

บันทึก

เรื่อง เงินทุนหมุนเวียนพัฒนาการชุมชน

เลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีหนังสือด่วนมาก ที่ สร.๐๒๐๓/๒๓๔๗๙ ลงวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๑๗ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงมหาดไทยเสนอขอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติให้จ่ายเงินซึ่งเป็นดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารของทางราชการแก่ธนาคารเป็นค่าใช้จ่ายในการติดตามทวงถามหนี้สินจากกลุ่มผู้กู้ และในทางปฏิบัติให้ถือว่าเงินจำนวนนี้เป็นรายจ่ายตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔ (๒) สามารถใช้จ่ายชดเชยดอกเบี้ยให้แก่กลุ่มอาชีพได้ โดยถือว่าไม่เป็นการขัดต่อกฎหมาย แต่กระทรวงการคลังไม่อนุมัติให้นำดอกเบี้ยเงินที่ฝากธนาคารที่เงินทุนหมุนเวียนจะได้รับไปให้กลุ่มอาชีพ เพราะเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้ เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีต่อไป

ข้อเท็จจริงโดยสรุปเกี่ยวกับเรื่องนี้มีว่า กรมการพัฒนาชุมชนขออนุมัติกระทรวงการคลังเปลี่ยนหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจ่ายเงินทุนหมุนเวียนพัฒนาการชุมชนให้กู้เสียใหม่ซึ่งเดิมกรมการพัฒนาชุมชนเป็นผู้ดำเนินการให้กู้เอง โดยไม่คิดดอกเบี้ยเงินกู้จากผู้กู้ เปลี่ยนเป็นนำเงินทุนฯ ไปฝากธนาคารพาณิชย์โดยให้ธนาคารพาณิชย์เป็นผู้ดำเนินการให้กู้แทน และผู้กู้ต้องเสียดอกเบี้ยเงินกู้ในอัตราร้อยละ ๑๒ ต่อปีให้ธนาคาร โดยให้นำดอกเบี้ยที่กรมการพัฒนาชุมชนจะได้รับจากธนาคารในอัตราร้อยละ ๘ ต่อปี ไปชดเชยให้แก่เกษตรกรผู้กู้ เพราะการดำเนินการของเงินทุนหมุนเวียนตามวิธีในปัจจุบันนั้นมีอุปสรรคและไม่เหมาะสมบางประการ เป็นต้นว่าเกษตรกรผู้กู้ไม่ยอมชำระหนี้เงินกู้เมื่อไปติดตามทวงถามทำให้เกิดความรู้สึกไม่ดีต่อกัน และโดยที่พัฒนาการมีหน้าที่ส่งเสริมในการพัฒนาหมู่บ้านจำเป็นต้องใกล้ชิดกับราษฎรและต้องขอความร่วมมือจากราษฎรมาก ฉะนั้น การที่ให้พัฒนาการทำหน้าที่ติดตามเรียกชำระหนี้ให้เงินกู้ด้วย จึงเป็นการขัดกับงานในหน้าที่ของพัฒนาการและหลักการเกี่ยวกับการจ่ายเงินทุนหมุนเวียนพัฒนาการชุมชนวิธีใหม่นี้กรมการพัฒนาชุมชนเห็นว่า เป็นวิธีการที่อาจกระทำได้ เพราะตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔ (๒) ซึ่งกำหนดว่า รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดข้อบังคับอนุญาตให้หัวหน้าส่วนราชการใดๆ หักจ่ายจากเงินที่ต้องส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ ๑ หรือส่งคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอ ฉะนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจึงมีอำนาจหักเงินดอกเบี้ยร้อยละ ๘ ของเงินราชการที่ฝากธนาคารไว้ทุกยอดและจ่ายแก่ธนาคารเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานติดตามหนี้สินได้

แต่กระทรวงการคลังไม่เห็นด้วยกับวิธีการที่กรมการพัฒนาชุมชนเสนอ เพราะเห็นว่า เงินดอกเบี้ยที่ธนาคารจ่ายให้แก่กรมการพัฒนาชุมชนนั้นเป็นดอกผลดินนัยของเงินทุนหมุนเวียนพัฒนาการชุมชน ซึ่งตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๕๔๑ กำหนดให้ต้องนำ

สมทบเข้าบัญชีเงินทุนไว้สำหรับใช้จ่ายในกิจการของเงินทุนฯ จะนำดอกเบียเงินฝากธนาคารของเงินทุนฯ ไปจ่ายชดเชยให้กลุ่มอาชีพที่กู้เงินผ่านธนาคารหรือการให้หักกลบลบดอกเบียที่กลุ่มอาชีพจะต้องเสียให้ธนาคารนั้นย่อมเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๔) ได้พิจารณาเรื่องนี้พร้อมด้วยผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการพัฒนาชุมชน) และผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) แล้ว เห็นว่าปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยมีว่า การนำดอกเบียซึ่งธนาคารจ่ายให้จากเงินฝากของทางราชการไปจ่ายชดเชยดอกเบียให้แก่กลุ่มอาชีพผู้กู้ จะกระทำได้เพียงใดหรือไม่

เมื่อได้พิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๓^๑ แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๙๑ และมาตรา ๔^๒ แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๙๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเงินคงคลัง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๙๕ แล้ว จะเห็นได้ว่า เงินงบประมาณที่จัดตั้งเป็น “ทุนหมุนเวียน” นั้นเป็นเงินทุนที่อนุญาตให้นำรายรับสมทบทุนไว้ใช้จ่ายเพื่อกิจการของเงินทุนหมุนเวียนนั้น การที่มีบทบัญญัติวางบทกำหนดให้อำนาจรัฐมนตรีกำหนดข้อบังคับอนุญาตให้หัวหน้าส่วนราชการหักรายจ่ายจากเงินที่จะต้องส่งเข้าบัญชีเงินคงคลัง บัญชีที่ ๑ คลังจังหวัดหรือคลังอำเภอได้ตามมาตรา ๔ (๒) นั้น จะต้องเป็นรายจ่ายซึ่งต้องจ่ายตามระเบียบที่ได้รับความตกลงจากกระทรวงการคลัง เพื่อเป็นค่าสินบนรางวัล หรือเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดให้ได้มาซึ่งเงินอันพึงต้องชำระให้แก่รัฐบาลเท่านั้น การนำดอกเบียเงินฝากซึ่งเป็นดอกผลผลิตินัยของเงินทุนหมุนเวียนนั้นจะต้องสมทบเข้าเป็นค่าใช้จ่ายของเงินทุนไปจ่ายชดเชยให้แก่กลุ่มผู้กู้ตามข้อเสนอของกรมการพัฒนาชุมชนนั้น ไม่อาจกระทำได้เพราะโดยลักษณะของการจ่ายดังกล่าวยังไม่อาจถือ

^๑ มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“บัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ ๑” หมายความว่า บัญชีเงินฝากกระแสรายวันที่ธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งกระทรวงการคลังมีไว้เพื่อประโยชน์แห่งมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“ทุนหมุนเวียน” หมายความว่า ทุนที่ตั้งขึ้นเพื่อกิจการซึ่งอนุญาตให้นำรายรับสมทบทุนไว้ใช้จ่ายได้

^๒ มาตรา ๔ ภายใต้บังคับแห่งมาตรา ๑๓ บรรดาเงินทั้งปวงที่พึงชำระให้แก่รัฐบาลไม่ว่าเป็นภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ เงินกู้หรือเงินอื่นใด หัวหน้าส่วนราชการที่ได้เก็บหรือรับเงินนั้นมีหน้าที่ควบคุมให้ส่งเข้าบัญชีเงินคงคลัง บัญชีที่ ๑ หรือส่งคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอตามกำหนดเวลาและข้อบังคับที่รัฐมนตรีกำหนด โดยไม่หักเงินไว้เพื่อการใด ๆ เลย

รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดข้อบังคับอนุญาตให้หัวหน้าส่วนราชการใด ๆ หักรายจ่ายจากเงินที่จะต้องส่งเข้าบัญชีเงินคงคลัง บัญชีที่ ๑ หรือส่งคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอได้ ในกรณีดังนี้

(๑) รายจ่ายที่หักนั้นเป็นรายจ่ายที่มีกฎหมายอนุญาตให้จ่ายได้

(๒) รายจ่ายที่จำเป็นต้องจ่ายตามระเบียบที่ได้รับความตกลงจากกระทรวงการคลังเพื่อเป็นค่าสินบนรางวัล หรือค่าใช้จ่ายในการจัดให้ได้มาซึ่งเงินอันพึงต้องชำระให้แก่รัฐบาล

(๓) รายจ่ายที่ต้องจ่ายคืนให้แก่บุคคลใด ๆ เพราะเป็นเงินอันไม่พึงต้องชำระให้แก่รัฐบาล

ได้ว่าเป็นค่าใช้จ่ายตามความหมายในกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง และประกอบกับปรากฏข้อเท็จจริงว่า ขณะนี้มีส่วนราชการที่ได้รับเงินทุนหมุนเวียนหลายแห่ง เช่นเงินทุนหมุนเวียนส่งเสริมอุตสาหกรรมขนาดย่อมของกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม และเงินทุนหมุนเวียนส่งเสริมการค้าของคนไทย ของกรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ ได้กำหนดวิธีการกู้เงินทุนหมุนเวียนโดยวิธีให้ผู้มีสิทธิกู้ผ่านธนาคารพาณิชย์ โดยนำเงินทุนหมุนเวียนไปฝากไว้กับธนาคารและยอมรับดอกเบี้ยเงินฝากในอัตราต่ำ ส่วนการจัดให้กลุ่มอาชีพกู้ตามวัตถุประสงค์ของเงินทุนหมุนเวียนนั้น ได้กระทำโดยถือว่าธนาคารเป็นผู้ให้กู้ การติดตามทวงถามเป็นหน้าที่ของธนาคารโดยตรงจึงมีความเห็นว่า หากกระทรวงมหาดไทยจะถือปฏิบัติตามวิธีการของเงินทุนหมุนเวียนอื่นที่ปฏิบัติอยู่ในขณะนี้ก็อาจกระทำได้ และพร้อมกันนี้ก็ควรดำเนินการแก้ไขระเบียบกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับเรื่องนี้ให้สอดคล้องกับทางปฏิบัติเสียด้วย

(ลงชื่อ) ส. โหตระกิตย์

(นายสมภพ โหตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๑๘