

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง อำนาจหน้าที่ในการบริหารงบประมาณ การเงินการคลัง การพัสดุ และการจัดการ
ทรัพย์สินของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร

กรมบัญชีกลางได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๐๖.๓/๐๔๖๙๐ ลงวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๕๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า เนื่องจากในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๑ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) ได้จัดสรรเงิน งบประมาณจำนวน ๑,๕๐๐ ล้านบาท ให้แก่ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) เพื่อปฏิบัติการกิจตามอำนาจหน้าที่ ศอ.บต. จึงได้ขอให้กระทรวงการคลังดำเนินการ วางระเบียบตามข้อ ๑๖ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบบริหารจัดการเพื่อ เสริมสร้างสันติสุขในจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๑ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และ เงื่อนไขในการให้เงินอุดหนุนแก่ภาคเอกชนหรือภาคประชาชนที่ได้รับมอบหมายจากหน่วยงาน ของรัฐให้เป็นหน่วยดำเนินการตามแผนงานหรือโครงการ รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการ เบิกจ่ายเงินและพัสดุให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้

กรมบัญชีกลางพิจารณาแล้วมีความเห็นว่า การที่มาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่ง พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้บัญญัติให้ คณะกรรมการอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรมีอำนาจหน้าที่กำกับ ให้ คำปรึกษา และเสนอแนะต่อ กอ.รมน. รวมทั้งอำนาจหน้าที่ในการออกข้อบังคับเกี่ยวกับ การงบประมาณ การเงินการคลัง การพัสดุ และการจัดการทรัพย์สินของ กอ.รมน. จึงขอหารือใน ประเด็นปัญหาดังต่อไปนี้

๑. การกำหนดข้อบังคับเกี่ยวกับการงบประมาณ การเงินการคลัง การพัสดุ และ การจัดการทรัพย์สินของ กอ.รมน. เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง ที่สมบูรณ์ในตัวเอง แต่ต้องเป็นข้อบังคับเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติงานภายในที่ใช้กับเงินงบประมาณ รายจ่ายประจำปี ที่ กอ.รมน. ได้รับจัดสรรไปแล้วเท่านั้น โดยอยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยเรื่อง ดังกล่าวที่มีอยู่เดิม เช่น พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และ ไม่กระทบหรือก้ำกึ่งถึงอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการคลังหรือกรมบัญชีกลางที่มีอยู่ตาม กฎหมาย หรือไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนดไว้แล้วในเรื่องนั้น ใช่หรือไม่

๒. กระทรวงการคลังจะสามารถดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนัก นายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบบริหารจัดการเพื่อเสริมสร้างสันติสุขในจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๖ ได้หรือไม่

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๑/๐๔๓๒ ลงวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๕๑ ซึ่ง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหาหรือดังกล่าว โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร) และผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏประเด็นที่กรมบัญชีกลางประสงค์จะหารือและข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า โดยที่พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้บัญญัติให้ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) เป็นศูนย์อำนวยการหรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่จัดตั้งขึ้นตามมาตรา ๑๗^๑ แห่งพระราชบัญญัตินี้ ในขณะที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบบริหารจัดการเพื่อเสริมสร้างสันติสุขในจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้กำหนดให้ ศอ.บต. เป็นองค์กรหนึ่งในการดำเนินการตามระเบียบนี้ ซึ่งทำให้ ศอ.บต. ได้รับการจัดสรรงบประมาณในการดำเนินการจาก กอ.รมน. โดยกฎหมายทั้งสองฉบับ กรมบัญชีกลางจึงมีข้อสงสัยในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับเงินงบประมาณของ กอ.รมน.

นอกจากนี้ การที่พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรฯ บัญญัติให้คณะกรรมการอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรมีอำนาจหน้าที่ในการออกข้อบังคับเกี่ยวกับการงบประมาณ การเงินการคลัง ฯลฯ นั้น จะมีผลกระทบต่ออำนาจหน้าที่ของกระทรวงการคลังในการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังหรือไม่ เนื่องจากกฎหมายทั้งสามฉบับมีฐานะเป็นพระราชบัญญัติเช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตาม เนื่องจากในขณะนี้คณะกรรมการอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรยังไม่ได้มีการประชุมเพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรฯ จึงยังไม่มี การออกข้อบังคับเกี่ยวกับการงบประมาณ การเงินการคลัง ฯลฯ แต่อย่างใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) พิจารณาแล้ว มีความเห็นว่า เมื่อ กอ.รมน. มีฐานะเป็นส่วนราชการรูปแบบเฉพาะขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี^๒ อีกทั้งมาตรา ๖^๓ แห่ง

^๑มาตรา ๑๗ ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากเหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ในมาตรา ๑๖ ในเขตพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งให้ผู้อำนวยการโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการมีอำนาจจัดตั้งศูนย์อำนวยการหรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นเพื่อปฏิบัติการกิจอย่างหนึ่งอย่างใดหรือหลายอย่างเป็นการเฉพาะก็ได้

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒มาตรา ๕ ให้จัดตั้งกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร เรียกโดยย่อว่า “กอ.รมน.” ขึ้นในสำนักนายกรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่และรับผิดชอบเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร

กอ.รมน. มีฐานะเป็นส่วนราชการรูปแบบเฉพาะอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี โดยวิธีการปฏิบัติราชการและการบริหารงาน การจัดโครงสร้าง การแบ่งส่วนงานและอำนาจหน้าที่ของส่วนงาน และอัตราค่าจ้าง ให้เป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓มาตรา ๖ ให้ กอ.รมน. เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง

พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรฯ ได้บัญญัติให้ กอ.รมน. เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง ย่อมแสดงให้เห็นว่า กฎหมายมิได้ประสงค์ให้ กอ.รมน. มีระบบงบประมาณที่แตกต่างหากจากระบบการคลังของรัฐ ดังนั้น แม้มาตรา ๑๐ วรรคสอง (๓)^๔ จะบัญญัติให้คณะกรรมการอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรมีอำนาจในการกำหนดข้อบังคับเกี่ยวกับการงบประมาณ การเงินการคลัง ฯลฯ ของ กอ.รมน. ก็เป็นเพียงการให้อำนาจคณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติเพื่อใช้ในการบริหารงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรมาแล้วเท่านั้น โดยข้อบังคับดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังด้วย สำหรับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบบริหารจัดการเพื่อเสริมสร้างสันติสุขในจังหวัดชายแดนภาคใต้^๕ นั้น มีหลักการเป็นการบูรณาการระบบการบริหารจัดการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรและให้มีการประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรต่าง ๆ รวมทั้งหน่วยงานของรัฐในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งในเรื่องของงบประมาณรายจ่ายนั้น ข้อ ๑๖^๖ ได้บัญญัติให้กระทรวงการคลังวางระเบียบไว้สองเรื่องด้วยกัน คือ การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการให้เงินอุดหนุนแก่ภาคเอกชนหรือภาคประชาชนที่ได้รับมอบหมายจากหน่วยงานของรัฐให้เป็นหน่วยดำเนินการตามแผนงานหรือโครงการตามระเบียบนี้ และหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินและพัสดุให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งเมื่อระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี^๗ ได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการคลังในการวางระเบียบทั้งสองเรื่องดังกล่าว จึงเป็นหน้าที่ของกระทรวงการคลังที่ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามนั้น

อย่างไรก็ตาม เมื่อขณะนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่ายังไม่มีกรออกข้อบังคับตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง (๓)^๖ แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรฯ การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับงบประมาณและการเงินการคลังของ กอ.รมน. ที่จัดสรรให้แก่ คอ.บต. จึงยังคงอยู่ภายใต้ระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนดตามข้อ ๑๖^๗ แห่งระเบียบสำนัก

มาตรา ๑๐ ๑๑๑ ๑๑๑

ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่กำกับ ให้คำปรึกษา และเสนอแนะต่อ กอ.รมน. ในการปฏิบัติงานในอำนาจหน้าที่ของ กอ.รมน. รวมตลอดทั้งอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

๑๑๑ ๑๑๑

(๓) ออกข้อบังคับเกี่ยวกับการงบประมาณ การเงินการคลัง การพัสดุ และการจัดการทรัพย์สินของ กอ.รมน.

๑๑๑ ๑๑๑

ข้อ ๑๖ ให้กระทรวงการคลังวางระเบียบ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการให้เงินอุดหนุนแก่ภาคเอกชนหรือภาคประชาชนที่ได้รับมอบหมายจากหน่วยงานของรัฐให้เป็นหน่วยดำเนินการตามแผนงานหรือโครงการตามระเบียบนี้ รวมทั้งหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินและพัสดุให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยให้คำนึงถึงความยืดหยุ่นและความคล่องตัว เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างทันที่

^๔โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

^๕โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕, ข้างต้น

นายกรัฐมนตรีฯ จนกว่าจะได้มีการออกข้อบังคับดังกล่าว ซึ่งเมื่อต่อไปหากได้มีการออกข้อบังคับตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรฯ เพื่อใช้บังคับแล้ว จะต้องพิจารณาในรายละเอียดของข้อบังคับนั้นว่าครอบคลุมสาระ หลักเกณฑ์ และวิธีการตามที่ได้กำหนดไว้ในระเบียบตามข้อ ๑๖ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ หรือไม่ หากไม่ครอบคลุมครบถ้วนทั้งหมด กรณีเช่นนี้ย่อมต้องใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ในส่วนที่อยู่นอกเหนือจากข้อบังคับกับการงบประมาณ การเงินการคลัง ฯลฯ ของ กอ.รมน. ด้วยอีกส่วนหนึ่ง

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๕๕๑