

# กฎหมายเกี่ยวกับสถาบันทางการเงินของรัฐ ( Financial Institution Law)

## บทนำ คำแนะนำทั่วไป

### แนวสังเขปกระบวนวิชา (Course Description)

"ศึกษาหลักกฎหมายการคลังที่เกี่ยวกับการเงิน การคลัง วิธีการงบประมาณและระบบภาษีอากร หลักเศรษฐศาสตร์ที่เกี่ยวกับการเงินและการคลังซึ่งองค์กรของรัฐอื่น ได้แก่ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศ" โดยทั่วไปเรียกง่าย ๆ ว่า "กฎหมายการคลัง (Financial Law/Droit financier)" เป็นวิชาหนึ่งในสาขากฎหมายมหาชนและมีลักษณะเป็น "กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ" (Public Economic Law/Droit public économique)<sup>1</sup> และเป็น 1 ใน 3 ของกฎหมายมหาชนภายใน (Droit public interne) หรือ "LW 404" เป็นวิชาหนึ่งในกลุ่มวิชาบังคับของหลักสูตรใหม่ "นิติศาสตรบัณฑิต (น.บ.หรือ LL.B)" ซึ่งเดิมเป็นวิชา LA 435 และเป็นวิชาเลือกเสรีในหลักสูตรเก่า

อาจกล่าวได้ว่าเป็นการศึกษาวิชาการคลังของรัฐบาล (Government Finance) หรือการคลังสาธารณะ (Public Finance) เป็นวิชาที่เน้นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับการคลังสาธารณะ โดยเน้นบทบาทและหน้าที่ของรัฐบาลในการหารายได้มาใช้จ่าย ทั้งมีหน้าที่ต้องควบคุมรายจ่าย ควบคุมภาวะเศรษฐกิจและต้องรับผิดชอบในการบริหารประเทศควบคู่กันไปกับภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย ดังนั้นนักศึกษาจึงต้องศึกษากฎหมาย เศรษฐศาสตร์พื้นฐานและการบริหารควบคู่กันไปด้วย กล่าวคือ:-

- ศึกษาทางกฎหมาย (Legal Approach) ได้แก่ กฎหมายเกี่ยวกับการคลังที่สำคัญ เช่น

---

<sup>1</sup>หมายถึงกฎหมายมหาชนเฉพาะที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจโดยเน้นไปที่กฎหมายเกี่ยวกับการจัดระเบียบทางด้านเศรษฐกิจ (Législation financière).

(1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 เฉพาะบางมาตราที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน การคลังและการงบประมาณ ได้แก่ มาตรา 69,78,87,89,92-94,169-172,174-182,193(5),218-221, 230,284,312,329 และ 333

(2) พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2543

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

(4) พ.ร.บ. การบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ.2548

(5) พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542

(6) พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542

(7) ประมวลรัษฎากรฯ พ.ร.บ.สรรพสามิตฯ พ.ร.บ.ศุลกากรฯ

(8) พ.ร.ฎ. โอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545

(9) ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ.2544

(10) บรรดา กฎ ข้อบังคับ และระเบียบที่ออกตามกฎหมายการคลัง

ฯลฯ

**หมายเหตุ** ด้วยทฤษฎีเกี่ยวกับการคลังที่สำคัญดังกล่าวใน(1)-(10) มีปรากฏในภาคผนวกแล้ว

- ศึกษาทางเศรษฐศาสตร์ (Economic Approach) ทั้งระดับพื้นฐาน ระดับจุลภาค และระดับมหภาค เช่น การคลังรัฐบาล เศรษฐศาสตร์ การภาษีอากร เศรษฐศาสตร์รัฐวิสาหกิจ เศรษฐกิจ การคลัง นโยบายการคลังและทฤษฎี ซึ่งในทางปฏิบัติจะศึกษาเฉพาะการคลังรัฐบาล (Public Finance) ที่สำคัญได้แก่งบประมาณแผ่นดิน รายจ่ายของรัฐบาล รายได้ของรัฐบาล หนี้สินของรัฐบาล และนโยบายการคลัง

- ศึกษาทางการบริหาร (Administration Approach) โดยมุ่งเน้นการบริหารงบประมาณแผ่นดิน การบริหารภาษีอากร การวางแผนงานคลังการบริหารงานพัสดุ และการบริหารงานบัญชีรัฐบาล

วิชากฎหมายเกี่ยวกับสถาบันทางการคลังของรัฐจึงเกี่ยวข้องกับวิชาเศรษฐศาสตร์ วิชาบริหารองค์การของรัฐ (รัฐประศาสนศาสตร์:Public Administration) อีกทั้งยังเกี่ยวข้องกับวิชาจิตวิทยา (Psychology) ในส่วนที่เกี่ยวเนื่องกับพฤติกรรมมนุษย์ และเกี่ยวข้องทั้งโดยตรงและโดยอ้อมกับวิชารัฐศาสตร์หรือการเมือง (Political Science) อีกด้วย

การศึกษาวิชานี้ คงมุ่งเน้นเฉพาะความสัมพันธ์ระหว่างวิชาการคลังของรัฐบาลกับวิชานิติศาสตร์ ซึ่งมีได้มุ่งหมายเฉพาะที่จะให้ผู้ปฏิบัติหน้าที่ (เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร-นิติบัญญัติ-ตุลาการ-เจ้าหน้าที่การคลังของรัฐ) มีความรู้ความเข้าใจในด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคลังรัฐบาลเท่านั้น แต่ยังปรารถนาที่จะให้ผู้สนใจอื่น ซึ่งได้แก่ บรรดานักศึกษาและประชาชน โดยเฉพาะ นักธุรกิจการเมืองได้รู้และเข้าใจบรรดากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคลังของรัฐบาลเพื่อตระหนักในภาระหน้าที่ของประชาชนที่มีต่อรัฐขณะเดียวกันต่างรับรู้ร่วมกันว่ารัฐก็มีภาระหน้าที่ต่อประชาชนเช่นกัน

### **ความสัมพันธ์ระหว่างการคลังรัฐและการคลังเอกชน**

การคลังของรัฐหรือการคลังสาธารณะ (Government/Public Finance) เป็นกระบวนการเกี่ยวกับการบริหารรายได้ รายจ่าย และการจัดการหนี้สินของภาครัฐ ส่วนการคลังเอกชน (Private Finance) เป็นกระบวนการเกี่ยวกับการบริหารรายได้ รายจ่ายและการจัดการสินทรัพย์ในทางธุรกิจ โดยหารายได้อย่างสม่ำเสมอและเพียงพอเพื่อวัตถุประสงค์สุดท้ายคือกำไรเป็นรายได้ แล้วส่วนหนึ่งของรายได้นั้นก็ได้กลายเป็นรายได้ของรัฐเพื่อรัฐได้นำไปใช้จ่ายเป็นรายจ่ายสาธารณะต่อไป ดังนั้นนักการคลังของรัฐย่อมมีหน้าที่ติดตามความเคลื่อนไหวของการคลังเอกชน ขณะเดียวกันนักธุรกิจก็มีหน้าที่ติดตามความเคลื่อนไหวของการคลังรัฐ เนื่องจากงบประมาณรายจ่ายของรัฐนั้นสูงมาก โดยเฉพาะงบประมาณรายจ่ายเพื่อการลงทุน ตัวอย่างเช่น รายจ่ายลงทุนของงบประมาณปี 2541 กำหนดไว้เป็นเงินจำนวน 380,847.8 ล้านบาทคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 38.8 ของงบประมาณรวม จนกล่าวกันว่าไม่มีเอกชนใดจะลงทุนได้มากมายเท่ากับรัฐ อย่างไรก็ตาม การคลังของรัฐย่อมแตกต่างกับการคลังเอกชนโดยพิจารณาจากสาระสำคัญ 5 ประการ กล่าวคือ:-

ความแตกต่างระหว่างการคลังรัฐและการคลังเอกชน

การคลังรัฐ	การคลังเอกชน
<p>(1) การหารายได้: รัฐมีรายได้จากการเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมค่าปรับ รัฐพาณิชย์ และมีรายรับจากการกู้ยืมเงิน</p> <p>(2) ความสำคัญของรายได้และรายจ่าย : รัฐถือรายจ่ายสำคัญ มักถือเอารายจ่ายเป็นเครื่องกำหนดรายได้</p> <p>(3) วัตถุประสงค์การใช้จ่าย: รัฐมีจุดมุ่งหมายเพื่อประโยชน์สาธารณะ</p> <p>(4) นโยบายการคลัง: รัฐอาจทำและใช้บังคับของส่วนกลาง ประมาณแบบ: สมดุล เกินดุลหรือขาดดุลแล้วแต่สถานการณ์ทางเศรษฐกิจ</p> <p>(5) การตรากฎหมาย: ปกติรัฐต้องยกร่างกฎหมายในการใช้จ่ายงบประมาณเช่น ร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ ..... ร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม พ.ศ... โดยขออนุมัติต่อรัฐสภา</p> <p>(ผู้แทนของปวงชน) อีกทั้งมีมาตรการบังคับให้บุคคลผู้ใช้จ่ายงบประมาณนั้นต้องปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบหรือข้อบังคับที่ออกตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องมิฉะนั้นอาจต้องได้รับโทษทางอาญาและทางแพ่งรวมทั้งรับผิดชอบทางวินัยเจือปนด้วยเสมอ</p>	<p>เอกชนมีรายได้จากการประกอบการ และมีรายรับจากการขอสินเชื่อสถาบันการเงินหรือเอกชนผู้ให้กู้ยืม</p> <p>เอกชนถือรายได้สำคัญ โดยถือเอารายได้เป็นเครื่องกำหนดรายจ่าย</p> <p>เอกชนมีจุดมุ่งหมายเพื่อตนเองและครอบครัวหรือญาติพี่น้องวันแต่บริจาครเพื่อการกุศล</p> <p>เอกชนมักจัดงบประมาณเกินดุลเสมอหรือน้อยปรารณาที่จะให้สมดุลก็</p> <p>เอกชนใช้จ่ายงบประมาณของตนได้โดยลำพังหรือภายใต้ความเห็นชอบของคณะกรรมการจากการได้รับความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้น</p>

ขั้วเกินการคลังส่วนท้องถิ่น ที่ พ.ร.บ. จัดตั้งองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นกำหนดให้ท้องถิ่นจัดทำงบประมาณแบบเกินดุลหรือสมดุล ห้ามมิให้จัดทำงบประมาณแบบขาดดุล.