

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง อำนาจของกระทรวงการคลังในการกำกับดูแลกองทุนหรือเงินทุนหมุนเวียน

กรมบัญชีกลางได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๒๗/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๕๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ด้วยพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓ ได้บัญญัติคำว่า “ทุนหมุนเวียน” หมายความว่า ทุนที่ตั้งขึ้นเพื่อกิจการซึ่งอนุญาตให้นำรายรับสมทบทุนไว้ใช้จ่ายได้ และมาตรา ๑๒ บัญญัติให้การจ่ายเงินเป็นทุนหรือเป็นทุนหมุนเวียนเพื่อการใด ๆ ให้กระทำได้แต่โดยกฎหมาย ประกอบกับการจัดแบ่งโครงสร้างหน่วยงานตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๒ กำหนดให้กรมบัญชีกลางมีภารกิจเกี่ยวกับการควบคุมการใช้จ่ายเงินของแผ่นดินและของหน่วยงานภาครัฐให้เป็นไปโดยถูกต้อง มีวินัย คุ่มค่า โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ โดยการวางกรอบหลักเกณฑ์กลางให้หน่วยงานภาครัฐถือปฏิบัติ อีกทั้งยังมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารเงินคงคลังรวมทั้งการบริหาร การกำกับดูแล การติดตามและการประเมินผลการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณของส่วนราชการ ในการนี้ กรมบัญชีกลางในนามของกระทรวงการคลังได้นำเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อกำหนดให้นำเงินนอกงบประมาณ ประเภททุนหมุนเวียนและกองทุนต่าง ๆ ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๑๗ - ๒๕๔๗ เป็นต้นมา ต้องเข้าสู่ระบบการติดตามประเมินผลการดำเนินงานที่เป็นมาตรฐานสากลโดยกำหนดให้มีตัวชี้วัด ๔ มิติ ตามหลักการของ Balanced Scorecard มาใช้กับการประเมินผลเงินนอกงบประมาณและให้หน่วยงานต่าง ๆ ที่มีเงินนอกงบประมาณ ถือปฏิบัติตามมาตรการกำกับดูแลดังกล่าว และคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบตามที่กระทรวงการคลังเสนอเมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๖

กรมบัญชีกลางได้ดำเนินการกำกับดูแลติดตามประเมินผลการดำเนินงานและการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ ประเภททุนหมุนเวียนและกองทุนต่าง ๆ ตามมาตรการกำกับดูแลมาโดยตลอดทั้งหน่วยงานที่เป็นส่วนราชการ หน่วยงานอิสระ องค์การมหาชนที่มีเงินในลักษณะเงินนอกงบประมาณที่เป็นทุนหมุนเวียนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๕๔๑ แต่ปรากฏว่าขณะนี้ยังมีบางหน่วยงานที่ยังไม่เข้าสู่ระบบการติดตามประเมินผล ได้แก่

(๑) กองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมือง ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานสภาพัฒนาการเมือง สถาบันพระปกเกล้า

(๒) กองทุนเพื่อการพัฒนาและเผยแพร่ประชาธิปไตย ภายใต้การกำกับดูแลของสถาบันพระปกเกล้า

(๓) กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

โดยกองทุนตาม (๑) - (๓) จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะ ได้แก่ พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ พระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ตามลำดับ

(๔) กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงพลังงาน จัดตั้งขึ้นตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ ๑/๒๕๔๐ เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง สั ง ณ วันที่ ๑๒ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๐

(๕) กองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ เป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และรายได้ของกองทุนไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้ของแผ่นดินตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๔๔

เนื่องจากกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองเป็นองค์การในกำกับของประธานรัฐสภา มิได้สังกัดฝ่ายบริหารและมีความเป็นอิสระในการดำเนินงานโดยมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญรับรอง และสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งมีประเด็นเกี่ยวกับมติคณะรัฐมนตรีไม่มีสภาพบังคับหรือผูกพันกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองที่อยู่ในการกำกับดูแลของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๓๕ และมาตรา ๒๓๖ (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ประกอบกับมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๐ จึงไม่อยู่ในการกำกับดูแลของกรมบัญชีกลางและไม่ต้องเข้าสู่ระบบประเมินผลการดำเนินงานตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวข้างต้น กรมบัญชีกลางจึงขอหารือว่า กองทุนตามที่กล่าวในข้อ (๑) - (๕) มีลักษณะเป็นเงินทุนหมุนเวียนตามความหมายของทุนหมุนเวียนในมาตรา ๓ และมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๙๑ ซึ่งต้องอยู่ภายใต้กำกับของกระทรวงการคลังหรือไม่ เพื่อกรมบัญชีกลางจะได้ใช้เป็นแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการกำกับดูแลเงินนอกงบประมาณประเภททุนหมุนเวียนต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมบัญชีกลาง โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงบประมาณ) และผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมในส่วนของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองที่อยู่ในการกำกับดูแลของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งว่า กรมบัญชีกลางได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๒๗/๐๘๓๓๑ ลงวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๕๒ แจ้งให้สำนักงาน

คณะกรรมการการเลือกตั้งทราบว่า กรณีที่กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองไม่เข้าสู่ระบบประเมินผลฯ ของกรมบัญชีกลาง และจะจัดให้มีการตรวจสอบและติดตามประเมินผลตามมาตรา ๗๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยจะนำหลักการ Balanced Scorecard (BSC) มาปรับใช้ให้เหมาะสมกับการประเมินผลการดำเนินงานของกองทุนฯ ให้มีมาตรฐานสากลต่อไป นั้น นับว่าสอดคล้องกับเจตนารมณ์ วัตถุประสงค์ และแนวทางการติดตามประเมินผลการดำเนินงานทุนหมุนเวียนของกรมบัญชีกลาง จึงไม่มีผลกระทบต่อ การดำเนินงานเกี่ยวกับการติดตามประเมินผลการดำเนินงานของกองทุนฯ ดังกล่าว ในขณะที่กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงนั้นไม่มีข้อขัดข้องที่จะเข้าสู่ระบบการติดตามประเมินผลการดำเนินงานของกองทุน ตามมติคณะรัฐมนตรีโดยได้มีการลงนามบันทึกข้อตกลงการประเมินผลการดำเนินงานกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ประจำปีบัญชี ๒๕๕๓ ระหว่างกระทรวงการคลังและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) ได้พิจารณาข้อหาหรือประกอบกับข้อเท็จจริงดังกล่าวแล้ว เห็นว่า จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏข้างต้น กรณีของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง และกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงนั้น ไม่มีประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) จะพิจารณาให้ความเห็นแต่อย่างใด คงเหลือเพียงกรณีของกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมือง ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานสภาพัฒนาการเมือง สถาบันพระปกเกล้า กองทุนเพื่อการพัฒนา และเผยแพร่ประชาธิปไตย ภายใต้การกำกับดูแลของสถาบันพระปกเกล้า และกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ ภายใต้การควบคุมดูแลของคณะกรรมการกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการเท่านั้น และมีความเห็นว่า การดำเนินโครงการ กิจกรรม หรือแผนงานของส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐโดยปกติทั่วไปจะดำเนินการโดยใช้จ่ายจากเงินงบประมาณ แต่มีบางกรณีที่มีการดำเนินโครงการ กิจกรรม หรือแผนงานมีค่าใช้จ่ายบางประเภทที่ไม่สะดวกในการขอตั้งงบประมาณหรือไม่คล่องตัวเพียงพอ หรือเป็นกิจการที่ดำเนินงานคล้ายคลึงกับการดำเนินธุรกิจ การแยกการดำเนินงานออกเป็นสัดส่วนโดยการกำหนดให้มีทุนหมุนเวียนขึ้น เพื่อใช้จ่ายและให้สามารถเก็บรายได้เพื่อนำไปใช้จ่ายได้ จะทำให้เกิดความสะดวกและสามารถควบคุมประสิทธิภาพในการดำเนินงานได้ดียิ่งขึ้น ดังนั้น เมื่อส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐใดได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า การดำเนินกิจกรรมใดสมควรจะดำเนินการโดยการให้ทุนหมุนเวียนก็อาจจะออกกฎหมาย กำหนดให้มีทุนหมุนเวียนในส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐนั้นไว้เป็นการเฉพาะหรือกำหนดไว้เป็นรายการหนึ่งในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม แล้วแต่กรณี เพื่อให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๒^๑ แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๙๑ ทุนหมุนเวียนจึงเป็นเงินนอกงบประมาณประเภทหนึ่งซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินกิจกรรมใด

^๑ มาตรา ๑๒ การจ่ายเงินเป็นทุนหรือเป็นทุนหมุนเวียนเพื่อการใด ๆ ให้กระทำได้แต่โดยกฎหมาย

กิจกรรมหนึ่งตามวัตถุประสงค์ที่จัดตั้งโดยที่รายได้หรือรายรับที่เกิดจากการดำเนินงานของทุนหมุนเวียนจะนำมาสมทบทุนไว้ใช้จ่ายได้ต่อไปโดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน^๒ และเป็นการยกเว้นหลักทั่วไปตามมาตรา ๔^๓ แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๙๑ และมาตรา ๒๔^๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ที่กำหนดให้รายรับทั้งปวงที่ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐได้รับจะต้องนำส่งคลัง ทั้งนี้ เพื่อให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่ดำเนินกิจกรรมโดยใช้เงินทุนหมุนเวียนเกิดความคล่องตัวทางการเงิน

สำหรับกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมือง และกองทุนเพื่อการพัฒนาและเผยแพร่ประชาธิปไตย นั้น โดยที่มาตรา ๓๑^๕ แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติให้จัดตั้งกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองขึ้นเพื่อช่วยเหลือการดำเนินกิจกรรมสาธารณะ

^๒ มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“ทุนหมุนเวียน” หมายความว่า ทุนที่ตั้งขึ้นเพื่อกิจการซึ่งอนุญาตให้นำรายรับสมทบทุนไว้ใช้จ่ายได้

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ มาตรา ๔ ภายใต้บังคับแห่งมาตรา ๑๓ บรรดาเงินทั้งปวงที่พึงชำระให้แก่รัฐบาลไม่ว่าเป็นภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ เงินกู้หรือเงินอื่นใด หัวหน้าส่วนราชการที่ได้เก็บหรือรับเงินนั้นมีหน้าที่ควบคุมให้ส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ ๑ หรือส่งคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอตามกำหนดเวลาและข้อบังคับที่รัฐมนตรีกำหนด โดยไม่หักเงินไว้เพื่อการใด ๆ เลย

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔ มาตรา ๒๔ บรรดาเงินที่ส่วนราชการได้รับเป็นกรรมสิทธิ์ไม่ว่าจะได้รับตามกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับ หรือได้รับชำระตามอำนาจหน้าที่หรือสัญญา หรือได้รับจากการให้ใช้ทรัพย์สิน หรือเก็บดอกผลจากทรัพย์สินของราชการ ให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินนั้นนำส่งคลังตามระเบียบ หรือข้อบังคับที่รัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕ มาตรา ๓๑ ให้จัดตั้งกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองขึ้นในสถาบันเพื่อช่วยเหลือกิจกรรมสาธารณะของชุมชน รวมทั้งสนับสนุนการดำเนินการของกลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันในลักษณะเครือข่ายทุกรูปแบบให้สามารถแสดงความคิดเห็นและเสนอความต้องการของชุมชนในพื้นที่

กองทุนประกอบด้วยเงินและทรัพย์สิน ดังต่อไปนี้

(๑) เงินทุนประเดิมที่รัฐบาลจัดสรรให้ตามมาตรา ๔๒

(๒) เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้จากงบประมาณแผ่นดิน

(๓) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้เพื่อสมทบกองทุน

(๔) ดอกผลหรือรายได้อื่น

(๕) เงินและทรัพย์สินอื่นที่ตกเป็นของกองทุน

การรับเงินหรือทรัพย์สินตาม (๓) ต้องไม่มีเงื่อนไขหรือข้อกำหนดที่กำหนดทิศทางการดำเนินการของสภาพัฒนาการเมือง และต้องมิใช่เป็นการรับเงินหรือทรัพย์สินจากต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ

ของชุมชน รวมทั้งสนับสนุนการดำเนินการของกลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันในลักษณะเครือข่าย
ทุกรูปแบบให้สามารถแสดงความคิดเห็นและเสนอความต้องการของชุมชนในพื้นที่ และมาตรา ๓๔^๖
แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติให้เงินและทรัพย์สินของกองทุนไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน
ตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ในขณะที่มาตรา ๒๐^๗
แห่งพระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้บัญญัติให้มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อการพัฒนา
และเผยแพร่ประชาธิปไตยเพื่อเป็นทุนหมุนเวียนและใช้จ่ายสำหรับการดำเนินงานของสถาบัน
พระปกเกล้า โดยรายได้ที่เกิดจากกองทุนและรายได้อื่นของสถาบันพระปกเกล้าไม่ต้อง
ส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ^๘
เช่นเดียวกันกับกรณีของกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ ซึ่งกำหนดให้มีขึ้นเพื่อใช้ในการ
การสนับสนุน หนุนเสริม และชี้ชวนให้ประชาชนสร้างเสริมสุขภาพในรูปแบบต่าง ๆ^๙ โดยที่รายได้
ของกองทุนไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้ของแผ่นดิน^{๑๐} กองทุนดังกล่าวจึงเป็นกองทุนที่ได้จัดตั้งขึ้น

^๖ มาตรา ๓๔ เงินและทรัพย์สินตามมาตรา ๓๑ ให้ส่งเข้ากองทุน โดยไม่ต้องนำส่งคลัง
เป็นรายได้แผ่นดินตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

^๗ มาตรา ๒๐ ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งในสถาบัน เรียกว่า “กองทุนเพื่อการพัฒนาและ
เผยแพร่ประชาธิปไตย” เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนและใช้จ่ายสำหรับการดำเนินงานของสถาบัน ประกอบด้วย

- (๑) เงินทุนประเดิมที่รัฐบาลจัดสรรให้
- (๒) เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้จากงบประมาณแผ่นดิน
- (๓) เงินอุดหนุนจากต่างประเทศ รวมทั้งองค์การระหว่างประเทศ
- (๔) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้เพื่อสมทบกองทุน
- (๕) ดอกผลหรือรายได้อื่น
- (๖) เงินและทรัพย์สินอื่นที่ตกเป็นของกองทุน

เงินทุนประเดิมตาม (๑) และเงินอุดหนุนตาม (๒) นั้น รัฐบาลพึงจัดสรรให้แก่สถาบันโดยตรง
เป็นจำนวนที่เพียงพอสำหรับค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของสถาบัน

^๘ พระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑

มาตรา ๒๑ รายได้ที่เกิดจากกองทุนตามมาตรา ๒๐ และรายได้อื่นของสถาบันให้นำส่ง
เข้ากองทุนโดยไม่ต้องส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

^๙ พระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๔๔

มาตรา ๕ ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งเรียกว่า “กองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ”
ให้กองทุนเป็นนิติบุคคลมีวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้

- (๑) ส่งเสริมและสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพในประชากรทุกวัยตามนโยบายสุขภาพ

แห่งชาติ

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๐} พระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๔๔

มาตรา ๑๐ กองทุนมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ
ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และรายได้ของกองทุนไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้ของแผ่นดิน

เพื่อดำเนินกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งตามวัตถุประสงค์ที่จัดตั้ง โดยที่รายได้หรือรายรับที่เกิดจากการดำเนินงานของกองทุนได้รับอนุญาตให้นำมาสมทบทุนไว้ใช้จ่ายได้ต่อไปโดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน จึงเป็นทุนหมุนเวียนตามความหมายของนิยามคำว่า “ทุนหมุนเวียน” ในมาตรา ๓^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๙๑

ปัญหาที่ต้องพิจารณาต่อไปมีว่า กองทุนที่เป็นทุนหมุนเวียนตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๙๑ จะอยู่ภายใต้การกำกับและต้องเข้าสู่ระบบการติดตามประเมินผลการดำเนินงานทุนหมุนเวียนตามที่กระทรวงการคลังกำหนดหรือไม่ ในประเด็นนี้ เห็นว่า โดยที่รายได้ของกองทุนแต่ละกองทุนนั้นได้รับมาจากการจัดสรรงบประมาณ ทั้งกรณีที่เป็นการจัดสรรให้แก่กองทุนโดยตรง หรือจัดสรรผ่านส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่กำกับดูแลกองทุน เช่น กองทุนเพื่อการพัฒนาและเผยแพร่ประชาธิปไตย ที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณผ่านสถาบันพระปกเกล้า กองทุนและหน่วยงานของรัฐดังกล่าวจึงเป็นส่วนราชการตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒^{๑๒} และมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามกฎ ระเบียบหรือหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังหรือสำนักงบประมาณกำหนด อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่กองทุน ส่วนราชการ หรือหน่วยงานของรัฐที่กำกับดูแลกองทุนดังกล่าวได้จัดตั้งหรือกำหนดให้มีขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะ ในกรณีดังกล่าวต้องพิจารณาว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะนั้นได้มีการบัญญัติในเรื่องหรือในลักษณะทำนองเดียวกันกับกฎ ระเบียบหรือหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังหรือสำนักงบประมาณกำหนดไว้หรือไม่ ถ้ากฎหมายเฉพาะได้มีการกำหนดบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวไว้แล้ว การดำเนินการย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายเฉพาะนั้นกำหนดไว้ แต่ในกรณีที่กฎหมายเฉพาะไม่ได้กำหนดบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะแล้ว เช่นนี้กองทุน ส่วนราชการ หรือหน่วยงานของรัฐดังกล่าวย่อมต้องปฏิบัติตามกฎ ระเบียบหรือหลักเกณฑ์ตามที่กระทรวงการคลังหรือสำนักงบประมาณกำหนดหรือใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันเช่นเดียวกับส่วนราชการอื่นตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้ให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๕๑๘/๒๕๔๕^{๑๓} สำหรับมาตรการในการประเมินติดตามผลการดำเนินงานของกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมือง และกองทุนเพื่อการพัฒนาและเผยแพร่ประชาธิปไตย นั้น โดยที่กองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองถือเป็นส่วนหนึ่งของสถาบันพระปกเกล้า^{๑๔} และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภาพัฒนาการเมือง กองทุนพัฒนาการเมือง

^{๑๑} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒ ข้างต้น

^{๑๒} มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“ส่วนราชการ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่าสำนักงานหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐ แต่ไม่รวมตลอดถึงรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๓} บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ความเป็นอิสระทางการเงินการคลังขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ นร ๐๖๐๑/๑๗๘๓ ลงวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๔๕ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^{๑๔} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕ ข้างต้น

ภาคพลเมืองจึงอยู่ภายใต้การตรวจสอบของคณะกรรมการอิสระติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของสภาพัฒนาการเมืองตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๐^{๑๕} แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งกำหนดให้มีคณะกรรมการอิสระติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของสภาพัฒนาการเมืองเพื่อประโยชน์ในการประเมินผลการดำเนินงานของสภาพัฒนาการเมือง เพื่อให้มีความคุ้มค่าต้องงบประมาณและมีประสิทธิผลของการพัฒนาการเมือง เช่นเดียวกันกับกรณีของกองทุนเพื่อการพัฒนาและเผยแพร่ประชาธิปไตยซึ่งเป็นกองทุนที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสถาบันพระปกเกล้า และได้รับการตรวจสอบจากคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของสถาบันพระปกเกล้าเช่นกัน^{๑๖} สำหรับกรณีของกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ กฎหมายว่าด้วยกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพได้กำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับการติดตามและประเมินผลการใช้จ่ายเงินของกองทุนไว้โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการประเมินผลการดำเนินงานของกองทุน^{๑๗} เพื่อติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงานของกองทุน^{๑๘} ในกรณีดังกล่าว นั้น ย่อมถือได้ว่ากองทุน ส่วนราชการ หรือหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่กำกับดูแลกองทุนนั้นมีบทบัญญัติเกี่ยวกับมาตรการในการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของทุนหมุนเวียนไว้

^{๑๕} มาตรา ๓๐ เพื่อประโยชน์ในการประเมินผลการดำเนินงานของสภาพัฒนาการเมือง เพื่อให้มีความคุ้มค่าต้องงบประมาณและมีประสิทธิผลของการพัฒนาการเมือง ให้สภาพัฒนาการเมืองแต่งตั้งคณะกรรมการอิสระติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของสภาพัฒนาการเมือง ประกอบด้วยประธานกรรมการและกรรมการอื่นจำนวนไม่น้อยกว่าสองคนแต่ไม่เกินสี่คน ซึ่งแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีชื่อเสียง

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๖} พระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา ๒๗ ให้มีคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของสถาบัน ประกอบด้วยประธานกรรมการและกรรมการอื่นจำนวนไม่น้อยกว่าสองคนแต่ไม่เกินสี่คน ซึ่งประธานรัฐสภาแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของสภาสถาบัน

ให้นำมาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ และมาตรา ๑๔ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

^{๑๗} พระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๔

มาตรา ๓๗ ให้มีคณะกรรมการประเมินผลการดำเนินงานของกองทุนจำนวนเจ็ดคน ประกอบด้วยประธานกรรมการ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนหกคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีโดยการเสนอแนะของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังแต่งตั้งจากผู้ซึ่งมีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ด้านการเงิน การสร้างเสริมสุขภาพและการประเมินผล ซึ่งในจำนวนนี้จะต้องเป็นผู้มีความเชี่ยวชาญด้านการประเมินผลจำนวนไม่น้อยกว่าสองคน

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๘} พระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๔

มาตรา ๓๘ คณะกรรมการประเมินผลมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (๑) ประเมินผลด้านนโยบายและการกำหนดกิจกรรมของกองทุน
- (๒) ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงานของกองทุน
- (๓) รายงานผลการปฏิบัติงานพร้อมทั้งข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการในทุกรอบปี

ให้คณะกรรมการประเมินผลมีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับกองทุนจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการพิจารณาประเมินผลได้

เป็นการเฉพาะแล้ว จึงไม่ต้องเข้าสู่ระบบการประเมินติดตามผลการดำเนินงานทุนหมุนเวียนหรือปฏิบัติ
ตามกฎหมาย ระเบียบหรือหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนดในเรื่องดังกล่าวอีก

(ลงชื่อ) อัมพร จารุจินดา

(นายอัมพร จารุจินดา)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๕๓