

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การนำเงินกองทุนเพื่อการพัฒนาและเผยแพร่ประชาธิปไตยส่งคลัง
เป็นรายได้แผ่นดิน

สถาบันพระปกเกล้าได้มีหนังสือ ที่ พป. ๐๐๐๑/๓๒๕ ลงวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๕๘ รับทราบแนวทางการปรับปรุง พัฒนา หรือยุบเลิกทุนหมุนเวียน ข้อมูลรอบวงเงินงบประมาณ ดำเนินงานวิจัยของทุนหมุนเวียนและสภาพคล่องของทุนหมุนเวียนทั้งหมด และให้กระทรวงการคลัง จัดทำแผนปฏิบัติการที่จะนำทุนหมุนเวียนที่มีสภาพคล่องส่วนเกินความจำเป็น จำนวน ๓๐ ทุน เป็นเงินจำนวนทั้งสิ้น ๓๒,๗๐๘ ล้านบาท ไปใช้ประโยชน์ในการดำเนินการสนับสนุนการขับเคลื่อน ยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศในช่วงระยะเวลา ๑ ปี โดยหนึ่งในกองทุนหมุนเวียนดังกล่าว มีกองทุนเพื่อการพัฒนาและเผยแพร่ประชาธิปไตยของสถาบันพระปกเกล้า ซึ่งกระทรวงการคลัง เรียกให้นำส่งเงินที่มีสภาพคล่องส่วนเกินความจำเป็น เป็นเงินจำนวน ๓๒๑.๖๐ ล้านบาท ต่อมา กระทรวงการคลังได้แก้ไขตัวเลขเป็น ๖๕.๐๔ ล้านบาท และให้สถาบันฯ จัดทำรายละเอียด แผนปฏิบัติการนำส่งเงินของทุนหมุนเวียนที่มีสภาพคล่องส่วนเกินความจำเป็นส่งให้กรมบัญชีกลาง

ในการนี้ สถาบันฯ ได้นำเรื่องเข้าที่ประชุมคณะกรรมการชุดสำคัญของสถาบันฯ ๓ คณะ คือ คณะกรรมการบริหารกองทุน การเงิน การงบประมาณและทรัพย์สิน คณะกรรมการ บริหารสถาบันพระปกเกล้า และสภาสถาบันพระปกเกล้า โดยที่ประชุมมีมติให้สถาบันฯ หรือชื่อกฎหมาย ดังนี้

๑. ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ บัญญัติว่า “ให้จัดตั้งสถาบันขึ้น เรียกว่า “สถาบันพระปกเกล้า” และให้สถาบันนี้เป็นนิติบุคคล อยู่ในกำกับดูแล ของประธานรัฐสภา กิจการของสถาบันไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน ทั้งนี้ เฉพาะการ ร้องเรียนการ พ้องกันและลูกจ้างของสถาบันต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่า ที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยประกันสังคมและกฎหมายว่าด้วย เงินทดแทน” และวรรคสองบัญญัติว่า “สถาบันเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภาและไม่เป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมาย

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๓/๑๓๒ ลงวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๕๘ ซึ่งสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ว่าด้วยการงบประมาณและกฎหมายอื่น” ซึ่งแสดงให้เห็นว่าสถาบันฯ เป็นหน่วยงานในกำกับของ ประธานรัฐสภาซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ไม่ใช่หน่วยงานในสังกัดหรือกำกับดูแลของคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร ทั้งนี้ ตรงตามหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้วางหลักไว้ในคำวินิจฉัย ที่ ๑๐/๒๕๕๑ ว่า “ตามหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย แม้จะมีการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจซึ่งกันและกันแล้ว แต่องค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยก็ยังมีความเป็นอิสระต่อกันอยู่ โดยเฉพาะความเป็นอิสระในการดำเนินการภายในตามภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้นเอง ... โดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภามีสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเป็นหน่วยราชการที่อยู่ในความรับผิดชอบและกำกับดูแลของรัฐสภา โดยมีคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ก.ร.) ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภาตามมาตรา ๖ รวมทั้งมีสถาบันพระปกเกล้าเป็นหน่วยงานในกำกับดูแลของประธานรัฐสภาตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้าฯ และมีสำนักงานสภาพัฒนาการเมืองเป็นหน่วยงานอิสระอยู่ในสถาบันพระปกเกล้าอีกชั้นหนึ่งตามมาตรา ๒๓ ของพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมืองฯ ...” โดยสถาบันฯ ได้ปฏิบัติตามกฎหมายสถาบันพระปกเกล้า และคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมาโดยตลอด จึงขอหารือว่า สถาบันฯ เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีความเป็นอิสระ มีสถานะเป็นหน่วยงานในฝ่ายนิติบัญญัติ มิได้เป็นหน่วยงานในกำกับควบคุมดูแลของฝ่ายบริหารที่จะต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีและดำเนินการตามที่กระทรวงการคลังกำหนด ใช่หรือไม่

๒. ตามมาตรา ๒๐ และมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้าฯ และตามข้อ ๙ และข้อ ๑๐ แห่งข้อบังคับสถาบันพระปกเกล้าว่าด้วยการบริหารกองทุน การเงิน การงบประมาณและทรัพย์สิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้าฯ ได้กำหนดเกี่ยวกับการบริหารจัดการกองทุนเพื่อการพัฒนาและเผยแพร่ประชาธิปไตย ซึ่งสถาบันฯ ได้ถือปฏิบัติตามกฎหมายและข้อบังคับของสถาบันฯ ดังกล่าว โดยมีได้ถือปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือหลักเกณฑ์ของกระทรวงการคลังหรือกรมบัญชีกลางแต่อย่างใด การที่คณะรัฐมนตรีมีมติดังกล่าว โดยกรมบัญชีกลางอาศัยอำนาจตามข้อบังคับกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการให้องค์การของรัฐบาลที่ใช้ทุนหรือทุนหมุนเวียนนำทุนหรือผลกำไรเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๕๖ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไป กำหนดให้สถาบันฯ นำส่งทุนหมุนเวียนที่มีสภาพคล่องส่วนเกินความจำเป็นเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ ๑ นั้น จึงมีประเด็นข้อกฎหมายว่า การใช้อำนาจของกระทรวงการคลังในการกำกับดูแลกองทุนหรือเงินทุนหมุนเวียนที่กำหนดให้สถาบันฯ นำส่งทุนหมุนเวียนที่มีสภาพคล่องส่วนเกินความจำเป็นเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ ๑ ตามมติคณะรัฐมนตรี ทั้งที่สถาบันฯ มีพระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้าฯ กำหนดเรื่องกองทุนพัฒนาประชาธิปไตยไว้ในมาตรา ๒๐ และมาตรา ๒๑ สามารถกระทำได้โดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และหากสถาบันฯ ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว และตามที่กระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลางกำหนด จะเป็นการขัดต่อกฎหมายสถาบันพระปกเกล้าฯ ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะ และข้อบังคับสถาบันพระปกเกล้าฯ ดังกล่าวหรือไม่ ซึ่งเรื่องทำนองนี้

เคยมีความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง อำนาจของกระทรวงการคลังในการกำกับดูแล กองทุนหรือเงินทุนหมุนเวียน (เรื่องเสร็จที่ ๗๖๗/๒๕๕๓) สรุปว่า “ในกรณีที่กองทุน ส่วนราชการ หรือหน่วยงานของรัฐที่กำกับดูแลกองทุนได้จัดตั้งหรือกำหนดให้มีขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะ ในกรณี ดังกล่าวต้องพิจารณาว่าบทบัญญัติกฎหมายเฉพาะนั้น ได้มีการบัญญัติในเรื่องหรือในลักษณะทำนอง เดียวกันกับกฎ ระเบียบ หรือหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังหรือสำนักงานงบประมาณกำหนดไว้หรือไม่ ถ้ากฎหมายเฉพาะได้มีการกำหนดบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวไว้แล้ว การดำเนินการย่อมเป็นไปตามที่ กฎหมายเฉพาะนั้นกำหนดไว้ แต่ในกรณีที่กฎหมายเฉพาะไม่ได้กำหนดบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวไว้ เป็นการเฉพาะแล้วเช่นนี้ กองทุน ส่วนราชการ หรือหน่วยงานของรัฐดังกล่าวย่อมต้องปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ หรือหลักเกณฑ์ตามที่กระทรวงการคลังหรือสำนักงานงบประมาณกำหนดหรือใช้บังคับอยู่ใน ปัจจุบันเช่นเดียวกับส่วนราชการอื่น สำหรับมาตรการในการประเมินผลติดตามผลการดำเนินงานของ กองทุน นั้น โดยที่สถาบันพระปกเกล้าเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่กำกับดูแลกองทุนที่มีบทบัญญัติ เกี่ยวกับมาตรการในการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานทุนหมุนเวียนไว้เป็นการเฉพาะแล้ว จึงไม่ต้องเข้าสู่ระบบการประเมินติดตามผลการดำเนินงานทุนหมุนเวียนหรือปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ หรือหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนดในเรื่องดังกล่าวอีก”

ดังนั้น สถาบันฯ จึงขอหารือว่า มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวและการใช้อำนาจของ กระทรวงการคลังที่กำหนดให้สถาบันฯ นำส่งทุนหมุนเวียนที่มีสภาพคล่องส่วนเกินความจำเป็น เข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ ๑ นั้น สามารถกระทำได้โดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และสถาบันฯ ซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดประธานรัฐสภา ซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติและมีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ เป็นพิเศษ จะต้องดำเนินการตามมติของคณะรัฐมนตรีตามข้อเสนอของกระทรวงการคลังซึ่งเป็น ฝ่ายบริหารหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือของสถาบันพระปกเกล้า โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) และผู้แทนสถาบันพระปกเกล้า เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า มาตรา ๓^๑ แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๙๑ บัญญัติให้ “ทุนหมุนเวียน” หมายความว่า ทุนที่ตั้งขึ้นเพื่อกิจการซึ่งอนุญาตให้นำรายรับสมทบทุนไว้ใช้จ่ายได้ และมาตรา ๑๒^๒ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน บัญญัติให้การจ่ายเงินเป็นทุนหรือเป็นทุนหมุนเวียนเพื่อการใด ๆ นั้น ให้กระทำได้แต่โดยกฎหมาย ซึ่งกรณีของกองทุนเพื่อการพัฒนาและเผยแพร่ประชาธิปไตยนั้น

^๑มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“ทุนหมุนเวียน” หมายความว่า ทุนที่ตั้งขึ้นเพื่อกิจการซึ่งอนุญาตให้นำรายรับสมทบทุนไว้ ใช้จ่ายได้

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒มาตรา ๑๒ การจ่ายเงินเป็นทุนหรือเป็นทุนหมุนเวียนเพื่อการใด ๆ ให้กระทำได้แต่โดยกฎหมาย

เป็นกองทุนที่จัดตั้งขึ้นตามมาตรา ๒๐^๓ แห่งพระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนและใช้จ่ายสำหรับการดำเนินงานของสถาบัน ประกอบกับมาตรา ๒๑^๔ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ได้บัญญัติให้รายได้ที่เกิดจากกองทุนตามมาตรา ๒๐ และรายได้อื่นของสถาบันให้นำส่งเข้ากองทุนโดยไม่ต้องส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ซึ่งย่อมแสดงให้เห็นชัดว่ากองทุนดังกล่าวอยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ จึงได้บัญญัติยกเว้นไว้ว่าไม่ต้องดำเนินการตามกฎหมายดังกล่าว กองทุนเพื่อการพัฒนาและเผยแพร่ประชาธิปไตยจึงเป็นทุนหมุนเวียนที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งตามวัตถุประสงค์ที่จัดตั้ง ตามความหมายของนิยามคำว่า “ทุนหมุนเวียน” ตามมาตรา ๓^๕ แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลังฯ ทั้งนี้ เป็นไปตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) ได้เคยให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๗๖๗/๒๕๕๓^๖

เมื่อกองทุนดังกล่าวเป็นทุนหมุนเวียนตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังแล้วจึงต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เว้นแต่ในส่วนที่พระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น แต่โดยเหตุที่มาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลังฯ นั้น เป็นบทบัญญัติทั่วไปที่ใช้บังคับกับเงินทุนหมุนเวียนทุกชนิดที่จัดตั้งขึ้น โดยให้อำนาจกระทรวงการคลังในอันที่จะออกข้อบังคับในเรื่องการนำทุนหรือผลกำไรเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ ๑ และพระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้าฯ ก็มีได้มีบทบัญญัติให้ยกเว้นเรื่องนี้ไว้เป็นการเฉพาะแต่อย่างใด ดังนั้น เมื่อได้มีการออกข้อบังคับโดยอาศัยอำนาจตามมาตราดังกล่าวแล้ว จึงย่อมใช้บังคับกับหน่วยงานของรัฐ

“มาตรา ๒๐ ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งในสถาบัน เรียกว่า “กองทุนเพื่อการพัฒนาและเผยแพร่ประชาธิปไตย” เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนและใช้จ่ายสำหรับการดำเนินงานของสถาบัน ประกอบด้วย

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

เงินทุนประเดิมตาม (๑) และเงินอุดหนุนตาม (๒) นั้น รัฐบาลพึงจัดสรรให้แก่สถาบันโดยตรงเป็นจำนวนที่เพียงพอสำหรับค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของสถาบัน

“มาตรา ๒๑ รายได้ที่เกิดจากกองทุนตามมาตรา ๒๐ และรายได้อื่นของสถาบันให้นำส่งเข้ากองทุนโดยไม่ต้องส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

“โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๖บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง อำนาจของกระทรวงการคลังในการกำกับดูแลกองทุนหรือเงินทุนหมุนเวียน ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๑/๑๒๘๗ ลงวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๕๓ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ที่เกี่ยวข้องได้ ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) ที่ได้เคยให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๖๙/๒๕๕๕^๗ และเรื่องเสร็จที่ ๑๑๐๒/๒๕๕๕^๘

สำหรับประเด็นข้อโต้แย้งที่ว่าสถาบันพระปกเกล้าเป็นหน่วยงานในการกำกับดูแลของประธานรัฐสภา และมีฐานะเป็นหน่วยงานของฝ่ายนิติบัญญัติ จึงไม่ควรอยู่ภายใต้มติคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารนั้น เห็นว่า ในเรื่องการเรียกให้ส่งเงินเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ ๑ มิใช่เป็นการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี หากแต่เป็นการดำเนินการตามอำนาจที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง การที่กระทรวงการคลังได้นำเรื่องดังกล่าวเสนอคณะรัฐมนตรีเป็นเรื่องภายในของกระทรวงการคลังในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ อำนาจของกระทรวงการคลังมิได้เกิดขึ้นจากมติของคณะรัฐมนตรี หากแต่เกิดจากกฎหมายโดยตรง และก็ปรากฏข้อเท็จจริงว่า คณะรัฐมนตรีเพียงแต่มีมติรับทราบแนวทางการดำเนินการของกระทรวงการคลังเท่านั้น จึงมิใช่เป็นการใช้อำนาจก้าวล่วงฝ่ายนิติบัญญัติแต่ประการใด

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่าการดำเนินการของกระทรวงการคลังเป็นการดำเนินการที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว และหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการตามข้อบังคับที่กระทรวงการคลังออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๙๑ อย่างไรก็ตาม หากสถาบันพระปกเกล้ามีความจำเป็นที่จะต้องใช้เงินที่ถูกเรียกให้ส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ ๑ หรือเห็นว่าการคำนวณของกรมบัญชีกลางยังคลาดเคลื่อนอย่างไร ก็เป็นเรื่องที่สถาบันพระปกเกล้าจะทำความตกลงกับกระทรวงการคลังต่อไปได้

(นายดิศพัทธ์ โทตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๕๘

^๗บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การนำเงินกองทุนพัฒนาน้ำบาดาลส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนมาก ที่ นร ๐๙๐๑/๐๑๓๐ ลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๕๕ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๘บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การนำเงินส่งคลังของกองทุนน้ำบาดาลส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนมาก ที่ นร ๐๙๐๑/๑๖๔๗ ลงวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๕๕ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี