



บทที่ 2

หลักการเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน

1. หลักการทั่วไปเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน

ปัจจุบัน แม้ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินจะไม่เป็นที่นิยมแพร่หลายในระบบการปกครองของประเทศต่าง ๆ มากนักก็ตาม แต่แนวความคิดนี้ก็เป็นที่วิวัฒนาการระดับหนึ่งของกระบวนการนิติบัญญัติ โดยเฉพาะกลุ่มประเทศแองโกลแซกซอน¹ กับทั้งแนวความคิดนี้ยังเครื่องแสดงถึงเอกลักษณ์ หรือ เครื่องชี้ถึงรูปแบบและระบบการปกครองของประเทศต่าง ๆ ได้เป็นอย่างดี

ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน เริ่มเกิดครั้งแรกในสหราชอาณาจักร โดยมีวิวัฒนาการจากพื้นฐานการชั่งชั่งอำนาจของสถาบันทางการเมืองซึ่งเรียกว่า "มหาสภา" (The Great Council)² ในต้นคริสต์ศตวรรษที่ 11 ภายใต้อำนาจการปกครองของพวกนอร์มัน (Norman) โดยการนำของกษัตริย์คานูท (Canute) มหาสภาเป็นเสมือนต้นกำเนิดระบบรัฐสภา

¹โดยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติของประเทศต่าง ๆ เช่น พระราชบัญญัติรัฐสภา คริสตศักราช 1911 (Parliament Act 1911) ของประเทศอังกฤษ, รัฐธรรมนูญของรัฐไอริชเสรี คริสตศักราช 1922 (Irish Free State Constitution 1922) รัฐธรรมนูญของประเทศแอฟริกาใต้ คริสตศักราช 1909 (South Africa Constitution 1909) เป็นต้น

²ประกอบด้วยขุนนาง, เสนาบดี, ขุนนาง เจ้าที่ดินและผู้นำทางศาสนาที่ดำรงตำแหน่งสำคัญ ๆ มีหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่กษัตริย์ในกิจการนิติบัญญัติ, บริหารและการยุติธรรม และอาจได้รับมอบอำนาจให้ดำเนินกิจการบางอย่าง เช่นการศาลยุติธรรมและการคลัง เป็นต้น

ของสหราชอาณาจักร³ โดยเป็นสถาบันซึ่งคอยให้ความร่วมมือกับกษัตริย์และบางครั้งก็มีการถ่วงดุลย์อำนาจกษัตริย์ในการบริหารประเทศ จนเกิดวิวัฒนาการภายใต้ โครงสร้างของระบบเศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรมจนกลายเป็นระบบรัฐสภาเด่นชัดขึ้น และคริสตศักราชที่ 1258-1265 ในสมัยช่วงของกษัตริย์ ไซมอน เดอ มงฟอร์ท (Simon de Monfort) ได้จัดให้มีการประชุมร่วมกันระหว่างพวกขุนนางเสนาบดีเจ้าของที่ดิน (Feudal Lord) ขุนนางในระดับอัศวินจากเขตแขวงการปกครองระดับมณฑลหรือจังหวัด (Shire) เขตละ 2 คน และสามัญชนจากเขตการปกครองระดับจังหวัดหรือเมือง (Borough) เขตละ 2 คน รวมเรียกว่าการประชุมรัฐสภา (Parliament) หน้าที่ให้คำปรึกษาหารือแก่กษัตริย์ในการกำหนดนโยบายและออกกฎหมายต่าง ๆ มาใช้ในการปกครองประเทศ

รัฐสภาได้วิวัฒนาการเรื่อยมาโดยเฉพาะอำนาจของกษัตริย์และขุนนางจะถูกคานโดยสภาสามัญ ทั้งนี้เนื่องจาก

ประการแรก โครงสร้างทางเศรษฐกิจเปลี่ยนจากระบบเศรษฐกิจการเกษตรมาเป็นระบบเศรษฐกิจอุตสาหกรรม และมีการติดต่อค้าขายมากขึ้นซึ่งเป็นผลจากความเจริญก้าวหน้าทางวิทยาการสมัยใหม่ ทำให้อำนาจและความสำคัญของพวกขุนนางลดน้อยลง

ประการที่ 2 เนื่องจากแนวความคิดลัทธิเสรีนิยม ได้แพร่หลายทำให้เกิดชนชั้นใหม่ เช่น ชนชั้นเกษตรกร, ชนชั้นนายทุนน้อย และชนชั้นกรรมาชีพมากขึ้น

ประการสุดท้าย เนื่องจากกษัตริย์มีความจำเป็นต้องการความสนับสนุนทางการเงิน โดยเฉพาะจากชนชั้นใหม่ทำให้เกิดชนชั้นใหม่จึงมีอำนาจต่อรองกับกษัตริย์และขุนนางมากขึ้น

ซึ่งผลการเปลี่ยนแปลงและวิวัฒนาการของระบบรัฐสภาในช่วงนี้ ก่อให้เกิดแนวปฏิบัติที่เรียกว่าธรรมเนียมปฏิบัติ (Convention) ขึ้น ซึ่งได้แก่การที่กษัตริย์จะมีเอกสิทธิ์ใด ๆ นอกเหนือจากที่ได้ตกลงกันไว้จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อน และข้อร้องทุกข์หรือฎีกา (Petition) ของสมาชิกสภาสามัญจะต้องได้รับการพิจารณาก่อนระเบียบวาระอื่น ๆ และในกิจการที่เกี่ยวกับการเงินรัฐสภาเท่านั้นเป็นผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งผู้สอบบัญชี และผู้จัดเก็บภาษีอากร

³สมบุรณ์ สุขสำราญ, การเมืองการปกครองสหราชอาณาจักร (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2527), หน้า 1.

ต่อมาในปีคริสตศตวรรษ 14 รัฐสภาได้มีการแบ่งออกเป็น 2 สภาคือ สภาขุนนาง (House of Lords) ประกอบด้วยขุนนางชั้นสูง และสภาสามัญ (House of commons) ประกอบด้วยสามัญชนอันเป็นชนชั้นกลาง เสียส่วนใหญ่โดยต่างฝ่ายก็มุ่งที่จะคอยปกป้องผลประโยชน์ของตนเองเป็นสำคัญ ทั้งนี้สภาสามัญเริ่มจะมีบทบาทในการควบคุมการเงินของรัฐบาลเด่นชัด และเป็นรูปธรรมมากขึ้นก็ ในราวคริสต์ศตวรรษที่ 17 โดยสภาสามัญอ้างเอกสิทธิ์ที่จะเป็นผู้ริเริ่มพระราชบัญญัติการเงินทั้งหมดแต่เพียงสภาเดียว และปีคริสต์ศักราชที่ 1671 สภาสามัญได้อ้างสิทธิในการแก้ไขร่างพระราชบัญญัติการเงินทั้งหมด⁴ ในสมัยรัฐบาลเสรีนิยม (Liberal) เห็นได้ชัดจากสมัยที่นายลอยจอยซ์ เป็นรัฐมนตรีว่าการคลัง (คริสต์ศักราช 1909) ได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติการเงินโดยมีหลักการให้มีการจัดเก็บภาษีที่ดินแบบใหม่ และสภาขุนนางได้พยายามคัดค้านร่างพระราชบัญญัตินี้แต่ไม่เป็นผล ซึ่งจากการที่สภาสามัญถูกสภาขุนนางคัดค้านครั้งนี้ทำให้สภาสามัญโกรธแค้นมากถึงกับมีการกล่าวหาสภาขุนนางว่า "ละเมิดรัฐธรรมนูญและช่วงชิงเอาเอกสิทธิ์ของสภาสามัญ" จนในที่สุดได้เกิดธรรมเนียมปฏิบัติว่าสภาขุนนางจะไม่จะต้องร่างพระราชบัญญัติการเงิน ซึ่งสภาสามัญเสนอมาเป็นอันขาดและถึงแม้สภาขุนนางสามารถปฏิเสธร่างพระราชบัญญัติการเงินทั้งฉบับ แต่ไม่มีสิทธิที่จะแก้ไขร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินดังกล่าวได้เลย

จากธรรมเนียมปฏิบัติที่ว่าสภาขุนนางอาจจะปฏิเสธร่างพระราชบัญญัติการเงินทั้งฉบับนั้นได้เริ่มเป็นที่สงสัยกันในศตวรรษ 19 ว่าสภาขุนนางสามารถใช้สิทธิดังกล่าวได้มากน้อยแค่ไหน เพียงใดซึ่งในทางปฏิบัตินั้นสภาขุนนางก็ละเว้นที่จะปฏิเสธร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเงินและงบประมาณเสมอ

เมื่อพรรคเสรีนิยมเป็นรัฐบาลในปี คริสต์ศักราช 1906 ก็มีปัญหายขัดแย้งกับสภาขุนนาง กล่าวคือ สภาขุนนางได้ปฏิเสธร่างพระราชบัญญัติงบประมาณปี 1909 ซึ่งการกระทำดังกล่าวของสภาขุนนาง มิใช่เพื่อจะแข่งอำนาจกับสภาสามัญ หากแต่เป็นการบีบบังคับให้รัฐบาลยุบสภา (สามัญ) เพื่อให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจะได้มีโอกาสพิจารณาข้อเสนองบประมาณ รัฐบาลได้ปฏิเสธความสมเหตุสมผลของข้ออ้างดังกล่าว โดยอ้างว่ารัฐบาลจะต้องรับผิดชอบต่อการกระทำที่

⁴สมบุรณ์ สุขสำราญ, การเมืองการปกครองสหราชอาณาจักร, หน้า 6.

ไม่เป็นที่นิยมของประชาชน การตัดสินใจนั้นจะต้องพิจารณาจากผลงานทั้งหมด และรัฐบาลจะเป็นผู้พิจารณาประเด็นในการยุบสภา⁵ อย่างไรก็ตามในที่สุด นายแอสควิธ (Asquith) นายกรัฐมนตรีอังกฤษในขณะนั้นก็ได้ตัดสินใจยุบสภาเพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ปรากฏว่า พรรคเสรีนิยมชนะการเลือกตั้งเข้ามาอีกในเดือนมกราคม 1910 (จำนวนเสียงข้างมากได้ลดลงเป็นอันมาก) สภานางจึงขอมผ่านร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ แต่กระนั้นรัฐบาลก็ได้ตัดสินใจที่จะปฏิรูปอำนาจสภานางอย่างเต็มที่ ในเดือนธันวาคม 1910 ได้มีการเลือกตั้งอีกครั้งหนึ่ง ปรากฏว่าพรรคเสรีนิยมชนะการเลือกตั้งอีกครั้งด้วยคะแนนมากกว่าพรรคคู่แข่งเพียงเล็กน้อย เท่านั้น รัฐบาลเสรีนิยมได้เสนอร่างพระราชบัญญัติรัฐสภา (Parliament Bill) โดยมุ่งที่จะปฏิรูปอำนาจของสภานางเป็นสำคัญ⁶ ร่างพระราชบัญญัตินี้ได้ผ่านออกมาเป็นกฎหมายในปี 1911 และใช้มาจนทุกวันนี้⁷ และเพื่อป้องกันมิให้สภานางช่วงชิงเอกลิทธิดังกล่าวอีก จึงได้กำหนดสิทธิ์และหน้าที่ระหว่างสภาทั้งสองให้ชัดเจนโดยเสนอร่างพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจหน้าที่สภานางต่อสภาสามัญคือ

(1) ถ้าสภาสามัญผ่านร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเงินแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ภายหลัง 1 เดือน แม้สภานางจะไม่เห็นชอบด้วย เว้นไว้แต่สภาสามัญจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

(2) วางบทวิเคราะห์ศัพท์ว่า ร่างพระราชบัญญัติการเงินนั้นคืออะไร และถ้ามีข้อโต้เถียงว่าร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติการเงินหรือไม่ ให้ประธานสภาสามัญเป็นผู้วินิจฉัย

⁵R.J.Barnes, Central Government in Britain, 2nd ed. (London: Butterwerth, 1969), pp.77-78.

⁶R.M. Punnett, British Government and Politics, (New York: W.W. Norton & Company Inc, 1968), p.269.

⁷ดิเรก ชัยนาม, รัฐธรรมนูญบริติช (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์พานิชย์ศุภผล, 2490), หน้า 41-42.

(3) ร่างพระราชบัญญัติพัลลิก หรือร่างพระราชบัญญัติมหาชน (Public Bill) ใด หมายความว่าร่างพระราชบัญญัติที่มีผลกระทบกระเทือนทั้งประเทศหรือที่มีความสำคัญต่อประเทศชาติโดยส่วนรวม⁸ และเป็นร่างพระราชบัญญัติที่ไม่เกี่ยวกับการเทศบาล⁹ และถ้าสภาสามัญผ่านร่างพระราชบัญญัตินี้แล้วในการประชุมสภาสามัญสามครั้งติดกัน จะเป็นโดยสภาสามัญชุดเดียวกันหรือไม่ก็ตาม และโดยมีระยะเวลาอย่างน้อยสองปีนับตั้งแต่วันที่ผ่านครั้งแรกกับครั้งสุดท้าย ให้นำบังคับเป็นกฎหมายได้เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย โดยไม่ต้องคำนึงว่าสภาขุนนางจะเห็นชอบด้วยหรือไม่

(4) โดยที่สภาขุนนางถูกคัดค้านมาจนลงมาก และเพื่อให้เห็นว่าสภาสามัญซึ่งสมาชิกมาจากการเลือกตั้งไม่ให้ห่างเหินกับราษฎรเกินไป จึงให้ลดอายุของสภาสามัญจาก 7 ปีเป็น 5 ปี

ดังนั้นจากการศึกษาวิเคราะห์แนวความคิดเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินดังกล่าวจะเห็นได้ว่า แนวความคิดในเรื่องนี้เกิดขึ้นจากวิวัฒนาการของสถาบันทางการเมืองบนพื้นฐานของข้อขัดแย้ง (Antithesis) ในลักษณะของการปกป้องหรือช่วงชิงเอกลิทธิ¹⁰

⁸ ตัวอย่าง เช่นการจัดตั้งบริการอนามัยแห่งชาติ หรือการโอนอุตสาหกรรมเป็นของรัฐ ร่างพระราชบัญญัติประเภทนี้อาจริเริ่มเสนอจากคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาก็ได้แต่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน รัฐมนตรีเท่านั้นที่มีสิทธิริเริ่มเสนอร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยรัฐมนตรีเรียกว่า "Government Bill" ถ้าสมาชิกเสนอเรียกว่า "Private Member's Bill" งานนิติบัญญัติของสภาส่วนใหญ่เป็นร่างพระราชบัญญัติของรัฐบาล

ดังนั้นจึงอาจเห็นได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติพัลลิกนั้นมีขอบเขตกว้างขวางมากครอบคลุมกิจการมากมายที่มีผลกระทบต่อประเทศชาติโดยส่วนรวม และรวมครอบคลุมทั้งร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน "Money Bill" ด้วย จึงอาจกล่าวได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน จึงเป็นส่วนหนึ่งของร่างพระราชบัญญัติพัลลิก

⁹ เรียกว่าร่างพระราชบัญญัติโลเคิล หรือร่างพระราชบัญญัติท้องถิ่น (Local Bill) ซึ่งมีบทบัญญัติที่มีผลกระทบกระเทือนเฉพาะบางท้องถิ่นเท่านั้น

¹⁰ คีเรก ชัยนาม, รัฐธรรมนูญปริศน, หน้า 41.

เพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มตนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจการเสนอและการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ซึ่งในที่สุดปรากฏว่าสภาสามัญก็ประสบความสำเร็จในการช่วงชิงอำนาจหรือเอกลีทธิดังกล่าว และส่งผลให้สภาสามัญได้กำหนดมาตรการป้องกันและกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของสภาสามัญ เพื่อเป็นแนวทางยึดถือเป็นธรรมเนียมปฏิบัติสืบต่อมาจนถึงปัจจุบัน และเพื่อให้ทราบถึงแนวความคิดทั่วไปเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ซึ่งนิยมใช้แพร่หลายในกลุ่มประเทศแองโกลแซกซอน ว่าแนวความคิดดังกล่าวเข้าไปแทรกซึมอยู่ในรูปแบบการปกครองแบบใดบ้างนั้น เพื่อความสะดวกต่อการทำความเข้าใจในเรื่องนี้ ผู้เขียนจึงขอแยกศึกษาแนวความคิดดังกล่าวใน 2 แบบของระบบรัฐสภาซึ่งนิยมใช้เป็นแบบในการปกครองประเทศของกลุ่มแองโกลแซกซอน ได้แก่ แบบรัฐสภา และแบบประธานาธิบดีดังนี้คือ

1.1 แบบรัฐสภา (Parliamentary Model) ซึ่งเป็นที่นิยมใช้แพร่หลายในกลุ่มประเทศคอมมอนลว์หลายประเทศ เช่น อังกฤษ, แคนาดา, ออสเตรเลีย และประเทศไทย¹¹ รูปแบบนี้รัฐสภาจะมีอำนาจอธิปไตยสูงสุด กล่าวคือรัฐสภาเป็นองค์กรนิติบัญญัติที่มีอำนาจสูงสุดไม่มีองค์กรใดที่จะสามารถออกกฎหมายหรือระเบียบต่าง ๆ ได้โดยไม่มีองรัฐสภา รัฐสภาสามารถแก้ไขกฎหมายหรือขยายอายุของรัฐสภาออกไปได้ ก็โดยไม่ต้องอยู่ใต้บทบัญญัติใด ๆ เมื่อรัฐสภาผิดพลาด รัฐสภาเท่านั้นที่จะแก้ไขข้อผิดพลาดนั้น ๆ¹² แต่ถึงอย่างไรก็ตามอำนาจของรัฐสภาก็อาจถูกจำกัดโดยค่านิยมของรัฐสภาเอง เช่น ค่านิยมจากความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและพรรคการเมืองที่สมาชิกรัฐสภาสังกัดและอาจโดยบทบาทของกลุ่มอิทธิพลกับมคิมหาชน เป็นต้น

ตามทฤษฎีรัฐสภานี้จะประกอบด้วยสถาบันต่าง ๆ ซึ่งต่างก็มีบทบาทสำคัญอันได้แก่ สถาบันพระมหากษัตริย์, สภาขุนนาง และสภาสามัญก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติสภาสามัญกลับมีบทบาทสำคัญที่สุดในรัฐสภา จนบางครั้งถึงกับใช้คำว่า House of Common และ

¹¹ วีระพันธ์ มุขสมบัติ, "โครงสร้างและองค์ประกอบของรัฐสภา", รัฐสภาสาร, 34 (มกราคม 2529): 6.

¹² Sir. T. Erskine May, The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament, 16th. ed. (New York: Butterwerth, 1964), p.28.

Parliament แทนกันได้ ทั้งนี้ทั้งนั้นก็เนื่องจากพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ถูกจำกัดโดยธรรมเนียมปฏิบัติของรัฐสภา ดังนั้นบทบาทจึงมีเพียงด้านพิธีการต่าง ๆ เท่านั้น ส่วนอำนาจสภาขุนนางก็ถูกจำกัดโดยทั้งบทกฎหมายและธรรมเนียมปฏิบัติของรัฐสภาเช่นกัน (Statute and Convention) ดังนั้นในระบบนี้อาจกล่าวได้ว่าใครก็ตามที่สามารถควบคุมสภาสามัญได้จะมีอำนาจในทางนิติบัญญัติอย่างไม่มีขอบเขตจำกัด นอกเสียแต่พระมหากษัตริย์และสภาขุนนางจะลุกขึ้นมาใช้อำนาจคัดค้าน แต่ก็เกิดขึ้นน้อยครั้งมาก¹³

สำหรับจารีตนิยมที่สภาสามัญมักจะใช้ควบคุมการบริหารงานของรัฐบาล ได้แก่ การควบคุมการเงิน ตามกฎและระเบียบปฏิบัติ ฝ่ายบริหารคือ คณะรัฐบาลเป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเพราะ เป็นฝ่ายที่ทราบดีที่สุดว่าในการบริหารประเทศให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลนั้นจะต้องใช้จ่ายเงินเท่าไร และจะหาเงินมาได้อย่างไร ส่วนสภาสามัญในฐานะเป็นตัวแทนของประชาชนผู้เสียภาษีย่อมมีหน้าที่สำคัญในการพิจารณาว่า รัฐบาลขอใช้จ่ายเงินไปทางที่เหมาะสมและเป็นผลดีแก่ประชาชนเพียงใด สมควรจะเรียกเก็บภาษี หรือจัดหารายได้จากทรัพยากรของชาติหรือไม่ ด้วยเหตุนี้ หน้าที่ตามจารีตนิยมของสภาสามัญส่วนที่เกี่ยวกับการเงินก็คือ การอนุมัติให้ความเห็นชอบ และคอยตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาล

จากการที่ได้กล่าวไว้แล้วว่าในรูปแบบนี้สภาสามัญมีบทบาทสำคัญที่สุดในรัฐสภา ประกอบกับการศึกษาถึงประวัติการต่อสู้ช่วงชิงอำนาจหรือ เอกสิทธิ์ โดยเฉพาะด้านการควบคุมการเงินของรัฐบาลระหว่างสภาสามัญและสภาขุนนาง ซึ่งในที่สุดสภาสามัญเป็นฝ่ายได้รับชัยชนะ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติรัฐสภา (Parliament Act. คริสตศักราช 1911) โดยมีจุดประสงค์เพื่อตัดทอนอำนาจ และจำกัดขอบเขตในการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับด้านการเงินของสภาขุนนาง โดยบัญญัติไว้มีสาระสำคัญดังนี้คือ

1) ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับด้านการเงินให้ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลเป็นผู้เสนอโดยตรงเสนอต่อรัฐสภาและต้องยื่นต่อสภาสามัญเสมอ เมื่อสภาสามัญได้พิจารณาตามกระบวนการนิติบัญญัติแล้วหากเห็นชอบ ก็จะอนุมัติให้ผ่านไปยังสภาขุนนางภายในเวลาไม่ช้ากว่าหนึ่ง เดือนก่อนสิ้นสมัยประชุมนั้น เพื่อให้สภาขุนนางได้พิจารณา และภายในหนึ่ง เดือนหลังจากที่สภาสามัญได้ส่ง

¹³R.M. Punnett, British Government and Politics, 1:215.

ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินนั้นแม้ยังสภาขุนนาง ถ้าสภาขุนนางมิได้พิจารณาให้แล้วเสร็จจิวว่าจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่ และถ้าสภาสามัญมิได้สั่งเป็นอย่างอื่น ก็ให้ส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ประกาศใช้เป็นกฎหมาย แม้สภาขุนนางจะไม่ยินยอมด้วยก็ตาม

2) ให้ความหมายของร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน หมายถึง ร่างพระราชบัญญัติพัลลลค¹⁴ ประเภทบ้างและคาจากัดความของร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินว่า ได้แก่ร่างพระราชบัญญัติที่มีข้อความว่าด้วยเรื่องต่อไปนี้ทั้งหมดหรือแต่เรื่องใดเรื่องหนึ่ง กล่าวคือ การตั้งขึ้นหรือยกเลิกหรือผ่อน หรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือวางระเบียบการบังคับอันเกี่ยวกับ การภาษี การตั้งขึ้นเพื่อการชำระหนี้ หรือเพื่อการเงินอื่น ๆ ซึ่งการระคิดพันเหนื่อเงินทุนรัฐบาลหรือเหนื่อเงินซึ่งรัฐสภาจัดค้ำให้ หรือการเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกการระคิดพันอย่างหนึ่งอย่างใดเหล่านั้น การจำหน่าย (Supply) การจัดสรร หรือรับหรือรักษาหรือออก (issue)

14ร่างพระราชบัญญัติพัลลลค (Public Bill) หมายถึง ร่างพระราชบัญญัติที่มีผลกระทบกระเทือนทั้งประเทศ หรือที่มีความสำคัญต่อประเทศชาติโดยส่วนรวมเช่นการจัดตั้งบริการอนามัยแห่งชาติ หรือการโอนอุตสาหกรรมเป็นของรัฐ ร่างพระราชบัญญัติประเภทนี้อาจริเริ่มเสนอจากคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาก็ได้แต่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน รัฐมนตรีเท่านั้นที่มีสิทธิริเริ่มเสนอร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยรัฐมนตรี เรียกว่า "Government Bill" ถ้าสมาชิกเสนอเรียกว่า "Private Member's Bill" งานนิติบัญญัติของสภาส่วนใหญเป็นร่างพรบ.ของรัฐบาล

ดังนั้นจึงอาจเห็นได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติ พัลลลคนี้มีขอบเขตกว้างขวางมากครอบคลุมกิจการมากมายที่มีผลกระทบต่อประเทศชาติโดยส่วนรวมและรวมครอบคลุมทั้งร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน "Money Bill" ด้วยจึงอาจกล่าวได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน จึงเป็นส่วนหนึ่งของร่างพระราชบัญญัติพัลลลค

และร่างพระราชบัญญัติพัลลลคนี้แตกต่างกับร่างพระราชบัญญัติโลเคิล (Local Bill) ซึ่งมีบทบัญญัติกระทบกระเทือนเฉพาะบางท้องถิ่นหรือร่างพระราชบัญญัติไพรเวต (Private Bill) ซึ่งมีบทบัญญัติเกี่ยวกับเอกชน หรือครอบครัวยุคใดโดยเฉพาะรายใด

หรือตรวจบัญชีเงินแผ่นดิน หรือการกู้เงินรายหนึ่ง หรือการค้าประกันหรือการชำระเงินกู้หนึ่ง หรือเรื่องรองลงมาซึ่งเกี่ยวกับเรื่องเหล่านั้น หรือเรื่องใดเรื่องหนึ่งของเรื่องเหล่านั้น งานอนุมาตรานี้คำว่าภาษี "เงินแผ่นดิน" และ "เงินกู้" ไม่รวมถึง ภาษี เงิน และเงินกู้ตามลำดับ ซึ่งเจ้าหน้าที่องค์การท้องถิ่นจัดขึ้นเพื่อกิจการของท้องถิ่น และในกรณีเป็นที่สงสัยว่าร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินหรือไม่ให้เป็นอำนาจวินิจฉัยของประธานสภาสามัญ

3) ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินทุก ๆ ฉบับ ให้เริ่มต้นที่สภาผู้แทนราษฎรและ เมื่อได้รับความเห็นชอบแล้วจะส่งต่อไปยังยังสภามหาชนนาง เพื่อพิจารณา และเมื่อส่งไปทุกเกล้าๆ ถวายพระมหากษัตริย์เพื่อพระบรมราชานุมัติให้มีบันทึกเป็นใบรับรอง (Certificate) ซึ่งประธานสภาสามัญลงนาม ว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ก่อนที่จะให้ใบรับรองนี้ถ้าทำได้ให้ประธานสภาหรือสมาชิกสองนาย ซึ่งได้รับแต่งตั้ง โดยคณะกรรมการสำหรับเลือก (Committee of Selection) จากพวกที่มีชื่อในบัญชีของประธานกรรมการ (Chairmen's panel) เมื่อเริ่มประชุมแต่ละสมัย ประชุมนั้น

ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่าแนวความคิดเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินในรูปแบบของรัฐสภานี้ ส่วนใหญ่จะจำกัดอยู่แต่เฉพาะสภาสามัญซึ่ง เป็นผู้กำหนดความหมายบทวิเคราะห์ศัพท์ตลอดจนวิธีการเสนอและการพิจารณา และกำหนดให้ประธานสภาสามัญเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการวินิจฉัยกรณีเกิดปัญหาตีความ ทั้งนี้ทั้งนั้นเนื่องมาจากชัยชนะในการต่อสู้ทางการเมืองของสภาสามัญในเรื่องอำนาจและ เอกสิทธิ์ดังกล่าว และคงถือเป็นธรรมเนียมปฏิบัติมาจนปัจจุบันนี้

1.2 แบบประธานาธิบดี (Presidential Model)

รูปแบบนี้เป็นที่นิยมมาซึ่งทวีปอเมริกาโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศสหรัฐอเมริกา ได้กำหนดขอบเขตในการปฏิบัติของอำนาจอธิปไตยในรัฐธรรมนูญไว้ 3 ฝ่ายคือ

- ฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ สภานิติรัฐสภา หรือสภาองเกรส (The Congress)
- ฝ่ายบริหาร ได้แก่ สภานั้ประธานาธิบดี (The Presidency)
- ฝ่ายตุลาการ ได้แก่ ศาลสูง (Supreme Court) ซึ่งแต่ละฝ่ายมีอำนาจ

และหน้าที่แยกจากกันเป็นส่วนโดยกำหนดอำนาจแท้จริงอยู่ที่ประชาชนอเมริกัน ซึ่งเป็นเจ้าของประเทศ

รูปแบบของประธานาธิบดีนั้นส่วนใหญ่นิยมใช้ระบบสองสภาคือ สภาสูงหรือวุฒิสภา (Senate) และสภาล่างหรือสภาผู้แทนราษฎร (House of Representative) เห็นได้จาก รัฐต่าง ๆ ในสหรัฐอเมริกาใช้ระบบ 2 สภา ยกเว้นรัฐเนแบรสกา ใช้ระบบสภาเดียว¹⁵

ในการปกครองรูปแบบประธานาธิบดีนี้ องค์การต่าง ๆ จะมีอำนาจในการปฏิบัติงานของตนโดยเฉพาะ ไม่ก้าวท้าวซึ่งกันและกันกับมีการตรวจสอบซึ่ง เรียกว่าการตรวจสอบของศาล (Judicial Review)¹⁶ อีกด้วยคือ รัฐสภามีอำนาจในทางนิติบัญญัติแต่ผู้เดียว ฝ่ายบริหารหรือประธานาธิบดีไม่มีสิทธิเสนอร่างกฎหมาย หรือเข้าร่วมประชุมอภิปรายหรือชี้แจงในที่ประชุมของรัฐสภาและรัฐสภาเองก็ไม่มีอำนาจโดยตรงในการควบคุมการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร¹⁷

สำหรับกระบวนการออกกฎหมาย ในระบบนี้ การเสนอร่างกฎหมาย เสนอได้ทั้งสภาสูงและสภาล่าง แต่ถ้าเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับภาษีสภาล่างเท่านั้นที่จะเสนอได้ และหากมีการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ในร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับภาษีจะต้องนำกลับมาพิจารณาใหม่ ในสภาล่าง กระบวนการพิจารณากฎหมายของสภานิติบัญญัติเต็มไปด้วยระเบียบ และการต่อสู้ทางการเมือง ประธานาธิบดีและคณะรัฐบาลสามารถร้องขอต่อสมาชิกสภาล่างที่จะมีการเสนอกฎหมายตามที่ตนต้องการ (ร้อยละ 80 ของร่างกฎหมายทั้งหมดใช้วิธีนี้ โดยไม่ผ่านคณะกรรมการร่างกฎหมายของสภา)

ในรูปแบบนี้มีการจัดลำดับความสำคัญของร่างกฎหมายดังนี้คือ

1. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสหรัฐ เช่น งบประมาณจะได้รับการพิจารณาก่อน
2. กฎหมายที่เสนอโดยสภาล่าง ไม่เกี่ยวกับงบประมาณแต่เกี่ยวข้องกับสาธารณชน จะได้รับการพิจารณาลำดับ 2
3. ร่างกฎหมายเกี่ยวกับเอกชน ได้รับการพิจารณาเป็นลำดับสุดท้าย

¹⁵Dale Venyard, The Presidency, แปลโดยพงษ์ศานต์ พันธุลาภ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์กรุงสยามการพิมพ์, 2522), หน้า 90.

¹⁶รัฐธรรมนูญนานาชาติ. แปลโดย เศษชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ อักษรเจริญทัศน์, 2518), หน้า 8.

¹⁷วีระพันธ์ มุขสมบัติ, โครงสร้างและองค์ประกอบของรัฐสภา, หน้า 5.

แนวความคิดเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินในรูปแบบประธานาธิบดีนี้เห็นได้จากรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ปีคริสตศักราช 1787 มาตรา 7(1) ซึ่งบัญญัติว่า "ร่างพระราชบัญญัติทั้งปวงเพื่อการหารายได้ ให้เริ่มต้นในสภาผู้แทนราษฎร แต่สภาสูงอาจเสนอหรือเห็นพ้องกับการแก้ไขเพิ่มเติมเช่นเดียวกับในร่างพระราชบัญญัติอื่น ๆ"

ซึ่งร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติเพื่อการหารายได้โดยถูกต้องตามนัยแห่งรัฐธรรมนูญ ยังเป็นเรื่องที่มีการโต้เถียงกันมาทางปฏิบัติ

ในทางปฏิบัติอันอาจมีเฉพาะร่างพระราชบัญญัติ ที่เรียกเก็บภาษีตามความหมายของถ้อยคำอย่างเคร่งครัด และเป็นที่ยอมรับกันว่าไม่ขยายไปถึงร่างพระราชบัญญัติสำหรับการอื่น ๆ ที่อาจตั้งรายได้ขึ้นมาโดยบังเอิญ และ เอกสิทธิ์ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ว่าอันที่จะเริ่มร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินอันถือว่าถูกจำกัดเพียงกิจการบางอย่าง เช่น "การโอนเงินจากประชาชนมาที่แก่รัฐ" และไม่รวมถึงกิจการอย่างเช่นการจัดสรรเงินจากคลังของรัฐ"¹⁸

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าเป็นรูปแบบประธานาธิบดีนี้ จะตีความหรือตีกรอบความหมายของคำว่าร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินไว้อย่างเคร่งครัดมาก และเป็นกฎหมายพิเศษอันอาจเนื่องมาจากระบบนี้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับเสรีภาพของประชาชนมาก ฉะนั้นกฎหมายใดที่กระทบกระเทือนต่อเสรีภาพของประชาชนจึงต้องตีความอย่างเคร่งครัดและใช้เฉพาะกับกิจการบางอย่างที่กำหนดไว้เท่านั้น มิใช่ร่างกฎหมายทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ หรือมีบางส่วนเกี่ยวกับการเงินแล้วจะเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินแต่ประการใดไม่ ซึ่งตรงข้ามกับรูปแบบรัฐสภาที่ให้ความหมายของร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินไว้วางขวางมาก

¹⁸พิชาญ บุญยง, "รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา," เอกสารแปลเสนอเลขานุการคณะรัฐมนตรี 16 พฤษภาคม 2494. (อัครสาเนา)

2. วิวัฒนาการเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินของไทย

ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินนี้ เริ่มมีบทบาทต่อประวัติศาสตร์กฎหมายของไทย ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 โดยพระองค์ทรงให้ความสนใจ สนับสนุน การการศึกษาต่างประเทศโดยเฉพาะประเทศอังกฤษซึ่งเป็นแม่แบบของแนวความคิดนี้ โดยนิยม ส่งบรรดาเชื้อพระวงศ์ และบุตรหลานข้าราชการในสมัยนั้นไปศึกษาอังกฤษ โดย เฉพาะอย่างยิ่งให้ไปศึกษาด้านกฎหมาย เมื่อบรรดาเชื้อพระวงศ์และบุตรหลานข้าราชการ สำเร็จการศึกษาจากต่างประเทศต่างก็พยายามนำเอาแนวความคิดเหล่านี้มาสอดแทรกและปรับปรุง เข้าในกฎหมายของไทยในโอกาสต่อมา¹⁹

ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินเริ่มรูปธรรมเด่นชัดยิ่งขึ้นในสมัยพระบาทสมเด็จพระ ปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 ภายหลังมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 ได้มีการ ครารัฐธรรมนูญขึ้นใช้เป็นหลักในการปกครองประเทศในระบอบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข โดยจัดให้มีรัฐสภา หรืออาจกล่าวได้อีกหนึ่งว่าแนวความคิด เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินของไทย เกิดขึ้นพร้อมกับรัฐสภาไทยก็ว่าได้

ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน บัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรครั้งแรกในรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาตรา 53 อันเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 3 ที่ใช้ในการ ปกครองประเทศ ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าข้อความเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่ ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีลักษณะใกล้เคียงอย่างยิ่งกับข้อความที่บัญญัติในพระราชบัญญัติรัฐสภา คริสตศักราช 1911 (Parliament Act. 1911) ของอังกฤษโดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ส่วนใหญ่ประกอบด้วยบุคคลซึ่งสำเร็จการศึกษาจากประเทศอังกฤษ หลังจากนั้นได้มีการบัญญัติ รัฐธรรมนูญซึ่งมีข้อความเหล่านี้ต่อมาอีก 8 ฉบับ ซึ่งมีข้อความที่บัญญัติในลักษณะที่ใกล้เคียงกัน แทบทุกฉบับคงแตกต่างที่มีการแยกแยะให้เข้าใจง่ายขึ้นเท่านั้น

¹⁹สัมภาษณ์ สมภพ โทตระกิตย์, กรรมการร่างกฎหมายสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและวุฒิสมาชิก, 5 ตุลาคม 2533.

2.1 ที่มาแห่งร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินของไทย

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย ในปี 2475 และได้มีการสถาปนาระบอบรัฐธรรมนูญขึ้นครั้งแรกในการปกครองไทย มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ขึ้นโดยคณะผู้เปลี่ยนแปลงการปกครองหรือคณะราษฎร และมีการบัญญัติรัฐธรรมนูญต่อมาจนปัจจุบันอีก 12 ฉบับ รวมรัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้ในประเทศไทยทั้งสิ้น 13 ฉบับ ในจำนวนทั้ง 13 ฉบับนั้น จะมีข้อความเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินทั้งสิ้น 9 ฉบับ²⁰ เริ่มตั้งแต่ฉบับที่ 3 เป็นต้นมา จนปัจจุบันแทบทุกฉบับจะมีข้อความคล้ายคลึงกันมาก คงแตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัดก็คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2517 มาตรา 146 เท่านั้นที่แยกความหมายของร่างพระราชบัญญัติไว้เป็นข้อ ๆ เพื่อประโยชน์ต่อการทำความเข้าใจเท่านั้น

20 ได้แก่

- ฉบับที่ 3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2489, มาตรา 53.
- ฉบับที่ 4 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490, มาตรา 61.
- ฉบับที่ 5 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492, มาตรา 121.
- ฉบับที่ 6 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495, มาตรา 73.
- ฉบับที่ 8 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511, มาตรา 117.
- ฉบับที่ 9 รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515, มาตรา 9.
- ฉบับที่ 10 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517, มาตรา 146.
- ฉบับที่ 11 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519, มาตรา 15.
- ฉบับที่ 13 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521, มาตรา 125.

จากการที่ประเทศไทย นิยมส่งนักศึกษาไปศึกษาต่างประเทศโดยเฉพาะ ประเทศอังกฤษ เมื่อสำเร็จการศึกษาก็นำเอาวิชาการความรู้ต่าง ๆ มาปรับใช้กับประเทศไทย โดยเฉพาะด้านกฎหมายและ เมื่อนักศึกษาเหล่านั้นได้รับราชการและมีตำแหน่งสำคัญ ๆ ในทางการเมืองและราชการ ก็นำเอาความคิดดังกล่าวสอดแทรกในกฎหมายไทย โดยเฉพาะในรัฐธรรมนูญซึ่งมีผลบังคับใช้มาจนปัจจุบันสำหรับแนวความคิดนี้ไทยได้นำมาจากพระราชบัญญัติรัฐสภา คริสตศักราช 1911 ของประเทศอังกฤษ ซึ่งมีรูปแบบการปกครองที่คล้ายคลึงกันโดยพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติเรื่องร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินถึงวิธีการเสนอและการพิจารณาให้คำวิเคราะห์ศัพท์ ความหมาย ตลอดจนขั้นตอนการให้การรับรอง²¹

ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินของไทยได้รับอิทธิพลโดยตรงหรือมีที่มาจาก พระราชบัญญัติรัฐสภา คริสตศักราช 1911 ของประเทศอังกฤษ ผ่านกระบวนการทางกฎหมาย สังคม และการเมือง โดยนักศึกษไทยในยุคนั้นนั่นเอง

ซึ่งอาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าแนวความคิดเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินนั้นเกิดขึ้นพร้อมกับรัฐสภาไทย ก็ว่าได้โดยปรากฏครั้งแรกในข้อบังคับการประชุมและปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎรพุทธศักราช 2476 ข้อ 1922 ซึ่งบัญญัติหลักการไว้กว้างๆ ซึ่งต่อมาใช้เป็นหลักในการบัญญัติร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินในรัฐธรรมนูญต่อมานั่นเอง

และร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินเริ่มบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2489 มาตรา 53 และ 54 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 3 แห่งราชอาณาจักรไทย และมีการบัญญัติในรัฐธรรมนูญต่อมาอีก 8 ฉบับ รวมเป็นรัฐธรรมนูญมีบัญญัติแนวความคิดเกี่ยวกับเรื่องนี้ทั้งสิ้น 9 ฉบับ จากรัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้จน

²¹ดูเพิ่มเติมภาคผนวก ง., หน้า 230

²²บัญญัติไว้ว่า "ถ้าสมาชิกเป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติซึ่งมีบทบัญญัติให้ขึ้นหรือลดหรือตั้งภาษีอากรขึ้นใหม่ต้องให้นายกรัฐมนตรีรับรอง"

ปัจจุบัน 13 ฉบับ คงมีเพียง 4 ฉบับ²³ เท่านั้นที่มีได้บัญญัติเรื่องดังกล่าวไว้ซึ่งรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ ในจำนวน 9 ฉบับ แทบจะมิได้แตกต่างกันเลยในเนื้อหา คงมีเพียงการแยกแยะหัวข้อ²⁴ เพียงความเข้าใจ และชัดเจนยิ่งขึ้นเท่านั้น

และเป็นที่น่าสังเกตว่ารัฐธรรมนูญที่บัญญัติเรื่องร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินแทบทุกฉบับจะใช้ชื่อรัฐธรรมนูญฉบับนั้น ๆ ว่า "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ....", ส่วนรัฐธรรมนูญอีก 4 ฉบับ ที่มีได้บัญญัติเรื่องดังกล่าวมีชื่อเรียกแตกต่างกันออกไป²⁵

²³ได้แก่

1. รัฐธรรมนูญฉบับที่ 1 พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ.2475
2. รัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.2475 รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยนามประเทศ พ.ศ.2482 รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยบทเฉพาะกาล พ.ศ.2483 รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วย การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2485

3. รัฐธรรมนูญฉบับที่ 7 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2502

4. รัฐธรรมนูญฉบับที่ 12 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2520

²⁴ได้แก่ รัฐธรรมนูญฉบับที่ 10 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517, มาตรา 146.

วรรณิ เกตุคุติ, "ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน," รัฐสภาสาร (สิงหาคม 2527): 18.

²⁵โดยรัฐธรรมนูญฉบับที่ 1 มีชื่อเรียกว่า "พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ.," รัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 มีชื่อเรียกว่า "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ....." และฉบับที่ 7 กับฉบับที่ 12 มีชื่อเรียกว่า "ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ....."

นอกจากนั้น เมื่อพิจารณาโครงสร้างของรัฐธรรมนุญทั้ง 4 ฉบับ ที่มีได้บัญญัติถึงเรื่องร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินแล้วจะเห็นว่าส่วนใหญ่รัฐสภาจะใช้ระบบสภาเดี่ยว และมักประกาศใช้ในช่วงเวลาเริ่มต้นของการเปลี่ยนแปลง ซึ่งประเทศยังไม่มีความพร้อมในเรื่องการจัดทำรัฐธรรมนูญ หรือช่วงหลังการปฏิวัติรัฐประหารทั้งสิ้น²⁶

²⁶ดังเห็นได้จากโครงสร้างของรัฐธรรมนุญทั้ง 4 ฉบับ คือ ฉบับที่ 1, 2, 7 และ 12 ดังนี้

ฉบับที่ 1 พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรสภาเดี่ยว และสมาชิกจำนวน 70 คน มาจากการแต่งตั้งทั้งสิ้น แต่ธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดเงื่อนไขไว้ว่าภายในระยะเวลาไม่เกิน 10 ปี หรือเมื่อจำนวนราษฎรทั่วประเทศมีการศึกษาระดับประถมศึกษาเกินกว่าครึ่งหนึ่ง รัฐสภาจะต้องประกอบด้วยสมาชิกซึ่งได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนทั้งสิ้น สำหรับในระยะแรกนั้น สภาผู้แทนราษฎร ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งคณะราษฎรแต่งตั้งขึ้นชั่วคราว มีจำนวน 70 นาย เพื่อดำเนินการของประเทศไทย ระยะเวลา 6 เดือน ในสมัยที่ 2 ประชาชนมีสิทธิเลือกตั้งผู้แทนเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร แต่สมาชิกประเภทที่สอง คือผู้ที่ได้รับแต่งตั้งจากคณะราษฎรชุดแรกนั้นก็ยังคงดำรงตำแหน่งต่อไป โดยให้เพิ่มจำนวนให้เท่ากับสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งจากราษฎร ตามธรรมนูญฉบับนี้ได้ให้อำนาจแก่ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาไว้มากโดยมาตรา 9 ของธรรมนูญฉบับนี้ระบุว่า "สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจดูแลควบคุมกิจการของประเทศ และมีอำนาจประชุมถอดถอนกรรมการราษฎรหรือพนักงานผู้หนึ่งผู้ใดก็ได้" และฝ่ายบริหารก็ไม่มีอำนาจยุบสภา การที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ต้องการให้สมาชิกสภาผู้แทนมีอำนาจถอดถอนรัฐมนตรีได้อาจเป็นเพราะว่า ในการตั้งรัฐบาลชุดแรกนั้น ผู้ที่เป็นรัฐมนตรีมิใช่สมาชิกของคณะราษฎรทุกคนหลายคนเป็นขุนนาง เก่าดั่งนั้นคณะราษฎรจึงมีความประสงค์ที่จะควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลชุดใหม่โดยการใช้อำนาจของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสมาชิกทั้ง 70 คน ล้วนแต่เป็นผู้ที่คณะราษฎรแต่งตั้งทั้งสิ้น

ฉบับที่ 2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 หลังจากที่ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวรเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 แล้ว รัฐสภาของไทยใช้ระบบสภาเดี่ยวคือ สภาผู้แทนราษฎรสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประกอบไปด้วยสมาชิกสภาสองประเภท มีจำนวนเท่ากัน สภาผู้แทนราษฎรมีอายุคราวละ สี่ปี

และจากการศึกษาโครงสร้างของรัฐธรรมนุญทั้ง 4 ฉบับดังกล่าวแล้วอาจกล่าวหรือตั้งข้อสังเกตได้อีกประการหนึ่งว่า รัฐธรรมนุญฉบับที่บัญญัติข้อความเรื่องร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินไว้ นั้นจะเป็นรัฐธรรมนุญที่มีความพร้อม ละ เอื้ออำนวยและสมบูรณ์กว่ารัฐธรรมนุญฉบับที่มีได้ตั้งข้อความในเรื่องดังกล่าว และรัฐธรรมนุญที่บัญญัติข้อความเรื่องร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินรัฐสภาส่วนใหญ่ใช้ระบบสองสภา²⁷

สมาชิกประเภทที่ 1 มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน จำนวน 78 คน เป็นการเลือกตั้งทางอ้อมโดยวิธีรวมเขตจังหวัดโดยเลือกผู้แทนตำบลก่อน แล้วให้ผู้แทนตำบลเลือกผู้แทนราษฎรอีกต่อหนึ่ง โดยถือจำนวนราษฎรสองแสนคนต่อผู้แทนราษฎรหนึ่งคน

สมาชิกประเภทที่ 2 ได้แก่ ผู้ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจำนวน 78 คนเท่ากับจำนวนสมาชิกประเภทที่ 1

ฉบับที่ 7 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 ภายหลังจากการปฏิวัติของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2502 ได้ตั้งสภาร่างรัฐธรรมนุญคณะหนึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์จำนวน 240 คน ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนุญและให้มีฐานะเป็นรัฐสภาทำหน้าที่นิติบัญญัติด้วย

รัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกสภาไม่ได้ รัฐบาลไม่ต้องแถลงนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อขอความไว้วางใจจากสภา สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนุญจะเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ได้ ตั้งกระทู้ถามก็ไม่ได้ นับว่าเป็นสภาซึ่งไม่ทำหน้าที่ของรัฐสภาในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินเลย

ฉบับที่ 12 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2520 รัฐสภาไทยตามธรรมนูญฉบับนี้คือสภานิติบัญญัติ เกิดขึ้นหลังจากการปฏิวัติเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2520 ระบบสภาเดียว สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติมาจากการแต่งตั้งมีจำนวนไม่น้อยกว่า 300 คน แต่ไม่เกินสี่ร้อยคน หน้าที่ของสภานิติบัญญัติก็คือ จัดทำรัฐธรรมนุญและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

²⁷ จะเห็นว่าในจำนวน 9 ฉบับของรัฐธรรมนุญที่บัญญัติข้อความเรื่องร่างพระราชบัญญัติได้เกี่ยวกับการเงินรัฐสภา ใช้ระบบ 2 สภาจำนวน 6 ฉบับคือ 3, 4, 5, 8, 10 และ 13 ส่วนอีก 3 ฉบับรัฐสภาใช้ระบบสภาเดียวคือฉบับที่ 6, 9 และ 11.

2.2 ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พ.ศ. 2521

ดังได้กล่าวมาแล้วว่าการเสนอร่างพระราชบัญญัติรัฐสภาได้มีการแยกร่างพระราชบัญญัติออกเป็นร่างพระราชบัญญัติทั่วไป และร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินอันเป็นแนวความคิดที่เพิ่ง เกิดใหม่ในประเทศไทย และได้มีการบัญญัติไว้เป็นหลักและแนวทางปฏิบัติในรัฐธรรมนูญไทยหลายฉบับ สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 นั้น ได้บัญญัติข้อความเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินไว้ทั้งหมด 6 รัฐสภา ส่วนที่ 4 (บทที่ใช้แก่สภาทั้งสอง) ในมาตรา 125 ความว่า

"ร่างพระราชบัญญัติจะ เสนอได้ก็แต่โดยคณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะ เสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี

การเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะกระทำได้ เมื่อพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสังกัดมีมติให้ เสนอได้ และต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองนั้นไม่น้อยกว่ายี่สิบคนรับรอง

ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน หมายความว่า ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อความต่อไปนี้ทั้งหมดหรือแต่ข้อใดข้อหนึ่ง

- (1) การตั้งขึ้นหรือยกเลิกหรือลดหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไข หรือผ่อน หรือวางระเบียบการบังคับอันเกี่ยวกับภาษีหรืออากร
- (2) การจัดสรร รับ รักษาหรือจ่ายเงินแผ่นดิน หรือการโอนงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน
- (3) การกู้เงิน หรือการค้ำประกันหรือการใช้เงินกู้
- (4) เงินตรา

ในกรณีที่ เป็นที่สงสัยว่าร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่จะต้องมีการรับรองของนายกรัฐมนตรีหรือไม่ ให้เป็นอำนาจของประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้วินิจฉัย"

นอกจากนั้นในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2528 ในหมวด 5 เรื่องการเสนอและการพิจารณาว่าพระราชบัญญัติ ข้อ 93 ยังได้บัญญัติเกี่ยวกับร่างพระราช

บัญญัติเกี่ยวกับการเงินไว้ว่า "ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินตามความหมายที่กำหนดไว้ในมาตรา 125 ของรัฐธรรมนูญซึ่งสมาชิกเป็นผู้เสนอนั้นให้ประธานสภาส่งไปยังนายกรัฐมนตรีภายใน 7 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้นจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ในกรณีที่ประธานสภาวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินให้ประธานสภาแจ้งให้สมาชิกผู้เสนอทราบภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้น

เมื่อนายกรัฐมนตรีได้รับร่างพระราชบัญญัติตามวรรคหนึ่งแล้วหากไม่พิจารณารับรองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับให้ประธานสภาแจ้งเหตุขัดข้องให้ที่ประชุมทราบ และเพื่อความเข้าใจเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 จึงขอพิจารณาตามหัวข้อดังนี้คือ

2.2.1 เจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521

ดังได้กล่าวไว้แล้วว่า ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญไทยหลายฉบับ แต่ละฉบับแทบมีข้อความไม่แตกต่างกันเลย คงมีเพียงแยกแยะหัวข้อเพื่อความสะดวกในการทำความเข้าใจเท่านั้น ดังนั้นการศึกษาถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในเรื่องดังกล่าว ผู้เขียนจึงศึกษาถึงรายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญในอดีตที่มีการอภิปรายถึงเรื่องดังกล่าว และรายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันประกอบกันเพื่อจะได้ทราบถึงเจตนารมณ์อันแท้จริง เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติการเงินในรัฐธรรมนูญไทยดังกล่าว

จากรายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อปี 2491 ได้มีการอภิปรายเรื่องร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินไว้ดังนี้

พระยาอรรถการีย์นิพนธ์ (กรรมาธิการ) ได้กล่าวว่า "หลักสำคัญเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินนั้นอยู่ที่ว่ารัฐบาลเป็นผู้คุมกระเป๋าสเงินของประเทศ จึงจำเป็นต้องรู้เสียก่อนว่ากำลังของรัฐบาลในเรื่องการเงินที่จะบริหารราชการแผ่นดิน ฉะนั้นกฎหมายที่เกี่ยวกับการเงินนั้นแล้ว รัฐบาลจะต้องรู้เสียก่อน และถ้ากฎหมายผ่านไปแล้ว รัฐบาลมีกำลังเงินพอหรือไม่ที่จะบริหารราชการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นได้ โดยเหตุนี้"

รัฐธรรมนูญจึงพยายามที่จะ เสนอได้ก็เฉพาะแต่รัฐบาลเท่านั้นสมาชิกเสนอไม่ได้"²⁸

ยังกล่าวด้วยว่า "ถ้าให้สมาชิกเสนอกฎหมายได้ แต่รัฐบาลปฏิบัติไม่ได้ ก็เท่ากับเป็นการเปิดโอกาสที่สมาชิกมีทางที่จะไล่รัฐบาลออก โดยไม่ต้องใช้วิธีเปิดอภิปราย เพราะฉะนั้นจึงควรเป็นหลักว่ารัฐบาลเท่านั้นที่จะ เสนอได้จะ เปิดโอกาสให้สมาชิกเสนอโดยที่มีนายกรัฐมนตรีรับรองก็เพราะว่า อาจมีเหตุผลเหมือนกันที่รัฐบาลเห็นว่าควรมีกฎหมายนี้เมื่อสมาชิกเสนอขึ้นไปแล้วนายกรัฐมนตรีได้ดูแล้วก็ เห็นสมควรว่าควรจะเป็นไปได้จึงยอมรับรองถ้าไม่มีนายกรับรองแล้วถึงแม้จะมีสมาชิกจำนวนเท่าไรก็ไม่สามารถให้ผ่านไป"²⁹

จากรายงานการประชุมนี้จะ เห็นได้ว่า ในเรื่องร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินนั้นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญต้องการให้รัฐบาลเป็นผู้เสนอแต่เพียงผู้เดียวสมาชิกเสนอไม่ได้ด้วยเหตุผลคือ

ประการแรก รัฐบาลเป็นผู้ควบคุมการเงินของประเทศจึงย่อมทราบดีว่ารัฐบาลมีกำลังเงินอยู่จำนวนเท่าไร ประกอบกับรัฐบาลจะต้องบริหารประเทศตามนโยบายที่ไว้ไว้ต่อประชาชน ดังนั้นจึง เป็นธรรมดาที่รัฐบาลจะต้อง เสนอกฎหมายที่สอดคล้องกับแนวนโยบายที่ได้แถลงไว้ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวนั่นเอง

ประการที่ 2 เกิดจากความวิตกของรัฐบาลเองว่าหากปล่อยให้สมาชิกเสนอกฎหมายเกี่ยวกับการเงินได้แล้ว สมาชิกอาจเสนอกฎหมายซึ่งรัฐบาลอาจต้องใช้เงินจำนวนมาก และหากรัฐบาลไม่อาจปฏิบัติได้ตามกฎหมายฉบับนั้นได้แล้ว ก็เท่ากับว่าเป็นการเปิดโอกาสให้สมาชิกขับไล่รัฐบาลให้ออกได้อีกวิธีหนึ่ง นอกเหนือจากการอภิปรายไม่ไว้วางใจนั่นเอง

ซึ่ง เหตุผลประการที่สองนี้เป็นที่วิพากษ์วิจารณ์อย่างมากว่า การเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินของสมาชิกบางเรื่อง แม้ผ่านการพิจารณาประกาศใช้เป็นกฎหมายแล้วรัฐบาลจะ ใช้เงินก็ต่อเมื่อต้องอาศัยกฎหมายอื่นบัญญัติให้ใช้ได้ รัฐบาลไม่จำเป็นต้องใช้

²⁸สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 61/2491," 29 พฤศจิกายน 2491.

²⁹เรื่องเดียวกัน, หน้า 2556.

เงินทันทีขณะนั้น แล้วจะถือว่าเป็นการเสนอกฎหมายของสมาชิกเพื่อขยับรัฐบาลจริงหรือไม่ เพียงใด ดังเห็นได้จากความเห็นของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญ ข้าราชการ พ.ศ.... โดยให้เหตุผลดังนี้คือ "กฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายที่บัญญัติให้ข้าราชการมีสิทธิได้รับเงิน โดยไม่ได้ให้อำนาจรัฐบาลจ่ายเงินอย่างใดเลย สมมติว่าร่างนี้ได้ประกาศใช้เป็นกฎหมายแล้ว รัฐบาลจะอาศัยพระราชบัญญัตินี้จ่ายเงินหาได้ไม่ รัฐบาลจะจ่ายเงินบำเหน็จบำนาญได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจในพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี และถ้าเงินในงบประมาณไม่พอจ่าย ก็จะต้องอาศัยอำนาจในพระราชบัญญัติเงินคงคลังจ่ายเงินเกินงบประมาณไปก่อน และจริงอยู่เมื่อได้ออกพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญฉบับนี้ไปแล้ว รัฐบาลย่อมมีข้อผูกพันให้ต้องจ่ายเงิน แต่ร่างพระราชบัญญัติที่ก่อให้เกิดข้อผูกพันให้ต้องจ่ายเงินนั้น จะถือว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการจ่ายเงินหาขอไม่ เพราะแม้จะมีพระราชบัญญัติอันก่อให้เกิดข้อผูกพันขึ้นก็ตาม รัฐบาลยังจ่ายเงินตามพระราชบัญญัตินั้นไม่ได้หากจะต้องอาศัยอำนาจในพระราชบัญญัติอื่นอันเป็นพระราชบัญญัติให้อำนาจจ่ายเงินรัฐบาลจึงจะจ่ายเงินได้"

อนึ่งถ้าหากเป็นว่าพอมิพระราชบัญญัติอันก่อให้เกิดข้อผูกพันขึ้นรัฐบาลก็เป็นอันจ่ายเงินได้แล้วไซร้ก็คงจะไม่จำเป็นต้องมีพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี"³⁰

ทั้งนี้คณะกรรมการยังได้ให้ความเห็นด้วยว่า "การบริหารราชการแผ่นดินย่อมต้องมีการจ่ายเงิน ฉะนั้นพระราชบัญญัติต่าง ๆ มากฉบับจึงก่อให้เกิดข้อผูกพันให้ต้องจ่ายเงิน เช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และในที่สุดแม้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลคดีเด็กและเยาวชน ก็ล้วนมีข้อผูกพันให้ต้องจ่ายเงินทั้งสิ้น หากจะตีความว่าพระราชบัญญัติใดมีข้อผูกพันให้ต้องจ่ายเงิน พระราชบัญญัตินั้นก็เป็นพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินแล้วไซร้ ก็แทบจะไม่มีพระราชบัญญัติใดที่มีใช่เป็นพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินเลย การตีความเช่นนี้ย่อมเป็นการตีความเกินขอบเขตไปเป็นอันมาก"³¹

จากความเห็นดังกล่าว ทำให้เกิดข้อสงสัยว่า เหตุผลข้อที่ว่าสมาชิกสภาเสนอกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน แล้วรัฐบาลไม่อาจปฏิบัติตามกฎหมายนั้น ๆ ได้จะมีผลให้

³⁰ ยงเกียรติ อติเศรษฐกุล, "กระบวนการเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ," รัฐสภาสาร 34 (เมษายน 2529): 101.

³¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 101.

รัฐบาลต้องออกจริงหรือไม่เพียงใด เมื่อพิจารณาประกอบกับเหตุผลของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.....ขณะนี้แล้วจะเห็นว่าคณะกรรมการได้ให้เหตุผลน่าฟังว่าแม้กฎหมายที่เสนอโดยสมาชิก และผ่านมาประกาศใช้เป็นกฎหมายแล้วก็ตาม รัฐบาลก็ยังคงมิได้จ่ายเงินเลยในขณะที่รัฐบาลจะจ่ายเงินได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายอื่นซึ่งให้อำนาจรัฐบาลอีกต่างหาก จึงอาจกล่าวได้ว่าข้อสงสัยดังกล่าวหากได้เป็นจริงแต่ประการใดไม่ ซึ่ง เขียนเห็นว่า เป็นเรื่องที่น่าสนใจอีกประเด็นหนึ่ง เช่นกัน

ประการสุดท้าย เป็นเหตุผลที่ผ่อนคลายนงนงให้อำนาจสมาชิกเสนอกฎหมายได้แต่ต้องได้รับคำรับรองจากนายกรัฐมนตรี ประเด็นนี้ให้ความสำคัญต่อคำรับรองของนายกรัฐมนตรีมากกว่าจำนวนสมาชิกที่ลงชื่อรับรอง ซึ่งพระยาอรุณการิย์นิพนธ์ กรรมการได้กล่าวว่า "ถ้าไม่มีคำรับรองของนายกรัฐมนตรีแล้วถึงแม้จะมีสมาชิกจำนวนเท่าใดก็ไม่สามารถให้ผ่านไปได้" เหตุผลหลักของข้อนี้ก็คือนางเรื่องรัฐบาลอาจไม่มีเวลาเพียงพอที่จะคิดหรือเป็นเรื่องที่รัฐบาลมีความคิดจะท่ายอยู่แล้ว หรือเรื่องที่รัฐบาลหลงลืมไปและเป็นความต้องการของรัฐบาลอยู่แล้ว เรื่องเหล่านั้นสมาชิกจะช่วยรัฐบาลได้ทางหนึ่ง โดยการเสนอกฎหมายประเภทนี้เข้าสู่การพิจารณา เมื่อนายกรัฐมนตรีเห็นควรมีประโยชน์ และสอดคล้องกับความต้องการของรัฐบาลก็จะพิจารณาให้คำรับรองได้ ส่วนสมาชิกที่เสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินนั้นควรมีผู้รับรองจำนวนเท่าใดจึงจะ เสนอได้ ซึ่งผู้เขียนจะได้ศึกษาวิเคราะห์ต่อไป

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2521 นั้น เกิดขึ้นภายหลังการปฏิวัติยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินในวันที่ 20 ตุลาคม 2520 โดยพลเรือเอกสงัด ชลออยู่ เป็นหัวหน้าคณะปฏิวัติ และได้มอบหมายให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติจัดทำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใช้ปกครองประเทศ โดยจำกัดให้มีการเลือกตั้งขึ้นในภายหลัง ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2521 มีเจตนารมณ์ เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินดังนี้

1. การเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะกระทำได้เมื่อพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสังกัดมีมติให้เสนอได้ และต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองนั้นไม่น้อยกว่ายี่สิบคนรับรอง ซึ่งในการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ 2521 (สภานิติบัญญัติแห่งชาติ) ได้มีกรรมการท่านหนึ่งกล่าวถึงเรื่องนี้ว่า

"เจตนารมณ์ในประเด็นนี้ต้องการให้กฎหมายเป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการบริหารประเทศ ซึ่งในบางประเทศโดยมรรยาทแล้วสิทธิในการเสนอกฎหมาย

เป็นลัทธิเฉพาะรัฐบาลที่เข้าบริหารประเทศในสมัยที่เข้ามาเท่านั้น"³² รัฐธรรมนูญจึงบัญญัติให้เรื่องการเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้พรรคมั่นคงและมีระบบน้อยพรรค³³

ในทางปฏิบัติพรรคที่ได้ได้รับความไว้วางใจจากประชาชนเป็นเสียงข้างมาก มีผู้แทนราษฎรมากในสมัยนั้นพรรคนั้นก็มักเป็นพรรคที่จัดตั้งรัฐบาลบริหารประเทศซึ่งก็คือพรรครัฐบาลนั่นเอง

ทั้งนี้ทั้งนั้นก็เพื่อเป็นการป้องกันมิให้พรรคเล็กๆ เสนอกฎหมายเข้ามามากเกินไป จนมีผู้กล่าวว่า เสนอกฎหมายรกรสกา และอาจเสนอกฎหมายเพื่อค้ำรัฐบาลเล่นหรือเอาใจราษฎรในท้องถิ่นคนหรือหาเสียงอันเป็นอันตรายจากพรรคเล็กพรรคน้อยเหล่านั้น

ในประเด็นนี้ผู้เขียนขอตั้งข้อสังเกตว่าแม้การบัญญัติเรื่องดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญอาจมีผู้โต้แย้งว่าขัดกับหลัก สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคนมีสิทธิเสนอกฎหมายได้ และขัดกับหลักเรื่องจำนวนสมาชิกของพรรคการเมืองแม้มีสมาชิกไม่ถึง 20 คน ก็มีสิทธิเสนอกฎหมายได้เป็นต้นก็ตาม แต่เมื่อเห็นว่าการบัญญัติดังกล่าวก่อให้เกิดผลดีกับพรรคที่มีเสียงข้างมาก หรือรัฐบาลในการบริหารประเทศแล้วบทบัญญัติดังกล่าวย่อมมีประโยชน์ประชาชนโดยรวมมากกว่าหากรัฐบาลนั้นปกครองประเทศโดยมีคุณธรรมและเห็นประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่เป็นสำคัญ

2. ผู้มีอำนาจวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับทางการเงิน

เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญให้อำนาจวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับทางการเงินเป็นของประธานสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับทางการเงินจะต้องมีการเสนอก่อนในชั้นเสนอนั้น จะต้องเสนอก่อนประธานสภาผู้แทนราษฎรก่อนประธานสภาจึงเป็นผู้รู้เห็นและรับเรื่องก่อน จึงเป็นผู้ที่ควรวินิจฉัยและการวินิจฉัยเป็นเรื่องความเห็นของประธานสภาผู้แทนราษฎรโดยแท้ ส่วนการจะรับรองร่างว่าควรให้การสนับสนุนลงนามรับ

³² คำกล่าวของนายसानนท์ สายสว่าง กรรมการร่างรัฐธรรมนูญกล่าวในที่ประชุมครั้งที่ 22/2521 เมื่อวันที่ 28 เมษายน 2521.

³³ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ 2521 (สภานิติบัญญัติแห่งชาติ), "รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 22/2521", 28 เมษายน 2521.

รองหรือไม่เป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีที่จะพิจารณา

ในกรณีดังกล่าวมีกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ 2521 (สภานิติบัญญัติแห่งชาติ) ท่านหนึ่งได้ตั้งข้อสงสัยเอาไว้ว่า

"ในบทบัญญัติเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2521 มาตรา 125 วรรค 3 นี้ จะเห็นได้ว่าข้อ 1 เป็นเรื่องเกี่ยวกับภาษีข้อ 3 เกี่ยวกับการกู้เงินหรือค้ำประกันหรือการใช้เงินกู้ และข้อ 4 เงินตรา 3 ข้อนี้เหล่านี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอไม่ได้ เป็นเรื่องของรัฐบาล เรื่องการจัดสรรรับรักษาหรือจ่ายเงินแผ่นดิน หรือการโอนงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินออกเพื่อที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะได้เสนอกฎหมายการเงินได้ เพราะหากมีข้อ 2 อยู่สมาชิกจะเสนอกฎหมายการเงินไม่ได้เลย ไม่ว่าพรรคไหน เป็นกฎหมายการเงินทั้งนั้น เพราะเหตุว่าการเสนอกฎหมายที่มีการจ่ายเงินแผ่นดินนี้เสนอไม่ได้ เพราะกฎหมายทุกฉบับต้องจ่ายเงินแผ่นดินทั้งนั้น³⁴

ดังนั้นการตีความจึงเป็นเรื่องสำคัญ เพราะมีฉะนั้นหากตีความกว้างเกินไปแล้วจะเห็นว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ว่าพรรคไหนจะ เสนอร่างกฎหมายไม่ได้เลย ซึ่งนายจิตติ ดิงศภัทย์ ประธานในที่ประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ 2521 กล่าวว่า "การเสนอกฎหมายที่มีการจ่ายเงินแผ่นดินนี้เสนอไม่ได้ เพราะกฎหมายทุกฉบับจะต้องมีการจ่ายเงินแผ่นดินทั้งสิ้น ตัวอย่างเช่นการเสนอร่างพระราชบัญญัติตั้งศาลจังหวัดพะเยาเป็นต้น หากตีความอย่างกว้างก็คง เห็นว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติการเงินเพราะรัฐบาลจะต้องจ่ายเงินก่อสร้างอาคารศาลและอื่น ๆ หากแต่ร่างเช่นนี้ถือไม่ได้ว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน เพราะไม่ได้บอกในกฎหมายนั้นให้จ่ายเงินโดยตรง"³⁵ จึงเป็นเรื่องที่น่าคิดพิจารณาอย่างยิ่ง

3. ปัญหาว่าบทบัญญัติเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินได้บัญญัติชัดเจนแล้วหรือไม่เพียงใด ประเด็นนี้รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้กลาง ๆ แม้จะบัญญัติอย่างละเอียดก็ยัง เป็นปัญหาเพราะมีกรณีซึ่งคาบเกี่ยวหรืออะไรทานองนั้น ซึ่งข้อนี้อาจแก้ไขโดยให้ประธานสภาผู้แทนเป็นผู้วินิจฉัยว่าเป็นการเงินหรือไม่เป็น

³⁴ เป็นความเห็นของนายสวัสดิ์ คำประกอบ กรรมการร่างรัฐธรรมนูญ 2521 (สภานิติบัญญัติแห่งชาติ), 281 เมษายน 2521.

³⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 1125.

จึงอาจกล่าวได้ว่าข้อนี้รัฐธรรมนูญไม่ต้องการบัญญัติให้ละเอียด
จนเกินไปแต่กลับบัญญัติเพื่อเปิดช่องให้เป็นอำนาจของประธานสภาผู้แทนราษฎรในการวินิจฉัยนั่นเอง
ซึ่งอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่าข้อจำกัดที่ทำให้สมาชิกเสนอกฎหมายได้
โดยต้องมีสมาชิกพรรคเดียวกัน 20 คน เป็นผู้รับรองนั้น เป็นการขัดกับหลักที่ทำให้พรรคการเมือง
มีสมาชิกอยู่ในสภาได้แม้จะไม่ถึง 20 คน เพราะพรรคการเมืองเหล่านั้นจะไม่มีโอกาสได้เสนอ
กฎหมายเลย เพราะมีสมาชิกในพรรคที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ถึง 20 คน และกฎหมาย
ที่จะเสนอก็คงมิใช่ในเรื่องนโยบายของรัฐเสมอไป อาจจะเป็นกฎหมายเกี่ยวกับท้องถิ่นซึ่งเป็น
ผลประโยชน์ของราษฎรก็ไม่สามารถเสนอได้ เป็นการบีบบังคับจนเกินไป และทำให้ราษฎรต้อง
เสียประโยชน์ควรจะได้เปิดโอกาสให้พรรคที่มีเสียงข้างน้อยเสนอกฎหมายได้ โดยไม่ต้องจำกัดให้
มีสมาชิกพรรคเดียวกันรับรอง

เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญเห็นว่าที่กำหนดหลักการในการเสนอ
กฎหมายของสมาชิกเช่นนี้ เพื่อป้องกันมิให้มีการเสนอกฎหมายมากเกินไปจนเกิดความจำเป็น เพราะ
พรรคที่มีเสียงข้างน้อยในสภาส่วนใหญ่มักจะก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องการเสนอกฎหมายอยู่มาก
อีกประการหนึ่ง การเสนอกฎหมายในเรื่องเกี่ยวกับท้องถิ่นที่มิใช่เป็นนโยบาย ก็อาจก่อให้เกิด
ความลำบากแก่รัฐบาล เพราะไม่สามารถจะปฏิบัติตามได้ ยิ่งจะทำให้เกิดความปั่นป่วนมากขึ้น
ฉะนั้นควรให้การเสนอกฎหมายเป็นเรื่องของพรรคที่จัดตั้งรัฐบาลหรือพรรคที่มีเสียงข้างมากเป็น
ผู้เสนอจะเหมาะสมกว่า ทั้งนี้เพื่อต้องการให้มีระบบพรรคการเมืองที่เข้มแข็ง กล่าวคือมีน้อย
พรรคนั่นเอง

ส่วนบทบัญญัติที่ว่าด้วยพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน มี
กรรมาธิการบางท่านเห็นว่าเป็นเรื่องที่เกิดปัญหามาก เพราะการวินิจฉัยของประธานสภา
แต่ละคนย่อมแตกต่างกัน ฉะนั้นควรให้อำนาจการวินิจฉัยเป็นของสภาจะเหมาะสมกว่าประธาน
สภา และอีกกรณีหนึ่งร่างพระราชบัญญัติทุกฉบับถ้าจะพิจารณาจะเห็นว่าเกี่ยวกับการเงินทั้งสิ้น
ฉะนั้นควรจะตัดความใน (2) เกี่ยวกับเรื่องการจัดสรรรักษาหรือจ่ายเงินแผ่นดินฯ จะ
เหมาะสม หรือควรแก้ไขถ้อยคำประการใดเพื่อมิให้เกิดปัญหาในการตีความได้

ข้อนี้เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญเห็นว่าการที่จะให้สภาเป็นผู้วินิจฉัย
ว่าร่างพระราชบัญญัติใดเกี่ยวกับการเงิน ไม่อาจกระทำได้ เพราะการเสนอร่างพระราช
บัญญัติของสมาชิกย่อมจะต้องยื่นต่อประธานสภา ฉะนั้นประธานสภาควรจะเป็นผู้วินิจฉัย ก่อนที่จะ
นำร่างพระราชบัญญัติจัดเข้าระเบียบวาระประชุม ส่วนกรณีที่จะให้ตัดความใน (2) นั้น จะเป็น

ผลเสียหายมาก เพราะจะทำให้สมาชิกสามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติที่เป็นการจัดสรรหรือจ่ายเงินแผ่นดินได้ถ้าไม่ห้ามไว้ บทบัญญัติใน (2) มิได้เป็นข้อกีดกันการเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกเลย เพราะหากร่างพระราชบัญญัตินั้นมิได้กำหนดให้มีการจ่ายเงินโดยตรงแล้วก็ย่อมจะเสนอได้ การจะบัญญัติกฎหมายโดยไม่ให้มีช่องว่างหรือไม่ทำให้เกิดปัญหาการตีความเลยย่อมกระทำได้ยาก

2.2.2 ลักษณะทั่วไปของร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน

เป็นที่ทราบกันทั่วไปแล้วว่าร่างพระราชบัญญัตินี้มีด้วยกัน 3 ประเภทคือ ร่างพระราชบัญญัติธรรมดา ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 125 วรรค 3) และร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 132)³⁶

แทบทุกประเภทมีกำหนดลักษณะของร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินไว้เป็นพิเศษกว่าร่างธรรมดาเสมอ ประเทศไทยเราก็เช่นเดียวกัน ดังเห็นได้จากลักษณะพิเศษของร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินดังนี้

ก. การเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 125 กำหนดว่า ร่างพระราชบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดย

ก) คณะรัฐมนตรี

ข) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

โดยการเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น แตกต่างจากการเสนอร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อ

1. พรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสังกัดมีมติ

ให้เสนอได้

³⁶ ภาคิน พลกุล "ความหมายของกฎหมายรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญและประวัติรัฐธรรมนูญไทย," รัฐสภาสาร 36 (ธันวาคม 2531) : 21.

2. มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองนั้นไม่น้อย

กว่ายี่สิบคนรับรอง

3. สำหรับร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะ เสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี ซึ่งคณะรัฐมนตรีสามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินได้โดยไม่ต้องมีคำรับรองจากนายกรัฐมนตรีแต่อย่างใด

อนึ่ง การเสนอร่างพระราชบัญญัติเพื่อให้สภาพิจารณานั้นขึ้นอยู่กับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแต่ละยุคสมัย โดยผู้เขียนขอเสนอตาราง เปรียบเทียบผู้มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินตามรัฐธรรมนูญเพื่อการศึกษา³⁷ ดังนี้

ตารางที่ 1: เปรียบเทียบผู้มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินตามรัฐธรรมนูญ

| ลำดับ | ชื่อรัฐธรรมนูญ | ผู้มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติ |
|-------|---|--|
| 1 | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2511 | - คณะรัฐมนตรี - สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี - สมาชิกวุฒิสภาเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี (มาตรา 117) |
| 2 | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2517 | - คณะรัฐมนตรี - สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี (มาตรา 146) |
| 3 | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2519 | - คณะรัฐมนตรีเท่านั้น (มาตรา 15) |
| 4 | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2521 | - คณะรัฐมนตรี - สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี (มาตรา 125) |

³⁷ อัครเมศวร์ ทองนวล และ สานิตย์ โลหะชาละ, "เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและการขอเปลี่ยนแปลงแก้ไข," รัฐสภาสาร 35 (ธันวาคม 2530): 34-35.

ปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งของการเสนอร่างพระราชบัญญัติการเงินของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่าจะต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนกี่คนให้คำรับรองจึงจะเสนอได้นั้น

จากการศึกษาในรายงานประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญเมื่อพุทธศักราช 2491 พบว่า เรื่องนี้มีความเห็นออกเป็น 2 ฝ่ายคือ ฝ่ายแรกฝ่ายพระยาอรรณการีย์นิพนธ์ให้ความเห็นว่า สมาชิกผู้เสนอเพียงคนเดียวเท่านั้นเสนอแล้วให้นายกรัฐมนตรีรับรอง ฝ่ายนี้ให้ความสำคัญเรื่องคำรับรองของนายกรัฐมนตรีมากกว่าจำนวนผู้เสนอ โดยท่านให้เหตุผลว่า "ถ้าไม่มีนายกรัฐมนตรีรับรองแล้วถึงแม้จะมีสมาชิกจำนวนเท่าไรก็ไม่สมควรให้ผ่านไปได้" ไม่ได้ถือเอาความสำคัญของผู้รับรองว่าจะต้องมีจำนวนเท่าไรเป็นเกณฑ์ หากแต่ถือรัฐบาลเป็นผู้คุมการเงินไว้ เพราะฉะนั้นเฉพาะรัฐบาลเท่านั้นเป็นผู้เสนอสมาชิกเสนอไม่ได้³⁸

ดังนั้นฝ่ายนี้จึงมีความเห็นว่า จำนวนสมาชิกเสนอไม่มีความสำคัญ ๆ อยู่ที่การรับรองของนายกรัฐมนตรี (คือผู้เสนอ + นายกรัฐมนตรีรับรองก็ใช้ได้)

ส่วนอีกฝ่ายมีนายทองม้วน อัครถาวร และนายบุญเท่ง ทองสวัสดิ์ กรรมการให้ความเห็นว่า เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอและนายกรัฐมนตรีให้คำรับรองแล้วควรมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีก 20 คนรับรอง³⁹ โดยให้เหตุผลว่าเรื่องกฎหมายเกี่ยวกับการเงินนั้นโดยหลักแล้วควรได้รับความเห็นชอบจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยเสมอ ซึ่งเห็นว่าได้นำเอาแนวความคิดในเรื่องนี้ของประเทศอังกฤษมาใช้คือ ให้ความสำคัญแก่สภาผู้แทนราษฎรมาก โดยเฉพาะเรื่องการเงินแล้วสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสมควรอย่างยิ่งที่จะเป็นผู้ให้การรับรองด้วยแม้จะได้รับคำรับรองของนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นฝ่ายบริหารแล้วก็ตาม

ซึ่งในที่สุดฝ่ายที่เห็นว่า หลังจากนายกรัฐมนตรีรับรองแล้วควรมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรับรองรองอีก 20 คน เห็นด้วยกับฝ่ายแรกจึงขออนุญาตไป รัฐธรรมนูญ

³⁸ความเห็นชอบของพระยาอรรณการีย์นิพนธ์ กรรมการสภาร่างรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2491.

³⁹เป็นความเห็นของนายทองม้วน อัครถาวร เสนอให้มี สส. รับรอง 25 คน และนายบุญเท่ง ทองสวัสดิ์ เสนอให้มี สส. รับรอง 20 คน ในการประชุมร่างรัฐธรรมนูญ 2521 (สภานิติบัญญัติแห่งชาติ) ครั้งที่ 22/2521 เมื่อวันศุกร์ที่ 22 เมษายน 2521.

ในสมัยนั้นจึงบัญญัติเพียงว่า" ร่างพระราชบัญญัติจะ เสนอได้ก็แต่โดยคณะ รัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทน แต่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินสมาชิกสภาผู้แทนจะ เสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี" เท่านั้น⁴⁰

ต่อความเห็นในเรื่องดังกล่าวจากการศึกษาถึง เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2521 พบว่า ประการแรกรัฐธรรมนูญต้องการให้พรรคการเมืองมั่นคงและมีน้อยพรรค ประการที่ 2 การเสนอกฎหมายของสมาชิกควรมีเสียงสนับสนุนบ้างพอสมควร เพราะที่ไม่ต้องการให้สมาชิกเสนอกฎหมายคนเดียวเพื่อโจมตีรัฐบาล หรือหาเสียงซึ่งไม่ถูกนัก และประการสุดท้ายเห็นว่า พรรคของรัฐบาลนี้มีเสียงข้างมาก ซึ่งเข้ามาบริหารประเทศควรเป็นผู้ออกกฎหมายแต่เพียงฝ่ายเดียว พรรคเล็กพรรคน้อยซึ่งมีเสียงไม่ถึง 20 เสียง จึงไม่ควรมีสถานีเสนอกฎหมาย

ซึ่งในที่สุดรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2521 จึงได้บัญญัติเงื่อนไขของการเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ว่า "การเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะกระทำได้ เมื่อพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสังกัดมีมติให้เสนอได้ และต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองนั้นไม่น้อยกว่ายี่สิบคนรับรอง"⁴¹

ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติไม่ว่าโดยคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ตาม ต่างก็ไม่ทราบว่าร่างพระราชบัญญัติของคณั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเรื่องด้วยการเงินหรือไม่ จะทราบได้ก็ต่อเมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัย และได้แจ้งให้ทราบว่า เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินเท่านั้น ประกอบกับไม่มีหลักการหรือแนววินิจฉัยที่พอจะเป็นบรรทัดฐานชี้ให้เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการอย่างไรเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน หรือไม่อย่างไร และโดยที่รัฐธรรมนูญกำหนดเพียงว่า "ในกรณีเป็นที่สงสัยว่าร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติ เกี่ยวกับการเงินที่จะต้องมีการรับรองของนายกรัฐมนตรีหรือไม่ให้เป็นอำนาจของประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้วินิจฉัย" บัญหาจึงมีว่า

⁴⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492, มาตรา 121.

⁴¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช 2521, มาตรา 125 วรรค 1.

อย่างไร จึงถือว่ากรณีเป็นที่สงสัย" ซึ่งเป็นผู้ที่ถกเถียงกันมากโดยบางท่านเห็นว่ากรณีเป็นที่สงสัยก็คือ ความคิดเห็นไม่ตรงกันนั่นเอง⁴² และทั้งนี้ เนื่องจากการเสนอร่างกฎหมายนั้นเป็นการชิงไหวพริบบนพื้นฐานของผลประโยชน์ทางการเมืองของแต่ละฝ่ายแล้ว ย่อมหาข้อยุติในเรื่องกรณีที่เป็นสงสัยแทบไม่ได้ ดังนั้นร่างพระราชบัญญัติส่วนใหญ่มักจึง เป็นร่างพระราชบัญญัติที่แทบจะมีข้อสงสัยทั้งสิ้น

ปัญหาต่อมาเกี่ยวกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ได้แก่ปัญหาการรับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินของนายกรัฐมนตรี ซึ่งแบ่งความเห็นออกเป็น 2 ฝ่ายด้วยกันคือ

1. ฝ่ายที่เห็นควรรักษาหน้าที่นายกรัฐมนตรีรับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยฝ่ายนี้ให้ความเห็นว่า "รัฐบาลหรือเป็นฝ่ายบริหารได้รับความไว้วางใจจากประชาชนให้ทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งมีอำนาจหน้าที่กว้างขวางตลอดไปจนควบคุมการคลังของประเทศ ฉะนั้นรัฐบาลย่อมทราบกำลังความสามารถในการบริหาร โดยเฉพาะด้านการเงินในแต่ละยุคสมัยได้ดี ดังนั้นการที่รัฐบาลจะรับรู้และไตร่ตรองกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายเงินของประเทศนั้น จึงเป็นเรื่องที่สมควรอย่างยิ่ง เพราะหากปล่อยให้มีการใช้จ่ายกับการฟุ่มเฟือยหรือไม่มีการกลั่นกรองการบริหารประเทศก็ดำรงอยู่ไม่ได้"⁴³ ซึ่งผู้สนับสนุนฝ่ายนี้ส่วนใหญ่มักจะเป็นฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีที่เน้นการบริหารราชการแผ่นดินให้สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาลซึ่งได้ให้ไว้ต่อประชาชนเป็นหลัก

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลก็ไม่ถึงกับไม่เปิดโอกาสให้สมาชิกมีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินเสียทีเดียวและมีบางเรื่องที่รัฐบาลอาจหลงลืมไป อันเป็นเรื่องที่มีประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยส่วนรวม และตรงตามนโยบายของรัฐบาล อันเป็นการช่วยเหลือหรือตัดทอนรัฐบาลได้ทางหนึ่ง ประกอบกับการที่รัฐบาลให้คำรับรองร่างพระราช

⁴²วารณีย์ เกตุพันธุ์, ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน, หน้า 42.

⁴³สัมภาษณ์ บัญเอื้อ ประเสริฐสุวรรณ, ประธานคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร และรองนายกรัฐมนตรี, 18 กุมภาพันธ์ 2534.

บัญญัติ เกี่ยวด้วยการเงินเท่ากับรัฐบาลให้การสนับสนุนร่างพระราชบัญญัตินั้น ทำให้รัฐบาลอาจได้
เสียงสนับสนุนหรือคะแนนนิยมจากสมาชิกได้เช่นกัน

2. ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วย ฝ่ายนี้เห็นว่าสมาชิกควรจะเสนอร่าง
พระราชบัญญัติ เกี่ยวด้วยการเงินได้โดยไม่ต้องมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี โดยที่เหตุผลว่า
การกำหนดให้ร่างพระราชบัญญัติ เกี่ยวด้วยการเงินที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เสนอต้องให้นายก
รัฐมนตรีรับรองนั้น เป็นการจำกัดสิทธิ สมาชิกสภาผู้แทนและคณะรัฐมนตรีควรมีสิทธิเท่าเทียมกัน
ในการเสนอกฎหมายการจำกัดสิทธิดังกล่าวฝ่ายนี้เห็นว่าทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เสียเปรียบ
ในทางการเมือง เพราะหากรัฐบาลไม่เห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
เสนอรัฐบาลซึ่งมีเสียงข้างมาก ในสภาอยู่แล้วย่อมไม่รับหลักการทำให้ร่างพระราชบัญญัติดัง
กล่าวนั้นเป็นอันตกไป⁴⁴ นอกจากนี้จากฝ่ายนี้ยังกล่าวว่า "การที่รัฐบาลไม่ให้คำรับรองร่าง
พระราชบัญญัติ เกี่ยวด้วยการเงินเป็นการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติเลขที่เดียว"⁴⁵

สำหรับผู้เขียนเห็นว่าตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญบัญญัติ
เรื่องการรับรองก็เพื่อให้ฝ่ายบริหารได้พิจารณาและรับทราบกฎหมาย ซึ่งกระทบกับการดำเนิน
งานทางการเงินของประเทศ เพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดิน และสามารถดำเนิน
กิจกรรมทางการเมือง ได้สอดคล้องกับนโยบายที่ได้แถลงไว้ และจากการศึกษากฎหมายในเรื่อง
ดังกล่าวของประเทศอังกฤษพบว่า รัฐสภาอังกฤษให้สิทธิเฉพาะรัฐบาลเท่านั้นที่จะเสนอร่างพระ
ราชบัญญัติ เกี่ยวด้วยการเงิน แต่ของไทยให้ออกาสสมาชิกโดยผ่านันลงมาจากวิธีการของ
อังกฤษ คือยอมให้สมาชิกเสนอได้แต่ต้องให้นายกรัฐมนตรีรับรอง⁴⁶ และร่างที่สมาชิกเสนอหาก
ตรงกับความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ และสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลกับรัฐบาลมี
ความสนใจแล้ว รัฐบาลโดยนายกรัฐมนตรีก็จะให้คำรับรองซึ่งมีร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกหลาย

⁴⁴ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2528, ข้อ 108.

⁴⁵สัมภาษณ์ สุวิทย์ คุณกิตติ, ประธานคณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎร
และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดขอนแก่น พรรคเอกภาพ, 22 มกราคม 2534.

⁴⁶วรรณิ เกตุนิติ, ร่างพระราชบัญญัติ เกี่ยวด้วยการเงิน, หน้า 19.

เรื่อง เช่นกันที่ได้รับคำรับรอง⁴⁷ ประกอบการแม้รัฐบาลจะมีเสียงสนับสนุนข้างมากในสภาก็ตาม แต่นั่นก็มิได้หมายความว่ารัฐบาลจะสามารถผ่านกฎหมายได้เสมอไป เพราะหากสมาชิกพรรค รัฐบาลไม่มีวินัยเห็นประโยชน์ส่วนตนมากกว่าส่วนรวมและโดยเฉพาะรัฐบาลซึ่ง เกิดจากการรวม พรรคการเมืองหลาย ๆ พรรคแล้ว เสียงข้างมากอาจกลายเป็นเสียงข้างน้อยได้ ดังนั้นการ เสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงมีความจำเป็นที่จะต้อง ได้รับคำรับรองจากนายกรัฐมนตรีเป็นอย่างยิ่ง

ข. ระยะเวลาในการพิจารณา

เพื่อการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้มีประสิทธิภาพและ ประสิทธิภาพ รัฐธรรมนูญจึงบัญญัติขั้นตอนและระยะเวลาในการพิจารณาของสภาไว้และการ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน รัฐธรรมนูญได้กำหนดระยะเวลาให้แตกต่างจาก ร่างพระราชบัญญัติทั่วไปดังนี้คือ

1 เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอ ต่อสภาผู้แทนราษฎรและลงมติเห็นชอบแล้ว สภาผู้แทนราษฎรก็จะต้อง เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้น ต่อวุฒิสภา วุฒิสภาต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมานั้นให้เสร็จภายในหกสิบวันแต่ถ้าร่าง พระราชบัญญัตินั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินต้องวุฒิสภาจะพิจารณาให้เสร็จภายใน สามสิบวัน ทั้งนี้ เว้นแต่สภาผู้แทนราษฎรจะได้ลงมติให้ขยายเวลาออกไปเป็นพิเศษ กำหนดวัน ดังกล่าวให้หมายถึงวันในสมัยประชุม และให้เริ่มนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา ระยะเวลาดังกล่าวมานี้ ไม่นับรวมระยะเวลาที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะตุลาการ รัฐธรรมนูญตาม มาตรา 130

⁴⁷ เช่น ร่างพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่....) พ.ศ..... เสนอโดยนายจางค์ โปธิสาโร กับคณะ และจำสืบเอกอนันต์ สุขสันต์ กับคณะ รวม 2 ฉบับ รับรองเมื่อ 6 มกราคม 2532, ร่างพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ..... เสนอโดยนายมนตรี คำนำโพธิ์, นายสุรชาติ ชานาญศิลป์, นายเอกพร รักความสุข และคณะ นายกรัฐมนตรีรับรอง เมื่อ 26 มิถุนายน 2532 เป็นต้น

ถ้าวุฒิสภาไม่ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้เสร็จภายในเวลาที่กำหนด ก็ให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น⁴⁸

2. ในกรณีร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้คือ

(ก) เมื่อวุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จแล้วไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ก็ให้ยับยั้งพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน และให้ส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร

(ข) เมื่อวุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จแล้วมีมติให้แก้ไขเพิ่มเติม ก็ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติตามที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นไปยังสภาผู้แทนราษฎร

กรณีเช่นว่านี้ ให้สภาทั้งสองต่างตั้งบุคคลที่เป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้นๆ มีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนด ประกอบเป็นคณะกรรมการพิจารณา ร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น และให้คณะกรรมการร่วมกันนั้นรายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณานั้นแล้วให้คณะกรรมการร่วมกันนั้นรายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้วต่อสภาทั้งสอง ถ้าสภาทั้งสองต่างเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้วนั้น ก็ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 77 ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วยก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน⁴⁹

ร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้ในสองกรณีข้างต้นนั้น สภาผู้แทนราษฎรจะยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ต่อเมื่อเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันล่วงพ้นไป นับแต่วันที่วุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎรสำหรับกรณียับยั้งตาม (ก) และนับแต่วันที่สภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วยสำหรับกรณีการยับยั้งตาม (ข) แต่ถ้าร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับทางการเงิน สภาผู้แทนราษฎรออาจกร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นพิจารณาใหม่ทันที⁵⁰

⁴⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521, มาตรา 127.

⁴⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521, มาตรา 128.

⁵⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521, มาตรา 129.

อนึ่งสำหรับระยะเวลาในการพิจารณาหาร่างพระราชบัญญัติธรรมดาและร่างพระราชบัญญัติมีข้อจำกัดหรือไม่เพียงใดนั้นผู้เขียนขอเสนอตารางเปรียบเทียบระยะเวลาในการพิจารณาหาร่างพระราชบัญญัติธรรมดาและร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินดังนี้

ตารางที่ 2: เปรียบเทียบระยะเวลาในการพิจารณาหาร่างพระราชบัญญัติธรรมดาและร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน

| ร่างพระราชบัญญัติธรรมดา | ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน |
|--|--|
| 1. เวลาการพิจารณาของสมาชิกวุฒิสภาต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมาให้เสร็จภายใน 60 วัน (วันในสมัยประชุม) | 1. ระยะเวลาพิจารณาของวุฒิสภาคต้องพิจารณาร่าง พรบ. การเงินที่เสนอให้เสร็จภายใน 30 วัน (วันในสมัยประชุม) |
| 2. พระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้ง สภาผู้แทนยกขึ้น พิจารณาใหม่ได้ ต่อเมื่อเวลา 180 วันล่วงพ้นไป | 2. ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่ต้องยับยั้งสภาผู้แทนอาจยกร่าง พรบ. ขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที |

จากตารางเปรียบเทียบดังกล่าวจะเห็นได้ว่าร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินมีเงื่อนไขและเงื่อนไขเวลากว่าร่างพระราชบัญญัติธรรมดา ดังนั้นการพิจารณาวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินนั้นจึงต้องกระทำโดยความรอบคอบระมัดระวังและอย่างมีเหตุผลยิ่งอันส่งผลถึงกระบวนการนิติบัญญัติโดยส่วนรวมได้

2.2.3 ความหมายของร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน การหาความหมายของพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินเป็นเรื่องที่ละเอียดอ่อนลึกซึ้งมาก การจะใช้ดุลพินิจวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินหรือไม่ ถ้าจะพิจารณาให้รอบคอบและรัดกุมแล้วคงต้องอาศัย ทั้งนักนิติศาสตร์, นักเศรษฐศาสตร์, นักการเมืองและนักบริหาร ร่วมมือกันตีความและให้ความเห็นอันอาจเป็นที่ยอมรับที่สุดได้

แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นก็คงจะต้องอาศัย เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเป็นหลัก ในการวินิจฉัยหาความหมายต่างๆ จากถ้อยคำที่บัญญัติ ประกอบกับคงต้องอาศัยหลักการในเรื่อง การคลังงบประมาณแผ่นดิน มิฉะนั้นอาจทำให้การวินิจฉัยไม่สมบูรณ์เหมาะสมสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญไทยอย่างแท้จริงได้

ซึ่งปัจจุบันยังมีได้มีการศึกษาค้นคว้า และวิเคราะห์กันอย่างจริงจัง เหตุผลหนึ่งอาจเนื่องจากข้อความที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเอง เปิดช่องให้เป็นอำนาจของ ประธานสภาผู้แทนราษฎรและนายกรัฐมนตรี เพื่อความเหมาะสมในการบริหารราชการแผ่นดิน และข้อโต้แย้งก็ยังคงค้างอยู่ในวงแคบเฉพาะผู้เกี่ยวข้องในแวดวงรัฐสภาและกระบวนการนิติบัญญัติ เท่านั้น

ถึงกระนั้นก็ตาม ผู้เขียนก็พยายามวิเคราะห์ความหมายของร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญมาตรา 125 โดยอาศัยหลักการดังกล่าวข้างต้น ตลอดจนข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติและกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งของไทยและของต่างประเทศ เป็นแนวทางในการอธิบายถ้อยคำต่างๆ ที่บัญญัติไว้เพื่อความเข้าใจดีขึ้น

จากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 125 บัญญัติความหมายของร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินไว้อย่างกว้าง ๆ เพื่อให้เป็นอำนาจของประธานสภาผู้แทนราษฎรใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยความหมายนั้น ทำให้เป็นการยากที่จะตีความหมายของคำเหล่านี้ได้ ผู้เขียนได้มีหนังสือขอความร่วมมือไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงการคลัง, ธนาคารแห่งประเทศไทย, กรมสรรพากรกรมธนารักษ์ และสำนักงานงบประมาณ แต่ได้รับคำตอบเช่นเดียวกันว่าไม่อาจอธิบายความหมายของคำเหล่านี้ได้ เนื่องจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดังกล่าว มีหน้าที่เพียงปฏิบัติตามประกาศหรือคำสั่งเกี่ยวกับเรื่องเหล่านี้เท่านั้น การจะให้ความหมายของคำเหล่านี้ได้ต้องอาศัยดุลการรัฐธรรมนูญตีความ ซึ่งในความเป็นจริงไม่อาจกระทำได้เลย แม้รัฐธรรมนูญจะมีได้บัญญัติให้การวินิจฉัยของประธานสภาผู้แทนราษฎรถือเป็นที่สุดหรือเด็ดขาดก็ตาม ในทางปฏิบัติของสภาผู้แทนราษฎรแทบจะไม่มี

การโต้แย้ง คำวินิจฉัยของประธานสภาผู้แทนราษฎรเลย หากมีก็เป็นแค่การอภิปรายในที่ประชุม ซึ่งก็เพียงทำความไม่พอใจให้กับสมาชิกเท่านั้น

ในเรื่องนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 127 บัญญัติไว้ว่าการเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรแจ้งว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอนั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติ เกี่ยวกับการเงินโดยมีต้องแจ้งเหตุผลแต่ประการใด ซึ่งศาสตราจารย์ไอสกล โกสิน ประธาน คณะกรรมการการปกครองวุฒิสภาได้กล่าวว่า เป็นการไม่ยุติธรรมที่จะมาบีบบังคับวุฒิสภาจะต้องรีบ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติบางเรื่อง ซึ่งมีความสำคัญและไม่เกี่ยวกับการเงินให้แล้วเสร็จ ภายใน 30 วัน หากพิจารณาไม่เสร็จก็ให้ถือว่าเห็นชอบแล้วเป็นการไม่ยุติธรรมต่อวุฒิสภาอย่าง ยิ่ง ซึ่งผู้เขียนจะได้ศึกษาวิเคราะห์ต่อไป

เป็นที่ทราบกันแล้วว่าอำนาจนิติบัญญัติเป็นของรัฐสภา ตามหลักการ แบ่งแยกอำนาจอธิปไตย แต่เนื่องจากประเทศไทยมิได้มีการแบ่งแยกอำนาจกันเด็ดขาด โดยเฉพาะอำนาจฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติ นั้นจะเห็นได้ว่าชัดว่าอำนาจนิติบัญญัติรัฐสภาจะถูกจำกัด การออกกฎหมายบางประเภท โดยฝ่ายบริหารนั้นคือกฎหมายเกี่ยวกับการเงินซึ่งบัญญัติใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 125 ดังนี้

"ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน หมายถึงร่างพระราชบัญญัติ ว่าด้วย ข้อความต่อไปนี้ทั้งหมดหรือแต่ข้อใดข้อหนึ่ง

1. การตั้งขึ้นหรือยกเลิกหรือลดหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไข ผ่อนหรือ วางระ เบียบการบังคับอันเกี่ยวกับภาษีอากร
2. การจัดสรร รับ รักษาหรือ จ่ายเงินแผ่นดิน หรือการโอนงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน
3. การกู้เงินหรือการค้ำประกันหรือการใช้เงินกู้
4. เงินตรา

โดยผู้เขียนจะขอแยกอธิบายความหมายของร่างพระราชบัญญัติ เกี่ยว ดวยการเงินเป็นลำดับดังนี้

- ก. การตั้งขึ้น หรือยกเลิกหรือลดหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไข ผ่อนหรือ วางระ เบียบการบังคับอันเกี่ยวกับภาษีอากร

คำว่าภาษี หมายถึง เงินหรือสิ่งของที่รัฐบาลบังคับเก็บจากประชาชนเพื่อนำไปใช้จ่ายในกิจการอันเป็นหน้าที่ของรัฐบาล ทั้งนี้การจัดเก็บภาษีอากรของรัฐบาลจะต้องได้รับการพิจารณาและอนุมัติโดยสภา "No Taxation without Representation"⁵¹ การจัดเก็บภาษีนี้นับวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มรายได้ของรัฐและเพื่อความคุ้มครองเศรษฐกิจของประเทศไม่ว่าการบริโภคและการจัดสรรรายได้ของประชาชน หรือเพื่อบริหารการคลัง ตลอดจนเพื่อเป็นเครื่องมือในการกำหนดรายได้ประชาชาติ⁵² ซึ่งภาษีที่จัดเก็บนั้นแบ่งได้ 5 ประเภทด้วยกันดังนี้

1. แบ่งประเภทตามระบบภาษี โดยถือเอาความสามารถในการผลักภาระภาษีเป็นหลัก ภาษีอากรประเภทผลักภาระภาษีโดยยาก ถือว่าเป็นภาษีทางตรง ส่วนภาษีอากรประเภทที่ผลักภาระภาษีได้โดยง่าย ถือว่าเป็นภาษีทางอ้อม

- ประเภทภาษีทางตรง ได้แก่ ภาษีทรัพย์สิน ภาษีมรดก ภาษีเงินได้ของบุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้ของนิติบุคคล

- ประเภทภาษีทางอ้อม ได้แก่ ภาษีจากการบริโภค การผลิต การจำหน่าย ภาษีการค้า ภาษีสรรพสามิต ภาษีศุลกากร

2. แบ่งประเภทตามฐานภาษี อาจแยกออกได้ 3 ประเภท

- ภาษีเงินจากทรัพย์สิน ได้แก่ ภาษีที่ดิน ภาษีมรดก ภาษีการให้ ค่าประเมินพิเศษ

- ภาษีเก็บจากรายได้ ได้แก่ ภาษีเงินได้ของบุคคลธรรมดา และนิติบุคคลธรรมดา และนิติบุคคล เก็บจาก เงินเดือน ค่าจ้าง ก้าวไร

- ภาษีเก็บจากการบริโภค ได้แก่ ภาษียาสูบ ภาษีการค้า ภาษีสรรพสามิต ภาษีศุลกากร

3. แบ่งประเภทภาษีตามชื่อและสิ่งของนำมาประเมินภาษี (Objects) เช่น ภาษีที่ดิน ภาษียรถยนต์ ภาษีน้ำมัน ภาษียางรถยนต์

⁵¹ ชจร สาธุพันธ์, การภาษีอากร (กรุงเทพมหานคร: ภาควิชารัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2513), หน้า 1.

⁵² เรื่องเดียวกัน, หน้า 6.

4. แบ่งประเภทภาษีตามหน่วยราชการที่บริหารงานจัดเก็บ

เป็นต้นว่า ในประเทศไทย แบ่งประเภทเป็น

- ภาษีที่จัดเก็บโดยกรมสรรพากร ได้แก่ ภาษีเงินได้

ภาษีการค้า

- ภาษีที่จัดเก็บโดยสรรพสามิต ได้แก่ ภาษี สุรา บุหรี่

เครื่องดื่ม

- ภาษีที่จัดเก็บโดยกรมศุลกากร ได้แก่ ภาษีจากสินค้า

ขาเข้าและภาษีจากสินค้าขาออก

5. แบ่งประเภทภาษีตามอัตราภาษีที่จัดเก็บ เป็นต้นว่า แบ่ง

ภาษีอากรประเภทสินค้าฟุ่มเฟือย และประเภทสินค้าจำเป็น

วัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ตามประมวลรัษฎากร เดิม มุ่งหมายเป็นกฎหมายที่ชี้เป็นเครื่องมือเก็บภาษีในส่วนที่เป็นเงินได้และการประกอบการค้า แต่จำเป็นต้องมีภาษีอื่นรวมอยู่ด้วย เช่น ภาษีป้าย ภาษีบำรุงท้องที่ ในระยะแรก แต่ต่อมาภาษี 2 ประเภทหลังได้ถูกยกเลิกและโอนไปจัดเก็บโดยกฎหมายอื่นแทน นอกจากนี้แล้วภาษีบางประเภทที่มีฐานเป็นรายรับอันเนื่องจากการผลิตสินค้าบางชนิดซึ่งมีลักษณะเป็นโภคภัณฑ์ (commodity) ก็จะถูกโอนไปจัดเก็บโดยกฎหมายอื่นแทนด้วย ซึ่งตรงกับเจตนารมณ์ในการขยายฐาน เพราะถือว่ารายได้เป็นฐานภาษีที่ใหญ่และมีความสำคัญที่สุดในกระบวนการจัดเก็บภาษีอากรทั้งหมด เพราะเป็นการจัดเก็บภาษีทางตรง และเมื่อระบบเศรษฐกิจพัฒนาไปถึงจุดหนึ่งแล้ว รายได้หลักของประเทศส่วนใหญ่จะมาจากภาษีทางตรง ดังเช่น ประเทศที่พัฒนาแล้วทั่ว ๆ ไป⁵³

- การตั้งภาษีอากรขึ้น หมายถึง การที่รัฐบัญญัติ หรือกำหนดให้มีการจัดเก็บภาษีขึ้นใหม่ซึ่งไม่เคยจัดเก็บมาก่อน เช่น การตั้งภาษีเดินทางไปต่างประเทศ

⁵³ อักษราทร จุฬารัตน, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับหลักกฎหมายการบริหารราชการไทย

(กรุงเทพมหานคร: ภาควิชาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2530),

หน้า 374.

เป็นต้น และจากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติว่า "บุคคลมีหน้าที่เสียภาษีอากร ตามที่กฎหมายบัญญัติ"⁵⁴ ดังนั้นรัฐบาลจึงต้องบัญญัติกฎหมายในอันที่จะจัดเก็บภาษีอากรจาก ประชาชนโดยผ่านความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา ซึ่งมีอำนาจและหน้าที่โดยตรงใน การพิจารณาอนุมัติกฎหมายภาษีอากรตามระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย

ทั้งนี้การตั้งภาษีอากรขึ้นจึงต้องอาศัยอำนาจของกฎหมาย ในการจัดตั้ง หรือจัดเก็บซึ่งอาจเป็นกฎหมายออกโดยตรงจากรัฐสภา เช่น ประมวลรัษฎากร⁵⁵ พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ.2508 หรือพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร เป็นต้น หรืออาจออกเป็นพระราชกฤษฎีกาแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร เป็นต้น

ดังนั้นการตั้งภาษีอากรขึ้นจึงหมายถึง การกำหนดให้มีการ จัดเก็บภาษีอากรจากประชาชนตามประเภท หรือกิจการโดยผ่านกระบวนการนิติบัญญัติที่ประเทศ นั้น ๆ ได้กำหนด เช่น ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยภาษีอากร พ.ศ..... (นายสัมพันธุ์ แป้นพจน์ เป็นผู้เสนอ) เป็นต้น

- การยกเลิกภาษีอากร (Tax Revocation) หมายถึง การงดเว้นหรือไม่จัดเก็บภาษีอากรที่เดิมที่ได้มีการกำหนดให้จัดเก็บภาษีอากรขึ้น โดยอาจ พิจารณาแล้วเห็นว่าเหตุผลที่นำมาจัดเก็บนั้นล้าสมัย หรือทราบดีว่ารายได้ลดลงหรือแทบไม่ทำรายได้เลย หรืออาจขัดกับหลักความเป็นธรรมในการแบ่งภาระภาษีอากร เช่น ได้มีการยกเลิกพระราช บัญญัติรัชชูปการ พุทธศักราช 2468 พระราชบัญญัติลักษณะเก็บค่านา รศ.119 และร่างพระราช บัญญัติว่าด้วยภาษีมรดก พ.ศ..... (นายสัมพันธุ์ แป้นพจน์ เป็นผู้เสนอ)

⁵⁴รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2521, มาตรา 50.

⁵⁵คือกฎหมายภาษีสรรพากรที่ใช้บังคับในการจัดเก็บภาษีประเภทต่าง ๆ คราวขึ้นโดย มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้บทบัญญัติแห่งประมวลรัษฎากร พุทธศักราช 2481 เริ่มใช้บังคับ ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2482 จนถึงกลางปี 2533 มีการแก้ไขเพิ่มเติม ในส่วนของพระราชกฤษฎีกา 213 ฉบับ พระราชกฤษฎีกา 15 ฉบับ และพระราชบัญญัติ 26 ฉบับ ทั้งนี้การใช้ประมวล กฎหมายรัษฎากร ดังกล่าวเพื่อเจตนารมณ์ ในการภาษีเป็นเครื่องมือเก็บภาษีในส่วนที่เป็นเงินได้ และการประกอบการค้าของตนเอง

- การลดภาษีอากร (Tax Reduction) หมายถึง การจัดเก็บภาษีอากรในอัตราที่ต่ำกว่าอัตราเดิมที่เคยจัดเก็บ วิธีนี้ใช้ในกรณีการแบ่งภาระภาษีอากรไว้เดิมให้เป็นธรรมเท่าที่ควร หรือส่งสิ่งแวดล้อมทางเศรษฐกิจสังคมการเมือง เปลี่ยนแปลงไป ทำให้ภาระภาษีอากรของประชาชนเปลี่ยนไปก็ตาม รัฐบาลสามารถปรับปรุงแก้ไขการภาษีให้เหมาะสมทั้งที่เกี่ยวกับภาระภาษีหนักเกินไป และความไม่เป็นธรรมในการแบ่งภาระภาษีอากรแก่ประชาชนโดยการเพิ่มหรือลดภาษีอากรซึ่งเป็นการจัดสรรภาระภาษีใหม่ (Redistribution of Tax Burden) การลดภาระภาษีทำได้โดยการกำหนดประเภทภาษีและอัตราภาษีอากรให้น้อยลงกว่าเดิม ปัญหาในการตัดสินใจเกี่ยวกับลดภาระภาษีมียู่ที่ว่า จะลดภาษีให้กับประชาชนทุกคนหรือลดเฉพาะประชาชนบางคน การที่มาหาเงินทั้งหมดหรือบางส่วน นอกจากนั้นปัญหาว่าจะลดอัตราภาษีหรือจำนวนเงินภาษีลง เป็นจำนวนเท่าใดจึงจะเกิดความเป็นธรรมสูงสุด ประชาชนส่วนใหญ่มักจะเห็นว่า "ภาษีเดิมเป็นภาษีที่ดี ส่วนภาษีที่ออกใหม่เป็นภาษีที่เลว" (Old Tax is a good tax, New tax is a bad tax)⁵⁶ การพิจารณาลดภาษีอากรที่เหมาะสมนั้น จำเป็นต้องพิจารณาอย่างรอบคอบหลายทางประกอบกัน

- การเปลี่ยนแปลงแก้ไขภาษีอากร หมายถึง แต่เดิมการจัดเก็บภาษีอากรนั้นได้กำหนดไว้อย่างหนึ่ง ต่อมาทำให้แตกต่างไปจากเดิมโดยเอาสิ่งอื่นเข้ามาแทนที่ในทางที่ดีขึ้น ซึ่งออกจะมีความหมายกว้างมาก เมื่อภาษีอากรที่สอดคล้องกับความสามารถในอดีตอาจไม่เหมาะสมกับความสามารถในปัจจุบัน เพราะสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองเปลี่ยนแปลง การเปลี่ยนแปลงแก้ไขภาวะภาษีอากรก็ต้องพาขึ้น ตัวอย่างเช่น ร่างพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า (ฉบับ....) พ.ศ..... (พลโทเอก บุญยะถิ, นายนิยม วรปัญญา และนายบุญเกิด นาคดีเป็นผู้เสนอ)

- การผ่อนภาษีอากร (TAX CONCESSION) หมายถึง แต่เดิมการจัดเก็บภาษีอากรนั้นเป็นอย่างใด ได้ทำให้แบ่งเบาภาระลงจากหนักเป็นเบา วิธีการนี้นิยมกำหนดให้พิจารณาในรายละเอียดเฉพาะภาษีอากรบางประเภท ตามดุลพินิจของผู้บริหารว่า

⁵⁶ขจร สาธุพันธ์, การภาษีอากร (กรุงเทพมหานคร: ภาควิชารับศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2513), หน้า 50.

สมควรและจำเป็นชั่วคราว เหตุผลในการผ่อนผันภาระภาษีอากรส่วนใหญ่มักจะพิจารณาผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจเกี่ยวกับปัญหาเงินฝืด ซึ่งทำให้การดำเนินงานคล่องตัวลง การผ่อนผันภาษีอากรอาจเป็นการพิจารณาในระยะเวลาในการผ่อนส่งชำระภาษีอากร หรือวิธีการอื่นใดที่ยอมรับได้

- การวางระเบียบการบังคับอันเกี่ยวกับภาษี หรืออากร หมายถึงการกำหนดแนวทางดำเนินการ หรือปฏิบัติการโดยใช้อำนาจบังคับสั่งให้ทำหรือปฏิบัติตาม เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ แม้ว่าจะเกี่ยวกับการปฏิบัติหรือวิธีการก็อาจมีผลกระทบต่อรายได้ในการจัดเก็บภาษีอากร จึงนับว่ามีส่วนสัมพันธ์กับภาษีอากร เช่น การใช้วิธีการจัดเก็บโดยวิธีหนึ่งอาจได้ผลดีกว่าอีกวิธีหนึ่ง เช่น ร่างพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ.... (นายจรัส พัวช่วย กับคณะ เป็นผู้เสนอ) เป็นต้น

ส่วนอากร หมายถึง ค่าธรรมเนียมที่รัฐบาลเรียกเก็บจากสิ่งที่เกิดจากธรรมชาติหรือสิ่งที่ทำขึ้นเพื่อการค้า เช่น อากรแสตมป์ แสตมป์ยาสูบ แสตมป์สุรา แสตมป์ยานยนต์ อากรมหรสพ อากรรังนก⁵⁷ อากรการประมง เป็นต้น

ในกรณีที่รัฐจัดให้มีการจดทะเบียนและขออนุญาตโดยเรียกเก็บเงินค่าธรรมเนียมเป็นผลประโยชน์ตอบแทนนั้น โดยทั่วไปถือว่าค่าของจดทะเบียนและขออนุญาตเป็นเงินที่ผู้ได้รับบริการจากรัฐโดยตรง เป็นผู้ชำระให้รัฐในจำนวนที่พอกับค่าบริการที่รัฐจัดให้โดยมิได้หวังผลกำไร ส่วนภาษีอากรนั้นเป็นเงินที่รัฐบังคับให้ผู้มีหน้าที่ภาษีต้องชำระให้รัฐโดยผู้เสียภาษีไม่ได้รับประโยชน์อย่างใดตอบแทนเป็นพิเศษโดยเฉพาะ

ในทางวิชาการจึงมีการเห็นว่าธรรมเนียมที่ทางการบังคับเก็บในส่วนที่สูงกว่าบริการที่ได้รับ หรือที่ทางการบังคับโดยมุ่งประโยชน์เป็นรายได้แล้ว ควรถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของค่าธรรมเนียมเหล่านี้เป็นเงินภาษีอากร เพียงแต่นำมาอาศัยจัดเก็บในรูปแบบของเงินค่าธรรมเนียม เพื่อให้ง่ายแก่การจัดเก็บและสามารถเพิ่มผลได้สะดวกเท่านั้น

⁵⁷อากรชนิดนี้ กรมสรรพากร กระทรวงการคลัง เป็นผู้จัดเก็บ

ส่วนคำภาคหลวงคือ คำธรรมเนียมหรือผลประโยชน์ที่รัฐเก็บจากการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ เช่น คำภาคหลวงแร่ คำภาคหลวงไม้ คำภาคหลวงปิโตรเลียม เป็นต้น ซึ่งก็ถือว่าเป็นภาษีทรัพยากรธรรมชาติอย่างหนึ่ง ตัวอย่างร่างพระราชบัญญัติประเภทนี้ เช่น ร่างพระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับ...) พ.ศ..... (นายสังข์ทอง ศรีธเรศ กับคณะ เป็นผู้เสนอ)

ข. การจัดสรร รับ รักษาหรือจ่ายเงินแผ่นดิน หรือการโอนงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน

- การจัดสรร ตามพจนานุกรมหมายถึง การจัดแบ่งส่วนไว้ โดยเฉพาะในการใช้จ่ายเพื่อประโยชน์โดยเจาะจง ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นการจัดสรรในปัจจุบันหรือนอนาคต คือ หากร่างพระราชบัญญัติใดมีบทบัญญัติที่ทำให้รัฐจะต้องจัดสรรเงินแผ่นดินให้ถือว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ตัวอย่างเช่น ร่างพระบัญญัติจัดตั้งศาลจังหวัดที่อำเภอฝาง จังหวัดเชียงใหม่ พ.ศ.2525 โดยมาตรา 3 บัญญัติไว้ว่า "ให้จัดตั้งศาลจังหวัดชั้นที่อำเภอฝาง จังหวัดเชียงใหม่ เรียกว่า "ศาลจังหวัดฝาง" และจะเปิดทำการได้เมื่อให้ประกาศเป็นพระราชกฤษฎีกา" จะเห็นได้ว่าเมื่อพระราชบัญญัติดังกล่าวประกาศใช้บังคับ (ซึ่งก็จะเริ่มต้นใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา) ก็ต้องมีการจัดตั้งศาลที่จังหวัดที่อำเภอฝางขึ้น เพียงแต่กฎหมายกำหนดไว้ว่าจะเปิดทำการเมื่อใดให้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดวันเปิดทำการเท่านั้น ซึ่งในทางปฏิบัติประธานสภาผู้แทนราษฎรนิยมใช้ตีความร่างพระราชบัญญัติประเภทนี้ว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินโดยไม่คำนึงว่ารัฐจะต้องจัดสรรเงินจริงๆ เมื่อใดหรืออีกนานเท่าไรอันเป็นการตีความหมายของจัดสรรไว้อย่างกว้างนั่นเอง

ส่วนความหมายที่แคบลงของคำว่าจัดสรร ศาสตราจารย์โอสถ ภิบาลิน ประธานคณะกรรมการการปกครองวุฒิสภาได้ให้ความหมายไว้ว่า หมายถึง "แบ่งส่วนไว้โดยเฉพาะ" และเมื่อใช้กับการเงิน ก็เป็นสิ่งที่เข้าใจกันว่า เป็นการกำหนดรายจ่ายเงินและกำหนดจำนวนเงินที่พึงจ่ายตามรายการนั้น เช่น การจัดสรร เงินกำไรสุทธิของบริษัททำการค้า ก็เป็นการกำหนดว่ากำไรสุทธินั้นให้จ่ายเป็นเงินสำรองเท่านั้น ๆ บาท เงินปันผลเท่านั้น ๆ บาท และเป็นโบนัสเท่านั้น ๆ บาท เป็นต้น การจัดสรรเงินแผ่นดิน ก็เป็นการกำหนดรายการจ่ายและจำนวนเงินที่พึงจ่ายตามรายการที่กำหนดกล่าวคือ ร่างพระราชบัญญัติที่จะถือว่าเป็นการจัดสรรจะต้องมีข้อความที่กำหนดรายละเอียดพอสมควร เช่น จ่ายเงินจากหน่วยงานใด

มีระยะเวลาานเท่าใด ซึ่งตัวอย่างร่างพระราชบัญญัติประเภทนี้ เช่น พระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี เป็นต้น ซึ่งฝ่ายนี้มีความเห็นว่าการจัดสรรจะเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินได้นั้นจะต้องตีความอยู่ในขอบเขต ไม่ควรตีความหมายกว้างขวางเกินขอบเขตจนเกินไปนั่นเอง

ซึ่งผู้เขียนเห็นว่ากรยากยิ่งที่จะกล่าวว่าการจัดสรรนั้นมีขอบเขตขนาดไหนเพียงไรจึงจะถือว่าเป็นจัดสรรในความหมายของร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินซึ่งก็คงต้องอาศัยแนวคำวินิจฉัย ของประธานสภาผู้แทนราษฎรในอดีตที่เคยวินิจฉัยตีความ และให้เหตุผลความหมายของคำดังกล่าวเป็นเรื่องๆ ไป ซึ่งผู้เขียนจะได้ทำการศึกษาวิจัยต่อไป และเพื่อให้ทราบถึงความหมายของคำว่า จัดสรร ดังกล่าวว่ามีขอบเขตหรือแนวทางการตีความ อย่างไรจึงขอยกตัวอย่างร่างพระราชบัญญัติที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยว่าเป็นการจัดสรรเงินแผ่นดิน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 125 ได้แก่

1. ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลภาษีอากร และวิธีพิจารณาคดีในศาลภาษีอากร พ.ศ..... (นายคณิน บุญสุวรรณ เป็นผู้เสนอ)
2. ร่างพระราชบัญญัติได้จัดตั้งจังหวัดชุมแพ พ.ศ..... (นายสันต์ อรุณทัตย์ เป็นผู้เสนอ)
3. ร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ..... (นายหอม ทองประเสริฐ กับคณะ เป็นผู้เสนอ)
4. ร่างพระราชบัญญัติเงินประจำตำแหน่ง ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ..... (นายนิยม วรปัญญา เป็นผู้เสนอ)
5. ร่างพระราชบัญญัติสภาตำบล พ.ศ..... (ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช กับคณะ เป็นผู้เสนอ)
6. ร่างพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ..... (นายนิยม วรปัญญา กับคณะ เป็นผู้เสนอ)
7. ร่างพระราชบัญญัติการใช้น้ำชลประทาน พ.ศ..... (นายโสภาส พลศิลป์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ)
8. ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ..... (นายจารุรัตน์ จารุประกร เป็นผู้เสนอ)

9. ร่างพระราชบัญญัติจัดหางาน และคุ้มครองคนหางาน พ.ศ..... (นายสุวิทย์ คุณกิตติ กับคณะ เป็นผู้เสนอ)
10. ร่างพระราชบัญญัตินายความ พ.ศ..... (นายสุทัศน์ เงินหมื่น เป็นผู้เสนอ)
11. ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ..... (นายถวิล ไพรสณฑ์ เป็นผู้เสนอ)
12. ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี (นายสุทัศน์ เงินหมื่น เป็นผู้เสนอ)
13. ร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับ.....) พ.ศ..... (นายศุภสิทธิ์ เตชะदानนท์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ)
14. ร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ..... (นางสุพัตรา มาศดิตถ์ เป็นผู้เสนอ)
15. ร่างพระราชบัญญัติแรงงานในกิจการบรรทุกขนถ่ายสินค้า เรือเดินทะเล พ.ศ..... (นายสุวิทย์ คุณกิตติ เป็นผู้เสนอ)
16. ร่างพระราชบัญญัติการผลิตแพทย์ไปสู่ชนบท พ.ศ..... (นายอาคม สรสุชาติ เป็นผู้เสนอ ฯลฯ)

จากการศึกษารายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติแต่ละฉบับ พบว่า ร่างพระราชบัญญัติบางฉบับ เช่น ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลภาษีอากร ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งจังหวัดชุมแพ, ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี และร่างพระราชบัญญัติการผลิตแพทย์ไปสู่ชนบท ล้วนแต่เป็นร่างพระราชบัญญัติที่รัฐจะจัดสรรหรือจ่ายเงินก็ต้องอาศัยกฎหมายอื่นหรือต้องผ่านกระบวนการงบประมาณเสียก่อนรัฐจึงจะจัดสรรหรือจ่ายเงินจริงได้

ดังนั้นการตีความของประธานดังกล่าวเป็นการตีความในความหมายของคำว่า จัดสรรอย่างกว้างหรือตีความแบบขยายความนั่นเอง และจากการสัมภาษณ์ของอดีตประธานสภาผู้แทนราษฎร พบว่า "การวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินเป็นการวินิจฉัยเบื้องต้น หากร่างพระราชบัญญัตินั้นมีผลเพียงให้รัฐต้องจัดสรรไม่ว่ารัฐจะต้องจัดสรรเงิน

จากส่วนใด หรือต้องให้องค์การใดจัดสรรก็ตามหากกระทบกับเงินแผ่นดินแล้วถือว่าเป็นเงินทั้งสิ้น"⁵⁸
จากบทสัมภาษณ์ดังกล่าวจะเห็นได้ว่าการวินิจฉัยหรือตีความความหมายดังกล่าวแทบไม่มีขอบเขต
จำกัด กล่าวคือ ร่างพระราชบัญญัติทุกเรื่องที่มีข้อความถึงการจัดสรรเงินแผ่นดินไม่ว่าจะต้อง
จัดสรรเมื่อใดปัจจุบันหรือในอนาคต และไม่ว่าจะต้องอาศัยกฎหมายอื่นให้อำนาจหรือไม่ก็ตาม
ซึ่งเป็นเรื่องที่น่าคิดว่าการวินิจฉัยดังกล่าวถูกต้องตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญหรือไม่
เพียงใด ซึ่งผู้เขียนจะได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ต่อไป

- การรับเงินแผ่นดิน หมายถึง การกระทำหรือกิจกรรมของ
รัฐหรือเอกชนทุกชนิดที่มีผลให้รัฐมีรายรับหรือผลประโยชน์ไม่ว่าในรูปใด

ซึ่งรายรับของแผ่นดินได้แก่ รายได้ และ เงินกู้รวมกัน แต่
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 125 ได้บัญญัติเรื่องร่าง
พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินโดยแบ่งเงินกู้ไว้อีกรรดหนึ่งต่างหาก ผู้เขียนจึงขอล่าวนข้อ
ต่อไป

รายได้ของรัฐมาจากหลายแหล่งด้วยกัน เนื่องจากรัฐบาล
มีภาระในการใช้จ่ายเงินมาก จึงจำเป็นต้องหารรายได้ เพื่อนำมาใช้จ่ายในการบริหารประเทศ
แต่การหารรายได้ของรัฐบาลนั้นอาจแตกต่างไปจากการหารรายได้ของเอกชน กล่าวคือ รัฐมิได้
แสวงหาผลกำไรมากมาย แต่จัดหาเพียงเท่าความจำเป็นตามภาระของรายจ่ายเท่านั้น ซึ่ง
เหล่านี้เป็นเรื่องนโยบายการเงิน การคลังของแผ่นดินว่าจะกำหนดรูปแบบอย่างไร หรือควรรหา
จากแหล่งเงินใดได้

สำหรับรายได้ที่รัฐได้รับนั้นรัฐมีรายได้จากแหล่งใดนั้นผู้เขียน
คงต้องอาศัยข้อมูลแหล่งรายได้ซึ่งมีการจัดระบบแยกแยะการจัดเก็บตามงบประมาณประจำปีของ
แผ่นดิน ซึ่งแบ่งรายได้ของแผ่นดินไว้ดังนี้

⁵⁸สัมภาษณ์ อุกฤษ พิมพ์วิจชน, อดีตประธานสภาผู้แทนราษฎรและรัฐมนตรีว่าการกระทรวง
ยุติธรรม, 20 กุมภาพันธ์ 2534.

รายได้แผ่นดินแยกตามงบได้แก่

1. งบภาษีอากร
2. งบการขายสิ่งของและบริการ
3. งบรัฐพาณิชย์
4. งบรายได้อื่น

1. รายได้จากภาษีอากร ตามหลักงบประมาณแบ่งอากรเป็น

1.1 ภาษีเงินได้ (Revenues) ได้แก่

- ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา (Personal income tax)
- ภาษีเงินได้บริษัทและห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล (Corporation income tax)

1.2 ภาษีการขายทั่วไป (General Sales Taxes) ได้แก่

- ภาษีการค้า (Business tax)
- อากรแสตมป์ (Stamp Duty)

1.3 ภาษีการขายเฉพาะ (Specific Sales tax) ได้แก่

- ภาษีบริโภคทั้งภายใน (Internal Consumption Taxes)

- ภาษีทรัพยากรธรรมชาติ (Natural Resources Taxes)

1.4 ภาษีสินค้าเข้า-ออก (Import-Export Duties) ได้แก่

- อากรขาออก (Export Duties)
- อากรขาเข้า (Import Duties)
- ค่าพรีเมียมข้าว (Rice Premium)
- ค่าพรีเมียมน้ำตาล (Sugar Premium)

- (Gold Importation Premium)
- ได้แก่
- (Liquor Licensing Fees)
- Excise Licensing Fees)
- licensing)
- Concessions)
- Registration Fees), เป็นต้น
- Playing Cards)
- From other Monopolies)
- (Surcharge on gold Import)
- จากการศึกษารายได้แผ่นดินแยกตามงบประมาณนี้พบว่า รายได้ของรัฐส่วนใหญ่เกิดจากการจัดเก็บภาษีการขายเฉพาะ โดยเรียกเก็บได้ในปีงบประมาณ 2529 เป็นจำนวนถึง 43,609 ล้านบาท⁵⁹
- ค่าธรรมเนียมในการนำทองคำเข้า
- 1.5 ภาษีลักษณะการอนุญาต (Fees and Permits)
- ค่าใบอนุญาตวิทยุ (Radio Licensing Fees)
 - ค่าใบอนุญาตจำหน่ายและประมวลสุรา
 - ค่าใบอนุญาตอื่นด้านสรรพสามิต (Other
 - ค่าใบอนุญาตด้านป่าไม้ (Forestry
 - ค่าใบอนุญาตยาง (Rubber Export
 - ค่าใบอนุญาตต่างด้าว (Alien
- 1.6 ภาษีลักษณะอื่น (Others) ได้แก่
- เงินช่วยราชการไพ่ (Surcharge on
 - รายได้จากกิจการผูกขาดอื่น (Income
 - เงินช่วยราชการในการนำทองคำเข้า

⁵⁹จากประมาณการรายรับประจำปีงบประมาณ 2529 สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี

2. งบการขายสิ่งของและบริการ (Sales of Goods and Services) ได้แก่
- 2.1 ค่าขายอสังหาริมทรัพย์ (Sales of Immovable Property) เช่น
- ค่าขายอสังหาริมทรัพย์ทั่วไป (Sale of General immovable Property)
 - ค่าขายที่ดินและอาคารราชพัสดุ (Sales of Inalienable Property)
- 2.2 ค่าขายผลิตภัณฑ์ธรรมชาติ (Sales of Natural Resources) เช่น ค่าขาย น้ำมันผาง (Income From Fang Refinery)
- ค่าขายไม้ (Sales of wood)
 - ค่าขายพืชผล และพันธุ์สัตว์ (Sales of Agriculture Produce and Animal Breeding stocks)
- 2.3 ค่าขายหลักทรัพย์ (Sales of Securities)
- 2.4 ค่าขายหนังสือราชการ (Sales of Official Documents)
- 2.5 ค่าขายสิ่งของอื่น (Sales of other goods)
- 2.6 ค่าบริการ (Services) ได้แก่
- ค่าธรรมเนียม (Fees)
 - ค่าธรรมเนียมเบ็ดเตล็ด (Miscellaneous Fees)
- 2.7 ค่าเช่า (Rentals) ได้แก่
- ค่าเช่าอสังหาริมทรัพย์ (Rentals From Immovable Property)
 - ค่าเช่าเบ็ดเตล็ด (Miscellaneous Rents)

จากการศึกษาถึงรายได้จากงบการขายสิ่งของและบริการนี้จากสำนักงบประมาณ ปี 2529 พบว่า รายได้ของรัฐส่วนใหญ่วัดเก็บได้จากค่าบริการโดยเก็บได้เป็นเงินจำนวน 4,313.7 ล้านบาท⁶⁰

3. รายได้จาก "รัฐพาณิชย์" หรือ "รัฐวิสาหกิจ"

(Government Enterprises) หมายถึง รายได้จากการประการ การธุรกิจต่างๆ ที่รัฐเป็นเจ้าของหรือเข้าไปมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของ ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อมเกินกว่าร้อยละ 50 ของทุน สำหรับความหมายในพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พุทธศักราช 2518 ได้กำหนดไว้ในมาตรา 4 ว่า "ถ้ารัฐเป็นเจ้าของโดยทางอ้อมแล้วจะต้องมีทุนถึงสองในสาม การเป็นเจ้าของหรือมีส่วนร่วมในกิจการต่างๆ ทำให้รัฐมีอำนาจในการควบคุมนโยบายในการบริหารธุรกิจนั้น และได้กำไรหรือเงินปันผลเป็นรายได้แก่รัฐ" จึงนับได้ว่ารัฐวิสาหกิจเป็นแหล่งรายได้สำคัญ ฉะนั้นการออกพระราชบัญญัติใด ๆ อันจะกระทบรายได้เหล่านี้รัฐก็ต้องพิจารณาด้วย

สำหรับแหล่งเงินได้จากรัฐพาณิชย์ (Profits from state enterprises) ได้จัดแบ่งไว้ดังนี้คือ

- 3.1 เงินส่วนแบ่งจากธนาคารแห่งประเทศไทย
(INCOME FROM THE BANK OF THAILAND)
- 3.2 รายได้จากองค์การรัฐสาขาบริการสาธารณูปโภค
(INCOME FROM STATE ENTERPRISES-PUBLIC UTILITY)
- 3.3 รายได้จากองค์การของรัฐสาขาคมนาคม
(INCOME FROM STATE ENTERPRISES-COMMUNICATIONS)
- 3.4 รายได้จากองค์การของรัฐสาขาอุตสาหกรรม
(INCOME FROM STATE ENTERPRISE-INDUSTRY)

⁶⁰จากประมวลรายได้แผ่นดิน ปีงบประมาณ 2528-2529, สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี.

3.5 รายได้จากองค์การของรัฐสาขาเกษตรกรรม
(INCOME FROM STATE ENTERPRISES-AGRICULTURE)

3.6 รายได้จากองค์การของรัฐสาขาพาณิชย์กรรม
และบริการ (INCOME FROM STATE ENTERPRISES COMMERCE AND SERVICES)

3.7 เงินปันผล (DIVIDENDS)

3.8 รายได้จากโรงงานยาสูบ (THAILAND TOBACCO
MONOPOLY)

3.9 รายได้จากสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (THE
GOVERNMENT LOTTERY BUREAU OF THAILAND)

ซึ่งรายได้ประเภทนี้ส่วนใหญ่ได้รับจากเงินส่วนแบ่ง
จากสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ปี 2529: มีมูลค่า 2,279.4 ล้านบาท)

4. งบรายได้อื่น (Other Revenue)

4.1 แสตมป์ฤชากรและค่าปรับ (COURT FEES
AND FINES)

(ก) แสตมป์ฤชากร (COURT FEES)

(ข) ค่าปรับ (FINES)

ค่าปรับสุรา (LIQUOR FINES)

ค่าปรับภาษีอากร (CUSTOMS AND REVENUES

FINES)

ค่าปรับเปรียบเทียบคดี (POLICE FINES)

ค่าปรับอื่น (OTHER FINES)

4.2 เงินรับคืน (REFUNDS)

(ก) เงินเหลือจ่ายปีเก่าส่งคืน (UNSPENT
APPROPRIATION FROM THE PREVIOUS YEAR)

(ข) เงินรับคืนจากสินทรัพย์พาณิชย์

(RETURNS ACCRUED FROM COMMERCIAL ASSETS)

(ค) เงินกู้รับคืน (LOAN REPAYMENT)

(ง) เงินเยนพิเศษ (SPECIAL YEN)

- (จ) เงินชดเชยค่าเสียหายจากการละเมิด
(COMPENSATION FOR WRONGFUL ACTS)
- (ฉ) เงินชดใช้การผิดสัญญาการศึกษาคุณงาน
(COMPENSATION FOR A BREACH OF STUDY AND TRAINING CONTRACT)
- (ช) เงินรับคืน (MISCELLANEOUS REFUNDS)
- 4.3 รายได้เบ็ดเตล็ดอื่น (MISCELLANEOUS REVENUES)
- (ก) ดอกเบี้ยเงินกู้ (LOAN INTERESTS)
- (ข) เงินรับจากการผลิตเหรียญกษาปณ์
(COINAGE RECEIPT)
- (ค) รายได้จากการขายข้าวให้รัฐบาลต่างประเทศ (PROCEEDS FROM SALE OF RICE ON GOVERNMENT- TO-GOVERNMENT BASIS)
- (ง) รายได้เบ็ดเตล็ดอื่น (OTHER MISCELLANEOUS REVENUES)

สำหรับรายได้ส่วนใหญ่ของงบประมาณประเภทนี้ได้แก่รายได้เบ็ดเตล็ด (ปี 2529: มีมูลค่า 4,267.3 ล้านบาท)

ส่วนกฎหมายรายได้อื่นที่ออกมารองรับการเรียกเก็บรายได้ของรัฐบาลนอกเหนือจากประมวลรัษฎากร ได้แก่

กฎหมายว่าด้วยภาษีทรัพยากรธรรมชาติ

กฎหมายว่าด้วยภาษีลักษณะอนุญาติ

กฎหมายว่าด้วยค่าธรรมเนียม

กฎหมายว่าด้วยค่าปรับ

กฎหมายและระเบียบว่าด้วย ค่าเช่า เงินรับคืน รายได้

เบ็ดเตล็ด ภาษีลักษณะอื่น

ระเบียบว่าด้วยการนำรายได้ส่งรัฐของรัฐวิสาหกิจ

ในการพิจารณาวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินนั้น
ที่เป็นปัญหาที่โต้แย้ง การจะตีความว่าค่าธรรมเนียมหรือค่าปรับอย่างไรเป็นการเงินไม่ซึ่งผู้เขียน
ขอแยกพิจารณา ดังนี้

1. กฎหมายว่าด้วยค่าธรรมเนียม

ค่าธรรมเนียมที่รัฐเรียกเก็บมีวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์
ก็เพื่อเป็นค่าตอบแทนสำหรับบริการที่รัฐจัดให้ หรืออาจเรียกได้ว่าเป็นค่าบริการโดยมีลักษณะ
และอัตราแตกต่างกันตามประเภทของบริการที่รัฐจัดให้ ฉะนั้นหากจะยึดตามหลัก "ค่าบริการ"
แล้ว อาจแยกค่าธรรมเนียมออกได้ 2 ประเภทคือ ค่าธรรมเนียมที่มีลักษณะเฉพาะ และค่า
ธรรมเนียมเบ็ดเตล็ด

ค่าธรรมเนียมส่วนใหญ่มิใช่เป็นแหล่งรายได้สำคัญของรัฐ
ยกเว้นบางรายการ เช่น ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนขอสงวนสิทธิ ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนการค้า ค่าธรรมเนียมการขนส่งทางบกและค่าธรรมเนียมน้ำบาดาล ซึ่งมีรายได้สูงเกิน
80 ล้านบาทขึ้นไปสำหรับงบประมาณ 2529 และบางรายการมีรายได้ต่ำมาก เช่น กรณีค่าธรรมเนียมแร่ และค่าธรรมเนียมการประมง ปีงบประมาณ 2529 มีรายได้ประมาณ 53,000
บาท และ 500,000 บาทตามลำดับ

2. กฎหมายว่าด้วยค่าปรับ

ค่าปรับเป็นเงินที่เรียกเก็บกรณีที่มีการทำผิดอย่างใด
อย่างหนึ่ง ซึ่งจะกำหนดไว้ในบทลงโทษของกฎหมายแต่ละฉบับ เจตนาก็เพื่อลงโทษผู้ฝ่าฝืน ซึ่ง
อาจเรียกเก็บเป็นเงินหรือลงโทษในรูปแบบอื่น ในส่วนที่เรียกเก็บหรือลงโทษเป็นเงินจะได้
กล่าวต่อไป

โดยที่ค่าปรับมีหลายประเภทแตกต่างกันตามลักษณะของ
ความผิดที่ระบุไว้ในบทลงโทษของกฎหมายแต่ละฉบับ บางประเภทโทษขั้นต่ำและไม่ค่อยมีความ
สำคัญต่อเงินรายได้ ฉะนั้นในตอนนี้จะสรุปเฉพาะค่าปรับที่มีความสำคัญซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1. แสตมป์ราชการหรือค่าธรรมเนียมและค่าปรับศาล

แบ่งออกเป็น ค่าธรรมเนียมคดีแพ่งและคดีอาญา และค่าปรับในคดีอาญา สำหรับค่าธรรมเนียมคดี
แพ่งและคดีอาญา จัดเก็บโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 4 และ 5 แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม
ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 7) พุทธศักราช 2521 และค่าปรับในคดีอาญา
นั้นจัดเก็บโดยอาศัยบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

และพระราชบัญญัติอื่นที่กำหนดให้จัดเก็บ สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงยุติธรรม เป็นผู้
ดำเนินการ

2. ค่าปรับสุรา เป็นค่าปรับตามสัญญาที่ผู้รับอนุญาตทำ
และขายส่งสุราได้ทำไว้กับกรมสรรพสามิต โดยมีค่าปรับดังนี้ ถ้าเสียภาษีต่ำกว่าโควตานำสุราที่
กำหนด จะต้องเสียค่าปรับเท่ากับ 1.10 ของภาษีสุราชนิดสุราขาวแรงแอลกอฮอล์ 28 ดีกรี
ตามจำนวนสุราที่ต่ำกว่าที่กำหนดนั้น กรมสรรพสามิต กระทรวงการคลัง เป็นผู้ดำเนินการ

3. ค่าปรับเปรียบเทียบคดี กรณีสุรา เครื่องดื่ม พหุ
ยาสูบ โดยอาศัยกฎหมายแต่ละฉบับของของดังกล่าว กรมสรรพสามิต กระทรวงการคลัง เป็น
ผู้ดำเนินการ

4. ค่าปรับศุลกากร จัดเก็บโดยพระราชบัญญัติศุลกากร
พุทธศักราช 2469 สำหรับการเลี่ยงพิธีการศุลกากร กรมศุลกากร กระทรวงการคลัง เป็นผู้
ดำเนินการ

5. ค่าปรับภาษีอากร จัดเก็บโดยบทบัญญัติแห่งประมวล
รัษฎากร สำหรับการปรับเปรียบเทียบคดีภาษีเงินได้ ภาษีการค้า ภาษีการค้ำ ภาษีแสตมป์ ภาษีรังนกฯลฯ
กรมสรรพากร กระทรวงการคลัง เป็นผู้ดำเนินการ

6. ค่าปรับตามพระราชบัญญัติจราจร จัดเก็บโดยอาศัย
อำนาจตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พุทธศักราช 2522 อัตราการปรับไม่แน่นอนขึ้นอยู่กับ
ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ กรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย เป็นผู้ดำเนินการ

7. ค่าปรับเปรียบเทียบคดีในลักษณะที่แตกต่างกันตาม
ความผิดนั้น มีหลายประเภทซึ่ง ได้แก่ ค่าปรับเปรียบเทียบคดีเกี่ยวกับความผิดการขนส่งทางบก
ค่าปรับเปรียบเทียบคดีเกี่ยวกับความผิดใบอนุญาตให้มีวิทยุคมนาคม ค่าปรับเปรียบเทียบคดี
เกี่ยวกับความผิดด้านพาณิชย์นาวี ค่าปรับเปรียบเทียบคดีเกี่ยวกับความผิดด้านคดีอาญา ค่าปรับ
เปรียบเทียบคดีเกี่ยวกับความผิดด้านแรงงาน

8. ค่าปรับอื่น ประกอบด้วยประเภทต่างๆ และจัดเก็บทุก
กระทรวงและเกือบทุกกรม มีตั้งแต่รายการย่อยจนถึงรายการใหญ่ เช่น กรณีค่าปรับอื่นที่กรมตำรวจ
จัดเก็บ เป็นค่าปรับผิดสัญญารับจ้างหรือซื้อขาย และผิดสัญญาค้ำประกันผู้ต้องหา หรือกรณีค่าปรับ
อื่นที่กรมการปกครองจัดเก็บเป็นค่าปรับความผิดตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พุทธศักราช
2499 และจัดตามสัญญาต่าง ๆ ที่กระทำขึ้นโดยอาศัยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นต้น

ในบรรดาค่าปรับทั้ง 8 ประเภทข้างต้น ค่าปรับอื่นซึ่งรวมหลายประเภทมีรายได้สูงสุดอย่างไรก็ตาม ยอดรายได้ค่าปรับประเภทนี้มักจะไม่แน่นอนผันแปรเป็นปีๆ ไปตามความผิดของสัญญาหรือการกระทำ

จากการศึกษาเรื่องกฎหมายว่าด้วยค่าธรรมเนียมและค่าปรับนั้น จะเห็นได้ว่ารายได้จากทั้ง 2 ประเภทส่วนใหญ่มีแหล่งรายได้สำคัญของรัฐ⁶¹ และยอดรายได้ประเภทนี้มักจะไม่แน่นอนผันแปรเป็นปี ๆ ไปตามความผิดของสัญญาหรือการกระทำ⁶² เกี่ยวกับเรื่องค่าปรับรัฐธรรมนูญออสเตรเลีย ได้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องค่าปรับได้ดังนี้ "กฎหมายที่เสนอขึ้น (Proposed Laws) ซึ่งจัดสรรรายได้ (ของรัฐบาล) หรือเงินที่ตั้งการภาษี ไม่ให้เริ่มต้นในสภาสูง (Senate) แต่กฎหมายที่เสนอขึ้นนั้น ไม่ให้ถือว่าจัดสรรรายได้ของรัฐบาล หรือเงินหรือตั้งการภาษีด้วยเหตุเพียงแต่ว่ามีบทบัญญัติสำหรับการตั้ง หรือการจัดสรรค่าปรับ หรือการลงโทษเป็นเงินอย่างอื่น ๆ หรือสำหรับการเรียกเก็บหรือการชำระหรือการจัดสรรค่าธรรมเนียมสำหรับใบอนุญาต หรือค่าธรรมเนียม สำหรับค่าบริการตามกฎหมายที่เสนอขึ้นนั้น"⁶³

แต่กระนั้นก็ดี แม้ค่าบริการที่รัฐจัดให้แล้ว เรียกเก็บค่าบริการในรูปค่าธรรมเนียมกับการลงโทษเป็นเงินหรือค่าปรับอันเป็นรายได้ส่วนหนึ่งตามพระราชบัญญัติวิธีงบประมาณของไทยก็ตาม ในต่างประเทศเพียงแต่บทบัญญัติ สำหรับเรื่องดังกล่าวนี้ ไม่ให้ถือว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน

สำหรับแนววินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินของไทย ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญไทยแทบทุกสมัยบัญญัติให้รายรับที่เกิดจากการจัดเก็บค่าธรรมเนียมเป็นรายรับของแผ่นดินตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 125(2) ตัวอย่างเช่น ร่างพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ..... (นางสุพัตรา มาศดิตถ์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ) ซึ่งให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกำหนดค่าธรรมเนียมมา

⁶¹ อักขราทร จุฬารัตน, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับหลักกฎหมาย การบริหารราชการไทย, หน้า 295.

⁶² เรื่องเดียวกัน, หน้า 410.

⁶³ รัฐธรรมนูญออสเตรเลีย คริสตศักราช 1900, มาตรา 53.

อนุญาต ให้สูงกว่าเดิมได้ และร่างพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม (ฉบับที่.....) พ.ศ..... (นายสรายุทธ นิยมทรัพย์ เป็นผู้เสนอ) ร่างพระราชบัญญัตินี้ ได้กำหนดค่าธรรมเนียมขอใบอนุญาตมีเครื่องวิทยุคมนาคมให้ถูกต้องตามกฎหมาย และให้รัฐชดเชยเงินแก่เจ้าของที่มอบเครื่องให้รัฐหรือรัฐยึดไว้ จึงเกี่ยวกับรายรับและการจัดสรรงบประมาณตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 125 (2) เป็นต้น

จากการศึกษาหลักในเรื่องดังกล่าวของกฎหมายค่าธรรมเนียมไทยและต่างประเทศประกอบกับแนวควาวิวินิจฉัยในอดีตแล้วพบว่า สำหรับประเทศไทยถือเป็นแนวปฏิบัติตลอดว่าร่างพระราชบัญญัติที่มีข้อความ หรือส่วนใดส่วนหนึ่งบัญญัติถึงค่าธรรมเนียมแล้วให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน

ส่วนค่าปรับนั้น มีหลายความเห็นด้วยกันฝ่ายแรก เห็นว่า "ค่าปรับนั้นไม่น่าจะถือเป็นรายได้ของแผ่นดิน ร่างพระราชบัญญัติที่มีเพียงค่าปรับนั้นไม่ควรเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน" โดยฝ่ายนี้⁶⁴ให้เหตุผลว่า

1. เจตนารมณ์ของกฎหมายในเรื่องค่าปรับเป็นการลงโทษผู้ฝ่าฝืน หรือกระทำความผิด หากให้ค่าปรับเป็นรายได้ รัฐบาลก็จะมีมาตรการ เพื่อจัดให้รัฐสามารถจัดการรายได้จากค่าปรับมากขึ้น เท่ากับเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนกระทำความผิดมากขึ้นนั่นเอง
2. ยอดรายได้จากค่าปรับในแต่ละปีมักจะมีจำนวนไม่แน่นอน เป็นไปตามความผิดของสัญญาหรือผู้กระทำ จึงถือไม่ได้ว่าค่าปรับเป็นรายได้ที่มีผลต่อการจัดงบประมาณของรัฐบาล⁶⁵

⁶⁴ได้แก่ความเห็นของคุณวรณี เกตุคุณิ, รองผู้อำนวยการกองการประชุม สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาและดร.อักษราทร จุฬารัตน, อาจารย์คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

⁶⁵อักษราทร จุฬารัตน, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับหลักกฎหมายการบริหารราชการไทย, หน้า 410.

3. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 125 มีคำบัญญัติให้ค่าปรับ เป็นรายได้หรือเป็นเรื่องการเงินแต่ประการใด หากเจตนาให้ค่าปรับเป็นการเงินแล้วควรจะบัญญัติเรื่องดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญให้แจ้งชัด เมื่อมีคำบัญญัติจึงถือได้ว่า ค่าปรับเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน⁶⁶

ส่วนอีกฝ่ายหนึ่ง เป็นการมองในแง่ เศรษฐศาสตร์โดยอาศัยเรื่องงบประมาณเป็นหลักในการตีความ ฝ่ายนี้เห็นว่าค่าปรับ เมื่อถือเป็นรายได้ของแผ่นดินจึงมีผลในการจัดทางงบประมาณ โดยเฉพาะในการจัดสรรตามวิธีการงบประมาณแผ่นดินปัจจุบัน ดังนั้นร่างกฎหมายในเรื่องดังกล่าวจึงถือเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน ตัวอย่างจะเห็นได้ชัดว่า รายได้แผ่นดินทั่วราชอาณาจักร (Government Revenues) ซึ่งเป็นการแบ่งรายได้แผ่นดินแยกตามหน่วยงานแทบทุกหน่วยงานจะมีค่าปรับ (Other Fines) อยู่เสมอ ซึ่งผู้เขียนจะได้อธิบายต่อไปสำหรับผู้เขียนเห็นว่าค่าปรับนั้นแม้มีเจตนาในการลงโทษผู้กระทำความผิดก็ตาม แต่เมื่อเงินค่าปรับนั้นทำให้รัฐมีรายได้โดยนอกรัฐตามวิธีการงบประมาณและมีผลในการจัดสรรงบประมาณ ประกอบกับมีพระราชบัญญัติฉบับหนึ่งคือพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พุทธศักราช 2491 ที่กำหนดการนำรายได้จากค่าปรับส่งรัฐ หรือเป็นรายได้แผ่นดิน ซึ่งได้กำหนดไว้ชัดเจนในแง่ประเภทรายได้ และรายรับโดยมาตรา 4 ในพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดไว้ว่าบรรดาเงินทั้งปวงที่นำมาชำระให้แก่รัฐบาล ไม่ว่าจะเป็นภาษีอากร ค่าธรรมเนียมค่าปรับเงินกู้หรือเงินอื่นใด หัวหน้าส่วนราชการที่ได้เก็บหรือรับเงินนั้นมีหน้าที่ควบคุมให้ส่งเข้าบัญชี เงินคงคลัง บัญชีที่ 1 หรือส่งคลังจังหวัด หรือคลังอำเภอ ตามกำหนดเวลาและข้อบังคับที่รัฐมนตรี⁶⁷ กำหนดโดยไม่หักเงินไว้เพื่อการใด ๆ เลย ดังนั้นแม้รัฐธรรมนูญจะมีได้กำหนดเรื่องดังกล่าวไว้ตามข้อกล่าวอ้าง หากแต่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ ซึ่งออกโดยอำนาจกฎหมายรัฐธรรมนูญนั่นเอง จึงนำ

⁶⁶ อานาจ ชุณหะนันท์, "บทบาทของวุฒิสภาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ: ศึกษาเฉพาะกรณีร่างพระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521", หน้า 165.

⁶⁷ หมายถึง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

จะถือได้ว่าค่าปรับเป็นรายได้ส่วนหนึ่งของแผ่นดิน ดังนั้นร่างพระราชบัญญัติที่บัญญัติถึงค่าปรับจึงเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน

แต่กระนั้นก็ตาม ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศออสเตรเลียนั้นได้บัญญัติว่า "หากกฎหมายที่เสนอนั้นนั้น เพียงแต่ว่ามีบทบัญญัติสำหรับการตั้งหรือการจัดสรรค่าปรับ หรือการลงโทษเป็นเงินอย่างอื่น หรือสำหรับการเรียกเก็บหรือการชำระ หรือการจัดสรรค่าธรรมเนียมสำหรับใบอนุญาต หรือค่าธรรมเนียมสำหรับค่าบริการตามกฎหมายที่เสนอนั้นนั้น" ไม่ให้ถือว่าเป็นการจัดสรรรายได้ (ของรัฐบาล) หรือเงินหรือการตั้งภาษี

ดังนั้นจากการศึกษาถึงความเห็นของทั้งสองฝ่ายดังกล่าว ประกอบกับกฎหมายของประเทศออสเตรเลียแล้ว ผู้เขียนมีความเห็นว่า เฉพาะบทบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติที่มีข้อความหรือส่วนใดส่วนหนึ่งกล่าวถึงค่าปรับ ซึ่งจะถือว่าเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินนั้นในหลักการหรือสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติจะต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับค่าปรับอันกระทบต่อเงินได้ของแผ่นดินโดยตรงแล้วก็น่าจะถือได้ว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน

หากแต่พระราชบัญญัติใดโดยหลักการหรือสาระสำคัญ มิได้มีบทบัญญัติหรือข้อความใดเกี่ยวกับค่าปรับอันมีผลกระทบต่อเงินได้ของแผ่นดินแล้ว เพียงแต่ได้แนบบัญชีท้ายร่างพระราชบัญญัติให้มีค่าปรับ แล้วก็ไม่น่าจะถือว่าร่างนั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน

สำหรับในทางปฏิบัติ ค่าปรับในความหมายของเรื่องร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินนี้ เราไม่ถือเป็นการรับ^{๖๘} อันจะทำให้ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมีลักษณะ เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินได้ โดยถือว่า การที่ผู้กระทำความผิดต้องเสียค่าปรับนั้นเป็นการลงโทษฉะนั้น ร่างพระราชบัญญัติ ทานองนี้ไม่ควรให้ฝ่ายบริหารพิจารณา ก่อน แต่ควรให้สภาพิจารณาคำความหนักเบาของโทษจึงเป็นการเหมาะสมและมีเหตุผลกว่า ดังนั้นจากการศึกษาพบว่าปัจจุบันยังไม่ปรากฏว่ามีร่างพระราชบัญญัติฉบับใดที่มีข้อความหรือบทบัญญัติถึงค่าปรับได้รับการวินิจฉัยจากประธานสภาผู้แทนราษฎรว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน และแม้แต่ฉบับเดียว จึงยังไม่มีประเด็นที่จะวินิจฉัยในขณะนี้

^{๖๘}วรรณี เกตุนติ, ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน, หน้า 32.

- การรักษา รัฐย่อมจะต้องมีทรัพย์สินเงินทองของแผ่นดิน
การรักษาในที่นี้จึงหมายถึงการดูแลป้องกันการเงินของแผ่นดินที่มีอยู่เอาไว้ไม่ให้สูญหาย

- การจ่าย รัฐมีภาระหน้าที่อยู่มากมาย รายจ่ายของรัฐนั้นก็
จะเกิดขึ้นตามการบริหารงานในภาระหน้าที่เหล่านั้น ซึ่งพอจะจำแนกตามลักษณะงานไม่ว่าจะ
ต้องจ่ายในด้านเศรษฐกิจ การศึกษา สาธารณสุข สาธารณูปการ การป้องกันประเทศ การ
รักษาความสงบภายใน การบริหารทั่วไป การชำระหนี้เงินกู้ เป็นต้น ในการใช้จ่ายเงินของ
แผ่นดินจะต้องกระทำโดยมีกฎหมายรองรับ เช่น พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีพระ
ราชบัญญัติเงินคงคลัง พุทธศักราช 2491 มาตรา 12 กำหนดไว้ว่า การจ่ายเงินเป็นทุนหรือ
ทุนหมุนเวียนเพื่อการใด ๆ ให้กระทำได้แต่กฎหมาย พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหา-
ริมทรัพย์ พุทธศักราช 2497 กำหนดให้มีการจ่ายเงินค่าทดแทนแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์
 เป็นต้น

- จ่ายเงินแผ่นดิน

การจ่ายเงินแผ่นดิน ซึ่งอาจเรียกว่ารายจ่ายรัฐบาล หรือ
รายจ่ายสาธารณะ หมายถึง รายจ่ายที่รัฐบาลได้ใช้ไป เพื่อการบริหารงานอันเป็นภาระหน้าที่
ของรัฐโดยทั่วไปและ เพื่อจัดให้มีสวัสดิการและบริการอันเป็นประโยชน์แก่ประชาชน และประเทศ
โดยรวม ทั้งนี้การจ่ายเงินแผ่นดินจะต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พุทธ-
ศักราช 2502

- การโอนงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน ในเรื่องดังกล่าว
ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พุทธศักราช 2502 มาตรา 18 บัญญัติว่า "รายจ่ายที่
กำหนดไว้สำหรับส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจใดตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำ
ปีก็ดี พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมก็ดี จะโอนหรือนำไปใช้สำหรับส่วนราชการหรือ
รัฐวิสาหกิจอื่นมิได้ เว้นแต่จะได้ตราพระราชบัญญัติ" สำหรับในทางปฏิบัติจะถือว่าการโอนงบ
ประมาณรายจ่ายเหล่านี้เป็นร่าง พระราชบัญญัติ เกี่ยวด้วยการเงิน รายจ่ายที่กำหนดไว้ในราย

การใด สำหรับส่วนราชการ⁶⁹หรือรัฐวิสาหกิจ⁷⁰ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือตามพระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณรายจ่าย จะโอนหรือนำไปใช้ในรายการอื่นมิได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากผู้อำนวยการ⁷¹ แต่ผู้อำนวยการ จะอนุญาตมิได้ในกรณีที่เป็นผลให้เพิ่มรายจ่ายประเภทเงินราชการลับ หรือเป็นงานหรือโครงการ ใหม่นั้น เว้นแต่จะได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

ในกรณีจำเป็นผู้อำนวยการโดยอนุมัตินายกรัฐมนตรี จะโอนรายจ่ายงบกลางรายการใดรายการหนึ่งไปเพิ่มรายการอื่น ๆ ในงบเดียวกันก็ได้

⁶⁹"ส่วนราชการ" หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่าสำนักงานหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐ แต่ไม่รวมตลอดถึงรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงาน ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

⁷⁰"รัฐวิสาหกิจ" หมายความว่า

รายจ่ายรายการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในงบกลาง ให้ผู้อำนวยการมีอำนาจจัดสรรให้ ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเบิกจ่ายโดยตรง หรือเบิกจ่ายในรายการต่าง ๆ ของส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ได้ตามความจำเป็น

(ก) องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

(ข) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ

ห้าสิบ

(ค) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ก)

และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

(ง) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ค)

และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

(จ) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ง)

และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) และ/หรือ (ค) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

⁷¹หมายถึง ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี

การใช้จ่ายสำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่กำหนดไว้ใน
แต่ละรายการตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีก็ดี พระราชบัญญัติงบประมาณราย
จ่ายเพิ่มเติมก็ดีให้เป็นไปตามระเบียบที่ผู้อำนวยการกำหนด

ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า การโอนงบประมาณรายจ่ายแผ่นดินที่
จะถือว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินนั้นจะต้อง เป็นการโอนงบประมาณระหว่าง
หน่วยงานราชการไปยังอีกหน่วยราชการหนึ่งหรือหน่วยงานราชการ ไปยังหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ
หรือเป็นการโอนงบประมาณรายจ่ายแผ่นดินระหว่างหน่วยงานรัฐวิสาหกิจไปยังหน่วยงานราชการ
หรือเป็นการโอนระหว่างหน่วยงานรัฐวิสาหกิจด้วยกันเอง เนื่องจากการโอนงบประมาณราย
จ่ายระหว่างหน่วยงานดังกล่าว กฎหมายบัญญัติให้ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ

ส่วนการโอนงบประมาณรายจ่ายภายในหน่วยงานนั้น ๆ หาก
เป็นการโอนงบประมาณรายจ่ายในความหมายของร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินไม่
เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจกระทำได้อยู่แล้ว

สำหรับตัวอย่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่ถือว่าเป็น
การโอนงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินซึ่งผ่านการพิจารณาของรัฐสภาและประกาศใช้เป็น
กฎหมายแล้วได้แก่

1. พระราชบัญญัติโอนกิจการโรงเรียนประจำบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และโรงเรียนประถมศึกษาของกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการไปเป็น
ของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ พุทธศักราช 2523
2. พระราชบัญญัติโดยกิจการในส่วนที่เกี่ยวกับท่าเรือพาณิชย์
สัตหีบของกองทัพเรือ กองบัญชาการทหารสูงสุดกระทรวงกลาโหม และของสำนักงานปลัดกระทรวง
กระทรวงคมนาคม ไม่เป็นของการท่าเรือแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2526 เป็นต้น

ส่วนร่างพระราชบัญญัติที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้เคย
วินิจฉัยว่าเป็นการโอนงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน ได้แก่

1. ร่างพระราชบัญญัติ โอนมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
พิชณโลก จากมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒไปสังกัด มหาวิทยาลัยนเรศวร พ.ศ.....
(นายยิ่งพันธ์ มนะสิการ เป็นผู้เสนอ)

2. ร่างพระราชบัญญัติโอนกิจการบริหารบางส่วนของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ทบวงมหาวิทยาลัยไปเป็นของมหาวิทยาลัยนเรศวร ทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ..... (นายประเทือง วิจารณ์ปรีชา กับคณะ เป็นผู้เสนอ)

3. ร่างพระราชบัญญัติโอนกิจการบริหารบางส่วนของสำนักงานนายกรัฐมนตรี และกระทรวงศึกษาธิการไปเป็นของกระทรวงวัฒนธรรม พ.ศ..... (นายเดโช สวานานนท์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ)

4. ร่างพระราชบัญญัติโอนกิจการบริหารของกรมแรงงาน และกรมประชาสัมพันธ์ กระทรวงมหาดไทย และสวัสดิการสังคม พ.ศ..... (นางสุพัตรา มาศดิตถ์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ)

5. ร่างพระราชบัญญัติโอนกิจการบริหารของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินไปเป็นของสำนักงานตรวจเงินแห่งรัฐสภา พ.ศ..... (นายการุณ าสงาม เป็นผู้เสนอ) เป็นต้น

ค. การกู้เงิน หรือการค้ำประกันหรือการใช้จ่ายเงินกู้

บทบัญญัติในเรื่องเหล่านี้เป็นการก่อกวนของรัฐบาลมีผลทำให้เกิดมีการระดมเงินและการชำระคืนเงินกู้ที่ต้องจ่ายชดเชยให้แก่ผู้ให้กู้ในอนาคต อันเป็นการต้องงบประมาณแผ่นดิน ทำให้รัฐบาลในอนาคตจะต้องเจียดรายได้ส่วนหนึ่งให้เพื่อการชำระหนี้

- การกู้เงิน โดยทั่วไปในประเทศที่กำลัง รัฐบาลมีภาระที่จะต้องลงทุนทางด้านเศรษฐกิจและสังคมเป็นจำนวนมาก ในขณะที่ฐานะทางเศรษฐกิจยังไม่กว้างขวางพอ โอกาสที่จะจัดเก็บภาษีหรือหารายได้ของรัฐบาลก็มีอยู่จำกัด ในขณะที่เดียวกันความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่ายมีมากขึ้นทุก ๆ ปี ฉะนั้นโอกาสที่งบประมาณประจำปีของรัฐบาลประเทศที่กำลังพัฒนาจะต้องขาดดุลจึงมีมาก ความจำเป็นที่จะต้องมีการเปิดโอกาสให้รัฐบาลกู้เงิน ไม่ว่าจะจากในประเทศหรือต่างประเทศจึงมีอาจหลีกเลี่ยงไม่ได้ และเป็นความจำเป็นในกระบวนการงบประมาณไม่ว่าวิธีการงบประมาณแบบไหนหรือของประเทศใด

สำหรับแหล่งเงินกู้ รัฐบาลไทยได้เงินกู้จากแหล่งเงินกู้ คือ

1. แหล่งเงินกู้ภายในประเทศ
2. แหล่งเงินกู้จากต่างประเทศ ซึ่งจะขอล่าดังนี้

1. แหล่งเงินกู้ภายในประเทศ

การกู้ภายในประเทศของรัฐบาลกระทำโดยอาศัย

อำนาจตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พุทธศักราช 2502 หมวด 2 ลักษณะของงบประมาณ มาตรา 9 และมาตรา 9 ทวิ ซึ่งได้กำหนดอำนาจไว้ดังนี้

"มาตรา 9 ในการเสนองบประมาณนั้น ถ้าประมาณการรายรับประเภทรายได้ตามกฎหมายที่มีอยู่แล้ว เป็นจำนวนต่ำกว่างบประมาณรายจ่ายทั้งสิ้นที่ขอตั้ง ให้แถลงวิธีหาเงินจำนวนที่ขาดดุลต่อรัฐสภาด้วย แต่ถ้าเป็นจำนวนสูงกว่าก็ให้แถลงวิธีที่จะจัดการกับส่วนที่เกินคลานทางที่จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง"

"มาตรา 9 ทวิ เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมใช้บังคับแล้ว หรือเมื่อมีกรณีที่ต้องใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงแล้วไปพลางก่อน ตามมาตรา 16 ถ้ารายจ่ายสูงกว่ารายได้ ให้กระทรวงการคลังมีอำนาจกู้เงินได้ตามความจำเป็น แต่กรณีจะเป็นประการใดก็ตาม การกู้เงินตามมาตรานี้ในปีหนึ่ง ๆ ต้องไม่เกิน

1) ร้อยละยี่สิบของจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี และงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมหรือของจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงมาแล้ว แล้วแต่กรณีซ้ำอีก

2) ร้อยละแปดสิบของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับชำระคืนเงินกู้

การกู้ตามอำนาจข้างต้นจะใช้วิธีออกตั๋วเงินคลัง

พันธบัตร ตราสารอื่น หรือทำสัญญากู้ก็ได้

การออกตั๋วเงินคลังให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยตั๋วเงินคลัง แต่การออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นหรือการทำสัญญาเงินกู้ ต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีก่อน

การออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นให้กระทรวงการคลังประกาศจำนวนเงินที่จะกู้ อัตราดอกเบี้ย ระยะเวลา กู้ เงื่อนไขและวิธีการต่าง ๆ ในการออกพันธบัตรหรือตราสารนั้น ในกรณีทำสัญญา ให้กระทรวงการคลังประกาศจำนวนเงินที่ให้ผู้กู้ อัตราดอกเบี้ย ระยะเวลา กู้ และตราสารสำคัญอื่น ๆ ในสัญญานั้น

ตามมาตรา 9 ที่อ้างถึงข้างต้น จะเห็นได้ว่าอำนาจ
 ของรัฐบาลที่จะกู้ได้ก็คือ กรณีที่รายจ่ายสูงกว่ารายได้ และรายได้นี้หมายถึงรายได้ตามอำนาจ
 กฎหมายที่มีอยู่ นั่นคือรายได้ที่มาจากการจัดเก็บภาษีอากรประเภทต่างๆ กล่าวโดยสรุปก็คือหาก
 ประมาณการรายรับประเภทรายได้ต่ำกว่ารายจ่ายแล้ว รัฐบาลมีอำนาจกู้เงินเพื่อนำมาชดเชยได้
 สำหรับตามมาตรา 9 ทวิ นั้นเป็นการกำหนดวงเงินที่
 รัฐบาลสามารถกู้ได้ โดยกำหนดไว้ 2 กรณีคือ ตาม 1) ร้อยละ 20 ของจำนวนเงินงบประมาณ
 รายจ่ายประจำปี นั่นคือหากงบประมาณรายจ่ายประจำปีตั้งไว้ 200,000 ล้านบาท ก็สามารถกู้
 ได้ไม่เกิน 40,000 ล้านบาท และสามารถกู้ได้อีก ตาม 2) ร้อยละ 80 ของงบประมาณรายจ่าย
 ที่ตั้งไว้สำหรับชำระคืนเงินกู้ ตัวอย่างเดิมหากงบประมาณรายจ่ายประจำปี 200,000 ล้านบาท
 ส่วนหนึ่งคือ 50,000 ล้านบาท เป็นงบที่ตั้งขึ้นเพื่อชำระคืนเงินกู้ ก็สามารถกู้ได้ตาม 2) อีก
 40,000 ล้านบาท รวมกับยอดที่สามารถกู้ได้ตาม 1) ก็จะเท่ากับ 80,000 ล้านบาท แต่ใน
 ทางปฏิบัติไม่เคยมีการกู้เงินตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดเลย

อนึ่ง การกู้เงินภายในประเทศดังกล่าวข้างต้นนั้นไม่
 รวมถึงการกู้เงินภายในประเทศของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้เนื่องจากตามกฎหมายจัดตั้ง
 หน่วยงานรัฐวิสาหกิจได้ให้อำนาจรัฐวิสาหกิจกู้เงินภายในประเทศ โดยไม่จำเป็นต้องอาศัยอำนาจ
 ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณแต่ประการใด และเพื่อความเข้าใจในเรื่องดังกล่าวผู้เขียน
 ขอเสนอตารางแสดงกฎหมายที่ให้อำนาจการกู้เงินในประเทศ (พันธบัตร) ดังนี้

ตาราง 3: แสดงกฎหมายที่ให้อำนาจการกู้เงินในประเทศ (พันธบัตร)

| เงินกู้ในประเทศ (พันธบัตร) | อาศัยอำนาจกฎหมาย |
|--|--|
| เงินกู้ภายในประเทศ พ.ศ.2476 | อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดการกู้เงินในประเทศ พ.ศ.2476 |
| เงินกู้เพื่อสหกรณ์ พ.ศ.2483 | อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดการกู้เงินในประเทศ เพื่อเกษตรกร พ.ศ.2481 |
| เงินกู้เพื่อเทศบาล พ.ศ.2483 | อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดการกู้เงินในประเทศ เพื่อเทศบาลและการบำรุงท้องที่ พ.ศ.2481 |
| เงินกู้เพื่ออุตสาหกรรม พ.ศ.2483 | อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดการกู้เงินในประเทศ เพื่อการอุตสาหกรรม |
| เงินกู้เพื่อสหกรณ์ (ครั้งที่ 2) พ.ศ.2485 | อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติกู้เงินในประเทศ พ.ศ.2485 |
| พันธบัตรออมทรัพย์ (พ.ศ.2488-2489) | อาศัยอำนาจตามพระราชกำหนดพันธบัตรออมทรัพย์ในภาวะคับขัน พ.ศ.2485 |
| เงินกู้ครั้งที่ 1 พ.ศ.2489 | อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติเงินกู้ในประเทศ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2489 |
| เงินกู้ครั้งที่ 2 พ.ศ.2489 | อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติเงินกู้ในประเทศ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2489 |
| เงินกู้ครั้งที่ 1 พ.ศ.2494 | อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติกู้เงิน พ.ศ.2494 |
| เงินกู้ (เงินตราต่างประเทศ) พ.ศ.2496 | อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติกู้เงินเพื่อการบูรณะ วิวัฒนาการแห่งประเทศไทย พ.ศ.2496 |
| เงินกู้ครั้งที่ 2 พ.ศ.2496 | อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติกู้เงินเพื่อการ บูรณะวิวัฒนาการแห่งประเทศไทย พ.ศ.2496 |

| เงินกู้ในประเทศ (พันธบัตร) | อาศัยอำนาจกฎหมาย |
|-----------------------------|--|
| เงินกู้ครั้งที่ 1 พ.ศ. 2499 | อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติกู้เงินเพื่อบูรณะและวิวัฒนาการแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2499 |
| เงินกู้ครั้งที่ 2 พ.ศ. 2500 | อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติกู้เงินเพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2499 |
| เงินกู้ครั้งที่ 3 พ.ศ. 2500 | อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติกู้เงินเพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2499 |
| เงินกู้ครั้งที่ 4 พ.ศ. 2500 | ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติกู้เงินเพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2499 |
| เงินกู้ครั้งที่ 5 พ.ศ. 2501 | ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติกู้เงินเพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2499 |
| เงินกู้ครั้งที่ 6 พ.ศ. 2502 | ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติกู้เงินเพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2499 |
| เงินกู้ครั้งที่ 1 พ.ศ. 2503 | ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติกู้เงิน พ.ศ. 2502 |
| เงินตราต่างประเทศ | |
| เงินกู้ครั้งที่ 2 พ.ศ. 2503 | ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติกู้เงิน พ.ศ. 2502 |
| เงินกู้ครั้งที่ 3 พ.ศ. 2503 | ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติกู้เงิน พ.ศ. 2502 |
| เงินกู้ครั้งที่ 4 พ.ศ. 2503 | ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติกู้เงิน พ.ศ. 2502 |
| เงินกู้ครั้งที่ 1 พ.ศ. 2504 | พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 |

ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง

ตั้งแต่การกู้เงินในปี 2504 เป็นต้นมา รัฐบาลใช้อำนาจตามมาตรา 9 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณเพื่อทำการกู้เงินชดเชยการขาดดุลเงินงบประมาณประจำปี แทนที่จะตราพระราชบัญญัติเพื่อการกู้โดยเฉพาะ เป็นประจำในแต่ละปีหรือแต่ละครั้งที่มีการกู้เงิน

2. แหล่งเงินกู้จากต่างประเทศ

การกู้เงินจากต่างประเทศ ตามทางปฏิบัติที่แล้ว ๆ มาเป็นการกู้มาใช้ตามโครงการต่าง ๆ ตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับต่าง ๆ และเงินกู้ดังกล่าวเป็นเงินกู้ที่อยู่นอกงบประมาณประจำปี ไม่ปรากฏเป็นรายรับของรัฐบาลในพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีกระทรวงการคลัง เป็นผู้ดำเนินการกู้โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี เพื่อนำไปลงทุนในโครงการต่าง ๆ ที่แต่ละกรม กระทรวงเสนอโดยผ่านความเห็นชอบของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทั้งนี้โดยพิจารณาความเหมาะสมของโครงการ ความเป็นไปได้ ผลตอบแทน ฯลฯ

ปัจจุบันการกู้เงินจากต่างประเทศทำได้โดยอาศัยกฎหมาย 2 ฉบับคือ กฎหมายที่ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ เพื่อนำมาใช้เพื่อพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ และอีกฉบับหนึ่งให้อำนาจในการกู้เพื่อการจัดซื้อยุทธโธปกรณ์ ทั้งที่มีวงเงินกำหนดที่แน่นอน และที่เป็นการซื้อในรูปสินเชื่อโดยมียอดวงเงินเป็นร้อยละของงบประมาณรายจ่ายประจำปี กฎหมายฉบับแรกนั้นเรียกว่า "พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ.2519" ซึ่งถือเป็นกฎหมายฉบับเดียวที่ให้อำนาจในการกู้เงินจากต่างประเทศมาใช้ตามโครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมต่าง ๆ เดิมก่อนที่จะมีพระราชบัญญัติฉบับนี้ การกู้เงินจากต่างประเทศกระทำโดยอาศัย ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 53 ลงวันที่ 24 มกราคม พ.ศ.2515 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 53 ลงวันที่ 24 มกราคม พ.ศ.2515 พ.ศ.2519 ให้อำนาจรัฐบาลกู้เงินจากธนาคารระหว่างประเทศหรือธนาคารโลกเพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการธนาคารพัฒนาเอเชีย สมาคมพัฒนาการระหว่างประเทศ และรัฐบาลต่างประเทศหรือแหล่งเงินกู้ของเอกชนในต่างประเทศ เพื่อนำมาใช้จ่ายเพื่อพัฒนาการเศรษฐกิจของสังของประเทศ แต่เนื่องจากกฎหมายดังกล่าว ได้สิ้นสุดลงในวันที่ 30 กันยายน พ.ศ.2519 ในขณะที่ความจำเป็นด้านการกู้เงินจากต่างประเทศ เพื่อนำมาลงทุนในโครงการต่าง ๆ ยังคงมีอยู่ จึงทำให้มีการเสนอ

"ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ.2519" ต่อสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินทำหน้าที่นิติบัญญัติ และมีการประกาศใช้เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ.2519 เป็นต้น

สำหรับกฎหมายฉบับหลังนั้นแยกออกเป็น 2 ฉบับคือ

- 1) พระราชบัญญัติกู้เงินเพื่อป้องกันประเทศ พ.ศ.2519
- 2) พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน

จากรัฐบาลต่างประเทศ เพื่อจัดซื้อยุทธโปกรณ์ทางทหาร พ.ศ.2524

วัตถุประสงค์ในการตรากฎหมายตาม 1) ข้างต้น สืบ

เนื่องมาจากความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงสมรรถนะทางด้านยุทธโปกรณ์ของกองทัพไทย และกอบรับความจำเป็นเร่งด่วนและมีการใช้เงินเป็นจำนวนค่อนข้างมากและอาวุธยุทธโปกรณ์บางส่วนจะต้องจัดหาจากต่างประเทศและชำระด้วยเงินตราต่างประเทศ จึงให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อการดังกล่าว

เงินกู้ที่กู้จากต่างประเทศเพื่อการดังกล่าว ให้นำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ที่กระทรวงการคลังและกระทรวงกลาโหมร่วมกันกำหนด โดยไม่ต้องนำส่งคลัง สำหรับอัตราดอกเบี้ยเงินโอน ค่าธรรมเนียม ค่าใช้จ่าย การจัดการและวิธีการทุกอย่างเกี่ยวกับการกู้เงินแต่ละคราวให้เป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

สำหรับกฎหมายตาม 2) นั้น วัตถุประสงค์นอกเหนือไปจากกฎหมายฉบับแรกก็เพื่อแก้ปัญหาในการจัดซื้อยุทธโปกรณ์ในกรณีที่มีการขายเป็นการให้สินเชื่อตามโครงการขายยุทธโปกรณ์ทางการทหาร ซึ่งมีเป็นประจำทุกปี ฉะนั้นสาระของกฎหมายฉบับนี้จึงคล้าย ๆ กับฉบับแรกในส่วนที่เป็นสถาบันการเงินในต่างประเทศ แต่มีเงื่อนไขในการกู้เงินเป็นรายปี กล่าวคือปีหนึ่ง ๆ มูลค่าของการกู้เงินเมื่อรวมกับการกู้เงินตามกฎหมายฉบับแรก จะต้องไม่เกินร้อยละสิบของงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น

อย่างไรก็ตามการกู้เงินใน 2 กรณีหลังนี้ไม่ถือว่าเป็นเงินกู้ที่อยู่ในงบประมาณรายรับของแผ่นดิน⁷²

⁷² เอกสารการสอนชุดวิชาการคลังและงบประมาณ หน่วยที่ 2-8, สาขาวิชาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, หน้า 351.

- การค้ำประกัน (Guarantee) เนื่องจากรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจมีความจำเป็นที่จะต้องลงทุนในการพัฒนาประเทศด้านต่างๆ เป็นจำนวนมาก เงินลงทุนทั้งในส่วนของรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจมีอยู่อย่างจำกัด จึงมีการเปิดโอกาสให้มีการกู้เงินโดยมอบหมายให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์การของรัฐต่าง ๆ มีอำนาจในการกู้เงินเพื่อนำมาใช้จ่ายในส่วนของตนได้ แต่การกู้เงินจำเป็นต้องมีการค้ำประกัน ซึ่งอาจเป็นข้อกำหนดหรือเงื่อนไขของผู้ให้กู้ที่กำหนดให้รัฐบาลเป็นผู้ให้การค้ำประกัน ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นที่จะต้องมีการค้ำประกันการค้ำประกันโดยกระทรวงการคลัง ที่ได้แก่กระทรวงการคลัง เป็นผู้ให้การค้ำประกันการค้ำประกันโดยกระทรวงการคลังนั้น ในแต่ละปีจะมีวงเงินเป็นจำนวนค่อนข้างสูง ซึ่งเห็นได้จากตารางดังต่อไปนี้

ตารางที่ 4 วงเงินกู้ของรัฐบาลวิสาหกิจซึ่งรัฐบาลค้ำประกันปีงบประมาณ 2526-2528 (จำแนกตามแหล่งเงินกู้)

หน่วย : ล้านบาท

| แหล่งเงินกู้ | ปีงบประมาณ | | |
|--|------------|----------|----------|
| | 2526 | 2527 | 2528 |
| 1. ธนาคารโลก | 5,482.1 | 1,150.0 | 4,160.7 |
| 2. กองทุนความร่วมมือทางเศรษฐกิจพื้นทะเล ประเทศญี่ปุ่น | 1,876.8 | 3,564.3 | 7,726.1 |
| 3. ธนาคารแห่งเอเชีย | 4,445.7 | 1,495.0 | 6,612.3 |
| 4. สถาบันการเงินเอกชน | 4,500.6 | 4,420.4 | 5,518.3 |
| 5. สินเชื่อเพื่อการส่งออก | 1,578.5 | 2,185.0 | - |
| 6. อื่น ๆ | 1,061.9 | 581.8 | 1,345.9 |
| รวม | 19,045.6 | 13,396.5 | 25,363.8 |

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง

กฎหมายกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้าประกัน ฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบันได้แก่ "พระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้าประกัน พุทธศักราช 2510" โดยมีการแก้ไขคือ "พระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังฯ (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2519" และประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 17 ลงวันที่ 9 พฤศจิกายน 2520

เงื่อนไขการค้าประกัน กำหนดไว้ดังนี้

กระทรวงการคลังจะก่อกำหนดผู้พันด้วยการค้าประกันเป็น จำนวนเงินรวมกันทั้งสิ้น ในขณะที่ก่อกำหนดผู้พันนั้น เกินกว่าจำนวนดังต่อไปนี้มิได้

1) ในกรณีที่ถูกหนี้เป็นบริษัทจำกัดที่เป็นรัฐวิสาหกิจทดแทน ของเงินกองทุนของบริษัทจำกัดนั้น

2) ในกรณีที่ถูกหนี้เป็นสถาบันการเงินสี่เท่าของเงินกองทุนของสถาบันการเงินนั้น

3) การก่อกำหนดผู้พันตาม 1) และหรือ 2) ในปีงบประมาณหนึ่ง ๆ ต้องเป็นจำนวนไม่เกินร้อยละสิบของงบประมาณรายจ่าย ตามกฎหมายว่า ด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณนั้น ๆ

ความใน 3) มิให้ใช้บังคับแก่การค้าประกันในการต่ออายุสัญญาหรือแก้ไขสัญญาการค้าประกัน โดยไม่แก้ไขจำนวนเงินการค้าประกันเพิ่มขึ้นจากเดิม

- การใช้เงินกู้

เป็นธรรมดาที่จะต้องมีการใช้เงินกู้หรือใช้หนี้สินเมื่อได้มีการ กู้ยืม หรือก่อกำหนดขึ้น ซึ่งตามที่ได้กล่าวไว้แล้วในหัวข้อการกู้ยืมเงิน ว่าเจ้าของงบประมาณจะจ่าย เงินหรือก่อกำหนดผู้พันตนได้ก็แต่เฉพาะตามที่กฎหมายระเบียบข้อบังคับ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรี อนุญาตให้จ่ายได้ หรือตามที่ได้รับอนุญาตจากกระทรวงการคลัง และการใช้เงินกู้ก็จะต้องอาศัย หลักเกณฑ์เดียวกันกล่าวคือ การจะใช้เงินกู้ได้ก็จะต้องอาศัยกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรี และกระทรวงการคลังอนุญาตให้เสียก่อนจึงจะกระทำได้

ง. เงินตรา

โดยที่เงินตราเป็นเครื่องมือสำคัญในการซื้อขายแลกเปลี่ยน สินค้าเครื่องอุปโภค บริโภคและบริการ มีราคาแน่นอนเป็นหน่วยเงินตราซึ่งเป็นที่ยอมรับกันโดย

ทั่วไปในการซื้อขายและชำระหนี้ ลักษณะดังกล่าวทำให้เงินตราสามารถทำหน้าที่ที่มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจและสังคม การที่เงินตราทำหน้าที่บกพร่อง มีค่าหรืออำนาจซื้อไม่คงที่แน่นอน ไม่ว่าจะเป็นไปทางเพิ่มขึ้นหรือลดลง เงินตราก็จะขาดความเชื่อถือลง สมาชิกในสังคมก็จะหันไปยึดถือเอาทรัพย์สินอย่างอื่น หรือเงินตราต่างประเทศสกุลหลักแทน และในที่สุดก็จะก่อให้เกิดปัญหาในทาง เศรษฐกิจและสังคม

ระบบควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินเป็นกลไกอย่างหนึ่งในการปรับดุลการชำระเงิน เป็นกลไกในการรักษาเสถียรภาพแห่งค่าของเงินตรา เป็นกลไกในการป้องกันการนำเข้า และส่งออกซึ่งเงินทุน รวมทั้งการรวบรวมเงินตราต่างประเทศไว้ในแหล่งกลางเพื่อการปันส่วนเงินตราต่างประเทศ กลไกดังกล่าวมีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจและพัฒนาประเทศ แต่ในขณะเดียวกันก็จำกัดตัดทอนเสถียรภาพในการประกอบการค้าระหว่างประเทศ ดังนั้นบรรดาประเทศต่าง ๆ จึงร่วมมือกันสร้างข้อตกลงกองทุนการเงินระหว่างประเทศขึ้นจำกัดห้ามทำการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พร้อมกับสร้างสิทธิพิเศษถอนเงินขึ้นมาทำหน้าที่เป็นเงินตราต่างประเทศใช้สำหรับจุนการขาดดุลการชำระเงินเพื่อให้เกิดเสถียรภาพทางการเงินและสร้างระเบียบทางการเงินระหว่างประเทศขึ้น แต่ทว่าระบบของกองทุนการเงินดังกล่าวนี้ก็มิได้ช่วยจัดปัญหาการเงินระหว่างประเทศลงได้โดยเด็ดขาด กองทุนการเงินระหว่างประเทศจึงยังคงกำหนดยกเว้นให้บรรดาประเทศสมาชิกทำการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินได้ต่อไป

สำหรับในประเทศไทยปัจจุบันมีพระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พุทธศักราช 2485 ใช้บังคับจำกัดการนำเข้าและส่งออกซึ่งเงินตรา เพื่อปรับดุลการชำระเงินรักษาเสถียรภาพแห่งค่าของเงินตรา ป้องกันการนำเข้าและส่งออกซึ่งเงินทุน และรวบรวมเงินตราต่างประเทศไว้ในแหล่งกลางเพื่อการปันส่วนเงินตราต่างประเทศ

พระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พุทธศักราช 2485 ที่ใช้บังคับดังกล่าวได้กำหนดให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังควบคุมและกำกับเกี่ยวกับการแลกเปลี่ยนเงินและกระทรวงการคลังได้ออกกฎกระทรวงประกาศและคำสั่ง เกี่ยวกับการแลกเปลี่ยนเงินไว้อย่างกว้างๆ หลายฉบับด้วยกัน โดยมอบหมายให้ธนาคารแห่งประเทศไทย และเจ้าพนักงานควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน ธนาคารพาณิชย์ บริษัทรับอนุญาต บุคคลรับอนุญาตและตัวแทนซื้อเงินเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการเกี่ยวกับการแลกเปลี่ยนเงินอีกชั้นหนึ่งและในการดำเนินการดังกล่าวธนาคารแห่งประเทศไทยและเจ้าพนักงานควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินยังได้ออกประกาศคำสั่งกำหนดระเบียบพิธีการ เพื่อการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินอีกด้วย

และ เงินคือสิ่งใดก็ตามที่เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปและใช้กันโดยทั่วไปในชำระหนี้ในขณะใดขณะหนึ่งและสถานที่ใดสถานที่หนึ่ง

ในพระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินตรา พุทธศักราช 2485
มาตรา 3

"เงินตรา" หมายความว่า เงินที่ใช้ชำระหนี้ได้ตามกฎหมายในประเทศไทย"

ในพระราชบัญญัติเงินตรา พุทธศักราช 2501 มาตรา 6

"เงินตรา ได้แก่ เหรียญกษาปณ์และธนบัตร"

ในระบบเงินตราของประเทศไทย เหรียญกษาปณ์เป็นเงินที่ชำระหนี้ได้ตามกฎหมายโดยไม่เกินจำนวนที่กำหนดโดยกฎกระทรวงและธนบัตรเป็นเงินที่ชำระหนี้ได้ตามกฎหมายโดยไม่จำกัด ซึ่งเรียกว่า "เงินตามกฎหมาย" จุดมุ่งหมายในการทำให้เงินเป็นเงินตามกฎหมายก็เพื่อที่จะให้เงินนั้นหมุนเวียนได้เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป

กระทรวงการคลังมีอำนาจในการจัดทำและนำออกใช้ซึ่ง เหรียญกษาปณ์สำหรับชนิด ราคาโลหะ อัตราเบี้ยโลหะ น้ำหนัก ขนาด ลวดลาย และลักษณะอื่น ๆ (ถ้ามี) ของเหรียญกษาปณ์รวมทั้งอัตราเพื่อเหลือเพื่อขาด ให้กำหนดโดยกฎกระทรวง

ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจจัดทำ จัดการ และนำออกใช้ซึ่ง ธนบัตรของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยธนาคารแห่งประเทศไทย โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังประกาศ ชนิด ราคา สี ขนาด และลักษณะอื่น ๆ ของธนบัตรที่จะออกใช้ในราชกิจจานุเบกษา

พระราชบัญญัติซึ่งเกี่ยวกับเงินตรา ได้แก่ พระราชบัญญัติว่าด้วยการนำเงินตราต่างประเทศเข้ามาในราชอาณาจักร พุทธศักราช 2482 พระราชบัญญัติเงินตราในภาวะฉุกเฉิน พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พุทธศักราช 2485 พระราชบัญญัติระบบเงินตราชั่วคราว พุทธศักราช 2489 พระราชบัญญัติจัดสรรทุนสำรองเงินตราเกินจำนวนธนบัตรออกใช้ พุทธศักราช 2498 เป็นต้น

2.3 ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินกับการปกครองท้องถิ่นของไทย

เนื่องจากระบบการปกครองของประเทศไทยมิได้มีการกระจายอำนาจอย่างเด็ดขาด เช่น ประเทศอังกฤษ การที่ส่วนกลางเข้าไปควบคุมดูแลและบริหารส่วนท้องถิ่นรัฐบาลจะต้องจัดสรรงบประมาณบางส่วนไปอุดหนุนโดยผ่านงบประมาณของกรมการปกครองกระทรวงมหาดไทย ดังนั้นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารหรือปกครองท้องถิ่นบางฉบับ จึงมีผลให้รัฐต้องจัดสรรเงินแผ่นดินให้เพื่อดำเนินการซึ่งในทางปฏิบัติ จึงมีปัญหว่าร่างพระราชบัญญัติประเภทนี้เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินหรือไม่เพียงใด และเพื่อให้เกิดความเข้าใจในปัญหาดังกล่าวจึงจำเป็นต้องศึกษาถึง เรื่องรายได้รายจ่ายของรัฐ และควรทราบถึงการเงินในด้านการบริหารท้องถิ่นด้วย เพื่อจะได้พิจารณาประกอบกันว่าจะมีผลกระทบต่อการเงินในด้านการบริหารประเทศหรือรัฐบาลกลางอย่างไรหรือไม่ เพื่อหาคำตอบจากปัญหาดังกล่าว

ในการบริหารประเทศนั้นได้มีการจัดให้มีการบริหารระดับท้องถิ่นขึ้นเป็นราชการตำบล ราชการส่วนจังหวัด สุขาภิบาล เทศบาล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา ซึ่งหน้าที่ของท้องถิ่นเกี่ยวพันอย่างใกล้ชิดกับชีวิตประจำวันของประชาชน และมีภาระอยู่ไม่น้อย ท้องถิ่นก็จะต้องหารายได้เพื่อการบริหารท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจที่จะหารายได้หรือได้รับรายได้มาเพื่อบริหารงานในท้องถิ่นของตน ภาษีอากรและรายได้อื่นตามที่กฎหมายกำหนด

ถึงแม้ว่าหน่วยงานองค์การท้องถิ่นจะมีรายได้จากภาษีอากรและรายได้อื่น ๆ แล้ว ยังมีเงินโอนอีกส่วนหนึ่งที่รัฐบาลจัดสรรจากงบประมาณรายจ่ายผ่านกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย และตามหลักเกณฑ์การจัดสรรที่กระทรวงมหาดไทย กำหนดขึ้น

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นสามารถขอเงินอุดหนุนจากงบประมาณของส่วนกลางได้เมื่อรายได้ของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นมีไม่เพียงพอ ถ้าราชการส่วนท้องถิ่นสามารถพัฒนาแหล่งรายได้ของตนได้ดีแล้ว เงินอุดหนุนจากรัฐบาลก็จะมีควมจำเป็นน้อยลง ทั้งท้องถิ่นก็มีสภาพทางการเงินมากขึ้น เพราะการให้เงินอุดหนุนส่วนใหญ่มักจะกระทำโดยมีเงื่อนไข เป็นต้นว่าจะต้องนำไปดำเนินการกิจการประเภทใด ท้องถิ่นต้องหาเงินสมทบจำนวนเท่าใด และรัฐบาลกลางมีโอกาเข้าไปควบคุมดูแลและบริหารงานได้บ้าง ย่อมทำให้สิทธิหรืออำนาจในการปกครองตนเองมีน้อยลงและขาดความริเริ่มที่จะปรับปรุงท้องถิ่นของตนเองให้เจริญก้าวหน้าได้และในการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่นปรากฏ

ว่ายังมีได้เป็นอิสระตามหลักการกระจายอำนาจทางการคลังอย่างแท้จริง⁷³ อันจะขัดกับหลักของประชาธิปไตยที่ต้องการให้แต่ละท้องถิ่นได้ตัดสินใจอนาคตของตนเอง

จากการศึกษาพบว่าโครงการต่าง ๆ ที่มีการเสนอเพื่อจัดสร้างงานในท้องถิ่น นครที่มีความจำเป็นเร่งด่วนส่วนใหญ่จะได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล และโดยเฉพาะเทศบาล รัฐบาลต้องจัดสรรเงินจากงบประมาณแผ่นดิน เพื่อช่วยพยุงฐานะรายได้ของท้องถิ่นให้สามารถบริหารงานทั่วไปได้เป็นจำนวนปีละหลายล้านบาท ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นผลจากการจัดรูปแบบการปกครองของประเทศที่ไม่มีการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นอย่างเด็ดขาดเหมือนต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศอังกฤษ ซึ่งรัฐบาลกลางไม่จำเป็นต้องจัดสรรเงินให้แก่ท้องถิ่นเพื่อช่วยเหลือท้องถิ่น แต่ประการใดและจากรูปแบบการปกครอง ที่จัดให้มีการกระจายอำนาจของอังกฤษส่งผลให้การเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินของท้องถิ่นแยกออกจากร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินของส่วนกลาง ซึ่งบัญญัติให้ใช้ครอบคลุมทั่วประเทศ โดยมีให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินของท้องถิ่นเข้าอยู่ในความหมายของคำว่า ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินแต่ประการใดคง เห็นได้จากพระราชบัญญัติรัฐสภาของคริสตศักราช 1911 อังกฤษ ซึ่งบัญญัติว่า

"(1) ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินซึ่งสภาสามัญ.....

.....

(2) ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินหมายถึง.....

.....

.....ในอนุมาตรานี้ คำว่า "การภาษี" "เงินแผ่นดิน" และ "เงินกู้" ไม่รวมถึงการภาษี เงิน หรือเงินกู้ ตามลำดับ ซึ่งเจ้าหน้าที่หรือองค์การท้องถิ่นจัดขึ้นเพื่อกิจการของท้องถิ่น

(3)"

⁷³สงคราม ลิปิสุนทร, สิทธิการปกครองตนเองของเทศบาล ศึกษาเฉพาะการบริหารงานคลัง. วิทยานิพนธ์ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2508 หน้า 12.

ดังนั้น แม้ประเทศไทยจะได้นำเอาแบบอย่างแนวความคิดในเรื่องดังกล่าวมาจากประเทศอังกฤษซึ่งได้กล่าวไว้แล้วข้างต้นก็ตาม แต่เนื่องจากรูปแบบการปกครองส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นของไทยมีความแตกต่างจากการปกครองของอังกฤษ จึงส่งผลให้ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินของไทยและอังกฤษมีแนวความคิดในส่วนนี้แตกต่างกันไปด้วย โดยของไทยไม่มีการแบ่งแยกว่าจะ เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่มีผลกระทบต่อส่วนใดของประเทศ หากมีข้อความหรือเนื้อหาต้องด้วยความหมายของร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินแล้ว ในทางปฏิบัติประธานสภาผู้แทนราษฎรจะวินิจฉัยให้เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินทั้งสิ้นตัวอย่างเช่น

1. ร่างพระราชบัญญัติสภาตำบล พ.ศ..... (นายสมศักดิ์ ชาญด้วยกิจ กับคณะ, นายพลศักดิ์ อยู่ประเสริฐ กับคณะ, นายวิศิษฐ์ โฆษิตานนท์, นายประสพ บุษราคม กับคณะ, นายปิยะณัฐ วัชรภรณ์กับคณะและนายวโรทัย ภูญาสาสน์ กับคณะ เป็นผู้เสนอรวม 6 ฉบับ และนายรัฐมนตรีลงนามรับรองแล้วเมื่อ 6 มิถุนายน 2532)

2. ร่างพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ (ฉบับที่...) พ.ศ..... (นายสรายุทธ นิยมทรัพย์ กับคณะ และนายธงชาติ รัตนวิชากับคณะ เป็นผู้เสนอรวม 2 ฉบับ)

3. ร่างพระราชบัญญัติเงินประจำตำแหน่ง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ.....(นายธงชาติ รัตนวิชากับคณะ เป็นผู้เสนอ) เป็นต้น

3. สรุปหลักการเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน

จากการศึกษาถึงหลักการเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน พบว่าหลักการดังกล่าวเกิดจากวิวัฒนาการบนพื้นฐานของการแย่งชิงอำนาจควบคุมการเงินของรัฐบาล ระหว่างสถาบันทางการเมือง ซึ่งในที่สุดสภาสამัญญ์ได้รับชัยชนะ และได้เอกลิทธิหรืออำนาจในเรื่องดังกล่าว สภาสามัญญ์จึงพยายามรักษาเอกลิทธิหรืออำนาจนั้นไว้ โดยกำหนดขอบอำนาจหน้าที่ไว้เป็นตัวบทกฎหมายและธรรมเนียมปฏิบัติสืบต่อกันมา และหลักการดังกล่าวได้แพร่หลายมายังประเทศไทยโดยวิวัฒนาการของวัฒนธรรมและการศึกษา ผ่านกระบวนการทางนิติบัญญัติ และมีการนำมาใช้เป็นหลัก ในพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญใช้ปกครองประเทศไทยหลายฉบับด้วยกัน

และจากการศึกษาถึง ความหมาย ลักษณะ ตลอดจนการนำความหมายดังกล่าวมาตีความบังคับใช้ในทางปฏิบัติ ภายใต้อำนาจความตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2521 มาตรา 125 พบว่า ปัญหาส่วนใหญ่เกิดจากการตีความหรือการหาความหมายที่แท้จริงของเรื่องดังกล่าวทั้งนี้เนื่องจาก

- ประการแรก ตัวบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญบัญญัติถ้อยคำไว้กว้างๆ ง่าย ๆ เปิดโอกาสให้ตีความได้
- ประการที่ 2 การกำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นบุคคลเพียงคนเดียวที่จะมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาด อันเป็นปัจเจกบุคคล จึงอาจทำให้เกิดข้อสงสัยขึ้นได้ว่า ประธานสภาผู้แทนจะสามารถวินิจฉัยได้ดีน่าเชื่อถือ และยอมรับได้หรือไม่เพียงใด และประธานอาศัยหลักเกณฑ์หรือปัจจัยอะไรบ้างประกอบ หรือเป็นเครื่องช่วยในการตัดสินใจวินิจฉัยได้อย่างมีเหตุมีผลน่าเชื่อถือ
- ประการที่ 3 ไม่มีกฎหมาย หรือระเบียบ ข้อบังคับฉบับปัจจุบันให้ประธานต้องชี้แจงให้เหตุผลถึงคำวินิจฉัยนั้น ๆ เช่น คำพิพากษาศาล จึงเป็นการยากที่จะค้นหาความหมายและเหตุผล ของร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินจากคำวินิจฉัย ของประธานสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าว
- ประการที่ 4 ไม่มีกฎหมายใดหรือข้อบังคับบัญญัติเปิดช่องให้ผู้มีส่วนได้เสียจากผลคำวินิจฉัยดังกล่าวของประธานสภาผู้แทนราษฎรสามารถโต้แย้งหรือคัดค้านอุทธรณ์ คำวินิจฉัยได้ ในทางปฏิบัติ ผู้มีส่วนได้เสียจึงคงทำได้เพียงการอภิปรายโต้แย้งในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการพยายามเสนอกฎหมายโดยเสียงมิให้ร่างพระราชบัญญัติที่ตนเสนอนั้นมีข้อความหรือถ้อยคำใด ๆ เข้าลักษณะของร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินตามรัฐธรรมนูญ
- ประการสุดท้าย เนื่องจากความรู้ความเข้าใจในเรื่องดังกล่าวยังไม่เป็นที่แพร่หลาย กล่าวคือผู้ที่จะมีความรู้ในเรื่องดังกล่าว เฉพาะกลุ่มหรือผู้ที่จะต้องปฏิบัติงานเกี่ยวข้องตลอดจนความรู้ความเข้าใจถึงเจตนารมณ์ของร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินตามรัฐธรรมนูญ น้อยมาก จึงทำให้เกิดข้อโต้แย้งหรือคำพิพากษ่วิচারณ์อันก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้

ดังนั้นการตีความหรือหาความหมายของบทบัญญัติดังกล่าว ต้องอาศัยความละเอียดรอบคอบมีเหตุมีผลวิचारณญาณ โดยอาศัยหลักการทางทฤษฎีและ เครื่องช่วยการวินิจฉัย เพื่อให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรสามารถใช้ดุลพินิจวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติได้ตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และแก้ข้อโต้แย้งคำพิพากษ่วิচারณ์อันเป็นปัญหาในทางปฏิบัติ เพื่อประโยชน์อัน

พิจารณาว่าพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินโดยส่วนรวม และเป็นที่ยอมรับที่สุดของผู้เกี่ยวข้อง หรือผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย อันจะเป็นผลดีต่อกระบวนการนิติบัญญัติโดยส่วนรวม ซึ่งผู้เขียนจะได้ ทำการศึกษาวิเคราะห์ ถึงการวินิจฉัยของประธานสภาผู้แทนราษฎร ว่าสามารถกระทำได้โดย ชอบด้วยหลักการดังกล่าวแล้วหรือไม่เพียงใด โดยเปรียบเทียบกับกฎหมายในเรื่องดังกล่าว ของต่างประเทศ ในบทต่อไป