

บันทึก

เรื่อง การอนุญาตให้สถานศึกษานำเงินที่ได้รับจากบุคคลภายนอกที่ได้รับประโยชน์
จากการใช้ทรัพย์สินของสถานศึกษา ไปใช้จ่ายโดยไม่ต้องนำส่งคลังตาม
มาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.๒๕๐๒

กระทรวงการคลัง มีหนังสือที่ กค ๐๕๑๔/๙๔๒ ลงวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๓๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ด้วยกระทรวงการคลังมีปัญหาในการตีความมาตรา ๒๔^๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.๒๕๐๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ.๒๕๑๗ ทั้งนี้ เนื่องจากสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ขอให้กระทรวงการคลัง เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีในการกำหนดนิยามของคำว่า “เงินบำรุงการศึกษา” เพื่อแก้ไข ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยเงินบำรุงการศึกษา พ.ศ.๒๕๒๐ โดยกระทรวงศึกษาธิการได้ ขอให้กำหนดเงินรายรับต่างๆ ของสถานศึกษาจำนวน ๘ รายการ รวมทั้ง”เงินที่ได้รับจาก

^๑ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๑๗

มาตรา ๒๔ บรรดาเงินที่ส่วนราชการได้รับเป็นกรรมสิทธิ์ไม่ว่าจะได้รับตามกฎหมายหรือ ระเบียบข้อบังคับ หรือได้รับชำระตามอำนาจหน้าที่หรือสัญญา หรือได้รับจากการให้ทรัพย์สิน หรือเก็บดอก ผลจากทรัพย์สินของราชการ ให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินนั้น นำส่งคลังตามระเบียบหรือข้อบังคับที่รัฐมนตรี กำหนด เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น

ส่วนราชการใดได้รับเงินที่มีผู้มอบให้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ส่วนราชการนั้นใช้จ่ายใน กิจการของส่วนราชการนั้นก็ดี หรือได้รับเงินที่เกิดจากทรัพย์สินซึ่งมีผู้มอบให้เพื่อหาดอกผลใช้จ่ายในกิจการของ ส่วนราชการนั้นก็ดี ให้ส่วนราชการนั้นจ่ายเงินหรือก่องหนผู้กักขังภายในวงเงินที่ได้รับนั้นได้ และไม่ต้องนำส่ง คลัง

ในกรณีส่วนราชการได้รับเงินตามโครงการช่วยเหลือหรือร่วมมือกับรัฐบาลต่างประเทศ องค์การสหประชาชาติ ทบวงการชำนัญพิเศษแห่งสหประชาชาติองค์การระหว่างประเทศอื่นใดหรือบุคคลใด ไม่ว่าจะเป็นเงินให้กู้ยืมหรือให้เปล่า รวมทั้งเงินที่ส่วนราชการได้รับสืบทอดเนื่องจากโครงการช่วยเหลือหรือร่วมมือ เช่นว่านั้น รัฐมนตรีจะกำหนดเป็นอย่างอื่นโดยไม่ต้องนำส่งคลังก็ได้

รัฐมนตรีจะอนุญาตให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินในกรณีต่อไปนี้ นำเงินนั้นไปใช้จ่ายโดยไม่ต้องนำส่งคลังก็ได้ คือ

(๑) เงินที่ได้รับในลักษณะค่าชดเชยความเสียหายหรือสิ้นเปลืองแห่งทรัพย์สิน และ จำเป็นต้องจ่ายเพื่อบูรณะทรัพย์สิน หรือจัดให้ได้ทรัพย์สินคืนมา

(๒) เงินรายรับของส่วนราชการที่เป็นสถานพยาบาล สถานศึกษา หรือสถานอื่นใดที่อำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณประโยชน์ หรือประชาสงเคราะห์

(๓) เงินที่ได้รับในลักษณะผลพลอยได้จากการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่
การจ่ายเงินตาม (๒) และ (๓) ต้องเป็นไปตามระเบียบที่ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีและ
ผู้อำนวยการ

บุคคลภายนอกที่ได้รับประโยชน์จากการใช้ทรัพย์สินของสถานศึกษา” เป็นเงินบำรุงการศึกษาด้วย กระทรวงการคลังได้พิจารณาแล้วเสนอความเห็น ว่าสมควรกำหนดให้เงินรายรับของสถานศึกษาเป็นเงินบำรุงการศึกษาเพียง ๖ รายการ ทั้งนี้ ได้ตัด “เงินที่ได้รับจากบุคคลภายนอกที่ได้รับประโยชน์จากการใช้ทรัพย์สินของสถานศึกษา” ออก เนื่องจากเห็นว่าเงินดังกล่าวต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.๒๕๐๒

ต่อมา คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงการคลังและสำนักงานงบประมาณ ร่วมกันพิจารณาแก้ไขค่านิยามดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง และเมื่อส่วนราชการทั้งสามเห็นชอบตามที่ได้ร่วมกันแก้ไขแล้ว ก็ให้ประกาศใช้เป็นระเบียบได้ต่อไปในการประชุมพิจารณา ร่วมกัน ผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการเห็นว่า สมควรอนุญาตให้นำเงินที่สถานศึกษาได้รับจากบุคคลภายนอกที่ได้รับประโยชน์จากการใช้ทรัพย์สินของสถานศึกษาดังกล่าวเข้าเป็นเงินบำรุงการศึกษาเพื่อสถานศึกษาสามารถนำไปใช้จ่ายได้โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๔ วรรคสี่ (๒) แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฯ ซึ่งกำหนดให้ “รัฐมนตรีจะอนุญาตให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินในกรณีต่อไปนี้ นำเงินนั้นไปใช้จ่ายโดยไม่ต้องนำส่งคลังก็ได้ คือ ฯลฯ (๒) เงินรายรับของส่วนราชการที่เป็นสถานพยาบาล สถานศึกษา หรือสถานอื่นใดที่อำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณประโยชน์หรือประชาสงเคราะห์ ฯลฯ” ประกอบกับระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการรับจ่ายเงินบำรุงการศึกษา พ.ศ. ๒๕๐๗ (ซึ่งปัจจุบันยกเลิกแล้ว) ก็ได้เคยกำหนดให้เงินรายรับดังกล่าวเป็นเงินบำรุงการศึกษาเช่นกัน ส่วนผู้แทนกรมบัญชีกลางมีความเห็นตามที่กระทรวงการคลังได้เคยเสนอไว้ต่อคณะรัฐมนตรีตามหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๕๑๔/๕๙๗๖๙ ลงวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๒๙ กล่าวคือ เห็นว่า เงินที่สถานศึกษาได้รับจากบุคคลภายนอกที่ได้รับประโยชน์จากการใช้ทรัพย์สินของสถานศึกษา เป็นเงินที่ส่วนราชการได้รับเป็นกรณีสิทธิจากการให้ใช้ทรัพย์สินของทางราชการ จึงต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินตามมาตรา ๒๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฯ และกรณีไม่อยู่ในข้อยกเว้นของกฎหมาย จึงไม่ควรให้นำเข้าเป็นเงินบำรุงการศึกษา

ต่อมา กระทรวงศึกษาธิการได้มีหนังสือ ที่ ศธ ๐๒๐๔/๒๐๕๑๘ ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๓๐ ชี้แจงเหตุผลและความจำเป็นไปยังกระทรวงการคลังเกี่ยวกับการกำหนดให้ “เงินที่ได้รับจากบุคคลภายนอกที่ได้รับประโยชน์จากการใช้ทรัพย์สินของสถานศึกษา” เป็นเงินบำรุงการศึกษา ดังนี้

๑. การกำหนดให้เงินรายได้ดังกล่าวเป็นเงินบำรุงการศึกษา ไม่เป็นการขัดกับ มาตรา ๒๔ วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฯ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังก็ได้เคยอนุญาตให้นำเงินรายรับประเภทนี้เข้าเป็นเงินบำรุงการศึกษาตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการรับจ่ายเงินบำรุงการศึกษา พ.ศ.๒๕๐๗ และการกำหนดให้รายได้จากการให้ใช้ทรัพย์สินของสถานศึกษาเป็นเงินบำรุงการศึกษาก็เป็นไปตามข้อเสนอของสำนักงาน ป.ป.ป. ซึ่งคัดลอกจากระเบียบปี ๒๕๐๗ ทุกข้อ

๒. อาคารสถานที่ของสถานศึกษาบางแห่งได้รับการบริจาคจากประชาชนเพื่อการศึกษา ดังนั้น รายได้จากการให้ใช้อาคารสถานที่ดังกล่าวก็ควรนำไปใช้จ่ายเพื่อประโยชน์ของ

สถานศึกษานั้น ๆ

๓. เพื่อให้สถานศึกษามีรายได้นอกเหนือจากเงินงบประมาณซึ่งไม่เพียงพอ

กระทรวงการคลังพิจารณาแล้วเห็นว่า โดยที่มาตรา ๒๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฯ บัญญัติให้บรรดาเงินที่ส่วนราชการได้รับเป็นกรณีสิทธิ ไม่ว่าจะได้รับตามกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับ หรือได้รับชำระตามอำนาจหน้าที่หรือสัญญา หรือได้รับจากการให้ใช้ทรัพย์สินหรือเก็บดอกผลจากทรัพย์สินของทางราชการ ให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินนั้นนำส่งคลังตามระเบียบหรือข้อบังคับที่รัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น ดังนั้น เงินรายได้ประเภทต่าง ๆ ที่ส่วนราชการได้รับไว้ตามมาตรา ๒๔ วรรคหนึ่ง ส่วนราชการต้องนำส่งคลังทั้งสิ้นจะไม่ต้องนำส่งคลังก็ต่อเมื่อมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นเท่านั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจึงไม่มีอำนาจอนุญาตให้ไม่ต้องนำเงินรายรับดังกล่าวส่งคลังในฐานะที่เป็นเงินรายรับของส่วนราชการที่เป็นสถานศึกษาตามมาตรา ๒๔ วรรคสี่ (๒)

กระทรวงการคลังจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในข้อกฎหมายดังกล่าวเพื่อกระทรวงการคลังจะได้นำไปประกอบการพิจารณาดำเนินการต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงเพิ่มเติมจากผู้แทนกรมบัญชีกลาง ผู้แทนสำนักงานงบประมาณ และผู้แทนสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการแล้ว เห็นว่า มาตรา ๒๔ วรรคหนึ่ง^๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๑๗ บัญญัติว่า บรรดาเงินที่ส่วนราชการได้รับเป็นกรณีสิทธิไม่ว่าจะได้รับตามกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับ หรือได้รับจากการให้ใช้ทรัพย์สิน ฯลฯ ให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินนั้นนำส่งคลังตามระเบียบหรือข้อบังคับที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนด เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น และในวรรคสองก็บัญญัติยกเว้นเงินบางประเภทไว้ เช่น เงินที่มีผู้มอบให้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ส่วนราชการนั้นใช้จ่ายในกิจการของส่วนราชการนั้น ก็ให้ส่วนราชการนั้นจ่ายเงินหรือก่อนนี้ผูกพันภายในวงเงินที่ได้รับนั้นได้ และไม่ต้องนำส่งคลัง

สำหรับเงินที่ส่วนราชการได้รับตามโครงการช่วยเหลือหรือร่วมมือกับรัฐบาลต่างประเทศ องค์การสหประชาชาติ ฯลฯ รวมทั้งเงินที่ส่วนราชการได้รับสืบทอดเนื่องจากโครงการช่วยเหลือหรือร่วมมือนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะกำหนดเป็นอย่างอื่นโดยไม่ต้องนำส่งคลังก็ได้ ทั้งนี้ตามวรรคสามของมาตรา ๒๔ ดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม ยังมีเงินอีกบางประเภทซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังอาจอนุญาตให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินนั้น นำไปใช้จ่ายโดยไม่ต้องนำส่งคลังก็ได้ เงินประเภทดังกล่าวได้กำหนดไว้ในวรรคสี่ของมาตรา ๒๔ ดังกล่าว ซึ่งได้แก่ (๑) เงินที่ได้รับในลักษณะค่าชดเชยความเสียหายหรือสิ้นเปลืองแห่งทรัพย์สินและจำเป็นต้องจ่ายเพื่อบูรณะทรัพย์สิน หรือจัดให้ทรัพย์สินคืนมา (๒) เงินรายรับของส่วนราชการที่เป็นสถานพยาบาล สถานศึกษาหรือสถานอื่นใดที่อำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณประโยชน์ หรือประชาสงเคราะห์ และ (๓) เงินที่ได้รับใน

^๒ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

ลักษณะผลพลอยได้จากการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่

จากบทบัญญัติมาตรา ๒๔ ดังกล่าว เห็นได้ว่า มีหลักการที่จะให้เงินทุกประเภทที่ส่วนราชการได้รับต้องนำส่งคลัง แต่ในขณะเดียวกันก็ได้บัญญัติยกเว้นเงินบางประเภทให้ไม่ต้องนำส่งคลังเช่นกัน ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติราชการ ดังนั้น ประเด็นที่จะต้องพิจารณาต่อไปจึงมีว่า เงินที่สถานศึกษาได้รับจากบุคคลภายนอกที่ได้รับประโยชน์จากการใช้ทรัพย์สินของสถานศึกษา จะถือเป็นเงินในประเภทที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องนำส่งคลังตามมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฯ หรือไม่

เมื่อพิจารณาจากเงินที่สถานศึกษาได้รับจากบุคคลภายนอกที่ได้รับประโยชน์จากการใช้ทรัพย์สินของสถานศึกษาแล้ว แม้ว่าเงินดังกล่าวจะเป็นเงินที่ส่วนราชการได้รับเป็นกรรมสิทธิ์จากการให้ใช้ทรัพย์สินตามมาตรา ๒๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฯ แต่ก็จัดอยู่ในประเภทเงินรายรับของส่วนราชการที่เป็นสถานศึกษาตามมาตรา ๒๔ วรรคสี่ (๒) แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฯ อันเป็นบทบัญญัติที่ยกเว้นมาตรา ๒๔ วรรคหนึ่ง ให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินในกรณีดังกล่าว นำเงินนั้นไปใช้จ่ายโดยไม่ต้องนำส่งคลังก็ได้ หากได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ซึ่งประเภทเงินรายรับที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องนำส่งคลังนี้ก็จำกัดอยู่เพียงกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการบริการสาธารณะ ๓ ประเภทเท่านั้น คือต้องเป็นสถานพยาบาล สถานศึกษาหรือสถานอื่นใดที่อำนวยความสะดวกเป็นสาธารณประโยชน์หรือประชาสัมพันธ์ กรณีจึงเห็นได้ว่าบทบัญญัติมาตรา ๒๔ วรรคสี่ (๒) ดังกล่าว ได้จำกัดประเภทของส่วนราชการที่จะอยู่ในข่ายได้รับยกเว้นไว้แล้ว อย่างไรก็ตาม แม้ว่าเงินรายรับของสถานศึกษาที่ได้รับจากบุคคลภายนอกที่ได้รับประโยชน์จากการใช้ทรัพย์สินของสถานศึกษา จะถือเป็นเงินรายรับที่อยู่ในข่ายที่จะได้รับยกเว้นไม่ต้องนำส่งคลังตามมาตรา ๒๔ วรรคสี่ (๒) แต่กรณีก็ยังเป็นดุลพินิจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังที่จะอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ส่วนราชการนั้นๆ นำไปใช้จ่ายโดยไม่ต้องนำส่งคลัง โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังอาจกำหนดอนุญาตเพียงเงินประเภทใดประเภทหนึ่ง หรือส่วนใดส่วนหนึ่ง ของรายรับดังกล่าวให้ได้รับยกเว้นก็ได้ และนอกจากนั้น การใช้จ่ายเงินดังกล่าวก็ต้องเป็นไปตามระเบียบที่ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ ซึ่งเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ตลอดจนการควบคุมการใช้จ่ายเงินดังกล่าวอีกชั้นหนึ่ง

สำหรับความเห็นของผู้แทนกรมบัญชีกลางที่ชี้แจงว่า “เงินรายรับ” ตามที่กำหนดในมาตรา ๒๔ วรรคสี่ (๒) ที่สถานพยาบาล สถานศึกษา ฯลฯ ไม่ต้องนำส่งคลังนั้น จะต้องจำกัดเฉพาะเงินรายรับที่ได้จากการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ซึ่งเป็นรายได้หลักของส่วนราชการนั้นๆ เท่านั้น เช่น กรณีของสถานพยาบาลก็เฉพาะที่เป็นค่ายาและค่ารักษาพยาบาล กรณีของสถานศึกษาก็เฉพาะที่เป็นค่าเล่าเรียนอันเกิดจากการเรียนการสอนเท่านั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๘) เห็นว่า ความในมาตรา ๒๔ วรรคสี่ (๒) กำหนดแต่เพียงให้เงิน “รายรับ” ของส่วนราชการ ฯลฯ ไม่ต้องนำส่งคลัง มิได้มีข้อจำกัดว่า เงินรายรับดังกล่าวนี้จะต้องเป็นเงินรายรับหรือเงินรายได้ตามอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการนั้นๆ เท่านั้น กรณีจึงต้องถือตามความหมายโดยทั่วไปกล่าวคือ หากเป็นเงินรายรับของส่วนราชการตาม

ประเภทที่กำหนดไว้แล้ว ก็จัดเป็นเงินรายรับที่อยู่ในข่ายที่อาจจะได้รับยกเว้น ไม่ต้องนำส่งคลังได้ ส่วนความเห็นที่ว่า เงินรายรับประเภทต่าง ๆ ที่ส่วนราชการได้รับไว้ตามมาตรา ๒๔ วรรคหนึ่ง นั้น ส่วนราชการต้องนำส่งคลังทั้งสิ้น จะไม่ต้องนำส่งคลังก็ต่อเมื่อมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น เท่านั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) เห็นว่า แม้ว่ามาตรา ๒๔ วรรคหนึ่งดังกล่าว จะกำหนดให้เงินรายรับทุกประเภทที่ส่วนราชการได้รับไว้เป็นเงินรายรับที่ต้องนำส่งคลัง แต่ในขณะเดียวกัน ความในวรรคสอง วรรคสามและวรรคสี่ของมาตรา ๒๔ นั้นเองก็ได้กำหนดเงินบางประเภทที่ไม่ต้องนำส่งคลังไว้ กรณีจึงถือเป็นข้อยกเว้นของมาตรา ๒๔ วรรคหนึ่ง

โดยสรุป คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) เห็นว่า เงินที่สถานศึกษาได้รับจากบุคคลภายนอกที่ได้รับประโยชน์จากการใช้ทรัพย์สินของสถานศึกษา เป็นเงินรายรับของส่วนราชการที่เป็นสถานศึกษาตามมาตรา ๒๔ วรรคสี่ (๒) ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจอนุญาตให้สถานศึกษานั้นนำเงินไปใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องนำส่งคลังตามมาตรา ๒๔ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.๒๕๐๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ.๒๕๑๗

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์

(นายอมร จันทรสมบูรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๓๑