

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินรายได้ของหน่วยงานของรัฐ
ที่ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน

กรมบัญชีกลางได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๒๗/๐๘๗๒๐ ลงวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖๗ วรรคสาม ได้บัญญัติให้มีกฎหมายการเงินการคลังของรัฐเพื่อกำหนดกรอบวินัยการเงินการคลัง ส่วนมาตรา ๑๗๐ ได้บัญญัติให้เงินรายได้ของหน่วยงานของรัฐใดที่ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน ให้หน่วยงานของรัฐนั้นทำรายงานการรับและการใช้จ่ายเงินดังกล่าวเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเมื่อสิ้นปีงบประมาณทุกปี และให้คณะรัฐมนตรีทำรายงานเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต่อไป โดยการใช้จ่ายเงินรายได้ดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้กรอบวินัยการเงินการคลังตามหมวด ๘ เรื่อง การเงิน การคลัง และงบประมาณ และมาตรา ๓๐๓ (๔) และวรรคสอง ได้บัญญัติให้ในวาระเริ่มแรก ให้คณะรัฐมนตรีที่เข้าบริหารราชการแผ่นดินหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปเป็นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ ดำเนินการจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมายตามมาตรา ๑๖๗ วรรคสาม ภายในสองปีนับแต่วันที่แถลงนโยบายต่อรัฐสภา และในกรณีที่น่าจะปรากฏว่ากฎหมายใดที่ตราขึ้นก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ มีเนื้อหาสาระเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้แล้ว ให้ถือเป็นการยกเว้นที่จะไม่ต้องดำเนินการตามมาตรานี้

โดยที่คณะรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ขณะนี้จึงถึงกำหนดเวลาสองปีตามมาตรา ๓๐๓ (๔) แล้ว แต่ยังไม่มีการประกาศใช้กฎหมายการเงินการคลังตามมาตรา ๑๖๗ วรรคสาม แต่อย่างใด กรมบัญชีกลางในฐานะหน่วยงานกลางที่มีหน้าที่กำกับดูแล ติดตาม ประเมินผลการดำเนินงานและการใช้จ่ายรายได้ที่ไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน (เงินนอกงบประมาณ) ตามมาตรา ๔ และมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๙๑ และมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ จึงขอหารือว่า

๑. กรณีที่หน่วยงานของรัฐดำเนินงานเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินรายได้ที่ไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน (เงินนอกงบประมาณ) เช่น การบริหารงานเงินทุนหมุนเวียนค่าเครื่องจักรกลของกรมทางหลวงและเงินทุนหมุนเวียนเพื่อพัฒนากฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จะถือว่าเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๖๗ วรรคสาม ประกอบกับมาตรา ๑๗๐ มาตรา ๑๗๖ และมาตรา ๓๐๓ (๔) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือไม่ อย่างไร

๒. หน่วยงานของรัฐที่ใช้จ่ายเงินรายได้ที่ไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินตั้งแต่วันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ จะขัดต่อบทบัญญัติมาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือไม่

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๑/๐๘๐๒ ลงวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๕๔ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๓. ในระหว่างที่ยังไม่มีการประกาศใช้กฎหมายการเงินการคลังของรัฐ หน่วยงานของรัฐจะอาศัยบทบัญญัติมาตรา ๓๐๓ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในการดำเนินงานหรือบริหารจัดการรายได้ที่ไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินไปพลางก่อนได้หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมบัญชีกลาง โดยได้รับฟังข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) แล้ว มีความเห็นว่า มาตรา ๑๖๗ วรรคสาม^๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้มีกฎหมายการเงินการคลังของรัฐเพื่อกำหนดกรอบวินัยการเงินการคลัง แต่มีใช้บทบัญญัติที่ห้ามมีเงินรายได้ที่ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน (เงินนอกงบประมาณ) ดังนั้น แม้จะมีกฎหมายการเงินการคลังของรัฐหรือไม่ก็ตาม ก็ไม่เป็นการกระทบกระเทือนถึงเงินรายได้ที่ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน เพราะการที่หน่วยงานของรัฐใดจะมีหรือสามารถใช้จ่ายเงินรายได้นี้ได้ จะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายเฉพาะได้ให้อำนาจไว้ เช่น พระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. ๒๕๕๔ พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือกฎหมายทั่วไปที่พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๕๔๑ ยอมให้จัดตั้งกองทุนหมุนเวียนตามที่กฎหมายนั้นกำหนดไว้ ส่วนบทบัญญัติมาตรา ๑๗๐^๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ก็มีใช้บทบัญญัติห้ามการมีเงินรายได้ที่ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน หากแต่เป็นบทบัญญัติที่รับรองว่าในระบบการเงินการคลังของรัฐนั้นสามารถมีเงินรายได้ที่ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดินได้ และวางหลักว่าการใช้จ่ายเงินรายได้นี้จะต้องอยู่ภายใต้กรอบวินัยการเงินการคลัง ดังนั้น เมื่อยังไม่มีกฎหมายการเงินการคลังของรัฐเพื่อกำหนดกรอบวินัยการเงินการคลังใช้บังคับขึ้นใหม่เป็นการเฉพาะ การใช้จ่ายเงินรายได้ของหน่วยงานของรัฐที่ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดินจึงต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์หรือระเบียบที่กรมบัญชีกลางกำหนดโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ใช้บังคับในปัจจุบัน ซึ่งเป็นกรอบวินัยการเงินการคลังอย่างหนึ่ง

สำหรับประเด็นว่าในระหว่างที่ยังไม่มีกฎหมายการเงินการคลังของรัฐใช้บังคับ หน่วยงานของรัฐจะอาศัยมาตรา ๓๐๓ วรรคสอง^๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในการดำเนินงานหรือบริหารจัดการรายได้ที่ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดินไปพลางก่อนได้หรือไม่ อย่างไร นั้น เมื่อได้ให้ความเห็นไว้ในประเด็นข้างต้นแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาในประเด็นนี้อีก

^๑ มาตรา ๑๖๗ ๑๖๗ ๑๖๗

ให้มีกฎหมายการเงินการคลังของรัฐเพื่อกำหนดกรอบวินัยการเงินการคลัง ซึ่งรวมถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการวางแผนการเงินระยะปานกลาง การจัดการรายได้ การกำหนดแนวทางในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน การบริหารการเงินและทรัพย์สิน การบัญชี กองทุนสาธารณะ การก่อหนี้หรือการดำเนินการที่ผูกพันทรัพย์สินหรือภาระทางการเงินของรัฐ หลักเกณฑ์การกำหนดวงเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น และเรื่องอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะต้องใช้เป็นกรอบในการจัดการรายได้ กำกับกับการใช้เงินตามหลักการรักษาเสถียรภาพ พัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน และความเป็นธรรมในสังคม

^๒ มาตรา ๑๗๐ เงินรายได้ของหน่วยงานของรัฐใดที่ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดินให้หน่วยงานของรัฐนั้นทำรายงานการรับและการใช้เงินรายได้นี้ส่งต่อคณะรัฐมนตรีเมื่อสิ้นปีงบประมาณทุกปี และให้คณะรัฐมนตรีทำรายงานเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต่อไป

การใช้จ่ายเงินรายได้ตามวรรคหนึ่งต้องอยู่ภายใต้กรอบวินัยการเงินการคลังตามหมวดนี้ด้วย

^๓ มาตรา ๓๐๓ ๓๐๓ ๓๐๓

ในกรณีที่ปรากฏว่ากฎหมายใดที่ตราขึ้นก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ มีเนื้อหาสาระเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้แล้ว ให้ถือเป็นการยกเว้นที่จะไม่ต้องดำเนินการตามมาตรานี้

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากข้อหารือนี้เป็นปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะเป็นผู้พิจารณา วินิจฉัย ดังนั้น การให้ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ในกรณีนี้ จึงเป็นไปเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการในการบริหารราชการแผ่นดินเท่านั้น แต่การวินิจฉัยชี้ขาดเป็นที่สุด ย่อมเป็นอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ

(ลงชื่อ) อัคร จารุจินดา

(นายอัคร จารุจินดา)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๕๔