

บันทึก

เรื่อง เงินดอกเบี้ยอันเกิดจากเงินกลางของกระทรวงยุติธรรม

สำนักงานประมาณได้มีหนังสือ ที่ สร ๐๓๐๒/๑๙๒๓๙ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๒๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า คณะกรรมการประสานงานระหว่างหน่วยราชการทางการเงิน ซึ่งได้รับแต่งตั้งจากคณะรัฐมนตรีให้อำนาจพิจารณาวินิจฉัยปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวกับการเงินและงบประมาณแผ่นดิน มีปัญหาทางด้านกฎหมายเกี่ยวกับ ดอกเบี้ยอันเกิดจากเงินกลางของส่วนราชการในสังกัดกระทรวงยุติธรรมว่าจะเป็นเงินที่ได้รับในลักษณะผลพลอยได้จากการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ ตามนัยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๒๔ วรรคสี่ หรือไม่ โดยปรากฏข้อเท็จจริงดังนี้

๑. กระทรวงการคลังได้อนุมัติให้กระทรวงยุติธรรมนำเงินกลางที่คู่ความนำมาวางศาล ไปฝากกับธนาคารพาณิชย์เพื่อหาผลประโยชน์ตอบแทนได้ ส่วนดอกผลที่เกิดขึ้นจะนำไปใช้เพื่อกิจการใด ขอให้วางระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์ในการจ่ายเงินและขออนุมัติรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ ตามนัยกฎหมายวิธีการงบประมาณ ต่อมากระทรวงยุติธรรมได้ส่งร่างระเบียบว่าด้วยการใช้จ่ายเงินดอกเบี้ยอันเกิดจากเงินกลางของส่วนราชการในสังกัดกระทรวงยุติธรรม พ.ศ. เพื่อขอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและผู้อำนวยการสำนักงานประมาณพิจารณา หากเห็นชอบก็ขอให้อนุมัติด้วย

๒. ร่างระเบียบดังกล่าวนี้ กระทรวงการคลังพิจารณาแล้ว เห็นว่า เงินกลางของศาลเป็นเงินที่บุคคลภายนอกนำมาวางตามคำสั่งศาลซึ่งอาศัยอำนาจตามกฎหมายวิธีพิจารณาความ เงินที่อยู่ภายใต้การดูแลในการเก็บรักษาเมื่อนำไปฝากธนาคารได้รับดอกเบี้ย ดอกเบี้ยจึงเป็นดอกผลในลักษณะผลพลอยได้จากการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของศาล กระทรวงการคลังจึงให้ความเห็นชอบกับร่างระเบียบดังกล่าว และได้ส่งร่างระเบียบดังกล่าวให้สำนักงานประมาณ เพื่อให้ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณให้ความเห็นชอบด้วย

๓. ร่างระเบียบดังกล่าวนี้ สำนักงานประมาณเห็นว่าเป็นร่างระเบียบที่ออกโดยอาศัยอำนาจของรัฐมนตรีและผู้อำนวยการ ตามความในมาตรา ๒๕ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ที่บัญญัติว่า “การจ่ายเงินตาม (๒) และ (๓) ต้องเป็นไปตามระเบียบที่ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีและผู้อำนวยการ” ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายเสียก่อนว่า เงินที่จะนำไปจ่ายตามระเบียบที่ขออนุมัติ (ดอกเบี้ยซึ่งเกิดจากเงินกลาง) เข้าลักษณะเป็นเงินที่ได้รับในลักษณะผลพลอยได้จากการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่หรือไม่ ซึ่งสำนักงานประมาณเห็นว่า ดอกเบี้ยอันเกิดจากเงินกลางของศาลนี้เป็นผลจากการนำเงินกลางของศาลไปฝากธนาคารพาณิชย์ตามที่กระทรวงการคลังอนุญาตเป็นกรณีพิเศษ มิใช่เป็นผลจากการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของศาล กรณีจึงมิใช่เป็นเงินที่ได้รับในลักษณะผลพลอยได้จากการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ตามนัยมาตรา ๒๔ วรรคสี่ (๓) แห่งพระราชบัญญัติวิธีการ

งบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และเห็นว่า เมื่อดอกเบี้ยอันเกิดจากเงินกลางมิใช่เงินที่ได้รับในลักษณะ ผลพลอยได้แล้ว ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณก็ย่อมไม่มีอำนาจอนุมัติร่างระเบียบดังกล่าวได้

๔. เนื่องจากกระทรวงการคลังและสำนักงบประมาณ มีความเห็นแตกต่างกัน กระทรวงการคลังจึงเสนอเรื่องนี้ต่อคณะกรรมการประสานงานระหว่างหน่วยราชการทางการเงิน พิจารณาวินิจฉัย แต่ที่ประชุมไม่อาจชี้ขาดหาข้อยุติได้ คณะกรรมการฯ จึงได้มีมติให้สำนัก งบประมาณขอความเห็นทางกฎหมายในเรื่องนี้จากคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณา ปัญหาดังกล่าวกับได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงบประมาณ) ผู้แทน กระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) และผู้แทนกระทรวงยุติธรรม (สำนักงานส่งเสริมงานตุลา การ) แล้ว ในระหว่างการพิจารณา ผู้แทนสำนักงบประมาณขอให้พิจารณาปัญหาเพิ่มเติมด้วยการ วินิจฉัยว่าเงินใดจะมีลักษณะเป็นเงินตามความในมาตรา ๒๔ วรรคสี่ (๒) และ (๓) แห่ง พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ หรือไม่นั้น เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงการคลังแต่เพียงผู้เดียว หรือเป็นอำนาจร่วมกันของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ซึ่งสำนักงบประมาณก็ได้มีหนังสือ ที่ สร ๐๓๐๒/๒๑๙๔๑ ลงวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๐๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อขอให้พิจารณาปัญหาดังกล่าว เพิ่มเติมด้วย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) พิจารณาแล้วเห็นว่า ปัญหาที่สำนักงบประมาณหารือมานั้นมีอยู่ ๒ ประการด้วยกันคือ

๑) การวินิจฉัยว่าเงินใดจะมีลักษณะเป็นเงินตามความในมาตรา ๒๔ วรรคสี่ (๒) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ หรือไม่นั้นเป็นอำนาจหน้าที่ของ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังแต่เพียงฝ่ายเดียว หรือเป็นอำนาจหน้าที่ร่วมกันของ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ

๒) ดอกเบี้ยอันเกิดจากเงินกลางของส่วนราชการในสังกัดกระทรวงยุติธรรม เป็น”เงินที่ได้รับในลักษณะผลพลอยได้จากการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่”ตามนัยมาตรา ๒๔ วรรคสี่ (๓) แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ หรือไม่

สำหรับปัญหาที่หนึ่ง นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๗) เห็นว่า มาตรา ๒๔ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒^๑ บัญญัติว่า

^๑ มาตรา ๒๔ บรรดาเงินที่ส่วนราชการได้รับเป็นกรรมสิทธิ์ไม่ว่าจะได้รับตามกฎหมายหรือ ระเบียบข้อบังคับ หรือได้รับชำระตามอำนาจหน้าที่หรือสัญญา หรือได้รับจากการให้ใช้ทรัพย์สิน หรือเก็บดอก ผลจากทรัพย์สินของราชการ ให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินนั้นนำส่งคลังตามระเบียบหรือข้อบังคับที่รัฐมนตรี กำหนด เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น

ส่วนราชการใดได้รับเงินที่มีผู้มอบให้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ส่วนราชการนั้นใช้จ่ายใน กิจกรรมของส่วนราชการนั้นก็ดี หรือได้รับเงินที่เกิดจากทรัพย์สินซึ่งมีผู้มอบให้เพื่อหาดอกผลใช้จ่ายในกิจการของ ส่วนราชการนั้นก็ดี ให้ส่วนราชการนั้นจ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพันภายในวงเงินที่ได้รับนั้นได้ และไม่ต้องนำส่งคลัง

ในกรณีส่วนราชการได้รับเงินตามโครงการช่วยเหลือหรือร่วมมือกับรัฐบาลต่างประเทศ

“รัฐมนตรีจะอนุญาตให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินในกรณีต่อไปนี้ นำเงินนั้นไปใช้จ่ายโดยไม่ต้องนำส่งคลังก็ได้ คือ

(๑) เงินที่ได้รับในลักษณะค่าชดเชยความเสียหายหรือสิ้นเปลืองแห่งทรัพย์สินและจำเป็นต้องจ่ายเพื่อบูรณะทรัพย์สิน หรือจัดให้ได้ทรัพย์สินคืนมา

(๒) เงินรายรับของส่วนราชการที่เป็นสถานพยาบาล สถานศึกษา หรือสถานอื่นใดที่อำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณประโยชน์ หรือประชาสงเคราะห์

(๓) เงินที่ได้รับในลักษณะผลพลอยได้จากการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่”

ส่วนมาตรา ๒๔ วรรคห้าบัญญัติว่า

“การจ่ายเงินตาม (๒) และ (๓) ต้องเป็นไปตามระเบียบที่ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีและผู้อำนวยการ”

เมื่อพิจารณามาตรา ๒๔ วรรคสี่และวรรคห้าประกอบกันแล้ว จะเห็นได้ว่าวรรคสี่ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง^๒ แต่เพียงฝ่ายเดียวที่จะอนุญาตให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินตาม (๒) และ (๓) นำเงินนั้นไปใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องนำส่งคลัง ส่วนผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ^๓ นั้นคงมีอำนาจหน้าที่พิจารณาอนุมัติระเบียบการจ่ายเงินที่ได้รับอนุญาตตามวรรคสี่แล้วร่วมกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเท่านั้น แต่การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะอนุญาตตามวรรคสี่ได้นั้น ก็จำเป็นต้องอยู่เองที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะต้องพิจารณาเสียก่อนว่าเงินที่จะอนุญาตให้ส่วนราชการนำไปใช้จ่ายโดยไม่ต้องนำส่งคลังนั้น มีลักษณะเป็นเงินตาม (๒) และ (๓) หรือไม่ อย่างไรก็ตาม แม้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะเห็นว่าเงินนั้นมีลักษณะเป็นเงินตาม (๒) และ (๓) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังก็ยังมีอำนาจใช้ดุลพินิจที่จะอนุญาตเพียงใดก็ได้หรือไม่อนุญาตเลยก็ได้ ทั้งนี้ โดยคำนึงว่าการอนุญาตให้ส่วนราชการใดนำ

องค์การสหประชาชาติ ทบวงการชำนัญพิเศษแห่งสหประชาชาติ องค์การระหว่างประเทศอื่นใดหรือบุคคลใดไม่ว่าจะเป็นเงินให้กู้หรือให้เปล่า รวมทั้งเงินที่ส่วนราชการได้รับสืบเนื่องจากโครงการช่วยเหลือหรือร่วมมือเช่นนั้น รัฐมนตรีจะกำหนดเป็นอย่างอื่นโดยไม่ต้องนำส่งคลังก็ได้

รัฐมนตรีจะอนุญาตให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินในกรณีต่อไปนี้ นำเงินนั้นไปใช้จ่ายโดยไม่ต้องนำส่งคลังก็ได้ คือ

(๑) เงินที่ได้รับในลักษณะค่าชดเชยความเสียหายหรือสิ้นเปลืองแห่งทรัพย์สินและจำเป็นต้องจ่ายเพื่อบูรณะทรัพย์สิน หรือจัดให้ได้ทรัพย์สินคืนมา

(๒) เงินรายรับของส่วนราชการที่เป็นสถานพยาบาล สถานศึกษา หรือสถานอื่นใดที่อำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณประโยชน์ หรือประชาสงเคราะห์

(๓) เงินที่ได้รับในลักษณะผลพลอยได้จากการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่

การจ่ายเงินตาม (๒) และ (๓) ต้องเป็นไปตามระเบียบที่ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีและผู้อำนวยการ

^๒ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“ผู้อำนวยการ” หมายความว่า ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

^๓ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒

เงินนั้นไปใช้จ่ายได้เฉพาะส่วนราชการนั้น จะเป็นการเหมาะสมหรือได้ประโยชน์แก่ราชการหรือไม่

ดังนั้น การวินิจฉัยว่าเงินใดจะมีลักษณะเป็นเงินตามความในมาตรา ๒๔ วรรคสี่ (๒) และ (๓) หรือไม่ จึงเป็นอำนาจหน้าที่และอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐมนตรីว่าการกระทรวงการคลังแต่เพียงฝ่ายเดียว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่าเมื่อได้วินิจฉัยปัญหาที่หนึ่งเช่นนี้แล้ว ประกอบกับรัฐมนตรียว่าการกระทรวงการคลังก็ได้วินิจฉัยแล้วว่า ดอกเบี้ยอันเกิดจากเงินกลางของส่วนราชการในสังกัดกระทรวงยุติธรรมเป็น “เงินที่ได้รับในลักษณะผลพลอยได้จากการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่” ตามนัยมาตรา ๒๔ วรรคสี่ (๓) แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยปัญหาที่สองต่อไป

(ลงชื่อ) อมร จันทสมบุรณ์

(นายอมร จันทสมบุรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๒๕