

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การใช้เงินทดรองราชการเพื่อปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ

กระทรวงการคลังได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ กค ๐๙๐๓/๑๙๓๓๖ ลงวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๕๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้ออกระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อการปรับโครงสร้างหนี้ พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๑ (๕) แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ซึ่งมีสาระสำคัญเป็นการให้อำนาจกระทรวงการคลังสั่งจ่ายเงินทดรองราชการเพื่อปรับโครงสร้างหนี้เงินกู้ของกระทรวงการคลังแทนการกู้เงินระยะสั้นจากสถาบันการเงินเพื่อเป็นการประหยัดค่าดอกเบี้ย โดยการปรับโครงสร้างหนี้ของรัฐบาลที่ผ่านมา กระทรวงการคลังได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งบัญญัติว่า “กระทรวงการคลังมีอำนาจปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะโดยดำเนินการกู้เงินรายใหม่เพื่อชำระหนี้เดิม แปลงหนี้ ชำระหนี้ก่อนถึงกำหนดชำระ ขยายหรือย่นระยะเวลาชำระหนี้ ต่ออายุ ซื้อมัน หรือไถ่ถอนตราสารหนี้ของรัฐบาล หรือทำธุรกรรมทางการเงินอื่นที่เป็นประโยชน์ต่อการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะตามที่กำหนดในกฎกระทรวง” ดำเนินการกู้เงินระยะสั้นอายุ ๒-๓ เดือนจากสถาบันการเงินมาชำระหนี้เดิม แล้วทยอยออกพันธบัตรรัฐบาลมาชำระหนี้เงินกู้ระยะสั้นจนครบวงเงิน

ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ กระทรวงการคลังจะต้องดำเนินการปรับโครงสร้างหนี้จำนวน ๘ งวด วงเงินรวม ๑๘๖,๘๙๐.๗๒ ล้านบาท โดยดำเนินการใช้งวดแรกในวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๕๑ จำนวน ๕๐,๐๐๐ ล้านบาท กระทรวงการคลังจะดำเนินการสั่งจ่ายเงินทดรองราชการเพื่อปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะตามที่กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อการปรับโครงสร้างหนี้ พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) ได้พิจารณาข้อหารือของกระทรวงการคลังโดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะและกรมบัญชีกลาง) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นว่า “เงินยืมทดรองราชการ” ตามมาตรา ๓^๑ แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๙๑ และ “เงินทดรองราชการ” ตามมาตรา ๔^๒ แห่ง

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนมาก ที่ นร ๐๙๐๑/๐๒๓๑ ลงวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๕๒ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ เป็นเงินที่กระทรวงการคลังจ่ายและอนุญาตให้ส่วนราชการมีไว้ตามจำนวนที่เห็นสมควร เพื่อทรงจ่ายเป็นค่าใช้จ่ายตามระเบียบหรือข้อบังคับของกระทรวงการคลัง ซึ่งในการนี้ได้มีการออกระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินทรงพระราช พ.ศ. ๒๕๔๗ เพื่อให้ส่วนราชการสามารถนำเงินทรงพระราชไปทรงจ่ายในการปฏิบัติราชการได้ โดยข้อ ๑๔^๓ ของระเบียบกระทรวงการคลังดังกล่าวได้กำหนดให้เงินทรงพระราชมีไว้สำหรับทรงจ่ายตามงบประมาณรายจ่ายต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในข้อนี้ และข้อ ๘^๔ ได้กำหนดให้ในกรณีที่มีเหตุพิเศษ กระทรวงการคลังอาจอนุญาตให้ส่วนราชการใช้เงินทรงพระราชเป็นค่าใช้จ่ายเป็นการเฉพาะนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๔ ได้ ทั้งนี้ ตามเงื่อนไขที่กระทรวงการคลังกำหนด ส่วนราชการเจ้าของงบประมาณจึงนำเงินทรงพระราชไปใช้จ่ายเป็นค่าใช้จ่ายนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในข้อ ๘ และข้อ ๑๔ ของระเบียบกระทรวงการคลังนี้ไม่ได้ และการใช้จ่ายเงินทรงพระราชต้องมีลักษณะเป็นการใช้เงินทรงพระราชจ่ายเป็นค่าใช้จ่ายไปพลางก่อนและต้องมีการเบิกเงินงบประมาณรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินทรงพระราชที่ได้ใช้จ่ายไปแล้วนั้น การใช้จ่ายเงินทรงพระราชเพื่อปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะซึ่งเป็นการใช้เงินทรงพระราชชำระหนี้เงินกู้ จึงไม่ใช่การใช้จ่ายเงินทรงพระราชตามที่กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงการคลังดังกล่าว

“เงินยืมทรงพระราช” หมายความว่า เงินซึ่งกระทรวงการคลังอนุญาตให้ส่วนราชการมีไว้ตามจำนวนที่เห็นสมควร เพื่อทรงจ่ายเป็นค่าใช้จ่ายสอยปลีกย่อยประจำสำนักงานตามข้อบังคับและระเบียบของกระทรวงการคลัง

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“เงินทรงพระราช” หมายความว่า เงินที่กระทรวงการคลังจ่ายและอนุญาตให้ส่วนราชการมีไว้ตามจำนวนที่เห็นสมควร เพื่อทรงจ่ายเป็นค่าใช้จ่ายตามระเบียบหรือข้อบังคับของกระทรวงการคลัง

ฯลฯ

ฯลฯ

“ข้อ ๑๔ เงินทรงพระราชมีไว้สำหรับทรงจ่ายตามงบประมาณรายจ่าย ดังต่อไปนี้

(๑) งบบุคลากรเฉพาะค่าจ้างซึ่งไม่มีกำหนดจ่ายเป็นงวดแน่นอนเป็นประจำ แต่จำเป็นต้องจ่ายให้ลูกจ้างแต่ละวันหรือแต่ละคราวเมื่อเสร็จงานที่จ้าง

(๒) งบดำเนินงานยกเว้นค่าไฟฟ้าและค่าน้ำประปา

(๓) งบกลางเฉพาะที่จ่ายเป็นเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตร และเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล

(๔) งบอื่นที่จ่ายในลักษณะเช่นเดียวกับ (๑) หรือ (๒)

“ข้อ ๘ ในกรณีที่มีเหตุพิเศษ กระทรวงการคลังอาจอนุญาตให้ส่วนราชการเจ้าของงบประมาณใดมีเงินทรงพระราชสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายเป็นการเฉพาะเรื่องนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๔ ตามเงื่อนไขที่กระทรวงการคลังกำหนด

นอกจากนี้ ในการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะนั้น มาตรา ๑๔^๕ แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ ได้กำหนดให้กระทรวงการคลังมีอำนาจปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะโดยดำเนินการตามวิธีการที่กำหนดไว้ในมาตรานี้เท่านั้น และต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์และหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๔^๖ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น กระทรวงการคลังจึงไม่อาจดำเนินการสั่งจ่ายเงินทดรองราชการเพื่อปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะได้

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๕๒

“มาตรา ๑๔ ให้กระทรวงการคลังมีอำนาจปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะโดยดำเนินการกู้เงินรายใหม่เพื่อชำระหนี้เดิม แผลงหนี้ ชำระหนี้ก่อนถึงกำหนดชำระ ขยายหรือย่นระยะเวลาชำระหนี้ ต่ออายุ ชื้อคืน หรือไถ่ถอนตราสารหนี้ของรัฐบาล หรือทำธุรกรรมทางการเงินอื่นที่เป็นประโยชน์ต่อการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

“มาตรา ๒๔ การกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ ให้กระทำได้เฉพาะเพื่อเป็นการประหยัด ลดความเสี่ยงในอัตราแลกเปลี่ยน หรือกระจายภาระการชำระหนี้ โดยให้กระทรวงการคลังดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) กู้เงินเพื่อชำระหนี้เงินกู้ของกระทรวงการคลังไม่เกินจำนวนเงินกู้ที่ยังค้างชำระ หรือ

(๒) กู้เงินเพื่อชำระหนี้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกันไม่เกินจำนวนเงินที่ยังมีภาระการค้ำประกันอยู่

เงินกู้ตาม (๒) ให้นับรวมในวงเงินตามมาตรา ๒๑ หรือมาตรา ๒๒ แล้วแต่กรณี การกู้เงินตามวรรคหนึ่ง หากเป็นการกู้เงินรายใหม่เพื่อปรับโครงสร้างหนี้เงินกู้ที่เป็นเงินบาท ให้กู้เป็นเงินบาทเท่านั้น

การดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ถ้าเป็นการกู้เงินที่มีระยะเวลาการชำระหนี้เกินสิบสองเดือนให้รายงานคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ