

บันทึก

เรื่อง การใช้จ่ายเงินรายรับของสถานศึกษาของรัฐ

กระทรวงการคลังได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๕๒๖.๕/๑๕๗๐๐ ลงวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๔๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กรมการศึกษานอกโรงเรียน ขอให้ศูนย์วิทยาศาสตร์เพื่อการศึกษาจังหวัด อุทยานวิทยาศาสตร์พระจอมเกล้า ณ หว้ากอ จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ศูนย์ฝึกวิชาชีพจังหวัดกาญจนบุรี “สามสงฆ์ทรงพระคุณ” และ สถาบันการศึกษาและพัฒนาต่อเนื่องสิรินธร ที่กระทรวงการคลังพิจารณาว่าไม่เป็นส่วนราชการที่เป็นสถานศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ เก็บเงินรายรับที่ได้จากการให้บริการจัดการศึกษาไว้ใช้จ่ายตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยเงินบำรุงการศึกษา พ.ศ.๒๕๓๔ แต่เนื่องจากในปัจจุบันได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๒ ซึ่งบัญญัตินิยามคำว่า “สถานศึกษา” ครอบคลุมถึงหน่วยงานข้างต้นด้วย เมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาแล้ว เห็นว่า การให้ส่วนราชการที่เป็นสถานศึกษาเก็บเงินรายรับไว้ใช้จ่ายนั้น มีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายสองฉบับคือ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.๒๕๐๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๒ ซึ่งกฎหมายทั้งสองฉบับมีความแตกต่างและไม่ชัดเจนในเรื่องความหมายของคำว่า “สถานศึกษา” และ “ผู้มีอำนาจในการกำหนดระเบียบการใช้จ่ายเงิน” ทำให้ส่วนราชการมีปัญหาในทางปฏิบัติ

โดยที่การพิจารณาในเรื่องนี้เป็นปัญหาข้อกฎหมาย กระทรวงการคลังจึงขอหารือเป็นแนวทางปฏิบัติ ดังนี้

๑. บทบัญญัติเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินรายได้ของสถานศึกษาของรัฐที่ไม่เป็นนิติบุคคลตามมาตรา ๕๙ แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๒จะมีผลทำให้บทบัญญัติเกี่ยวกับเงินรายรับของส่วนราชการที่เป็นสถานศึกษา ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจอนุญาตให้เก็บไว้ใช้จ่ายได้ และการพิจารณาระเบียบการใช้จ่ายที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณต้องให้ความเห็นชอบตามมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.๒๕๐๒และที่แก้ไขเพิ่มเติม ต้องถูกยกเลิกโดยปริยายหรือไม่ ซึ่งหากไม่ถูกยกเลิก ส่วนราชการที่เป็นสถานศึกษาและส่วนราชการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องจะถือปฏิบัติตามกฎหมายทั้งสองฉบับอย่างไร

๒. กระทรวงการคลังวางหลักเกณฑ์การพิจารณาคำว่า “สถานศึกษา” ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.๒๕๐๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยอิงความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า ต้องเป็นส่วนราชการที่มีหน้าที่ดำเนินการจัดการศึกษาในระบบการเรียนการสอนที่มีการวัดผลตามระดับชั้นการเรียนการสอน ต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๒ ซึ่งได้นิยามคำว่า “สถานศึกษา” ไว้อย่างกว้างโดยหมายถึง หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่จัดการศึกษาใน ๓ รูปแบบ คือ การศึกษาในระบบ การศึกษา

นอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย ดังนั้น การพิจารณาว่าส่วนราชการใดเป็นสถานศึกษาควรมีขอบเขตอย่างไร และส่วนราชการที่มีหน้าที่จัดฝึกอบรมให้แก่บุคลากรของรัฐ เช่น กองฝึกอบรม กรมบัญชีกลาง ซึ่งมีหน้าที่จัดฝึกอบรมให้แก่เจ้าหน้าที่การเงินของส่วนราชการต่าง ๆ จะถือเป็นสถานศึกษาหรือไม่

๓. เงินรายรับของส่วนราชการที่เป็นสถานศึกษาที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังอนุญาตให้เก็บไว้ใช้จ่ายตามระเบียบที่ได้รับอนุมัติจากกระทรวงการคลังและสำนักงานประมาณตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณก่อนมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๒ การใช้จ่ายเงินนั้นยังมีผลบังคับใช้ต่อไปหรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวข้างต้นโดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานประมาณ) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) และผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการและกรมการศึกษานอกโรงเรียน) แล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ตามมาตรา ๒๔^๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.๒๕๐๒ กำหนดให้บรรดาเงินที่ส่วนราชการได้รับเป็นกรรมสิทธิ์ไม่ว่าจะได้รับ

^๑ มาตรา ๒๔ บรรดาเงินที่ส่วนราชการได้รับมาเป็นกรรมสิทธิ์ไม่ว่าจะได้รับตามกฎหมายหรือตามระเบียบข้อบังคับ หรือได้รับชำระตามอำนาจหน้าที่หรือตามสัญญาหรือได้รับจากการใช้ทรัพย์สินหรือเก็บดอกผลจากการใช้ทรัพย์สินของราชการ ให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินนั้นนำส่งคลังตามระเบียบหรือข้อบังคับที่รัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

ส่วนราชการใดได้รับเงินที่มีผู้มอบให้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ส่วนราชการนั้นใช้จ่ายในส่วนราชการนั้นก็ดี หรือได้รับเงินที่เกิดจากทรัพย์สินซึ่งมีผู้มอบให้เพื่อหาดอกผลใช้จ่ายในกิจการของส่วนราชการนั้นก็ดี ให้ส่วนราชการนั้นจ่ายเงินหรือก่อนนั้นผูกพันภายในวงเงินที่ได้รับนั้นได้โดยไม่ต้องนำส่งคลัง

ในกรณีที่ส่วนราชการได้รับเงินตามโครงการช่วยเหลือ หรือร่วมมือกับรัฐบาลต่างประเทศ องค์การสหประชาชาติ ทบวงการชำนัญพิเศษแห่งประชาชาติ องค์การระหว่างประเทศอื่นใด หรือบุคคลใด ไม่ว่าจะเป็นเงินให้กู้หรือให้เปล่า รวมทั้งเงินที่ส่วนราชการได้รับสืบเนื่องจากโครงการช่วยเหลือหรือร่วมมือเช่นนั้น รัฐมนตรีจะกำหนดเป็นอย่างอื่นโดยไม่ต้องนำส่งคลังก็ได้

รัฐมนตรีจะอนุญาตให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินในกรณีดังต่อไปนี้ นำเงินนั้นไปใช้จ่ายโดยไม่ต้องนำส่งคลังก็ได้ คือ

(๑) เงินที่ได้รับในลักษณะค่าชดเชยความเสียหายหรือสินเปลืองแห่งทรัพย์สินและจำเป็นต้องจ่ายเพื่อบูรณะทรัพย์สินหรือจัดให้ได้ทรัพย์สินคืนมา

(๒) เงินรายรับของส่วนราชการที่เป็นสถานพยาบาล สถานศึกษา หรือสถานอื่นใดที่อำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะประโยชน์หรือประชาสงเคราะห์

(๓) เงินที่ได้รับในลักษณะผลพลอยได้จากการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่

(๔) เงินที่ได้รับจากการจำหน่ายหุ้นในนิติบุคคลเพื่อนำไปซื้อหุ้นในนิติบุคคลอื่น

การจ่ายเงินตาม (๒) และ (๓) ต้องเป็นไปตามระเบียบที่ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีและผู้อำนวยการ ส่วนการจำหน่ายหุ้นและการซื้อหุ้นตาม (๔) ต้องเป็นไปตามระเบียบของกระทรวงการคลังที่ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

ตามกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับหรือได้รับจากการให้ใช้ทรัพย์สินหรือเก็บดอกผลจากทรัพย์สินของทางราชการ ให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินนั้นนำส่งคลังตามระเบียบหรือข้อบังคับที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนด เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น และในวรรคสี่ และวรรคห้า กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจอนุญาตให้ส่วนราชการบางประเภท เช่น สถานพยาบาลสถานศึกษา สามารถนำเงินรายรับไปใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องนำส่งคลังตามระเบียบที่ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ ซึ่งจะเห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ที่จะให้เงินทุกประเภทที่ส่วนราชการได้รับต้องนำส่งคลัง ขณะเดียวกันได้บัญญัติยกเว้นให้ส่วนราชการที่เป็นสถานศึกษาไม่ต้องนำเงินที่ได้รับส่งคลัง แต่ต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและต้องปฏิบัติตามระเบียบที่ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ

ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๒ ขึ้นซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดในเรื่องการบริหารและการจัดการศึกษาของชาติโดยเฉพาะโดยในมาตรา ๕๙^๒ วรรคหนึ่งและวรรคสาม ของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้กำหนดให้สถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลมีอำนาจในการนำรายได้และผลประโยชน์ที่ได้รับไปใช้จ่ายในการจัดการศึกษาของสถานศึกษานั้นได้เอง โดยไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และในวรรคสี่ได้กำหนดให้สถานศึกษาของรัฐที่ไม่เป็นนิติบุคคลจะนำรายได้ที่ได้รับไปใช้จ่ายในการจัดการศึกษาของสถานศึกษานั้นได้ต้องเป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนด ซึ่งจะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นกฎหมายเฉพาะที่กำหนดเรื่องการเงินรายได้ของสถานศึกษาของรัฐไปใช้จ่ายเป็นพิเศษซึ่งแตกต่างจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.๒๕๐๒ อันเป็นกฎหมายทั่วไป ดังนั้น การนำเงินรายได้ของสถานศึกษาของรัฐที่ไม่เป็นนิติบุคคลไปใช้จ่ายในการจัดการศึกษาตามกรณีนี้ จึงต้องเป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนดตามมาตรา

^๒ มาตรา ๕๙ ให้สถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลมีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษา ทั้งที่เป็นที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุและที่เป็นทรัพย์สินอื่น รวมทั้งจัดหารายได้จากบริการของสถานศึกษาและเก็บค่าธรรมเนียมการศึกษาที่ไม่ขัดหรือแย้งกับนโยบาย วัตถุประสงค์ และภารกิจหลักของสถานศึกษา

บรรดาอสังหาริมทรัพย์ที่สถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลได้มาโดยมีผู้ทูลให้ หรือโดยการซื้อหรือแลกเปลี่ยนจากรายได้ของสถานศึกษา ไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุและให้เป็นกรรมสิทธิ์ของสถานศึกษา

บรรดารายได้และผลประโยชน์ของสถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคล รวมทั้งผลประโยชน์ที่เกิดจากที่ราชพัสดุ เบี้ยปรับที่เกิดจากการผิดสัญญาการศึกษา และเบี้ยปรับที่เกิดจากการผิดสัญญาการซื้อทรัพย์สินหรือจ้างทำของที่ดำเนินการโดยใช้เงินงบประมาณไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

บรรดารายได้และผลประโยชน์ของสถานศึกษาของรัฐที่ไม่เป็นนิติบุคคล รวมทั้งผลประโยชน์ที่เกิดจากที่ราชพัสดุ เบี้ยปรับที่เกิดจากการผิดสัญญาการศึกษา และเบี้ยปรับที่เกิดจากการผิดสัญญาการซื้อทรัพย์สินหรือจ้างทำของที่ดำเนินการโดยใช้เงินงบประมาณ ให้สถานศึกษาสามารถจัดสรรเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาของสถานศึกษานั้น ๆ ได้ตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนด

๕๙ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๒ ส่วนสถานศึกษาของรัฐที่ไม่เป็นนิติบุคคลแห่งใดจะสามารถนำเงินรายได้ไปใช้จ่ายในการจัดการศึกษาได้ เป็นอำนาจของกระทรวงการคลังที่จะกำหนดลักษณะหรือประเภทของสถานศึกษานั้นไว้ในระเบียบดังกล่าว

ประเด็นที่สอง เดิมกฎหมายมิได้กำหนดนิยามคำว่า “สถานศึกษา” ไว้ ดังนั้น คำว่า “สถานศึกษา” จึงต้องถือตามความหมายทั่วไปว่า จะต้องเป็นสถานที่ที่ให้การศึกษามีการเรียนและการสอนที่มีการวัดผลตามระดับการเรียนการสอนตามระบบการศึกษา ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๒ ขึ้น โดยได้กำหนดความหมายของคำว่า “สถานศึกษา” ไว้ในมาตรา ๔^๓ ของพระราชบัญญัติดังกล่าวว่าหมายถึง สถานพัฒนาเด็กปฐมวัย โรงเรียน ศูนย์การเรียนรู้วิทยาลัย สถาบัน มหาวิทยาลัย หน่วยการศึกษา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐหรือของเอกชน ที่มีอำนาจหน้าที่หรือมีวัตถุประสงค์ในการจัดการศึกษา และมาตรา ๑๕^๔ แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ได้กำหนดให้การจัดการศึกษาแบ่งออกเป็นสามรูปแบบ คือ การศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัยโดยสถานศึกษาดังกล่าวอาจจัดการศึกษาในรูปใดรูปหนึ่งหรือทั้งสามรูปแบบก็ได้ ดังนั้น ในการพิจารณาความหมายของคำว่า “สถานศึกษา” ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.๒๕๐๒ จึงต้องนำความหมายของคำว่า “สถานศึกษา” ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๒ มาใช้

^๓ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“สถานศึกษา” หมายความว่า สถานพัฒนาเด็กปฐมวัย โรงเรียน ศูนย์การเรียนรู้ วิทยาลัย สถาบัน มหาวิทยาลัย หน่วยงานการศึกษาหรือหน่วยงานอื่นของรัฐหรือเอกชน ที่มีอำนาจหน้าที่หรือมีวัตถุประสงค์ในการจัดการศึกษา

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔ มาตรา ๑๕ การจัดการศึกษามีสามรูปแบบ คือ การศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย

(๑) การศึกษาในระบบ เป็นการศึกษาที่กำหนดจุดมุ่งหมาย วิธีการศึกษา หลักสูตร ระยะเวลาของการศึกษา การวัดและประเมินผล ซึ่งเป็นเงื่อนไขของการสำเร็จการศึกษาที่แน่นอน

(๒) การศึกษานอกระบบ เป็นการศึกษาที่มีความยืดหยุ่นในการกำหนดจุดมุ่งหมาย รูปแบบ วิธีการจัดการศึกษา ระยะเวลาของการศึกษา การวัดและประเมินผลการศึกษา ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญของการสำเร็จการศึกษา โดยเนื้อหาและหลักสูตรจะต้องมีความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพปัญหาและบุคคลแต่ละกลุ่ม

(๓) การศึกษาตามอัธยาศัย เป็นการศึกษาที่ให้ผู้เรียนรู้ได้เรียนรู้ด้วยตนเองตามความสนใจ ศักยภาพ ความพร้อม และโอกาส โดยศึกษาจากบุคคล ประสบการณ์ สังคม สภาพแวดล้อม สื่อ หรือแหล่งความรู้อื่น ๆ

สถานศึกษาอาจจัดการศึกษาในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งหรือทั้งสามรูปแบบก็ได้

ให้มีการเทียบโอนผลการเรียนที่ผู้เรียนสะสมไว้ในระหว่างรูปแบบเดียวกันหรือต่างรูปแบบได้ ไม่ว่าจะเป็นผลการเรียนจากสถานศึกษาเดียวกันหรือไม่ก็ตาม รวมทั้งจากการเรียนรู้นอกระบบ ตามอัธยาศัย การฝึกอาชีพ หรือจากประสบการณ์การทำงาน.

สำหรับกรณีของส่วนราชการที่มีหน้าที่จัดฝึกอบรมให้แก่บุคลากรของรัฐเช่น กองฝึกอบรม กรมบัญชีกลาง จะถือว่าเป็นสถานศึกษาหรือไม่ นั้น เห็นว่า แม้ว่ากองฝึกอบรมดังกล่าวจะมีหน้าที่จัดฝึกอบรมให้แก่เจ้าหน้าที่การเงินของส่วนราชการต่าง ๆ แต่โดยที่กรมบัญชีกลางมิได้มีอำนาจหน้าที่หรือวัตถุประสงค์ในการจัดการศึกษาดังนั้น กองฝึกอบรม กรมบัญชีกลาง จึงมิใช่สถานศึกษา

ประเด็นที่สาม ดังที่ได้วินิจฉัยในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า การนำเงินรายได้ของสถานศึกษาของรัฐที่ไม่เป็นนิติบุคคลไปใช้จ่ายต้องเป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนดตามมาตรา ๕๙ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๒ แต่โดยที่ขณะนี้ยังมิได้มีการกำหนดระเบียบตามมาตราดังกล่าว ดังนั้นสถานศึกษาของรัฐที่ไม่เป็นนิติบุคคลจึงต้องถือปฏิบัติตามระเบียบการใช้จ่ายเงินรายรับของสถานศึกษาที่ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและผู้อำนวยการสำนักงบประมาณตามมาตรา ๒๔ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.๒๕๐๒ ที่กำหนดขึ้นก่อนมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๒จนกว่าจะมีการกำหนดระเบียบตามมาตรา ๕๙ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๒

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์

(นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)

เลขาธิการคณะกรรมการการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๔๓