

บันทึก

เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนของโครงการแก้ไขปัญหาคาความยากจน

กรมการพัฒนาชุมชนได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท ๐๕๐๖/ว ๗ ลงวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๕๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ด้วยกรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยงานรับผิดชอบการดำเนินงานโครงการแก้ไขปัญหาคาความยากจนมา ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๓๖ เพื่อมุ่งสร้างโอกาสให้ครัวเรือนในชนบทมีเงินทุนสำหรับ ประกอบอาชีพนำไปสู่การเพิ่มรายได้ และพัฒนาคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้นตามเกณฑ์ความจำเป็น พื้นฐาน ด้วยการสนับสนุนเงินทุนซึ่งเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปี หมวดเงินอุดหนุนให้ใน ระดับหมู่บ้าน ๆ ละ ๒๕๐,๐๐๐ บาท ตามจำนวนเป้าหมายที่ได้รับการอนุมัติให้ดำเนินการในแต่ละปี แล้วมอบให้คณะกรรมการหมู่บ้านเป็นองค์กรรับผิดชอบการบริหารเงินทุนให้ครัวเรือน ยากจนในหมู่บ้านเป้าหมายยื่นไปประกอบอาชีพ แล้วส่งใช้คืนหมุนเวียนอยู่ในหมู่บ้านตาม แนวทางที่กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการบริหารและการใช้จ่ายเงินโครงการ แก้ไขปัญหาคาความยากจน พ.ศ. ๒๕๓๖ โดยมีเจ้าหน้าที่กรมการพัฒนาชุมชนเป็นผู้ให้การส่งเสริม สนับสนุน และช่วยเหลือการดำเนินงานตั้งแต่ระดับหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ จังหวัด และศูนย์ ช่วยเหลือทางวิชาการพัฒนาชุมชนเขต และจนถึงปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้รับการสนับสนุน งบประมาณดำเนินงานโครงการแก้ไขปัญหาคาความยากจนแล้ว จำนวนทั้งสิ้น ๑๘,๐๘๙ หมู่บ้าน จำนวนเงินทุนหมุนเวียนอยู่ในหมู่บ้านทั้งสิ้น ๕,๐๖๔,๙๒๐,๐๐๐ บาท และมีเป้าหมายที่จะ ดำเนินการอีกจำนวน ๒๑,๕๕๗ หมู่บ้านให้ครอบคลุมไปในทุกหมู่บ้านทั่วประเทศที่ยังมีครัวเรือน ยากจน และเพื่อให้การดำเนินงานทั้งในส่วนหมู่บ้านที่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณแล้ว และในส่วนหมู่บ้านที่จะได้รับการสนับสนุนงบประมาณต่อไป มีประสิทธิภาพบรรลุผลตาม เป้าหมาย และวัตถุประสงค์ของโครงการ กรมการพัฒนาชุมชนจึงกำหนดจะปรับปรุงแก้ไข ระเบียบฯ ให้เป็นปัจจุบัน สอดคล้องกับสถานการณ์ข้อเท็จจริง และเอื้อต่อการปฏิบัติของทั้ง เจ้าหน้าที่ องค์กร และประชาชน ดังนั้น เพื่อให้ได้มาซึ่งระเบียบฯ และวิธีปฏิบัติที่ถูกต้อง จึงขอ ทราหรือในประเด็นดังต่อไปนี้

๑. งบประมาณหมวดเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้ตามโครงการแก้ไขปัญหาคาความ ยากจน ในส่วนของทุนสำหรับหมู่บ้าน ๆ ละ ๒๕๐,๐๐๐ บาท เมื่อเบิกจ่ายโอนเข้าบัญชีเงินฝากของ หมู่บ้านตามโครงการแล้วยังคงเป็นความรับผิดชอบของกรมการพัฒนาชุมชนหรือไม่ เพียงใด

๒. กรณีเกิดความเสียหายขึ้นเกี่ยวกับเงินทุนที่ได้โอนเข้าบัญชีของหมู่บ้านแล้ว ใครคือผู้เสียหายและมีอำนาจดำเนินการทางคดี

๓. หากกรมการพัฒนาชุมชนจะกำหนดไว้ในระเบียบให้เจ้าหน้าที่ของกรมการ พัฒนาชุมชนในแต่ละระดับมีหน้าที่เพียงผู้ให้การส่งเสริม สนับสนุน และช่วยเหลือการดำเนินงาน และเกี่ยวข้องรับผิดชอบเฉพาะเพียงการเบิกจ่ายงบประมาณเงินทุนจากคลังจังหวัด โอนเข้าบัญชี

หน่วยงานย่อย(อำเภอ) และโอนเข้าบัญชีของหมู่บ้าน ส่วนเมื่อเงินทุนอยู่ในบัญชีของหมู่บ้านแล้ว ความรับผิดชอบเป็นของคณะกรรมการหมู่บ้านและประชาชนผู้เกี่ยวข้องจะสามารถดำเนินการได้หรือไม่ เพียงใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงบประมาณ) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยและกรมการพัฒนาชุมชน) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) และผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด แล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง งบประมาณรายจ่ายหมวดเงินอุดหนุนเป็นงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การอุดหนุนแก่กิจการ หรือให้เงินหรือทรัพย์สินแก่หน่วยงานอื่นหรือเอกชน และเมื่อส่วนราชการได้อุดหนุนโครงการใดหรือกิจการใดไปแล้ว หากก่อให้เกิดทรัพย์สินใดขึ้น ทรัพย์สินนั้นจะตกเป็นของหน่วยงานหรือเอกชนที่ได้รับการอุดหนุน ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้เคยให้ความเห็นในทำนองเดียวกันนี้ไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๘๓๙/๒๕๓๗^๑ และเรื่องเสร็จที่ ๙๙/๒๕๓๘^๒ แต่เนื่องจากข้อเท็จจริงตามกรณีที่ทำรื้อนี้ปรากฏว่า การตั้งงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนเพื่อใช้ในการดำเนินโครงการแก้ไขปัญหาคความยากจนนั้น มิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เงินหรือทรัพย์สินแก่หน่วยงานอื่นหรือเอกชน แต่มีวัตถุประสงค์เพื่อการช่วยเหลือครัวเรือนยากจนโดยการให้ยืมเงินเพื่อนำไปเป็นเงินทุนในการประกอบอาชีพ แล้วต้องนำส่งใช้คืนเงินที่ยืมนั้น และตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการบริหารและการใช้จ่ายเงินโครงการแก้ไขปัญหาคความยากจน พ.ศ. ๒๕๓๖ ซึ่งกระทรวงการคลังได้ให้ความเห็นชอบแล้ว ได้กำหนดให้คณะกรรมการหมู่บ้านเป็นผู้บริหารเงินของโครงการฯ โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกรมการพัฒนาชุมชน ซึ่งจะเห็นได้ว่า เงินงบประมาณดังกล่าวยังเป็นเงินของกรมการพัฒนาชุมชนอยู่ แม้ว่าตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ จะกำหนดให้มีการเบิกจ่ายเงินงบประมาณของโครงการฯ จากคลังจังหวัดเพื่อนำเข้าบัญชีเงินฝากของคณะกรรมการหมู่บ้านก็ตาม แต่ก็เพียงเพื่อให้คณะกรรมการหมู่บ้านสามารถบริหารเงินของโครงการฯ แทนกรมการพัฒนาชุมชนได้อย่างคล่องตัวเท่านั้น มิได้มีผลทำให้เงินนั้นสิ้นสภาพจากการเป็นเงินงบประมาณของกรมการพัฒนาชุมชน ด้วยเหตุนี้ งบประมาณหมวดเงินอุดหนุนที่โอนเข้าบัญชีเงินฝากของคณะกรรมการหมู่บ้านตามโครงการแก้ไขปัญหาคความยากจนจึงยังคงอยู่ในความรับผิดชอบของกรมการพัฒนาชุมชน

^๑ บันทึก เรื่อง กรรณสิทธิในทรัพย์สินและสิ่งก่อสร้างตามโครงการเกี่ยวกับการพัฒนาและอนุรักษ์แหล่งท่องเที่ยว ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๗๘๘ ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๓๗ ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๒ บันทึก เรื่อง การจัดตั้งงบประมาณของโครงการป้องกันแก้ไขปัญหาน้ำเสียและขยะมูลฝอย ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๖๐๑/๘๐ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๓๘ ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ประเด็นที่สอง ตามมาตรา ๕๕^๓ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กำหนดว่า ในกรณีที่มีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลใดตามกฎหมายแพ่งหรือบุคคลใดจำเป็นต้องใช้สิทธิทางศาล บุคคลนั้นมีสิทธิที่จะฟ้องคดีของตนเองต่อศาลส่วนแพ่งที่มีเขตอำนาจได้ เมื่อได้วินิจฉัยในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า งบประมาณหมวดเงินอุดหนุนที่โอนเข้าบัญชีเงินฝากของคณะกรรมการหมู่บ้านเพื่อใช้ในการดำเนินโครงการแก้ไขปัญหาคความยากจนยังคงเป็นเงินของกรมการพัฒนาชุมชน ส่วนคณะกรรมการหมู่บ้านเป็นเพียงผู้บริหารเงินของโครงการฯ แทนกรมการพัฒนาชุมชนเท่านั้น ดังนั้น กรณีที่มีความเสียหายเกิดขึ้นแก่เงินดังกล่าว กรมการพัฒนาชุมชนในฐานะที่เป็นเจ้าของเงินจึงเป็นผู้เสียหายและมีอำนาจที่จะนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลได้

ประเด็นที่สาม เนื่องจากกรมการพัฒนาชุมชนเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการดำเนินโครงการแก้ไขปัญหาคความยากจน และงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนที่โอนเข้าบัญชีเงินฝากของคณะกรรมการหมู่บ้านเพื่อใช้ในการดำเนินโครงการแก้ไขปัญหาคความยากจนยังคงเป็นเงินของกรมการพัฒนาชุมชน ดังนั้น กรมการพัฒนาชุมชนจึงมีหน้าที่รับผิดชอบในการควบคุมดูแล และตรวจสอบการใช้จ่ายเงินดังกล่าวให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการตั้งงบประมาณและระเบียบของทางราชการ เช่น ระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ. ๒๕๒๐ ระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลังของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๒๐ กรณีนี้จึงเห็นว่า การที่กรมการพัฒนาชุมชนจะกำหนดหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กรมการพัฒนาชุมชนไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการบริหารและการใช้จ่ายเงินโครงการแก้ไขปัญหาคความยากจน พ.ศ. ๒๕๓๖ โดยให้เป็นเพียงผู้ส่งเสริม สนับสนุน และช่วยเหลือการดำเนินงานของโครงการฯ และรับผิดชอบเฉพาะการเบิกจ่ายงบประมาณจากคลังจังหวัดเพื่อนำเข้าบัญชีของคณะกรรมการหมู่บ้านเท่านั้น จึงไม่อาจกระทำได้

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์

(นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๕๓

^๓ มาตรา ๕๕ เมื่อมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้น เกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลใดตามกฎหมายแพ่งหรือบุคคลใดจะต้องใช้สิทธิทางศาล บุคคลนั้นชอบที่จะเสนอคดีของตนต่อศาลส่วนแพ่งที่มีเขตอำนาจได้ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายแพ่งและประมวลกฎหมายนี้