

## XXI

### แนวคำถามและธงคำตอบ

เฉลยโดย รศ.ดร.ภูมิ โชคเหมาะและคณะ

#### ข้อ 1

คำถาม การเก็บภาษีรายได้ในอัตราก้าวหน้า เป็นการยุติธรรมหรือไม่ เพราะเหตุใด

ธงคำตอบ การเก็บภาษีรายได้ของรัฐบาลคิดจากฐานภาษี  $x$  อัตราภาษี ซึ่งมีผลต่อการกระจายรายได้ของบุคคลผู้มีเงินได้ แต่จะกระจายรายได้มากน้อยเพียงใด กรณีย่อมขึ้นอยู่กับระบบอัตราภาษี 3 ระบบ กล่าวคือ

- ระบบภาษีแบบอัตราถอยหลัง (Regressive Rate) เป็นการพิจารณาในกรณีที่ฐานภาษีเพิ่มขึ้นแต่กลับจัดเก็บภาษีน้อยลง ซึ่งนอกจากจะไม่กระจายรายได้แล้ว ยังมีผลทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในรายได้มากยิ่งขึ้น ตัวอย่างเช่นอัตราภาษีบำรุงท้องที่

- ระบบภาษีแบบอัตราคงที่ (Proportional Rate) เป็นการพิจารณาในกรณีฐานภาษีเปลี่ยนแปลง แต่อัตราภาษียังคงเท่าเดิม ซึ่งมีส่วนกระจายรายได้ค่อนข้างเป็นธรรม เพราะมีการจัดเก็บภาษีอากรบุคคลผู้มีรายได้สูงได้มากกว่าผู้มีรายได้ต่ำ แต่ในที่สุดหากพิจารณารายได้สุทธิภายหลังเสียภาษีแล้ว กรณีย่อมส่งผลให้เกิดความไม่เท่าเทียมกัน ตัวอย่างการจัดเก็บอัตราภาษีแบบนี้ได้แก่ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีธุรกิจเฉพาะ

- ระบบภาษีแบบอัตราก้าวหน้า (Progressive Rate) เป็นการจัดเก็บภาษีตามความสามารถของผู้มีเงินได้ ซึ่งปกติต้องจัดเก็บภาษีแบบอัตราก้าวหน้าอย่างขั้นเท่านั้นจึงจะสามารถลดความไม่เท่าเทียมกันในรายได้ได้อย่างแท้จริง ซึ่งสอดคล้องกับปรัชญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 ของสภาผู้แทนราษฎรฝรั่งเศส (มาตรา 13) ซึ่งกำหนดให้พลเมืองฝรั่งเศสต้องเสียสละเงินด้วยความเสมอภาคตามความสามารถของแต่ละบุคคล และสอดคล้องกับแนวความคิดของอาดัม สมิท ที่กล่าวไว้ว่า ลักษณะภาษีที่ดีที่ 4 ประการ คือหลักความยุติ-

ธรรม (Equity) หลักแน่นอน (Certainly) หลักสะดวก (Convenience) และหลักประหยัด (Economy) โดยได้แสดงทัศนะในหลักความยุติธรรมไว้ว่า ผู้ อยู่ในบังคับของรัฐใด แต่ละคนควรบริจาคตริพส์สินเพื่อบำรุงการปกครองบ้านเมือง ตามส่วนแห่งความสามารถของตนเท่าที่เป็นอยู่ในวิสัยที่เป็นไปได้ ปกติแล้วไม่ควร ให้สิทธิพิเศษหรือยกเว้นภาษีให้แก่บุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเป็นการเฉพาะ ตัวอย่าง การจัดเก็บภาษีอัตรานี้ได้แก่ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

จึงกล่าวได้ว่า การจัดเก็บภาษีรายได้อัตราก้าวหน้าเป็นการยุติธรรมที่สุด เพราะเป็นการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรมก้าวหน้า

## ข้อ 2

คำถาม การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ มีวัตถุประสงค์เพื่ออะไร และมีวิธีการ จัดตั้งอย่างไร

ขอคำตอบ รัฐวิสาหกิจมีชื่อเรียกเป็นภาษาอังกฤษหลากหลาย เช่น State หรือ Public หรือ Government Enterprises ปกติหมายถึงองค์การ ซึ่งรัฐบาลควบคุมและเป็นเจ้าของ สำหรับคำว่า "รัฐวิสาหกิจ" ตามความหมายใน กฎหมายไทย (พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2502 และพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502) พอสรุปความหมายได้ ว่า "รัฐวิสาหกิจ" หมายถึงองค์การของรัฐ ไม่ว่าจะจัดตั้งในรูปของหน่วยงานธุรกิจ ของรัฐ บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ องค์การของรัฐ หรือหน่วย ธุรกิจของรัฐมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบของทุนทั้งหมดของหน่วยธุรกิจนั้นๆ

วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจโดยทั่วไป : เพื่อปรับปรุงภาวะ เศรษฐกิจของประเทศให้มั่นคงและยกฐานะของประชาชนหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของ ชุมชนนั้นโดยมีการจ่ายค่าตอบแทน นับแต่อดีตถึงปัจจุบัน กิจกรรมรัฐวิสาหกิจได้ ครอบคลุมไปถึงกิจการทางด้านอุตสาหกรรม เกษตรกรรม พาณิชยกรรม การสื่อ สาร โทรคมนาคมและการขนส่ง อนึ่ง การที่รัฐจะเข้าไปประกอบวิสาหกิจมาก น้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับระบบการเมือง การปกครอง และระบบเศรษฐกิจ รวม

ทั้งฐานะของประเทศ กล่าวคือเป็นประเทศพัฒนาแล้ว กำลังพัฒนา หรือพัฒนาน้อยที่สุด

วัตถุประสงค์ของรัฐบาลไทยในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ : อาจสรุปได้ดังนี้

(1) รัฐควรดำเนินการเฉพาะรัฐวิสาหกิจที่เอกชนไม่สามารถดำเนินการได้เอง เพราะจำเป็นต้องใช้ทุนจำนวนมาก และมีความสำคัญต่อสวัสดิภาพของมหาชน ซึ่งได้แก่กิจการสาธารณูปโภคทั้งปวง โดยต้องสนองประชาชนโดยทั่วหน้า และคิดค่าบริการในราคาที่เป็นธรรม บางครั้งแม้รัฐฯ จะขาดทุนก็ต้องยอมรับ

(2) รัฐควรประกอบกิจการวิสาหกิจประเภทหารายได้ให้แก่รัฐเป็นพิเศษ จึงมีลักษณะเป็นการผูกขาดการผลิตสินค้าและบริการบางชนิด ได้แก่ การผลิตสุรา บุหรี่ ไข่ และสลากกินแบ่ง

(3) รัฐควรดำเนินการเฉพาะวิสาหกิจที่มีความสำคัญเกี่ยวกับความมั่นคงปลอดภัยของชาติ เช่น การผลิตอาวุธยุทโธปกรณ์ ตลอดจนยุทปัจจัยต่าง ๆ

(4) รัฐควรประกอบกิจการวิสาหกิจจำพวกที่เป็นเครื่องมือในการสนองนโยบายเพื่อช่วยเหลือในการครองชีพ เพื่อส่งเสริมอาชีพของประชาชน เพื่อลดความด้อยโอกาสของประชาชน และเพื่อเป็นการกระตุ้นจิตใจให้ประชาชนประกอบกิจการอุตสาหกรรม การเกษตรและการแปรรูปผลิตผลเกษตรกรรม ฯลฯ

(5) รัฐควรประกอบกิจการที่สร้างขึ้นเพื่อสาธารณประโยชน์ ซึ่งการดำเนินการลักษณะนี้ไม่สามารถคำนวณนับผลกำไรเพื่อนำรายได้มาเลี้ยงตนเอง เช่น องค์การสวนสัตว์ การกีฬาแห่งประเทศไทย การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ฯลฯ

วิธีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายไทย อาจจำแนกได้เป็น 3 ระบบใหญ่ คือ

- รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งตามกฎหมายเอกชน ซึ่งก็คือประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

- รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งตามกฎหมายมหาชน ซึ่งได้แก่กฎหมายรัฐธรรมนูญ และกฎหมายเกี่ยวกับสถาบันทางการคลังของรัฐ

- รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งตามกฎหมายพิเศษ เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์การของรัฐ รัฐวิสาหกิจ พ.ร.บ. พ.ร.ก. และ พ.ร.ฎ ที่จัดตั้งวิสาหกิจหรือองค์การของรัฐเฉพาะด้าน

อนึ่งในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นโดยรัฐ (State) หรือโดยองค์การของรัฐ (Public Agencies) หรือร่วมกันก็ดี จะมีการกำหนดให้รัฐวิสาหกิจนั้น มีฐานะเป็นนิติบุคคลหรือไม่ อย่างไร และกำหนดให้อยู่ในความดูแลรับผิดชอบของกระทรวงหรือหน่วยงานแห่งหนึ่งแห่งใดของรัฐเสมอ

### ข้อ 3

**คำถาม** "เงินค่าธรรมเนียม" ต่างกับ "ภาษีอากร" อย่างไร ท่านเห็นเป็นการสมควรหรือไม่ที่มหาวิทยาลัยรามคำแหงจะยกเลิกการเก็บค่าธรรมเนียมลงทะเบียนจากนักศึกษา

**ขงคำตอบ** "เงินค่าธรรมเนียม (Costs หรือ Fees)" หมายถึงเงินที่บุคคลแต่ละคนจ่ายให้แก่รัฐเนื่องจากการที่บุคคลนั้นได้รับหรือได้ใช้บริการสาธารณะของรัฐ ซึ่งปกติแล้วประโยชน์ที่บุคคลได้รับนั้นจะต้องมีความสัมพันธ์เป็นสัดส่วนกับต้นทุนของบริการสาธารณะเสมอ ซึ่งหากบุคคลใดมิได้รับหรือใช้บริการดังกล่าว ก็ไม่อยู่ในฐานะที่จะต้องถูกบังคับจัดเก็บ เช่น ค่าธรรมเนียมในการซื้อขายที่ดิน อสังหาริมทรัพย์ ค่าธรรมเนียมในการใช้บริการของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย ฯลฯ

**"ภาษีอากร (Taxes & Duties)"** โดยทั่วไป หมายถึงเงินที่รัฐบังคับจัดเก็บเอาจากบุคคลซึ่งมีเงินได้และได้รับการคุ้มครองจากรัฐ ซึ่งรัฐได้นำเงินเหล่านั้นไปใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยบุคคลผู้เสียภาษีอากรย่อมได้รับประโยชน์ตอบแทนโดยอ้อมหรือโดยตรงแล้วแต่กรณี ซึ่งเป็นความแตกต่างกันระหว่างภาษีและอากร กล่าวคือ ภาษี นั้นเป็นภาระของบุคคลทุกคนที่มีเงินได้และ

บุคคลผู้เสียภาษีคงได้ประโยชน์ตอบแทนจากรัฐโดยอ้อม ในขณะที่อากรนั้นบุคคลผู้เสียอากรย่อมได้รับประโยชน์ตอบแทนโดยตรง เช่น อากรสุรา บุหรี่ มหรสพ หากบุคคลใดไม่ดื่มสุรา เสพบุหรี่ หรือชมมหรสพ ก็ไม่ต้องไปเสียอากรให้รัฐ

ความแตกต่างระหว่างภาษี อากร และค่าธรรมเนียม โดยสรุปคือ

(1) ภาษี บุคคลผู้เสียภาษี ต่างก็มีได้รับประโยชน์ตอบแทนจากรัฐหรือตัวแทนของรัฐโดยตรง คงได้ประโยชน์ตอบแทนโดยอ้อม เช่น ได้รับการคุ้มครอง ได้รับการให้บริการสาธารณะจากรัฐ ฯลฯ

(2) อากร บุคคลผู้เสียอากรปกติแล้วได้รับประโยชน์ตอบแทนจากรัฐหรือหน่วยงานของรัฐโดยตรงและประโยชน์ที่ได้รับนั้นปกติไม่ต้องมีความสัมพันธ์เป็นสัดส่วนกับต้นทุนในการผลิตของรัฐ เช่น อากรเครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์ อากรสินค้าเข้า-ออก อากรฆ่าสัตว์ อากรแสตมป์ ฯลฯ

(3) เงินค่าธรรมเนียม บุคคลผู้เสียเงินค่าธรรมเนียม ปกติแล้วได้รับประโยชน์ตอบแทนจากการให้บริการของรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐโดยตรง แต่ประโยชน์ที่ได้รับนั้นปกติต้องมีความสัมพันธ์เป็นสัดส่วนกับต้นทุนของบริการสาธารณะเสมอ เช่น ค่าธรรมเนียมในการใช้สนามบิน การใช้บริการทางด่วน การซื้อขายทรัพย์สินบางประเภท การศึกษา ฯลฯ

อนึ่งประเด็นที่ถามว่าเป็นการสมควรหรือไม่ที่มหาวิทยาลัยรามคำแหง จะยกเลิกการเก็บค่าธรรมเนียมลงทะเบียนเรียนจากนักศึกษานั้น ข้าพเจ้าเห็นว่ามหาวิทยาลัยรามคำแหงเป็นมหาวิทยาลัยปวงชน เป็นมหาวิทยาลัยแห่งชีวิต เป็นมหาวิทยาลัยที่ให้โอกาสแก่ผู้กระหายใคร่มีความรู้ที่มีคุณสมบัติตามที่มหาวิทยาลัยรามคำแหงกำหนดไว้ เป็นมหาวิทยาลัยที่ลดช่องว่างของบุคคลในสังคมไม่ว่าจะเป็นฐานะ ความเป็นอยู่และโอกาสทางการศึกษา มหาวิทยาลัยรามคำแหงเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐที่ได้รับงบประมาณค่อนข้างจำกัด ซึ่งส่วนใหญ่เป็นค่าใช้จ่ายในหมวดรายจ่ายประจำ ไม่มีรายได้อย่างอื่นนอกจากค่าหน่วยกิต ค่าลงทะเบียน หรือค่าธรรมเนียมการศึกษา ซึ่งจัดเก็บในอัตราที่ต่ำมาก ทั้งนี้เพื่ออุดช่องโหว่ของความเหลื่อมล้ำทางสังคม เงินรายได้เหล่านี้มหาวิทยาลัยรามคำแหงได้นำไปพัฒนา

มหาวิทยาลัยในด้านต่าง ๆ อันเป็นประโยชน์ต่อนักศึกษาโดยส่วนรวมอีกด้วย ฯลฯ  
ข้าพเจ้าจึงเห็นว่ามหาวิทยาลัยฯ ไม่ควรยกเลิกการเก็บค่าธรรมเนียมดังกล่าว

#### ข้อ 4

คำถาม การโอนเงินงบประมาณหมายความว่าอย่างไร การโอนเงิน  
งบประมาณทำได้หรือไม่ เพียงใด

ขงคำตอบ การโอนเงินงบประมาณ หมายถึงการโอนงบประมาณราย  
จ่ายที่ได้กำหนดไว้สำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ซึ่งอาจจำแนกได้เป็น 2  
กรณีคือ

กรณีแรก หมายถึงการโอนงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการหรือ  
รัฐวิสาหกิจหนึ่งซึ่งได้กำหนดไว้ในรายการใดรายการหนึ่ง ตามพระราชบัญญัติงบ  
ประมาณรายจ่ายประจำปี หรือตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมไป  
ใช้ในรายการใดรายการหนึ่งในอีกส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจอื่น ซึ่งกฎหมาย  
บังคับให้ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ (มาตรา 18 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ  
พ.ศ. 2502)

กรณีที่สอง หมายถึงการโอนงบประมาณรายจ่ายรายการใดรายการ  
หนึ่งของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำ  
ปี พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือตามพระราชบัญญัติโอนเงินงบ  
ประมาณรายจ่าย ไปใช้ในรายการอื่นภายในหน่วยงานเดียวกัน ซึ่งกฎหมายบังคับ  
ให้ต้องได้รับอนุญาตจากผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ (มาตรา 19 พระราช-  
บัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502)

การโอนเงินงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวทั้งสองกรณี โดยหลักแล้วจะ  
โอนมิได้ เว้นแต่ กรณีแรก จะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ เรียกว่า "พระราช-  
บัญญัติโอนเงินงบประมาณรายจ่าย..." หรือเว้นแต่กรณีที่สอง จะต้องได้รับอนุ-  
ญาติจากผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ แต่ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณจะอนุญาต  
มิได้ ในกรณีที่การโอนเงินงบประมานนั้นจะเป็นผลให้เพิ่มรายจ่ายประเภทเงิน

ราชการลับ หรือเป็นงานหรือโครงการใหม่ เว้นแต่จะได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

**ตัวอย่างกรณีแรก** เช่น การโอนงบประมาณรายจ่ายตามแผนรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมจากกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ไปใช้จ่ายในกรมโยธาธิการ กระทรวงมหาดไทย เป็นต้น

**ตัวอย่างกรณีที่สอง** เช่น การโอนงบประมาณรายจ่ายเกี่ยวกับแผนรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมจากกรมโยธาธิการ กระทรวงมหาดไทย ไปใช้จ่ายในแผนพัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อมประจำจังหวัดใดจังหวัดหนึ่ง ซึ่งอยู่ภายใต้การดูแลของกรมการปกครอง กระทรวงเดียวกัน

อนึ่ง ในกรณีจำเป็น ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณโดยอนุมัตินายกรัฐมนตรีจะโอนรายจ่ายรายการใดในงบกลางไปเพิ่มเติมรายการอื่น ๆ ในงบเดียวกันนั้นก็ได้ กรณีจึงอาจนำไปเพิ่มเติมในงบราชการลับที่มีอยู่ในงบกลางด้วยกันได้ (มาตรา 19 วรรคท้าย พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ)

## ข้อ 5

**คำถาม** อัตราภาษีก้าวหน้า หมายความว่าอย่างไร มีความเหมาะสมเพียงใด

**ขงคำตอบ** อัตราภาษีก้าวหน้า (Progressive Rate) หมายถึงการจัดเก็บภาษีตามความสามารถของผู้มีเงินได้ ในอัตราที่สูงขึ้นตามสัดส่วนของรายได้ที่เพิ่มขึ้น ซึ่งปกติเป็นการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเป็นส่วนใหญ่ เช่น บุคคลผู้มีเงินได้สุทธิ ส่วนที่เกิน 0-100,000 บาท เก็บภาษีร้อยละ 5 ส่วนที่เกิน 100,000-500,000 บาท เก็บร้อยละ 10 ส่วนที่เกิน 500,000-1,000,000 บาท เก็บร้อยละ 20 ส่วนที่เกิน 1,000,000-4,000,000 บาท เก็บร้อยละ 30 และส่วนที่เกิน 4,000,000 บาทขึ้นไป เก็บร้อยละ 37 บาท (บัญชีอัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา สำหรับปีภาษี 2535 เป็นต้นไป)

การเก็บภาษีรายได้ในอัตราก้าวหน้า นับว่าเป็นการเหมาะสมในปัจจุบัน ทั้งนี้เพราะมีความเป็นธรรมชาติพื้นฐานในความสามารถของผู้เสียภาษี หรือความเป็นธรรมชาติในการเสียภาษีซึ่งจัดว่าเป็นระบบภาษีที่ดี คือผู้ใดมีรายได้มากย่อมต้องเสียภาษีมาก เพราะภาษีคือค่าใช้จ่ายร่วมกันของประชาชาติ ฉะนั้นผู้มีรายได้มากกว่าก็ควรมีส่วนช่วยในค่าใช้จ่ายให้มากกว่า ระบบภาษีรายได้ในอัตราก้าวหน้า จึงไม่เพียงแต่สนองหลักความเป็นธรรมในการจัดเก็บภาษีที่ว่าผู้ใดมีรายได้มากกว่า ก็ควรเสียภาษีรายได้มากกว่าเท่านั้น แต่ยังสนองหลักความเป็นธรรมในระดับที่สูงกว่าด้วย กล่าวคือไม่เพียงแต่ทำให้ผู้มีรายได้มากกว่าสละรายได้ให้ในจำนวนที่มากกว่าเท่านั้น แต่ยังสละในอัตราที่สูงกว่าด้วย ดังนั้นระบบภาษีรายได้ในแบบอัตราก้าวหน้าจึงเป็นระบบที่เหมาะสมที่สุด เพราะสามารถสร้างความเป็นธรรมอันจะก่อให้เกิดความสมานฉันท์ในการอยู่ร่วมกันในชาติได้ดีกว่าระบบอื่น

อย่างไรก็ดี ระบบนี้มีบางคนกล่าวว่าเป็นระบบที่ทำลายความกระตือรือร้นในการทำมาหากินของผู้คนข้อดี/ดิ่งนี้ อาจเป็นจริงอยู่บ้าง ทั้งนี้กรณีขึ้นอยู่กับอัตราก้าวหน้าที่กำหนดนั้นเหมาะสมหรือไม่ เพียงใด แต่หากพิจารณาอย่างถ่องแท้แล้ว ข้อดี/ดิ่งดังกล่าวอาจไม่มีผลกระทบเลย เพราะผู้มีรายได้ในระดับที่จะต้องเสียภาษีในอัตราที่สูงนั้น เป็นบุคคลที่มีปรัชญาการทำงานโดยมองความสำเร็จของงานมากกว่าด้านอื่น ๆ

## ข้อ 6

**คำถาม** การกู้เงินภายในประเทศตามงบประมาณของรัฐ เป็นเครื่องมือในการสร้างดุลยภาพระหว่างเงินออมกับเงินลงทุน ท่านเข้าใจว่าอย่างไร

**งคำตอบ** ในปัจจุบัน การคลังของรัฐ นอกจากจะเป็นส่วนประกอบในระบบเศรษฐกิจรวมของประเทศแล้ว รัฐบาลยังได้ใช้วิธีการงบประมาณซึ่งได้แก่รายจ่ายสาธารณะ รายได้สาธารณะ และหนี้สาธารณะ (การกู้ยืมเงิน) เป็นเครื่องมือในการสร้างดุลยภาพในทางเศรษฐกิจ อันจะยังผลให้เกิดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจด้วย ดุลยภาพระหว่างเงินออมกับเงินลงทุนจึงเป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งในการที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว ทั้งนี้เพราะถ้าเงินออม

(ซึ่งเป็นรายได้อีกส่วนที่หลีกเลี่ยงจากการบริโภค) ถูกเก็บไว้เฉย ๆ โดยไม่ถูกนำไปใช้จ่ายในการลงทุน เงินออมจำนวนนั้นก็จะไม่สามารถทำให้เกิดรายได้อื่นใหม่ ดังนั้นจึงเป็นความจำเป็นในทางเศรษฐกิจที่จะต้องหาทางนำเงินออมทั้งหมดไปลงทุนให้มากที่สุดหรือให้ได้ทั้งหมด หนึ่งในระบบเศรษฐกิจแบบผสม การลงทุนมีทั้งในภาคเอกชนและภาครัฐ ฉะนั้น หากการลงทุนรวมในภาคเอกชนมีน้อยกว่าเงินออมแล้วรัฐบาลก็ต้องนำเงินออมนั้นมาใช้ในการลงทุนภาครัฐให้ได้ทั้งหมด หรืออย่างน้อยก็ให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

อนึ่ง กระทรวงการคลังมีอำนาจกู้ยืมเงินในฐานะเป็นผู้แทนรัฐบาล โดยเฉพาะในการกู้ยืมภายในประเทศในกรณีที่มีงบประมาณขาดดุลนั้น มีบุคคลบางฝ่ายกล่าวว่ารัฐได้เข้าไปแย่งทุน (เงินออม) จากภาคเอกชน แต่โดยแท้จริงแล้ว กรณีมิได้เป็นเช่นนั้น เพราะโดยเทคนิคของการกู้ยืมนั้น รัฐบาลจะกำหนดอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยในตลาด เมื่อเป็นเช่นนั้น การนำเงินออมมาลงทุนด้วยการให้รัฐกู้ยืมนั้นย่อมได้รับผลประโยชน์ (ดอกเบี้ย) น้อยกว่านำเงินออมไปลงทุนโดยผ่านตัวกลางทางด้าน การคลัง (Intermediaires financiers) ในภาคเอกชนซึ่งได้รับผลประโยชน์ (ดอกเบี้ย) มากกว่า และตราบไต่ที่ตัวกลางทางด้าน การคลัง ภาคเอกชน ยังสามารถรับเงินออมจากประชาชนได้อีก ความเป็นไปได้ (Possibility) ในการกู้ยืมเงินของรัฐก็คงจะเป็นไปได้น้อย ในทัศนะรวมจึงกล่าวได้ว่า เงินที่รัฐสามารถกู้ยืมได้ตามภาวะขาดดุลงบประมาณนั้น เป็นเงินออมส่วนที่หลีกเลี่ยงการนำไปลงทุนทั้งทางตรงและทางอ้อมในภาคเอกชนแล้ว ดังนั้นการกู้ยืมเงินของรัฐจึงมิได้เป็นการแย่งทุน (เงินออม) ที่ควรจะถูกนำไปใช้ในภาคเอกชน ตรงกันข้าม การกู้ยืมเงินภายในประเทศ ตามภาวะการขาดดุลงบประมาณของรัฐนั้น กลับเป็นเครื่องมือในการสร้างดุลยภาพระหว่างเงินออมกับเงินลงทุนให้เกิดขึ้น เป็นผลให้ใช้เงินออมได้ทั้งหมดหรือได้มากที่สุด

## ข้อ 7

**คำถาม** งบประมาณขาดดุลมีผลเสียและผลดีอย่างไร ถ้าเป็นผลดีมีข้อจำกัดอย่างไร หรือไม่

**งคำตอบ** งบประมาณแผ่นดิน (Public หรือ Government Budget) ซึ่งมีลักษณะเป็นงบประมาณขาดดุล (Deficit Budget) คืองบประมาณที่มีประมาณการรายจ่ายสูงกว่าประมาณการรายได้/รายรับ ตัวอย่างเช่น งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2529 มีประมาณการรายจ่าย จำนวน 218,000 ล้านบาท ในขณะที่ประมาณการรายได้มีเพียง 185,000 ล้านบาท ดังนั้นประมาณการรายได้จึงต่ำกว่าประมาณการรายจ่าย จำนวน 33,000 ล้านบาท เป็นผลให้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2529 เป็นงบประมาณขาดดุล

ปัญหาที่ว่างงบประมาณขาดดุลมีผลเสียและผลดีอย่างไรนั้น ก่อนอื่นต้องเข้าใจในเบื้องต้นว่า แม้ว่าการคลังของภาครัฐและการคลังของภาคเอกชนนั้นจะเป็นคนละส่วนกัน แต่หากจะพิจารณาฐานะทางการคลังทั้งสองภาคแล้วต่างก็ไม่แตกต่างกันมากนัก จึงมีความเชื่อว่างบประมาณขาดดุลนั้นมีแต่ผลเสียมากกว่าผลดี กล่าวคือฐานะทางการคลังภาคเอกชนเมื่อบุคคลใดมีรายจ่ายมากกว่ารายได้ ฐานะทางการเงินของบุคคลนั้นย่อมผิดเคือง ฐานะทางการคลังของรัฐในกรณีที่มีรายจ่ายมากกว่ารายรับ ซึ่งส่งผลให้งบประมาณไม่ได้ดุลยภาพ หรือเรียกว่า "งบประมาณขาดดุล (Deficit Budget)" ต่างก็มีผลเสียเช่นเดียวกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการพิจารณาฐานะทางการคลังของรัฐ กรณีงบประมาณขาดดุลจะก่อให้เกิดผลเสียดังนี้คือ

(1) จะทำให้เกิดการล้มละลายขึ้นในชาติ ทั้งนี้เพราะงบประมาณขาดดุล ทำให้รัฐเกิดความจำเป็นที่จะต้องกู้เงินมาใช้จ่าย ย่อมทำให้มีรายจ่ายประเภทใหม่เพิ่มขึ้นซึ่งได้แก่ดอกเบี้ย รวมทั้งค่าธรรมเนียม เช่นนี้ทำให้รัฐมีรายจ่ายเพิ่มขึ้น รัฐจึงมีความจำเป็นที่ต้องกู้เงินมาใช้จ่ายมากขึ้นไปอีกในลักษณะดินพอกหางหมู เมื่อเป็นเช่นนั้น ชาติก็จะต้องเดินทางไปสู่ภาวะการล้มละลายในที่สุด

แต่ในปัจจุบัน ปรากฏว่าผลเสียทั้งสองข้อดังกล่าวข้างต้น ได้มีแนวความคิดของนักการคลังรุ่นใหม่ไม่เห็นด้วย เนื่องจากการคลังของรัฐและของเอกชนต่างก็เป็นองค์ประกอบของระบบเศรษฐกิจทั้งระบบ และมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดในอดีตการเพิ่มรายจ่ายในการลงทุนของรัฐโดยการทำงานงบประมาณขาดดุลให้มากขึ้นได้สามารถแก้ไขวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจของโลกในระหว่างปี 2472-2474 ได้ ดังนั้นในปัจจุบันแนวความคิดเรื่องงบประมาณขาดดุลจึงเปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ แทนที่จะก่อให้เกิดผลเสียแต่อย่างใดเลย แต่กลับกลายเป็นว่า งบประมาณขาดดุลอาจจะทำให้เกิดผลดีต่อระบบเศรษฐกิจได้ดีกว่าเสียด้วยซ้ำ

ในความเห็นที่ว่า งบประมาณขาดดุลเป็นหนทางที่นำประเทศชาติไปสู่ภาวะล้มละลาย และเป็นการสร้างภาระแก่ลูกหลานหรืออนุชนรุ่นหลังนั้น เป็นเรื่องที่ไม่อาจรับได้ในปัจจุบัน เพราะรายจ่ายของรัฐทั้งหมดมิได้สูญหายไป แต่ยังคงหมุนเวียนอยู่ในระบบเศรษฐกิจของประเทศ อีกทั้งรายจ่ายของรัฐเกี่ยวกับการลงทุนทางด้านสาธารณูปโภคพื้นฐาน (Infrastructure) มีส่วนช่วยอย่างมากเป็นพิเศษที่ทำให้เกิดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ฉะนั้นการที่จะตัดสินใจว่างบประมาณขาดดุลจะมีผลเสียหรือผลดีได้นั้นก็ต้องพิจารณาเสียก่อนว่ารัฐทำงานงบประมาณขาดดุลนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อการใด สำหรับการชำระคืนเงินและดอกเบี้ยก็เป็นเพียงทำให้เงินเปลี่ยนมือเท่านั้น หาได้ทำให้จำนวนเงินในระบบเศรษฐกิจมีจำนวนลดลงหรือเพิ่มขึ้นในขณะที่รัฐกู้ยืมเงิน หรือชำระคืนเงินแต่อย่างใดไม่ อนึ่งคำว่า "ภาระในการชำระหนี้" นั้นน่าจะหมายความว่าอำนาจซื้อของผู้ชำระหนี้ลดลง เช่น ก.มีเงินอยู่ 1,000 บาท ก.ต้องชำระหนี้ให้ ข.500 บาท ผลก็คืออำนาจซื้อของ ก.ลดลง 500 บาท การชำระหนี้ให้ ข. จึงเป็นภาระของ ก.แต่การชำระหนี้ของรัฐนั้นมิได้สร้างภาระให้แก่อนุชนรุ่นหลัง ทั้งนี้เพราะอำนาจซื้อรวมของอนุชนที่รัฐต้องชำระคืนเงินต้นที่รัฐได้กู้ไว้ในอดีต มิได้ลดลงไปแต่ประการใด อำนาจซื้อรวมของอนุชนรุ่นหลังยังมีอยู่เท่าเดิมทุกขณะ

อนึ่งในการพิจารณาผลเสียหรือผลดีของงบประมาณขาดดุลนั้น ควรต้องคำนึงถึงดุลยภาพทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ เพราะนักการคลังในปัจจุบันมีความเชื่อ

ว่างงบประมาณสมดุลหรือมีดุลยภาพได้หรือไม่ขึ้นอยู่กับดุลยภาพทางเศรษฐกิจ อีกนัยหนึ่งเมื่อเศรษฐกิจมีดุลยภาพแล้ว ดุลยภาพทางงบประมาณหรือ "งบประมาณสมดุล (Balanced Budget)" จะเกิดขึ้นเอง ดังนั้นเพื่อที่จะสร้างดุลยภาพทางเศรษฐกิจให้เกิดขึ้น จึงได้มีการเสนอแนวความคิดในการทำงานงบประมาณขาดดุลอย่างจริงจัง ซึ่งเรียกว่าเป็น "การทำงานงบประมาณขาดดุลอย่างมีระบบ" กล่าวคือ ใช้วิธีการงบประมาณ ไม่ว่าจะ เป็นด้านรายจ่ายสาธารณะ (Public Expenditure) รายได้สาธารณะ (Public Revenue) และหนี้สาธารณะ (Public Debt) เป็นเครื่องมือในการที่จะเอื้ออำนวยให้ปัจจัยในการผลิตทั้งหมด ซึ่งได้แก่ ทุน แรงงาน เครื่องมือ และวัตถุดิบ ถูกนำมาใช้อย่างเต็มที่ แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่า นักการคลังรุ่นปัจจุบันมิได้เห็นความสำคัญของดุลยภาพของงบประมาณแต่อย่างใด กลับเห็นว่าการทำงานงบประมาณในปัจจุบันนั้นเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพอย่างหนึ่งในการที่จะสร้างดุลยภาพทางเศรษฐกิจ ฉะนั้นดุลยภาพทางงบประมาณอาจจะต้องขาดดุล (Deficit Budget) ในบางขณะงบประมาณจะต้องสมดุล (Balanced Budget) และบางขณะงบประมาณจะต้องเกินดุล (Surplus Budget) ซึ่งแตกต่างกับความเชื่อของนักการคลังในอดีตที่ว่าว่างงบประมาณที่ดีนั้นจะต้องสมดุลตลอดเวลา

อย่างไรก็ตามงบประมาณขาดดุล แม้จะมีผลดีแต่ก็มีข้อจำกัด ซึ่งข้อจำกัดที่สำคัญที่สุดได้แก่ข้อจำกัดทางด้านเศรษฐกิจ กล่าวคือ หากภาวะเศรษฐกิจอยู่ในขณะที่ปัจจัยในการผลิตมิได้ถูกนำมาใช้อย่างเต็มที่ งบประมาณขาดดุลอย่างมีระบบก็อาจจะเป็นเรื่องจำเป็นและสมควร แต่ถ้าภาวะเศรษฐกิจอยู่ในขณะที่ได้มีการนำปัจจัยการผลิตมาใช้อย่างเต็มที่แล้ว การทำงานงบประมาณขาดดุลจะเกิดผลเสียอย่างมากในระบบเศรษฐกิจ เพราะจะทำให้เกิดภาวะเงินเฟ้ออย่างรุนแรง เนื่องจากไม่สามารถเพิ่มผลิตรวมได้อีก ส่วนข้อจำกัดทางกฎหมายนั้นตามที่ปรากฏในมาตรา 9 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฯ ปกติมีความสำคัญมาก แต่ในที่สุดก็ยังมีมีความสำคัญน้อยกว่าการเมืองและเศรษฐกิจ

## ข้อ 8

**คำถาม** กระบวนการเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี มีข้อแตกต่างกับร่างพระราชบัญญัติทั่ว ๆ ไป อย่างไร

**ขงคำตอบ** ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 ได้กำหนดข้อแตกต่างในกระบวนการเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั้งสองประเภท ดังนี้คือ

### - กระบวนการเสนอร่างพระราชบัญญัติ

(1) กรณีที่เป็นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ถือเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ซึ่งจัดทำขึ้นโดยฝ่ายบริหาร ปกติจึงเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวโดยฝ่ายบริหารซึ่งได้แก่คณะรัฐมนตรี แต่ในกรณีที่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินอื่นที่มีใ้ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี สมาชิกสภาผู้แทนที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองนั้นลงลายมือชื่อรับรองไม่น้อยกว่า 20 คน ก็สามารถเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นได้ แต่ทั้งนี้ต้องมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี (มาตรา 143 วรรค 1-2 และ (3))

(2) กรณีที่เป็นร่างพระราชบัญญัติทั่ว ๆ ไป จะเสนอได้ก็แต่โดยคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยไม่จำเป็นต้องมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี สำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นจะเสนอร่างพระราชบัญญัติทั่ว ๆ ไปได้ตามมติพรรคที่สังกัด และจะต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองนั้นไม่น้อยกว่า 20 คนรับรอง (มาตรา 143 วรรค 1-2)

### - กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ : ระยะเวลาในการพิจารณา

(1) กรณีที่เป็นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี สภาผู้แทนจะต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 105 วันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎร สำหรับวุฒิสภาจะต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวภายใน 20 วันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภาโดยจะแก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ มิได้

(2) กรณีที่เป็นร่างพระราชบัญญัติทั่ว ๆ ไป สภาผู้แทนจะพิจารณานานเท่าใดก็ได้ เพราะไม่มีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ แต่สำหรับวุฒิสภานั้นต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน แต่ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับราชการเงินทั่วไปอย่างอื่นซึ่งมิใช่พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี วุฒิสภาจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน

๖. การพิจารณา

(1) กรณีที่เป็นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการใดมิได้ แต่อาจแปรญัตติได้ในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายซึ่งมิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งได้แก่

- การส่งใช้ต้นเงินกู้
- ดอกเบี้ยเงินกู้ และ
- เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย (มาตรา 152 วรรคท้าย)

(2) กรณีที่เป็นร่างพระราชบัญญัติทั่ว ๆ ไป สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการใดก็ได้ และจะแปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนหรือแก้ไขในรายการใดก็ได้ เพราะไม่มีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญห้ามไว้

๗. การพิจารณาใหม่

(1) กรณีที่เป็นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับราชการเงินที่ถูกยับยั้งโดยวุฒิสภา สภาผู้แทนราษฎรอาจกร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที ถ้าได้มีการลงมติด้วยคะแนนเสียงมากกว่าครึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา (มาตรา 147(2) และ 148 วรรค 2)

(2) กรณีที่เป็นร่างพระราชบัญญัติทั่ว ๆ ไป ซึ่งเป็นร่างที่ถูกยับยั้งไว้โดยวุฒิสภา สภาผู้แทนจะยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ต่อเมื่อระยะเวลาได้ล่วงพ้นไป

แล้ว 180 วันนับตั้งแต่วันที่วุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 147(2) และ 148 วรรคแรก)

## ข้อ 9

**คำถาม** จงอธิบายองค์ประกอบในทางกฎหมายของคำว่า "ภาษี"

**ขงคำตอบ** องค์ประกอบทางกฎหมายของคำว่า "ภาษี" ได้แก่

(1) ภาษี เป็นทรัพย์สินที่โดยหลักแล้ว จะต้องจ่ายด้วยเงินตรา แต่อาจมีข้อยกเว้น เช่น ภาษีมรดก รัฐอาจเรียกเก็บเอาจากทรัพย์สินในกองมรดกได้

(2) ภาษี เกี่ยวข้องกับการบังคับจัดเก็บโดยรัฐ ซึ่งแตกต่างกับรายได้จากทรัพย์สินหรือการกุศล การใช้อำนาจบังคับของรัฐเป็นการใช้อำนาจมหาชนปกติถ้าผู้มีรายได้สมควรใจเสียภาษี กรณียอมไม่จ่ายเป็นต้องใช้อำนาจบังคับ

(3) ภาษี คือเป้าหมายในทางการคลังของรัฐ เพื่อนำไปใช้จ่ายเกี่ยวกับภาระสาธารณะ หรือเพื่อการใช้จ่ายของฝ่ายบริหาร/ปกครอง

(4) ภาษี ต้องจัดเก็บให้สอดคล้องกับความสามารถในการเสียภาษีของบุคคลผู้มีเงินได้ซึ่งเป็นผู้เสียภาษี ทั้งต้องเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันทั้งฐานภาษีและอัตราภาษี

(5) ภาษี ต้องเป็นสิ่งที่ไม่มีผลตอบแทนโดยตรง กล่าวคือ ต้องไม่มีความสัมพันธ์โดยตรงระหว่างภาษีที่จ่ายกับปริมาณหรือลักษณะของการบริการสาธารณะที่ผู้เสียภาษีได้รับ ผู้เสียภาษีจึงไม่สามารถบังคับให้รัฐจัดทำบริการสาธารณะตอบแทนภาษีที่ตนเองจ่ายไปได้ คงได้ประโยชน์ตอบแทนโดยอ้อม

(6) ภาษีเป็นสิ่งที่เรียกเก็บจากบุคคล (บุคคลธรรมดาและนิติบุคคลที่แสวงหากำไร) โดยหน่วยปกครองซึ่งก็คือรัฐบาลและองค์กรปกครองท้องถิ่น

## ข้อ 10

**คำถาม** พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 9

บัญญัติว่า "ในการเสนองบประมาณนั้น ถ้าประมาณการรายรับประเภทรายได้

ตามอำนาจกฎหมายที่มีอยู่แล้วเป็นจำนวนต่ำกว่างบประมาณรายจ่ายทั้งสิ้นที่ขอตั้ง ให้แถลงวิธีหาเงินส่วนที่ขาดดุลต่อรัฐสภาด้วย..." ถ้ารัฐบาลแถลงต่อสภาว่าจะหาเงินด้วยการกู้ การกู้เงินของรัฐบาลมีหลักเกณฑ์หรือไม่ อย่างไร

**ขงคำตอบ** ในกรณีที่ประมาณการรายรับประเภทรายได้ เป็นจำนวนต่ำกว่างบประมาณรายจ่ายทั้งสิ้นที่รัฐบาลขอตั้งไว้ แสดงว่างบประมาณขาดดุล (Deficit Budget) มาตรา 9 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฯ ให้อำนาจกระทรวงการคลังมีอำนาจกู้เงินจากแหล่งเงินกู้ภายใน (หรือต่างประเทศ) ได้ตามความจำเป็น โดยการกู้เงินในปีหนึ่งปีใด จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังนี้คือ:-

(1) กู้เงินได้ไม่เกิน 20% ของจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี และงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือของจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงแล้วมา แล้วแต่กรณี กับอีก

(2) ไม่เกิน 80% ของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับชำระต้นเงินกู้

อนึ่งการกู้เงินดังกล่าวจะใช้วิธีการออกตั๋วเงินคลัง พันชบัตร ตราสารอื่น หรือทำสัญญากู้ก็ได้โดยมีหลักเกณฑ์ คือ

- การออกตั๋วเงินคลัง ให้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยตั๋วเงินคลัง พ.ศ. 2487

- การออกพันธบัตร ตราสารอื่น ๆ หรือทำสัญญากู้ จะต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีก่อน และกระทรวงการคลังจะต้องประกาศจำนวนเงินที่กู้ได้ ผู้ให้กู้ อัตราดอกเบี้ย ระยะเวลากู้ และสาระสำคัญอื่น ๆ ในสัญญา กู้ ทั้งต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาด้วย

## ข้อ 11

**คำถาม** จำเป็นหรือไม่ที่งบประมาณจะต้องมีระยะเวลา 1 ปีเสมอไป

**ขงคำตอบ** พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 4 ได้นิยามคำว่า "ปีงบประมาณ" หมายความว่า ระยะเวลาตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม

ของปีหนึ่งถึงวันที่ 30 กันยายนของปีถัดไป และให้ใช้ปี พ.ศ. ที่ถัดไปนั้นเป็นชื่อสำหรับปีงบประมาณนั้น แสดงให้เห็นว่า ได้มีการกำหนดหลักระยะเวลา 1 ปีของงบประมาณไว้เช่นเดียวกับประเทศสากลอื่น ๆ กรณีย่อมมีความจำเป็นที่งบประมาณจะต้องมีระยะเวลา 1 ปี เพราะเหตุผลทางการเมือง และเหตุผลทางเทคนิค กล่าวคือ

#### เหตุผลทางการเมือง ได้แก่ :-

(1) ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญของบรรดาประเทศที่เป็นสากลต่างก็บัญญัติให้รัฐสภาเป็นผู้อนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้แก่ฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) เพราะรายได้ที่จะนำไปใช้จ่ายนั้นเป็นเงินที่ได้มาจากประชาชนซึ่งเป็นผู้ถูกบังคับจัดเก็บและหรือเสียสละมา

(2) ระยะเวลา 1 ปี ไม่นานเกินไป ทำให้รัฐสภาสามารถควบคุมการใช้จ่ายได้อย่างแท้จริง

(3) ระยะเวลา 1 ปี เป็นเกณฑ์กำหนดรายรับ-รายจ่าย ดังเช่นองค์การธุรกิจเอกชนทั่วโลก ย่อมเป็นประโยชน์ในการจัดทำบัญชีเพื่อทราบฐานะทางการเงินในช่วงระยะเวลาดังกล่าว

(4) เปิดโอกาสให้รัฐสภาตรวจสอบลักษณะและคุณภาพในการบริหารประเทศของรัฐบาลว่ามีประสิทธิภาพเพียงใด อีกทั้งเป็นข้อมูลที่รัฐสภาสามารถใช้ประกอบการวินิจฉัยงบประมาณที่จะเกิดขึ้นใหม่ในปีถัดไปหรือเปรียบเทียบกับปีที่ผ่านมาแล้ว

#### เหตุผลทางเทคนิค

ทำให้มีการคาดคะเนรายจ่ายได้ถูกต้องแม่นยำ เพราะระยะเวลาไม่ยาวนานเกินไป ขณะเดียวกันการคำนวณรายได้เพื่อจัดทำงบประมาณรายจ่าย การพิจารณารายได้หรือรายจ่ายนั้นเกิดขึ้นในปีงบประมาณใด หรือจ่ายจริงไปในปีงบประมาณใด ล้วนเป็นเหตุผลทางเทคนิค เพื่อเป็นแนวทางเดียวกับกิจกรรมการจัดหารายได้หรือกำหนดรายจ่าย รวมทั้งแนวทางบริหารรายได้และรายจ่ายดังกล่าว อย่างไรก็ตามในบางครั้งงบประมาณบางรายการอื่นเป็นแบบผูกพันก็ดี หรือแบบ-

ประมาณรายจ่ายข้ามปี รวมทั้งงบประมาณที่ได้ก่อนหน้าผูกพันไว้ก่อนสิ้นปี ฯลฯ สะท้อนให้เห็นว่างบประมาณไม่จำเป็นต้องมีระยะเวลา 1 ปีเสมอไป

## ข้อ 12

**คำถาม** มาตรา 6 พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ.2491 บัญญัติว่า "...การจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 หรือคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอ ให้กระทำได้แต่เฉพาะตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี พระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม พระราชบัญญัติโอนเงินในงบประมาณ มติให้จ่ายเงินไปก่อนหรือพระราชกำหนดที่ออกตามความในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ" จงอธิบายบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น

**ขอคำตอบ** ปกติการคลังของรัฐก็เช่นเดียวกันกับการเงินภาคเอกชนทั้งหลาย กล่าวคือมีการแสดงฐานะการเงินในรูปบัญชีงบดุล (บัญชีหนี้สินและสินทรัพย์) บัญชีรายรับ-จ่าย บัญชีกำไร-ขาดทุน ฯลฯ

ในทางการคลังของรัฐ ได้กำหนดให้บัญชีคลังบัญชีที่ 1 เป็นบัญชีรับและบัญชีเงินคงคลัง บัญชีที่ 2 เป็นบัญชีจ่าย ซึ่งทั้งสองบัญชีต่างก็เป็นบัญชีเงินฝากกระแสรายวันที่ธนาคารแห่งประเทศไทยที่กระทรวงการคลังมีไว้เพื่อประโยชน์ในการรับและจ่ายเงิน (รับรายได้และจ่ายเงินงบประมาณ) สำหรับคลังจังหวัดและคลังอำเภอต่างก็อยู่ในฐานะเป็นผู้ทำหน้าที่รับและจ่ายเงินคงคลังในส่วนภูมิภาคแทนสถาบันการคลังในส่วนกลาง

อนึ่ง ไม่ว่าจะรายจ่ายเงินจากส่วนกลาง (บัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2) หรือรายจ่ายเงินจากส่วนภูมิภาค (คลังจังหวัดและหรือคลังอำเภอ) จะกระทำได้อีกต่อเมื่อรัฐสภาได้อนุมัติโดยได้มีการตราไว้เป็นกฎหมายซึ่งได้แก่

(1) พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. นั้นๆ  
หรือ

(2) พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือ

(3) พระราชบัญญัติโอนเงินในงบประมาณ

แต่ในกรณีจำเป็นและรีบด่วน รัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหารสามารถขอมติจากสภาผู้แทนราษฎรอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินโดยอาจตราเป็นพระราชบัญญัติหรือไม่ก็ได้ ซึ่งเรียกว่า "มติให้จ่ายเงินไปก่อน" หรือฝ่ายบริหารอาจตราพระราชกำหนดที่ออกตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ เพื่อได้สิทธิที่จ่ายเงินโดยมิได้ผ่านกระบวนการของรัฐสภา เพราะเหตุจำเป็นเร่งด่วนดังกล่าว ซึ่งการใช้จ่ายเงินใน 2 วิธีหลังนี้ ฝ่ายบริหารจะต้องตั้งเงินรายจ่ายเพื่อชดใช้ไว้ใน พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป หรือ พ.ร.บ.งบประมาณเพิ่มเติม ทั้งนี้เพื่อให้รัฐสภาได้รับรู้และอนุมัติ เสมือนเป็นการให้สัตยาบันในการใช้จ่ายเงินของฝ่ายบริหารนั่นเอง (พ.ร.บ.เงินคงคลัง มาตรา 6 วรรคท้าย)

### ข้อ 13

**คำถาม** ตามหลักเกณฑ์ที่ได้ศึกษามานั้น ท่านคิดว่า "ค่าปรับ" ที่เจ้าหน้าที่ตำรวจเปรียบเทียบปรับ กับ "ภาษี" นั้นมีความเหมือนกัน หรือแตกต่างกันอย่างไร

**ขงคำตอบ** "ภาษี (Tax/Impot)" เป็นเงินที่รัฐบาลบังคับจัดเก็บจากบุคคลผู้มีเงินได้ เพื่อนำไปใช้จ่ายในการพัฒนาประเทศ โดยบุคคลผู้เสียภาษีนั้นต่างก็มีได้รับประโยชน์ตอบแทนโดยตรง อาจพิจารณาจำแนกองค์ประกอบที่สำคัญของ "ภาษี" ได้ดังนี้คือ:-

- (1) เป็นเงินหรือทรัพย์สินมีค่าอย่างอื่น
- (2) เกิดจากการบังคับจัดเก็บ
- (3) ผู้เสียภาษีมิได้รับประโยชน์ตอบแทนโดยตรง คงได้ประโยชน์

ตอบแทนโดยอ้อม

- (4) วัตถุประสงค์เพื่อเป็นรายจ่ายสาธารณะของรัฐ

"ค่าปรับ (Fine/Amende) เป็นเงินที่รัฐบาลโดยฝ่ายปกครองบังคับจัดเก็บจากบุคคลที่กระทำความผิดทางอาญา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการลงโทษมิใช่เพื่อจัดหาเงินเข้ารัฐโดยตรง อนึ่งค่าปรับอันเนื่องมาจากความผิดทางแพ่งก็

อาจมีได้ มักเรียกว่า "เบี้ยปรับ" หรือ "เงินเพิ่ม" เช่น "เบี้ยปรับ" ที่ผู้เสียภาษีต้องเสียเพิ่มขึ้นเนื่องจากปฏิบัติไม่ถูกต้องตามประมวลรัษฎากร ซึ่งมีลักษณะเป็นเงินเพิ่ม หรือ "ดอกเบี้ย" สำหรับค่าปรับบางประเภทมีกฎหมายอนุญาตให้เจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับส่วนแบ่งด้วย เช่น ค่าปรับจากการกระทำความผิด พ.ร.บ. จราจร พ.ร.บ. รถยนต์ ฯลฯ

จึงอาจกล่าวได้ว่า ภาษีและค่าปรับ มีความเหมือนกันในส่วนที่เป็นการบังคับจัดเก็บโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ และรัฐได้นำรายได้ทั้งสองรายการนั้นไปเป็นรายจ่ายสาธารณะ แต่วัตถุประสงค์ในการบังคับจัดเก็บรายได้ทั้งสองนั้นแตกต่างกัน กล่าวคือ การจัดเก็บภาษี จัดเก็บจากบุคคลผู้มีเงินได้ ในขณะที่ค่าปรับจัดเก็บจากบุคคลที่กระทำความผิดคดีอาญาโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการลงโทษหรือปราบปรามการกระทำความผิด มิใช่มีวัตถุประสงค์จากการจัดเก็บโดยตรงเพื่อนำไปใช้จ่ายสาธารณะ

#### ข้อ 14

**คำถาม** ตามกฎหมายวิธีการงบประมาณ มีกรณีใดบ้างที่บัญญัติให้รัฐบาลจ่ายเงินได้ในกรณีที่ พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีออกใช้ไม่ทันปีงบประมาณใหม่

**ขงคำตอบ** พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ได้กำหนดให้รัฐบาลจ่ายเงินได้ในกรณีที่ พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีออกใช้ไม่ทันปีงบประมาณใหม่ใน 2 กรณีคือ-

(1) การใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงแล้วมาไปพลางก่อน ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณกำหนดโดยอนุมัตินายกรัฐมนตรี (พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณฯ มาตรา 16) ซึ่งต้องปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการใช้งบประมาณไปพลางก่อน พ.ศ. 2514) และ

(2) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง โดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีสามารถ  
ใช้จ่าย "เงินทุนสำรองจ่าย" จำนวน 100 ล้านบาท ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์  
แก่ราชการแผ่นดิน และเมื่อได้จ่ายไปแล้วจำต้องตั้งรายจ่ายชดใช้เพื่อสมทบเงินทุน  
นั้นไว้จ่ายต่อไป (มาตรา 29 ทวิ พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณฯ)

## ข้อ 15

คำถาม จงอธิบาย

(ก) เงินขายบิล

(ข) งบประมาณรายจ่ายข้ามปี

ขงคำตอบ

(ก) เงินขายบิล หมายความว่าเงินที่กระทรวงการคลังรับไว้ ณ ที่  
แห่งหนึ่งเพื่อโอนไปจ่าย ณ ที่อีกแห่งหนึ่งตามข้อบังคับและระเบียบของกระทรวง  
การคลัง (มาตรา 3 พ.ร.บ.เงินคงคลัง) ทั้งนี้เพราะเดิมการคมนาคมไม่  
สะดวกเช่นปัจจุบัน อีกทั้งยังไม่มีระบบธนาคารที่มากมายทันสมัยเหมือนปัจจุบัน  
ปกติเงินขายบิลเป็นเงินนอกงบประมาณซึ่งส่วนราชการที่รับไว้ มีหน้าที่ต้องจ่าย  
คืนให้แก่เจ้าของซึ่งอยู่ห่างไกลกัน ด้วยวิธีการโอนเงินระหว่างราชการด้วยกัน  
โดยมีวิธีการคล้ายกับการโอนเงินของธนาคารหรือการจ่ายเงินธนาคารนิติของการ  
สื่อสารแห่งประเทศไทย ซึ่งส่วนราชการที่ประสงค์จะโอนเงินต้องนำเงินเข้า  
คลังที่ธนาคารแห่งประเทศไทย (ในส่วนกลาง) หรือสาขาธนาคารแห่งประเทศไทย  
หรือคลังจังหวัด คลังอำเภอ (ในส่วนภูมิภาค) เมื่อคลังฯ รับโอนไว้แล้ว  
จะออกบิลหรือขายบิลให้แก่ผู้โอน ผู้โอนจะส่งบิลนั้นให้แก่ผู้รับเพื่อนำบิลนั้นไปรับ  
จ่ายเงินที่ปลายทาง

อนึ่งบิลที่ทางราชการออกหรือขายให้ นั้น เป็นการให้บริการทั้งส่วน  
ราชการและเอกชนที่ขอใช้บริการภายใต้ข้อบังคับว่าด้วยเงินขายบิล พ.ศ. 2495  
แก้ไขเพิ่มเติม 2512 สำหรับเอกชนนั้นค่าของบิลหนึ่งต้องมีจำนวนเงิน 10,000  
บาทขึ้นไป สำหรับราชการนั้นเดิมจำกัดตั้งแต่ 500 บาทขึ้นไป ต่อมาได้มีการแก้ไข

ไซข้อบังคับด้วยการยกเลิกข้อจำกัดดังกล่าว ทั้งนี้เพราะส่วนราชการอาจจำเป็นต้องโอนเงินต่ำกว่า 500 บาทก็ได้ อย่างไรก็ตามปัจจุบันการคมนาคมและการให้บริการระหว่างธนาคารทันสมัยขึ้น ทางราชการจึงงดให้บริการโอนเงินแก่ภาคเอกชน กระทรวงการคลังคงให้บริการแก่หน่วยงานของรัฐเท่านั้น

(ข) งบประมาณรายจ่ายข้ามปี ปกติการขอเบิกเงินจากคลังที่ธนาคารแห่งประเทศไทย คลังจังหวัด หรือคลังอำเภอ ตามงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณใด โดยหลักแล้ว ให้กระทำได้แต่เฉพาะภายในปีงบประมาณนั้น เว้นแต่ในกรณีที่เป็งบประมาณรายจ่ายข้ามปี (มาตรา 27(1) พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณฯ)

สำหรับงบประมาณรายจ่ายข้ามปีนั้นจะเกิดขึ้นได้ก็เฉพาะกรณีที่คาดว่าจะใช้งบประมาณรายจ่ายให้เสร็จทันภายในปีงบประมาณนั้นไม่ได้ จึงจำเป็นต้องขอตั้งขึ้น และการตั้งงบประมาณรายจ่ายข้ามปีนี้ต้องกำหนดเวลาสิ้นสุดไว้ด้วย (มาตรา 11 พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณฯ)

อนึ่ง การขอเบิกเงินจากคลังดังกล่าวตามงบประมาณรายจ่ายข้ามปีนั้น ให้กระทำได้ในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย เว้นแต่ เป็นงบประมาณรายจ่ายข้ามปีที่ได้ก่อนนั้นผูกพันไว้ก่อนสิ้นกำหนดเวลา และได้มีการกันเงินไว้ตามระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการเบิกเงินจากคลัง ก็ให้ขยายเวลาขอเบิกเงินจากคลังต่อไปได้อีกไม่เกิน 3 เดือนปฏิทิน (มาตรา 28 พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณฯ) โดยต้องปฏิบัติตามระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ.2520 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2526 และวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการเบิกเงินค่าใช้จ่ายค่าจ้างค้างเบิกข้ามปีของกระทรวงการคลัง ฯลฯ

## ข้อ 16

คำถาม การอนุมัติงบประมาณในขั้นตอนของวุฒิสภามีลักษณะพิเศษอย่างไร

**ขงคำตอบ** การอนุมัติงบประมาณในขั้นตอนของวุฒิสภามีลักษณะพิเศษแตกต่างกับการพิจารณาในขั้นตอนของสภาผู้แทน คือ:-

- (1) การพิจารณาของวุฒิสภามีได้กระทำเป็น 3 วาระ
- (2) วุฒิสภาจะแก้ไขเพิ่มเติมข้อความใดมิได้ คงได้แต่ลงมติให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ หากเห็นชอบก็ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 93 หากไม่เห็นชอบด้วยก็ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 148 วรรค 2
- (3) วุฒิสภามีเวลาพิจารณาร่าง พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีเพียง 20 วันนับตั้งแต่วันที่ร่าง พ.ร.บ.นั้นมาถึงวุฒิสภา (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 152 วรรค 3 และวรรค 4)

อนึ่ง การดำเนินการตามมาตรา 93 รัฐธรรมนูญ คือ นายกรัฐมนตรีจะนำร่าง พ.ร.บ.ดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับร่าง พ.ร.บ.นั้นจากรัฐสภาเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

ส่วนการดำเนินการตามมาตรา 148 วรรค 2 รัฐธรรมนูญคือ สภาผู้แทนราษฎรอาจขอร่าง พ.ร.บ.นั้นขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมหรือร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้ถือว่าร่าง พ.ร.บ.นั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา และให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 93 รัฐธรรมนูญ

## **ข้อ 17**

### **คำถาม**

ก) เงินประเภทใดบ้างที่ส่วนราชการได้จัดเก็บหรือรับเงินเหล่านั้นไว้ และมีหน้าที่ควบคุมส่งเข้าบัญชีเงินคลังบัญชีที่ 1 ในส่วนกลาง หรือส่งคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอ

ข) บุคคลใดเป็นผู้มีอำนาจในการสั่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังและหรือคลังดังกล่าวใน ข้อ ก)

พจนานุกรม

ก) เงินที่ส่วนราชการได้จัดเก็บหรือได้รับไว้และมีหน้าที่ต้องนำส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 หรือส่งคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอ ได้แก่บรรดาเงินที่ส่งไปชำระแก่รัฐบาลโดยถือว่าเป็นรายรับประเภทรายได้ของแผ่นดินซึ่งสามารถจำแนกได้ดังนี้คือ:-

- (1) รายรับประเภทรายได้ ได้แก่ ภาษี อากร ค่าธรรมเนียม และค่าปรับ
- (2) รายรับประเภทเงินกู้ (ภายในหรือต่างประเทศ) ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อนำไปชดเชยงบประมาณที่ขาดดุล
- (3) เงินอื่นใด (ได้แก่บรรดาเงินตามความในมาตรา 24 พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ) (ดูมาตรา 4 พ.ร.บ. เงินคงคลัง)

ข) บุคคลผู้มีอำนาจในการสั่งจ่ายเงินดังกล่าวในข้อ ก) สามารถจำแนกได้ดังนี้ คือ:-

(1) ผู้มีอำนาจสั่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังหรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมอบหมาย (มาตรา 9 พ.ร.บ. เงินคงคลัง) ทางปฏิบัติ ได้แก่ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง หรือปลัดกระทรวงการคลัง

อนึ่ง การสั่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 นั้นต้องโอนเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 (มาตรา 5 พ.ร.บ. เงินคงคลัง) สำหรับผู้มีอำนาจสั่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 ก็คืออธิบดีกรมธนารักษ์หรือผู้ที่อธิบดีกรมธนารักษ์มอบหมาย และเจ้าพนักงานซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งโดยเฉพาะเป็นผู้ลงลายมือชื่อร่วมกันสั่งจ่าย (มาตรา 10 พ.ร.บ. เงินคงคลัง)

(2) ผู้มีอำนาจสั่งจ่ายเงินจากคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอ คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย (มาตรา 11 พ.ร.บ. เงินคงคลัง)

## ข้อ 18

คำถาม ในกรณีที่ พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณออกใช้ไม่ทันปีงบประมาณใหม่นั้น มีกฎหมายกำหนดแนวทางแก้ไขไว้อย่างไรบ้าง

ขงคำตอบ ในกรณีที่ พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณออกใช้ไม่ทันปีงบประมาณ มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนดแนวทางแก้ไขไว้ดังนี้:-

(1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 145<sup>(1)</sup> กำหนดให้ใช้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณปีก่อนนั้นไปพลาง

(2) พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 มาตรา 16 ได้กำหนดให้ใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงแล้วไปพลางก่อนได้ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณกำหนดโดยอนุมัตินายกรัฐมนตรี้

(3) พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ.2491 มาตรา 3 บทนิยาม "มติให้จ่ายเงินไปก่อน" อันเป็นมติของสภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้ตราขึ้นไว้เป็นพระราชบัญญัติ เพื่ออนุญาตให้รัฐบาลได้ใช้จ่ายเงินเพื่อกิจการที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัตินั้นไปพลางก่อนได้ จนกว่าจะได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (ถ้ามี)

## ข้อ 19

คำถาม หัวหน้าส่วนราชการแห่งหนึ่งรับรายได้ซึ่งเป็นดอกผลจากทรัพย์สินของทางราชการโดยมิได้นำส่งคลังตามระเบียบหรือข้อบังคับที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนด ทั้งได้สั่งการให้ผู้อำนวยการกองคลังของหน่วย

---

(1) ปัจจุบันตรงกับมาตรา 179 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.

ราชการนั้นนำเงินดังกล่าวไปฝากไว้กับสถาบันการเงินเอกชนรายหนึ่งโดยไม่สนใจค่าทักท้วงคำสั่งดังกล่าวจากผู้อำนวยการกองคลังในฐานะผู้ใต้บังคับบัญชา และได้เบิกถอนดอกผลจากเงินฝากนั้นไปใช้ประโยชน์ส่วนตัวและราชการ ต่อมาสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตรวจพบการกระทำดังกล่าว ดังนั้นหัวหน้าส่วนราชการและผู้อำนวยการกองคลังของส่วนราชการนั้นรวมทั้งสถาบันการเงินเอกชนดังกล่าว จะมีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณเพียงใดหรือไม่ เพราะเหตุใด

**ขงคำตอบ** กรณีตามปัญหามีกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ พ.ศ.

2502 ได้วางบทลงโทษในกรณีที่มีการฝ่าฝืนไว้ โดยมีใจความสำคัญคือ ข้าราชการหรือลูกจ้างผู้ใดของส่วนราชการ กระทำการก่อกวนผู้ผูกพันหรือจ่ายเงิน หรือโดยรู้อยู่แล้วยินยอมอนุญาตให้กระทำการดังกล่าวนั้นโดยฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ หรือระเบียบหรือข้อบังคับที่ได้ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ นอกจากความรับผิดทางอาญาซึ่งอาจได้รับตามกฎหมายอื่นแล้ว ผู้กระทำหรือผู้ยินยอมอนุญาตให้กระทำดังกล่าวจะต้องรับผิดชอบใช้จำนวนเงินที่ส่วนราชการได้จ่ายไปหรือต้องผูกพันจะต้องจ่าย ตลอดจนค่าสินไหมทดแทนใด ๆ ให้แก่ส่วนราชการนั้น

สำหรับบุคคลภายนอกผู้ได้รับประโยชน์จากการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนดังกล่าวจะต้องร่วมรับผิดชอบกับผู้กระทำการฝ่าฝืนเช่นกัน เว้นแต่จะแสดงได้ว่าตนได้กระทำไปโดยสุจริต ไม่รู้เท่าถึงการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติหรือระเบียบหรือข้อบังคับดังกล่าว อนึ่งความดังกล่าวไม่ใช้บังคับแก่ข้าราชการหรือลูกจ้างซึ่งได้ทักท้วงคำสั่งของผู้บังคับบัญชา เป็นหนังสือแล้วว่า การที่จะปฏิบัติตามคำสั่งนั้นอาจไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับ (มาตรา 26 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ)

กรณีตามปัญหา

หัวหน้าส่วนราชการ ซึ่งเป็นข้าราชการระดับผู้บังคับบัญชาของหน่วยราชการนั้นกระทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ หรือระเบียบหรือข้อบังคับที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้แล้ว จึงต้องรับผิดชอบทางแพ่งชดใช้จำนวนเงินที่เบิกจ่ายไป ตลอดจนค่าสินไหมทดแทนใด ๆ ให้แก่ส่วนราชการนั้น

ผู้อำนวยการกองคลัง ซึ่งอยู่ในฐานะเป็นข้าราชการและอยู่ภายใต้บังคับของหัวหน้าส่วนราชการนั้น ได้ทักท้วงคำสั่งของผู้บังคับบัญชาแล้ว ซึ่งถ้าได้ทักท้วงเป็นหนังสือ ก็สามารถอ้างตนให้หลุดพ้นจากความรับผิดชอบตามความในพระราชบัญญัตินี้ได้ แต่ถ้าได้ทักท้วงด้วยวาจาข้อมไม่มีหลักฐานเพียงพอที่จะสามารถอ้างตนให้หลุดพ้นจากความรับผิดชอบตามความในพระราชบัญญัตินี้ได้

สถาบันการเงินเอกชน ซึ่งอยู่ในฐานะเป็นบุคคลภายนอกผู้ได้รับประโยชน์จากการกระทำการฝ่าฝืนดังกล่าว หากได้กระทำการไปโดยสุจริตไม่รู้ เท่าถึงการฝ่าฝืนฯ ดังกล่าว ก็สามารถอ้างตนให้หลุดพ้นจากความรับผิดชอบได้ แต่ถ้าไม่สามารถพิสูจน์ได้เช่นนั้น ข้อมต้องร่วมรับผิดชอบกับผู้กระทำการฝ่าฝืนเช่นกัน

## ข้อ 20

คำถาม ตามที่เป็นข่าวเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2538 ในส่วนงบพัฒนาจังหวัดของ ส.ส. ที่คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติวงเงิน 10 ล้านบาทต่อคน โดยแยกเป็นงบพัฒนาจังหวัดโดยผ่านสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี 5 ล้านบาท และงบฯ ที่เสนอโครงการโดยผ่านหน่วยงานราชการต่าง ๆ อีก 5 ล้านบาทนั้น ซึ่งต่อมาปรากฏว่างบฯ ดังกล่าวไม่ควรเกินคนละ 5 ล้านบาท อีกทั้งมีแนวคิดที่จะให้ยกเลิกงบฯ พัฒนาจังหวัดผ่าน ส.ส. ดังนี้ ท่านเห็นด้วยหรือไม่ในงบฯ ส่วนที่ลด และแนวคิดที่จะให้ยกเลิกงบฯ ดังกล่าว ให้แสดงเหตุผลประกอบการแสดงความคิดเห็นโดยสังเขป

### ขงคำตอบ

ในกรณีเห็นด้วยกับการลดจำนวนและหรือยกเลิกงบพัฒนาจังหวัดที่ให้แก่ ส.ส. มีเหตุผลสนับสนุนโดยสังเขปดังนี้ :-

(1) งบฯ ดังกล่าวเกิดขึ้นโดยพื้นฐานของการต่อรองระหว่าง ส.ส. กับรัฐบาล ซึ่งมีมากกว่า 20 ปีแล้ว งบฯ ดังกล่าวมิได้มีกำหนดไว้ในหลักการทำงบประมาณประจำปี

(2) งบฯ ดังกล่าวถูกนำไปใช้ประโยชน์ทางการเมือง (งบหาเสียง) เพื่อเสริมบารมี ส.ส. ให้สะดวกต่อการผูกขาดอาชีพนักการเมืองและหรือทายาททางการเมืองต่อไป เป็นการตัดโอกาสผู้มีความสามารถอื่น ๆ ที่ด้อยโอกาส

(3) งบฯ ดังกล่าวซ้ำซ้อนกับงบฯ ที่ส่วนราชการทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคได้จัดสรรให้ตามโครงการต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อชาติอยู่แล้ว ซึ่งถ้านำงบฯ ดังกล่าวไปสมทบกับโครงการของรัฐจะเกิดประโยชน์มากกว่า เพราะงบฯ ดังกล่าวมักถูกนำไปใช้กับโครงการเล็ก ๆ เช่น การทำถนนบางสายโดยไม่มีการดูแลรักษา ทำให้สภาพถนนใช้ประโยชน์ได้ในระยะสั้นและหรือบางฤดูกาลเท่านั้น ฯลฯ

(4) งบประมาณต่าง ๆ ที่ให้หน่วยราชการเป็นผู้ดำเนินการ สามารถควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณเหล่านั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะการเสนอโครงการของภาคเอกชนต่อทางราชการจะต้องทำการประมูลและมีการกำหนดราคากลางไว้ด้วย ในขณะที่งบประมาณจังหวัดดังกล่าวมีความยากลำบากในการตรวจสอบการจ่ายเงิน ทั้งมีช่องโหว่ในการใช้จ่ายงบฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนักธุรกิจมักอาศัยความไม่เท่าทันของ ส.ส. ใช้เป็นช่องทางหาผลประโยชน์ให้กับบริษัทตัวเองโดยการจัดทำโครงการสำเร็จรูปเสนอให้ ส.ส. แล้วให้ ส.ส. ลงนามเพื่อขออนุมัติเบิกจ่ายงบประมาณดังกล่าว (คูมติชน จันทร 16 พ.ค. 37 หน้า 13)

(5) การผลักดันให้งบประมาณจังหวัดทั้งหมดผ่านกลไกของระบบราชการ เท่ากับเป็นการกระจายอำนาจทางการคลังควบคู่ไปกับการกระจายอำนาจทางการเมืองปกครองตามนโยบายของรัฐบาล ทำให้ช่องว่างระหว่างประชาชนกับกลไกของรัฐลดลงซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐโดยตรง มิใช่เป็นหน้าที่ของ ส.ส. ซึ่งมีหน้าที่สำคัญในการพิจารณาร่างกฎหมายและควบคุมดูแลการบริหารงานของรัฐ มิใช่บริหารงบประมาณเสียเอง แม้ว่าจะเป็นส่วนน้อยก็ตาม แต่ในภาพรวมแล้วเป็นจำนวนเงินไม่น้อยเลย ประการสำคัญก็คือ มิใช่หน้าที่ของ ส.ส. โดยตรงในการบริหารงบประมาณดังกล่าว

ฯลฯ

- ในกรณีไม่เห็นด้วยกับการลดจำนวนและหรือยกเลิกงบประมาณจังหวัดที่ให้แก่ ส.ส. มีเหตุผลสนับสนุนโดยสังเขปดังต่อไปนี้ คือ:-

(1) งบประมาณท้องถิ่นในชนบทมีหลายส่วนหลายโครงการ จำเป็นต้องใช้งบฯ พัฒนาจังหวัดของ ส.ส. แก่ไข และสามารถทำได้ตามความต้องการของประชาชนมากที่สุด

(มติชน พุทธ 8 พ.ค.37 หน้า 2)

(2) ส.ส. เป็นผู้รับอาสารับผิดชอบต่อประชาชนในท้องถิ่น จึงมีปรัชญาในการทำงานเพื่อประโยชน์และความผาสุกของประชาชนในท้องถิ่นของตน สามารถเข้าถึงประชาชนในท้องถิ่นได้ดีกว่าภาคราชการ ทั้งสามารถรับรู้และเข้าแก้ไขปัญหาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นได้รวดเร็วกว่าและมีประสิทธิภาพมากกว่า งบฯ ดังกล่าวสามารถเติมช่องว่างหรืออุดช่องโหว่ระหว่างภาคราชการส่วนภูมิภาคและประชาชนในท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี

(มติชน 17 พ.ค.37 หน้า 12)

(3) การใช้จ่ายงบประมาณพัฒนาจังหวัดของ ส.ส. สามารถกำหนดหลักเกณฑ์และมีวิธีการใช้จ่ายเหมือนเช่นงบฯ ปกติ ทั้งยังมีการตรวจสอบการดำเนินงานตามโครงการให้เป็นไปตามมาตรฐานเนื้องานที่กำหนดได้ จึงอาจบรรลุมิติวัตถุประสงค์ และหรือมีประสิทธิภาพดีกว่างบฯ ที่ผ่านกระบวนการของทางราชการซึ่งอาจล่าช้าไม่ทันการ ฯลฯ

(4) ถึงแม้ว่าจะไม่มีงบฯ ดังกล่าว ส.ส. ก็ต้องวิ่งเต้นขอตามกระทรวงและหรือกรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อหางบฯ ดังกล่าวเอาไปพัฒนาท้องถิ่นของตน (มติชน พุทธ 18 พ.ค.37 หน้า 2) หรือค้นหาที่อื่น

(5) มีการอนุมัติงบฯ ดังกล่าว มานานกว่า 20 ปีจนเกือบกลายเป็นจารีตประเพณีของระบอบประชาธิปไตยของไทยเรา และเชื่อว่าจะคงใช้เป็นเครื่องมือสำคัญของ ส.ส. ในการต่อรองรัฐบาลได้อีกต่อไป

## ข้อ 21

คำถาม ให้อธิบายโดยสังเขป คำว่า "รายจ่ายสาธารณะ" "รายได้สาธารณะ" และ "หนี้สาธารณะ" ซึ่งนับได้ว่าเป็นเครื่องมือทางการคลัง

ஙคำตอบ รายจ่ายสาธารณะ คือรายจ่ายของรัฐบาลซึ่งส่วนใหญ่ได้แก่รายจ่ายของกระทรวงและหน่วยงานเทียบเท่าทบวงการเมืองและรัฐวิสาหกิจที่ใช้จ่ายเพื่อดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในการบริหารประเทศ การรักษาความมั่นคง ความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองการจัดสวัสดิการแก่ชุมชน และการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคม

สำหรับความหมายของรายจ่ายสาธารณะในทางกฎหมายนั้น มุ่งหมายให้พิจารณาจากตัวบทกฎหมายเป็นสำคัญ ถ้ากฎหมายบ่งชี้ว่าองค์กรใดเป็นนิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชน องค์กรนั้นย่อมมีรายจ่ายเป็นรายจ่ายสาธารณะเสมอ โดยไม่ต้องพิจารณาว่าเป็นรายจ่ายไปในทางใด

รายได้สาธารณะ คือเงินภาษีอากรตลอดจนค่าธรรมเนียมที่รัฐบาลจัดเก็บจากราษฎรซึ่งอาจจำแนกออกได้เป็น 4 ประเภท คือ รายได้จากภาษีอากร รายได้จากการขายสิ่งของและบริการ รายได้จากรัฐพาณิชย์ และรายได้จากการผลิตหรือผูกขาด

หนี้สาธารณะ คือหนี้เงินกู้ยืมของรัฐบาลเมื่อรัฐบาลมีรายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่ายจึงจำเป็นต้องกู้เงินมาใช้จ่ายโดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐบาลของประเทศกำลังพัฒนา รัฐบาลของประเทศต่าง ๆ ก่อหนี้สาธารณะโดยมีวัตถุประสงค์โดยสรุปคือ

- เพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจภายในประเทศและภายนอกประเทศ
- เพื่อใช้จ่ายในกิจการฉุกเฉินหรือรายจ่ายที่มีลักษณะผิดแปลกไปจากรายจ่ายตามปกติ
- เพื่อชดเชยงบประมาณที่ขาดดุล
- เพื่อใช้จ่ายในการลงทุนตามโครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

- เพื่อนำมาหมุนเวียนใช้หนี้เก่า ฯลฯ

## ข้อ 22

คำถาม ให้อธิบายความแตกต่างระหว่างภาษีกับอากรและค่าธรรมเนียม  
ของคำตอบ ภาษี หมายถึงเงินที่รัฐเรียกเก็บจากบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล หรือจากกองทรัพย์สินหรือจากธุรกิจ เพื่อนำไปใช้จ่ายในการบริหาร หรือการพัฒนาประเทศ จัดเป็นนิติกรรมฝ่ายเดียวของรัฐหรือการใช้อำนาจฝ่ายเดียวของรัฐในการรับภาระทางการเงินที่รัฐบังคับจัดเก็บจากบุคคลในลักษณะถาวรและไม่มีสิ่งตอบแทนเพื่อนำไปใช้จ่ายในส่วนที่เกี่ยวกับภาระสาธารณะ ดังนั้น "ภาษี" จึงเป็นสิ่งที่ไม่มีผลตอบแทนโดยตรง กล่าวคือ จะต้องไม่มีความสัมพันธ์โดยตรงระหว่างภาษีที่จ่ายกับปริมาณ หรือลักษณะของการบริการสาธารณะที่ผู้เสียภาษีได้รับ ผู้เสียภาษีจึงไม่สามารถบังคับให้รัฐจัดทำบริการสาธารณะตอบแทนภาษีที่ตัวเองจ่ายไปได้ อนึ่ง บุคคลย่อมได้รับการบริการสาธารณะบางอย่างจากรัฐ แต่ก็มีไม่ผลตอบแทนโดยตรงจากการเสียภาษี คงเป็นผลตอบแทนโดยอ้อม อนึ่ง การจัดเก็บภาษีใด ๆ ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติเสมอ

อากร คือเงินที่รัฐบังคับจัดเก็บจากผู้ที่ได้รับประโยชน์ตอบแทนโดยตรงจากการอุปโภค บริโภคจากสิ่งที่เกิดจากธรรมชาติ การบริการสาธารณะ โดยประโยชน์ที่ได้รับนั้น ไม่มีความจำเป็นจะต้องมีความสัมพันธ์กับต้นทุนในการผลิตหรือการบริการสาธารณะ กล่าวคือ จะมีค่าสูงกว่าหรือต่ำกว่าต้นทุนของการบริการสาธารณะก็ได้ อนึ่ง อากรเป็นเงินที่รัฐบังคับจัดเก็บเพื่อประโยชน์ของรัฐ องค์การปกครองท้องถิ่น หรือองค์กรมหาชนอื่น ๆ การจัดเก็บอากร จำเป็นต้องตราเป็นพระราชบัญญัติเช่นเดียวกับภาษี หรือโดยอาศัยอำนาจกฎหมายลำดับรองลงมา เช่น พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ฯลฯ

ค่าธรรมเนียม คือเงินค่าปวงการที่รัฐหรือตัวแทนหรือผู้ได้รับสัมปทานเป็นผู้เรียกเก็บจากบุคคลเป็นค่าตอบแทนในการให้บริการ ปกติ อำนาจการจัดเก็บจะอยู่ในอำนาจของฝ่ายปกครอง หรือผู้ที่ได้รับสัมปทาน ทั้งนี้ เพื่อนำไปใช้

จ่ายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับภาระสาธารณะของรัฐ เช่น ค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนเป็นต่าง ๆ ค่าธรรมเนียมการใช้ทางด่วน ฯลฯ

## ข้อ 23

### คำถาม

(ก) ปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันว่าประเทศไทยได้พัฒนาทางด้านเศรษฐกิจในระดับที่น่าพอใจ พรรคการเมืองส่วนใหญ่และรัฐบาลต่างก็ได้แถลงนโยบายด้านการเมืองและการปกครองที่จะเร่งรัดให้มีการดำเนินการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่การปกครองท้องถิ่นอย่างจริงจัง ในฐานะที่ท่านศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการคลังและงบประมาณ ขอให้ท่านแสดงความคิดเห็นโดยสังเขปในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจทางการคลังของท้องถิ่นว่าควรปรับปรุงการคลังท้องถิ่นให้มีรายได้เพิ่มขึ้นอย่างไร

(ข) ในกรณีที่รายจ่ายสูงกว่ารายได้ แสดงว่ามีการขาดดุลในการทำงบประมาณ ดังนี้ พระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2534 ได้ให้อำนาจกระทรวงการคลังมีอำนาจกู้เงินภายใต้หลักเกณฑ์อย่างไร และใช้วิธีการอย่างไร

### ขอคำตอบ

(ก) การกระจายอำนาจทางการคลังของท้องถิ่นควรดำเนินการควบคู่ไปกับการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นนั้น ด้วยการดำเนินการปรับปรุงรายได้ของท้องถิ่นเพื่อเสริมรายได้หรืองบประมาณหลักของท้องถิ่นซึ่งตามปกติแล้วจะได้รับจากภาษีอากร และเงินอุดหนุนที่รัฐบาลกลางจัดสรรให้ ทั้งนี้เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น จึงควรปรับปรุงฐานะทางการคลังของท้องถิ่นด้วยการเพิ่มสัดส่วนเงินงบประมาณส่วนท้องถิ่นที่ภาครัฐบาลจัดสรรให้ รวมทั้งเพิ่มสัดส่วนอัตราภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้แก่ท้องถิ่นด้วยการลดอัตราส่วนการหักค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นลงมา ซึ่งจะเป็นผลให้ท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้น ตลอดจนให้ท้องถิ่นสามารถจัด

เก็บอากร ค่าธรรมเนียมและค่าภาคหลวงโดยตรงจากบุคคลผู้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งแตกต่างกันไปในแต่ละท้องถิ่น เช่น อากรรังนก ค่าธรรมเนียมในการสัมปทานแสวงหาทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ รวมทั้งค่าภาคหลวงแร่ แก๊ส และน้ำมัน ฯลฯ

(ข) ในกรณีที่รายจ่ายสูงกว่ารายได้ แสดงว่ามีการขาดดุลในงบประมาณ ดังนี้พระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีการงบประมาณฯ มาตรา 9 ทวิ ได้ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินได้ตามความจำเป็น โดยมีหลักเกณฑ์คือ

(1) ต้องไม่เกิน 20% ของจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี และงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือของจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงแล้วมา แล้วแต่กรณี กับอีก

(2) ไม่เกิน 80% ของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับชำระหนี้คืนต้นเงินกู้

อนึ่ง การกู้เงินดังกล่าว อาจใช้วิธีออกตั๋วเงินคลัง พันธบัตรรัฐบาล ตราสารอื่น หรือทำสัญญากู้ก็ได้

การออกตั๋วเงินคลังนั้นให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยตั๋วเงินคลัง ส่วนการออกพันธบัตรหรือตราสารอื่น หรือการทำสัญญากู้ ต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

สำหรับการออกพันธบัตร หรือตราสารอื่นนั้น ให้กระทำโดยประกาศกระทรวงการคลัง กำหนดจำนวนเงินที่จะกู้ อัตราดอกเบี้ย ระยะเวลา กู้ เงื่อนไข และวิธีการต่าง ๆ ในการออกพันธบัตร หรือตราสารนั้น

ในกรณีทำสัญญากู้ ให้กระทรวงการคลังประกาศจำนวนเงินที่กู้ ผู้ให้กู้ อัตราดอกเบี้ย ระยะเวลา กู้ และสาระสำคัญอื่น ๆ ในสัญญากู้นั้น อนึ่ง ประกาศกระทรวงการคลังทั้งหมดต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา

## ข้อ 24

คำถาม ให้บอกกระบวนการอนุมัติพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534

ขงคำตอบ กระบวนการอนุมัติพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2538 มาตรา 143, 152, 148 วรรค 2 และ 93 กล่าวคือ

1. ร่างพระราชบัญญัตินั้นต้องมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี
2. สภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นให้เสร็จสิ้นภายใน 105 วันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งถ้าสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่เสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ก็ให้ถือว่าสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น และให้เสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวต่อวุฒิสภา

3. วุฒิสภาต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว และต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบภายใน 20 วัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภาโดยจะแก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ มิได้ และถ้าพ้นเวลาดังกล่าวก็ให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น

- ในกรณีที่วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้นจากรัฐสภา เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

- ในกรณีที่วุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วย สภาผู้แทนราษฎรออาจกร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นมาพิจารณาใหม่ได้ทันที ถ้าสภาผู้แทนราษฎร ลงมติยืนยันร่างเดิม หรือร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ก็ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา และให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการต่อไปตามวรรคก่อนนั้น

## ข้อ 25

คำถาม มาตรา 153 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันบัญญัติว่า "การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมาย..." คำว่า "กฎหมาย" ดังกล่าว หมายถึงกฎหมายอะไรบ้าง จงอธิบายโดยละเอียด

### ขงคำตอบ

คำว่า "กฎหมาย" ดังกล่าวหมายถึง

1. กฎหมายงบประมาณรายจ่าย
  - ก) พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี
  - ข) พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม
2. กฎหมายวิธีการงบประมาณ (พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ

พ.ศ.2502)

ก) การใช้งบประมาณรายจ่ายของปีล่วงแล้วไปพลางก่อน

ข) เงินทุนสำรองจ่าย 100 ล้านบาท

3. กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ

4. กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง

ก) มติให้จ่ายเงินไปก่อน

ข) พระราชกำหนด

## ข้อ 26

คำถาม ในการกู้เงินของรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลนั้น พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 ได้กล่าวถึงเพดานเงินกู้ไว้แตกต่างกันอย่างไร

### ขงคำตอบ

การกู้เงินของรัฐบาลมีเพดานเงินกู้คือ (ตามมาตรา 9 ทวิ)

ไม่เกินร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม กับอีกไม่เกินร้อยละ 80 ของงบประมาณรายจ่ายชดใช้ต้นเงินกู้ ใน

กรณีที่ไม่มี พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีก็ใช้ร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายของปีที่แล้วแล้วมา

การกู้เงินของรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลนั้นไม่มีเพดานเงินกู้ แต่มาตรา 23 ตีแห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ บัญญัติว่า ถ้าเกินกว่า 5 ล้านบาทต้องขออนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณและคณะรัฐมนตรีด้วย

## ข้อ 27

**คำถาม** จงอธิบายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ของเรื่อง "การตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้"

### ขงคำตอบ

หลักเกณฑ์ "การตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้" ตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ มาตรา 153 ประกอบด้วย พ.ร.บ.เงินคงคลังและ พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณ คือ.-

1. เป็นการตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้ เนื่องจากการจ่ายเงินแผ่นดินในกรณีจำเป็นรีบด่วนนอกเหนือการจ่ายเงินแผ่นดินตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวกับงบประมาณรายจ่าย โดยตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้ในกฎหมายใด และหรือกฎหมายหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- ก) พ.ร.บ.โอนงบประมาณรายจ่าย หรือ
- ข) พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือ
- ค) พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป

2. เป็นการให้สัตยาบันของฝ่ายนิติบัญญัติ ในกรณีที่จ่ายเงินแผ่นดินไปก่อนที่รัฐสภาจะอนุมัติ

## ข้อ 28

คำถาม จงตอบคำถามต่อไปนี้ทั้ง 2 ข้อ

(ก) จงอธิบายความหมายของฐานภาษี และภาระภาษีตามความหมายในเชิงเศรษฐศาสตร์และกฎหมาย

(ข) จงแสดงเหตุผลสนับสนุนความเห็นที่ว่า "ลักษณะของระบบภาษีอากรไทยในช่วงก่อนการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. 2475 ไม่สอดคล้องกับหลักการภาษีอากรที่ดีของ อาดัม สมิท" (ยกตัวอย่างประกอบ)

### ธงคำตอบ

(ก) ฐานภาษี หมายถึงสิ่งที่ได้รับการกำหนดหรือใช้เป็นฐานในการประเมินการเก็บภาษีแต่ละชนิดอาจได้แก่ รายได้, ความมั่งคั่ง หรือการบริการที่ทำการซื้อขายกัน ฯลฯ อันเป็นสิ่งที่สามารถใช้เป็นเครื่องวัดความสามารถในการเสียภาษีของบุคคลได้

ภาระภาษีตามความหมายในเชิงเศรษฐศาสตร์ หรือการรับภาระภาษีที่แท้จริง หมายถึง ผู้ที่แบกรับภาระภาษีโดยที่เขาไม่สามารถผลักภาระภาษีนั้นไปให้แก่ผู้อื่นได้ และผลของการแบกรับภาระนั้นจะนำมาซึ่งการลดเงินได้หรือผลประโยชน์ที่เขาเคยมีอยู่ก่อนนั้น (ภาระในทางเศรษฐกิจ)

ภาระภาษีตามกฎหมาย หมายถึงภาระของผู้ที่ต้องเสียภาษีตามที่กฎหมายกำหนด ได้แก่กฎหมายกำหนดว่าใครเป็นผู้เสียภาษี

(ข) หลักภาระภาษีอากรที่ดี

1) หลักความยุติธรรม

2) หลักความแน่นอน

3) หลักความสะดวก

4) หลักความประหยัด

- เปรียบเทียบกับภาษีที่จัดเก็บในอาณาจักรไทยโบราณ

- ให้สิทธิพิเศษแก่ชนบางกลุ่ม เช่น กรณีอากรค่านา (ตัดหลักความยุติธรรม)

- เทคนิคการเก็บภาษีขาดความแน่นอนและชัดเจน เช่น อากรสวน (ตัดหลักความแน่นอน)

- ระบบเจ้าภาษีนายอกร วิธีการชำระภาษีบางกรณี เช่น การชำระภาษีด้วยทางข้าวต้องนำไปส่งฉางหลวง (อากรค่านา) (ตัดหลักความสะดวกและความประหยัด)

## ข้อ 29

**คำถาม** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นับตั้งแต่ พ.ศ.2475 จนกระทั่งปัจจุบันได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในการจ่ายเงินแผ่นดินไว้อย่างไร และมีข้อยกเว้นไว้อย่างไร

**ขอคำตอบ** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนับตั้งแต่ พ.ศ.2475 จนกระทั่งปัจจุบัน (มาตรา 153 ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในการจ่ายเงินแผ่นดิน หรือ "เงินคงคลัง" ที่ถือว่าเป็นเงินของประชาชนนั้น ปกติจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภานั้น ฝ่ายบริหารจะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งใน 4 ฉบับ อนุญาตไว้ดังต่อไปนี้ คือ

(1) กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย ซึ่งหมายถึง พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณและรวมทั้ง พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (ถ้ามี)

(2) กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ซึ่งหมายถึง พ.ร.บ.ว่าด้วยวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2534

(3) กฎหมายเกี่ยวด้วยการโอนงบประมาณ ได้แก่ พ.ร.บ.โอนงบประมาณรายจ่ายซึ่งมิใช่กฎหมายที่ให้อำนาจรัฐบาลใช้จ่ายเงินโดยตรง แต่เป็นกฎหมายที่อนุญาตให้รัฐบาลโอนงบประมาณรายจ่ายที่กำหนดไว้ตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

(4) กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง ซึ่งหมายถึง พ.ร.บ.เงินคงคลัง พ.ศ.2491 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2534

แต่มีข้อยกเว้น เฉพาะกรณีจำเป็นรีบด่วน ฝ่ายบริหารจะจ่ายไปก่อนก็ได้ ภายใต้อัตลักษณ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ กรณีเช่นนี้ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้ใน พ.ร.บ.โอนงบประมาณรายจ่าย หรือ พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือ พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป

### ข้อ 30

คำถาม ให้ท่านอธิบายถ้อยคำต่อไปนี้โดยสังเขป

- (ก) ภาษี
- (ข) อากร
- (ค) ค่าธรรมเนียม
- (ง) งบประมาณ
- (จ) เงินคงคลัง

ขอคำตอบ

(ก) ภาษี (Tax/Impot) คือ ภาระในการคลังของรัฐ กล่าวคือ รัฐมีภาระในการจัดเก็บภาษีเพื่อนำเงินมาใช้จ่ายในส่วนที่เกี่ยวกับการภาระในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ หรือ ภาษี คือ ภาระทางการเงินที่รัฐบังคับจัดเก็บจากบุคคล (บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล) ในลักษณะถาวรและไม่มีสิ่งตอบแทนโดยตรง เพื่อนำไปใช้จ่ายในสิ่งที่เกี่ยวกับภาระสาธารณะ และนำไปใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจ อันได้แก่การคลังและการงบประมาณ

การจัดเก็บภาษีที่เป็นธรรมจะต้องจัดเก็บให้สอดคล้องกับความสามารถในการเสียภาษีของประชาชนและต้องมีการตรากฎหมาย (พ.ร.บ.) รองรับในการจัดเก็บภาษีเสนอ

สรุป ภาษีนั้นต้องเป็นสิ่งที่ไม่มีผลตอบแทนโดยตรง กล่าวคือต้องไม่มีความสัมพันธ์โดยตรงระหว่างภาษีที่จ่ายกับปริมาณหรือลักษณะของการบริการสาธารณะที่ผู้เสียภาษีได้รับ ผู้เสียภาษีจึงไม่สามารถบังคับให้รัฐจัดทำบริการสาธารณะตอบแทน

ภาษีที่ตัวเองจ่ายไปได้

(ข) อากร (Duty/Taxe) คือ เงินที่รัฐบังคับจัดเก็บจากบุคคลผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงจากการที่รัฐให้บริการสาธารณะ หรือเพื่อการบริโภค-อุปโภค จากสิ่งที่เกิดขึ้นจากธรรมชาติ หรือสิ่งที่ทำขึ้นเพื่อการค้า ซึ่งบุคคลผู้ที่ได้รับประโยชน์ไม่จำเป็นต้องมีความสัมพันธ์กับต้นทุนในการผลิตและหรือการให้บริการสาธารณะ อีกทั้งอากรที่จัดเก็บนั้นจะมีค่าสูงกว่าหรือต่ำกว่าต้นทุนของการให้บริการสาธารณะก็ได้ และถึงแม้ว่าจะไม่มีการใช้บริการสาธารณะนั้น ๆ ก็ตามบุคคลก็ยังต้องรับภาระอยู่ นั่นเอง เช่น อากรมูลค่าเพิ่ม อากรแสตมป์ (Stamp duty) อากรสุรา อากรมหรสพ ฯลฯ เป็นต้น

อนึ่ง การจัดเก็บภาษีอากรนั้น จะต้องมีการตรากฎหมาย (พ.ร.บ.) รองรับในการจัดเก็บ เช่นเดียวกับภาษี ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ของรัฐ องค์การปกครองท้องถิ่น หรือองค์กรมหาชนอื่น ๆ

สรุป อากรนั้นต้องเป็นสิ่งที่มียผลตอบแทนโดยตรง

(ค) ค่าธรรมเนียม (Fee/Redevance) คือเงินที่องค์การปกครองของรัฐเรียกเก็บจากบุคคลผู้ได้รับประโยชน์ตอบแทนโดยตรงจากการที่รัฐหรือตัวแทน ซึ่งได้แก่องค์การปกครองต่าง ๆ ของรัฐให้บริการตามกฎหมาย หรือตามภาระหน้าที่โดยตรงหรือโดยอ้อมที่รัฐพึงกระทำต่อมหาชน ซึ่งประโยชน์ที่บุคคลได้รับนั้น จะต้องมีความสัมพันธ์เป็นสัดส่วนกับต้นทุนของบริการสาธารณะเสมอ อันเป็นผลให้ค่าธรรมเนียมที่มีความคล้ายคลึงกับราคา (Cost/Prix) ที่บุคคลจ่ายเพื่อรับบริการ เช่น ค่าธรรมเนียมในการซื้อขายแลกเปลี่ยนที่ดิน ค่าธรรมเนียมในการใช้ทางด่วน ฯลฯ

อนึ่ง ค่าธรรมเนียมที่มีความเหมือนกับภาษีและอากรตรงที่รัฐใช้อำนาจบังคับจัดเก็บเพื่อนำไปใช้จ่ายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับภาระสาธารณะของรัฐ ขณะเดียวกันค่าธรรมเนียมก็มีความแตกต่างกับภาษีและอากรในสาระสำคัญ กล่าวคือภาษีนั้นเมื่อรัฐจัดเก็บแล้ว รัฐไม่มีสิ่งตอบแทนให้โดยตรง เช่น เสียภาษีโรงเรือนและที่ดินให้แก่รัฐ ก็ได้หมายความว่ารัฐจะนำภาษีนั้นไปใช้จ่ายในการพัฒนาที่ดินแต่

เพียงอย่างเดียว ส่วนอาคารและค่าธรรมเนียมนั้น บุคคลผู้ชำระฯ ย่อมได้รับการบริการเป็นสิ่งตอบแทนเสมอ นอกจากนั้นการจัดเก็บภาษีและอากรต้องตราเป็น พ.ร.บ. หรือ พ.ร.ก. ในขณะที่การจัดเก็บค่าธรรมเนียมนั้น รัฐได้มอบอำนาจให้องค์กรมหาชนของรัฐเป็นผู้พิจารณาจัดเก็บภายใต้ความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี เป็นต้น

(ง) ปีงบประมาณ (Fiscal Year) หมายความว่า ระยะเวลาตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคมของปีหนึ่งถึงวันที่ 30 กันยายนของปีถัดไป และให้ใช้ปี พ.ศ. ที่ถัดไปนั้นเป็นชื่อสำหรับปีงบประมาณนั้น (มาตรา 4 พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502) เช่น ปีงบประมาณปัจจุบันคือปีงบประมาณ พ.ศ. 2538 ซึ่งมีผลบังคับตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2537 และจะสิ้นสุดใน 30 กันยายน 2538 นี้ ในขณะที่ปีงบประมาณปีหน้า (พ.ศ. 2539) จะมีผลบังคับตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2538 ถึง 30 กันยายน 2539

(จ) เงินคงคลัง (Treasury Balance) หมายความว่า เงินสดหรือสิ่งใกล้เคียงเงินสดที่รัฐบาลมีไว้เพื่อใช้จ่ายประจำวัน สำหรับสิ่งใกล้เคียงเงินสด ได้แก่ เงินฝากธนาคารต่าง ๆ ที่กระทรวงการคลังฝากไว้ ณ สำนักงานใหญ่ธนาคารแห่งประเทศไทย (ส่วนกลาง) และที่สาขาธนาคารแห่งประเทศไทยในส่วนภูมิภาค (หาดใหญ่ ขอนแก่น ลำปาง ฯลฯ) และที่ธนาคารกรุงไทย รวมทั้งธนาคารพาณิชย์อื่น ๆ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การเบิกจ่ายเงินของรัฐบาลได้รับความสะดวกและปลอดภัย รวมทั้งเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะกิจอย่างใดอย่างหนึ่ง

อนึ่ง เงินสดนั้นให้รวมถึงเงินที่อยู่ในคลังจังหวัดและคลังอำเภอต่าง ๆ รวมทั้งที่กรมธนารักษ์ (ซึ่งเป็นสถานที่เก็บรักษาธนบัตรไทยและเหรียญกษาปณ์ต่าง ๆ ทั้งที่ใช้หมุนเวียนในตลาดได้และที่ไม่ได้ใช้หมุนเวียนในตลาด)

## ข้อ 31

### คำถาม

(ก) ผู้ใดมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำและอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ

(ข) กระบวนการอนุมัติกฎหมายงบประมาณมีกี่ขั้นตอน อะไรบ้าง อธิบายโดยสังเขป

### ஙคำตอบ

(ก) ผู้มีอำนาจในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ คือ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ โดยจัดทำฯ เสนอต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อนายกรัฐมนตรีนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี แล้วคณะรัฐมนตรีนำเสนอต่อรัฐสภาเป็นเวลาอย่างน้อยสองเดือนก่อนวันเริ่มปีงบประมาณนั้น (ภายใน 31 ก.ค. ของแต่ละปี) (ดูมาตรา 15 พ.ร.บ. วิชาการงบประมาณ พ.ศ. 2502)

ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ คือ รัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งกระบวนการในการอนุมัติฯ ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากกระบวนการอนุมัติกฎหมายโดยทั่วไปของรัฐสภา (ดูรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 152)

(ข) กระบวนการอนุมัติกฎหมายงบประมาณ มี 2 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนของสภาผู้แทนราษฎรและขั้นตอนของวุฒิสภา

1. ขั้นตอนของสภาผู้แทนราษฎร เมื่อสภาผู้แทนฯ ได้รับร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายจากรัฐบาลแล้ว สภาผู้แทนฯ จะพิจารณาเป็น 3 วาระ ดังนี้

วาระที่ 1 ขึ้นรับหลักการหรือไม่รับหลักการของร่าง พ.ร.บ. งบประมาณที่รัฐบาลเสนอต่อสภาผู้แทนฯ เพื่อพิจารณา โดยนายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้แถลงนโยบายหลักการ เหตุผลและความจำเป็นของร่างฯ ดังกล่าว ขั้นตอนนี้ไม่มีการอภิปรายในรายละเอียด จนกระทั่งการอภิปรายสิ้นสุดลงแล้วจึงจะมีการลงมติ

กรณีที่สภาผู้แทนราษฎรมติรับหลักการฯ ก็จะตั้งกรรมาธิการชั้นคณะหนึ่งโดยมี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธานเพื่อกำหนดที่พิจารณาร่างฯ ดังกล่าว

โดยละเอียด

กรณีที่สภาผู้แทนฯ มีมติไม่รับหลักการฯ ตามจารีตประเพณีแล้วรัฐบาลมักจะลาออกหรือไม่ก็ยุบสภาแทนการลาออก ทั้งนี้แสดงให้เห็นว่าฝ่ายนิติบัญญัติไม่ไว้วางใจโดยปริยายแก่ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล

วาระที่ 2 ขึ้นพิจารณารายละเอียดเรียงลำดับมาตรา ซึ่งสมาชิกฯ จะขอแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำได้ และอาจแปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายซึ่งมิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพันรายการเงินสงฆ์ใช้ต้นเงินกุฎ ดอกเบี้ยเงินกู้รวมทั้งเงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย แต่จะขอแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อความมิได้ และสมาชิกฯ ทุกคนมีสิทธิที่จะขอแปรญัตติเพื่อซักถามรายละเอียดเกี่ยวกับงบประมาณประจำปีได้ภายในเงื่อนไขดังกล่าวข้างต้น

วาระที่ 3 ขึ้นพิจารณารับหรือไม่รับร่าง พ.ร.บ.งบประมาณฯ โดยไม่มีการอภิปราย

2. ขั้นตอนของวุฒิสภา มิได้ทำเป็น 3 วาระ แต่ประธานวุฒิสภาจะส่งร่าง พ.ร.บ. นี้ไปยังคณะกรรมการวิสามัญที่วุฒิสภาตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาศึกษาพร้อมทั้งรายงานความเห็นต่อประธานวุฒิสภาภายใน 7 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างดังกล่าวโดยไม่มีการแปรญัตติ จากนั้นประธานวุฒิสภาจะนำร่างฯ และความเห็นของคณะกรรมการบรรจุเข้าระเบียบวาระเพื่อวุฒิสภาพิจารณาและลงมติว่าจะเห็นชอบหรือไม่ โดยไม่มีอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ ซึ่งกระบวนการดังกล่าวต้องให้เสร็จสิ้นภายใน 20 วันนับแต่วันที่ร่าง พ.ร.บ. นั้นไปถึงวุฒิสภา

## ข้อ 32

### คำถาม

(ก) บัญชีเงินคงคลังมีความหมายว่าอย่างไร และผู้ใดบ้างที่มีอำนาจในการสั่งจ่ายเงินจากบัญชีดังกล่าว

(ข) ผู้ใดบ้างที่มีอำนาจสั่งจ่ายเงินจากคลังจังหวัดและคลังอำเภอ

### ขงคำตอบ

(ก) บัญชีเงินคงคลัง หมายถึงบัญชีรับจ่ายเงินของรัฐเพื่อเป็นหลักฐานในการรับเงินเข้าหรือจ่ายเงินออกไป เพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานของรัฐ  
อนึ่ง บัญชีเงินคงคลังตาม พ.ร.บ.เงินคงคลัง จำแนกออกเป็น 2 บัญชี คือ

- บัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 คือ บัญชีเงินฝากกระแสรายวันที่ธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งกระทรวงการคลังมีไว้เพื่อประโยชน์ในการรับเงินและหรือส่งจ่ายเงินทั้งปวง (ดูมาตรา 3, 4 และ 5 แห่ง พ.ร.บ.เงินคงคลัง พ.ศ. 2491) อนึ่ง ผู้มีอำนาจในการส่งจ่ายเงินจากบัญชีนี้คือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง หรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีฯ มอบหมาย

- บัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 คือบัญชีเงินฝากกระแสรายวันที่ธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งกระทรวงการคลังมีไว้เพื่อประโยชน์ในการรับโอนเงินและส่งจ่ายเงินทั้งปวง (ดูมาตรา 3 และมาตรา 5 แห่ง พ.ร.บ.เงินคงคลัง พ.ศ. 2491)

สำหรับผู้ที่มีอำนาจในการส่งจ่ายเงินจากบัญชีนี้ คือ อธิบดีกรมธนารักษ์ หรือผู้ที่อธิบดีกรมธนารักษ์มอบหมาย และเจ้าพนักงานซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังแต่งตั้งโดยเฉพาะเป็นผู้ลงลายมือชื่อร่วมกันส่งจ่าย (ดูมาตรา 10 พ.ร.บ.เงินคงคลัง)

(ข) ผู้มีอำนาจในการส่งจ่ายเงินจากคลังจังหวัดและคลังอำเภอ คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายภายใต้ระเบียบของกระทรวงการคลัง (ดูมาตรา 11 แห่ง พ.ร.บ.เงินคงคลัง)

### **ข้อ 33**

คำถาม จงอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างการรับจ่ายเงินของรัฐกับเงินคงคลังตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวกับการคลัง และท่านเห็นว่าบทบัญญัติดังกล่าวนี้มีความเหมาะสมหรือควรมีการแก้ไขปรับปรุงอย่างไรบ้าง

### ขงคำตอบ

กฎหมายเกี่ยวกับการรับจ่ายเงินของรัฐกับเงินคงคลังตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวกับการคลังคือ

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 153
2. พ.ร.บ. เงินคงคลัง (พ.ศ.2491) มาตรา 4 ที่ว่าด้วยการรับเงิน
3. พ.ร.บ. เงินคงคลัง พ.ศ.2491 มาตรา 6 ว่าด้วยการจ่ายเงิน
4. พ.ร.บ. เงินคงคลัง พ.ศ.2491 มาตรา 7,8,12 ว่าด้วยข้อยกเว้นของการจ่ายเงิน

บทบัญญัติส่วนใหญ่มีความเหมาะสมดีแล้ว ที่ควรแก้ไขปรับปรุงก็คือ เรื่องของข้อยกเว้น

### **ข้อ 34**

คำถาม โรงงานยาสูบประสงค์ที่จะกู้เงินจำนวน 5 ล้านบาทจากประชาชน เพื่อนำมาจัดซื้อที่ดินบริเวณสามเสน โรงงานยาสูบจึงทำหนังสือถึงกระทรวงการคลัง ให้กระทรวงการคลังพิจารณาจ่ายเงินให้ หากท่านเป็นที่ปรึกษากฎหมายของกระทรวงการคลัง ท่านจะแนะนำว่าการกู้เงินดังกล่าวจะต้องดำเนินการภายใต้หลักเกณฑ์อย่างไรบ้าง จงอธิบาย

### ขงคำตอบ

เรื่องนี้เป็นเรื่องการกู้เงินของรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีหลักกฎหมายปรากฏอยู่ในมาตรา 23 ตี๋ แห่ง พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 โรงงานยาสูบเป็นรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล เพราะฉะนั้นต้องดำเนินการดังนี้

1. ต้องให้กระทรวงการคลังซึ่งเป็นกระทรวงเจ้าสังกัดกู้ให้
2. จำนวนเงินกู้ไม่เกิน 5 ล้านบาท ทั้งต้องขออนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ

3. การจัดซื้อที่ดินเป็นเรื่องการลงทุน ต้องเสนอแผนการลงทุนให้สภาพัฒนาฯ  
พิจารณาด้วย

### ข้อ 35

คำถาม ประเทศต่าง ๆ มักมีกระบวนการอนุมัติกฎหมายงบประมาณแตกต่างจากกฎหมายธรรมดาทั่ว ๆ ไป ในประเทศไทย กระบวนการอนุมัติกฎหมายงบประมาณแตกต่างจากกฎหมายธรรมดาทั่ว ๆ ไปหรือไม่อย่างไร

#### งคำตอบ

แตกต่างกันหลายประการ คือ

1. ระยะเวลาในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร
2. ระยะเวลาในการพิจารณาของวุฒิสภา
3. อำนาจของวุฒิสภา
4. วาระในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร
5. วาระในการพิจารณาของวุฒิสภา
6. การหยิบยกขึ้นพิจารณาใหม่ของสภาผู้แทนราษฎร

### ข้อ 36

คำถาม ตาม พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2534 นั้นคำว่า "เงินสำรองจ่าย" แตกต่างกับคำว่า "เงินทุนสำรองจ่าย" อย่างไร ให้อธิบายโดยอ้างอิงหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยสังเขป

#### งคำตอบ

"เงินสำรองจ่าย" เป็นรายการที่กำหนดให้มีขึ้นหรือไม่ก็ได้ใน "งบกลาง" เพื่อสำรองไว้ใช้จ่ายในกรณีฉุกเฉินหรือในกรณีจำเป็น อนึ่ง "งบกลาง" คืองบประมาณที่มีการขอตั้งขึ้นแยกต่างหากจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ซึ่งงบกลางนี้จะขอตั้งขึ้นหรือไม่ก็ได้ และในงบกลางนี้จะขอตั้งหรือกำหนดรายการ "เงินสำรองจ่าย"

ลงไว้หรือไม่ก็ได้ (มาตรา 10 พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณฯ) อนึ่ง จำนวนเงิน  
สำรองจ่ายมีการเปลี่ยนแปลงในแต่ละปี การใช้จ่ายเงินในรายการนี้โดยอาศัย  
พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ และเมื่อใช้แล้วก็ไม่ต้องตั้งราย  
จ่ายชดใช้

"เงินทุนสำรองจ่าย" คือเงินทุนจำนวน 100 ล้านบาทที่ตั้งขึ้นไว้เพื่อนำ  
ไปใช้จ่ายได้ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่ราชการแผ่นดินโดยให้อำนาจ  
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังสั่งจ่ายจากคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี และเมื่อ  
ได้จ่ายไปแล้วให้ขอตั้งรายจ่ายชดใช้เพื่อสมทบเงินทุนนั้นไว้จ่ายต่อไป (มาตรา 29  
ทวิ พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณฯ) จึงอาจกล่าวได้ว่าเงินทุนสำรองจ่ายนี้ ฝ่าย  
บริหารสามารถจ่ายได้โดยอาศัย พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณฯ โดยไม่ต้องขออนุมัติ  
จากรัฐสภา กรณีจึงจำเป็นต้องตั้งรายจ่ายชดใช้ในปีงบประมาณถัดไป เพื่อรัฐสภา  
ให้สัตยาบัน

### **ข้อ 37**

**คำถาม** ให้อธิบายความหมายคำว่า "ภาษี" และ "หนี้สาธารณะ" โดย  
สังเขป และให้อธิบายความแตกต่างที่สำคัญระหว่าง "ภาษี" กับ "หนี้สาธารณะ"

#### **ขงคำตอบ**

"ภาษี" ตามความหมายที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ คือ วิธีการในการ  
แบ่งปันภาระในทางการคลังตามความสามารถในการเสียภาษีระหว่างเอกชนด้วย  
กัน ซึ่งอาจจำแนกองค์ประกอบของภาษีได้เป็น 3 ประการ คือ

ก) ภาษีเป็นภาระในทางการคลังของรัฐ กล่าวคือ รัฐจัดเก็บเพื่อนำไปใช้  
จ่ายในส่วนที่เกี่ยวกับภาระในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ

ข) ภาษีเป็นภาระของบุคคล (ประชาชนและนิติบุคคล) ที่มีรายได้ จำต้อง  
จ่ายตามความสามารถของตนโดยวัดจากรายได้สุทธิเป็นฐานในการคำนวณภาษี

ค) ภาษีถูกจำกัดในกรอบของการจัดงบประมาณ ซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐซึ่ง  
ก็คือฝ่ายปกครองหรือฝ่ายบริหารเป็นผู้มีหน้าที่จัดเก็บ และต้องได้รับอนุมัติจากรัฐ

สภาก่อนเสมอ กล่าวคือต้องตรากฎหมายรองรับเพื่อจัดเก็บนั่นเอง

อนึ่ง ภาษีเป็นสิ่งที่ไม่มีผลตอบแทนโดยตรงต่อผู้เสียภาษี ทั้งไม่มีความสัมพันธ์โดยตรงระหว่างภาษีที่จ่ายกับปริมาณหรือลักษณะของการบริการสาธารณะที่ผู้เสียภาษีได้รับ ผู้เสียภาษีจึงไม่สามารถบังคับให้รัฐจัดทำบริการสาธารณะตอบแทนภาษีที่ตนเองจ่ายไปได้ อย่างไรก็ตามบุคคลผู้เสียภาษีย่อมได้รับการบริการสาธารณะบางอย่างจากรัฐซึ่งเป็นผลตอบแทนโดยอ้อมเท่านั้น

"หนี้สาธารณะ" คือ วิธีการหาเงินของรัฐด้วยการกู้ยืมเงินจากประชาชน หรือจากสถาบันการเงินภายในหรือต่างประเทศ หรือจากองค์กรของรัฐต่างประเทศ หรือจากองค์การระหว่างประเทศด้วยความสมัครใจ โดยรัฐสัญญาว่าจะคืนเงินต้นพร้อมดอกเบี้ยให้

ความแตกต่างที่สำคัญระหว่างภาษีกับหนี้สาธารณะ คือ

ภาษี : เป็นรายได้ที่รัฐใช้วิธีบังคับจัดเก็บจากปัจเจกชน โดยรัฐมิได้ให้ผลประโยชน์ตอบแทนโดยตรงคงให้ผลประโยชน์ตอบแทนโดยอ้อมจากการให้บริการสาธารณะ จัดเป็นนิติกรรมฝ่ายเดียวของรัฐ และเมื่อรัฐจัดเก็บแล้ว กรณียอมตกเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ ปกติจะไม่คืนให้

หนี้สาธารณะ : เป็นรายรับที่รัฐหามาได้โดยไม่ใช้วิธีการบังคับ แต่เป็นความสมัครใจ ซึ่งบุคคลผู้ให้ก็เป็นบุคคลที่หวังจะได้รับประโยชน์ตอบแทนจากรัฐในรูปดอกเบี้ย จัดเป็นนิติกรรมสองฝ่าย นั่นคือมีลักษณะเป็น "สัญญา" ซึ่งรัฐมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามสัญญากู้ยืม คือต้องคืนเงินต้นและดอกเบี้ยให้

### ข้อ 38

คำถาม การก่อหนี้สาธารณะกับต่างประเทศนั้น รัฐมีวัตถุประสงค์เพื่อการใด และมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพียงใดหรือไม่ จงอธิบายโดยสังเขป

ขงคำตอบ การก่อหนี้สาธารณะกับต่างประเทศ หรือการกู้ยืมเงินจากต่างประเทศนั้น รัฐมีวัตถุประสงค์ 2 ประการสำคัญ คือ

ก) การกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ  
และ

ข) การกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อการป้องกันประเทศ

- การกู้เงินใน ก) มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรง คือ พ.ร.บ.ให้อำนาจ  
กระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ.2519 โดยให้กระทรวงการคลัง  
ขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรี เพื่อกู้เงินในนามรัฐบาลไทยจากสถาบันการเงินระหว่าง  
ประเทศ รัฐบาลต่างประเทศ สถาบันการเงินของรัฐบาลต่างประเทศ และแหล่ง  
เงินทุนของเอกชนในต่างประเทศ โดยเพดานเงินกู้ในแต่ละปีจะต้องไม่เกิน 10%  
ของงบประมาณรายจ่ายตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ  
นั้น ๆ ในการกู้เงินที่กระทรวงการคลังอาจจะจัดทำในรูปแบบสัญญากู้ พันธบัตร หรือ  
ตราสารอื่นก็ได้

- การกู้เงินใน ข) มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรง 2 ฉบับ ฉบับแรกคือ  
พ.ร.บ.กู้เงินเพื่อป้องกันประเทศ พ.ศ.2519 ซึ่งให้กระทรวงการคลังโดยอนุมัติ  
คณะรัฐมนตรีมีอำนาจกู้เงินในนามรัฐบาลไทยจากรัฐบาลต่างประเทศ ฯลฯ เพื่อ  
ใช้จ่ายในการป้องกันประเทศตามโครงการป้องกันประเทศหรือโครงการความ  
มั่นคงแห่งชาติ โดยมีเพดานเงินกู้รวมกันเป็นจำนวนไม่เกิน 20,000 ล้านบาท  
แยกต่างหากจาก พ.ร.บ.ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศใน ก)

ฉบับที่ 2 คือ พ.ร.บ.ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากรัฐบาลต่าง  
ประเทศเพื่อจัดซื้อยุทธภัณฑ์ทางทหาร พ.ศ.2524 ซึ่งให้กระทรวงการคลังโดย  
อนุมัติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจกู้เงินในนามรัฐบาลไทยจากรัฐบาลต่างประเทศ หรือ  
สถาบันการเงินของรัฐบาลต่างประเทศตามโครงการช่วยเหลือโดยการให้สินเชื่อ  
เพื่อจัดซื้อยุทธภัณฑ์ทางทหารสำหรับป้องกันประเทศที่รัฐบาลต่างประเทศให้แก่  
รัฐบาลไทย โดยในงบประมาณหนึ่ง ๆ มูลค่าของการกู้เงินตามกฎหมายฉบับนี้  
เมื่อรวมกับการกู้เงินตาม พ.ร.บ.ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่าง

ประเทศ พ.ศ. 2519 ดังกล่าวแล้วใน ก) ต้องไม่เกิน 10% ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น ๆ ด้วย

### **ข้อ 39**

**คำถาม** การกำหนดหลักการ 1 ปีของงบประมาณมีประโยชน์อย่างไร ให้จำแนกเป็นรายข้ออย่างน้อย 5 ข้อ

**ขงคำตอบ** ประโยชน์ในการกำหนดหลักการ 1 ปีของงบประมาณ คือ :-

- 1) ตามทฤษฎีการลงมติกฎหมาย "งบประมาณ" โดยสภาผู้แทนราษฎรนั้น งบประมาณรายรับจากภาษีมีส่วนสัมพันธ์กับการใช้จ่ายของรัฐ งบประมาณจึงมีระยะเวลาจำกัด ทั้งต้องได้รับความยินยอมจากตัวแทนประชาชนเป็นรายปี
- 2) ระยะเวลาของงบประมาณ 1 ปีไม่นานเกินไป ทำให้รัฐสภาสามารถควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลได้ดี
- 3) ระยะเวลา 1 ปีของงบประมาณ เป็นประโยชน์ในการจัดทำบัญชีและเพื่อทราบฐานะการเงินในช่วงระยะเวลาจำกัดเช่นนั้น ทั้งสามารถนำยอดรายรับรายจ่ายมาเปรียบเทียบกันได้ง่าย
- 4) เปิดโอกาสให้รัฐสภาตรวจสอบลักษณะและคุณภาพในการบริหารประเทศของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- 5) ทำให้การคาดคะเนรายจ่ายได้ถูกต้องแม่นยำ เพราะกระทำภายในระยะเวลา 1 ปีซึ่งไม่ยาวนานเกินไป

### **ข้อ 40**

**คำถาม** เงินแผ่นดินมีความสำคัญอย่างไร มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ในการจ่ายเงินแผ่นดินไว้อย่างไร และมีกฎหมายใดบ้างที่กำหนดให้มีการจ่ายเงินแผ่นดินได้

**ขงคำตอบ**

"เงินแผ่นดิน" หรือ "เงินคลัง" ถือเป็นเงินของประชาชน การที่จะนำเงินดังกล่าวไปใช้จ่ายจึงต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนหรือผู้แทนประชาชน