

บันทึก

เรื่อง การใช้จ่ายเงินงบประมาณของกรมควบคุมมลพิษสำหรับการศึกษาดูงาน
ระบบบำบัดของเสียและสถานที่กำจัดขยะมูลฝอยในต่างประเทศ

สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ได้มีหนังสือ ที่ ดผ ๐๐๐๓/๑๕๓๖ ลงวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๕๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบพบว่า กรมควบคุมมลพิษอนุมัติให้ข้าราชการและบุคลากรภายนอกเดินทางไปศึกษาดูงานในต่างประเทศ โดยมีได้จัดทำแผนงานโครงการและขอตั้งงบประมาณไว้ตามหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการขออนุมัติค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการต่างประเทศชั่วคราว ซึ่งได้มีการยืมเงินท่ตรงจ่ายจากเงินงบประมาณ โดยที่สำนักงบประมาณให้การเบิกจ่าย แต่ก็ได้มีการเดินทางไปตามกำหนดเดิม แล้วกลับมายืมเงินกองทุนสวัสดิการสงั้เงินยืม และต่อมากรมควบคุมมลพิษได้ขอเปลี่ยนแปลงรายการ โดยตัดลดงบประมาณจากแผนงานโครงการอื่น ซึ่งสำนักงบประมาณได้อนุมัติให้โอนเปลี่ยนแปลงเงินประจำงวดได้ และกระทรวงการคลังอนุมัติให้เบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางได้ กรมควบคุมมลพิษจึงได้ทำการเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางดังกล่าวจำนวน ๖๑๙,๙๓๒ บาท

สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีเป็นการก่อหนี้ผูกพันก่อนได้รับอนุมัติเงินประจำงวด และไม่ชอบด้วยข้อ ๕๔ (๔) ของระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๒๕ ประกอบหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติ อันจะต้องรับผิดชอบใช้จำนวนเงินที่ส่วนราชการได้จ่ายไปตามมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ แต่สำนักงบประมาณพิจารณาแล้วเห็นว่า การที่กรมควบคุมมลพิษได้ใช้จ่ายตามกรณีดังกล่าว ไปก่อนแล้วจึงขอโอนเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณในภายหลังนั้น เป็นการไม่ปฏิบัติตามข้อ ๕๔ (๔) ของระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๒๕ อย่างไรก็ดี ต่อมาสำนักงบประมาณได้อนุมัติให้โอนเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณ ดังนั้น จึงเป็นกรณีที่กรมควบคุมมลพิษได้รับอนุมัติค่าใช้จ่ายรายการดังกล่าวจากสำนักงบประมาณแล้ว

เนื่องจากเป็นประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมาย สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน จึงหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า ความเห็นของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินดังกล่าวถูกต้องหรือไม่ เพื่อจะได้ดำเนินการให้ถูกต้องต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) ผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงบประมาณ) และผู้แทนกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม (กรมควบคุมมลพิษ) แล้ว สรุปปัญหาที่ประสงค์จะหารือมี ๒ ประเด็น คือ (๑) การยืมเงินท่ตรงจ่ายของกรมควบคุมมลพิษเพื่อใช้

เป็นค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปศึกษาดูงานต่างประเทศจากเงินงบประมาณตามกรณีดังกล่าวสามารถกระทำได้โดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และ (๒) การขอโอนเปลี่ยนแปลงเงินประจำงวดเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปต่างประเทศที่สำนักงบประมาณได้มีหนังสือแจ้งให้ระงับการเบิกจ่ายไว้แล้ว สามารถกระทำได้หรือไม่ ซึ่งเมื่อได้พิจารณาข้อเท็จจริงตามกรณีนี้ปรากฏว่า กรมควบคุมมลพิษได้ตั้งงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๓๙ เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการสัมมนาและฝึกอบรมในแผนงานควบคุมมลพิษ โครงการวางแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษในเขตควบคุมมลพิษ โดยกำหนดไว้ในหมวดค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุ เป็นจำนวนเงิน ๑,๔๒๘,๐๐๐ บาท และต่อมากรมควบคุมมลพิษได้อนุมัติให้ข้าราชการ จำนวน ๘ ราย กำนันและผู้ใหญ่บ้าน จำนวน ๒๐ ราย เดินทางไปศึกษาดูงานระบบบำบัดน้ำเสียและสถานที่กำจัดขยะมูลฝอยที่ฮ่องกง ระหว่างวันที่ ๒๓-๒๗ กรกฎาคม ๒๕๓๙ โดยได้อนุมัติให้ข้าราชการที่ร่วมเดินทางไปนั้นยืมเงินทรองจ่ายจากเงินงบประมาณเพื่อนำไปเป็นค่าใช้จ่ายในการเดินทางเป็นจำนวนเงิน ๔๗๗,๖๖๐ บาท และกรมควบคุมมลพิษได้มีหนังสือด่วนมาก ที่ วว ๐๓๑๐/๓๙๖๙ ลงวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๓๙ ถึงสำนักงบประมาณ เพื่อขออนุมัติเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปศึกษาดูงานดังกล่าวจากแผนงานควบคุมมลพิษ โครงการวางแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษในเขตควบคุมมลพิษ หมวดค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุ ซึ่งสำนักงบประมาณได้มีหนังสือด่วนมาก ที่ นร ๐๔๑๑/๒๔๗๐๙ ลงวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๓๙ แจ้งการระงับการเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปศึกษาดูงานดังกล่าวโดยให้เหตุผลว่า เนื่องจากกรมควบคุมมลพิษมิได้จัดทำแผนงานหรือโครงการ และกำหนดงบประมาณค่าใช้จ่ายไว้ล่วงหน้าตามหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการอนุมัติค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการต่างประเทศชั่วคราวตามหนังสือสำนักงบประมาณด่วนที่สุด ที่ นร ๐๔๑๑/ว ๐๒๔ ลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๓๘ ประกอบกับมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๓๙ ที่ให้พิจารณาอนุมัติให้ข้าราชการเดินทางไปประชุมหรือดูงานเฉพาะกรณีที่มีความจำเป็นและมีความสำคัญหรือเป็นเรื่องที่เป็นประโยชน์ต่อราชการโดยส่วนรวมเท่านั้น แต่ปรากฏว่าวันที่สำนักงบประมาณมีหนังสือแจ้งการระงับการเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายในการเดินทางดังกล่าวเป็นวันเดียวกันกับที่เจ้าหน้าที่กรมควบคุมมลพิษเดินทางไปต่างประเทศแล้ว ซึ่งหากพิจารณาการยืมเงินทรองจ่ายตามกรณีนี้จะเห็นได้ว่าเป็นการยืมเงินที่เบิกจากเงินงบประมาณในโครงการวางแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษในเขตควบคุมมลพิษ หมวดค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุ ซึ่งได้รับอนุมัติเงินประจำงวดจากสำนักงบประมาณ และกระทรวงการคลังได้อนุมัติให้เบิกเงินงบประมาณดังกล่าวแล้วด้วย ดังนั้น จึงเห็นว่าการยืมเงินในกรณีนี้อยู่ในอำนาจของกรมควบคุมมลพิษที่จะกระทำได้ตามระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ. ๒๕๒๐ ส่วนกรณีที่มีการยืมเงินจากกองทุนสวัสดิการเพื่อส่งใช้คืนเงินยืมที่นำไปใช้เป็นค่าใช้จ่ายในการเดินทางนั้น เป็นเพียงการแก้ไขปัญหาในทางปฏิบัติของกรมควบคุมมลพิษ เนื่องจากกรมควบคุมมลพิษเข้าใจว่าไม่สามารถเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางดังกล่าวได้ เพราะสำนักงบประมาณมีคำสั่งระงับการเบิกจ่ายไว้แล้ว

ภายหลังจากนั้นกรมควบคุมมลพิษได้มีหนังสือ ที่ วว ๐๓๐๑/๔๗๙๖ ลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๓๙ ขออนุมัติโอนเงินประจำงวดของแผนงานบริหารการพัฒนาสิ่งแวดล้อม

โครงการจัดทำฐานข้อมูลด้านมลพิษ หมวดย่อยอื่น เป็นเงิน ๓๑๑,๐๐๐ บาท และแผนงานควบคุมมลพิษ โครงการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศและเสียง หมวดย่อยอื่น เป็นเงิน ๒๐๐,๐๐๐ บาท และโครงการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำ หมวดย่อยอื่น เป็นเงิน ๑๓๑,๙๔๕ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๖๔๒,๙๔๕ บาท เพื่อไปตั้งจ่ายในแผนงานควบคุมมลพิษ โครงการวางแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษในเขตควบคุมมลพิษ หมวดย่อยอื่น เพื่อให้สามารถเบิกเป็นค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปศึกษาดูงานดังกล่าวได้ ซึ่งสำนักงบประมาณได้อนุมัติให้ออนเงินประจำงวดตามที่กรมควบคุมมลพิษขอมา และกระทรวงการคลังได้อนุมัติให้เบิกเงินงบประมาณจำนวนนี้เป็นค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปศึกษาดูงานดังกล่าวได้ จะเห็นได้ว่า การขอโอนเปลี่ยนแปลงเงินประจำงวดในแผนงานหนึ่งมาตั้งจ่ายเป็นค่าใช้จ่ายในการเดินทางในอีกแผนงานหนึ่ง โดยรายการในแผนงานที่โอนมานั้นได้รับอนุมัติเงินประจำงวดแล้วเป็นการโอนเงินประจำงวดต่างแผนงานซึ่งเป็นเรื่องที่สามารถกระทำได้ตามนัยข้อ ๖๒^๑ แห่งระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๒๕ เนื่องจากสำนักงบประมาณได้อนุมัติการโอนเงินประจำงวดต่างแผนงานดังกล่าวแล้ว และเป็นการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้ค่าใช้จ่ายสำหรับการเดินทางไปต่างประเทศ ซึ่งเดิมได้ตั้งอยู่ในหมวดค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุ ย้ายไปตั้งอยู่ในหมวดย่อยอื่น เพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางการจำแนกประเภทรายจ่ายตามงบประมาณที่สำนักงบประมาณกำหนดขึ้น ดังนั้น จึงเห็นว่า การดำเนินงานของกรมควบคุมมลพิษตามกรณีดังกล่าว เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๒๕

สำหรับประเด็นที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินมีข้อสงสัยว่า การที่กรมควบคุมมลพิษอนุมัติให้ข้าราชการ กำนันและผู้ใหญ่บ้านเดินทางไปศึกษาดูงานระบบบำบัดน้ำเสียและสถานที่กำจัดขยะมูลฝอย ที่ฮ่องกง โดยที่สำนักงบประมาณมีหนังสือสั่งระงับการเบิกจ่ายเงินค่าใช้จ่ายในการเดินทางดังกล่าว และต่อมาได้ขอโอนเปลี่ยนแปลงเงินประจำงวดเพื่อให้สามารถเบิกจ่ายเงินเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายได้นั้น กรณีดังกล่าวจะถือว่าเป็นการจ่ายเงินหรือก่อนนี้ผูกพันก่อนได้รับอนุมัติเงินประจำงวดตามนัยมาตรา ๒๓^๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.

^๑ ข้อ ๖๒ การโอนเงินประจำงวดต่างงานในแผนงานเดียวกันนอกเหนือจากที่กล่าวในข้อ ๖๑ และการโอนเงินประจำงวดต่างแผนงานจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้อนุมัติจากสำนักงบประมาณ

^๒ มาตรา ๒๓ ยกเว้นกรณีที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๓ ตริ ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจจะจ่ายเงินหรือก่อนนี้ผูกพันได้แต่เฉพาะตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือตามอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายอื่น และห้ามมิให้จ่ายเงินหรือก่อนนี้ผูกพันตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมจนกว่าจะได้รับอนุมัติเงินประจำงวดแล้ว

รายจ่ายใดมีจำนวนและระยะเวลาการจ่ายเงินที่แน่นอน ผู้อำนวยการโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจะกำหนดให้ส่วนราชการจ่ายเงินโดยไม่ต้องขออนุมัติเงินประจำงวดก็ได้

เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมแล้วแต่กรณี ใช้บังคับแล้ว ให้สำนักงบประมาณรวบรวมรายการงบประมาณรายจ่ายซึ่งจะต้องก่อนนี้ผูกพันและวงเงินที่คาดว่าจะต้องก่อนนี้ผูกพันงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อไป พร้อมทั้งจำนวนเงินเพื่อเหลือ

๒๕๐๒ หรือไม่ นั้น เห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๒๓ ดังกล่าวประสงค์ที่จะให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจจ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพันได้เฉพาะตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือตามอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายเท่านั้น โดยได้กำหนดข้อห้ามไว้ว่า การจ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพันตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม จะกระทำมิได้จนกว่าจะได้รับอนุมัติเงินประจำงวดแล้ว เว้นแต่จะเป็นรายจ่ายที่มีจำนวนและระยะเวลาการจ่ายเงินที่แน่นอน หรือเป็นกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน ทั้งนี้ โดยต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี แต่เนื่องจากข้อเท็จจริงในกรณีนี้ปรากฏว่า การเบิกจ่ายเงินงบประมาณเพื่อเป็นเงินทดรองจ่ายก็ดี การเบิกจ่ายเงินเป็นค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปต่างประเทศก็ดี กรมควบคุมมลพิษได้รับอนุมัติเงินประจำงวดจากสำนักงานงบประมาณแล้ว ดังนั้น จึงไม่ขัดต่อบทบัญญัติของมาตรา ๒๓ ดังกล่าว

(ลงชื่อ) อัคราทร จุฬารัตน

(นายอัคราทร จุฬารัตน)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๔๒

เพื่อขาดเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติการก่อหนี้ผูกพันภายในหกสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับ และเมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติแล้ว ให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจดำเนินการตามระเบียบที่ผู้อำนวยการกำหนด ด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

ในกรณีที่มีความจำเป็นและเร่งด่วนและมีใช้กรณีตามวรรคสองหรือวรรคสาม คณะรัฐมนตรีมีอำนาจอนุมัติให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจจ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพันตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมก่อนได้รับเงินประจำงวด หรืออนุมัติให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจก่อหนี้ผูกพันเกินกว่า หรือนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมได้