

# กฎหมายเกี่ยวกับสถาบันทางการเงินของรัฐ (Financial Institution Law)

## บทนำ

### คำแนะนำทั่วไป

#### แนวสังเขปกระบวนวิชา (Course Description)

"ศึกษาหลักกฎหมายการคลังที่เกี่ยวกับการเงิน การคลัง วิชาการงบประมาณและระบบภาษีอากร หลักเศรษฐศาสตร์ที่เกี่ยวกับการเงินและการคลัง ซึ่งองค์กรของรัฐอื่นได้แก่ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศ" 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

อาจกล่าวได้ว่าเป็นการศึกษาวិชาการคลังของรัฐบาล (Government Finance) หรือการคลังสาธารณะ (Public Finance) เป็นวิชาที่เน้นความ

---

(1) หมายถึงกฎหมายมหาชนเฉพาะที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจโดยเน้นไปที่กฎหมายเกี่ยวกับการจัดระเบียบทางด้านเศรษฐกิจ (Législation financière)

สัมพันธระหว่างรัฐบาลกับการคลังสาธารณะ โดยเน้นบทบาทและหน้าที่ของรัฐในการหารายได้มาใช้จ่าย ทั้งมีหน้าที่ต้องควบคุมรายจ่าย ควบคุมภาวะเศรษฐกิจ และต้องรับผิดชอบในการบริหารประเทศควบคู่กันไปภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย ดังนั้นนักศึกษาจึงต้องศึกษากฎหมาย เศรษฐศาสตร์พื้นฐานและการบริหารควบคู่กันไปด้วย กล่าวคือ-

- ศึกษาทางกฎหมาย (Legal Approach) ได้แก่ กฎหมายเกี่ยวกับการคลังที่สำคัญ เช่น

(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 5) พ.ศ. 2534

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

(4) พ.ร.บ. ตัวเงินคลัง พ.ศ. 2487

(5) พ.ร.บ. กำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้าประกัน พ.ศ. 2510

(6) พ.ร.บ. ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ. 2519

(7) พ.ร.บ. กู้เงินเพื่อการป้องกันประเทศ พ.ศ. 2519

(8) พ.ร.บ. ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากรัฐบาลต่างประเทศ เพื่อจัดซื้อยุทธภัณฑ์ทางทหาร พ.ศ. 2524

(9) พ.ร.ก. ให้อำนาจกระทรวงการคลังปรับโครงสร้างเงินกู้ต่างประเทศ พ.ศ. 2528

(10) พ.ร.บ. การตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522

- (11) ประมวลวิธานการฯ พ.ร.บ.สรรพสามิตฯ พ.ร.บ.ศุลกากรฯ  
(12) บรรดากฎ ข้อบังคับ และระเบียบที่ออกตามกฎหมายการคลัง  
ฯลฯ

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

- **ศึกษาทางเศรษฐศาสตร์ (Economic Approach)** ทั้งระดับพื้นฐาน ระดับจุลภาค และระดับมหภาค เช่น การคลังรัฐบาล เศรษฐศาสตร์ การภาษีอากร เศรษฐศาสตร์รัฐวิสาหกิจ เศรษฐกิจการคลัง นโยบายการคลัง และทฤษฎี ซึ่งในทางปฏิบัติจะศึกษาเฉพาะการคลังรัฐบาล (Public Finance) ที่สำคัญได้แก่งบประมาณแผ่นดิน ใช้จ่ายของรัฐบาล รายได้ของรัฐบาล หนี้สินของรัฐบาล และนโยบายการคลัง

- **ศึกษาทางการบริหาร (Administration Approach)** โดยมุ่งเน้นการบริหารงบประมาณแผ่นดิน การบริหารภาษีอากร การวางแผนงานคลังการบริหารงานพัสดุ และการบริหารงานบัญชีรัฐบาล

วิชากฎหมายเกี่ยวกับสถาบันทางการคลังของรัฐจึงเกี่ยวข้องกับวิชา เศรษฐศาสตร์ วิชาบริหารองค์กรของรัฐ (รัฐประศาสนศาสตร์: Public Administration) อีกทั้งยังเกี่ยวข้องกับจิตวิทยา (Psychology) ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับพฤติกรรมมนุษย์ และเกี่ยวข้องทั้งโดยตรงและโดยอ้อมกับวิชา รัฐศาสตร์หรือการเมือง (Political Science) อีกด้วย

การศึกษาวิชานี้ คงมุ่งเน้นเฉพาะความสัมพันธ์ระหว่างวิชาการคลังของรัฐบาลกับวิชานิติศาสตร์ ซึ่งมีได้มุ่งหมายเฉพาะที่จะให้ผู้ปฏิบัติหน้าที่ (เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร-นิติบัญญัติ-ตุลาการ-เจ้าหน้าที่การคลังของรัฐ) มีความรู้ความเข้าใจในด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคลังรัฐบาลเท่านั้น แต่ยังไม่ปรารถนาที่จะให้ผู้สนใจอื่น ซึ่งได้แก่ บรรดานักศึกษาและประชาชน โดยเฉพาะนักธุรกิจการเมืองได้รู้และเข้าใจบรรดากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคลังของรัฐบาลเพื่อตระหนัก

ในภาระหน้าที่ของประชาชนที่มีต่อรัฐขณะเดียวกันต่างรับรู้ร่วมกันว่ารัฐก็มีภาระหน้าที่ต่อประชาชนเช่นกัน

### ความสัมพันธ์ระหว่างการคลังรัฐและการคลังเอกชน

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

### ความแตกต่างระหว่างการคลังรัฐและการคลังเอกชน

การคลังรัฐ	การคลังเอกชน
(1) การหารายได้: รัฐมีรายได้จากการเก็บภาษี อากร ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ รัฐพาณิชย์ และมีรายรับจากการกู้ยืมเงิน	เอกชนมีรายได้จากการประกอบการ และมีรายรับจากการขอสินเชื่อสถาบันการเงินหรือเอกชนผู้ให้กู้ยืม

(2) ความสำคัญของรายได้และรายจ่าย : รัฐถือ  
รายจ่ายสำคัญ มักถือเอา  
รายจ่ายเป็นเครื่องกำหนด  
รายได้

(3) วัตถุประสงค์การใช้จ่าย : รัฐมีจุดมุ่งหมาย  
เพื่อประโยชน์สาธารณะ

(4) นโยบายการคลัง : รัฐอาจทำและใช้เงิน  
ของส่วนกลาง ประมาณแบบสะสมดุล เกินดุล  
หรือขาดดุลแล้วแต่สถานการณ์ทางเศรษฐกิจ<sup>(1)</sup>

(5) การตรากฎหมาย : ปกติรัฐต้องยกร่างกฎหมาย  
ในการใช้จ่ายงบประมาณ  
เช่น ร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปี  
งบประมาณ พ.ศ. ....  
ร่าง พ.ร.บ. งบประมาณ  
รายจ่ายเพิ่มเติม พ.ศ. ...

เอกชนถือรายได้สำคัญ โดย  
ถือเอารายได้เป็นเครื่อง  
กำหนดรายจ่าย

เอกชนมีจุดมุ่งหมายเพื่อ  
ตนเองและครอบครัวหรือ  
ญาติพี่น้อง เว้นแต่บริจาค  
เพื่อการกุศล

เอกชนมักจัดงบประมาณเกิน  
ดุลเสมอหรืออย่างน้อยก็  
ปรารถนาที่จะให้สมดุล

เอกชนใช้จ่ายงบประมาณของ  
ตนได้โดยลำพังหรือภายใต้  
ความเห็นชอบของคณะกรรมการ  
จากการได้รับความเห็นชอบของ  
ที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้น

<sup>(1)</sup> ยกเว้นการคลังส่วนท้องถิ่น ที่ พ.ร.บ. จัดตั้งองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น  
กำหนดให้ท้องถิ่นจัดทำงบประมาณแบบเกินดุลหรือสมดุล ห้ามมิให้จัดทำ  
งบประมาณแบบขาดดุล.

โดยขออนุมัติต่อรัฐสภา  
(ผู้แทนของปวงชน) อีกทั้ง  
มีมาตรการบังคับให้บุคคล  
ผู้ใช้จ่ายงบประมาณนั้นต้อง  
ปฏิบัติตามกฎหมายและ  
ระเบียบหรือข้อบังคับที่ออก  
ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง  
มิฉะนั้นอาจต้องได้รับโทษ  
ทางอาญาและทางแพ่ง  
รวมทั้งรับผิดชอบทางวินัยเจือ  
ปนด้วยเสมอ