

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การขอใช้เงินตราพระราชการ

กรมบัญชีกลางได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ กค ๐๔๐๖.๓/๑๓๐๙๕ ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๕๐ อนุมัติตามที่กระทรวงการต่างประเทศเสนอ ดังนี้ (๑) อนุมัติให้ส่งกองกำลังทหารไทยจำนวน ๑ กองพันทหารราบผสมเข้าร่วมในการรักษาสันติภาพผสมระหว่างสหภาพแอฟริกาและสหประชาชาติในดาร์ฟัวร์ (UNAMID) รวมทั้งการส่งเจ้าหน้าที่ทหาร ตำรวจ และบุคลากรในด้านอื่น ๆ เพิ่มเติมในอนาคตเมื่อมีคำขอขององค์การสหประชาชาติ (๒) อนุมัติเกี่ยวกับสิทธิในการนับเวลาราชการเป็นทวีคูณและสิทธิในการพิจารณาบำเหน็จบำนาญพิเศษในเวลาคูณเงิน (๓) อนุมัติหลักการสนับสนุนเงินตราพระราชการเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการในกรอบวงเงินประมาณ ๓๕๐ ล้านบาท ต่อวงรอบ ๖ เดือน โดยให้กระทรวงกลาโหมขอทำความตกลงกับกระทรวงการคลังในการเบิกจ่ายเงินงบประมาณ และ (๔) อนุมัติในหลักการให้จัดทำบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลไทยและองค์การสหประชาชาติในการส่งกองกำลังเข้าร่วมในการรักษาสันติภาพผสมระหว่างสหภาพแอฟริกาและสหประชาชาติในดาร์ฟัวร์ (UNAMID)

ต่อมากระทรวงการต่างประเทศได้เสนอเรื่อง การส่งกองพันทหารราบเข้าร่วมในการรักษาสันติภาพผสมระหว่างสหภาพแอฟริกาและสหประชาชาติในดาร์ฟัวร์ (UNAMID) ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๕๒ เห็นชอบยืนยันตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๕๐ ตามที่กระทรวงการต่างประเทศเสนอ ส่วนค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติการของกองกำลังทหารไทยในกรอบวงเงิน ๓๕๐ ล้านบาทต่อวงรอบ ๖ เดือน ซึ่งสหประชาชาติจะเป็นผู้ให้การสนับสนุนโดยประเทศไทยจะต้องสำรองค่าใช้จ่ายไปก่อนหน้านี้ ให้กระทรวงกลาโหมขอทำความตกลงในรายละเอียดกับสำนักงบประมาณ และเมื่อได้รับเงินช่วยเหลือจากองค์การสหประชาชาติแล้วให้นำส่งเป็นรายได้แผ่นดินต่อไปตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

กระทรวงกลาโหม (กรมยุทธการทหาร) ได้จัดประชุมผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ณ กองบัญชาการกองทัพไทย เมื่อวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๕๒ เพื่อพิจารณาแนวทางการดำเนินการด้านงบประมาณสนับสนุนปฏิบัติการของกองกำลังเฉพาะกิจ ๙๔๐ ไทย/ดาร์ฟัวร์

ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๕๒ โดยกระทรวงกลาโหมเห็นว่า มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวยังไม่ชัดเจนว่าในการดำเนินงานจะให้ใช้จ่ายจากเงินงบประมาณรายจ่ายหรือเงินตราพระราชการ กระทรวงกลาโหมจึงประสงค์จะขอทบทวนมติคณะรัฐมนตรีเมื่อ

วันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๕๒ โดยขออนุมัติใช้เงินทอรองราชการและนำเงินที่ได้รับจากองค์การสหประชาชาติมาใช้คืนเงินทอรองราชการดังกล่าวในภายหลัง

กรมบัญชีกลางพิจารณาแล้วเห็นว่า ในการเสนอความเห็นของกระทรวงการคลัง เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีในเรื่องดังกล่าว กระทรวงการคลังได้อ้างอิงความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) เรื่อง การใช้เงินทอรองราชการเพื่อปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ (เรื่องเสร็จที่ ๑๓๙/๒๕๕๒) ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) ได้วางแนววินิจฉัยว่า การใช้จ่ายเงินทอรองราชการต้องมีลักษณะเป็นการใช้เงินทอรองราชการจ่ายเป็นค่าใช้จ่ายไปพลางก่อนและต้องมีการเบิกเงินงบประมาณรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินทอรองราชการที่ได้จ่ายไปแล้ว กรมบัญชีกลางจึงเสนอให้กระทรวงกลาโหมใช้จ่ายจากเงินงบประมาณรายจ่ายงบกลางส่วนเงินที่ได้รับจากองค์การสหประชาชาติให้ส่งคืนคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

ดังนั้น ในกรณีที่กระทรวงกลาโหมจะขอทบทวนมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๕๒ โดยจะขออนุมัติใช้เงินทอรองราชการและนำเงินที่ได้รับการสนับสนุนจากองค์การสหประชาชาติมาใช้คืนภายหลัง กระทรวงการคลังมีประเด็นต้องพิจารณาเกี่ยวกับการชดใช้คืนเงินทอรองราชการว่าจะสามารถใช้เงินสนับสนุนจากองค์การสหประชาชาติมาชดใช้คืนเงินทอรองราชการแทนการตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้เงินทอรองราชการได้หรือไม่ กรมบัญชีกลางจึงขอหารือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการชดใช้เงินทอรองราชการรวมสองประเด็นดังนี้

(๑) การใช้และการชดใช้เงินทอรองราชการตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) ในเรื่องเสร็จที่ ๑๓๙/๒๕๕๒ หมายถึง การใช้และการชดใช้เงินทอรองราชการตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินทอรองราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ เท่านั้น ใช่หรือไม่

(๒) กระทรวงการคลังจะออกระเบียบว่าด้วยเงินทอรองราชการโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๑ (๕) แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ กำหนดให้นำเงินประเภทอื่นที่มีใช้เงินงบประมาณรายจ่ายมาชดใช้คืนเงินทอรองราชการได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) ได้พิจารณาปัญหาข้อหารือของกรมบัญชีกลาง โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีและสำนักงบประมาณ) ผู้แทนกระทรวงกลาโหม (กองบัญชาการกองทัพไทย) และผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า กระทรวงกลาโหมได้ประสานกับสำนักงบประมาณเพื่อขอใช้เงินงบประมาณรายจ่ายงบกลางในการปฏิบัติการกิจรักษาสันติภาพฯ แต่จากการประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สำนักงบประมาณได้แจ้งว่างบประมาณรายจ่ายงบกลางประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ มีไม่เพียงพอที่จะสนับสนุนภารกิจดังกล่าว จึงเสนอให้กระทรวงกลาโหมทำความตกลงกับกระทรวงการคลังเพื่อขอใช้เงินทอรองราชการ ซึ่งกระทรวงการคลังเห็นว่า หากต้องมีการเสนอเรื่องนี้เข้าคณะรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่งเพื่อขออนุมัติในหลักการให้ใช้เงินทอรองราชการ กระทรวงการคลังก็อาจมีปัญหาคอขวดในการชดใช้คืนเงินทอรองราชการได้ จึงได้หารือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) ได้พิจารณาข้อเท็จจริงและคำชี้แจงเพิ่มเติมของผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้ว เห็นว่า การพิจารณาให้ความเห็นต่อปัญหาข้อกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ นั้น เป็นการให้ความเห็นต่อปัญหาข้อกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐหรือตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งปัญหาข้อกฎหมายนั้นต้องมีข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นและเป็นข้อเท็จจริงที่ยุติแล้ว และหน่วยงานของรัฐนั้นเห็นว่าปัญหาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับข้อเท็จจริงนั้นเป็นเหตุให้ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายได้โดยถูกต้อง แต่ตามปัญหาที่กรมบัญชีกลางหรือมานี้เป็นกรณีเกี่ยวกับการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้กระทรวงกลาโหมขอทำความเข้าใจกับสำนักงานงบประมาณเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายที่จะใช้ในการปฏิบัติการรักษาสันติภาพฯ ดังนั้น ในเบื้องต้นกระทรวงกลาโหมจึงต้องขอทำความเข้าใจกับสำนักงานงบประมาณให้ได้ว่า จะใช้งบประมาณส่วนใดในการสนับสนุนภารกิจดังกล่าว หากไม่สามารถตกลงกันได้ก็ต้องรายงานต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาต่อไป ดังนั้น กรณีตามข้อหารือของกรมบัญชีกลางจึงยังไม่ปรากฏข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติที่จะก่อให้เกิดปัญหาทางกฎหมาย คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) จึงไม่อาจรับข้อหารือนี้ไว้พิจารณาได้

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๕๒