

บันทึก

เรื่อง การใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินในการก่อสร้างหรือปรับปรุงทรัพย์สิน
ในที่ดินของเอกชนที่ให้ความยินยอมแล้ว

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๒๐๓/๖๔๕๓ ลงวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๓๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า คณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๓๖ ได้มีมติให้หารือคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาภัยแล้งตามนโยบายของรัฐบาลในอันที่จะบรรเทาความเดือดร้อนของราษฎรอันเกิดจากสาธารณภัย ส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่ เช่น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมชลประทาน) กระทรวงมหาดไทย (สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทและกรมโยธาธิการ) และกระทรวงอุตสาหกรรม (กรมทรัพยากรธรณี) จะสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อุปกรณ์ตลอดจนเงินจากงบประมาณแผ่นดินเข้าไปทำการก่อสร้าง ขุดลอกขุด หรือเจาะบ่อน้ำ สระน้ำ หรือคลองส่งน้ำ ในที่ดินของเอกชนที่ให้ความยินยอมแล้วและยกบ่อน้ำ สระน้ำ หรือคลองส่งน้ำนั้น ให้เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนดังกล่าว โดยทางราชการไม่คิดค่าใช้จ่ายหรือค่าตอบแทนใด ๆ จะเป็นการชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ในกรณีที่ไม้อาจทำได้เองจะอาศัยมติคณะรัฐมนตรีอนุญาตหรือวางระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขให้สามารถกระทำการดังกล่าวได้หรือไม่ และเนื่องจากเรื่องนี้เป็นเรื่องที่ต้องดำเนินการเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของราษฎรเป็นการด่วน จึงขอให้พิจารณาและรายงานผลการพิจารณาให้คณะรัฐมนตรีทราบในการประชุมคณะรัฐมนตรีครั้งต่อไปด้วย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และผู้แทนสำนักงานงบประมาณ แล้ว ข้อเท็จจริงปรากฏว่า กรมชลประทานมีโครงการแหล่งน้ำในไร่นาภาคตะวันออกเฉียงเหนือในแผนงานแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร ตามที่ปรากฏในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๓๖ ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของเกษตรกรเนื่องจากปัญหาภัยแล้งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยจัดหาแหล่งน้ำขนาดย่อมในไร่นาเพื่อกักน้ำสำหรับการเกษตรและการอุปโภคบริโภค และมีงบประมาณจำนวน ๓๐ ล้านบาท เพื่อการขุดบ่อน้ำจำนวน ๓๐,๐๐๐ บ่อ^๑ ในการนี้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีปัญหาว่า การใช้เงินงบประมาณเข้าไปขุดบ่อในที่ดินของเอกชนและยกให้เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน โดยมีได้กำหนดเงื่อนไขให้เอกชนต้องยกกรรมสิทธิ์ที่ดินให้แก่รัฐจะสามารถดำเนินการได้โดยชอบด้วยกฎหมายเพียงใด หรือไม่

^๑โปรดดูเอกสารงบประมาณ ฉบับที่ ๓ งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๓๖ เล่มที่ ๒ หน้า ๑๒๘-๑๒๙

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) เห็นว่าในระบอบประชาธิปไตยการใช้จ่ายเงินแผ่นดินจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐสภารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ มาตรา ๑๔๗^๒ จึงได้บัญญัติให้การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือกฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณหรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง แต่แม้ว่าการใดที่มีเงินแผ่นดินเพื่อจ่ายได้แล้วนั้นจะมีการใช้จ่ายถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ ยังต้องอยู่ภายใต้บังคับของหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญด้วย และโดยที่เงินแผ่นดินนั้นเป็นเงินของรัฐอันเป็นเงินที่ประชาชนทุกคนมีส่วนร่วม กรณีจึงเป็นหลักรัฐธรรมนูญทั่วไปที่ยอมรับกันว่าเงินดังกล่าวจะต้องใช้จ่ายไปเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ของรัฐ (public purpose) เท่านั้นจะใช้จ่ายเพื่อประโยชน์แก่เอกชนใดโดยเฉพาะ (private purpose) ไม่ได้ซึ่งการพิจารณาว่ากิจการใดเป็นการใช้จ่ายเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ของรัฐหรือไม่ ก็ต้องพิจารณาว่ากิจการนั้นเป็นวัตถุประสงค์ของการปกครองหรือสนับสนุนการปกครองหรือไม่ และตามที่เป็นมาการจ่ายเงินแผ่นดินให้แก่เอกชนก็อาจกระทำได้หากเป็นกรณีที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการดังกล่าว เช่น การจ่ายเพื่อให้การสงเคราะห์แก่ผู้เดือดร้อนหรือประสบภัย การจ่ายเพื่อเป็นมาตรการจูงใจให้เอกชนกระทำการตามแนวทางที่จะเกิดประโยชน์แก่รัฐ หรือการให้เอกชนไปดำเนินการในส่วนที่เป็นประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ของรัฐโดยรัฐไม่ต้องลงมือดำเนินการเอง เป็นต้น ซึ่งสิ่งเหล่านี้ อาจแปรเปลี่ยนไปตามเงื่อนไขของจำนวนประชากร สภาพเศรษฐกิจและสังคม และเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องอันจะต้องพิจารณาข้อเท็จจริงเป็นรายกรณี

สำหรับโครงการดังกล่าวของกรมชลประทานนั้น ข้อเท็จจริงฟังได้ว่าเป็นการใช้จ่ายเพื่อชุดบ่อน้ำขนาดย่อม เพื่อให้เกษตรกรมีที่กักเก็บน้ำของตนเองไว้ใช้สำหรับการเกษตรและการอุปโภคบริโภคในหน้าแล้ง ซึ่งมักจะมีปัญหาการขาดแคลนนํ้าอยู่เสมอ โดยถ้าเกษตรกรไม่มีแหล่งน้ำใช้สอยของตนเองแล้ว ก็ย่อมเป็นภาระแก่รัฐบาลที่จะต้องจัดหาน้ำไปแจกให้เพื่อการดำรงชีวิตและบรรเทาให้สภาพเศรษฐกิจต้องเสียหายร้ายแรง ซึ่งจะต้องมีการใช้จ่ายงบประมาณเป็นจำนวนมากอีกเช่นกันโครงการชุดบ่อน้ำขนาดย่อมให้แก่ราษฎรทั่ว ๆ ไป ในบริเวณที่อาจเกิดการขาดแคลนนํ้าในหน้าแล้งดังกล่าว จึงถือได้ว่าเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของรัฐการใช้จ่ายเงินแผ่นดินในกรณีเช่นนี้จึงชอบด้วยหลักกฎหมายแล้ว

โดยที่หลักกฎหมายในเรื่องนี้จะเป็นดังที่กล่าวมาข้างต้น สำหรับโครงการอื่นของสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท กรมโยธาธิการ และกรมทรัพยากรธรณี จะเป็น กรณีที่อาจดำเนินการโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ นั้น ก็สมควรพิจารณาเป็นรายกรณีตามหลักกฎหมาย

^๒มาตรา ๑๔๗ การจ่ายเงินแผ่นดิน จะกระทำได้เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือกฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เว้นแต่ในกรณีจำเป็นรีบด่วนจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติในกรณีเช่นนี้ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้ในพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป

ดังกล่าว

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๓๖