลยี เป็นต้น โดยวิเคราะห์จากสินค้าและบริการสาธารณะที่เกิดขึ้นในช่วงวิกฤตการณ์เงินคลังทั้ง 4 วิกฤตการณ์ มีผลต่อการพัฒนาประเทศไทยในด้านเศรษฐกิจ (ความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจ) ด้านสังคม (การพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในสังคม) ด้านสิ่งแวดล้อม (การพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ) และด้านเทคโนโลยี (การมีนวัตกรรมใหม่) ในรูปแบบตาราง พร้อมวิเคราะห์

3.2.3 สังเคราะห์แนวทางแก้ไขและป้องกันการเกิดวิกฤตการณ์เงินคลังในอนาคต

3.3 เสนอผลการศึกษาดูด้วยการบรรยายประกอบตาราง สรุปการศึกษาและอภิปรายผลแบบพรรณนา



บทที่ 4

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

การศึกษาค้นคว้า เรื่อง การศึกษาบทบาทเงินคลังต่อการพัฒนาประเทศผ่านวิกฤตการณ์เงินคลังของประเทศไทย มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาเปรียบเทียบปัจจัยที่ก่อให้เกิดวิกฤตการณ์เงินคลังในประเทศไทย แล้วนำไปวิเคราะห์บทบาทของเงินคลังต่อการพัฒนาประเทศไทยในด้านต่าง ๆ พร้อมนำเสนอแนวทาง แก้ไขและป้องกันการเกิดวิกฤตการณ์เงินคลังในอนาคต โดยผู้วิจัยได้รวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับวิกฤตการณ์เงินคลังที่สำคัญของประเทศไทยทั้ง 4 วิกฤตการณ์ ได้แก่ วิกฤตการณ์เงินคลังในรัชกาลที่ 6 วิกฤตการณ์เงินคลังในปี 2523 - 2525 วิกฤตการณ์เงินคลังในปี 2549 และวิกฤตการณ์เงินคลังในปี 2563 - 2564 แล้วนำมาวิเคราะห์เชิงเนื้อหาตามกรอบแนวคิดการวิจัย และนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูล ดังนี้

ตอนที่ 1 การศึกษาเปรียบเทียบปัจจัยของวิกฤตการณ์เงินคลังในประเทศไทย

ตอนที่ 2 การวิเคราะห์บทบาทของเงินคลังต่อการพัฒนาประเทศไทย

ตอนที่ 3 การเสนอแนวทางแก้ไขและป้องกันการเกิดวิกฤตการณ์เงินคลังของประเทศไทย

ตอนที่ 1 การศึกษาเปรียบเทียบปัจจัยของวิกฤตการณ์เงินคลังในประเทศไทย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ผู้ศึกษาได้ศึกษาวิกฤตการณ์เงินคลังที่สำคัญในประเทศไทยทั้ง 4 วิกฤตการณ์ ได้แก่ วิกฤตการณ์เงินคลังในรัชกาลที่ 6 วิกฤตการณ์เงินคลังในปี 2523 - 2525 วิกฤตการณ์เงินคลังในปี 2549 และวิกฤตการณ์เงินคลังในปี 2563 - 2564 พบว่า วิกฤตการณ์เงินคลังทั้ง 4 วิกฤตการณ์ล้วนมีลักษณะของปัจจัยที่ทำให้สภาพเงินคลังเกิดภาวะวิกฤติร่วมกันตามกรอบแนวคิดการวิจัยที่ผู้ศึกษาได้จากการทบทวนวรรณกรรม ซึ่งผู้ศึกษาขอสรุปผลการศึกษาคือ ตาราง ดังนี้

ตารางที่ 4.1 การเปรียบเทียบปัจจัยของวิกฤตการณ์เงินคลังในประเทศไทย

วิกฤตการณ์ เงินคลัง	รัชกาลที่ 6	ปี 2523 - 2525	ปี 2549	ปี 2563 - 2564
1. นโยบาย การคลังของ รัฐบาล	นโยบายการคลังเพื่อ การพัฒนาประเทศ	นโยบายการคลัง แบบเจ้าบุญทุ่ม	นโยบายการคลัง แบบประชานิยม	นโยบายการคลังเพื่อ แก้ไขปัญหาโควิด- 19
2. กฎหมาย ทางการคลัง	ไม่มีกฎหมายว่าด้วย เงินคลัง	การประกาศพระ ราชกำหนดอนุญาต ให้รัฐบาลจ่ายเงิน ไปพลางก่อน พ.ศ. 2523 ซึ่งเป็นการไม่ ปฏิบัติตามกฎหมาย ทาง การคลังอย่าง เคร่งครัด	พระราชบัญญัติ การ-บริหารหนี้ สาธารณะ พ.ศ. 2548	การประกาศพระ ราชกำหนดให้ อำนาจ กระทรวงการคลังกู้ เงินเพื่อแก้ไข เยียวยา และฟื้นฟูเศรษฐกิจและ สังคม ที่ได้รับ ผลกระทบจากการ ระบาดของโรคติดเชื้อ ไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ. 2563 และพระราช- กำหนดฯ เพิ่มเติม พ.ศ. 2564 ที่มีความเกี่ยว ข้องกับกฎหมายทาง การคลังหลายฉบับ
3. เศรษฐกิจ และสังคม	สงครามโลกครั้งที่ 1 และภาวะน้ำท่วม	วิกฤตการณ์น้ำมัน ครั้งที่ 2	ความสั่นคลอนทาง การเมือง	สถานการณ์การแพร่ ระบาดของโรคติด เชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19)
4. การนำส่ง เงินเข้าคลัง	รัฐบาลจัดเก็บรายได้ ได้น้อย เนื่องจากไม่ สามารถส่งออกข้าวไป ต่างประเทศได้ ทำให้ เก็บอากรขาออกได้ ลดลง และไม่ได้ปรับ ปรุงแผนการจัดเก็บภาษี อากรให้สอดคล้องกับ	รัฐบาลจัดเก็บ รายได้ได้น้อยกว่า เป้าหมาย เนื่องจาก เกิดภาวะเศรษฐกิจ ไทยถดถอย เป็นผล มาจากเศรษฐกิจโลก ซบเซาในวิกฤต- การณ์น้ำมันครั้งที่ 2	รัฐบาลจัดเก็บ รายได้ได้น้อยจนไม่ เพียงพอต่อการใช้ จ่ายในเดือนมีนาคม 2549	รัฐบาลจัดเก็บรายได้ ไม่เป็นไปตาม เป้าหมาย เนื่องจากมี การขยายระยะเวลา การชำระภาษีอากร บางประเภท และลด อัตราการจัดเก็บภาษี อากรบางประเภท

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

วิกฤตการณ์ เงินคลัง	รัชกาลที่ 6	ปี 2523 - 2525	ปี 2549	ปี 2563 - 2564
	สถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมในขณะนั้น			
5. การเบิกจ่ายเงินจากคลัง	รัฐบาลใช้จ่ายเงินงบประมาณเป็นจำนวนมากจากการส่งกองทัพทหารไปร่วมรบในสงครามโลก ครั้งที่ 1 และจ่ายเงินช่วยเหลือชาวนาและค่าข้าวที่เสียหายจากภาวะน้ำท่วม อีกทั้งนำเงินคลังออกมาใช้จ่ายในโครงการพัฒนาประเทศ และจ่ายเป็นเงินทดรองให้หน่วยงานราชการอื่นเป็นจำนวนมาก	รัฐบาลใช้จ่ายเงินเกินตัวจากการจัดทำพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2523 และพระราชบัญญัติฯเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2523 และการนำเงินคลังไปจัดทำโครงการสร้างงานในชนบท	รัฐบาลเร่งรัดการใช้จ่ายเงินในโครงการก่อสร้างต่าง ๆ ตามโครงการประชานิยม “ทั่วร้อนกวมื่น” และมีการใช้จ่ายเงินอย่างกะทันหันเพื่อจัดการ-เลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 2 เม.ย. 2549 และจ่ายเงินคืนภาษีให้แก่พนักงานการไฟฟ้าฝ่ายผลิต	รัฐบาลใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมาก เพื่อแก้ไขปัญหาโควิด-19 ตลอด จนจัดทำโครงการเพื่อช่วยเหลือ เยียวยา และชดเชยให้แก่ประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์โรคโควิด-19 และจัดทำโครงการฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมที่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์โควิด-19
6. การบริหารเงินคลังและวิกฤตการณ์เงินคลัง	รัฐบาลไม่มีเงินใช้จ่ายภายในประเทศ และใช้จ่ายเงินคลังจนหมดสิ้น จึงก่อกำหนดขึ้นเพื่อให้นำเงินมาใช้ภายในประเทศและเสริมฐานะเงินคลัง	รัฐบาลใช้จ่ายเงินคลัง-คลังจนล้นเกล้าเข้าสู่เงินนอกงบประมาณที่ไม่สามารถชำระคืนให้แก่ส่วนราชการเมื่อถูกทวงถามได้ จึงก่อกำหนดขึ้นเพื่อชดเชยการขาดดุลทางการคลังและนำมาใช้จ่ายภายในประเทศ	รัฐบาลใช้จ่ายเงินคลัง-คลังจนเหลือให้นำไป ใช้จ่ายได้เพียง 14 วัน เท่านั้น จึงต้องเลื่อนการชำระหนี้ให้แก่ธนาคารออมสินออกไปก่อน และก่อกำหนดขึ้นเพื่อชดเชยการขาดดุลในประเทศ	รัฐบาลไม่มีเงินเพียงพอต่อการใช้จ่ายในสถานการณ์โควิด-19 จนเกิดกระแสข่าวว่า “รัฐบาล ถึงแตก” เนื่องจากมีการก่อกำหนดขึ้นอย่างต่อเนือง และขยายเพดานหนี้สาธารณะต่อ GDP

จากตารางที่ 4.1 จะเห็นได้ว่า วิกฤตการณ์เงินคดคลังทั้ง 4 วิกฤตการณ์ ได้แก่ วิกฤตการณ์เงินคดคลังในรัชกาลที่ 6 วิกฤตการณ์เงินคดคลังในปี 2523 - 2525 วิกฤตการณ์เงินคดคลังในปี 2549 และวิกฤตการณ์เงินคดคลังในปี 2563 - 2564 ล้วนมีปัจจัยที่ก่อให้เกิดวิกฤตการณ์เงินคดคลังในลักษณะ ร่วมกันทั้ง 6 ปัจจัย ผู้วิจัยขอนำเสนอรายละเอียดปัจจัยของการเกิดวิกฤตการณ์เงินคดคลังทั้ง 4 วิกฤตการณ์ ดังต่อไปนี้

1.1 นโยบายการคลังของรัฐบาล

นโยบายการคลังของรัฐบาลคือ การที่รัฐบาลมีแนวทางในการดำเนินงานด้านการคลังของภาครัฐทั้งการบริหารรายรับ การบริหารรายจ่าย การบริหารเงินคดคลัง และการก่อหนี้สาธารณะ ภายใต้สภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจอย่างเหมาะสม เพื่อให้บรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจของประเทศได้อย่างสำเร็จ หากพิจารณาวิกฤตการณ์เงินคดคลังทั้ง 4 วิกฤตการณ์จะพบว่า วิกฤตการณ์เงินคดคลังทั้ง 4 วิกฤตการณ์มีลักษณะการกำหนดนโยบายการคลังของรัฐบาลที่แตกต่างกันตามลักษณะโดดเด่นทางการคลังของรัฐบาลนั้น ๆ แต่มีจุดมุ่งหมายเดียวกันคือ การบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจ ทั้งการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ความมีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การกระจายรายได้และความเป็นธรรม และการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ วิกฤตการณ์เงินคดคลังทั้ง 4 วิกฤตการณ์มีนโยบายการคลังของรัฐบาล ดังนี้

1.1.1 วิกฤตการณ์เงินคดคลังในรัชกาลที่ 6

วิกฤตการณ์เงินคดคลังในรัชกาลที่ 6 มีนโยบายการคลังเพื่อการพัฒนาประเทศสืบเนื่องมาจากการปรับปรุงการบริหารราชการแผ่นดินไทยครั้งใหญ่เพื่อให้ประเทศไทยมีความเป็นอารยะของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) จึงทำให้มีแผนพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก เมื่อพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 6) เสด็จขึ้นครองราชย์ ทรงสืบทอดเจตนารมณ์ในการจัดทำโครงการพัฒนาประเทศอย่างเต็มที่และต่อเนื่อง โดยรัฐบาลมีการนำเงินคดคลังออกมาใช้จ่ายร่วมกับเงินกู้จากต่างประเทศ เพื่อมุ่งจัดทำโครงการพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ เช่น การก่อสร้างเส้นทางรถไฟ การไฟฟ้า การประปา การชลประทาน การสำรวจแร่เชื้อเพลิง เป็นต้น อันเป็นการก่อสร้างสิ่งสาธารณูปโภคของประเทศที่สำคัญ แม้จะเกิดภาวะการขาดแคลนเงินคดคลังของประเทศ แต่รัฐบาลไม่ชะลอการดำเนินโครงการพัฒนาประเทศเลย กลับเร่งดำเนินการด้วยการก่อหนี้สาธารณะเพื่อนำเงินกู้ต่างประเทศมาเสริมฐานะเงินคดคลังให้สามารถใช้จ่ายในการจัดทำโครงการดังกล่าวต่อไปได้จนสำเร็จ

1.1.2 วิฤตการณ์เงินคงคลังในปี 2523 – 2525

วิฤตการณ์เงินคงคลังในปี 2523 - 2525 มีนโยบายการคลังแบบเจ้าบุญทุ่ม โดยในปีงบประมาณ 2523 ซึ่งอยู่ในช่วงการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ มีการจัดทำพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2523 เป็นจำนวนเงิน 109,000 ล้านบาท ซึ่งสูงกว่าพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2522 ที่มีจำนวน 92,000 ล้านบาท อยู่ 17,000 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 18.48 อีกทั้งยังมีการจัดทำพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2523 เพื่อปรับปรุงเงินเดือน ค่าจ้าง และค่าครองชีพชั่วคราวให้แก่ข้าราชการและลูกจ้าง รวมเป็นเงิน 5,556.5 ล้านบาท และในปีงบประมาณเดียวกัน รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้เข้ามาบริหารราชการแผ่นดินต่อในเดือน มีนาคม 2523 มีการเบิกจ่ายเงินคงคลังเพื่อนำไปใช้จ่ายในโครงการสร้างงานในชนบท จำนวน 3,500 ล้านบาท จึงทำให้รัฐบาลทั้งสองชุดดำเนินนโยบายการคลังแบบเจ้าบุญทุ่ม โดยใช้จ่ายเงินเพื่อบริหารราชการแผ่นดินในปีงบประมาณ 2523 เป็นจำนวนที่สูงมากถึง 118,056.5 ล้านบาท เมื่อเทียบกับงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2522 ที่มีจำนวน 92,000 ล้านบาท ซึ่งเพิ่มขึ้นเป็นจำนวน 26,056.5 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 28.3

1.1.3 วิฤตการณ์เงินคงคลังในปี 2549

วิฤตการณ์เงินคงคลังในปี 2549 มีนโยบายการคลังแบบประชานิยม โดยในปี 2549 ภายใต้การบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร ที่มุ่งเน้นการดำเนินโครงการประชานิยมเป็นสำคัญ กล่าวคือ การดำเนินโครงการโดยใช้จ่ายเงินของภาครัฐ เพื่อการสร้างคະแนน นิยมและขยายฐานอำนาจทางการเมืองของตน เช่น โครงการหลักประกันสุขภาพ “30 บาทรักษาทุกโรค” โครงการกองทุนหมู่บ้านละหนึ่งล้าน โครงการบ้านเอื้ออาทร โครงการทั่วรั้นกขมีน เป็นต้น ซึ่งในแต่ละโครงการมีการใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมาก รัฐบาลจึงใช้มาตรการกึ่งการคลังเพื่อระดมเงินทุน ผ่านการจัดทำโครงการบางโครงการ เช่น โครงการธนาคารประชาชน โครงการวิสาหกิจชุมชน และโครงการสินเชื่อสำหรับกิจการขนาดกลางและขนาดเล็ก (SME) เป็นต้น ซึ่งหากรัฐบาลไม่สามารถ จัดหารายได้ให้เพียงพอต่อการใช้จ่าย ย่อมก่อให้เกิดการขาดสภาพคล่องทางการคลังจนนำไปสู่การ เกิดวิฤตการณ์เงินคงคลังในที่สุด

1.1.4 วิฤตการณ์เงินคงคลังในปี 2563 – 2564

วิฤตการณ์เงินคงคลังในปี 2563 - 2564 มีนโยบายการคลังเพื่อแก้ไขปัญหา โควิด-19 ภายใต้การบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา โดยสถานการณ์ การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ได้เข้าสู่ประเทศไทยตั้งแต่ต้นปี 2563 และระบาคอย่างหนักเป็นระลอกแรกในเดือนมีนาคม 2563 ซึ่งโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19)

เป็นโรคอุบัติใหม่ที่ทำให้ประชาชนมีการติดเชื้อได้ง่ายและเสียชีวิตลงเป็นจำนวนมากอย่างรวดเร็ว รัฐบาลจึงต้องควบคุมสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคด้วยการออกมาตรการล็อกดาวน์ประเทศ ส่งผลให้ประชาชนต่างได้รับความเดือดร้อนเป็นอย่างมาก รัฐบาลจึงต้องจัดทำโครงการเพื่อช่วยเหลือและเยียวยาประชาชน ส่งผลให้รัฐบาลจะต้องใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมาก แต่ไม่สามารถจัดหารายได้ให้เพียงพอต่อการใช้จ่าย จึงต้องก่อหนี้สาธารณะอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้มีเงินเพียงพอต่อการบริหารราชการแผ่นดินท่ามกลางสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคดังกล่าวในประเทศไทยตลอดทั้งปี 2563 และ 2564 อีก 3 ระลอก ได้แก่ ระลอกใหม่หรือระลอกสองในช่วงกลางเดือนธันวาคม 2563 ระลอกสามในเดือนเมษายน 2564 และระลอกสี่ในเดือนกรกฎาคม 2564

จะเห็นได้ว่า นโยบายการคลังของรัฐบาลในวิกฤตการณ์เงินคลังทั้ง 4 วิกฤตการณ์ มีแนวทางการดำเนินงานทางการคลังของรัฐบาลในด้านการบริหารรายจ่ายเป็นจำนวนมาก ทั้งนโยบาย-การคลังเพื่อการพัฒนาประเทศ นโยบายการคลังแบบเจ้าบุญทุ่ม นโยบายการคลังแบบประชานิยม และนโยบายการคลังเพื่อแก้ไขปัญหาโควิด-19 หากรัฐบาลไม่สามารถจัดหารายได้ให้เพียงพอต่อการใช้จ่ายตามนโยบายเหล่านั้น รวมถึงไม่ปฏิบัติตามกฎหมายทางการคลังอย่างเคร่งครัด ตลอดจนมีการบริหารเงินคลังอย่างไร้ประสิทธิภาพ ย่อมก่อให้เกิดปัญหาการขาดสภาพคล่องทางการคลังจนเกิดวิกฤตการณ์เงินคลังได้ในที่สุด

1.2 กฎหมายทางการคลัง

การบริหารเงินคลังให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลมากที่สุด ภาครัฐจะต้องให้ความสำคัญและปฏิบัติตามกฎหมายทางการคลังที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด ซึ่งกฎหมายทางการคลังคือ กฎเกณฑ์ที่ตราขึ้นเพื่อบังคับใช้ในการบริหารการเงินการคลังของประเทศ โดยจะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการเงินการคลังบัญญัติไว้ในกฎหมายแต่ละฉบับ ทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติเงินคลัง พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกู้เงินและพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ และพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ เมื่อพิจารณาวิกฤตการณ์เงินคลังทั้ง 4 วิกฤตการณ์ในการบริหารเงินคลังตามกฎหมายทางการคลัง จะพบว่า วิกฤตการณ์เงินคลังในแต่ละวิกฤตการณ์มีการบริหารเงินคลังตามกฎหมายทางการคลังที่มีการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติในแต่ละมาตราให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายในแต่ละช่วงเวลา จึงทำให้การบริหารเงินคลังในแต่ละช่วงเวลาที่เกิดวิกฤตการณ์เงินคลังมีความแตกต่างกัน

งานวิจัยในครั้งนี้ผู้วิจัยจะวิเคราะห์การบริหารเงินคลังตามกฎหมายทางการคลัง โดยเริ่มตั้งแต่การประกาศใช้พระราชบัญญัติเงินคลัง พ.ศ. 2491 เป็นต้นมา ซึ่งวิกฤตการณ์เงินคลังในรัชกาลที่ 6 เกิดขึ้นในช่วงปี พ.ศ. 2453 - 2468 จะเห็นได้ว่า วิกฤตการณ์เงินคลัง

ในรัชกาลที่ 6 เกิดขึ้นก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติเงินคคลัง พ.ศ. 2491 จึงทำให้วิกฤตการณ์เงินคคลังดังกล่าวไม่ได้นำมาวิเคราะห์การบริหารเงินคคลังตามกฎหมายทางการคลัง จึงมีเพียงการวิเคราะห์การบริหารเงินคคลังตามกฎหมายทางการคลังในวิกฤตการณ์เงินคคลังในปี 2523 - 2525 วิกฤตการณ์เงินคคลังในปี 2549 และวิกฤตการณ์เงินคคลังในปี 2563 - 2564 ดังนี้

1.2.1 วิกฤตการณ์เงินคคลังในปี 2523 - 2525

วิกฤตการณ์เงินคคลังในปี 2523 - 2525 มีสาเหตุมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายทางการคลังอย่างเคร่งครัด กล่าวคือ การบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ โดยมีพรรคกิจสังคมเป็นพรรคร่วมรัฐบาล มีการเบิกจ่ายเงินคคลังโดยผลการจำนวน 3,500 ล้านบาท เพื่อนำไปจัดทำโครงการสร้างงานในชนบท ผ่านการประกาศพระราชกำหนดอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อน พ.ศ. 2523 โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 6 ของพระราชบัญญัติเงินคคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) ในมติให้จ่ายเงินไปก่อน และมาตรา 157 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521

บทบัญญัติมาตรา 6 ของพระราชบัญญัติเงินคคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) ได้กล่าวถึงการเบิกจ่ายเงินคคลังจากบัญชีเงินคคลังบัญชีที่ 2 จะกระทำได้ก็ต่อเมื่อมีการบัญชีรายจ่ายนั้นไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี พระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม พระราชบัญญัติโอนเงินในงบประมาณ มติให้จ่ายเงินไปก่อน หรือพระราชกำหนดที่ออกตามความในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐบาลเลือกใช้การประกาศเป็นพระราชกำหนดอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อน พ.ศ. 2523 โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 157 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ที่ระบุบทบัญญัติมาตรา 157 วรรคแรกไว้ว่า มาตรา 157 ในกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันจะรักษาความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยสาธารณะ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนด ให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้ ซึ่งรัฐบาลได้กล่าวถึงเหตุผลความจำเป็นรีบด่วนที่รัฐบาลจะต้องเบิกจ่ายเงินคคลังไปจัดทำโครงการสร้างงานในชนบทไว้ท้ายประกาศพระราชกำหนดฉบับนี้ จึงทำให้รัฐบาลมีการเบิกจ่ายเงินคคลังออกไปใช้จ่ายจำนวน 3,500 ล้านบาท โดยไม่ผ่านมติความเห็นชอบของรัฐสภา ซึ่งไม่เป็นไปตามค่านิยม “มติให้จ่ายเงินไปก่อน” ในมาตรา 3 ของพระราชบัญญัติเงินคคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) ว่า “มติให้จ่ายเงินไปก่อน” หมายความว่า มติของสภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้ตราขึ้นไว้เป็นพระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินเพื่อกิจการที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัตินั้นไปพลางก่อน จนกว่าจะได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติงบประมาณหรือพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติมซึ่งประเทศไทยเคยมีการเบิกจ่ายเงินคคลังตามมาตรา 6 ของพระราชบัญญัติเงินคคลัง พ.ศ. 2491

มติให้จ่ายเงินไปก่อน อยู่หลายฉบับ โดยแต่ละฉบับล้วนประกาศเป็นพระราชบัญญัติฯ ซึ่งจะต้องผ่านมติความเห็นชอบของรัฐสภาก่อนที่จะเบิกจ่ายเงินคลัง มติให้จ่ายเงินไปก่อน ไปจัดทำโครงการต่าง ๆ ได้ แสดงให้เห็นว่า รัฐบาลมีการเบิกจ่ายเงินคลังออกไปใช้จ่ายโดยพลการ จึงเป็นการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายทางการคลังอย่างเคร่งครัด

1.2.2 วิฤตการณ์เงินคลังในปี 2549

ในปี 2548 ภายใต้การบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร ได้มีการยกเลิกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกู้เงินที่มีอยู่หลายฉบับทั้งหมด และได้ประกาศพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 ขึ้น เพื่อให้การบริหารหนี้สาธารณะของประเทศไทย มีความสอดคล้องกับสภาวะการณ์ในปัจจุบัน มีความเป็นระบบ มีเอกภาพ และเป็นช่องทางหนึ่งในการระดมเงินทุนให้แก่ภาครัฐและภาคเอกชนได้ ซึ่งในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร ที่มุ่งเน้นการจัดทำโครงการประชานิยมต่าง ๆ ล้วนแล้วจะต้องใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมาก หากรัฐบาลมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารหนี้สาธารณะที่สอดคล้องกับสภาวะการณ์ในปัจจุบัน จะทำให้รัฐบาลสามารถบริหารหนี้สาธารณะและบริหารงานทางการคลังได้อย่างสอดคล้องกับฐานะการเงินการคลังของประเทศมากยิ่งขึ้น

1.2.3 วิฤตการณ์เงินคลังในปี 2563 – 2564

ในปี 2563 รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา มีการประกาศใช้พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหา เยียวยา และฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคม ที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ. 2563 ในวงเงินกู้ไม่เกิน 1,000,000 ล้านบาท และในปี 2564 รัฐบาลมีการประกาศใช้พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคมจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 เพิ่มเติม พ.ศ. 2564 ในวงเงินกู้ไม่เกิน 500,000 ล้านบาท ซึ่งพระราชกำหนดทั้งสองฉบับนี้มีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายทางการคลังหลายฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติเงินคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

รัฐบาลมีการประกาศใช้พระราชกำหนดทั้งสองฉบับข้างต้นในการบริหารราชการแผ่นดินท่ามกลางสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) โดยอาศัยอำนาจในการประกาศใช้ตามบทบัญญัติมาตรา 172 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ที่พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดได้ก็ต่อเมื่อในกรณีเพื่อความปลอดภัยของประเทศและความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือเพื่อป้องกันภัยพิบัติสาธารณะเท่านั้น ซึ่งพระราชกำหนดทั้งสองฉบับนี้ได้กล่าวถึงเหตุผลความจำเป็นไว้ท้ายพระราชกำหนดฯ โดยสรุปว่า

สถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) มีความรุนแรงอย่างต่อเนื่อง แม้รัฐบาลจะใช้เงินงบประมาณดำเนินการแล้ว แต่ไม่สามารถยุติสถานการณ์ดังกล่าวไว้ได้ และไม่มีเงินงบประมาณเพียงพอที่จะควบคุมสถานการณ์ดังกล่าวได้อีก จึงมีความจำเป็นต้องรีบด่วนที่จะต้องใช้จ่ายเงินเพื่อแก้ไขปัญหา เยียวยา และฟื้นฟูสภาพเศรษฐกิจและสังคมจากสถานการณ์ดังกล่าว ด้วยการให้อำนาจกระทรวงการคลังสามารถก่องหนี่สาธารณะทั้งภายในและภายนอกประเทศได้ โดยมีวงเงินกู้ไม่เกิน 1,000,000 ล้านบาท และ 500,000 ล้านบาท ตามลำดับ ซึ่งการก่องหนี่สาธารณะนั้นจะต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 53 ที่เมื่อได้รับเงินกู้ตามพระราชกำหนดนี้แล้วไม่ต้องนำส่งเข้าคลัง ให้สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะสามารถบริหารจัดการเงินกู้และการชำระหนี้ตามพระราชกำหนดนี้ได้เลย โดยนำพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาบังคับใช้โดยอนุโลม

สำนักบริหารหนี้สาธารณะมีการบริหารจัดการเงินกู้ตามพระราชกำหนดทั้งสองฉบับข้างต้นด้วยวิธีการกู้เงินต่าง ๆ เช่น ตั๋วสัญญาใช้เงิน พันธบัตรออมทรัพย์ สัญญากู้ยืมเงิน พันธบัตรรัฐบาล เป็นต้น (กระทรวงการคลัง สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ, 2563, น. 2, 2565ก, น. 4 - 5, 2565ข, น. 3) ซึ่งการกู้เงินแต่ละครั้งจะมีวันครบกำหนดชำระคืนต้นเงินกู้และอัตราดอกเบี้ยแตกต่างกันไป เมื่อรัฐบาลจะซื้อคืนหรือไถ่ถอนพันธบัตรรัฐบาลหรือตราสารเงินกู้ หรือชำระหนี้ตามสัญญาดังกล่าว รัฐบาลสามารถเบิกจ่ายจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 ได้ตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 7 (4) เพื่อซื้อคืนหรือไถ่ถอนพันธบัตรของรัฐบาลหรือตราสารเงินกู้ของกระทรวงการคลัง หรือชำระหนี้ตามสัญญาที่กระทรวงการคลังเป็นผู้กู้ ทั้งนี้ ตามจำนวนที่รัฐมนตรีเห็นสมควร

เมื่อรัฐบาลเลือกประกาศใช้พระราชกำหนดเพื่อการก่องหนี่สาธารณะของกระทรวงการคลังในครั้งนี้ จึงไม่มีผลกระทบโดยตรงกับเงินคงคลังเหมือนเมื่อครั้งวิกฤตการณ์เงินคงคลังในปี 2523 - 2525 เนื่องจากวิกฤตการณ์เงินคงคลังในปี 2523 - 2525 มีการประกาศใช้พระราชกำหนดอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อน พ.ศ. 2523 โดยการเบิกจ่ายเงินคงคลังออกไปใช้จ่ายได้โดยตรง แต่วิกฤตการณ์เงินคงคลังในปี 2563 - 2564 มีการประกาศใช้พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหา เยียวยา และฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคม ที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ. 2563 ในวงเงินไม่เกิน 1,000,000 ล้านบาท และพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคมจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 เพิ่มเติม พ.ศ. 2564 ในวงเงินไม่เกิน 500,000 ล้านบาท ซึ่งเป็นการก่องหนี่สาธารณะ จึงจะส่งผลกระทบต่อเงินคงคลังในภายภาคหน้าที่จะต้องซื้อคืนหรือ

ได้ถอนพันธบัตรรัฐบาล ตลอดจนชำระหนี้เงินกู้อื่นใด ตามที่พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้มีบทบัญญัติอนุญาตไว้

จะเห็นได้ว่า วิกฤตการณ์เงินคงคลังทั้ง 4 วิกฤตการณ์ มีเพียง 1 วิกฤตการณ์ที่มีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายทางการคลังอย่างเด่นชัด นั่นคือ วิกฤตการณ์เงินคงคลังในปี 2523 - 2525 ซึ่งมีสาเหตุมาจากการบริหารเงินคงคลังของรัฐบาลที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายทางการคลังอย่างเคร่งครัด ส่วนวิกฤตการณ์เงินคงคลังในปี 2549 ไม่ได้ปรากฏความรุนแรงของวิกฤตการณ์จากกฎหมายทางการคลังเท่าใดนัก มีเพียงการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเงินการคลังของประเทศ คือ พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 เพื่อให้การบริหารหนี้สาธารณะมีความสอดคล้องกับสภาพการณ์ในขณะนั้นและสอดคล้องกับฐานะการเงินการคลังของประเทศ และวิกฤตการณ์เงินคงคลังในปี 2563 - 2564 อาจยังไม่เห็นผลกระทบจากการบริหารเงินคงคลังที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายทางการคลังอย่างเด่นชัดมากนัก หากรัฐบาลมีการก่อหนี้สาธารณะภายในประเทศเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมากจนไม่มีเงินคงคลังเพียงพอต่อการชำระหนี้ดังกล่าว จะก่อให้เกิดวิกฤตการณ์เงินคงคลังที่มีสาเหตุมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายทางการคลังอย่างเคร่งครัดก็เป็นได้

1.3 เศรษฐกิจและสังคม

เศรษฐกิจและสังคมของประเทศคือ สภาพการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการเจริญเติบโตของประเทศและความเป็นอยู่ของผู้คนในสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา และสามารถส่งผลกระทบต่อซึ่งกันและกันได้ทั้งภายในและภายนอกประเทศ เมื่อสภาพเศรษฐกิจหรือสภาพสังคมทั่วโลกมีปัญหาส่งผลกระทบต่อประเทศไทยด้วย เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศที่กำลังพัฒนา จึงพึ่งพาอาศัยปัจจัยการผลิตหลายอย่างจากต่างประเทศค่อนข้างมาก เมื่อประเทศไทยเกิดปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมขึ้น รัฐบาลจะต้องแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมนั้น ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการบริหารงานทางการคลังเป็นอย่างมาก วิกฤตการณ์เงินคงคลังทั้ง 4 วิกฤตการณ์ล้วนเกิดขึ้นจากสภาพเศรษฐกิจหรือสภาพสังคมที่มีปัญหา ดังนี้

1.3.1 วิกฤตการณ์เงินคงคลังในรัชกาลที่ 6

วิกฤตการณ์เงินคงคลังในรัชกาลที่ 6 มีสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่มีปัญหาในขณะนั้นคือ เกิดสงครามโลกครั้งที่ 1 และภาวะน้ำท่วมขึ้น เมื่อเกิดสงครามโลกครั้งที่ 1 ขึ้นส่งผลกระทบต่อประเทศไทยในด้านรายจ่ายเงินงบประมาณที่เพิ่มขึ้นจากการที่ส่งกองทัพทหารไปร่วมรบ อีกทั้งยังส่งผลกระทบในด้านการส่งออกข้าวได้ในปริมาณมาก เนื่องจากประเทศที่ทำสงครามต้องการกักตุนอาหารเพื่อใช้เลี้ยงชีพของกองกำลัง ถึงแม้จะสิ้นสุดสงครามแล้วปริมาณการส่งออกข้าวของประเทศไทยกลับไม่ลดลง จนกระทั่งเมื่อประเทศไทยเกิดภาวะน้ำท่วมทำให้ไร่นาเสียหายและผลิตข้าวได้น้อย แม้ว่าประเทศไทยจะมีข้าวในปริมาณน้อย แต่รัฐบาล

ยังไม่หยุดการส่งออกข้าวไปยังต่างประเทศ จนกระทั่งเกิดภาวะการขาดแคลนข้าวภายในประเทศ รัฐบาลจึงประกาศห้ามส่งออกข้าวไปจำหน่ายยังต่างประเทศ ส่งผลให้สินค้าส่งออกอื่น ๆ ได้รับผลกระทบไปด้วย ประเทศไทยจึงมีรายได้จากการส่งออกสินค้าลดลง จนกระทั่งไม่สามารถจัดเก็บรายได้ได้เพียงพอต่อการใช้จ่าย นำไปสู่การขาดสภาพคล่องทางการคลังและเงินคลังเกิดภาวะวิกฤติ

1.3.2 วิกฤตการณ์เงินคลังในปี 2523 – 2525

วิกฤตการณ์เงินคลังในปี 2523 - 2525 มีสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากภาวะเศรษฐกิจไทยถดถอย จากการได้รับผลกระทบจากเศรษฐกิจโลกซบเซาอันเป็นผลมาจากวิกฤตการณ์น้ำมันครั้งที่ 2 เมื่อเกิดภาวะวิกฤติของน้ำมันขึ้นย่อมส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก เนื่องจากประเทศต่าง ๆ ต้องนำเข้าน้ำมันในราคาสูง แต่กลับส่งออกสินค้าไปต่างประเทศได้ในราคาต่ำ ซึ่งประเทศไทยได้รับผลกระทบดังกล่าวเช่นเดียวกัน เนื่องจากประเทศไทยมีสินค้าทางการเกษตรเป็นสินค้าส่งออกที่สำคัญ ซึ่งส่งออกไปสู่ตลาดโลกได้ในราคาต่ำ แต่ต้องนำเข้าน้ำมันซึ่งเป็นปัจจัยการผลิตของภาคอุตสาหกรรมและรัฐวิสาหกิจ (การไฟฟ้า) ในราคาสูง จึงทำให้ประเทศไทยมีรายได้จากการส่งออกน้อยกว่าค่าใช้จ่ายในการสั่งซื้อสินค้าเข้าเป็นจำนวนมาก จนทำให้ภาวะเศรษฐกิจไทยถดถอย ส่งผลให้รัฐบาลไม่สามารถจัดหารายได้ให้เพียงพอต่อการใช้จ่ายได้

1.3.3 วิกฤตการณ์เงินคลังในปี 2549

วิกฤตการณ์เงินคลังในปี 2549 มีสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากความสั่นคลอนทางการเมืองของรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร นับตั้งแต่ปี 2548 ประชาชนจำนวนมากเริ่มไม่มั่นใจในศักยภาพการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร จึงนำไปสู่การกดดันให้รัฐบาลลาออกในรูปแบบต่าง ๆ จนกระทั่งรัฐบาลประกาศยุบสภาฯ ในวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2549 แต่สถานการณ์ทางการเมืองก็ยังไม่ยุติ ประชาชนบางส่วนจึงกดดันรัฐบาลด้วยการไม่ชำระภาษีตามกำหนดโดยเฉพาะภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา โดยยินยอมที่จะเสียค่าปรับในการชำระภาษีเกินกำหนดแทน จึงทำให้รัฐบาลจัดเก็บรายได้ได้น้อยจนไม่เพียงพอต่อการใช้จ่ายในเดือนมีนาคม 2549

1.3.4 วิกฤตการณ์เงินคลังในปี 2563 – 2564

วิกฤตการณ์เงินคลังในปี 2563 - 2564 มีสาเหตุสำคัญมาจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ที่ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจไทยและเศรษฐกิจทั่วโลกอย่างรุนแรงจนเข้าสู่ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ เมื่อรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา มีการประกาศมาตรการล็อกดาวน์ประเทศในสถานการณ์การระบาดของโรค ระลอกแรก และปรับเปลี่ยนไปสู่การยกระดับการควบคุมแบบบูรณาการตามแต่ละพื้นที่ที่มีความเสี่ยงในการระบาดทั้งระลอกสองถึงระลอกสี่ตลอดทั้งปี 2563 และ 2564 เพื่อควบคุมสถานการณ์

การแพร่ระบาดของโรค ส่งผลให้ภาคการท่องเที่ยวและบริการ และภาคการส่งออก ได้รับผลกระทบจากมาตรการดังกล่าวเป็นอย่างมาก นำไปสู่การจัดเก็บรายได้ไม่เป็นไปตามเป้าหมาย ซึ่งหากรัฐบาลจัดเก็บรายได้ไม่เพียงพอต่อการใช้จ่ายยืมนำไปสู่การขาดสภาพคล่องทางการคลังอย่างแน่นอน จะเห็นได้ว่า วิกฤตการณ์เงินคลังทั้ง 4 วิกฤตการณ์ล้วนได้รับผลกระทบจากสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่มีปัญหาทั้งสิ้น กล่าวคือ วิกฤตการณ์เงินคลังในรัชกาลที่ 6 ได้รับผลกระทบจากสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดสงครามโลกครั้งที่ 1 และภาวะน้ำท่วมขึ้น วิกฤตการณ์เงินคลังในปี 2523 - 2525 ได้รับผลกระทบจากสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดวิกฤตการณ์น้ำมันครั้งที่ 2 ขึ้น จึงส่งผลให้เกิดภาวะเศรษฐกิจโลกซบเซาและเศรษฐกิจไทยถดถอย วิกฤตการณ์เงินคลังในปี 2549 ได้รับผลกระทบจากสภาพสังคมที่เกิดปัญหาความสั่นคลอนทางการเมืองของรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร จนต้องประกาศยุบสภาฯ และวิกฤตการณ์เงินคลังในปี 2563 - 2564 ได้รับผลกระทบจากสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) จนส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจไทยและทั่วโลกตกต่ำ เมื่อสภาพเศรษฐกิจและสังคมมีปัญหาย่อมส่งผลกระทบโดยตรงต่อการบริหารงานทางการคลังของรัฐบาลทั้งด้านการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาล โดยเฉพาะรายได้จากภาษีอากร และด้านรายจ่ายเป็นจำนวนมาก หากรัฐบาลจัดหารายได้ไม่เพียงพอต่อการใช้จ่ายยืมนำไปสู่การขาดสภาพคล่องทางการคลังจนเกิดวิกฤตการณ์เงินคลังได้ในที่สุด

1.4 การนำส่งเงินเข้าคลัง

การนำส่งเงินเข้าคลังคือ กระบวนการนำเงินแผ่นดินซึ่งพิจารณาตามรายกฎหมายทางการคลัง ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติเงินคลัง พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกู้เงินและพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ และพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐว่า เงินนั้นเป็นเงินคลังหรือเป็นเงินนอกงบประมาณที่มีใช้เงินคลัง จึงจะนำเงินเหล่านั้นเข้าสู่คลังได้ โดยหน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจในส่วนกลางจะนำส่งเงินเข้าคลังในบัญชีเงินคลังบัญชีที่ 1 ส่วนหน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจในส่วนภูมิภาคจะนำส่งเงินเข้าคลังจังหวัดและคลังอำเภอ หรือนำส่งเข้าบัญชีเงินฝากในสาขาของธนาคารแห่งประเทศไทย 3 แห่ง ได้แก่ ลำปาง ขอนแก่น และสงขลา ซึ่งเงินที่จะนำเข้าสู่คลังได้นั้นแบ่งเป็นเงินในงบประมาณอันเป็นเงินในกรรมสิทธิ์ของรัฐบาล และเงินนอกงบประมาณที่ส่วนราชการนำมาฝากไว้ในคลัง ซึ่งส่วนราชการสามารถเบิกนำไปใช้จ่ายเมื่อต้องการได้เพราะไม่ใช่เงินในกรรมสิทธิ์ของรัฐบาล โดยเงินแผ่นดินที่รัฐบาลจัดเก็บได้ในแต่ละปีงบประมาณจะมีปริมาณมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับสภาพเศรษฐกิจและสังคม รวมถึงการบริหารงานด้านการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลเป็นสำคัญ หากพิจารณาวิกฤตการณ์เงินคลังทั้ง 4 วิกฤตการณ์ จะพบว่า

วิกฤตการณ์เงินคลังทั้ง 4 วิกฤตการณ์ล้วนมีการจัดเก็บรายได้ได้น้อยจนไม่เพียงพอต่อการใช้จ่าย จึงทำให้เกิดวิกฤตการณ์เงินคลังขึ้น ดังนี้

1.4.1 วิกฤตการณ์เงินคลังในรัชกาลที่ 6

วิกฤตการณ์เงินคลังในรัชกาลที่ 6 มีการจัดเก็บรายได้ได้น้อยจนไม่เพียงพอต่อการใช้จ่าย เนื่องจากเกิดเหตุการณ์สงครามโลกครั้งที่ 1 และภาวะน้ำท่วม อันเป็นเหตุการณ์สำคัญ ที่ก่อให้เกิดภาวะการขาดแคลนข้าวภายในประเทศ รัฐบาลจึงประกาศห้ามส่งข้าวออกนอกพระราชอาณาจักร จนนำไปสู่การจัดเก็บรายได้จากการส่งออก (อากรขาออก) ที่ลดลง เนื่องจากไม่สามารถส่งออกข้าวไปจำหน่ายยังต่างประเทศได้ อีกทั้งรัฐบาลไม่ได้ปรับปรุงระบบการจัดเก็บภาษีอากรให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในขณะนั้น จึงทำให้รัฐบาลจัดเก็บรายได้ได้น้อย ส่งผลกระทบต่อสภาพคล่องทางการคลังของประเทศ จนไม่มีเงินใช้จ่ายภายในประเทศและไม่มีเงินเหลือสะสมเป็นเงินสำรองในคลังของประเทศ นำไปสู่การเกิดวิกฤตการณ์เงินคลังขึ้น

1.4.2 วิกฤตการณ์เงินคลังในปี 2523 – 2525

วิกฤตการณ์เงินคลังในปี 2523 - 2525 มีการจัดเก็บรายได้ต่ำกว่าเป้าหมายจนไม่เพียงพอต่อการใช้จ่ายเงินเกินตัวของรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ และรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ที่มีการเบิกเงินคลังออกมาใช้จ่ายด้วยการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายทางการคลังอย่างเคร่งครัด เมื่อเกิดวิกฤตการณ์น้ำมันครั้งที่ 2 ขึ้น ส่งผลให้เศรษฐกิจโลกซบเซา นำมาสู่ภาวะเศรษฐกิจไทยถดถอย จึงทำให้ประเทศไทยต้องนำเข้าน้ำมันซึ่งเป็นปัจจัยการผลิตในภาคอุตสาหกรรมและรัฐวิสาหกิจ (การไฟฟ้า) ในราคาสูง แต่ส่งออกสินค้าทางการเกษตรได้ในราคาต่ำ ส่งผลให้รัฐบาลจัดเก็บรายได้ต่ำกว่าเป้าหมาย เมื่อรัฐบาลจัดเก็บรายได้ได้น้อยจึงไม่มีเงินส่งเข้าคลังเพื่อไปหมุนคืนเงินคลังที่ได้เบิกออกไปใช้จ่ายโดยตรง จนเกิดวิกฤตการณ์เงินคลังที่ไม่สามารถชำระคืนเงินนอกงบประมาณให้แก่ส่วนราชการเมื่อถูกทวงถามได้

1.4.3 วิกฤตการณ์เงินคลังในปี 2549

วิกฤตการณ์เงินคลังในปี 2549 มีการจัดเก็บรายได้ได้น้อยจนไม่เพียงพอต่อการใช้จ่ายของรัฐบาลในเดือนมีนาคม 2549 ที่มีเป็นจำนวนมาก ซึ่งในเดือนมีนาคม 2549 รัฐบาลมีรายจ่ายเป็นจำนวน 127,437 ล้านบาท แต่สามารถจัดหารายได้นำส่งคลังได้เพียงจำนวน 110,020 ล้านบาท เนื่องจากในช่วงนั้นเกิดความสั่นคลอนทางการเมืองของรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร จึงทำให้ประชาชนบางส่วนไม่ชำระภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาตามกำหนดภายในวันที่ 31 มีนาคม 2549 โดยยินยอมที่จะเสียค่าปรับการชำระภาษีเกินกำหนดแทนเพื่อกดดันรัฐบาล ส่งผลให้รัฐบาลจัดเก็บรายได้ได้น้อยจนไม่เพียงพอต่อการใช้จ่าย นำไปสู่การขาดสภาพคล่องทางการคลังจนเกิดวิกฤตการณ์เงินคลังขึ้น

1.4.4 วิกฤตการณ์เงินคลังในปี 2563 – 2564

สถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ระลอกแรก ในประเทศไทย มีความรุนแรงเป็นอย่างมาก จึงทำให้รัฐบาลประกาศใช้มาตรการล็อกดาวน์ประเทศ เพื่อควบคุมสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรค ส่งผลกระทบต่อประชาชนที่ประกอบอาชีพต่าง ๆ เป็นอย่างมาก เนื่องจากมีการปิดช่องทางการเดินทางเข้าออกระหว่างประเทศ ทั้งทางอากาศ ทางน้ำ และทางบก มีการปิดสถานที่/สถานประกอบการหรือห้างร้านต่าง ๆ ที่มีความเสี่ยงจะทำให้เกิดการแพร่ระบาดของโรค รวมถึงมีการกำหนดระยะเวลาเคอร์ฟิว จึงทำให้ประชาชนไม่สามารถหารายได้เลี้ยงชีพได้ตามเดิม รัฐบาลจึงต้องปรับเปลี่ยนมาตรการจัดเก็บรายได้ประเภทภาษีอากร เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนและผู้ประกอบการที่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคดังกล่าวและจากมาตรการล็อกดาวน์ประเทศ

รัฐบาลมีการขยายระยะเวลาการชำระภาษีอากรบางประเภท เช่น ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีมูลค่าเพิ่ม เป็นต้น และลดอัตราการชำระภาษีอากรบางประเภท เช่น ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง อัตราภาษีหัก ณ ที่จ่าย เป็นต้น จึงทำให้รัฐบาลจัดเก็บรายได้ไม่เป็นไปตามเป้าหมาย จะเห็นได้จากในช่วงครึ่งแรกของปีงบประมาณ 2563 (ตุลาคม 2562 - มีนาคม 2563) กรมสรรพากรจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาได้เพียง 171,536 ล้านบาท ซึ่งประมาณการไว้จำนวน 176,223 ล้านบาท จึงทำให้กรมสรรพากรจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาได้ต่ำกว่าประมาณการถึง 4,687 ล้านบาท เนื่องจากรัฐบาลมีการขยายระยะเวลาการชำระภาษีอากรประเภท ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา (ภ.ง.ด. 90 และ ภ.ง.ด. 91) จากที่ต้องยื่นแบบแสดงรายการและชำระภาษี ภายในวันที่ 31 มีนาคม 2563 หรือภายในวันที่ 8 เมษายน 2563 สำหรับการยื่นแบบแสดงรายการผ่านระบบอินเทอร์เน็ต ออกไปเป็นภายในวันที่ 31 สิงหาคม 2563 เพื่อบรรเทาผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจและ COVID-19 (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง สำนักนโยบายการคลัง, 2563ก, น. 13) อีกทั้งยังจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม ได้ไม่เป็นไปตามเป้าหมาย ทั้งที่ประมาณไว้ถึง 415,422 ล้านบาท แต่จัดเก็บได้เพียง 397,550 ล้านบาท ซึ่งจัดเก็บได้ต่ำกว่าประมาณการถึง 17,872 ล้านบาท เนื่องจาก ภาษีมูลค่าเพิ่มจากการนำเข้าได้รับผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจและการค้าที่หดตัวเนื่องจากการแพร่ระบาดของ COVID-19 รวมทั้งราคาน้ำมันดิบดูไบที่ลดลง (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง สำนักนโยบายการคลัง, 2563ก, น. 13) จึงทำให้รัฐบาลจัดเก็บรายได้ได้น้อยลง แต่รัฐบาลมีรายจ่ายที่จะต้องช่วยเหลือและเยียวยาประชาชนเป็นจำนวนมาก เมื่อรัฐบาลจัดหารายได้ไม่เพียงพอต่อการใช้จ่ายย่อมนำไปสู่การขาดสภาพคล่องทางการคลังจนเงินคลังอยู่ในภาวะวิกฤติ

จะเห็นได้ว่า วิกฤตการณ์เงินคลังทั้ง 4 วิกฤตการณ์ล้วนเกิดจากการที่รัฐบาลจัดเก็บรายได้เข้าสู่คลังได้น้อยจนไม่เพียงพอต่อการใช้จ่าย โดยมีสภาพปัญหาเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดขึ้นในขณะนั้นเป็นปัจจัยสนับสนุน กล่าวคือ วิกฤตการณ์เงินคลังในรัชกาลที่ 6 เกิดจากรัฐบาลจัดเก็บรายได้ได้น้อยจากเหตุการณ์สงครามโลกครั้งที่ 1 และภาวะน้ำท่วมที่ส่งผลต่อการส่งออกข้าวของประเทศไทย จนทำให้รัฐบาลจัดเก็บรายได้ประเภทภาษีอากร (อากรขาออก) ได้น้อยลง วิกฤตการณ์เงินคลังในปี 2523 - 2525 เกิดจากรัฐบาลจัดเก็บรายได้ต่ำกว่าเป้าหมายจากภาวะเศรษฐกิจไทยถดถอย เนื่องมาจากเศรษฐกิจโลกซบเซาในวิกฤตการณ์น้ำมันครั้งที่ 2 ส่งผลกระทบต่อการส่งออกสินค้าทางการเกษตรของประเทศไทยในราคาต่ำ จึงทำให้รัฐบาลมีรายได้จากการส่งออกน้อยลง วิกฤตการณ์เงินคลังในปี 2549 เกิดจากรัฐบาลจัดเก็บรายได้ได้น้อยจากปัญหาความสั่นคลอนทางการเมืองของรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร เนื่องจากประชาชนบางส่วนต้องการกดดันรัฐบาลจึงไม่ยอมชำระภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาภายในกำหนดวันที่ 31 มีนาคม 2549 จึงทำให้รัฐบาลจัดเก็บรายได้ในเดือนมีนาคม 2549 ได้น้อยลง และวิกฤตการณ์เงินคลังในปี 2563 - 2564 เกิดจากประชาชนต่างประสบปัญหาจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) และมาตรการล็อกดาวน์ประเทศ รัฐบาลจึงขยายระยะเวลาการชำระภาษีอากรบางประเภทและลดอัตราการชำระภาษีอากรบางประเภท เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนและผู้ประกอบการ จึงทำให้รัฐบาลจัดเก็บรายได้ต่ำกว่าเป้าหมาย เมื่อวิกฤตการณ์เงินคลังทั้ง 4 วิกฤตการณ์เกิดจากการนำส่งเงินเข้าคลังได้น้อยลงจนไม่เพียงพอต่อการใช้จ่ายย่อมนำไปสู่การขาดสภาพคล่องทางการคลังและเกิดวิกฤตการณ์เงินคลังได้ในที่สุด

1.5 การเบิกจ่ายเงินจากคลัง

การเบิกจ่ายเงินจากคลังคือ กระบวนการเบิกจ่ายเงินคลังทั้งในสถานะเงินในคลังและในสถานะเงินออมของประเทศตามรายการกฎหมายทางการคลัง ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติเงินคลัง พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกู้เงินและพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ และพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐว่า อนุญาตให้เบิกจ่ายจากคลังได้ โดยหน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจในส่วนกลางจะเบิกจ่ายจากบัญชีเงินคลังบัญชีที่ 2 ส่วนหน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจในส่วนภูมิภาคจะเบิกจ่ายจากคลังจังหวัด คลังอำเภอ หรือบัญชีเงินฝากในสาขาของธนาคารแห่งประเทศไทย 3 แห่ง ได้แก่ ลำปาง ขอนแก่น และสงขลา เพื่อนำไปจัดหาสินค้าและบริการสาธารณะผ่านโครงการต่าง ๆ ให้กับประชาชนและประเทศชาติ ซึ่งการเบิกจ่ายเงินจากคลังจะมีปริมาณมากหรือน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายการคลังของรัฐบาล สภาพเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนการปฏิบัติตามกฎหมายทางการคลัง หากพิจารณาวิกฤตการณ์เงินคลังทั้ง 4 วิกฤตการณ์แล้ว จะพบว่า วิกฤตการณ์

เงินคงคลังทั้ง 4 วิกฤตการณ์มีการเบิกจ่ายเงินจากคลังในปริมาณมาก แต่ไม่สามารถจัดหารายได้เข้าสู่คลังได้อย่างเพียงพอ จึงทำให้ขาดสภาพคล่องทางการคลังจนเกิดวิกฤตการณ์เงินคงคลังขึ้น ดังนี้

1.5.1 วิกฤตการณ์เงินคงคลังในรัชกาลที่ 6

วิกฤตการณ์เงินคงคลังในรัชกาลที่ 6 มีสาเหตุมาจากนโยบายการคลังเพื่อการพัฒนาประเทศ โดยรัฐบาลมีการเบิกจ่ายเงินงบประมาณเป็นจำนวนมาก จากการส่งกองทัพทหารไปร่วมรบในสงครามโลกครั้งที่ 1 และจ่ายเงินช่วยเหลือชาวนาและค่าข้าวที่เสียหายจากภาวะน้ำท่วม ตลอดจนมีการนำเงินคงคลังออกมาใช้จ่ายร่วมกับเงินกู้ต่างประเทศ เพื่อนำไปจัดทำโครงการพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ เช่น การก่อสร้างเส้นทางรถไฟ การไฟฟ้า การประปา การชลประทาน การสำรวจแร่เชื้อเพลิง เป็นต้น และยังมีการใช้จ่ายเงินคงคลังเป็นเงินทროงให้กับหน่วยงานราชการอื่น ๆ อีกด้วย จึงทำให้รัฐบาลมีการเบิกจ่ายเงินคงคลังทั้งในสถานะเงินในคลังและในสถานะเงินออมของประเทศเป็นจำนวนมาก แต่กลับจัดหารายได้ได้น้อยจนส่งผลกระทบต่อการใช้จ่ายภายในประเทศและการสะสมเงินสำรองในคลังของประเทศ เงินคงคลังจึงร่อยหรอจนเกิดภาวะวิกฤติขึ้น

1.5.2 วิกฤตการณ์เงินคงคลังในปี 2523 – 2525

วิกฤตการณ์เงินคงคลังในปี 2523 - 2525 มีสาเหตุมาจากนโยบายการคลังแบบเจ้าบุญทุ่ม กล่าวคือ การใช้จ่ายเงินเกินตัวของรัฐบาลทั้งรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ และรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เนื่องจากในช่วงต้นปีงบประมาณ 2523 ซึ่งอยู่ภายใต้การบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ มีการจัดทำพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2523 เป็นจำนวนเงิน 109,000 ล้านบาท และในระหว่างปีงบประมาณ 2523 ยังมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2523 เพื่อปรับปรุงเงินเดือน ค่าจ้าง และค่าครองชีพชั่วคราวให้แก่ข้าราชการและลูกจ้าง รวมทั้งสิ้น 5,556.5 ล้านบาท เมื่อรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เข้ามาบริหารราชการแผ่นดินต่อในเดือนมีนาคม 2523 โดยมีพรรคกิจสังคมเป็นพรรคร่วมรัฐบาล ได้มีเบิกจ่ายเงินคงคลังโดยตรง จำนวน 3,500 ล้านบาท เพื่อนำไปจัดทำโครงการสร้างงานในชนบท ซึ่งเป็นการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายทางการคลังอย่างเคร่งครัด เมื่อรวมจำนวนการเบิกจ่ายเงินในปีงบประมาณ 2523 เป็นจำนวนทั้งสิ้น 118,056.5 ล้านบาท ซึ่งสูงกว่างบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2522 ที่มีจำนวน 92,000 ล้านบาท อยู่ 26,056.5 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 28.3 นับได้ว่าปีงบประมาณ 2523 มีจำนวนการเบิกจ่ายเงินที่สูงมาก หารัฐบาลไม่สามารถจัดหารายได้ให้เพียงพอต่อการใช้จ่าย ย่อมเกิดปัญหาการขาดสภาพคล่องทางการคลังอย่างแน่นอน

1.5.3 วิกฤตการณ์เงินคดคลังในปี 2549

วิกฤตการณ์เงินคดคลังในปี 2549 มีสาเหตุสำคัญมาจากการที่รัฐบาลทักษิณ ชินวัตร มีการเร่งรัดการใช้จ่ายเงินในโครงการประชานิยม “ท้าวرنกขมึน” มากเกินไป ตามนโยบาย การคลังเพื่อประชานิยม โดยเร่งรัดการดำเนินโครงการก่อสร้างต่าง ๆ เช่น การสร้างถนน สะพาน บ่อน้ำ อาคารต่าง ๆ เป็นต้น ตามโครงการประชานิยม “ท้าวرنกขมึน” ตั้งแต่ปลายปี 2548 จนถึง ในช่วงต้นปี 2549 อีกทั้งในขณะนั้นรัฐบาลมีการใช้จ่ายเงินอย่างกะทันหันทั้งการใช้จ่ายเงินในการ จัดการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 2 เมษายน 2549 หลังจากที่รัฐบาลทักษิณ ชินวัตร ประกาศยุบสภา ของตนเมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2549 เป็นจำนวนเงิน 2,000 ล้านบาท และการจ่ายเงินคืนภาษีแก่ พนักงานการไฟฟ้าฝ่ายผลิต หลังจากศาลตัดสินคดีในวันที่ 23 มีนาคม 2549 ให้ยกเลิกการแปรรูป รัฐวิสาหกิจการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ไปเป็นบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) และ ไม่ให้มีการเสนอขายหุ้นของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) แต่ก่อนหน้านี้ได้ขายหุ้นให้แก่พนักงาน การไฟฟ้าฝ่ายผลิตไปแล้ว จึงต้องจ่ายเงินคืนภาษีให้แก่พนักงานดังกล่าว จำนวน 2,000 ล้านบาท จึงทำ ให้ในเดือนมีนาคม 2549 รัฐบาลมีรายจ่ายในการบริหารราชการแผ่นดินเป็นจำนวนมาก

1.5.4 วิกฤตการณ์เงินคดคลังในปี 2563 – 2564

เมื่อประชาชนต่างได้รับความเดือดร้อนจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของ โรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) และจากมาตรการล็อกดาวน์ประเทศเป็นอย่างมาก รัฐบาลจึงต้องนำเงินมาช่วยเหลือและเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบดังกล่าว ซึ่งในขณะนั้นรัฐบาลมีการ จัดสรรเงินในงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 อย่างเต็มศักยภาพแล้ว แต่ไม่มีเงินเพียงพอที่จะใช้จ่าย รัฐบาลจึงประกาศใช้พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหา เยียวยา และฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคม ที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อ ไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ. 2563 ในวงเงินไม่เกิน 1,000,000 ล้านบาท เพื่อให้มีเงินเพียงพอที่จะ นำไปจัดทำโครงการแก้ไขปัญหาการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 โครงการช่วยเหลือ เยียวยา และชดเชยให้แก่ภาคประชาชน เกษตรกร และผู้ประกอบการที่ได้รับผลกระทบจาก สถานการณ์ดังกล่าว และโครงการฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมที่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ ดังกล่าว

จะเห็นได้ว่า วิกฤตการณ์เงินคดคลังทั้ง 4 วิกฤตการณ์ ล้วนมีปัญหการเบิก จ่ายเงินจากคลังจากการใช้จ่ายเงินในปริมาณมากเกินไปจนไม่สามารถจัดหารายได้ให้เพียงพอต่อ การใช้จ่าย กล่าวคือ วิกฤตการณ์เงินคดคลังในรัชกาลที่ 6 เกิดจากการใช้จ่ายเงินคดคลังทั้งในสถานะ เงินในคลังและในสถานะเงินออมของประเทศเป็นจำนวนมาก เพื่อส่งกองทัพทหารไปร่วมรบใน สงครามโลกครั้งที่ 1 จ่ายเงินช่วยเหลือเยียวยาชาวนาและค่าข้าวที่เสียหายจากภวระน้ำท่วม จัดทำ

โครงการพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ ตลอดจนจ่ายเป็นเงินทรงพระราชกรัให้แก่หน่วยงานราชการอื่นยืม
 วิกฤตการณ์เงินคลังในปี 2523 - 2525 เกิดจากการใช้จ่ายเงินคลังทั้งในสถานะเงินในคลังและใน
 สถานะเงินออมของประเทศเป็นจำนวนมาก เพื่อนำไปบริหารราชการแผ่นดินและจัดทำโครงการ
 สร้างงานในชนบท วิกฤตการณ์เงินคลังในปี 2549 เกิดจากการใช้จ่ายเงินคลังในสถานะเงินใน
 คลัง เพื่อเร่งรัดจัดทำโครงการก่อสร้างต่าง ๆ ตามโครงการประชานิยม “ท้าววันกมื่น” และจ่ายเป็น
 ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นอย่างกะทันหันทั้งการจัดการเลือกตั้งทั่วไปและการจ่ายเงินคืนภาษีให้แก่พนักงาน
 การไฟฟ้าฝ่ายผลิต และวิกฤตการณ์เงินคลังในปี 2563 - 2564 เกิดจากการใช้จ่ายเงินคลังในสถานะ
 เงินในคลัง เพื่อแก้ไขปัญหา ช่วยเหลือเยียวยาประชาชน และฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมที่ได้รับ
 ผลกระทบจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) เมื่อ
 วิกฤตการณ์เงินคลังทั้ง 4 วิกฤตการณ์ล้วนเกิดจากการใช้จ่ายเงินคลังทั้งในสถานะเงินในคลัง
 และในสถานะเงินออมของประเทศเป็นจำนวนมากจนไม่มีรายได้เพียงพอต่อการใช้จ่าย ส่งผลให้เกิด
 การขาดสภาพคล่องทางการคลัง รัฐบาลจึงต้องบริหารเงินคลังด้วยการก่อหนี้สาธารณะ

1.6 การบริหารเงินคลังและวิกฤตการณ์เงินคลัง

รัฐบาลจำเป็นต้องบริหารเงินคลังให้มีประสิทธิภาพ กล่าวคือ ปริมาณเงินคลัง
 ของภาครัฐจะต้องอยู่ในระดับที่เหมาะสม ไม่น้อยเกินไปจนทำให้เกิดการขาดสภาพคล่อง
 ทางคลังและมีปัญหาในการนำเงินไปใช้จ่ายเพื่อบริหารราชการแผ่นดิน และไม่มากเกินไปจนทำ
 ให้เสียโอกาสในการนำเงินนั้นไปชำระดอกเบี้ยเงินกู้ ในปีงบประมาณหนึ่ง ๆ รัฐบาลจะมีแผนการใ้
 จ่ายเงินแผ่นดินเพื่อใช้เป็นแนวทางในการจัดหารายได้ให้เพียงพอต่อการใช้จ่ายในการนำไปจัดทำ
 โครงการต่าง ๆ ให้สำเร็จลุล่วง นั่นคือ การจัดทำพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี
 งบประมาณ เพื่อให้ทราบประมาณการรายจ่ายและประมาณการรายได้ในปีงบประมาณนั้น ๆ
 เมื่อรายจ่ายมีมากกว่ารายได้ ภาครัฐจะดำเนินการจัดท่างบประมาณแบบขาดดุล และมีวิธีการชดเชย
 การขาดดุลงบประมาณ 2 วิธี คือ การนำเงินคลังออกมาใช้ และการก่อหนี้สาธารณะ ซึ่งทั้งสอง
 วิธีนี้คือ การบริหารเงินคลังเพื่อให้การคลังภาครัฐมีสภาพคล่อง

การบริหารเงินคลังและวิกฤตการณ์เงินคลังคือ การบริหารจัดการให้เงินคลัง
 อยู่ในระดับที่เหมาะสม หากรัฐบาลมีการบริหารเงินคลังอย่างไร้ประสิทธิภาพ จะส่งผลให้เงิน
 คลังเริ่มร่อยหรอและน้อยลงจนถึงระดับวิกฤติ จนนำไปสู่การขาดสภาพคล่องทางการคลังและเกิด
 วิกฤตการณ์เงินคลังขึ้น เมื่อพิจารณาวิกฤตการณ์เงินคลังทั้ง 4 วิกฤตการณ์ จะพบว่า วิกฤตการณ์
 เงินคลังทั้ง 4 วิกฤตการณ์ล้วนเกิดจากการที่รัฐบาลจัดหารายได้ไม่เพียงพอต่อการใช้จ่าย และ/หรือ
 การนำเงินคลังออกไปใช้จ่ายโดยไม่ปฏิบัติตามกฎหมายทางการคลังอย่างเคร่งครัด จึงทำให้
 ปริมาณเงินคลังร่อยหรอจนถึงระดับวิกฤติ นำไปสู่การเกิดวิกฤตการณ์เงินคลังขึ้น เมื่อรัฐบาล

ประสบปัญหาวิกฤตการณ์เงินคลังแล้วจะมีวิธีการบริหารเงินคลัง เพื่อให้การคลังมีสภาพคล่อง ด้วยการก่อหนี้สาธารณะ แล้วนำเงินกู้ไปใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินต่อไป ซึ่งวิกฤตการณ์เงินคลังทั้ง 4 วิกฤตการณ์มีการบริหารเงินคลังและสภาพวิกฤตการณ์เงินคลัง ดังนี้

1.6.1 วิกฤตการณ์เงินคลังในรัชกาลที่ 6

วิกฤตการณ์เงินคลังในรัชกาลที่ 6 เริ่มเกิดขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2465 ที่ประเทศไทยขาดดุลเงินงบประมาณอย่างต่อเนื่องหลายปี ในขณะที่มีการนำเงินคลังออกไปใช้จ่ายเพื่อบริหารราชการแผ่นดิน จึงทำให้เงินคลังลดลงอย่างรวดเร็วจนกระทั่งเงินคลังหมดสิ้นรัฐบาลจึงบริหารเงินคลังโดยการก่อหนี้สาธารณะด้วยการกู้เงินต่างประเทศมาใช้ภายในประเทศ และมีการแบ่งเงินจำนวนหนึ่งจากเงินกู้ต่างประเทศนั้น จำนวน 20,400,000 บาท โอนมาเสริมฐานะเงินคลังให้มีเพียงพอต่อการใช้จ่ายในโครงการพัฒนาประเทศ จนในปี พ.ศ. 2466 รัฐบาลขาดดุลงบประมาณการงบประมาณจำนวน 10,216,043 บาท แต่เงินคลังที่ใช้จ่ายได้อย่างอิสระในขณะนั้นมีอยู่เพียง 8,586,914 บาท จึงมีการก่อหนี้สาธารณะด้วยการกู้เงินต่างประเทศจำนวน 6,000,000 บาท และในปี พ.ศ. 2467 รัฐบาลมีการขาดดุลเงินงบประมาณ จำนวน 4,492,261 บาท และยังคงก่อหนี้สาธารณะด้วยการกู้เงินต่างประเทศ จำนวน 33,000,000 บาท เพื่อมาเสริมฐานะเงินคลัง จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2468 ที่รัฐบาลขาดดุลเงินงบประมาณน้อยลงเพียงจำนวน 1,938,989 บาท จึงไม่ก่อหนี้สาธารณะเพิ่ม เนื่องจากยังมีเงินกู้ต่างประเทศที่เหลือจากปีที่แล้วให้ใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินต่อไปได้

1.6.2 วิกฤตการณ์เงินคลังในปี 2523 - 2525

วิกฤตการณ์เงินคลังในปี 2523 - 2525 เริ่มเกิดขึ้นในปีงบประมาณ 2523 ที่รัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ และรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (รัฐบาลเปรม1) มีการใช้จ่ายเงินในปริมาณที่สูง และมีการเบิกเงินคลังออกมาใช้จ่ายโดยไม่ปฏิบัติตามกฎหมายทางการคลังอย่างเคร่งครัด เมื่อรัฐบาลมีการใช้จ่ายเงินคลังในปริมาณมากจนล้นเกล้าเข้าสู่การใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ เนื่องจากบัญชีเงินคลังไม่มีการแบ่งแยกเงินในงบประมาณและเงินนอกงบประมาณอย่างชัดเจน เสมือนการยืมเงินนอกงบประมาณอันไม่ใช่กรรมสิทธิ์ของรัฐบาลมาใช้ก่อน แล้วค่อยนำเงินรายได้ส่งเข้าคลังเพื่อหมุนเวียนเงินคืนเงินนอกงบประมาณนั้น แต่ในปีงบประมาณ 2524 รัฐบาลจัดหารายได้ได้ต่ำกว่าเป้าหมาย เนื่องจากเศรษฐกิจไทยอยู่ในภาวะถดถอย ซึ่งได้รับผลกระทบมาจากเศรษฐกิจโลกซบเซาในวิกฤตการณ์น้ำมันครั้งที่ 2 จึงทำให้รัฐบาลไม่สามารถจัดหารายได้เข้าสู่คลังได้อย่างเพียงพอต่อการใช้จ่าย ส่งผลให้เกิดการขาดสภาพคล่องทางการคลัง จนระดับเงินคลังอยู่ในภาวะวิกฤติที่ไม่สามารถชำระคืนเงินนอกงบประมาณที่ส่วนราชการนำมาฝากไว้เมื่อถูกทวงถามได้

รัฐบาลจึงก่อกำหนดขึ้นสำหรับทั้งภายในประเทศและภายนอกประเทศ เพื่อนำเงินกู้มาชดเชยการขาดดุลทางการคลัง และเพื่อการบริโภคของภาครัฐด้วย

1.6.3 วิฤตการณ์เงินคลังในปี 2549

วิฤตการณ์เงินคลังในปี 2549 เกิดขึ้นในเดือนมีนาคม 2549 เมื่อรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร มีการเร่งรัดนำเงินไปใช้จ่ายเพื่อจัดทำโครงการก่อสร้างต่าง ๆ ตามโครงการประชานิยม “ท้าววันกมมัน” ตั้งแต่ช่วงปลายปี 2548 จนถึงช่วงต้นปี 2549 ในขณะที่เดียวกันรัฐบาลมีเหตุการณ์ความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่ายเงินอย่างกะทันหันทั้งการใช้จ่ายเงินในการจัดการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 2 เมษายน 2549 และการจ่ายเงินคืนภาษีให้แก่พนักงานการไฟฟ้าฝ่ายผลิตหลังจากที่ศาลตัดสินคดีเสร็จสิ้นแล้วเมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2549 จึงทำให้ในเดือนมีนาคม 2549 รัฐบาลมีรายจ่ายจำนวนมาก แต่ไม่สามารถจัดหารายได้ให้เพียงพอต่อการใช้จ่ายเนื่องจากเกิดความสั่นคลอนทางการเมืองของรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร ที่ประชาชนบางส่วนต้องการกดดันรัฐบาลด้วยการไม่จ่ายภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาตามกำหนดภายในวันที่ 31 มีนาคม 2549 ส่งผลให้รัฐบาลจัดหารายได้ได้น้อยจนไม่เพียงพอต่อการใช้จ่าย จึงนำไปสู่การเกิดภาวะวิฤตของเงินคลัง จนทำให้ปริมาณเงินคลังมีเพียงพอต่อการใช้จ่ายเพียง 14 วันเท่านั้น รัฐบาลจึงต้องชะลอการจัดทำโครงการที่ไม่จำเป็นรีบด่วนออกไปก่อน อีกทั้งยังเลื่อนชำระหนี้ให้แก่ธนาคารออมสิน จำนวน 5,000 ล้านบาท ออกไปก่อนด้วย และมีการก่อกำหนดขึ้นสำหรับทั้งภายในประเทศด้วยการออกตั๋วเงินคลัง เพื่อให้การคลังของรัฐบาลมีสภาพคล่องมากยิ่งขึ้น

1.6.4 วิฤตการณ์เงินคลังในปี 2563 – 2564

วิฤตการณ์เงินคลังในปี 2563 - 2564 เริ่มเกิดขึ้นตั้งแต่สถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) เข้าสู่ประเทศไทยในช่วงต้นปี 2563 และระบาดอย่างหนักเป็นระลอกแรกในเดือนมีนาคม 2563 เมื่อรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ใช้มาตรการ ล็อกดาวน์ประเทศ เพื่อควบคุมสถานการณ์การระบาดของโรค จนส่งผลกระทบต่อภาวะเศรษฐกิจไทยตกต่ำ ประชาชนได้รับความเดือดร้อนเป็นอย่างมาก รัฐบาลจึงต้องใช้จ่ายเงินจำนวนมากเพื่อช่วยเหลือและเยียวยาประชาชน ในขณะที่ต้องขยายระยะเวลาการชำระภาษีอากรบางประเภท และลดอัตราภาษีอากรบางประเภท เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชน ยิ่งทำให้รัฐบาลจัดหารายได้ได้น้อยลง แต่มีรายจ่ายที่จะต้องจ่ายเป็นจำนวนมาก เมื่อรัฐบาลพยายามจัดสรรเงินในงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 อย่างเต็มศักยภาพแล้ว แต่ก็ไม่มีเงินเพียงพอ จนกระทั่งเกิดกระแสข่าว “รัฐบาลถังแตก” เนื่องจากรัฐบาลมีการก่อกำหนดขึ้นสำหรับทั้งภายในประเทศอย่างต่อเนื่อง นับตั้งแต่การประกาศใช้พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาเยียวยา และฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคม ที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัส

โคโรนา 2019 พ.ศ. 2563 ในวงเงินไม่เกิน 1,000,000 ล้านบาท เพื่อให้กระทรวงการคลังสามารถ ก่อหนี้สาธารณะทั้งภายในและภายนอกประเทศ แล้วนำเงินกู้มาใช้จ่ายในการแก้ไขปัญหา ช่วยเหลือและเยียวยาประชาชนที่ได้รับผลกระทบ และฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมที่ได้ รับผลกระทบ ดังกล่าว ต่อมากระทรวงการคลังได้ขออนุมัติกรอบการกู้เงินกรณีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ใน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 ในวงเงิน 241,093 ล้านบาท และในปี 2564 สถานการณ์ดังกล่าวยังคงมี ความรุนแรงอย่างต่อเนื่อง รัฐบาลจึงประกาศใช้พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อ แก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคมจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 เพิ่มเติม พ.ศ. 2564 ในวงเงินไม่เกิน 500,000 ล้านบาท เพื่อให้มีเงินเพียงพอต่อการจัดทำโครงการต่าง ๆ จนทำให้ยอดหนี้ สาธารณะคงค้างปลายปีงบประมาณ 2564 มีจำนวน 9,337,543.02 ล้านบาท ซึ่งเพิ่มขึ้นจากยอดหนี้ สาธารณะคงค้างในปลายปีงบประมาณ 2562 และ 2563 ที่มีจำนวน 6,901,801.55 และ 7,848,155.88 ล้านบาท ตามลำดับ อย่างรวดเร็ว จนต้องปรับเพดานหนี้สาธารณะต่อ GDP จากเดิมไม่เกินร้อยละ 60 เป็นไม่เกินร้อยละ 70 เพื่อให้รัฐบาลสามารถบริหารราชการแผ่นดินในสถานการณ์การแพร่ระบาดของ โรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ได้อย่างคล่องตัว

จะเห็นได้ว่า วิกฤตการณ์เงินคลังทั้ง 4 วิกฤตการณ์ ล้วนเกิดจากการใช้ จ่ายเงินในปริมาณมากเพื่อนำไปบริหารราชการแผ่นดิน แต่ไม่สามารถจัดเก็บรายได้ให้เพียงพอต่อ การใช้จ่าย ตลอดจนรัฐบาลมีการบริหารเงินคลังอย่างไรประสิทธิภาพ จนนำไปสู่การขาดสภาพ คล่องทางการเงินคลังและเกิดวิกฤตการณ์เงินคลังขึ้น รัฐบาลจึงบริหารเงินคลังด้วยการก่อหนี้ สาธารณะจากภายในประเทศ และ/หรือภายนอกประเทศ เพื่อนำเงินกู้อาชดเชยการขาดดุลทางการเงินคลัง และนำมาใช้จ่ายภายในประเทศ เพื่อให้การคลังภาครัฐมีสภาพคล่องและมีเงินเพียงพอต่อการใช้จ่ายใน การจัดหาสินค้าและบริการสาธารณะผ่านโครงการต่าง ๆ ให้กับประชาชนและประเทศชาติ ซึ่งจะเป็น การพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ ต่อไป

วิกฤตการณ์เงินคลังทั้ง 4 วิกฤตการณ์ ได้แก่ วิกฤตการณ์เงินคลังใน รัชกาลที่ 6 วิกฤตการณ์เงินคลังในปี 2523 - 2525 วิกฤตการณ์เงินคลังในปี 2549 และวิกฤตการณ์ เงินคลังในปี 2563 - 2564 ล้วนเกิดจากปัจจัยที่ก่อให้เกิดวิกฤตการณ์เงินคลังในลักษณะร่วมกัน ทั้ง 6 ปัจจัย ได้แก่ นโยบายการคลังของรัฐบาล กฎหมายทางการเงินคลัง เศรษฐกิจและสังคม การนำส่งเงินเข้าคลัง การเบิกจ่ายเงินจากคลัง และการบริหารเงินคลังและวิกฤตการณ์เงินคลัง ซึ่งหากพิจารณาในแต่ละวิกฤตการณ์เงินคลังแล้ว จะมีปัจจัยที่ก่อให้เกิดวิกฤตการณ์เงินคลังนั้น อย่างเด่นชัดอย่างน้อย 1 ปัจจัย ดังต่อไปนี้

วิกฤตการณ์เงินคลังในรัชกาลที่ 6 มีปัจจัยที่ก่อให้เกิดวิกฤตการณ์เงินคลังอย่างเด่นชัด คือ การเบิกจ่ายเงินจากคลัง เนื่องจากในสมัยรัชกาลที่ 6 เกิดเหตุการณ์สำคัญขึ้นทั้งสงครามโลกครั้งที่ 1 และภาวะน้ำท่วม จึงทำให้รัฐบาลต้องใช้จ่ายเงินงบประมาณเป็นจำนวนมากเพื่อส่งกองทัพทหารไปร่วมรบในสงครามโลกครั้งที่ 1 และจ่ายเงินช่วยเหลือเหยื่อชาวานาและค่าข้าวที่เสียหายจากภาวะน้ำท่วม ส่งผลให้รัฐบาลมีการใช้จ่ายเงินคลังในสถานะเงินในคลังเป็นจำนวนมาก แต่ไม่สามารถจัดหารายได้ให้เพียงพอต่อการใช้จ่ายจนเกิดการขาดดุลเงินงบประมาณอย่างต่อเนื่องหลายปี จนกระทั่งไม่มีเงินใช้จ่ายภายในประเทศ ในขณะที่รัฐบาลมีนโยบายการคลังเพื่อการพัฒนาประเทศ จึงนำเงินคลังในสถานะเงินออมของประเทศไปจัดทำโครงการพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ เช่น การก่อสร้างเส้นทางรถไฟ การไฟฟ้า การประปา การชลประทาน การสำรวจแร่เชื้อเพลิง เป็นต้น และนำไปจ่ายเป็นเงินตรงให้กับหน่วยงานราชการอื่น ๆ จึงทำให้รัฐบาลมีการใช้จ่ายเงินคลังในสถานะเงินออมของประเทศเป็นจำนวนมาก เมื่อรัฐบาลมีการขาดดุลเงินงบประมาณ จึงไม่มีเงินรายได้เหลือสะสมเป็นเงินสำรองในคลังของประเทศ ส่งผลให้เงินคลังร่อยหรอลงและเข้าสู่ภาวะวิกฤตคือ เงินคลังหมดสิ้น จะเห็นได้ว่า วิกฤตการณ์เงินคลังในรัชกาลที่ 6 มีการเบิกจ่ายเงินจากคลังทั้งในสถานะเงินในคลังและในสถานะเงินออมของประเทศไปใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินเป็นจำนวนมากจนเป็นสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดวิกฤตการณ์เงินคลังขึ้น

วิกฤตการณ์เงินคลังในปี 2523 - 2525 มีปัจจัยที่ก่อให้เกิดวิกฤตการณ์เงินคลังที่เด่นชัด คือ กฎหมายทางการคลัง เนื่องจากเมื่อรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เข้ามาบริหารราชการแผ่นดินในเดือนมีนาคม 2523 โดยมีพรรคกิจสังคมเป็นพรรคร่วมรัฐบาล มีการเบิกจ่ายเงินคลังโดยไม่ปฏิบัติตามกฎหมายทางการคลังอย่างเคร่งครัด กล่าวคือ รัฐบาลมีการเบิกจ่ายเงินคลังโดยพลการ จำนวน 3,500 ล้านบาท เพื่อนำไปจัดทำโครงการสร้างงานในชนบท ผ่านการประกาศพระราชกำหนดอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปล่วงหน้าก่อน พ.ศ. 2523 โดยอาศัยอำนาจตามมาตราที่ 157 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ที่พระมหากษัตริย์จะตราพระราชกำหนดได้ก็ต่อเมื่อเป็นกรณีฉุกเฉินมีความจำเป็นรีบด่วนในการรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือเพื่อป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ ซึ่งพระราชกำหนดฉบับนี้ได้กล่าวถึงเหตุผลความจำเป็นไว้ท้ายพระราชกำหนดฯ แล้ว นอกจากนี้พระราชกำหนดฉบับดังกล่าวยังตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 6 ของพระราชบัญญัติเงินคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) ในมติให้จ่ายเงินไปก่อน แต่ไม่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาซึ่งไม่สอดคล้องกับคำนิยาม “มติให้จ่ายเงินไปก่อน” ตามมาตรา 3 ของพระราชบัญญัติเงินคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) ที่มติให้จ่ายเงินไปก่อนคือ มติของสภาผู้แทนราษฎร

ที่ให้ความเห็นชอบอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปก่อนผ่านการตราเป็นพระราชบัญญัติ ซึ่งประเทศไทยเคยมีการเบิกจ่ายเงินคงคลังตามมาตรา 6 ของพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 มติให้จ่ายเงินไปก่อน อยู่หลายฉบับ โดยแต่ละฉบับล้วนประกาศเป็นพระราชบัญญัติ ซึ่งจะต้องผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาก่อนจึงจะเบิกจ่ายเงินคงคลัง มติให้จ่ายเงินไปก่อน ไปจัดทำโครงการต่าง ๆ ได้ การที่รัฐบาลมีการนำเงินคงคลังออกมาใช้จ่ายโดยพลการ กอปรกับในขณะนั้นรัฐบาลจัดหารายได้มาหมุนคืนเงินคงคลังที่ใช้จ่ายจนลวงล้ำเข้าสู่เงินนอกงบประมาณที่ส่วนราชการนำมาฝากไว้ไม่ทัน จึงไม่สามารถชำระคืนให้แก่ส่วนราชการเมื่อถูกทวงถามได้เพราะเหลือน้อยเต็มที จะเห็นได้ว่าวิกฤตการณ์เงินคงคลังในปี 2523 - 2525 มีการเบิกจ่ายเงินคงคลังโดยไม่ปฏิบัติตามกฎหมายทางการเงินคลังอย่างเคร่งครัด นับได้ว่าเป็นสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดวิกฤตการณ์เงินคงคลังขึ้น

วิกฤตการณ์เงินคงคลังในปี 2549 มีปัจจัยที่ก่อให้เกิดวิกฤตการณ์เงินคงคลังที่เด่นชัด คือ การเบิกจ่ายเงินจากคลัง เนื่องจากในช่วงปลายปี 2548 จนถึงช่วงต้นปี 2549 รัฐบาลทักษิณ ชินวัตร มีการเร่งรัดการใช้จ่ายเงินในโครงการก่อสร้างต่าง ๆ ตามโครงการประชานิยม “ทวิรัตน์กษมน์” และในเดือนมีนาคม 2549 รัฐบาลมีเหตุการณ์ที่จะต้องใช้จ่ายอย่างกะทันหันทั้งรายจ่ายในการจัดการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 2 เม.ย. 2549 จำนวน 2,000 ล้านบาท และจ่ายเงินคืนภาษีให้แก่พนักงานการไฟฟ้าฝ่ายผลิตหลังศาลตัดสินคดีในวันที่ 23 มีนาคม 2549 ให้ยกเลิกการแปรรูปรัฐวิสาหกิจการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ไปเป็นบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) และไม่ให้มีการเสนอขายหุ้นของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) แต่ก่อนหน้านั้นได้ขายหุ้นให้แก่พนักงานการไฟฟ้าฝ่ายผลิตไปแล้ว จึงต้องจ่ายเงินคืนภาษีให้แก่พนักงานดังกล่าว จำนวน 2,000 ล้านบาท เมื่อรัฐบาลมีรายจ่ายในเดือนมีนาคม 2549 เป็นจำนวนมาก แต่ไม่สามารถจัดเก็บรายได้ให้เพียงพอต่อการใช้จ่าย จึงทำให้เงินคงคลังเข้าสู่ภาวะวิกฤติ จะเห็นได้ว่า วิกฤตการณ์เงินคงคลังในปี 2549 มีการเบิกจ่ายเงินจากคลังในสถานะเงินในคลังเป็นจำนวนมากจนเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดวิกฤตการณ์เงินคงคลังขึ้น

วิกฤตการณ์เงินคงคลังในปี 2563 - 2564 มีปัจจัยที่ก่อให้เกิดวิกฤตการณ์เงินคงคลังที่เด่นชัด คือ เศรษฐกิจและสังคม เนื่องจากวิกฤตการณ์เงินคงคลังนี้เกิดขึ้นนับตั้งแต่สถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) แพร่ระบาดเข้าสู่ประเทศไทยในช่วงต้นปี 2563 และระบาดอย่างหนักเป็นระลอกแรกในเดือนมีนาคม 2563 ซึ่งโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) เป็นโรคอุบัติใหม่ที่ทำให้ประชาชนมีการติดเชื้อได้ง่ายและเสียชีวิตลงเป็นจำนวนมากอย่างรวดเร็ว รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา จึงใช้มาตรการล็อกดาวน์ประเทศ เพื่อควบคุมสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรค ส่งผลให้ประชาชนที่ประกอบอาชีพต่าง ๆ ได้รับความเดือดร้อนเป็นอย่างมาก เนื่องจากการปิดช่องทางเข้าออกระหว่างประเทศทั้งทางอากาศ ทางน้ำ และทางบก

มีการปิดสถานที่/สถานประกอบการหรือห้างร้านต่าง ๆ ที่มีความเสี่ยงจะทำให้เกิดการแพร่ระบาดของโรค รวมถึงมีการกำหนดระยะเวลาเคอร์ฟิว จึงทำให้ประชาชนไม่สามารถหาเลี้ยงชีพได้ตามเดิมนำไปสู่ภาวะเศรษฐกิจไทยที่ตกต่ำ รัฐบาลมีการช่วยเหลือประชาชนและผู้ประกอบการที่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ดังกล่าวด้วยการปรับเปลี่ยนมาตรการจัดเก็บรายได้ประเภทภาษีอากร ทั้งการขยายระยะเวลาการชำระภาษีอากรบางประเภท และลดอัตราการชำระภาษีอากรบางประเภท เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชน อีกทั้งยังมีโครงการจ่ายเงินเพื่อช่วยเหลือและเยียวยาประชาชนและผู้ประกอบการที่ได้รับผลกระทบดังกล่าว แต่รัฐบาลไม่มีเงินเพียงพอในการแก้ไขและควบคุมสถานการณ์ที่ทวีความรุนแรงมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง จนมีกระแสข่าวว่า “รัฐบาลถังแตก” เนื่องจากรัฐบาลมีการก่อหนี้สาธารณะอย่างต่อเนื่อง จนต้องปรับเพดานหนี้สาธารณะต่อ GDP จากเดิมไม่เกินร้อยละ 60 เป็นไม่เกินร้อยละ 70 เพื่อให้รัฐบาลสามารถบริหารราชการแผ่นดินในสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคดังกล่าวได้อย่างคล่องตัว จะเห็นได้ว่า วิกฤตการณ์เงินคลังในปี 2563 - 2564 เกิดจากสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่มีปัญหาจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) เป็นอย่างมากจนเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดวิกฤตการณ์เงินคลังขึ้น

อย่างไรก็ตามวิกฤตการณ์เงินคลังทั้ง 4 วิกฤตการณ์ ไม่ได้เกิดขึ้นมาจากปัจจัยที่ก่อให้เกิดวิกฤตการณ์เงินคลังที่เด่นชัดอยู่เพียงปัจจัยเดียว หากเกิดจากปัจจัยหลาย ๆ ปัจจัยที่เกิดขึ้นและส่งผลกระทบต่อซึ่งกันและกัน จนนำไปสู่การขาดสภาพคล่องทางการคลัง และส่งผลให้เกิดวิกฤตการณ์เงินคลังขึ้นในที่สุด

ตอนที่ 2 การวิเคราะห์บทบาทของเงินคลังต่อการพัฒนาประเทศไทย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้วิเคราะห์บทบาทของเงินคลังต่อการพัฒนาประเทศผ่านการศึกษาวิกฤตการณ์เงินคลังที่สำคัญในประเทศไทยทั้ง 4 วิกฤตการณ์ ได้แก่ วิกฤตการณ์เงินคลังในรัชกาลที่ 6 วิกฤตการณ์เงินคลังในปี 2523 - 2525 วิกฤตการณ์เงินคลังในปี 2549 และวิกฤตการณ์เงินคลังในปี 2563 - 2564 พบว่า การบริหารเงินคลังเป็นองค์ประกอบหนึ่งในระบบบริหารการคลังภาครัฐที่มีส่วนสำคัญในการบริหารราชการแผ่นดิน กล่าวคือ เมื่อรัฐบาลจัดเก็บรายได้แล้วจะมีกฎหมายในการนำส่งเงินรายได้ประเภทใดเข้าคลังตามกฎหมายทางการคลัง และมีกฎหมายในการเบิกจ่ายเงินจากคลัง เพื่อนำไปจัดทำโครงการที่ก่อให้เกิดสินค้าและบริการสาธารณะให้กับประชาชนและประเทศชาติต่อไป หากปีงบประมาณใดการจัดเก็บรายได้เข้าสู่คลังมีจำนวนมากกว่าการเบิกจ่ายเงินจากคลัง จะทำให้เงินคลังมีปริมาณเพิ่มขึ้น แต่หากปีงบประมาณใด

การจัดเก็บรายได้เข้าสู่คลังได้น้อยกว่าการเบิกจ่ายเงินจากคลัง รัฐบาลจะต้องบริหารเงินคลัง โดยการนำเงินคลังออกมาใช้จ่าย หรือจะก่อนนี้สาธารณะเพื่อให้มีเงินกู้เข้าสู่คลัง และให้มีปริมาณเงินคลังเพียงพอต่อการใช้จ่าย แสดงให้เห็นว่า เงินคลังมี 2 สถานะ คือ สถานะการเป็นเงินในคลังเพื่อนำไปใช้จ่าย และสถานะการเป็นเงินออมของประเทศ

หากรัฐบาลบริหารเงินคลังอย่างไร้ประสิทธิภาพ จนการคลังภาครัฐขาดสภาพคล่องนำไปสู่การเกิดวิกฤตการณ์เงินคลังขึ้น ทั้งเงินคลังในสถานะเงินในคลังและเงินคลังในสถานะเงินออมของประเทศร่อยหรอจนอยู่ในภาวะวิกฤติ จะทำให้การบริหารราชการแผ่นดินโดยรวมเกิดปัญหา เนื่องจากไม่สามารถจัดหาสินค้าและบริการสาธารณะให้กับประชาชนได้อย่างทันทั่วถึง ส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยและความมั่นคงของประเทศชาติ และมีส่วนทำให้การพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ ต้องชะลอหรือหยุดชะงักลง แต่รัฐบาลสามารถใช้การก่อหนี้สาธารณะเพื่อให้มีเงินเข้าสู่คลังจนสามารถนำไปใช้จ่ายในการบริหารราชการแผ่นดินต่อไปได้ ดังตารางที่ 4.2

ตารางที่ 4.2 บทบาทเงินคลังต่อการพัฒนาประเทศผ่านวิกฤตการณ์เงินคลังของประเทศไทย

วิกฤตการณ์เงินคลัง	รัชกาลที่ 6	ปี 2523 - 2525	ปี 2549	ปี 2563 - 2564
1. สภาพ	รัฐบาลไม่มีเงินใช้	รัฐบาลใช้จ่ายเงินคลัง	รัฐบาลมีเงินคลัง	รัฐบาลไม่มีเงิน
วิกฤตการณ์เงินคลัง	จ่ายภายในประเทศ และใช้จ่ายเงินคลังจนหมดสิ้น จึงก่อหนี้สาธารณะเพื่อนำเงินมาใช้จ่ายภายในประเทศ และเสริมฐานะเงิน-คลังให้มีเพียงพอที่จะนำไปใช้จ่ายในโครงการพัฒนาประเทศต่อไปได้	จัดทำโครงการสร้างงานในชนบท จนปริมาณเงินคลังร่อยหรอและลวงล้ำเข้าสู่เงินนอกงบประมาณที่ไม่สามารถชำระคืนให้แก่ส่วนราชการเมื่อถูกทวงถามได้ จึงก่อหนี้สาธารณะเพื่อชดเชยการขาดดุลทางการคลังและนำมาใช้จ่ายภายในประเทศ	เหลือให้นำไปใช้จ่ายได้เพียง 14 วันเท่านั้น จึงต้องชะลอการเบิกจ่ายในโครงการที่ไม่จำเป็นรีบด่วน ออกไปก่อน เช่น โครงการก่อสร้างต่าง ๆ ตามโครงการประชานิยม “ท้าวคนมัน” เป็นต้น และมีการก่อหนี้สาธารณะภายในประเทศ เพื่อให้มีสภาพคล่องทางการคลัง	เพียงพอต่อการใช้จ่ายในสถานการณ์โควิด-19 จนเกิดกระแสข่าวว่า “รัฐบาลถังแตก” เนื่องจากมีการก่อหนี้สาธารณะอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้มีเงินไปแก้ไขปัญหาโควิด-19 และจัดทำโครงการช่วยเหลือและเยียวยาประชาชน และโครงการฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคม

ตารางที่ 4.2 (ต่อ)

วิกฤตการณ์ เงินคลัง	รัชกาลที่ 6	ปี 2523 - 2525	ปี 2549	ปี 2563 - 2564
2. สินค้าและ บริการสาธารณะ	การก่อสร้าง เส้นทางรถไฟ การไฟฟ้า การ ประปา การสำรวจแร่ เชื้อเพลิง การชล- ประทาน (การสร้าง เขื่อนพระรามหก)	การจ้างงาน ประชาชนในเขต ชนบทให้มีรายได้เพิ่ม ในช่วงฤดูแล้ง การ ชลอหรือหยุดการ อพยพเข้าไปทำงานใน เมืองของชาวชนบท และการพัฒนาแหล่ง น้ำเพื่อการบริโภค และการ เกษตรกรรม	การก่อสร้างถนน การชลประทาน และการพัฒนา สินค้าและการ ท่องเที่ยว	โครงการเราไม่ทิ้ง กัน โครงการเพื่อ ช่วยเหลือเกษตรกรที่ ได้รับผล กระทบจาก การระบาดของโรค โควิด-19 โครงการเรา เที่ยวด้วยกัน โครงการคนละครึ่ง โครงการเราชนะ โครงการ ม.33 เรารักกัน
3. การพัฒนา ประเทศ	เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และ เทคโนโลยี	เศรษฐกิจ	เศรษฐกิจ	เศรษฐกิจ สังคม และ เทคโนโลยี

จากตารางที่ 4.2 จะเห็นได้ว่า วิกฤตการณ์เงินคลังทั้ง 4 วิกฤตการณ์ ได้แก่ วิกฤตการณ์เงินคลังในรัชกาลที่ 6 วิกฤตการณ์เงินคลังในปี 2523 - 2525 วิกฤตการณ์เงินคลังในปี 2549 และวิกฤตการณ์เงินคลังในปี 2563 - 2564 ล้วนเกิดจากการใช้จ่ายเงินคลังทั้งในสถานะเงินในคลังและในสถานะเงินออมของประเทศเป็นจำนวนมาก เพื่อจัดหาสินค้าและบริการสาธารณะให้กับประชาชนผ่านการจัดทำโครงการ ส่งผลให้เกิดการพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และเทคโนโลยี ผู้วิจัยขอเสนอรายละเอียดการพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ ในแต่ละวิกฤตการณ์เงินคลังทั้ง 4 วิกฤตการณ์ ดังต่อไปนี้

2.1 วิกฤตการณ์เงินคลังในรัชกาลที่ 6

วิกฤตการณ์เงินคลังในรัชกาลที่ 6 เกิดจากการที่รัฐบาลนำเงินคลังออกมาใช้จ่ายในโครงการพัฒนาประเทศเป็นจำนวนมาก ซึ่งเป็นโครงการก่อสร้างสิ่งสาธารณูปโภคที่สำคัญในประเทศไทย โดยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 6) ทรงขับเคลื่อนต่อจากสมัยรัชกาลที่ 5 อย่างเต็มที่และต่อเนื่อง เพื่อพัฒนาให้ประเทศไทยมีความเป็นอารยะมากที่สุด กอปรกับในขณะนั้นประเทศไทยมีการใช้จ่ายเงินงบประมาณเป็นจำนวนมาก จากการส่งกองทัพทหารไปร่วมรบ

ในสงครามโลกครั้งที่ 1 และจ่ายเงินช่วยเหลือชาวนาและค่าข้าวที่ได้รับความเสียหายจากภาวะน้ำท่วม แต่รัฐบาลจัดเก็บรายได้ได้น้อย เนื่องจากจัดเก็บอากรขาออกได้ลดลงจากการไม่สามารถส่งออกข้าวไปจำหน่ายยังต่างประเทศได้ และไม่ได้ปรับปรุงแผนการจัดเก็บภาษีอากรให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมในขณะนั้น จึงทำให้รัฐบาลจัดเก็บรายได้ไม่เพียงพอต่อการใช้จ่าย จนเกิดการขาดสภาพคล่องทางการคลังของประเทศและไม่มีเงินเหลือสะสมเป็นเงินสำรองของประเทศ จนกระทั่งประเทศไทยใช้จ่ายเงินคงคลังจนหมดสิ้น รัฐบาลจึงจำเป็นต้องก่อหนี้สาธารณะด้วยการกู้เงินต่างประเทศ เพื่อนำมาใช้จ่ายภายในประเทศและนำมาเสริมฐานะเงินคงคลังให้สามารถจัดทำโครงการพัฒนาประเทศต่อไปได้อย่างสำเร็จ

รัชกาลที่ 6 ทรงดำเนินการขับเคลื่อน โครงการพัฒนาประเทศผ่านเงินคงคลังในสถานะเงินออมของประเทศเป็นจำนวนมาก เช่น การก่อสร้างเส้นทางรถไฟ การไฟฟ้า การประปา การชลประทาน การสำรวจแร่เชื้อเพลิง เป็นต้น ซึ่งเป็นการจัดหาสินค้าและบริการสาธารณะในด้านโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ เพื่ออำนวยความสะดวกในการดำเนินชีวิตให้แก่ประชาชนทั้งการเดินทาง การมีแสงสว่าง การมีน้ำในการบริโภคและการเกษตรกรรม ตลอดจนการจัดหาเชื้อเพลิงทดแทน โดยสินค้าและบริการสาธารณะที่รัฐบาลจัดหาให้ล้วนเป็นไปเพื่อการพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ ดังนี้

2.1.1 การพัฒนาประเทศด้านเศรษฐกิจ

1) การก่อสร้างเส้นทางรถไฟ

พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 6) ทรงขับเคลื่อนการก่อสร้างเส้นทางรถไฟต่อจากสมัยรัชกาลที่ 5 ดังเช่นเส้นทางรถไฟสายเหนือ กรุงเทพ - เชียงใหม่ โดยใช้จ่ายจากเงินกู้ต่างประเทศเรื่อยมาจนกระทั่งปี พ.ศ. 2457 รัฐบาลไม่สามารถกู้เงินต่างประเทศเพื่อนำมาใช้จ่ายในการก่อสร้างครั้งนี้ต่อไปได้จากภาวะสงครามโลกครั้งที่ 1 รัฐบาลจึงเบิกจ่ายจากเงินคงคลังเพื่อนำไปใช้จ่ายในการก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายนี้จนสำเร็จ โดยรัฐบาลใช้จ่ายเงินคงคลังในการก่อสร้างครั้งนี้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2457 - 2468 รวมทั้งสิ้นจำนวน 15,612,549.78 บาท (รอยพิมพ์ เรื่องประดิษฐ์, 2519, น. 119, 127)

อีกทั้งพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 6) ยังทรงมีพระราชดำริให้ก่อสร้างเส้นทางรถไฟเพิ่มขึ้นอีกหลายเส้นทาง เช่น เส้นทางรถไฟสายใต้ (สามแยก) ตั้งแต่ตรัง - หุ่่งสง (เบิกจ่ายจากเงินคงคลังตั้งแต่ปี พ.ศ. 2453 - 2466 รวมทั้งสิ้นจำนวน 5,840,756.25 บาท) เส้นทางรถไฟสายตะวันออก (อรัญประเทศ) (เบิกจ่ายจากเงินคงคลังตั้งแต่ปี พ.ศ. 2462 - 2468 รวมทั้งสิ้นจำนวน 12,462,876.79 บาท) เส้นทางรถไฟสายตะวันออกเฉียงเหนือ

(ทางรถไฟสายอุบลราชธานี) (เบิกจ่ายจากเงินคงคลังตั้งแต่ปี พ.ศ. 2463 - 2468 รวมทั้งสิ้นจำนวน 10,377,990.78 บาท) เส้นทางรถไฟสายตะวันออกเฉียงเหนือ (ทางรถไฟสายขอนแก่น) (เบิกจ่ายจากเงินคงคลังตั้งแต่ปี พ.ศ. 2467 - 2468 รวมทั้งสิ้นจำนวน 352,502.16 บาท) (รอยพิมพ์ เรื่องประดิษฐ์, 2519, น. 120, 127) เป็นต้น

เมื่อมีการก่อสร้างเส้นทางรถไฟจำนวนหลายเส้นทาง เพื่ออำนวยความสะดวกในการเดินทางให้แก่ประชาชน และเพื่อให้การขนส่งสินค้ามีความรวดเร็วมากกว่าการใช้สัตว์และเรือเป็นพาหนะในการขนย้ายสินค้า จึงทำให้การค้าขายมีความสะดวกมากยิ่งขึ้น ส่งผลให้สภาพเศรษฐกิจภายในประเทศดีขึ้น จนทำให้รัฐบาลสามารถจัดเก็บรายได้ได้มากขึ้น ดังนั้นการก่อสร้างเส้นทางรถไฟจึงเป็นการพัฒนาประเทศทางด้านเศรษฐกิจผ่านการดำเนินการโครงการสร้างพื้นฐานของประเทศในเส้นทางขนส่งทางบก โดยมีเงินคงคลังร่วมขับเคลื่อนในการก่อสร้างด้วย แสดงให้เห็นว่า เงินคงคลังมีบทบาทในการพัฒนาประเทศทางด้านเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก

2) การไฟฟ้า

ในสมัยรัชกาลที่ 6 รัฐบาลได้ดำเนินโครงการก่อสร้างการไฟฟ้าหลวงสามเสน ต่อจากสมัยรัชกาลที่ 5 ซึ่งเป็นโรงผลิตกระแสไฟฟ้าส่งไปจำหน่ายให้แก่ประชาชนและสถานที่ราชการต่าง ๆ ในเขตกรุงเทพมหานคร เช่น จำหน่ายให้กับเครื่องสูบน้ำประปาในเขตตำบลสามเสน จำหน่ายให้กับเครื่องจักรตำฝักระบายในโรงฝึนเขตตำบลสามเสน จำหน่ายให้กับพระราชวังดุสิต วังอื่น ๆ และบ้านพักข้าราชการ โรงทหาร พระอารามหลวง ตลอดจนจำหน่ายในบริเวณสุขาภิบาลเหนือของกรุงเทพฯ (บริเวณสุขาภิบาลเหนือตั้งแต่คลองบางลำพูบนขึ้นไป) เป็นต้น โดยในสมัยรัชกาลที่ 6 รัฐบาลได้นำเงินคงคลังออกมาใช้จ่ายเพื่อการก่อสร้างโรงไฟฟ้าสามเสนตั้งแต่ปี พ.ศ. 2454 - 2458 รวมทั้งสิ้นจำนวน 2,180,290.74 บาท เพื่อให้มีโรงผลิตกระแสไฟฟ้าใช้ในเขตกรุงเทพมหานคร โดยไม่ต้องซื้อบริการกระแสไฟฟ้าจากบริษัท ไฟฟ้าสยาม จำกัด เพียงแห่งเดียว (รอยพิมพ์ เรื่องประดิษฐ์, 2519, น. 121) จึงทำให้ประชาชนและสถานที่ราชการต่าง ๆ มีแสงสว่างใช้อย่างเพียงพอ ส่งผลให้กิจการโรงฝึนและโรงกรองน้ำในเขตตำบลสามเสนดำเนินการไปได้อย่างรวดเร็ว และเป็นส่วนหนึ่งในการทำให้สภาพเศรษฐกิจของประเทศดีขึ้น

3) การประปา

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) ทรงดำริให้สร้างโรงกรองสามเสนขึ้น (ปัจจุบันเรียกว่า โรงงานผลิตน้ำสามเสน) เพื่อให้ประชาชนได้บริโภคน้ำประปาที่ใส สะอาด ปราศจากเชื้อโรคที่จะนำไปสู่การเกิดอหิวาตกโรคในสมัยนั้นได้ แต่ยังคงดำเนินการไม่แล้วเสร็จในช่วงสมัยรัชกาลที่ 5 เมื่อพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 6) เสด็จขึ้นครองราชย์ ทรงเห็นความสำคัญในพระราชประสงค์ของรัชกาลที่ 5 ที่ต้องการก่อสร้างโรงกรอง

สามแสนขึ้น จึงดำเนินการก่อสร้างโรงกรองสามแสนต่อ โดยให้รัฐบาลเบิกจ่ายจากเงินกู้และเงินคงคลัง เพื่อให้ประชาชนได้มีน้ำประปาที่ใสสะอาดในการบริโภคและอุปโภค ซึ่งรัฐบาลมีการเบิกจ่ายเงินคงคลังในการก่อสร้างโรงกรองสามแสนตั้งแต่ปี พ.ศ. 2457 - 2468 รวมทั้งสิ้นจำนวน 1,211,541.92 บาท (รอยพิมพ์ เรื่องประดิษฐ์, 2519, น. 121 - 122) เมื่อระบบสาธารณูปโภคของประเทศมีคุณภาพขึ้นย่อมเป็นรากฐานให้สภาพเศรษฐกิจของประเทศดีขึ้นด้วย

2.1.2 การพัฒนาประเทศด้านสิ่งแวดล้อม

พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 6) มีพระราชประสงค์ในการสงวนป่าไม้ไว้ โดยให้รัฐบาลดำเนินโครงการสำรวจแร่ที่สามารถใช้เป็นเชื้อเพลิงแทนไม้ได้ เพื่อลดการตัดไม้ทำลายป่าและป้องกันการเกิดปัญหาน้ำท่วมน้ำหลาก เนื่องจากในสมัยนั้นจำเป็นต้องตัดไม้เป็นจำนวนมาก เพื่อนำฟืนไปเป็นเชื้อเพลิงสำหรับหัวรถจักรไอน้ำของรถไฟให้สามารถขับเคลื่อนรถไฟไปได้ ซึ่งรัฐบาลได้สำรวจแร่จากแหล่งแร่ในภาคเหนือและภาคใต้ พบว่า ถ่านหินลิกไนต์และน้ำมันปิโตรเลียมสามารถนำมาเป็นเชื้อเพลิงในการขับเคลื่อนรถไฟแทนไม้ได้ โดยโครงการนี้ได้ใช้จ่ายจากเงินคงคลังตั้งแต่ปี พ.ศ. 2461 - 2467 รวมทั้งสิ้นจำนวน 606,525.65 บาท (รอยพิมพ์ เรื่องประดิษฐ์, 2519, น. 126) จะเห็นได้ว่า เงินคงคลังมีบทบาทในการพัฒนาประเทศด้านสิ่งแวดล้อมได้เช่นกัน

2.1.3 การพัฒนาประเทศด้านเทคโนโลยี

ในสมัยรัชกาลที่ 6 เซอร์ ฆอมมัส วอร์ค ได้นำเสนอให้รัฐบาลจัดทำโครงการท่อน้ำในพื้นที่ราบบริเวณแม่น้ำเจ้าพระยาเป็นจำนวน 5 โครงการ แต่รัฐบาลจำเป็นต้องเลือกดำเนินการ โครงการท่อน้ำเพียงหนึ่งโครงการเท่านั้น เนื่องจากรัฐบาลไม่สามารถกู้เงินจากต่างประเทศมาดำเนินโครงการท่อน้ำทั้ง 5 โครงการ ได้ทั้งหมดจากภาวะสงครามโลกครั้งที่ 1 จึงจำเป็นต้องเลือกโครงการเพียง 1 โครงการที่สำคัญและสามารถใช้จ่ายจากเงินคงคลังในการดำเนินการ โครงการท่อน้ำนั้นได้ จนรัฐบาลเลือกดำเนินการ โครงการป่าสักได้ เนื่องจากเป็นโครงการท่อน้ำที่รัฐบาลเล็งเห็นถึงคุณประโยชน์มากมาย ทั้งการท่อน้ำแม่น้ำป่าสัก การระบายน้ำเข้าสู่พื้นที่นาโดยรอบ และสามารถเชื่อมต่อกับโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่สำหรับท่อน้ำแม่น้ำเจ้าพระยาที่จะดำเนินการในภายภาคหน้าได้

โครงการป่าสักได้เป็นโครงการชลประทานขนาดใหญ่แห่งแรกของประเทศไทย โดยมีการจัดทำโครงการสร้างเขื่อนท่อน้ำขนาดใหญ่ คือ เขื่อนพระรามหกขึ้น ซึ่งเป็นเขื่อนท่อน้ำที่สร้างขึ้นตามหลักวิชาการอย่างถูกต้องและทันสมัยตามหลักเทคโนโลยีของการพัฒนาแหล่งน้ำสมัยใหม่อย่างแท้จริง (กรมชลประทาน, 2562) โดยสร้างที่ตำบลท่าหลวง อำเภอท่าเรือ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เพื่อท่อน้ำโดยกั้นแม่น้ำป่าสัก และเพื่อเก็บกักน้ำไว้ใช้ประโยชน์ทางการเกษตร

ในพื้นที่เพาะปลูกกว่า 680,000 ไร่ ซึ่งได้ใช้เงินคงคลังในการก่อสร้างครั้งนี้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2459 - 2466 รวมทั้งสิ้นจำนวน 15,494,452 บาท (รอยพิมพ์ เรื่องประดิษฐ์, 2519, น. 122 - 126) จะเห็นได้ว่า เชื้อนพระรามหกเป็นเชื้อนทนต์น้ำที่มีการนำเทคโนโลยีการพัฒนาแหล่งน้ำสมัยใหม่เข้ามาประยุกต์ใช้ แสดงให้เห็นถึงบทบาทของเงินคงคลังที่สามารถพัฒนาประเทศในด้านเทคโนโลยีการพัฒนาแหล่งน้ำได้อย่างชัดเจน

แม้ว่าประเทศไทยจะประสบปัญหาวิกฤตการณ์เงินคงคลังในรัชกาลที่ 6 แต่รัฐบาลยังสามารถจัดหาสินค้าและบริการสาธารณะเพื่อพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ ได้ ทั้งการพัฒนาประเทศด้านเศรษฐกิจด้วยการก่อสร้างเส้นทางรถไฟ การไฟฟ้า และการประกาศการพัฒนาประเทศด้านสิ่งแวดล้อมด้วยการสำรวจแร่เชื้อเพลิง และการพัฒนาประเทศด้านเทคโนโลยีด้วยการชลประทาน (การสร้างเชื้อนพระรามหก) แสดงให้เห็นว่า เงินคงคลังในวิกฤตการณ์เงินคงคลังในรัชกาลที่ 6 มีบทบาทในการพัฒนาประเทศทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และเทคโนโลยีได้อย่างชัดเจน

2.2 วิกฤตการณ์เงินคงคลังในปี 2523 – 2525

วิกฤตการณ์เงินคงคลังในปี 2523 - 2525 เกิดขึ้นเมื่อรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมนันท์ จัดทำพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2523 เป็นจำนวน 109,000 ล้านบาท และในระหว่างปีงบประมาณ 2523 ยังมีการจัดทำพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2523 เพื่อปรับปรุงเงินเดือน ค่าจ้าง และค่าครองชีพชั่วคราวให้แก่ข้าราชการและลูกจ้าง เป็นจำนวน 5,556.5 ล้านบาท อีกทั้งในปีงบประมาณเดียวกัน รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้เข้ามาบริหารราชการแผ่นดินต่อในเดือนมีนาคม 2523 ได้มีการเบิกจ่ายเงินคงคลังเพื่อนำไปจัดทำโครงการสร้างงานในชนบท จำนวน 3,500 ล้านบาท รัฐบาลทั้งสองชุดใช้จ่ายเงินเพื่อบริหารราชการแผ่นดินในปีงบประมาณ 2523 เป็นจำนวนที่สูงมากถึง 118,056.5 ล้านบาท เมื่อเทียบกับงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2522 ที่มีจำนวน 92,000 ล้านบาท ซึ่งเพิ่มขึ้นเป็นจำนวน 26,056.5 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 28.3 เมื่อรัฐบาลมีปริมาณการใช้จ่ายเงินคงคลังในสถานะเงินในคลังและเงินคงคลังในสถานะเงินออมของประเทศในปริมาณมาก จนทำให้เงินคงคลังร่อยหรอและล่วงล้ำเข้าสู่เงินนอกงบประมาณจนไม่สามารถชำระคืนให้แก่ส่วนราชการเมื่อถูกทวงถามได้ อีกทั้งยังไม่สามารถจัดหารายได้เข้าสู่คลังเพื่อหมุนเวียนเงินคืนเงินนอกงบประมาณในคลังที่รัฐบาลยืมมาได้ เนื่องจากรัฐบาลจัดหารายได้ได้น้อยจากภาวะเศรษฐกิจไทยถดถอย อันเป็นผลมาจากเศรษฐกิจโลกซบเซาในภาวะวิกฤตการณ์น้ำมันครั้งที่ 2 เมื่อเกิดวิกฤตการณ์เงินคงคลังขึ้น รัฐบาลจึงก่อหนี้สาธารณะเพื่อชดเชยการขาดดุลทางการคลังและนำมาใช้จ่ายภายในประเทศต่อไป

จะเห็นได้ว่า เงินคงคลังมีบทบาทในการจัดทำโครงการสร้างงานในชนบท ซึ่งเป็นโครงการที่รัฐบาลเล็งเห็นถึงปัญหาการว่างงานของชาวชนบทที่หลังจากเสร็จสิ้นฤดูการเก็บเกี่ยวผลผลิตหรือช่วงฤดูแล้ง ชาวชนบทจะอพยพเข้าไปหางานทำในเมือง ก่อให้เกิดความแออัดในเมือง รัฐบาลจึงจัดทำโครงการสร้างงานในชนบทขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือประชาชนในเขตชนบทที่ประสบปัญหาการว่างงานในช่วงฤดูแล้งให้มีงานทำและมีรายได้เพิ่ม เพื่อชะลอหรือหยุดการอพยพเข้าไปทำงานในเมืองของชาวชนบท และเพื่อพัฒนาแหล่งน้ำในเขตชนบทให้สามารถมีเพียงพอในการบริโภคและเกษตรกรรมได้ โครงการนี้จะมีการให้ค่าจ้างแก่แรงงานที่เข้าร่วมโครงการฯ ผ่านการร่วมพัฒนาแหล่งน้ำทั้งการขุดบ่อน้ำกว่า 12,000 บ่อ ขุดสระน้ำกว่า 17,000 แห่ง สร้างอ่างเก็บน้ำ ทำนบ ฝาย พังกั้นน้ำเกือบ 6,000 แห่ง และขุดคลอง เหมือง และรางระบายน้ำความยาวทั้งสิ้นกว่า 25,000 กิโลเมตร (เมธี ครองแก้ว และคณะ, 2523, น. 6.35)

เมื่อโครงการสร้างงานในชนบท ปีงบประมาณ 2523 ได้ดำเนินการเสร็จสิ้นแล้วพบว่า ประชาชนในเขตชนบทมีรายได้เพิ่มจากการเข้าร่วมโครงการนี้เป็นจำนวนมาก และลดการอพยพเข้าไปทำงานในเมืองของชาวชนบทได้พอสมควร ตลอดจนมีการพัฒนาแหล่งน้ำขึ้นเป็นจำนวนมาก ทำให้ประชาชนในเขตชนบทสามารถใช้ประโยชน์ทั้งการบริโภคและเกษตรกรรมจากแหล่งน้ำได้เป็นอย่างมาก นับได้ว่าเป็นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางด้านแหล่งน้ำในชุมชน ที่มีส่วนช่วยในการพัฒนาเศรษฐกิจภายใน ประเทศที่มาจากฐานรากได้อย่างแท้จริง เงินคงคลังจึงมีบทบาทในการพัฒนาประเทศทางด้านเศรษฐกิจได้อย่างชัดเจน

2.3 วิกฤตการณ์เงินคงคลังในปี 2549

วิกฤตการณ์เงินคงคลังในปี 2549 เกิดขึ้นในเดือนมีนาคม 2549 จากการที่รัฐบาลทักษิณ ชินวัตร เร่งรัดการใช้จ่ายเงินเพื่อนำไปดำเนินโครงการก่อสร้างต่าง ๆ ตามโครงการประชานิยม “ท้าวرنกขม้น” จำนวน 160 โครงการ เป็นเงินจำนวนทั้งสิ้น 45,000 ล้านบาท โดยมีการกันเงินไว้เบื้องต้นเพื่อดำเนินโครงการดังกล่าวแล้วในปี 2549 และ 2550 ส่วนที่เหลือจะผูกพันต่อไปปีงบประมาณ 2551 อีกทั้งในเดือนมีนาคม 2549 รัฐบาลมีความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่ายเงินอย่างกะทันหันทั้งการจัดการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 2 เมษายน 2549 เป็นจำนวนเงิน 2,000 ล้านบาท และจ่ายเงินคืนภาษีให้แก่พนักงานการไฟฟ้าฝ่ายผลิตหลังศาลพิพากษาคดีในวันที่ 23 มีนาคม 2549 ที่ให้ยกเลิกการแปรรูปรัฐวิสาหกิจการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เป็นบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) และคืนเงินการเสนอขายหุ้นดังกล่าวให้แก่พนักงานการไฟฟ้าฝ่ายผลิต เป็นจำนวนเงิน 2,000 ล้านบาท จึงทำให้ในเดือนมีนาคม 2549 รัฐบาลมีการใช้จ่ายเงินในปริมาณมาก แต่ไม่สามารถจัดเก็บรายได้ให้เพียงพอต่อการใช้จ่าย เนื่องจากประชาชนบางส่วนต้องการกีดกันรัฐบาลโดยไม่ชำระภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาภายในกำหนดวันที่ 31 มีนาคม 2549 จากปัญหา

ความสั้นคลอนทางการเมือง ส่งผลให้ปริมาณเงินคงคลังร่อยหรอจนมีเพียงพอในการใช้จ่ายได้เพียง 14 วัน เท่านั้น จึงต้องชะลอการเบิกจ่ายในโครงการที่ไม่มีความจำเป็นรีบด่วนออกไปก่อน เช่น โครงการก่อสร้างต่าง ๆ ตามโครงการประชานิยม “ท้าวرنกขมึน” เป็นต้น และมีการก่อกวน สาธารณะภายในประเทศ เพื่อให้มีสภาพคล่องทางการคลังมากยิ่งขึ้น

เมื่อเกิดวิกฤตการณ์เงินคงคลังในปี 2549 ขึ้น ทำให้การคลังภาครัฐขาดสภาพคล่อง ทางการคลังเป็นอย่างมาก กล่าวคือ รัฐบาลมีเงินคงคลังเพียงพอต่อการใช้จ่ายเพียง 14 วัน เท่านั้น ส่งผลให้รัฐบาลต้องชะลอการใช้จ่ายเงินในการดำเนินโครงการที่ไม่จำเป็นรีบด่วนออกไปก่อน ซึ่งส่งผลกระทบต่อการจัดหาสินค้าและบริการสาธารณะให้กับประชาชนเป็นอย่างมาก ทำให้โครงการก่อสร้างต่าง ๆ ตามโครงการประชานิยม “ท้าวرنกขมึน” ทั้ง 8 จังหวัด ได้แก่ บุรีรัมย์ สุโขทัย กาฬสินธุ์ เลย พะเยา จันทบุรี นครสวรรค์ และพังงา ไม่สามารถดำเนินโครงการครบทั้ง 160 โครงการ เป็นผลให้ไม่สามารถพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ ได้อย่างเต็มที่และต่อเนื่อง โดยเงินคงคลังในวิกฤตการณ์เงินคงคลังครั้งนี้มีบทบาทเพียงการพัฒนาประเทศด้านเศรษฐกิจ ดังนี้

2.3.1 การก่อสร้างถนน

โครงการก่อสร้างต่าง ๆ ตามโครงการประชานิยม “ท้าวرنกขมึน” มีโครงการที่พัฒนาประเทศด้านเศรษฐกิจผ่านโครงสร้างพื้นฐานของประเทศคือ การก่อสร้างถนน เช่น โครงการปรับปรุงถนนในจังหวัดบุรีรัมย์ เป็นต้น ซึ่งโครงการปรับปรุงถนนในจังหวัดบุรีรัมย์ (9 แห่ง) เป็นโครงการที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติงบประมาณจำนวน 280.951 ล้านบาท (แผนงาน/โครงการตามมติคณะรัฐมนตรีสัญจร เมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม 2548 จังหวัดบุรีรัมย์, ม.ป.ป., ไม่มีเลขหน้า) อีกทั้งยังเป็นหนึ่งในโครงการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวและคมนาคมของจังหวัดบุรีรัมย์ (MGR Online, 2548, 23 พฤษภาคม) ที่จะทำให้เส้นทางการคมนาคมมีความสะดวกสบายในการเดินทางภายในจังหวัดบุรีรัมย์ได้มากยิ่งขึ้น ส่งผลให้เศรษฐกิจการค้าและการท่องเที่ยวจังหวัดบุรีรัมย์มีแนวโน้มดีขึ้น

2.3.2 การชลประทาน

โครงสร้างพื้นฐานของประเทศไทยที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือการชลประทาน ซึ่งเป็นหนึ่งโครงการสำคัญในโครงการก่อสร้างต่าง ๆ ตามโครงการประชานิยม “ท้าวرنกขมึน” เช่น โครงการสร้างอ่างเก็บน้ำขนาดเล็กหลาย ๆ แห่งเพื่อกระจายน้ำไปในหลาย ๆ พื้นที่ในจังหวัดสุโขทัย เป็นต้น ซึ่งเป็นโครงการที่มีการสร้างอ่างเก็บน้ำขนาดเล็กไว้หลาย ๆ แห่ง ดังเช่น โครงการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำห้วยทรวง เป็นโครงการที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติงบประมาณจำนวน 64.80 ล้านบาท (แผนงาน/โครงการตามมติคณะรัฐมนตรีสัญจร เมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม 2548 จังหวัดบุรีรัมย์, ม.ป.ป., ไม่มีเลขหน้า) โครงการอ่างเก็บน้ำห้วยแม่กองค่าอันเนื่องมา

จากพระราชดำริ เป็นโครงการที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติงบประมาณจำนวน 56.00 ล้านบาท (แผนงาน/โครงการตามมติคณะรัฐมนตรีสัญจร เมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม 2548 จังหวัดบุรีรัมย์, ม.ป.ป., ไม่มีเลขหน้า) เป็นต้น ซึ่งทั้งสองโครงการเป็นโครงการชลประทานที่ดำเนินการสร้างในระหว่างปีงบประมาณ 2549 - 2554 (กรมชลประทาน, ม.ป.ป.) เพื่อเก็บกักน้ำให้มีเพียงพอต่อการอุปโภคบริโภค และการเกษตรกรรม ตลอดจนเพื่อแก้ไขปัญหาน้ำท่วมและน้ำแล้งภายในจังหวัดสุโขทัย ให้บรรเทาลง จึงเป็นโครงการที่พัฒนาประเทศในด้านเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก

2.3.3 การพัฒนาสินค้าและการท่องเที่ยว

โครงการก่อสร้างต่าง ๆ ตามโครงการประชานิยม “ทั่วร้อนขนมัน” ไม่ได้มีเพียงโครงการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานของประเทศเพียงประการเดียว ยังมีโครงการที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ โครงการพัฒนาสินค้าและการท่องเที่ยวที่สำคัญในแต่ละจังหวัด เช่น โครงการปรับปรุงคูเมืองโบราณ (คลองละลม) เพื่อการท่องเที่ยว ลูกที่ 6 (สำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงบประมาณ, 2548, น. 374) โครงการจัดตั้งศูนย์บริหารจัดการอัญมณีของจังหวัดจันทบุรี เป็นต้น ซึ่งโครงการปรับปรุงคูเมืองโบราณ (คลองละลม) ลูกที่ 6 ได้รับงบประมาณสนับสนุนโครงการตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดบุรีรัมย์ จำนวน 30.4 ล้านบาท (MGR Online, 2552, 9 มิถุนายน) เพื่อบูรณะปรับปรุงคูเมืองโบราณ (คลองละลม) ให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่เชื่อมโยงเส้นทางอารยธรรมโบราณกับแหล่งท่องเที่ยวทางโบราณสถานแห่งอื่น ๆ ที่สำคัญของจังหวัดบุรีรัมย์

ส่วนโครงการจัดตั้งศูนย์บริหารจัดการอัญมณี เป็นโครงการที่ได้รับงบประมาณจัดสรรจำนวน 50 ล้านบาท (สำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงบประมาณ, 2548, น. 271) แต่ได้รับผลกระทบจากวิกฤตการณ์เงินคลังในปี 2549 โดยตรง จึงทำให้ไม่สามารถจัดทำโครงการให้สำเร็จได้ ดังที่ MGR Online (2549, 18 กรกฎาคม) ได้กล่าวถึง “จันทบุรี นครแห่งอัญมณี” จอด - “สภาพพัฒนา” แจนรัฐไม่มีเงินหนุน ไว้ว่า

การเกิดสุญญากาศทางการเมืองที่มีรัฐบาลรักษาการ ทำให้โครงการพัฒนาจังหวัดหลายโครงการที่เคยได้รับความเห็นชอบไม่ได้รับงบประมาณสนับสนุน โครงการที่เห็นเด่นชัดที่สุดก็คือ โครงการผลักดันให้จังหวัดจันทบุรีเป็นเมืองอัญมณี และเป็นศูนย์กลางการซื้อขายอัญมณีและเครื่องประดับ รวมทั้งพลอยคุณภาพในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก ชื่อโครงการ “จันทบุรี นครแห่งอัญมณี” ที่เคยได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเมื่อคราวเดินทางมาประชุมคณะรัฐมนตรีสัญจรที่จังหวัดจันทบุรี เมื่อเดือนสิงหาคม 2548 ขณะนี้มีอันต้องสะดุดลง

จากข้อความข้างต้น จะเห็นได้ว่า วิกฤตการณ์เงินคลังในปี 2549 ส่งผลกระทบต่อการเบิกจ่ายเงินเพื่อนำไปดำเนินโครงการจัดตั้งศูนย์บริหารจัดการอัญมณีหรือ “จันทบุรีนครแห่งอัญมณี” เนื่องจากรัฐบาลต้องชะลอการเบิกจ่ายเงินในโครงการที่ไม่มีความจำเป็นรีบด่วนออกไปก่อน ซึ่งส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศด้านเศรษฐกิจในจังหวัดจันทบุรีเป็นอย่างมาก

วิกฤตการณ์เงินคลังในปี 2549 สะท้อนให้เห็นบทบาทเงินคลังต่อการพัฒนาประเทศได้อย่างชัดเจน โดยในช่วงก่อนการเกิดวิกฤตการณ์เงินคลังในปี 2549 รัฐบาลสามารถใช้จ่ายเงินคลังในสถานะเงินในคลังของประเทศเพื่อดำเนินโครงการก่อสร้างต่าง ๆ ตามโครงการประชานิยม “ทวิรัตน์ขมิ้น” ได้อย่างสำเร็จลุล่วงไปได้บางโครงการเท่านั้น จนกระทั่งเมื่อเกิดวิกฤตการณ์เงินคลังในปี 2549 ขึ้น รัฐบาลมีเงินคลังเพียงพอต่อการใช้จ่ายเพียง 14 วันเท่านั้น จึงต้องชะลอการจัดทำโครงการต่าง ๆ ในจำนวนที่เหลือนอกไปก่อน เนื่องจากเป็นโครงการที่ไม่มีความจำเป็นรีบด่วน ซึ่งส่งผลกระทบต่อการจัดหาสินค้าและบริการสาธารณะให้กับประชาชนเป็นอย่างมาก ทำให้โครงการพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ ไม่สามารถดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงไปได้ครบทั้ง 160 โครงการ จึงทำให้วิกฤตการณ์เงินคลังในปี 2549 มีสินค้าและบริการสาธารณะที่เกิดขึ้นเพื่อพัฒนาประเทศในด้านเศรษฐกิจที่เด่นชัดที่สุด ทั้งการก่อสร้างถนน การชลประทาน และการพัฒนาสินค้าและการท่องเที่ยว ดังนั้น การบริหารเงินคลังให้มีประสิทธิภาพจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากเมื่อเกิดวิกฤตการณ์เงินคลังขึ้นย่อมส่งผลกระทบต่อการเบิกจ่ายเงินเพื่อนำไปจัดหาสินค้าและบริการสาธารณะที่สำคัญให้กับประชาชนด้วย

2.4 วิกฤตการณ์เงินคลังในปี 2563 – 2564

วิกฤตการณ์เงินคลังในปี 2563 - 2564 เกิดขึ้นเมื่อสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) เข้าสู่ประเทศไทยเมื่อต้นปี 2563 และระบาดอย่างหนักเป็นระลอกแรกในเดือนมีนาคม 2563 รัฐบาลจึงออกมาตรการล็อกดาวน์ประเทศ เพื่อควบคุมสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรค ทำให้ประชาชนที่ประกอบอาชีพต่าง ๆ ได้รับความเดือดร้อนเป็นอย่างมาก รัฐบาลจึงต้องใช้จ่ายเงินเพื่อช่วยเหลือและเยียวยาประชาชนเป็นจำนวนมาก แต่ไม่มีเงินเพียงพอที่จะใช้จ่าย เนื่องจากรัฐบาลจัดเก็บรายได้ได้น้อยลงจากการขยายระยะเวลาการชำระภาษีอากรบางประเภทและลดอัตราภาษีอากรบางประเภท เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนและผู้ประกอบการที่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ดังกล่าวและมาตรการล็อกดาวน์ประเทศ ส่งผลให้รัฐบาลจัดเก็บรายได้ได้น้อยลงจนไม่เพียงพอต่อการใช้จ่าย ถึงแม้รัฐบาลจะพยายามจัดสรรงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 อย่างเต็มศักยภาพแล้ว ก็ไม่มีเงินเพียงพอ จนเกิดกระแสข่าว “รัฐบาลถังแตก” เนื่องจากมีการก่อหนี้สาธารณะอย่างต่อเนื่อง นับตั้งแต่การประกาศ

พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหา เยียวยา และฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคม ที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ. 2563 ในวงเงินไม่เกิน 1,000,000 ล้านบาท เพื่อให้ภาครัฐมีเงินกู้มาแก้ไขปัญหา เยียวยาประชาชน พร้อมทั้งฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมที่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ต่อมากระทรวงการคลังได้ขออนุมัติกรอบการกู้เงินกรณีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 ในวงเงิน 241,093 ล้านบาท และในปี 2564 สถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ยังคงระบาดอย่างรุนแรงและต่อเนื่อง ทำให้รัฐบาลประกาศพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคมจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 เพิ่มเติม พ.ศ. 2564 ในวงเงินไม่เกิน 500,000 ล้านบาท เพื่อให้รัฐบาลมีเงินกู้มาแก้ไขปัญหา เยียวยาประชาชน และฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมที่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ดังกล่าว ส่งผลให้ตลอดทั้งปี 2563 และ 2564 รัฐบาลมีการก่อกู้หนี้สาธารณะอย่างต่อเนื่อง จนต้องปรับเพดานหนี้สาธารณะต่อ GDP จากเดิมไม่เกินร้อยละ 60 เป็นไม่เกินร้อยละ 70 เพื่อให้รัฐบาลสามารถบริหารราชการแผ่นดินในสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ได้อย่างคล่องตัว

รัฐบาลมีการก่อกู้หนี้สาธารณะภายในประเทศตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหา เยียวยา และฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคม ที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ. 2563 ในวงเงินไม่เกิน 1,000,000 ล้านบาท และพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคมจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 เพิ่มเติม พ.ศ. 2564 ในวงเงินไม่เกิน 500,000 ล้านบาท ตลอดทั้งปี 2563 และ 2564 เพื่อจัดหาสินค้าและบริการสาธารณะผ่านโครงการต่าง ๆ เช่น โครงการเราไม่ทิ้งกัน โครงการเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 โครงการเราเที่ยวด้วยกัน โครงการคนละครึ่ง โครงการเราชนะ โครงการ ม.33 เรารักกัน เป็นต้น ให้กับประชาชนภายใต้สถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ซึ่งโครงการเหล่านี้มีผลต่อการพัฒนาประเทศไทยทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี ดังนี้

2.4.1 การพัฒนาประเทศด้านเศรษฐกิจ

เมื่อประเทศไทยอยู่ภายใต้สถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ตลอดทั้งปี 2563 และ 2564 ทำให้สภาพเศรษฐกิจของประเทศไทยตกต่ำอย่างต่อเนื่อง ซึ่งในขณะนั้นรัฐบาลได้จัดทำโครงการเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจภายในประเทศเป็นจำนวนมาก เช่น โครงการเราเที่ยวด้วยกัน โครงการคนละครึ่ง เป็นต้น โดยโครงการเราเที่ยวด้วยกันเป็น

โครงการที่รัฐบาลต้องการฟื้นฟูเศรษฐกิจภาคการท่องเที่ยวและบริการภายในประเทศไทยในช่วงสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรค ระบาดแรกเริ่มคลี่คลายลง ซึ่งมีกรอบเงินในการดำเนินโครงการ 20,000 ล้านบาท (โดยเป็นเงินกู้ตามพระราชกำหนดฯ) ผู้ที่เข้าร่วมโครงการเราเที่ยวด้วยกันจะได้รับสิทธิ์ลดค่าที่พักที่เข้าร่วมโครงการ 40% ได้รับคูปองอาหาร/ท่องเที่ยว 600 บาทต่อวัน และสิทธิ์ในการได้รับเงินคืนจากค่าตัวเครื่องบิน 40% แต่เมื่อสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ระบาดต่อเนื่องจนถึงระลอกสี่ รัฐบาลจึงขยายระยะเวลาในการดำเนินโครงการออกไปจนถึงระยะที่ 3 เพื่อให้ประชาชนที่เข้าร่วมโครงการฯ สามารถใช้สิทธิ์ดังกล่าวได้อย่างต่อเนื่องภายใต้การท่องเที่ยววิถีนิวนอร์มอล

ส่วนโครงการคนละครึ่งเป็นโครงการที่รัฐบาลต้องการฟื้นฟูเศรษฐกิจในระดับฐานรากด้วยการลดภาระค่าใช้จ่ายของประชาชนจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรค ระบาดแรกเริ่มคลี่คลายลง โดยมีกรอบเงินในการดำเนินโครงการไม่เกิน 30,000 ล้านบาท (ซึ่งเป็นเงินกู้ตามพระราชกำหนดฯ) รัฐบาลจะจ่ายเงินอิเล็กทรอนิกส์ให้แก่ผู้ที่เข้าร่วมโครงการฯ ผ่านแอปพลิเคชันเป๋าตังวันละ 150 บาท จนกว่าจะครบตามกำหนดวงเงินของโครงการ และในการซื้อสินค้าแต่ละครั้ง ผู้เข้าร่วมโครงการฯ จะต้องใช้เงินของตนเองอีก 150 บาท รวมเป็น 300 บาทต่อวัน เสมือนการซื้อสินค้าและบริการในแต่ละครั้งรัฐบาลออกเงินให้ครึ่งหนึ่งและประชาชนออกเงินเองอีกครึ่งหนึ่ง เมื่อสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ยังคงรุนแรงอย่างต่อเนื่องจนถึงระลอกสี่ รัฐบาลจึงเพิ่มสิทธิ์ผู้เข้าร่วมโครงการและขยายระยะเวลาในการดำเนินโครงการคนละครึ่งอย่างต่อเนื่องจนถึงระยะที่ 3 โดยโครงการคนละครึ่ง ระยะที่ 2 และระยะที่ 3 มีกรอบเงินในการดำเนินโครงการ 22,500 และ 84,000 ล้านบาท ตามลำดับ (ซึ่งเป็นเงินกู้ตามพระราชกำหนดฯ) เพื่อช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายของประชาชนให้ทั่วถึงมากยิ่งขึ้น และเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจภายในประเทศอย่างต่อเนื่อง จะเห็นได้ว่า เงินคงคลังในสถานะเงินในคลังมีบทบาทในการพัฒนาประเทศด้านเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก

2.4.2 การพัฒนาประเทศด้านสังคม

เมื่อรัฐบาลประกาศใช้มาตรการต่าง ๆ เช่น มาตรการล็อกดาวน์ประเทศ มาตรการเคอร์ฟิว มาตรการยกระดับควบคุมแบบบูรณาการตามแต่ละพื้นที่ที่มีความเสี่ยง เป็นต้น เพื่อควบคุมสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ระบาดแรกจนถึงระลอกสี่ นำมาซึ่งความเดือดร้อนของประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากมาตรการของรัฐบาล และสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรค รัฐบาลจึงจัดทำโครงการเพื่อช่วยเหลือ เยียวยา และชดเชยให้แก่ประชาชน เกษตรกร และผู้ประกอบการที่ได้รับผลกระทบ เช่น โครงการเราไม่ทิ้งกัน โครงการเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019

โครงการเราชนะ โครงการ ม.33 เราสู้กัน เป็นต้น โดยโครงการเราไม่ทิ้งกันเป็นโครงการที่รัฐบาลจ่ายเงินเพื่อเยียวยาประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรค ระบาดแรก ซึ่งมีกลุ่มเป้าหมายไม่เกิน 16 ล้านคน ในวงเงินไม่เกิน 240,000 ล้านบาท (โดยเป็นเงินกู้ตามพระราชกำหนดฯ จำนวน 170,000 ล้านบาท และเงินในงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 จำนวน 70,000 ล้านบาท) รัฐบาลจะจ่ายเงินช่วยเหลือโดยตรงในอัตราคนละ 15,000 บาท แบ่งจ่ายเป็น 3 เดือน เดือนละ 5,000 บาท และโครงการเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 เป็นโครงการที่รัฐบาลจ่ายเงินเพื่อเยียวยาเกษตรกรที่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรค ระบาดแรก ซึ่งมีกลุ่มเป้าหมายเป็นเกษตรกรไม่เกิน 10 ล้านคน โดยเป็นเกษตรกรที่ขึ้นทะเบียนไว้กับกรมส่งเสริมการเกษตร กรมปศุสัตว์ และกรมประมง จำนวน 8.43 ล้านคน และเกษตรกรที่อยู่ระหว่างการตรวจสอบข้อมูลการขึ้นทะเบียนไม่เกิน 1.57 ล้านคน ในวงเงินไม่เกิน 150,000 ล้านบาท (ซึ่งเป็นเงินกู้ตามพระราชกำหนดฯ) โดยรัฐบาลจะจ่ายเงินเยียวยาให้กับเกษตรกรในอัตราคนละ 15,000 บาท แบ่งจ่ายเป็น 3 เดือน เดือนละ 5,000 บาท

ส่วนโครงการเราชนะเป็นโครงการเพื่อช่วยลดภาระค่าครองชีพให้แก่ประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ระบาดสองและระบาดสาม ซึ่งรัฐบาลกำหนดกลุ่มเป้าหมายจำนวน 33.5 ล้านคน ครอบคลุมวงเงินไม่เกิน 213,242 ล้านบาท (เป็นเงินกู้ตามพระราชกำหนดฯ) โดยรัฐบาลจะจ่ายเงินในหลายช่องทางตามกลุ่มที่ได้รับสิทธิ์ในโครงการนี้ คือ กลุ่มผู้ได้รับสิทธิ์ผ่านบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ กลุ่มผู้ได้รับสิทธิ์ผ่าน G-Wallet และกลุ่มผู้ได้รับสิทธิ์ผ่านบัตรประชาชน ซึ่งแต่ละกลุ่มจะได้รับเงินในอัตราที่ไม่เท่ากัน แต่จะได้รับในอัตราคนละไม่เกิน 9,000 บาท และโครงการ ม.33 เราสู้กันเป็นโครงการเพื่อช่วยเหลือ เยียวยา และแบ่งเบาภาระค่าครองชีพให้แก่กลุ่มผู้ประกันตนในสิทธิประกันสังคม มาตรา 33 ภายใต้สถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ระบาดสองและระบาดสาม โดยมีกลุ่มเป้าหมายจำนวนไม่เกิน 8.14 ล้านคน (โดยเป็นกลุ่มเป้าหมายที่ได้รับสิทธิ์ 8.11 ล้านคน และกลุ่มที่อยู่ระหว่างทบทวนสิทธิ์ จำนวน 30,000 คน) ซึ่งมีกรอบวงเงินในการดำเนินโครงการจำนวน 48,841.47 ล้านบาท (โดยเป็นเงินกู้ตามพระราชกำหนดฯ) รัฐบาลจะจ่ายเงินให้แก่ผู้ประกันตนประกันสังคม มาตรา 33 ผ่านแอปพลิเคชันเป๋าตัง ในอัตราคนละ 6,000 บาท โดยแบ่งจ่ายเป็น 6 สัปดาห์ สัปดาห์ละ 1,000 บาท

จะเห็นได้ว่า โครงการทั้งสี่โครงการที่รัฐบาลจัดทำขึ้นเพื่อช่วยเหลือประชาชน เกษตร และผู้ประกอบการที่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) มาตลอดในปี 2563 และ 2564 มีส่วนช่วยในการบรรเทาความเดือดร้อน

ของประชาชนทุกกลุ่มภายใต้สถานการณ์ดังกล่าวได้ อันจะนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในภายภาคหน้าต่อไป ซึ่งนับได้ว่า เงินคงคลังในสถานะเงินในคลังมีส่วนช่วยในการพัฒนาประเทศด้านสังคมได้เป็นอย่างมาก

2.4.3 การพัฒนาประเทศด้านเทคโนโลยี

ประเทศไทยมีการนำเทคโนโลยีเข้ามาปรับใช้เพื่ออำนวยความสะดวกในการดำเนินชีวิตประจำวันอย่างหลากหลาย การชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์เป็นอีกหนึ่งทางเลือกที่จะทำให้ประเทศไทยก้าวเข้าสู่สังคมไร้เงินสด (Cashless Society) เมื่อประเทศไทยอยู่ภายใต้สถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนจากมาตรการล็อกดาวน์ประเทศและจากสถานการณ์ดังกล่าวเป็นอย่างมาก รัฐบาลจึงจัดทำโครงการต่าง ๆ เพื่อช่วยเหลือ เยียวยา และชดเชยให้แก่ประชาชนทุกกลุ่ม และเพื่อฟื้นฟูสภาพเศรษฐกิจและสังคมภายในประเทศที่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ดังกล่าว โดยการจ่ายเงินอิเล็กทรอนิกส์ให้แก่ผู้ที่ได้รับสิทธิ์ตามแต่ละโครงการโดยตรง

รัฐบาลมีการจ่ายเงินอิเล็กทรอนิกส์ให้แก่ผู้ที่ได้รับสิทธิ์ตามโครงการต่าง ๆ ทั้งการจ่ายเงินผ่านแอปพลิเคชันเป่าตัง เช่น โครงการเราเที่ยวด้วยกัน โครงการคนละครึ่ง โครงการเราชนะ (กลุ่มผู้ได้รับสิทธิ์ผ่าน G-Wallet) โครงการ ม.33 เรารักกัน เป็นต้น หรือผ่านบัตรสวัสดิการแห่งรัฐในโครงการเราชนะ (กลุ่มผู้ได้รับสิทธิ์ผ่านบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ) หรือผ่านบัตรประชาชนในโครงการเราชนะ (กลุ่มผู้ได้รับสิทธิ์ผ่านบัตรประชาชน) และเมื่อประชาชนจะชำระค่าสินค้าหรือบริการตามสิทธิ์ในแต่ละโครงการ จะต้องจ่ายเงินอิเล็กทรอนิกส์โดยสแกนคิวอาร์โค้ด (QR-Code) ในแอปพลิเคชันถุงเงินของร้านค้าธงฟ้าประชารัฐหรือร้านค้าที่เข้าร่วมโครงการ หรือจ่ายเงินอิเล็กทรอนิกส์โดยให้ร้านค้าสแกนบัตรสวัสดิการแห่งรัฐหรือบัตรประชาชนผ่านแอปพลิเคชันถุงเงิน หรือจ่ายเงินอิเล็กทรอนิกส์โดยสอคบัตรสวัสดิการแห่งรัฐหรือบัตรประชาชนผ่านเครื่องรับชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Data Capture: EDC) โดยประชาชนไม่ต้องใช้จ่ายด้วยเงินสด

จะเห็นได้ว่า รัฐบาลมีการปลูกฝังและส่งเสริมให้ประชาชนได้เรียนรู้การใช้เทคโนโลยีในการชำระเงินด้วยเงินดิจิทัลได้อย่างทั่วถึง เพื่อเตรียมความพร้อมให้ประเทศไทยก้าวเข้าสู่สังคมไร้เงินสดในอนาคตตามนโยบายไทยแลนด์ 4.0 ได้เป็นอย่างดี

แม้ว่าวิกฤตการณ์เงินคงคลังในปี 2563 - 2564 รัฐบาลจะทำการก่อกองหนี้สาธารณะภายในประเทศ เพื่อให้มีเงินกู้เข้าสู่คลังจนมีปริมาณเงินคงคลังในสถานะเงินในคลังเป็นจำนวนมาก เพื่อให้รัฐบาลสามารถจัดหาสินค้าและบริการสาธารณะให้กับประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ได้อย่างทั่วถึง ย่อมสะท้อน

ให้เห็นถึงบทบาทเงินคลังต่อการพัฒนาประเทศทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยีผ่านการจัดทำโครงการต่าง ๆ ได้อย่างชัดเจน

เมื่อศึกษาวิกฤตการณ์เงินคลังทั้ง 4 วิกฤตการณ์ จะพบว่า เงินคลังมีบทบาทในการพัฒนาประเทศทั้งในช่วงก่อนการเกิดวิกฤตการณ์เงินคลังและช่วงที่เกิดวิกฤตการณ์เงินคลัง กล่าวคือ ในช่วงก่อนการเกิดวิกฤตการณ์เงินคลัง รัฐบาลสามารถใช้จ่ายเงินคลังในสถานะเงินออมของประเทศในการจัดหาสินค้าและบริการสาธารณะให้กับประชาชนเพื่อพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ ได้ ดังเช่นในช่วงก่อนการเกิดวิกฤตการณ์เงินคลังในรัชกาลที่ 6 ก่อนการเกิดวิกฤตการณ์เงินคลังในปี 2523 - 2525 และก่อนการเกิดวิกฤตการณ์เงินคลังในปี 2549 แต่เมื่อเกิดวิกฤตการณ์เงินคลังขึ้น รัฐบาลสามารถใช้จ่ายเงินคลังในสถานะเงินในคลังเพื่อพัฒนาประเทศได้ โดยการก่องหนี่สาธารณะเพื่อให้มีเงินกู้เข้าสู่คลัง จนมีเงินคลังในสถานะเงินในคลังที่รัฐบาลสามารถนำไปจัดหาสินค้าและบริการสาธารณะให้กับประชาชนได้อย่างสำเร็จจุลวงดังเช่นในช่วงการเกิดวิกฤตการณ์เงินคลังในรัชกาลที่ 6 และช่วงการเกิดวิกฤตการณ์เงินคลังในปี 2563 - 2564 แสดงให้เห็นว่า แม้เงินคลังจะอยู่ในสภาพวิกฤติหรือไม่วิกฤติก็ตาม ล้วนมีบทบาทในการพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ ด้วยกันทั้งสิ้น

แต่วิกฤตการณ์เงินคลังยังสามารถส่งผลกระทบต่อบทบาทของเงินคลังในการพัฒนาประเทศได้ด้วยเช่นกัน ดังเช่นในช่วงวิกฤตการณ์เงินคลังในปี 2549 ที่รัฐบาลไม่สามารถจัดหาสินค้าและบริการสาธารณะให้กับประชาชนผ่านโครงการก่อสร้างต่าง ๆ ตามโครงการประชานิยม “ท้าววันขมื่น” ของรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร ให้สำเร็จจุลวงได้ครบทั้ง 160 โครงการ เนื่องจากมีเงินคลังเพียงพอต่อการใช้จ่ายเพียง 14 วัน เท่านั้น รัฐบาลจึงต้องชะลอการดำเนินโครงการที่ไม่มีความจำเป็นรีบด่วนออกไปก่อน แสดงให้เห็นว่า วิกฤตการณ์เงินคลังเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้การพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ ต้องชะลอหรือหยุดชะงักลง อีกทั้งในขณะนั้นมีความสั่นคลอนทางการเมืองและมีการเปลี่ยนผ่านของรัฐบาลเป็นสำคัญด้วย จึงนำไปสู่การไม่ได้พัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ เท่าที่ควร สะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญที่รัฐบาลจะต้องบริหารเงินคลังของประเทศให้มีประสิทธิภาพ เพื่อให้สามารถจัดหาสินค้าและบริการสาธารณะให้กับประชาชนได้อย่างเต็มศักยภาพ นำไปสู่การพัฒนาประเทศทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และเทคโนโลยีอย่างต่อเนื่อง ภายใต้นโยบายการคลังของรัฐบาลเป็นสำคัญ

นอกจากนี้ในวิกฤตการณ์เงินคลังทั้ง 4 วิกฤตการณ์ยังสะท้อนให้เห็นถึงบทบาทของเงินคลังมีผลต่อการพัฒนาประเทศทางด้านเศรษฐกิจอย่างเด่นชัดที่สุด เนื่องจากภาคเศรษฐกิจของประเทศเป็นปัจจัยสำคัญในการขับเคลื่อนให้ประเทศมีความสามารถในการแข่งขันกับประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกได้ โดยการพัฒนาประเทศทางด้านเศรษฐกิจที่มุ่งเน้นการพัฒนาโครงสร้าง

พื้นฐานของประเทศเป็นสำคัญทั้งการก่อสร้างถนน การก่อสร้างเส้นทางรถไฟฟ้า การชลประทาน การไฟฟ้า และการประปา เพื่อให้เกิดความสะดวกสบาย ความปลอดภัย และความมั่นคงของประเทศ จนนำไปสู่การเติบโตทางการค้าทั้งภายในประเทศและภายนอกประเทศ อย่างไรก็ตามการพัฒนาประเทศทางด้านเศรษฐกิจเพียงประการเดียวไม่สามารถที่จะขับเคลื่อนประเทศให้มีความสามารถในการแข่งขันสูงได้ ย่อมต้องมีการพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ ควบคู่กันไปด้วยการพัฒนาด้านสังคม สิ่งแวดล้อม และเทคโนโลยี เพื่อให้สามารถขับเคลื่อนประเทศไปสู่การเป็นผู้นำในยุคโลกาภิวัตน์ได้อย่างเหมาะสม ซึ่งล้วนแล้วแต่มีเงินคลังเป็นองค์ประกอบสำคัญในการพัฒนาประเทศให้ก้าวหน้าต่อไปได้ทั้งสิ้น

ตอนที่ 3 การเสนอแนวทางแก้ไขและป้องกันการเกิดวิกฤตการณ์เงินคลังของประเทศไทย

3.1 แนวทางแก้ไขวิกฤตการณ์เงินคลังในปี 2563 – 2564

เมื่อประเทศไทยเกิดวิกฤตการณ์เงินคลังขึ้นทั้งวิกฤตการณ์เงินคลังในรัชกาลที่ 6 วิกฤตการณ์เงินคลังในปี 2523 - 2525 และวิกฤตการณ์เงินคลังในปี 2549 รัฐบาลจะต้องเร่งดำเนินการแก้ไขวิกฤตการณ์เงินคลังดังกล่าวตามแต่ละปัจจัยที่ก่อให้เกิดวิกฤตการณ์เงินคลัง จนสามารถทำให้วิกฤตการณ์เงินคลังในแต่ละวิกฤตการณ์คลี่คลายลงได้ ซึ่งวิกฤตการณ์เงินคลังในปี 2563 - 2564 มีสาเหตุสำคัญมาจากปัจจัยเศรษฐกิจและสังคม นั่นคือ สถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ที่มีความรุนแรงอย่างต่อเนื่อง ทำให้รัฐบาลต้องประกาศใช้มาตรการควบคุมสถานการณ์เป็นจำนวนมาก เช่น มาตรการล็อกดาวน์ประเทศ มาตรการเคอร์ฟิว มาตรการควบคุมแบบบูรณาการตามแต่ละพื้นที่ที่มีความเสี่ยง เป็นต้น จนส่งผลกระทบต่อประชาชน ตลอดจนสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเป็นอย่างมาก ทำให้รัฐบาลมีรายจ่ายในปริมาณมาก เนื่องจากมีภาระค่าใช้จ่ายในการแก้ไขและควบคุมสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ตลอดจนการช่วยเหลือและเยียวยาประชาชน รวมถึงการฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมที่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ดังกล่าว แต่รัฐบาลมีรายได้น้อยลง เนื่องจากการขยายระยะเวลาการชำระภาษีอากรบางประเภทและลดอัตราภาษีอากรบางประเภท จึงทำให้รัฐบาลจัดหารายได้ไม่เพียงพอต่อการใช้จ่าย จนนำไปสู่ขาดสภาพคล่องทางการเงินคลัง และเกิดวิกฤตการณ์เงินคลังขึ้น รัฐบาลจึงกอบกู้หนี้สาธารณะเพื่อให้มีเงินนำไปใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินภายใต้สถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19)

ในปี 2563 และ 2564 รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา มีการประกาศใช้พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเป็นจำนวน 2 ฉบับ คือ พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหา เยียวยา และฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคม ที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ. 2563 ในวงเงินไม่เกิน 1,000,000 ล้านบาท และพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคมจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 เพิ่มเติม พ.ศ. 2564 ในวงเงินไม่เกิน 500,000 ล้านบาท เพื่อให้รัฐบาลมีเงินกู้มาแก้ไขปัญหา เยียวยาประชาชน พร้อมทั้งฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมที่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ซึ่งรัฐบาลมีการก่อกำหนดขึ้นหลายครั้งภายใน ประเทศเป็นจำนวนมาก เพื่อให้สามารถนำเงินไปจัดหาสินค้าและบริการสาธารณะผ่านโครงการต่าง ๆ ให้กับประชาชนและประเทศชาติได้ ส่งผลให้ยอดหนี้สาธารณะคงค้างในปลายปีงบประมาณ 2564 เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก ซึ่งวิกฤตการณ์เงินคลังจะเลวร้ายลงกว่าเดิมหรือไม่ขึ้นอยู่กับความสามารถในการชำระหนี้ของรัฐบาลในอนาคต ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนวทางการแก้ไขวิกฤตการณ์เงินคลังในปี 2563 - 2564 ภายใต้สถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ตาม แต่ละปัจจัยที่ก่อให้เกิดวิกฤตการณ์เงินคลัง ดังต่อไปนี้

3.1.1 นโยบายการคลังของรัฐบาล

เมื่อสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ระบาดอย่างรุนแรงในประเทศไทย ตั้งแต่ระลอกแรกถึงระลอกสี่ รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา มีนโยบายการคลังเพื่อแก้ไขปัญหาโควิด-19 แต่เมื่อสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคเริ่มลดระดับความรุนแรงลง รัฐบาลควรเปลี่ยนนโยบายการคลังของรัฐบาลจากนโยบายการคลังเพื่อแก้ไขปัญหาโควิด-19 เป็นนโยบายการคลังเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมจากโควิด-19 เนื่องจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) และมาตรการต่าง ๆ ที่รัฐบาลใช้ในการควบคุมสถานการณ์ได้ส่งผลกระทบต่อสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเป็นอย่างมาก การที่รัฐบาลดำเนินการฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมของประเทศอย่างต่อเนื่องจะทำให้ประเทศไทยมีสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่พร้อมพัฒนาเป็นประเทศที่มีความสามารถในการแข่งขันสูงต่อไป

3.1.2 กฎหมายทางการคลัง

ในปี 2563 - 2564 รัฐบาลมีการประกาศใช้พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเป็นจำนวน 2 ฉบับ คือ พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหา เยียวยา และฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคม ที่ได้รับผลกระทบจากการระบาด

ของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ. 2563 ในวงเงินไม่เกิน 1,000,000 ล้านบาท และพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคมจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 เพิ่มเติม พ.ศ. 2564 ในวงเงินไม่เกิน 500,000 ล้านบาท เพื่อให้มีเงินเพียงพอต่อการบริหารราชการแผ่นดินในสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ซึ่งรัฐบาลควรใช้พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ตลอดจนพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ประกอบการบริหารหนี้สาธารณะที่เกิดจากพระราชกำหนดทั้งสองฉบับนี้อย่างเคร่งครัด เพื่อให้รัฐบาลสามารถชำระหนี้เงินกู้และดอกเบี้ยที่เกิดขึ้นได้อย่างถูกต้องและครบถ้วนภายในวันที่ครบกำหนดชำระของแต่ละเงินกู้ ซึ่งจะทำให้รัฐบาลไม่มีความเสี่ยงในการผิดชำระหนี้เงินกู้ สะท้อนให้เห็นถึงการบริหารงานทางการเงินการคลังที่มีประสิทธิภาพของรัฐบาล

3.1.3 เศรษฐกิจและสังคม

หลังจากปี 2564 สถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) เริ่มคลี่คลายลง เนื่องจากโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) มีวัคซีนโควิด-19 ที่ฉีดเพื่อป้องกันและบรรเทาอาการของโรคได้แล้ว อีกทั้งยังมีขั้นตอนการรักษา พร้อมยารักษาโรคให้หายขาดอย่างแน่ชัดแล้ว จึงทำให้การแพร่ระบาดของโรคลดน้อยลง รัฐบาลมีการคลี่คลายมาตรการควบคุมสถานการณ์ดังกล่าวจนทำให้ประชาชนสามารถกลับมาดำเนินชีวิตได้ตามปกติ แต่สภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เสียหายเป็นอย่างมากจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) และมาตรการต่าง ๆ ของรัฐบาล จึงทำให้รัฐบาลจะต้องฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมที่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง โดยสำรวจปัญหาและความต้องการของประชาชนที่อยู่ในช่วงฟื้นตัวจากผลกระทบในสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) เพื่อนำไปวางแผนและจัดทำโครงการที่ฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยได้อย่างแท้จริง

3.1.4 การนำส่งเงินเข้าคลัง

เมื่อเกิดสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ขึ้นในปี 2563 - 2564 รัฐบาลมีการปรับมาตรการจัดเก็บรายได้ประเภทภาษีอากร โดยขยายระยะเวลาการจัดเก็บภาษีอากรบางประเภท เช่น ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีมูลค่าเพิ่ม เป็นต้น และลดอัตราการชำระภาษีอากรบางประเภท เช่น ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง อัตราภาษีหัก ณ ที่จ่าย เป็นต้น เมื่อสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคดังกล่าว

เริ่มคลี่คลายลง รัฐบาลจึงต้องปรับปรุงมาตรการจัดเก็บรายได้ประเภทภาษีอากรอีกครั้งหนึ่ง เพื่อให้รัฐบาลมีรายได้เพิ่มขึ้น โดยมีวิธีการ 3 วิธีการ ดังนี้

1) การปรับอัตราการจัดเก็บภาษีอากรที่เคยเปลี่ยนแปลงเพื่อช่วยเหลือประชาชนและผู้ประกอบการที่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ให้กลับมาจัดเก็บอัตราภาษีอากรดั้งเดิม

เมื่อสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) เริ่มคลี่คลายลง สภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเริ่มปรับตัวดีขึ้นอย่างช้า ๆ ประชาชนและผู้ประกอบการในประเทศจะสามารถดำเนินชีวิตได้ตามปกติในวิถีชีวิตใหม่แบบนิวโนมอล รัฐบาลจึงไม่จำเป็นต้องปรับลดอัตราการจัดเก็บภาษีอากรที่เคยเปลี่ยนแปลงเพื่อช่วยเหลือประชาชนและผู้ประกอบการที่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ดังกล่าวแล้ว ส่งผลให้รัฐบาลสามารถจัดเก็บรายได้ประเภทภาษีอากรตามอัตราการจัดเก็บภาษีอากรดั้งเดิมได้ เช่น ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง อัตราภาษีหัก ณ ที่จ่าย เป็นต้น เพื่อให้รัฐบาลมีรายได้เข้าสู่คลังและนำไปชดเชยเงินคงคลังจนมีเงินเพียงพอต่อการบริหารราชการแผ่นดิน และชำระหนี้เงินกู้ที่ได้ก่อหนี้สาธารณะไว้เป็นจำนวนมาก

2) การขยายระยะเวลาจัดเก็บภาษีอากรบางประเภท

เมื่อรัฐบาลมีการจัดเก็บภาษีอากรตามอัตราการจัดเก็บภาษีอากรเดิม ในช่วงที่สถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID -19) กำลังคลี่คลายลง รัฐบาลควรขยายระยะเวลาในการจัดเก็บภาษีอากรบางประเภทออกไปตามกำหนดระยะเวลาที่เห็นสมควรและเหมาะสม เช่น ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง เป็นต้น เพื่อบรรเทาภาระค่าใช้จ่ายของประชาชนและผู้ประกอบการในช่วงฟื้นตัวจากสถานการณ์ดังกล่าว ส่งผลให้รัฐบาลสามารถจัดเก็บรายได้ได้เพิ่มขึ้นโดยไม่ส่งผลกระทบต่อรายได้ของประชาชนและผู้ประกอบการ

3) การจัดเก็บภาษีอากรใหม่

สภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงไปเป็นอย่างมาก เกิดกระแสความนิยมใหม่ ๆ เช่น ธุรกิจชานมไข่มุก ธุรกิจการขายสินค้าออนไลน์ การลงทุนในสินทรัพย์ดิจิทัล เป็นต้น ทำให้เกิดกระแสรายได้ของประชาชนหรือผู้ประกอบการกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งขึ้นเป็นจำนวนมาก ตลอดจนนำไปสู่การปรับเปลี่ยนพฤติกรรมดำรงชีวิตของประชาชน รัฐบาลควรมีการปรับปรุงการจัดเก็บภาษีอากรให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน โดยการจัดเก็บภาษีอากรใหม่ เช่น การจัดเก็บภาษีน้ำหวาน การจัดเก็บภาษีจากธุรกิจขายสินค้าออนไลน์ การจัดเก็บภาษีจากสินทรัพย์ดิจิทัล เป็นต้น เพื่อให้รัฐบาลมีรายได้เข้าสู่คลังเพิ่มมากขึ้น ซึ่งภาษีอากรนอกจากจะทำหน้าที่เป็นเครื่องมือในการจัดหารายได้หลักเข้าสู่ภาครัฐแล้ว ยังเป็นเครื่องมือใน

การช่วยควบคุมคุณภาพของสังคมด้วย เช่น การจัดเก็บภาษีน้ำหวาน เพื่อลดการบริโภคน้ำตาลของประชาชน เป็นต้น

3.1.5 การเบิกจ่ายเงินจากคลัง

ในระหว่างปี 2563 - 2564 รัฐบาลมีการเบิกจ่ายเงินจากคลังเพื่อนำไปบริหารราชการแผ่นดินในสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID -19) เป็นจำนวนมากทั้งการแก้ไขปัญหา การช่วยเหลือและเยียวยาประชาชน ตลอดจนการฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมที่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ดังกล่าว แต่เมื่อสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID -19) เริ่มคลี่คลายลง รัฐบาลควรลดรายจ่ายในโครงการที่ไม่จำเป็นเร่งด่วนออกไปก่อน รวมทั้งการประหยัดงบประมาณรายจ่ายโดยเฉพาะรายจ่ายในหมวดค่าตอบแทน หมวดค่าใช้สอย หมวดค่าวัสดุ และหมวดเงินอุดหนุนลง โดยกำหนดร้อยละการลดลงที่เหมาะสม เพื่อให้รายได้ที่รัฐบาลจัดหาเข้าสู่คลังเพียงพอต่อการใช้จ่ายในการบริหารราชการแผ่นดินในปีงบประมาณ 2565 และเพื่อให้รัฐบาลลดการก่อหนี้สาธารณะทั้งภายในและภายนอกประเทศ

3.1.6 การบริหารเงินคลัง

วิกฤตการณ์เงินคลังในปี 2563 - 2564 รัฐบาลมีการบริหารเงินคลังด้วยการก่อหนี้สาธารณะอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่การประกาศใช้พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหา เยียวยา และฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคม ที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ. 2563 ในวงเงินไม่เกิน 1,000,000 ล้านบาท ต่อมากระทรวงการคลังขออนุมัติกรอบการกู้เงินเพื่อรองรับกรณีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ วงเงิน 214,093 ล้านบาท และพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคมจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 เพิ่มเติม พ.ศ. 2564 ในวงเงินไม่เกิน 500,000 ล้านบาท เพื่อให้มีเงินเพียงพอต่อการบริหารราชการแผ่นดินในสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) จนทำให้ภาครัฐมียอดหนี้สาธารณะคลังในปีงบประมาณ 2564 เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จนต้องปรับเพดานหนี้สาธารณะต่อ GDP จากเดิมไม่เกินร้อยละ 60 เป็นไม่เกินร้อยละ 70 เพื่อให้รัฐบาลสามารถบริหารราชการแผ่นดินในสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ได้อย่างคล่องตัว

เมื่อสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) เริ่มคลี่คลายลง รัฐบาลจะต้องบริหารหนี้สาธารณะที่เกิดขึ้นด้วยความระมัดระวัง โดยใช้การก่อหนี้สาธารณะภายในประเทศตามเดิม เพื่อลดความเสี่ยงในการบริหารหนี้สาธารณะของประเทศไทย จากความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนระหว่างประเทศหากมีการก่อหนี้สาธารณะภายนอกประเทศ อีกทั้งการก่อหนี้สาธารณะภายในประเทศยังเป็นกระจายรายได้จากคนรวยเพื่อช่วยคนจนอีกด้วย

ส่วนการแก้ไขการบริหารเงินคลังของประเทศไทย รัฐบาลควรปรับเปลี่ยนการบริหารเงินคลัง ด้วยการลดการถือเงินคลังเป็นจำนวนมากไว้ เพื่อนำไปชำระหนี้เงินกู้ที่เคยก่อหนี้สาธารณะมาเป็นจำนวนมากในช่วงสถานการณ์ดังกล่าว ซึ่งจะทำให้ยอดหนี้สาธารณะคงค้างของรัฐบาลลดลง โดยรัฐบาลจะต้องคำนึงถึงการบริหารเงินคลังให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบันอย่างมีประสิทธิภาพเป็นสำคัญ

การแก้ไขวิกฤตการณ์เงินคลังในปี 2563 - 2564 ในช่วงที่สถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) เริ่มคลี่คลายลง รัฐบาลจะต้องดำเนินการตั้งแต่การกำหนดนโยบายการคลังเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมจากโควิด-19 มีการบริหารหนี้สาธารณะที่เกิดขึ้นด้วยการปฏิบัติตามกฎหมายทางการคลังอย่างเคร่งครัด จัดทำโครงการเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมที่ให้ ผลสัมฤทธิ์ได้อย่างแท้จริง ควบคู่ไปกับการจัดหารายได้เข้าสู่คลังให้มากขึ้นด้วยการปรับอัตราภาษีอากรมาสู่อัตราเดิม แต่ขยายระยะเวลาการจัดเก็บภาษีอากรต่าง ๆ อย่างเหมาะสม และปรับปรุงการจัดเก็บภาษีอากรใหม่ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน ตลอดจนลดการเบิกจ่ายเงินจากคลังในโครงการที่ไม่มีความจำเป็นรีบด่วนออกไปก่อน ประหยัดรายจ่ายในงบประมาณรายจ่ายหมวดค่าตอบแทน หมวดค่าใช้สอย หมวดค่าวัสดุ และหมวดเงินอุดหนุนลงตามเหมาะสม รวมถึงการบริหารหนี้สาธารณะอย่างระมัดระวัง และปรับเปลี่ยนการบริหารเงินคลังให้มีประสิทธิภาพด้วยการลดการถือเงินคลังจำนวนมากไว้ โดยจะต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบันมากที่สุด เพื่อให้รัฐบาลมีรายได้เพียงพอต่อการใช้จ่ายในการบริหารราชการแผ่นดิน และเพิ่มสภาพคล่องทางการคลังโดยไม่ต้องก่อหนี้สาธารณะเพื่อนำเงินกู้เข้าสู่คลังเพิ่มอีก ตลอดจนเพื่อให้รัฐบาลมีความสามารถในการชำระหนี้เงินกู้ที่ได้ก่อหนี้สาธารณะไว้เป็นจำนวนมาก เมื่อคราวสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ที่รุนแรงจนสามารถคลี่คลายวิกฤตการณ์เงินคลังในครั้งนี้ได้ในที่สุด

3.2 แนวทางป้องกันการเกิดวิกฤตการณ์เงินคลังของประเทศไทย

วิกฤตการณ์เงินคลังของประเทศไทยเกิดขึ้นมาจากปัจจัยที่ก่อให้เกิดวิกฤตการณ์เงินคลัง 6 ปัจจัย ได้แก่ นโยบายการคลังของรัฐบาล กฎหมายทางการคลัง เศรษฐกิจและสังคม การนำส่งเงินเข้าคลัง การเบิกจ่ายเงินจากคลัง และการบริหารเงินคลัง ซึ่งในแต่ละวิกฤตการณ์เงินคลังของประเทศไทยล้วนแล้วไม่ได้เกิดขึ้นจากปัจจัยใดปัจจัยหนึ่งเพียงประการเดียว แต่เกิดจากหลาย ๆ ปัจจัยที่ส่งผลกระทบซึ่งกันและกัน หากพิจารณาปัจจัยทั้ง 6 ปัจจัย จะพบว่า มีปัจจัยที่ก่อให้เกิดวิกฤตการณ์เงินคลังทั้งที่เป็นปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก ซึ่งจะนำไปสู่การเสนอแนวทาง การป้องกันการเกิดวิกฤตการณ์เงินคลังของประเทศไทย ดังต่อไปนี้

3.2.1 การเกิดวิกฤตการณ์เงินคลังจากปัจจัยภายใน

วิกฤตการณ์เงินคลังของประเทศไทยที่เกิดจากปัจจัยภายใน รัฐบาลสามารถบริหารจัดการและควบคุมปัจจัยเหล่านั้นได้ ดังนี้

1) นโยบายการคลังของรัฐบาล

รัฐบาลควรมีนโยบายการคลังเพื่อการบริหารเงินคลังอย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมในขณะนั้น เนื่องจากปริมาณเงินคลังมีผลต่อสภาพคล่องทางการคลังของประเทศภายใต้สถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาอย่างชัดเจน กล่าวคือ เมื่อมีปริมาณเงินคลังอยู่ในระดับที่เหมาะสมจะทำให้ภาครัฐสามารถเบิกจ่ายเงินจากคลังเพื่อนำไปบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างมีศักยภาพและต่อเนื่อง แต่เมื่อประเทศมีปริมาณเงินคลังน้อยย่อมทำให้การคลังภาครัฐไม่สามารถเบิกจ่ายเงินเพื่อนำไปบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างเต็มศักยภาพ ซึ่งจะมีผลกระทบต่อการจัดหาสินค้าและบริการสาธารณะให้กับประชาชนและประเทศชาติต่อไปได้ ดังนั้น เงินคลังจึงมีความสำคัญเป็นอย่างมาก โดยเงินคลังมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องทั้งการบริหารรายได้ การบริหารรายจ่าย และการก่อหนี้สาธารณะ หากรัฐบาลมีการบริหารเงินคลังอย่างมีประสิทธิภาพ นั่นคือ การมีปริมาณเงินคลังที่เหมาะสมในแต่ละสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคม ย่อมทำให้ไม่เกิดวิกฤตการณ์เงินคลังขึ้น และไม่ต้องก่อหนี้สาธารณะเป็นจำนวนมากเพื่อบริหารสภาพคล่องทางการคลัง

2) กฎหมายทางการคลัง

ในปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายทางการคลังที่สอดคล้องกับนโยบายการคลังเพื่อการบริหารเงินคลังให้มีประสิทธิภาพ โดยพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 46 ที่ได้กล่าวถึงการบริหารเงินคลังโดยการรักษาปริมาณเงินคลังไว้ในระดับที่จำเป็น ซึ่งจะ ต้องคำนึงถึงค่าใช้จ่ายและต้นทุนในการบริหารสภาพคล่องทางการคลังด้วย และพระราชบัญญัติเงินคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้มีการกล่าวถึงบทบัญญัติในการนำส่งเงินเข้าคลังและเบิกจ่ายเงินออกจากคลังได้อย่างเหมาะสมและสอดคล้องกัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการบริหารเงินคลังให้มีประสิทธิภาพ แต่ในพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 25 มีบทบัญญัติหากหน่วยงานราชการใดจะไม่นำส่งเงินเข้าคลังให้เสนอเป็นกฎหมาย โดยเป็นไปตามการพิจารณาของกระทรวงการคลังก่อนเสนอให้คณะรัฐมนตรีต่อไป ซึ่งบทบัญญัติมาตรานี้ควรได้รับการแก้ไข เนื่องจากการพิจารณาตามกฎหมายถึงการนำส่งเงินเข้าคลังหรือการไม่นำส่งเงินเข้าคลัง ควรเป็นไปตามอำนาจของรัฐสภาในการพิจารณา เพื่อให้การจัดเก็บรายได้เข้าสู่คลังของหน่วยงานราชการต่าง ๆ มีความชอบธรรม และเพื่อให้เงินเหล่านั้นได้สร้างประโยชน์ให้แก่ประชาชนและประเทศชาติได้อย่างแท้จริง

3) การนำส่งเงินเข้าคลัง

รัฐบาลควรมีการปรับปรุงแผนการจัดเก็บภาษีอากรให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบันอย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้สามารถจัดหารายได้และนำส่งเงินเข้าคลังได้อย่างเหมาะสมและสอดคล้องเพียงพอต่อการเบิกจ่ายเงินในขณะนั้น ภายใต้นโยบายการคลังเพื่อการบริหารเงินคลังอย่างมีประสิทธิภาพ

4) การเบิกจ่ายเงินจากคลัง

รัฐบาลควรลดการจัดทำงบประมาณรายจ่ายแบบขาดดุลในปริมาณมาก เพื่อที่จะสามารถก่อหนี้สาธารณะในจำนวนมากแล้วนำเงินกู้มาชดเชยการขาดดุลงบประมาณ เนื่องจากเมื่อรัฐบาลมีการก่อหนี้สาธารณะเป็นจำนวนมากย่อมส่งผลกระทบต่อการใช้จ่ายเงินคลังในอนาคต เพื่อการใช้หนี้เงินกู้ทั้งดอกเบี้ยและเงินต้นในปริมาณมากขึ้น อีกทั้งการจัดทำงบประมาณรายจ่ายแบบขาดดุลในปริมาณมาก ยังสะท้อนให้เห็นถึงการใช้จ่ายเงินในปริมาณมากอย่างไม่สอดคล้องกับการจัดหารายได้เข้าสู่คลัง จึงเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เงินคลังขาดสภาพคล่องและนำไปสู่การเกิดวิกฤตการณ์เงินคลังได้มากที่สุด ดังนั้นหากรัฐบาลสามารถจัดทำงบประมาณรายจ่ายเข้าคลังงบประมาณรายจ่ายแบบสมดุลและเกินดุลมากเท่าใด ยิ่งเป็นผลดีต่อปริมาณเงินคลังมากเท่านั้น

5) การบริหารเงินคลัง

รัฐบาลควรมีการบริหารเงินคลังให้มีประสิทธิภาพ กล่าวคือ มีการบริหารเงินคลังโดยมีระดับเงินคลังในปริมาณที่เหมาะสม ไม่น้อยเกินไปจนส่งผลกระทบต่อเบิกจ่ายเงินเพื่อนำไปบริหารราชการแผ่นดิน และไม่มากเกินไปจนเสียประโยชน์ในการนำเงินไปชำระดอกเบี้ยเงินกู้ โดยปฏิบัติตามกฎหมายทางการคลังอย่างเคร่งครัด ซึ่งรัฐบาลควรมีความสามารถในการพยากรณ์สภาพการคลังในแต่ละขณะได้ เพื่อให้สามารถบริหารเงินคลังทั้งในสถานะเงินในคลังมีเพียงพอต่อการเบิกจ่ายเงินจากคลังในแต่ละปีงบประมาณ และบริหารเงินคลังในสถานะเงินออมของประเทศให้เหมาะสมและเพียงพอต่อสภาพเศรษฐกิจและสังคมในขณะนั้น จะทำให้มีปริมาณเงินคลังที่เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมในแต่ละขณะได้อย่างแท้จริง

3.2.2 การเกิดวิกฤตการณ์เงินคลังจากปัจจัยภายนอก

วิกฤตการณ์เงินคลังของประเทศไทยที่เกิดจากปัจจัยภายนอก มี 1 ปัจจัยคือ เศรษฐกิจและสังคม ซึ่งเป็นปัจจัยที่รัฐบาลไม่สามารถบริหารจัดการได้โดยตรง ดังนั้น รัฐบาลจึงควรมีความสามารถในการคาดการณ์แนวโน้มและผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากสภาพเศรษฐกิจและสังคมในขณะนั้นอยู่ตลอดเวลา เพื่อให้รัฐบาลสามารถบริหารจัดการปัจจัยภายในทั้งนโยบายการคลัง

ของรัฐบาล กฎหมายทางการคลัง การนำส่งเงินเข้าคลัง การเบิกจ่ายเงินจากคลัง และการบริหารเงินคลัง ให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในขณะนั้นได้อย่างเหมาะสม และไม่ก่อให้เกิดวิกฤตการณ์เงินคลังในเวลาต่อมาได้

ดังนั้น แนวทางการป้องกันการเกิดวิกฤตการณ์เงินคลังของประเทศไทยในอนาคต รัฐบาลควรมีความสามารถในการบริหารเงินคลังอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมในขณะนั้นเป็นสำคัญ จึงจะทำให้ประเทศไทยมีเสถียรภาพทางการคลังอย่างยั่งยืน



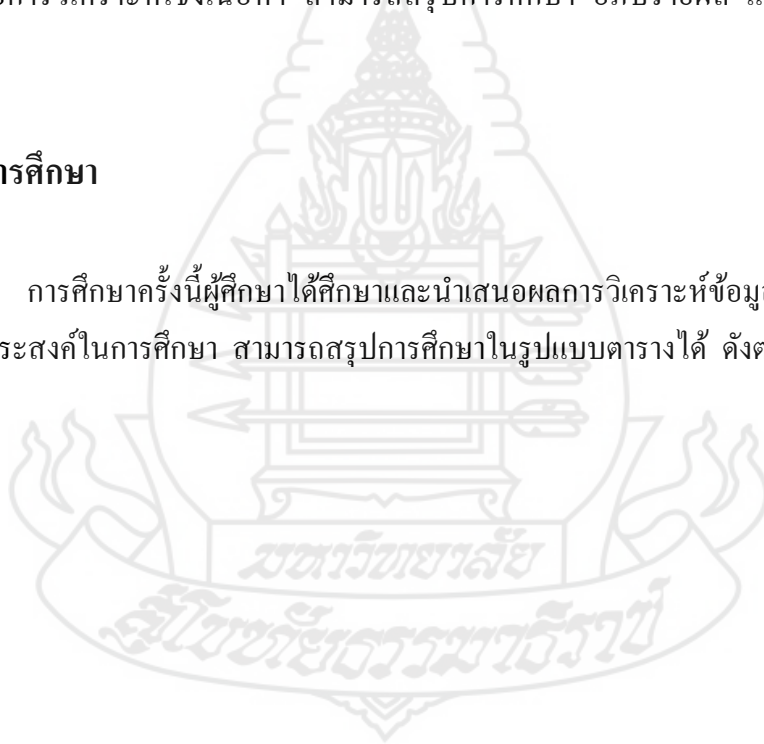
บทที่ 5

สรุปการศึกษา อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การศึกษาเรื่อง การศึกษาบทบาทเงินคลังต่อการพัฒนาประเทศผ่านวิกฤตการณ์เงินคลังของประเทศไทย มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาเปรียบเทียบปัจจัยที่ก่อให้เกิดวิกฤตการณ์เงินคลังในประเทศไทย นำไปสู่การวิเคราะห์บทบาทของเงินคลังต่อการพัฒนาประเทศไทย พร้อมทั้งนำเสนอแนวทางแก้ไขและป้องกันการเกิดวิกฤตการณ์เงินคลังในอนาคต ซึ่งเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพโดยการวิจัยเอกสาร ตามกรอบแนวคิดการวิจัยที่ได้มาจากการทบทวนวรรณกรรมในแนวคิดเกี่ยวกับเงินคลังและแนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเงินคลัง และวิเคราะห์ข้อมูลด้วยการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา สามารถสรุปการศึกษา อภิปรายผล และข้อเสนอแนะได้ดังต่อไปนี้

1. สรุปการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้ผู้ศึกษาได้ศึกษาและนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลเป็นจำนวน 3 ตอน ตามวัตถุประสงค์ในการศึกษา สามารถสรุปการศึกษาในรูปแบบตารางได้ ดังตารางที่ 5.1



ตารางที่ 5.1 สรุปการศึกษายกย่องเงินคลังต่อการพัฒนาประเทศผ่านวิกฤตการณ์เงินคลังของประเทศไทย

วิกฤตการณ์เงินคลัง		รัชกาลที่ 6	ปี 2523 - 2525	ปี 2549	ปี 2563 - 2564
วัตถุประสงค์ในการศึกษา					
1. การศึกษาเปรียบเทียบปัจจัยของวิกฤตการณ์เงินคลังในประเทศไทย	นโยบายการคลังของรัฐบาล	นโยบายการคลังเพื่อการพัฒนาประเทศ	นโยบายการคลังแบบเจ้าบุญทุ่ม	นโยบายการคลังแบบประชานิยม	นโยบายการคลังเพื่อแก้ไขปัญหาโควิด-19
	กฎหมายทางการคลัง	ไม่มีกฎหมายว่าด้วยเงินคลัง	พ.ร.ก.อนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อน พ.ศ. 2523	พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548	พ.ร.ก.ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาโควิด-19 พ.ศ. 2563 และ พ.ร.ก. เพิ่มเติม พ.ศ. 2564
	เศรษฐกิจและสังคม	สงครามโลกครั้งที่ 1 และภาวะน้ำท่วม	วิกฤตการณ์น้ำมันครั้งที่ 2	ความสั่นคลอนทางการเมือง	สถานการณ์โควิด-19
	การนำส่งเงินเข้าคลัง	รายได้น้อยลง เนื่องจากไม่ส่งออกข้าวและไม่ได้ปรับปรุงการจัดเก็บภาษีอากร	รายได้ได้ต่ำกว่าเป้าหมาย เนื่องจากเศรษฐกิจไทยถดถอย เศรษฐกิจโลกซบเซา	รายได้น้อยจนไม่เพียงพอต่อการใช้จ่ายในเดือนมีนาคม 2549	รายได้ไม่เป็นไปตามเป้าหมาย เนื่องจากขยเวลาและลดอัตราภาษีอากร
การเบิกจ่ายเงินจากคลัง	ใช้จ่ายเงินงบประมาณและเงินคลังเพื่อการพัฒนาประเทศเป็นจำนวนมาก	ใช้จ่ายงบประมาณเป็นจำนวนมากและนำเงินคลังไปจัดทำโครงการสร้างงานในชนบท	เร่งรัดใช้จ่ายเงินโครงการท้าวหนักมัน และใช้จ่ายเงินอย่างกะทันหันในเดือนมี.ค. 2549	ใช้จ่ายเงินเพื่อแก้ไขปัญหาโควิด-19 เพื่อช่วยเหลือเยียวยาประชาชน และเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมจากโควิด-	

ตารางที่ 5.1 (ต่อ)

วิกฤตการณ์เงินคลัง	รัชกาลที่ 6	ปี 2523 - 2525	ปี 2549	ปี 2563 - 2564
วัตถุประสงค์ในการศึกษา				
การบริหารเงินคลังและวิกฤตการณ์เงินคลัง	ไม่มีเงินใช้จ่ายภายในประเทศและเงินคลังหมดสิ้น จึงก่อกำหนดขึ้นเพื่อให้นำเงินมาใช้ภายในประเทศและเสริมฐานะเงินคลัง	ใช้จ่ายเงินคลังจนว่างถังเงินนอกงบประมาณและคืนให้เจ้าของไม่ได้ จึงก่อกำหนดขึ้นเพื่อชำระหนี้สิน การคลังและนำมาใช้จ่ายภายในประเทศ	ใช้จ่ายเงินคลังจนเหลือเพียงพอแค่ 14 วัน จึงต้องเลื่อนการชำระหนี้ธนาคาร ออมสินออกไปก่อน และก่อกำหนดขึ้นเพื่อชำระหนี้สินภายในประเทศ	ไม่มีเงินแก้ไขปัญหาโควิด-19 เกิดกระแสข่าวว่า “รัฐบาลถังแตก” เนื่องจากมีการก่อกำหนดขึ้นเพื่อชำระหนี้สินอย่างต่อเนื่อง และขยายเพดานหนี้สินชำระต่อ GDP
2. การวิเคราะห์บทบาทของเงินคลังต่อการพัฒนาประเทศไทย	สินค้าและบริการสาธารณะ การก่อสร้างเส้นทางรถไฟ การไฟฟ้า การประปา การสำรวจแร่เชื้อเพลิง การชลประทาน (การสร้างเขื่อนพระรามหก)	การจ้างงานประชาชนในเขตชนบท การชะลอการอพยพเข้าทำงานในเมือง และการพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการบริโภคและการเกษตรกรรม	การก่อสร้างถนน การชลประทาน และการพัฒนาสินค้าและการท่องเที่ยว	โครงการเราไม่ทิ้งกัน โครงการเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรฯ โครงการเราเที่ยวด้วยกัน โครงการคนละครึ่ง โครงการเราชนะ โครงการ ม.33 เรารักกัน
การพัฒนาประเทศ	เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และเทคโนโลยี	เศรษฐกิจ	เศรษฐกิจ	เศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี

ตารางที่ 5.1 (ต่อ)

วิกฤตการณ์เงินคงคลัง		รัชกาลที่ 6	ปี 2523 - 2525	ปี 2549	ปี 2563 - 2564
วัตถุประสงค์ในการศึกษา					
3. การเสนอ	แนวทางแก้ไข	-	-	-	รัฐบาลใช้นโยบายการคลังเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมจากโควิด-19 บริหารหนี้สาธารณะด้วยการใช้กฎหมายทางการคลังอย่างเคร่งครัด จัดทำโครงการเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมอย่างต่อเนื่อง ควบคุมการจัดเก็บภาษีอากรในอัตราเดิม แต่ขยายเวลาการจัดเก็บภาษีอากร และจัดเก็บภาษีอากรใหม่ ลดรายจ่ายโครงการที่ไม่จำเป็น เร่งด่วน และประหยัดรายจ่ายหมวดต่างๆ บริหารหนี้สาธารณะที่เกิดขึ้นอย่างระมัดระวังและบริหารเงินคงคลังด้วยการลดการถือเงินคงคลังจำนวนมากไว้
แนวทางแก้ไข	วิกฤตการณ์เงินคงคลังใน				
และป้องกัน	ปี 2563 - 2564				
การเกิด					
วิกฤตการณ์เงิน					
คลังของ					
ประเทศไทย					

ตารางที่ 5.1 (ต่อ)

วิกฤตการณ์เงินคลัง	รัชกาลที่ 6	ปี 2523 - 2525	ปี 2549	ปี 2563 - 2564
วัตถุประสงค์ในการศึกษา				
แนวทางป้องกันการเกิด วิกฤตการณ์เงินคลัง ของประเทศไทย	-	-	-	รัฐบาลควรมีนโยบายการคลังเพื่อ การบริหารเงินคลังอย่างมี ประสิทธิภาพและสอดคล้องกับ สถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคม แก้ไขบทบัญญัติ ม.25 ในพ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ปรับปรุงแผนเก็บภาษีอากร อย่างสม่ำเสมอ ลดการจัดทำ งบประมาณรายจ่ายแบบขาดดุลใน ปริมาณมาก และบริหารเงินคลัง คลังให้มีประสิทธิภาพ

จากตารางที่ 5.1 ข้างต้น สามารถสรุปการศึกษาบทบาทของเงินคลังต่อการพัฒนาประเทศผ่านวิกฤตการณ์เงินคลังของประเทศไทยตามวัตถุประสงค์ทั้ง 3 ตอน ได้ดังนี้

1.1 การศึกษาเปรียบเทียบปัจจัยของวิกฤตการณ์เงินคลังในประเทศไทย

วิกฤตการณ์เงินคลังที่สำคัญในประเทศไทยทั้ง 4 วิกฤตการณ์ ได้แก่ วิกฤตการณ์เงินคลังในรัชกาลที่ 6 วิกฤตการณ์เงินคลังในปี 2523 - 2525 วิกฤตการณ์เงินคลังในปี 2549 และวิกฤตการณ์เงินคลังในปี 2563 - 2564 ส่วนปรากฏปัจจัยที่ก่อให้เกิดวิกฤตการณ์เงินคลังในลักษณะร่วมกันทั้ง 6 ปัจจัย อันได้แก่ นโยบายการคลังของรัฐบาล กฎหมายทางการคลัง เศรษฐกิจและสังคม การนำส่งเงินเข้าคลัง การเบิกจ่ายเงินจากคลัง และการบริหารเงินคลังและวิกฤตการณ์เงินคลัง ซึ่งในแต่ละวิกฤตการณ์เงินคลังทั้ง 4 วิกฤตการณ์ จะปรากฏปัจจัยที่ก่อให้เกิดวิกฤตการณ์เงินคลังที่เด่นชัดอย่างน้อย 1 ปัจจัย กล่าวคือ วิกฤตการณ์เงินคลังในรัชกาลที่ 6 มีปัจจัยที่ก่อให้เกิดวิกฤตการณ์เงินคลังอย่างเด่นชัดคือการเบิกจ่ายเงินจากคลัง วิกฤตการณ์เงินคลังในปี 2523 - 2525 มีปัจจัยที่ก่อให้เกิดวิกฤตการณ์เงินคลังอย่างเด่นชัดคือ กฎหมายทางการคลัง วิกฤตการณ์เงินคลังในปี 2549 มีปัจจัยที่ก่อให้เกิดวิกฤตการณ์เงินคลังอย่างเด่นชัดคือ การเบิกจ่ายเงินจากคลัง และวิกฤตการณ์เงินคลังในปี 2563 - 2564 มีปัจจัยที่ก่อให้เกิดวิกฤตการณ์เงินคลังอย่างเด่นชัดคือ เศรษฐกิจและสังคม แต่วิกฤตการณ์เงินคลังในแต่ละวิกฤตการณ์ไม่ได้เกิดขึ้นมาจากปัจจัยที่ก่อให้เกิดวิกฤตการณ์เงินคลังที่เด่นชัดเพียงปัจจัยเดียว หากเกิดจากปัจจัยหลาย ๆ ปัจจัยที่เกิดขึ้นและส่งผลกระทบต่อซึ่งกันและกัน จนนำไปสู่การขาดสภาพคล่องทางการคลังและเกิดวิกฤตการณ์เงินคลังที่มีความรุนแรงมากหรือน้อยแตกต่างกันไป

1.2 การวิเคราะห์บทบาทของเงินคลังต่อการพัฒนาประเทศไทย

เมื่อศึกษาบทบาทเงินคลังต่อการพัฒนาประเทศไทยผ่านวิกฤตการณ์เงินคลังที่สำคัญของประเทศไทยทั้ง 4 วิกฤตการณ์ ได้แก่ วิกฤตการณ์เงินคลังในรัชกาลที่ 6 วิกฤตการณ์เงินคลังในปี 2523 - 2525 วิกฤตการณ์เงินคลังในปี 2549 และวิกฤตการณ์เงินคลังในปี 2563 - 2564 พบว่า เงินคลังมีบทบาทในการพัฒนาประเทศไทยตั้งแต่ช่วงก่อนการเกิดวิกฤตการณ์เงินคลังและช่วงที่เกิดวิกฤตการณ์เงินคลัง ผ่านการใช้จ่ายเงินคลังทั้งในสถานะเงินในคลังและในสถานะเงินออมของประเทศ เพื่อจัดหาสินค้าและบริการสาธารณะให้กับประชาชนและประเทศชาติ

เงินคลังมีบทบาทในการพัฒนาประเทศด้านเศรษฐกิจมากที่สุด รองลงมาคือ บทบาทในการพัฒนาประเทศด้านเทคโนโลยี ด้านสิ่งแวดล้อม และด้านสังคม ตามลำดับ กล่าวคือ บทบาทของเงินคลังต่อการพัฒนาประเทศด้านเศรษฐกิจ ปรากฏผ่านวิกฤตการณ์เงินคลังจำนวน

4 วิกฤตการณ์ ได้แก่ วิกฤตการณ์เงินคดคลังในรัชกาลที่ 6 วิกฤตการณ์เงินคดคลังในปี 2523 - 2525 วิกฤตการณ์เงินคดคลังในปี 2549 และวิกฤตการณ์เงินคดคลังในปี 2563 - 2564 ส่วนบทบาทของเงินคดคลังต่อการพัฒนาประเทศด้านเทคโนโลยี ปรากฏผ่านวิกฤตการณ์เงินคดคลังจำนวน 2 วิกฤตการณ์ คือ วิกฤตการณ์เงินคดคลังในรัชกาลที่ 6 และวิกฤตการณ์เงินคดคลังในปี 2563 - 2564 บทบาทของเงินคดคลังต่อการพัฒนาประเทศด้านสิ่งแวดล้อม ปรากฏผ่านวิกฤตการณ์เงินคดคลังจำนวน 1 วิกฤตการณ์ คือ วิกฤตการณ์เงินคดคลังในรัชกาลที่ 6 และบทบาทของเงินคดคลังต่อการพัฒนาประเทศด้านสังคม ปรากฏผ่านวิกฤตการณ์เงินคดคลังจำนวน 1 วิกฤตการณ์ คือ วิกฤตการณ์เงินคดคลังในปี 2563 - 2564 ถึงแม้เงินคดคลังจะมีบทบาทในการพัฒนาประเทศด้านเศรษฐกิจมากที่สุด แต่การพัฒนาประเทศไทยให้ขับเคลื่อนไปสู่ประเทศที่มีความสามารถในการแข่งขันสูงจะต้องมีบทบาทการพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ ควบคู่กันไปด้วยทั้งการพัฒนาประเทศด้านสังคม ด้านสิ่งแวดล้อม และด้านเทคโนโลยี ซึ่งล้วนมีเงินคดคลังเป็นองค์ประกอบสำคัญในการขับเคลื่อนประเทศให้พัฒนาก้าวหน้าต่อไปได้ทั้งสิ้น

1.3 การเสนอแนวทางแก้ไขและป้องกันการเกิดวิกฤตการณ์เงินคดคลังของประเทศไทย

1.3.1 แนวทางแก้ไขวิกฤตการณ์เงินคดคลังในปี 2563 - 2564

1) นโยบายการคลังของรัฐบาล รัฐบาลควรเปลี่ยนมาใช้นโยบายการคลังเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมจากโควิด-19

2) กฎหมายทางการคลังของรัฐบาล รัฐบาลจะต้องบริหารหนี้สาธารณะที่เกิดจากพระราชกำหนดทั้งสองฉบับในสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ด้วยการใช้กฎหมายทางการคลังทั้งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 พระราชบัญญัติเงินคดคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ตลอดจนพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 อย่างเคร่งครัด

3) เศรษฐกิจและสังคม สถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) เริ่มคลี่คลายลง รัฐบาลจะต้องจัดทำโครงการเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมที่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง

4) การนำส่งเงินเข้าคลัง รัฐบาลต้องปรับปรุงมาตรการจัดเก็บภาษีอากรเพื่อให้รัฐบาลสามารถจัดหารายได้ส่งเข้าคลังได้เพิ่มขึ้น มี 3 วิธีการ ดังนี้

(1) การปรับอัตราการจัดเก็บภาษีอากรที่เคยเปลี่ยนแปลงเพื่อช่วยเหลือประชาชนและผู้ประกอบการที่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัส

โคโรนา 2019 (COVID-19) ให้กลับมาจัดเก็บอัตราภาษีอากรดั้งเดิม เช่น ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง อัตราภาษีหัก ณ ที่จ่าย เป็นต้น

(2) การขยายระยะเวลาการจัดเก็บภาษีอากรบางประเภทออกไปตามความเหมาะสม เช่น ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง เป็นต้น เพื่อบรรเทาภาระค่าใช้จ่ายของประชาชนและผู้ประกอบการในช่วงฟื้นตัวจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19)

(3) การจัดเก็บภาษีอากรใหม่ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน เช่น การจัดเก็บภาษีน้ำหวาน การจัดเก็บภาษีจากธุรกิจขายสินค้าออนไลน์ การจัดเก็บภาษีจากสินทรัพย์ดิจิทัล เป็นต้น

5) การเบิกจ่ายเงินจากคลัง รัฐบาลต้องลดรายจ่าย ในโครงการที่ไม่จำเป็นเร่งด่วนออกไปก่อน และประหยัดงบประมาณรายจ่ายในหมวดค่าตอบแทน หมวดค่าใช้สอย หมวดค่าวัสดุ และหมวดเงินอุดหนุนลงตามความเหมาะสม

6) การบริหารเงินคลัง รัฐบาลจะต้องบริหารหนี้สาธารณะที่เกิดขึ้นอย่างระมัดระวัง ตลอดจนใช้การก่อหนี้สาธารณะภายในประเทศตามเดิม นอกจากนี้รัฐบาลควรปรับเปลี่ยนการบริหารเงินคลังด้วยการลดการถือเงินคลังเป็นจำนวนมากไว้

1.3.2 แนวทางป้องกันการเกิดวิกฤตการณ์เงินคลังของประเทศไทย

1) การป้องกันการเกิดวิกฤตการณ์เงินคลังจากปัจจัยภายใน

(1) นโยบายการคลังของรัฐบาล รัฐบาลควรมีนโยบายการคลังเพื่อการบริหารเงินคลังอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมในขณะนั้น

(2) กฎหมายทางการคลัง การแก้ไขบทบัญญัติในพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 25 เกี่ยวกับการพิจารณากฎหมายการไม่นำส่งเงินเข้าคลังควรเป็นไปตามอำนาจการพิจารณาของรัฐสภา เพื่อให้การจัดเก็บรายได้เข้าสู่คลังของหน่วยงานราชการต่าง ๆ มีความชอบธรรม

(3) การนำส่งเงินเข้าคลัง รัฐบาลควรมีการปรับปรุงแผนการจัดเก็บภาษีอากรให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบันอย่างสม่ำเสมอ

(4) การเบิกจ่ายเงินจากคลัง รัฐบาลควรลดการจัดทำงบประมาณรายจ่ายแบบขาดดุลในปริมาณมาก เพื่อที่จะสามารถก่อหนี้สาธารณะในจำนวนมากแล้วนำเงินกู้มาชดเชยการขาดดุลงบประมาณ

(5) การบริหารเงินคงคลัง รัฐบาลควรมีความสามารถในการพยากรณ์สภาพการคลังในแต่ละขณะได้ เพื่อให้สามารถบริหารเงินคงคลังทั้งในสถานะในคลังและในสถานะเงินออมของประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2) การป้องกันการเกิดวิกฤตการณ์เงินคงคลังจากปัจจัยภายนอก รัฐบาลควรมีความสามารถในการคาดการณ์แนวโน้มและผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากสภาพเศรษฐกิจและสังคมในขณะนั้นอยู่ตลอดเวลา เพื่อให้รัฐบาลสามารถบริหารจัดการปัจจัยภายในได้อย่างสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในขณะนั้น

2. อภิปรายผล

จากการวิจัยเรื่อง การศึกษาบทบาทเงินคงคลังต่อการพัฒนาประเทศผ่านวิกฤตการณ์เงินคงคลังของประเทศไทย มีประเด็นสำคัญที่ควรนำมาอภิปรายผล ดังนี้

2.1 การศึกษาเปรียบเทียบปัจจัยของวิกฤตการณ์เงินคงคลังในประเทศไทย

วิกฤตการณ์เงินคงคลังของประเทศไทยทั้ง 4 วิกฤตการณ์ ได้แก่ วิกฤตการณ์เงินคงคลังในรัชกาลที่ 6 วิกฤตการณ์เงินคงคลังในปี 2523 - 2525 วิกฤตการณ์เงินคงคลังในปี 2549 และวิกฤตการณ์เงินคงคลังในปี 2563 - 2564 ล้วนปรากฏปัจจัยที่ก่อให้เกิดวิกฤตการณ์เงินคงคลังในลักษณะร่วมกันทั้ง 6 ปัจจัย ได้แก่ นโยบายการคลังของรัฐบาล กฎหมายทางการคลัง เศรษฐกิจและสังคม การนำส่งเงินเข้าคลัง การเบิกจ่ายเงินจากคลัง และการบริหารเงินคงคลังและวิกฤตการณ์เงินคงคลัง ซึ่งในแต่ละวิกฤตการณ์เงินคงคลังจะปรากฏปัจจัยที่ก่อให้เกิดวิกฤตการณ์เงินคงคลังที่เด่นชัดอย่างน้อย 1 ปัจจัย กล่าวคือ วิกฤตการณ์เงินคงคลังในรัชกาลที่ 6 มีปัจจัยที่ก่อให้เกิดวิกฤตการณ์เงินคงคลังอย่างเด่นชัดคือ การเบิกจ่ายเงินจากคลัง วิกฤตการณ์เงินคงคลังในปี 2523 - 2525 มีปัจจัยที่ก่อให้เกิดวิกฤตการณ์เงินคงคลังอย่างเด่นชัดคือ กฎหมายทางการคลัง วิกฤตการณ์เงินคงคลังในปี 2549 มีปัจจัยที่ก่อให้เกิดวิกฤตการณ์เงินคงคลังอย่างเด่นชัดคือ การเบิกจ่ายเงินจากคลัง และวิกฤตการณ์เงินคงคลังในปี 2563 - 2564 มีปัจจัยที่ก่อให้เกิดวิกฤตการณ์เงินคงคลังอย่างเด่นชัดคือ เศรษฐกิจและสังคมที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากปัจจัยที่เด่นชัดในการก่อให้เกิดวิกฤตการณ์เงินคงคลังแต่ละครั้งล้วนเป็นปัจจัยที่ทำให้ปริมาณเงินคงคลังลดลง ทั้งการเบิกจ่ายเงินจากคลังในปริมาณมาก การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายทางการคลังอย่างเคร่งครัด และสภาพเศรษฐกิจและสังคมมีปัญหา

ผลการวิจัยนี้มีความสอดคล้องกับทฤษฎีของเมธี ครองแก้ว (2535, น. 44) ที่กล่าวว่าขนาดที่เหมาะสมของเงินคงคลังควรถูกกำหนดโดยปัจจัยต่าง ๆ ได้แก่ อัตราการถอนเงินออกจากกระทรวงการคลังโดยหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาล อัตราที่หน่วยงานต่าง ๆ เหล่านี้ส่งเงินให้

กระทรวงการคลัง ความไม่แน่นอนซึ่งจะมีผลกระทบบางประการต่อความเคลื่อนไหวทางการคลังของรัฐบาล นโยบายการคลังรวมของรัฐบาล กล่าวคือ รัฐบาลมีความมุ่งมั่นเพียงใดที่จะรักษาเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจ ประสิทธิภาพในการบริหารเงินสดของรัฐบาล ประสิทธิภาพของรัฐบาลในการใช้เครื่องมือทางการคลัง เช่น ตัวเงินคลังและพันธบัตรรัฐบาล และขอบเขตกฎหมายการคลังของประเทศ เช่น มีความเข้มงวดหรือความผ่อนปรนเพียงใดในการรักษาระเบียบทางการคลังสาธารณะในปัจจุบัน และสอดคล้องกับทฤษฎีของศูนย์วิจัยกสิกรไทย (2555, น. 7) ที่กล่าวไว้ว่า ปัจจัยสำคัญที่มีผลให้เงินคลังเปลี่ยนแปลง คือ การจัดเก็บรายได้ การเบิกจ่ายรายจ่าย และการนำเงินคลังมาใช้ จึงกล่าวได้ว่า ปริมาณเงินคลังสามารถเปลี่ยนแปลงลดลงได้จากปัจจัยการเบิกจ่ายเงินจากคลัง ปัจจัยกฎหมายทางการคลัง และปัจจัยเศรษฐกิจและสังคม

จากการศึกษาเปรียบเทียบปัจจัยของวิกฤตการณ์เงินคลังในประเทศไทยทั้ง 4 วิกฤตการณ์ ผู้วิจัยมีข้อค้นพบที่น่าสนใจและขออภิปรายเพิ่มเติม คือ ปัจจัยที่ปรากฏเด่นชัดของวิกฤตการณ์เงินคลังในรัชกาลที่ 6 วิกฤตการณ์เงินคลังในปี 2523 - 2525 และวิกฤตการณ์เงินคลังในปี 2549 ล้วนเกิดจากการบริหารเงินคลังของรัฐบาลที่ไร้ประสิทธิภาพโดยตรง แต่ วิกฤตการณ์เงินคลังในปี 2563 - 2564 ปรากฏปัจจัยที่เด่นชัดในการก่อให้เกิดวิกฤตการณ์เงินคลัง คือ ปัจจัยเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งเป็นปัจจัยภายนอก ไม่ได้เกี่ยวข้องกับการบริหารงานของรัฐบาล ที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากวิกฤตการณ์เงินคลังในปี 2563 - 2564 เกิดขึ้นนับตั้งแต่สถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) มีการระบอบอย่างหนักในประเทศไทย ซึ่งโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) เป็นโรคอุบัติใหม่ที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตประชาชนและระบบเศรษฐกิจทั้งประเทศไทยและทั่วโลก หากเปรียบเทียบสภาพเศรษฐกิจและสังคมในวิกฤตการณ์เงินคลังในรัชกาลที่ 6 เกิดสงครามโลกครั้งที่ 1 และภาวะน้ำท่วมในประเทศ ซึ่งส่งผลกระทบต่อชีวิตประชาชนและระบบเศรษฐกิจภายในประเทศแค่เพียงเหตุการณ์น้ำท่วม ส่วนวิกฤตการณ์เงินคลังในปี 2523 - 2525 เกิดวิกฤตการณ์น้ำมันครั้งที่ 2 ที่ส่งผลกระทบต่อเพียงระบบเศรษฐกิจของประเทศและทั่วโลก และวิกฤตการณ์เงินคลังในปี 2549 เกิดความสั่นคลอนทางการเมืองซึ่งมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมภายในประเทศ จะเห็นได้ว่า วิกฤตการณ์เงินคลังในปี 2563 - 2564 ที่เกิดสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ได้ส่งผลกระทบให้เกิดปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมที่มีความรุนแรงเป็นอย่างมาก จนทำให้เกิดการขาดสภาพคล่องทางการคลังและเงินคลังอยู่ในภาวะวิกฤติ

ผลการวิจัยครั้งนี้มีความสอดคล้องกับทฤษฎีของพนม ทินกร ณ อยุธยา (2534ก, น. 73) ที่กล่าวไว้ว่า รายได้และรายจ่ายของรัฐบาลในแต่ละช่วงเวลาอาจได้รับผลกระทบจากสภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจและการเมือง อันจะมีผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในปริมาณกระแสเงินที่ไหลเข้าออก

ของเงินคลังได้โดยง่าย จึงทำให้วิกฤตการณ์เงินคลังในปี 2563 - 2564 ปรากฏปัจจัยเศรษฐกิจและสังคมเป็นปัจจัยที่เด่นชัดในการเกิดวิกฤตการณ์เงินคลังขึ้น อีกทั้งยังสอดคล้องกับทฤษฎีของเกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม (2552, น. 596) ที่กล่าวว่า ปัจจัยสำคัญที่จะกำหนดปริมาณเงินคลังที่เหมาะสมและการใช้ประโยชน์ของเงินคลัง ซึ่งจะขึ้นอยู่กับความสามารถในการบริหารงานของรัฐบาลเป็นสำคัญ จึงทำให้วิกฤตการณ์เงินคลังในรัชกาลที่ 6 วิกฤตการณ์เงินคลังในปี 2523 - 2525 และวิกฤตการณ์เงินคลังในปี 2549 ปรากฏปัจจัยที่ก่อให้เกิดวิกฤตการณ์เงินคลังอย่างเด่นชัดมาจากความสามารถในการบริหารงานทางการคลังของรัฐบาล ผู้วิจัยจึงมีมุมมองการบริหารเงินคลังเพิ่มเติมว่า การบริหารเงินคลังให้มีประสิทธิภาพไม่ได้ขึ้นอยู่กับความสามารถในการบริหารเงินคลังของรัฐบาลเท่านั้น แต่รัฐบาลจะต้องบริหารเงินคลังอย่างมีประสิทธิภาพและให้เหมาะสมสอดคล้องกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมในขณะนั้น โดยจะต้องมีความสามารถในการคาดการณ์แนวโน้มและผลกระทบในแต่ละสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา จนสามารถจัดหาสินค้าและบริการสาธารณะให้กับประชาชนและประเทศชาติได้อย่างเต็มที่และต่อเนื่อง

2.2 การวิเคราะห์บทบาทของเงินคลังต่อการพัฒนาประเทศไทย

การวิเคราะห์บทบาทของเงินคลังต่อการพัฒนาประเทศไทยผ่านวิกฤตการณ์เงินคลังของประเทศไทยทั้ง 4 วิกฤตการณ์ ได้แก่ วิกฤตการณ์เงินคลังในรัชกาลที่ 6 วิกฤตการณ์เงินคลังในปี 2523 - 2525 วิกฤตการณ์เงินคลังในปี 2549 และวิกฤตการณ์เงินคลังในปี 2563 - 2564 พบว่า เงินคลังมีบทบาทในการพัฒนาประเทศด้านเศรษฐกิจในทุกวิกฤตการณ์เงินคลังที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากเงินคลังเป็นองค์ประกอบหนึ่งในระบบบริหารการคลังภาครัฐภายใต้การกำหนดนโยบายการคลังของรัฐบาล จึงทำให้เงินคลังจะมีบทบาทในการพัฒนาประเทศด้านเศรษฐกิจมากหรือน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายการคลังของรัฐบาลเป็นสำคัญ ซึ่งเงินคลังทั้งในสถานะเป็นเงินในคลังและในสถานะเงินออมของประเทศมีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศทั้งในช่วงก่อนการเกิดวิกฤตการณ์เงินคลังและช่วงที่เกิดวิกฤตการณ์เงินคลัง โดยช่วงก่อนการเกิดวิกฤตการณ์เงินคลังรัฐบาลใช้จ่ายเงินคลังทั้งในสถานะเงินในคลังและในสถานะเงินออมของประเทศ เพื่อจัดหาสินค้าและบริการสาธารณะให้กับประชาชนผ่านโครงการต่าง ๆ เช่น โครงการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ โครงการสร้างงานในชนบท เป็นต้น ซึ่งล้วนต้องใช้จ่ายเงินเพื่อจัดทำโครงการในปริมาณมาก และในช่วงการเกิดวิกฤตการณ์เงินคลังรัฐบาลใช้จ่ายเงินคลังในสถานะเงินในคลังผ่านการก่อหนี้สาธารณะและนำเงินไปจัดหาสินค้าและบริการสาธารณะให้กับประชาชนตามโครงการต่าง ๆ จนสำเร็จลุล่วงไปได้

ผลการวิจัยครั้งนี้สอดคล้องกับทฤษฎีของคณูวัต สาคริก (2562, น. 42) ที่กล่าวว่า นโยบายการคลังเป็นกลไกสำคัญในการบริหารเศรษฐกิจมหภาคของประเทศผ่านมาตรการทางการคลังต่าง ๆ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจทั้งในระยะสั้นและระยะยาว เพื่อบรรลุเป้าหมายของเศรษฐกิจมหภาคต่าง ๆ ทั้งในด้านการกระตุ้นให้เศรษฐกิจมีการเจริญเติบโต เพิ่มการจ้างงานและรักษาเสถียรภาพในราคาสินค้าและบริการ มาตรการต่าง ๆ ของนโยบายการคลังล้วนทำให้เกิดผลกระทบและส่งผลต่อการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศในที่สุด จึงทำให้การบริหารเงินคลังภายใต้การบริหารนโยบายการคลังของรัฐบาลมีผลต่อการขับเคลื่อนด้านเศรษฐกิจของประเทศเป็นอย่างมาก

อีกทั้งยังสอดคล้องกับทฤษฎีของพนม ทินกร ณ อยุธยา (2534ข, น. 223) ที่กล่าวว่า รายจ่ายรัฐบาลที่เพิ่มขึ้นก็ไม่ได้เพื่อมุ่งขยายตลาดสำหรับการหารายได้เป็นหลักใหญ่ แต่เพิ่มขึ้นตามความจำเป็นในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองของประเทศ จึงทำให้เงินคลังทั้งในสถานะเงินในคลังและในสถานะเงินออมของประเทศมีบทบาทในการพัฒนาประเทศทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ดังนั้นรัฐบาลจะต้องให้ความสำคัญในการบริหารเงินคลังให้มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับเศรษฐกิจและสังคมในขณะนั้น เพื่อให้การคลังภาครัฐมีสภาพคล่องและสามารถนำไปจัดหาสินค้าและบริการสาธารณะให้กับประชาชนได้อย่างสำเร็จ ตลอดจนสามารถพัฒนาประเทศชาติให้เจริญก้าวหน้าต่อไปได้

2.3 การเสนอแนวทางแก้ไขและป้องกันการเกิดวิกฤตการณ์เงินคลังของประเทศไทย

2.3.1 แนวทางแก้ไขวิกฤตการณ์เงินคลังในปี 2563 – 2564

เมื่อสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) เริ่มคลี่คลายลง รัฐบาลต้องปรับเปลี่ยนนโยบายการคลังจากนโยบายการคลังเพื่อแก้ไขปัญหาโควิด-19 มาเป็นนโยบายการคลังเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมจากโควิด-19 มีการบริหารหนี้สาธารณะที่เกิดจากพระราชกำหนดทั้งสองฉบับในสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ด้วยการใช้กฎหมายทางการคลังทั้งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 พระราชบัญญัติเงินคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 อย่างเคร่งครัด อีกทั้งรัฐบาลจะต้องจัดทำโครงการเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมที่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง ควบคู่ไปกับการจัดหารายได้เข้าสู่คลังเพิ่มมากขึ้นด้วยการปรับปรุงมาตรการจัดเก็บภาษีอากร โดยปรับอัตราการจัดเก็บภาษีอากรที่เคยเปลี่ยนแปลงเพื่อช่วยเหลือประชาชนและผู้ประกอบการที่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ให้กลับมาจัดเก็บอัตราภาษีอากร

ดั้งเดิม เช่น ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง อัตราภาษีหัก ณ ที่จ่าย เป็นต้น มีการขยายระยะเวลาการจัดเก็บภาษีอากรบางประเภทออกไปตามความเหมาะสม เช่น ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง เป็นต้น รวมถึงจัดเก็บภาษีอากรใหม่ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน เช่น การจัดเก็บภาษีน้ำหวาน การจัดเก็บภาษีจากธุรกิจขายสินค้าออนไลน์ การจัดเก็บภาษีจากสินทรัพย์ดิจิทัล เป็นต้น นอกจากนี้รัฐบาลจะต้องลดรายจ่ายในโครงการที่ไม่จำเป็นเร่งด่วนออกไปก่อน และประหยัดงบประมาณรายจ่ายในหมวดค่าตอบแทนหมวดค่าใช้สอย หมวดค่าวัสดุ และหมวดเงินอุดหนุนลงตามความเหมาะสม ตลอดจนมีการบริหารหนี้สาธารณะที่เกิดขึ้นอย่างระมัดระวัง หากจะก่อหนี้สาธารณะเพิ่มขึ้นควรก่อหนี้สาธารณะภายในประเทศตามเดิม และปรับเปลี่ยนการบริหารเงินคลังด้วยการลดการถือเงินคลังเป็นจำนวนมากไว้

ผลการวิจัยครั้งนี้มีความสอดคล้องกับ รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์ (2528, น. 132, 149) ที่กล่าวถึงการแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์เงินคลังในปี 2523 - 2525 ไว้ว่า รัฐบาลมีการปรับเปลี่ยนนโยบายเกี่ยวกับการถือเงินคลัง โดยลดจำนวนเงินคลังที่ถือในส่วนกลาง มีการเปลี่ยนนโยบายการคลังจากนโยบายการคลังแบบเจ้าบุญทุ่มมาเป็นนโยบายการคลังแบบรัดเข็มขัด มีการใช้มาตรการประหยัดรายจ่ายกลางปีงบประมาณ มีการเร่งรัดการจัดหารายได้ทั้งการขยายฐานภาษีอากร การขึ้นอัตราภาษีอากร และการปรับปรุงการบริหารการจัดเก็บภาษีอากร จึงทำให้วิกฤตการณ์เงินคลังในปี 2563 - 2564 รัฐบาลจึงต้องปรับเปลี่ยนนโยบายการคลังของรัฐบาล การนำส่งเงินเข้าคลัง การเบิกจ่ายเงินจากคลัง และการบริหารเงินคลัง อีกทั้งยังสอดคล้องกับ เกริกเกียรติ พิพัฒนเสวีธรรม (2552, น. 598) ที่กล่าวถึงการแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์เงินคลังในปี 2549 ไว้ว่า รองผู้อำนวยการสำนักเศรษฐกิจการคลังได้กล่าวว่าเงินคลังมีเพียงพอเพื่อการใช้จ่ายเพียง 14 วันเท่านั้น การแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าทำได้โดยให้ชะลอการเบิกจ่ายในโครงการที่ไม่มีความจำเป็นรีบด่วนออกไปก่อน จึงทำให้วิกฤตการณ์เงินคลังในปี 2563 - 2564 รัฐบาลจึงต้องปรับเปลี่ยนการเบิกจ่ายเงินจากคลัง หากรัฐบาลมีการแก้ไขวิกฤตการณ์เงินคลังในปี 2563 - 2564 ด้วยความเข้าใจอย่างเต็มศักยภาพ จะทำให้วิกฤตการณ์เงินคลังในครั้งนี้อคลาคลายลงได้

2.3.2 แนวทางป้องกันการเกิดวิกฤตการณ์เงินคลังของประเทศไทย

ผู้ศึกษาได้เสนอแนวทางป้องกันการเกิดวิกฤตการณ์เงินคลังของประเทศไทยตามปัจจัยที่ก่อให้เกิดวิกฤตการณ์เงินคลัง โดยจำแนกเป็นการป้องกันการเกิดวิกฤตการณ์เงินคลังจากปัจจัยภายใน ได้แก่ 1) รัฐบาลควรมีนโยบายการคลังเพื่อการบริหารเงินคลังอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมในขณะนั้น 2) รัฐบาลควรแก้ไขบทบัญญัติในพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 25

เกี่ยวกับการพิจารณากฎหมายการไม่นำส่งเงินเข้าคลัง ควรเป็นไปตามอำนาจการพิจารณาของรัฐสภา เพื่อให้การจัดเก็บรายได้เข้าสู่คลังของหน่วยงานราชการต่าง ๆ มีความชอบธรรม 3) รัฐบาลควรมีการปรับปรุงแผนการจัดเก็บภาษีอากรให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบันอย่างสม่ำเสมอ 4) รัฐบาลควรลดการจัดทำงบประมาณรายจ่ายแบบขาดดุลในปริมาณมาก เพื่อที่จะสามารถก่อหนี้สาธารณะในจำนวนมากแล้วนำเงินกู้มาชดเชยการขาดดุลงบประมาณ 5) รัฐบาลควรมีความสามารถในการพยากรณ์สภาพการคลังในแต่ละขณะได้ เพื่อบริหารเงินคงคลังทั้งในสถานะในคลังและในสถานะเงินออมของประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่วนการป้องกันการเกิดวิกฤตการณ์เงินคงคลังจากปัจจัยภายนอก คือ รัฐบาลควรมีความสามารถในการคาดการณ์แนวโน้มและผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากสภาพเศรษฐกิจและสังคมในขณะนั้นอยู่ตลอดเวลา เพื่อให้รัฐบาลสามารถบริหารจัดการปัจจัยภายในได้อย่างสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในขณะนั้น

ผลการวิจัยครั้งนี้มีความสอดคล้องกับทฤษฎีของระวีวรรณ มัลย์วรรณ (2563, น. 7-25) ที่กล่าวไว้ว่า นโยบายการบริหารเงินคงคลังเป็นการพิจารณาขอบเขตของการรักษาระดับเงินคงคลังให้มีความเหมาะสม เนื่องจากหากมีน้อยเกินไปจะทำให้รัฐบาลขาดสภาพคล่อง และหากมีมากเกินไปจะทำให้เสียโอกาสในการนำเงินดังกล่าวไปพัฒนาประเทศ จึงควรกำหนดให้รัฐบาลมีนโยบายการคลังเพื่อการบริหารเงินคงคลังอย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังสอดคล้องกับงานวิจัยของรัชนิวรรณ แสงสาคร (2558) ที่ศึกษาเรื่อง การบริหารจัดการเงินคงคลังตามระบบกฎหมายไทย และพบว่า การบริหารเงินคงคลังตามระบบกฎหมายไทยมีปัญหาการไม่ได้นำเงินส่งคลังเป็นรายได้ของฝ่ายบริหาร กล่าวคือ ตามกฎหมายการคลังไทยได้อนุญาตให้อำนาจฝ่ายบริหาร (กระทรวงการคลัง) เป็นผู้พิจารณาการยกเว้นให้ส่วนราชการหักเงินจากรายได้ก่อนนำส่งเข้าคลังเพื่อนำไปใช้จ่ายในส่วนราชการได้ ซึ่งอาจจะส่งผลเสียต่อการบริหารเงินคงคลังและการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีของประเทศไทยได้ จึงควรแก้ไขบทบัญญัติในพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 25 ให้การนำส่งรายได้เข้าสู่คลังเป็นอำนาจการพิจารณาของรัฐสภา

นอกจากนี้ยังสอดคล้องกับทฤษฎีของพนัส สิมะเสถียร (2535, น. 72) ที่กล่าวไว้ว่า รัฐควรใช้ประโยชน์จากระบบภาษีอากรเป็นเครื่องมือในการหารายได้เข้ารัฐ และช่วยส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมให้ได้ผลเต็มที่โดยสมดุลกัน การปรับปรุงระบบภาษีอากรเป็นเรื่องที่จะต้องกระทำต่อเนื่องตลอดไป จึงควรมีการปรับปรุงแผนการจัดเก็บภาษีอากรให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบันอย่างสม่ำเสมอ และยิ่งสอดคล้องกับทฤษฎีของเดวิด เอ็น. ไฮแมน (David N. Hyman, 1987, p. 378) ที่กล่าวว่า การที่รัฐบาลกลางมีการขาดดุลงบประมาณจะเป็นการเพิ่มหนี้ของประเทศ การทำเช่นนี้จะทำให้ดอกเบี้ยสุทธิในอนาคตของรัฐบาลกลางเพิ่มขึ้น ซึ่งหมายความว่า

รายได้จากภาษีอากรจะต้องนำไปชำระดอกเบี้ยจากหนี้ของประเทศที่มีจำนวนมากขึ้น ๆ ในแต่ละปี แทนที่จะนำไปจัดหาสินค้าและบริการสาธารณะให้กับประชาชน จึงควรลดการจัดทำงบประมาณรายจ่ายแบบขาดดุลในปริมาณมาก เพื่อที่จะสามารถก่อหนี้สาธารณะในจำนวนมากแล้วนำเงินกู้มาชดเชยการขาดดุลงบประมาณ

อีกทั้งยังสอดคล้องกับงานวิจัยของวรสิทธิ์ จาตุรัตน์ (2559) ที่ศึกษาเรื่องประสิทธิภาพการบริหารเงินคลังของประเทศไทย และพบว่า ประสิทธิภาพการบริหารเงินคลังของประเทศไทยประกอบด้วยการควบคุมเงินคลังในรัศมี รอบคอบ ระดับเงินคลังมีปริมาณเพียงพอกับการใช้จ่าย มีต้นทุนที่ไม่สูงกว่าตลาดในช่วงเวลานั้น และสอดคล้องกับทฤษฎีของกระทรวงการคลัง กรมบัญชีกลาง (2553, น. 80) ที่กล่าวว่า การบริหารเงินคลัง คือ การบริหารเงินสดในมือของรัฐบาลให้มีวงเงินเก็บรักษาในขณะใดขณะหนึ่งอยู่ในระดับพอดี ไม่มากหรือน้อยเกินไป โดยในทางปฏิบัติจะต้องมีการติดตามและพยากรณ์การรับจ่ายเงินสดของรัฐบาลเพื่อกำหนดปริมาณเงินคลังที่เหมาะสม รัฐบาลจึงควรมีความสามารถในการพยากรณ์สภาพการคลังในแต่ละขณะได้ เพื่อบริหารเงินคลังทั้งในสถานะในคลังและในสถานะเงินออมของประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมในขณะนั้น

จากการศึกษาวิกฤตการณ์เงินคลังในปี 2563 - 2564 ของประเทศไทยภายใต้สถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) พบว่า ในต่างประเทศมีการเกิดวิกฤตการณ์เงินคลัง โดยมีสาเหตุมาจากสถานการณ์ดังกล่าวด้วยเช่นเดียวกัน นั่นคือ วิกฤตการณ์เงินคลังในประเทศศรีลังกา ผู้วิจัยจึงมีข้อค้นพบที่น่าสนใจและขออภิปรายเพิ่มเติมคือ วิกฤตการณ์เงินคลังในปี 2563 - 2564 ของประเทศไทยกับวิกฤตการณ์เงินคลังในประเทศศรีลังกามีการบริหารเงินคลังด้วยการก่อหนี้สาธารณะอย่างต่อเนื่องเหมือนกัน แต่วิกฤตการณ์เงินคลังในประเทศศรีลังกามีความรุนแรงจนทำให้ระบบเศรษฐกิจภายในประเทศล่มสลาย และชาวศรีลังกาได้รับความเดือดร้อนในการดำรงชีพทั้งอาหารและแสงสว่าง ที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากรัฐบาลของประเทศศรีลังกาขาดความสามารถในการบริหารรายรับทั้งรายได้และเงินกู้ให้เพียงพอต่อการใช้จ่าย โดยรัฐบาลอาจจะไม่ได้คาดการณ์กระแสเงินเข้าสู่คลังและกระแสเงินไหลออกจากคลังภายใต้สถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ได้อย่างเหมาะสม จึงทำให้การบริหารเงินคลังด้วยการก่อหนี้สาธารณะอย่างต่อเนื่องมีความผิดพลาดในการชำระหนี้จนนำไปสู่การล่มสลายของระบบเศรษฐกิจภายในประเทศศรีลังกา หากประเทศไทยภายใต้การบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ขาดความสามารถในการบริหารรายรับเพื่อแก้ไขปัญหาโควิด-19 ตลอดจนฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมที่ได้รับผลกระทบจาก

สถานการณ์ดังกล่าว และการชำระหนี้เงินกู้ ย่อมนำไปสู่วิกฤตการณ์เงินคลังที่มีความรุนแรง เทียบเท่ากับวิกฤตการณ์เงินคลังในประเทศศรีลังกาก็เป็นไปได้

ผลการวิจัยครั้งนี้มีความสอดคล้องกับงานวิจัยของวรสิทธิ์ จาตุรัตน์ (2559) ที่ศึกษาเรื่อง ประสิทธิภาพการบริหารเงินคลังของประเทศไทย และพบว่า ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อ ประสิทธิภาพการบริหารเงินคลังของประเทศไทยตามหลักการบริหารการคลังมี 11 ปัจจัย ได้แก่ 1) ความสามารถในการคาดการณ์เงินสด 2) ข้อมูลที่เพียงพอในการบริหารเงินคลัง 3) ปัจจัยเสี่ยง สภาวะความไม่แน่นอน ซึ่งมีผลกระทบต่อกระแสการเบิกจ่ายเงินจากคลัง และกระแสการนำเงิน ส่งคลัง เช่น เงินงบประมาณแผ่นดิน เงินนอกงบประมาณ หนี้สาธารณะ รายได้อื่น ๆ 4) สภาพคล่อง 5) วินัยทางการคลัง 6) ผลกระทบจากเศรษฐกิจ 7) ธรรมเนียมปฏิบัติในการบริหารเงิน คลัง - การใช้คืน 8) ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (นักการเมือง ข้าราชการ ประชาชน ผู้มีอำนาจ ต่างประเทศ) 9) การประสานงาน 10) ต้นทุนและประสิทธิผลการใช้เงินคลังหรือความคุ้มค่าใน การใช้เงินคลัง และ 11) การตั้งงบประมาณรายจ่ายในรายการที่สำคัญและจำเป็นให้เพียงพอ จึงทำให้ความสามารถของรัฐบาลในการบริหารรายรับทั้งรายได้และเงินกู้ให้เพียงพอต่อการใช้จ่ายมี ความสำคัญเป็นอย่างมากในการบริหารงานทางการคลังทั้งของประเทศศรีลังกาและประเทศไทยที่มี การก่อหนี้สาธารณะอย่างต่อเนื่อง

นอกจากนี้ยังสอดคล้องกับทฤษฎีของเกริกเกียรติ พิพัฒน์เสวีธรรม (2552, น. 596) ที่กล่าวว่า การเก็บเงินคลังให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมนั้นจะต้องสามารถคาดการณ์ กระแสเงินที่จะนำส่งคลังและกระแสเงินที่จะเบิกจากคลังได้อย่างถูกต้อง จึงจะทำให้รัฐบาลทั้งใน ประเทศศรีลังกาและประเทศไทยมีการบริหารเงินคลังได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังสอดคล้อง กับทฤษฎีของเดวิด เอ็น. ไฮแมน (David N. Hyman, 1987, p. 378) ที่กล่าวว่า การที่รัฐบาลกลางมี การขาดดุลงบประมาณจะเป็นการเพิ่มขึ้นของประเทศ การทำเช่นนี้จะทำให้ออกเบี่ยสุทธิในอนาคต ของรัฐบาลกลางเพิ่มขึ้น ซึ่งหมายความว่า รายได้จากภาษีอากรจะต้องนำไปชำระดอกเบี้ยจากหนี้ของ ประเทศที่มีจำนวนมากขึ้น ๆ ในแต่ละปีแทนที่จะนำไปจัดหาสินค้าและบริการสาธารณะให้กับ ประชาชน จึงทำให้การก่อหนี้สาธารณะอย่างต่อเนื่องของรัฐบาลส่งผลกระทบต่อประชาชนทั้งใน ประเทศไทยและประเทศศรีลังกาต่างเสียโอกาสที่จะได้รับสินค้าและบริการสาธารณะที่คุ้มค่ากับภาษี อากรที่เขาได้ชำระไป

3. ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ผู้ศึกษาขอเสนอข้อเสนอแนะ ดังนี้

3.1 ข้อเสนอแนะการนำผลการวิจัยไปใช้

หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงการคลัง กรมบัญชีกลาง สำนักงานงบประมาณ สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ เป็นต้น นำผลการวิจัยและแนวทางการแก้ไขวิกฤตการณ์เงินคลังในปี 2563 - 2564 ไปประยุกต์ใช้เพื่อเป็นมาตรการในการบริหารเงินคลังให้มีสภาพคล่องมากยิ่งขึ้น และสามารถคลี่คลายวิกฤตการณ์เงินคลังในปี 2563 - 2564 ได้

นอกจากนี้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังสามารถนำผลการวิจัยและแนวทางการป้องกันการเกิดวิกฤตการณ์เงินคลัง ไปประยุกต์ใช้ในการบริหารงานคลังภาครัฐ โดยเฉพาะการบริหารเงินคลังให้มีประสิทธิภาพ เพื่อไม่ให้ประเทศไทยประสบกับวิกฤตการณ์เงินคลังในอนาคต

3.2 ข้อเสนอแนะการทำวิจัยครั้งต่อไป

ควรมีการศึกษาบทบาทเงินคลังต่อการพัฒนาประเทศผ่านวิกฤตการณ์เงินคลัง โดยใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยการใช่วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลคือ การสัมภาษณ์ผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางการคลังภาครัฐโดยตรง ซึ่งอาจจะได้แง่มุมของบทบาทเงินคลังต่อการพัฒนาประเทศที่เพิ่มมากขึ้น

ควรมีการศึกษากาการบริหารเงินคลังผ่านวิกฤติเศรษฐกิจต่าง ๆ ในประเทศไทย เพื่อให้ทราบบทบาทของเงินคลังด้านอื่น ๆ ในระบบเศรษฐกิจของประเทศ เช่น ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ความมีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นต้น



บรรณานุกรม

- กรมชลประทาน. (2562). *ประวัติกรมชลประทาน*. สืบค้นจาก <https://www1.rid.go.th/index.php/th/about-rid-th/rid-history-th>
- กรมชลประทาน. (ม.ป.ป.). *โครงการอ่างเก็บน้ำห้วยทรวง อันเนื่องมาจากพระราชดำริ*. สืบค้นจาก https://www.rid.go.th/royalproject/index.php?option=com_content&view=article&id=120:2009-05-20-12-40-30&catid=25:2009-05-04-06-42-10&Itemid=4
- _____. (ม.ป.ป.). *อ่างเก็บน้ำห้วยแม่กองค่าย*. สืบค้นจาก https://www.rid.go.th/royalproject/index.php?option=com_content&view=article&id=485:2009-11-04-07-15-51&catid=25:2009-05-04-06-42-10&Itemid=
- กระทรวงการคลัง, กรมบัญชีกลาง. (2553). “120 ปี กรมบัญชีกลาง”. กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.
- กระทรวงการคลัง, สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ. (2563). *รายงานผลการดำเนินการตามมาตรา 10 แห่งพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหา เยียวยา และฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคม ที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ. 2563 ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563*. สืบค้นจาก <https://www.pdmo.go.th/pdmomedia/documents/2021/Oct/%E0%B8%A3%E0%B8%B2%E0%B8%A2%E0%B8%87%E0%B8%B2%E0%B8%99%20%E0%B8%A1.10%20%E0%B9%80%E0%B8%AA%E0%B8%99%E0%B8%AD%E0%B8%A3%E0%B8%B1%E0%B8%90%E0%B8%AA%E0%B8%A0%E0%B8%B22.pdf>
- _____. (2565ก). *รายงานผลการดำเนินการตามมาตรา 10 แห่งพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหา เยียวยา และฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคม ที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ. 2563 ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564*. สืบค้นจาก <https://www.pdmo.go.th/pdmomedia/documents/2022/Jul/5%20%E0%B8%A3%E0%B8%B2%E0%B8%A2%E0%B8%87%E0%B8%B2%E0%B8%99%E0%B8%A1%E0%B8%B2%E0%B8%95%E0%B8%A3%E0%B8%B2%2010%20%E0%B8%9E.%E0%B8%A3.%E0%B8%81.%20%E0%B8%81%E0%B8%B9%E0%B9%89%E0%B9%80%E0%B8%87%E0%B8%B4%E0%B8%99%E0%B9%82%E0%B8%84%E0%B8%A7%E0%B8%B4%E0%B8%94.pdf>

- กระทรวงการคลัง. สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ. (2565ข). รายงานผลการดำเนินการตาม
 มาตรา 8 แห่งพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ
 และสังคม จากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 เพิ่มเติม พ.ศ. 2564
 ประกอบมาตรา 10 แห่งพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหา
 ยี่สิบยา และฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคม ที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อ
 ไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ. 2563 ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564. สืบค้นจาก
<https://www.pdmo.go.th/pdmomedia/documents/2022/Jul/%E0%B8%A3%E0%B8%B2%E0%B8%87%E0%B8%B2%E0%B8%99%E0%B8%A1%E0%B8%B2%E0%B8%95%E0%B8%A3%E0%B8%B2%208%20%E0%B8%9E.%E0%B8%A3.%E0%B8%81.%20%E0%B8%81%E0%B8%B9%E0%B9%89%E0%B9%80%E0%B8%87%E0%B8%B4%E0%B8%99%E0%B9%82%E0%B8%84%E0%B8%A7%E0%B8%B4%E0%B8%94%20%E0%B9%80%E0%B8%9E%E0%B8%B4%E0%B9%88%E0%B8%A1%E0%B9%80%E0%B8%95%E0%B8%B4%E0%B8%A1%20-fina.pdf>
- เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม. (2552). การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย (พิมพ์ครั้งที่
 กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- โกวิทช์ โปษยานนท์. (2544). บทเรียนจากการเปลี่ยนแปลงฐานะการคลังรัฐบาลไทยในปี่งบประมาณ
 2500 - 2542. วารสารกรมบัญชีกลาง, 42(4), 5 - 42.
- เฉลิมพงศ์ มีสมนัย. (2559). การบริหารการคลัง งบประมาณ และพัสดุในราชการไทย. ใน เอกสาร
 การสอนชุดวิชาการบริหารราชการไทย (ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 2, หน่วยที่ 12, น. 12-1 - 12-78).
 นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- คุณวัศ สาคกริก. (2562). นโยบายการคลังในยุคเศรษฐกิจดิจิทัล. กรุงเทพฯ: วี.พรีนซ์ (1991).
- คารุณี รักเสนาวนิช. (2545). แนวทางแก้ปัญหาเงินคงคลัง โดยการบริหารเงินนอกงบประมาณให้มี
 ประสิทธิภาพ. (ภาคนิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). บัณฑิตวิทยาลัย
 สถาบันราชภัฏสวนดุสิต, กรุงเทพฯ.
- ศิรณ พงศ์มพัฒน์. (2549). เสกกระดาษาให้เป็นทอง? หายนภัยเศรษฐศาสตร์ชวนเชื่อ. กรุงเทพฯ:
 เนชั่นมัลติมีเดีย กรุ๊ป.
- ทวิศักดิ์ กัณโยไช. (ม.ป.ป.). เงินคงคลัง (Treasury Balance). สืบค้นจาก http://www.satit.up.ac.th/BBC07/AboutStudent/Document/Public_Administration/FF/SP/15_Treasury%20Balance.pdf

- ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2564, 21 กันยายน). *บทบาทชี้การขยายเขตแดนหนี้สาธารณะช่วยเพิ่มความยืดหยุ่นทางการคลัง*. สืบค้นจาก <https://www.bot.or.th/Thai/PressandSpeeches/Press/2021/Pages/n6864.aspx>
- รัชชชัย ป้องศรี. (2552). จากกลุ่มผลประโยชน์สู่ขบวนการทางสังคมของการต่อต้านการแปรรูปการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยภายหลังวิกฤตเศรษฐกิจปี 2540. *วารสารสังคมศาสตร์*, 40(2), 40 - 90.
- นนทกร เกียรติศิริ. (2560). *วิเคราะห์กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารเงินนอกงบประมาณของประเทศไทย*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ไม่ได้ดีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ปทุมธานี.
- ประทีติ สัตตสุข. (2551). ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ทางการเมืองแบบใหม่: ศึกษาเฉพาะกรณี “ท้าววันกษมื่น”. ใน ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ (บ.ก.), *ก้าว (ไม่) พันประชานิยม : กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น* (น. 109 - 164). กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ปรีชา สุวรรณทัต. (2553). *กฎหมายการเงินการคลังมหาชนที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร. (2547). ทักษิณอมิกส์. ใน จูไรรัตน์ แสนใจรักษ์ (บ.ก.), *ชำแหละทักษิณอมิกส์* (น. 109 - 131). กรุงเทพฯ: สถาบันวิจิตรทัศน์.
- แผนงาน/โครงการตามมติคณะรัฐมนตรีสัญญา เมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม 2548 จังหวัดบุรีรัมย์ จังหวัดพะเยา จังหวัดจันทบุรี จังหวัดพังงา จังหวัดกาฬสินธุ์ จังหวัดนครสวรรค์ จังหวัดสุโขทัย จังหวัดเลย. (ม.ป.ป.). สืบค้นจาก [http://www.dla.go.th/upload/schemaID\[14\]/355_1137988516287_23.pdf?time=1654019247374](http://www.dla.go.th/upload/schemaID[14]/355_1137988516287_23.pdf?time=1654019247374)
- พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554. (ม.ป.ป.). *เงินคลัง*. สืบค้นจาก <https://dictionary.orst.go.th/>
- พนม ทินกร ณ อยุธยา. (2534ก). *การบริหารงานคลังรัฐบาล เล่มที่ 1 : การบริหารงานคลังรัฐบาล มหภาค 1* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: ศิลป์สยามการพิมพ์.
- _____. (2534ข). *การบริหารงานคลังรัฐบาล เล่มที่ 2 : การบริหารงานคลังรัฐบาล มหภาค 2* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: ศิลป์สยามการพิมพ์.
- _____. (2534ค). *การบริหารงานคลังรัฐบาล เล่มที่ 3 : การบริหารงานคลังรัฐบาล จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหภาค 1* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: ศิลป์สยามการพิมพ์.

- พนัส สิมะเสถียร. (2535). การบริหารเงินคลังของประเทศไทย. ใน คณะศิษย์เก่า (บ.ก.), 60 ปี ศาสตราจารย์ ดร.พนัส สิมะเสถียร (น. 1 - 77). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล.
- พรชัย จีระเวช. (2563). ระบบบริหารการคลัง. ใน เอกสารการสอนชุดวิชาเศรษฐศาสตร์และการคลังสาธารณะ (หน่วยที่ 10, น. 10-1 - 10-47). นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ พ.ศ. 2541. (2541, 7 พฤษภาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 115 ตอนที่ 23ก. หน้า 1 - 3.
- พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหา เยียวยา และฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคม ที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ. 2563. (2563, 19 เมษายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 137 ตอนที่ 30ก. หน้า 1 - 5.
- พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคมจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 เพิ่มเติม พ.ศ. 2564. (2564, 25 พฤษภาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 138 ตอนที่ 34ก. หน้า 1 - 4.
- พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังปรับ โครงสร้างเงินกู้ต่างประเทศ พ.ศ. 2528. (2528, 20 พฤศจิกายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 102 ตอนที่ 172. หน้า 1 - 6.
- พระราชกำหนดอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อน พ.ศ. 2523. (2523, 25 เมษายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 97 ตอนที่ 66. หน้า 1 - 3.
- พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548. (2548, 2 กุมภาพันธ์). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 122 ตอนที่ 12ก. หน้า 1 - 12.
- พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551. (2551, 1 มีนาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 125 ตอนที่ 40ก. หน้า 1 - 9.
- พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560. (2560, 27 ธันวาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 134 ตอนที่ 131ก. หน้า 31 - 35.
- พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2561. (2561, 27 มีนาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 135 ตอนที่ 19ก. หน้า 1 - 3.
- พระราชบัญญัติกู้เงินเพื่อการป้องกันประเทศ พ.ศ. 2519. (2519, 17 พฤศจิกายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 93 ตอนที่ 144. หน้า 33 - 36.
- พระราชบัญญัติเงินคลัง พ.ศ. 2491. (2491, 12 กุมภาพันธ์). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 65 ตอนที่ 9. หน้า 1 - 8.

- พระราชบัญญัติเงินคงคลัง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2495. (2495, 23 ธันวาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 69 ตอนที่ 75. หน้า 1391 - 1394.
- พระราชบัญญัติเงินคงคลัง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2509. (2509, 20 กรกฎาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 83 ตอนที่ 62. หน้า 1 - 3.
- พระราชบัญญัติเงินคงคลัง (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2534. (2534, 27 กันยายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 108 ตอนที่ 170. หน้า 1 - 4.
- พระราชบัญญัติเงินคงคลัง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2561. (2561, 27 มีนาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 135 ตอนที่ 19ก. หน้า 4 - 5.
- พระราชบัญญัติตัวเงินคลัง พ.ศ. 2487. (2487, 10 กันยายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 61 ตอนที่ 56. หน้า 815 - 819.
- พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2499. (2499, 27 กันยายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 73 ตอนที่ 77. หน้า 17 - 23.
- พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502. (2502, 27 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 76 ตอนที่ 98. หน้า 454 - 471.
- พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2503. (2503, 25 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 77 ตอนที่ 88. หน้า 882 - 889.
- พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2511. (2511, 30 มกราคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 85 ตอนที่ 10. หน้า 27 - 30.
- พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2517. (2517, 16 พฤษภาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 91 ตอนที่ 83. หน้า 1 - 7.
- พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2534. (2534, 25 กันยายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 108 ตอนที่ 168. หน้า 1 - 5.
- พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561. (2561, 11 พฤศจิกายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 135 ตอนที่ 92ก. หน้า 1 - 18.
- พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561. (2561, 19 เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 135 ตอนที่ 27ก. หน้า 1 - 23.
- พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ. 2519. (2519, 17 พฤศจิกายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 93 ตอนที่ 144. หน้า 42 - 46.

- พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากรัฐบาลต่างประเทศเพื่อจัดซื้อยุทธโศปกรณ์
ทางทหาร พ.ศ. 2524. (2524, 14 สิงหาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 98 ตอนที่ 133.
หน้า 52 - 55.
- พลวัตเศรษฐกิจ. (2560, 23 กุมภาพันธ์). แก้ปัญหาทุจริตจัดซื้อจัดจ้าง รัฐบาลดังแตกจริงหรือ (5).
กรุงเทพธุรกิจ. สืบค้นจาก <https://www.bangkokbiznews.com/blogs/columnist/115340>
- พิสิฐ ลือธรรม. (2543). *จากยุ่งกลายเป็นรุ่ง : บทเรียนเศรษฐกิจไทย* แปลจาก [FISCAL DEFICIT AND
BALANCE OF PAYMENT ADJUSTMENTS: A Case Study on Thailand in 1980s and Prospect
for the 1990s] (วิระ ชีรภัทร, ผู้แปลและเรียบเรียง) (พิมพ์ครั้งที่ 2). ม.ป.ท..
- เมธี ครองแก้ว. (2535). *การบริหารและควบคุมการใช้จ่ายสาธารณะในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ:
สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- เมธี ครองแก้ว, โฆสิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์, จำลอง อติกุล, ปรีดา ประพาศชอบ, นิพนธ์ พัวพงศกร,
พิทักษ์สิทธิ์ ฉายะภูติ, ... อภิชาติ จำรัสฤทธิรงค์. (2523). *รายงานการประเมินผล
โครงการสร้างงานในชนบท พ.ศ. 2523*. สืบค้นจาก <http://www.openbase.in.th/files/eo144.pdf>
- รพีพัฒน์ อิงคสิทธิ์. (2565, 19 กรกฎาคม). วิฤตในศรีลังกา คือจุดเริ่มต้น ไม่ใช่จุดจบ. *The MOMENTUM*.
สืบค้นจาก <https://themomentum.co/econcrunch-sri-lanka/>
- รอยพิมพ์ เรื่องประดิษฐ์. (2519). *เงินคงคลังของไทย (ในสมัยรัชกาลที่ 5 - 7)*. (วิทยานิพนธ์ปริญญา
มหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ปทุมธานี.
- รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. (2528). *เงินคงคลังในระบบเศรษฐกิจไทย*. สืบค้นจาก
<http://www.rangsun.econ.tu.ac.th/data/01/01-03-%E0%B9%80%E0%B8%87%E0%B8%B4%E0%B8%99%E0%B8%84%E0%B8%87%E0%B8%84%E0%B8%A5%E0%B8%B1%E0%B8%87%E0%B9%83%E0%B8%99%E0%B8%A3%E0%B0%E0%B8%9A%E0%B8%9A%E0%B9%80%E0%B8%A8%E0%B8%A3%E0%B8%A9%E0%B8%90%E0%B8%81%E0%B8%B4%E0%B8%88%E0%B9%84%E0%B8%97%E0%B8%A2.pdf>
- ธนีวรรณ แสงสาคร. (2558). *การบริหารจัดการเงินคงคลังตามระบบกฎหมายไทย*. (วิทยานิพนธ์
ปริญญามหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ปทุมธานี.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2490. (2490, 9 พฤศจิกายน). *ราชกิจจานุเบกษา*.
เล่ม 64 ตอนที่ 53. หน้า 1 - 26.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492. (2492, 23 มีนาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 66
ตอนที่ 17ก. หน้า 1 - 80.

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517. (2517, 7 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 91 ตอนที่ 169. หน้า 1 - 90.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550. (2550, 24 สิงหาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 124 ตอนที่ 47ก. หน้า 1 - 127.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560. (2560, 6 เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 134 ตอนที่ 40ก. หน้า 1 - 90.
- ระวีวรรณ มาลัยวรรณ. (2563). นโยบายการเงิน นโยบายการคลัง และนโยบายการค้า. ใน *เอกสารการสอนชุดวิชาเศรษฐศาสตร์และการคลังสาธารณะ* (หน่วยที่ 7, น. 7-1 - 7-57). นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- ฤกษ์ สุภศิริ. (2553). *ประวัติย่อการเมืองไทยในรอบทศวรรษ*. กรุงเทพฯ: โพสต์บุ๊กส์.
- วรสิทธิ์ จาตุรัตน์. (2559). *ประสิทธิผลการบริหารเงินคลังของประเทศไทย*. (ดุสิตนิพนธ์ปริญญา ดุษฎีบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพฯ.
- วิชิตวงศ์ ณ ป้อมเพชร์. (2553). *เศรษฐกิจแห่งประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: วชิระ.
- วิทยากร เชียงกุล. (2548). *เศรษฐกิจไทย ปัญหาและทางแก้*. กรุงเทพฯ: สายธาร.
- วุฒิพงษ์ จิตตั้งสกุล, สุภัก ไชยวรรณ, สิทธิรัตน์ ดรคงมาศ, พรทิพา ศรีขจรวุฒิสักดิ์, ณัฐพล ศรีพจนารถ, ณัฐพล สุภาคุณย์, และชาญณรงค์ จางกิตติรัตน์. (ม.ป.ป.). *การศึกษาระดับเงินคลังที่เหมาะสม*. สืบค้นจาก <https://www.fpo.go.th/eresearch/getattachment/69ae652f-d77e-4540-9966-0eba3e7eab0b/7558.aspx>
- ศรพล ตูลยะเสถียร. (2563). เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ใน *เอกสารการสอนชุดวิชาเศรษฐศาสตร์และการคลังสาธารณะ* (หน่วยที่ 6, น. 6-1 - 6-37). นนทบุรี: สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- ศูนย์ข้อมูลมติชน. (2564). *มติชนบันทึกประเทศไทย ปี 2563*. กรุงเทพฯ: มติชน.
- ศูนย์วิจัยกสิกรไทย. (2555, 23 ตุลาคม). *เงินคลัง หนึ่งในกลไกบริหารสภาพคล่องของรัฐ*. *สยามรัฐ*, น. 7.
- สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ. (2564). *ข้อมูลเปิดเผยของกระทรวงการคลัง หนี้สาธารณะคงค้าง ปีงบประมาณ 2562 - 2564*. สืบค้นจาก https://dataservices.mof.go.th/menu5?id=4&page=&freq=budget_year&yf=2562&yt=2564&sort=desc&search_text=

สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ. สำนักจัดการหนี้ 1. (2563, 21 สิงหาคม). คลังชี้แจงกรณีเงินคงคลัง.

ข่าวกระทรวงการคลัง, (87/2563). สืบค้นจาก <https://www.mof.go.th/th/view/attachment/file/3135323034/%E0%B8%82%E0%B9%88%E0%B8%B2%E0%B8%A7%E0%B9%81%E0%B8%96%E0%B8%A5%E0%B8%87%E0%B8%81%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%97%E0%B8%A3%E0%B8%A7%E0%B8%87%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%84%E0%B8%A5%E0%B8%B1%E0%B8%87%E0%B8%89%E0%B8%9A%E0%B8%B1%E0%B8%9A%E0%B8%97%E0%B8%B5%E0%B9%88%2087-2563%20%28%E0%B8%84%E0%B8%A5%E0%B8%B1%E0%B8%87%E0%B8%8A%E0%B8%B5%E0%B9%89%E0%B9%81%E0%B8%88%E0%B8%87%E0%B8%81%E0%B8%A3%E0%B8%93%E0%B8%B5%E0%B9%80%E0%B8%87%E0%B8%B4%E0%B8%99%E0%B8%84%E0%B8%87%E0%B8%84%E0%B8%A5%E0%B8%B1%E0%B8%87%29.pdf>

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง สำนักนโยบายการคลัง. (2563ก). รายงานสถานการณ์ด้านการคลัง

ปีงบประมาณ 2563 ฉบับที่ 6 : มีนาคม 2563. สืบค้นได้จาก

<https://www.fpo.go.th/main/Economic-report/Fiscal-Situation-Report/13121.aspx>

_____ . (2563ข). รายงานสถานการณ์ด้านการคลัง ปีงบประมาณ 2563 ฉบับที่ 7 : เมษายน

2563. สืบค้นได้จาก <https://www.fpo.go.th/main/Economic-report/Fiscal-Situation-Report/13079.aspx>

_____ . (2563ค). รายงานสถานการณ์ด้านการคลัง ปีงบประมาณ 2563 ฉบับที่ 9 : มิถุนายน

2563. สืบค้นได้จาก <https://www.fpo.go.th/main/Economic-report/Fiscal-Situation-Report/13646.aspx>

_____ . (2563ง). รายงานสถานการณ์ด้านการคลัง ปีงบประมาณ 2563 ฉบับที่ 12 : กันยายน

2563. สืบค้นได้จาก <https://www.fpo.go.th/main/Economic-report/Fiscal-Situation-Report/13683.aspx>

_____ . (2563จ). รายงานสถานการณ์ด้านการคลัง ปีงบประมาณ 2563 ฉบับที่ 3 : ธันวาคม

2563. สืบค้นได้จาก <https://www.fpo.go.th/main/Economic-report/Fiscal-Situation-Report/14201.aspx>

_____ . (2564ก). รายงานสถานการณ์ด้านการคลัง ปีงบประมาณ 2564 ฉบับที่ 4 : มกราคม

2564. สืบค้นได้จาก <https://www.fpo.go.th/main/Economic-report/Fiscal-Situation-Report/14468.aspx>

- สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง สำนักงานนโยบายการคลัง. (2564ข). รายงานสถานการณ์ด้านการคลัง ปีงบประมาณ 2564 ฉบับที่ 8 : พฤษภาคม 2564. สืบค้นได้จาก <https://www.fpo.go.th/main/Economic-report/Fiscal-Situation-Report/14843.aspx>
- _____. (2564ค). รายงานสถานการณ์ด้านการคลัง ปีงบประมาณ 2564 ฉบับที่ 12 : กันยายน 2564. สืบค้นได้จาก <https://www.fpo.go.th/main/Economic-report/Fiscal-Situation-Report/15051.aspx>
- _____. (2565). ฐานะการคลังตามระบบกระแสเงินสดของรัฐบาล รายเดือน. สืบค้นได้จาก <https://www.fpo.go.th/main/Statistic-Database.aspx>
- สำนักนายกรัฐมนตรี. สำนักงบประมาณ. (2548). งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 จำแนกเป็นรายจังหวัด การจัดสรรงบประมาณเพื่อการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ. กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.
- สุรเชษฐ์ ชีระมณี. (2534). การบริหารงานคลังสาธารณะ. สงขลา: คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัย สงขลานครินทร์.
- ไสว บุญมา. (2555). ประชานิยม : ทางสู่ความหายนะ. กรุงเทพฯ: โปสต์บุ๊กส์.
- อิสสระ นิตินันท์ประกาศ. (2538). เงินคงคลัง. ใน สำนักงบประมาณ, ครอบรอบ 36 ปี สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี 14 กุมภาพันธ์ 2538 (น. 206 - 218). กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้นติ้ง แอนด์ พับลิชชิ่ง.
- เอกนิต นิตินันท์ประกาศ, อีสริยา บุญญะศิริ, และพงศันคร โภชากรณ์. (2549). เศรษฐกิจไทยปี 2549 และแนวโน้มปี 2550. ใน สมาคมเศรษฐศาสตร์ ธรรมศาสตร์ (บ.ก.), *ทิศทางเศรษฐกิจไทย ปี 2550 “เศรษฐกิจหลังปฏิรูป: ร่อแร่...หรือรุ่งเรือง”* (น. 2 - 21). กรุงเทพฯ: สมาคม เศรษฐศาสตร์ ธรรมศาสตร์.
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2549). ทักษิณา-ประชานิยม. กรุงเทพฯ: มติชน.
- MGR Online. (2548, 23 พฤษภาคม). *กรม.สัญญา “บุรีรัมย์” หนี้คง 2.3 พันล้าน กระตุ้น “ซิดชอบบุรี”*. สืบค้นจาก <https://mgronline.com/online/section/detail/9480000067139>
- _____. (2549, 18 กรกฎาคม). “จับทุเรียนครแห่งอัญมณี” จอด - “สภาพพัฒนา” แจงรัฐไม่มี เงินหนุน. สืบค้นจาก <https://mgronline.com/local/detail/9490000091861>
- _____. (2552, 9 มิถุนายน). *บุรีรัมย์ทุ่มอีก 58 ล้าน พัฒนาคูเมืองโบราณ - อี้อผลาญเพิ่ม 200 ล. ดันเป็นแหล่งท่องเที่ยว*. สืบค้นจาก <https://mgronline.com/local/detail/9520000064216>
- THE SECRET SAUCE. (2565, 9 กรกฎาคม). *EP.356 ศรีลังกาล่มสลาย โดมิโนวิกฤตหนี้ประเทศเกิด ใหม่? [Executive Espresso]*. สืบค้นจาก https://www.youtube.com/watch?v=cXqF_11K-sw

- workpointTODAY. (2565, 20 กรกฎาคม). EP.78 สรุปวิกฤตศรีลังกา ‘หนี้ท่วม - เศรษฐกิจล่ม’
เข้าใจได้ใน 10 นาที [workpointTODAY HASHTAG]. สืบค้นจาก [https://www.youtube.com/
watch?v=T9F81B6ep3w](https://www.youtube.com/watch?v=T9F81B6ep3w)
- Hyman, D. N. (1987). *PUBLIC FINANCE : A Contemporary Application of Theory to Policy* (2nd ed.).
Chicago: Dryden Press.
- Mikesell, J. L. (1986). *Fiscal Administration : Analysis and Applications for the Public Sector* (2nd ed.).
Chicago: Dorsey Press.



ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ	นางสาวอรพรรณ นันทกิจโกศล
วัน เดือน ปีเกิด	3 เมษายน 2537
สถานที่เกิด	อำเภอเมืองประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดประจวบคีรีขันธ์
ประวัติการศึกษา	ศิลปศาสตรบัณฑิต (ภาษาไทย) คณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พ.ศ. 2559
สถานที่ทำงาน	องค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร
ตำแหน่ง	นักจัดการงานทั่วไปปฏิบัติการ

