

บันทึก

เรื่อง การกำหนดระเบียบเกี่ยวกับเงินทุนหมุนเวียนของส่วนราชการ

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ที่ นร ๐๒๑๖/๕๔๙๕ ลงวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๓๙ ความว่า มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๓๘ เรื่อง การจัดตั้งเงินทุนหมุนเวียน มีข้อความในข้อ ๒ ว่า "ในการกำหนดระเบียบเงินทุนหมุนเวียน ส่วนราชการเจ้าของเงินทุนหมุนเวียนจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสำนักงบประมาณก่อนที่จะประกาศใช้ระเบียบนั้น" กระทรวงการคลังได้เสนอขอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาบทวนมติคณะรัฐมนตรีในข้อ ๒ ดังกล่าว โดยเห็นควรกำหนดให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินงบประมาณเพื่อจัดตั้งเงินกองทุนหรือเงินทุนหมุนเวียนกำหนดระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินให้กระทรวงการคลังพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนตามหลักการและวิธีปฏิบัติเช่นเดิม เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น เนื่องจากเห็นว่ามติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวไม่ถูกต้องตามหลักการตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ.๒๕๔๑ แต่สำนักงบประมาณพิจารณาแล้วเห็นว่ามติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวชอบด้วยหลักการตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.๒๕๐๒

รองนายกรัฐมนตรี (นายอานวย วีรรณ) สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้วมีคำสั่งอนุมัติตามที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเสนอว่า ประเด็นข้อโต้แย้งของกระทรวงการคลังกับสำนักงบประมาณนั้นเป็นการอ้างกฎหมายคนละฉบับ โดยกระทรวงการคลังอ้างว่ามติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดว่า ในการกำหนดระเบียบเงินทุนหมุนเวียน ส่วนราชการเจ้าของเงินทุนหมุนเวียนจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสำนักงบประมาณก่อนที่จะประกาศใช้ระเบียบนั้น ไม่ถูกต้องตามหลักการตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ.๒๕๔๑ แต่สำนักงบประมาณอ้างว่ามติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวชอบด้วยหลักการตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.๒๕๐๒ ซึ่งประเด็นข้อโต้แย้งดังกล่าวเป็นประเด็นปัญหาข้อกฎหมาย จึงให้ส่งข้อเสนองของกระทรวงการคลังและความเห็นของสำนักงบประมาณให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาหาข้อยุติ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีและสำนักงบประมาณ) และผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) แล้ว มีความเห็นว่า พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ.๒๕๔๑ ได้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องเงินทุนหมุนเวียนไว้ โดยเฉพาะดังจะเห็นได้จาก มาตรา ๓^๑ ได้นิยามความหมายของ "ทุนหมุนเวียน" ว่าหมายถึง ทุน

^๑ มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

ที่ตั้งขึ้นเพื่อกิจการซึ่งอนุญาตให้นำรายรับสมทบทุนไว้ใช้จ่ายได้ และมาตรา ๑๒^๒ ของพระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติว่า การจ่ายเงินเป็นทุนหรือทุนหมุนเวียนให้กระทำได้แต่โดยกฎหมาย นอกจากนี้ มาตรา ๑๓^๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจกำหนดข้อบังคับเกี่ยวกับการจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน และการนำทุนหรือผลกำไรเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ ๑ ทั้งนี้ โดยมีความมุ่งหมายที่จะให้กระทรวงการคลังควบคุมการใช้จ่ายเงินทุนหมุนเวียนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่จัดตั้งและสอดคล้องกับระเบียบการเบิกจ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินโดยทั่วไป ซึ่งในเรื่องนี้กระทรวงการคลังได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๓ ออกข้อบังคับว่าด้วยวิธีการปฏิบัติเกี่ยวกับการเงินขององค์การ พ.ศ.๒๕๔๕ เพื่อกำหนดวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารเงินทุนหมุนเวียนจากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นทำให้เห็นได้ว่า เงินทุนหมุนเวียนมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากเงินงบประมาณโดยทั่วไป กฎหมายจึงกำหนดเรื่องการจ่ายเงิน การเก็บรักษา และการนำทุนหรือผลกำไรเข้าบัญชีเงินคงคลัง ขององค์การ^๔ ที่ใช้ทุนหมุนเวียนไว้ในมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ.๒๕๔๑ โดยเฉพาะ

ส่วนมาตรา ๒๐^๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.๒๕๐๒ ที่ได้กำหนดให้ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณเป็นผู้มีอำนาจในการกำหนดระเบียบเกี่ยวกับการใช้จ่ายของส่วนราชการตามที่กำหนดในแต่ละรายการตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม นั้น เห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ที่จะให้อำนาจแก่ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณในการดูแลการบริหารเงินงบประมาณโดยทั่วไป ในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดตั้งทุนหมุนเวียนนั้น โดยปกติสำนักงบประมาณจะ

ใช้จ่ายได้

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ มาตรา ๑๒ การจ่ายเงินเป็นทุนหรือเป็นทุนหมุนเวียนเพื่อการใด ๆ ให้กระทำได้แต่โดยกฎหมาย

^๓ มาตรา ๑๓ องค์การใด ๆ ของรัฐบาลที่ตั้งขึ้นแล้ว ก่อนวันใช้พระราชบัญญัตินี้หรือที่จะตั้งขึ้นใหม่ บรรดาที่ใช้ทุนหรือทุนหมุนเวียนนั้น ให้รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดข้อบังคับว่าด้วยการจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน และการนำทุนหรือผลกำไรเข้าบัญชีเงินคงคลัง บัญชีที่ ๑

^๔ ข้อบังคับว่าด้วยวิธีการปฏิบัติเกี่ยวกับการเงินขององค์การ พ.ศ.๒๕๔๕

ข้อ ๑ องค์การตามข้อบังคับนี้ หมายถึง องค์การคำหรือส่วนราชการที่ดำเนินกิจการทำนองการค้า หรืออุตสาหกรรม บรรดาที่ใช้ทุนหรือทุนหมุนเวียนของรัฐแบ่งออกเป็น ๒ ประเภท คือ

ประเภทที่ ๑ ได้แก่ องค์การที่ดำเนินกิจการโดยมีบัญชีทุนหรือทุนหมุนเวียนไว้ที่กระทรวงการคลัง

ประเภทที่ ๒ ได้แก่ องค์การที่ดำเนินกิจการโดยไม่มีบัญชีทุนหรือทุนหมุนเวียนไว้ที่กระทรวงการคลัง

^๕ มาตรา ๒๐ การใช้รายจ่ายสำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่กำหนดไว้ในแต่ละรายการตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีก็ต่อเมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมก็ทำให้เป็นไปตามระเบียบที่ผู้อำนวยการกำหนด

ตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อเป็นเงินทุนหมุนเวียนไว้เป็นรายการหนึ่งในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมเมื่อพระราชบัญญัติดังกล่าวมีผลใช้บังคับแล้ว สำนักงบประมาณจะอนุมัติเงินประจำงวดให้ส่วนราชการเจ้าของเงินทุนหมุนเวียนเพื่อเบิกไปเข้าบัญชีเงินทุนหมุนเวียนที่เปิดไว้กับกระทรวงการคลังทั้งจำนวน และเมื่อได้เบิกเงินงบประมาณรายจ่ายจำนวนนี้ไปเข้าบัญชีเงินทุนหมุนเวียนแล้ว เงินดังกล่าวก็จะหมดสภาพจากการเป็นเงินงบประมาณ และไม่อยู่ในความควบคุมของสำนักงบประมาณ แต่จะตกอยู่ภายใต้การดูแลของกระทรวงการคลังซึ่งมีหน้าที่ควบคุมดูแลการจ่ายเงินทุนหมุนเวียนตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง ดังนั้น จึงเห็นว่า เมื่อมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๙๑ ได้กำหนดให้กระทรวงการคลังมีอำนาจออกข้อบังคับเกี่ยวกับทุนหมุนเวียนไว้โดยเฉพาะแล้ว สำนักงบประมาณจึงไม่อาจอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๐ ของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ กำหนดให้ส่วนราชการผู้บริหารเงินทุนหมุนเวียนเสนอร่างระเบียบเงินทุนหมุนเวียนเพื่อให้สำนักงบประมาณเห็นชอบก่อนได้ ด้วยเหตุนี้ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๓๘ ข้อ ๒ เรื่องการจัดตั้งเงินทุนหมุนเวียนจึงขัดแย้งกับมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๙๑ และสมควรยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดระเบียบเงินทุนหมุนเวียนดังกล่าว

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) มีข้อสังเกตว่า หากสำนักงบประมาณประสงค์จะดูแลให้มีการใช้งบประมาณรายจ่ายรายการดังกล่าวให้ถูกต้องตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งทุนหมุนเวียน ก็อาจทำได้โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖ (๑)^๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ เรียกให้ส่วนราชการที่เป็นผู้ขอตั้งงบประมาณรายจ่ายเป็นเงินทุนหมุนเวียนชี้แจงวัตถุประสงค์และรายละเอียดในการจัดตั้งเงินทุนหมุนเวียนให้ชัดเจนเพื่อประกอบการวิเคราะห์คำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายรายการดังกล่าว เมื่องบประมาณดังกล่าวได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว ในชั้นการร่างระเบียบเงินทุนหมุนเวียนของส่วนราชการเพื่อเสนอกระทรวงการคลังพิจารณาให้ความเห็นชอบ กระทรวงการคลังควรจะเชิญผู้แทนสำนักงบประมาณไปร่วมพิจารณาด้วย ซึ่งได้ทราบว่าในทางปฏิบัติที่ผ่านมาได้มีการดำเนินการเช่นนั้นอยู่แล้ว

(ลงชื่อ) อักษราทร จุฬารัตน

(นายอักษราทร จุฬารัตน)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๖ มาตรา ๖ ให้ผู้อำนวยการมีอำนาจหน้าที่จัดทำงบประมาณกับปฏิบัติการอย่างอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงบประมาณดังต่อไปนี้ด้วย

(๑) เรียกให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ เสนอประมาณการรายรับและรายจ่ายตามแบบและหลักเกณฑ์ พร้อมด้วยรายละเอียดตามที่ผู้อำนวยการกำหนด

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
สิงหาคม ๒๕๓๙