

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การนำเงินกองทุนวิจัยและพัฒนากิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์
และกิจการโทรคมนาคมส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (สำนักงาน กสทช.) ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สทช. ๕๐๑๑/๒๐๐๖๗ ลงวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๖๐ หรือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ ดังนี้

(๑) กระทรวงการคลังได้มีหนังสือแจ้งอาศัยข้อบังคับกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการให้องค์การของรัฐบาลที่ใช้ทุนหรือทุนหมุนเวียนนำทุนหรือผลกำไรเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๕๖ กำหนดให้กองทุนวิจัยและพัฒนากิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม (กทปส.) ภายใต้สำนักงาน กสทช. นำเงินสภาพคล่องส่วนที่เกินความจำเป็นของทุนหมุนเวียนส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน จำนวน ๔๔๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท (สี่ร้อยสี่สิบห้าล้านบาทถ้วน) ต่อมาสำนักงาน กสทช. ได้มีหนังสือแจ้งว่า ที่ประชุม กสทช. มีมติเห็นชอบให้ กทปส. นำเงินตามที่กระทรวงการคลังแจ้งว่าเป็นเงินสภาพคล่องส่วนที่เกินความจำเป็นของทุนหมุนเวียน กทปส. จำนวนเงิน ๔๔๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท ส่งกระทรวงการคลังเป็นรายได้แผ่นดินไปพลางก่อน และได้มอบหมายให้สำนักงาน กสทช. หรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ต่อกรณีว่าสำนักงาน กสทช. ถือเป็นหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘ และมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๕๔๑ หรือไม่ ซึ่งหากผลการพิจารณาสิ้นสุดและปรากฏว่าสำนักงาน กสทช. ไม่ได้เป็นหน่วยงานของรัฐตามที่กฎหมายกำหนด ให้สำนักงาน กสทช. มีหนังสือแจ้งกระทรวงการคลัง เพื่อส่งเงินสภาพคล่องส่วนที่เกินความจำเป็นของทุนหมุนเวียนดังกล่าวคืนให้สำนักงาน กสทช. ต่อไป ซึ่งสำนักงาน กสทช. ได้นำส่งเงินสภาพคล่องส่วนที่เกินความจำเป็นของทุนหมุนเวียนจำนวน ๔๔๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท เข้าเป็นรายได้แผ่นดินเรียบร้อยแล้ว

(๒) คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในหลักการของร่างประกาศคณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียนที่กำหนดให้สำนักงาน กสทช. เป็น “หน่วยงานของรัฐ” ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘ โดยให้ กทปส. เป็น “ทุนหมุนเวียน”

(๓) กระทรวงการคลังเห็นว่า กทปส. มีสถานะเป็น “ทุนหมุนเวียน” ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๕๔๑ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจึงอาศัยอำนาจตามข้อ ๓ แห่งข้อบังคับกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการให้องค์การของรัฐบาลที่ใช้ทุนหรือทุนหมุนเวียนนำทุนหรือผลกำไรเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๕๖ ที่ออกตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๕๔๑ กำหนดให้สำนักงาน กสทช. นำเงินสภาพคล่องส่วนที่เกินความจำเป็นของ กทปส. ส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

(๔) “ทุนหมุนเวียน” ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๙๑ มีลักษณะเป็นเงินนอกงบประมาณประเภทหนึ่งที่ตั้งขึ้นตามความจำเป็นของหน่วยงานรัฐหรือตามนโยบายของรัฐบาลเพื่อกิจการซึ่งอนุญาตให้นำรายรับสมทบทุนไว้ใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน มีบทบาทสำคัญในฐานะเป็นกลไกสนับสนุนการดำเนินงานของภาครัฐในการดำเนินนโยบายด้านการคลัง เพื่อการกระตุ้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การส่งเสริมสวัสดิการสังคม การกระจายรายได้ และเพื่อตอบสนองนโยบายของรัฐบาลในด้านอื่น ๆ สามารถเบิกจ่ายได้ตามวัตถุประสงค์โดยไม่ต้องผ่านการพิจารณาตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ทำให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินการ ซึ่งเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๙๑ มีเจตนารมณ์ในการบริหารงบประมาณแผ่นดินให้มีประสิทธิภาพในการบริหารประเทศเป็นสำคัญ

(๕) พระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘ มุ่งหมายให้การบริหารทุนหมุนเวียนมีประสิทธิภาพ ลดความเสี่ยง เสริมสร้างธรรมาภิบาล ในการกำหนดกลไกบริหารจัดการด้านการเงินการคลังของรัฐให้ดำเนินการบรรลุตามวัตถุประสงค์ได้อย่างแท้จริง ซึ่งมีเจตนารมณ์ในการบริหารงบประมาณแผ่นดินให้มีประสิทธิภาพในการบริหารประเทศเป็นสำคัญเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๙๑

(๖) กสทช. จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ เพื่อรองรับมาตรา ๔๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งมีสถานะเป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระทำหน้าที่ในการจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ให้มีการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมคุ้มครองผู้บริโภค และจัดให้มีบริการกระจายเสียง โทรทัศน์ และโทรคมนาคมขั้นพื้นฐานโดยทั่วถึงและปัจจุบันเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ โดยมาตรา ๒๗๔ ได้บัญญัติให้ กสทช. ตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ เป็นองค์กรตามมาตรา ๖๐ วรรคสาม ที่มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อรับผิดชอบและกำกับการดำเนินการเกี่ยวกับคลื่นความถี่ให้มีการใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่ ไม่ว่าจะใช้เพื่อส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และโทรคมนาคม หรือเพื่อประโยชน์อื่นใด ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชน ความมั่นคงของรัฐและประโยชน์สาธารณะ รวมตลอดทั้งการให้ประชาชนมีส่วนร่วมได้ใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่ด้วย ในกรณีนี้ องค์กรดังกล่าวต้องจัดให้มีมาตรการป้องกันมิให้มีการแสวงหาประโยชน์จากผู้บริโภคโดยไม่เป็นธรรมหรือสร้างภาระให้แก่ผู้บริโภคเกินความจำเป็น ป้องกันมิให้คลื่นความถี่รบกวนกัน รวมตลอดทั้งป้องกันการกระทำที่มีผลเป็นการขัดขวางเสรีภาพในการรับรู้หรือปิดกั้นการรับรู้ข้อมูลหรือข่าวสารที่ถูกต้องตามความเป็นจริงของประชาชน และป้องกันมิให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่โดยไม่คำนึงถึงสิทธิของประชาชนทั่วไป รวมตลอดทั้งการกำหนดสัดส่วนขั้นต่ำที่ผู้ใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่จะต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีสำนักงาน กสทช. รับผิดชอบงานธุรการของ กสทช. และคณะกรรมการบริหาร กทปส.

(๗) กทปส. จัดตั้งขึ้นในสำนักงาน กสทช. ตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการทำหน้าที่กำกับดูแลของ กสทช. ในการจัดให้มีบริการกระจายเสียง โทรทัศน์ และโทรคมนาคมขั้นพื้นฐานโดยทั่วถึง รวมทั้งส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาในกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่เกี่ยวข้อง อันเป็นส่วนหนึ่งของการทำหน้าที่กำกับดูแลการใช้คลื่นความถี่ กำกับดูแลกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม เพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งมีกฎหมายเฉพาะ ได้แก่ พระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ และพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยเงินที่นำส่งเข้า กทปส. เป็นหลัก ต้องนำไปใช้ดำเนินการตามมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งกำหนดให้ต้องจัดทำแผนการจัดให้มีบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึงและบริการเพื่อสังคม พร้อมประมาณการค่าใช้จ่ายที่จะดำเนินการดังกล่าว และให้ กสทช. ประกาศกำหนดจำนวนค่าใช้จ่ายดังกล่าว ซึ่งการบริหาร กทปส. ย่อมเป็นไปตามแผนการกำกับดูแลกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมของ กสทช. ซึ่งมีองค์กรที่เกี่ยวข้องติดตามตรวจสอบการดำเนินงานของ กสทช. อยู่แล้ว ได้แก่ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมาธิการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร และคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภา โดยสถานะของ กสทช. มีความเป็นอิสระในการตัดสินใจในการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ปราศจากการแทรกแซงจากกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง อันได้แก่ ผู้ประกอบกิจการ ผู้บริโภค และฝ่ายการเมือง รวมถึงมีความเป็นอิสระจากรัฐบาลด้วย โดย กสทช. มีความเชื่อมโยงกับรัฐบาลที่ต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีแถลงไว้ต่อรัฐสภาและสอดคล้องกับนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม

(๘) เมื่อพิจารณาสถานะของ กสทช. สำนักงาน กสทช. และ กทปส. ดังกล่าวข้างต้นแล้ว เห็นได้ว่า กทปส. จัดตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการดำเนินการให้ประชาชนได้รับบริการด้านกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมอย่างทั่วถึง ตลอดจนส่งเสริมชุมชนและสนับสนุนผู้ประกอบการ บริการชุมชน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาทรัพยากรสื่อสาร การวิจัยและพัฒนาด้านกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม อันเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลการใช้คลื่นความถี่ กำกับดูแลกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม เพื่อประโยชน์สาธารณะ จึงเห็นว่า กทปส. มิได้มีลักษณะเป็น “ทุนหมุนเวียน” ตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๙๑ และพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘ ที่มุ่งหมายถึงการบริหารงบประมาณแผ่นดินให้มีประสิทธิภาพในการบริหารประเทศเป็นสำคัญ หากจะพิจารณาว่า กทปส. อยู่ภายใต้การควบคุมตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๙๑ และพระราชบัญญัติการบริหาร

ทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘ ก็อาจขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่บัญญัติในมาตรา ๖๐ ที่ให้ กสทช. เป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ ตัวอย่าง กรณีการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียนที่ขัดกับนโยบายกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมของ กสทช. ในการดำเนินการตามแผนการจัดให้มีบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึงและบริการเพื่อสังคมตามมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ เช่น คณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียนใช้อำนาจตามมาตรา ๑๑ (๔) แห่งพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘ กำหนดจำนวนเงินสะสมสูงสุดสำหรับทุนหมุนเวียน และมาตรา ๑๑ (๖) แห่งพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘ เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในการนำทุนหรือผลกำไรส่วนเกินของทุนหมุนเวียนส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน ย่อมไม่เป็นไปตามนโยบายกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมตามแผนที่ กสทช. กำหนดไว้ ทั้งนี้ หากในอนาคตเห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดมาตรการควบคุมการบริหาร กทปส. ในเรื่องใด ก็สมควรดำเนินการโดยการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ จะเหมาะสมกว่า สำนักงาน กสทช. จึงมีความเห็นว่า “กทปส.” มิได้มีสถานะเป็น “ทุนหมุนเวียน” ตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๕๔๑ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจึงไม่อาจอาศัยอำนาจตามข้อ ๓ แห่งข้อบังคับกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการให้องค์การของรัฐบาลที่ใช้ทุนหรือทุนหมุนเวียนนำทุนหรือผลกำไรเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๕๖ ที่ออกตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๕๔๑ กำหนดให้สำนักงาน กสทช. นำเงินสภาพคล่องส่วนที่เกินความจำเป็นของ กทปส. ส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินได้ และเห็นว่า “กทปส.” มิได้มีสถานะเป็น “ทุนหมุนเวียน” ตามพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘ เช่นเดียวกัน คณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียนจึงไม่อาจประกาศกำหนดให้สำนักงาน กสทช. เป็น “หน่วยงานของรัฐ” ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้

ประเด็นข้อหารือ

(๑) “กทปส.” มีสถานะเป็น “ทุนหมุนเวียน” ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๕๔๑ หรือไม่

(๒) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังอาศัยอำนาจตามข้อ ๓ แห่งข้อบังคับกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการให้องค์การของรัฐบาลที่ใช้ทุนหรือทุนหมุนเวียนนำทุนหรือผลกำไรเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๕๖ ที่ออกตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๕๔๑ กำหนดให้สำนักงาน กสทช. นำเงินสภาพคล่องส่วนที่เกินความจำเป็นของ กทปส. ส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินได้หรือไม่

(๓) กทปส. มีสถานะเป็น “ทุนหมุนเวียน” ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘ หรือไม่

(๔) คณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียนมีอำนาจออกประกาศกำหนดให้สำนักงาน กสทช. เป็น “หน่วยงานของรัฐ” ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) ได้พิจารณาข้อหาหรือของสำนักงาน กสทช. โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) และผู้แทนสำนักงาน กสทช. เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นสมควรกำหนดประเด็นการพิจารณา ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังสามารถอาศัยอำนาจตามข้อ ๓ แห่งข้อบังคับกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการให้องค์การของรัฐบาลที่ใช้ทุนหรือทุนหมุนเวียนนำทุนหรือผลกำไรเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๕๖ เรียกให้สำนักงาน กสทช. นำเงินสภาพคล่องส่วนที่เกินความจำเป็นของ กทปส. ส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินได้หรือไม่

ประเด็นที่สอง กทปส. มีสถานะเป็นทุนหมุนเวียนที่จะต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) มีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า โดยที่ข้อ ๓^๑ ของข้อบังคับกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการให้องค์การของรัฐบาลที่ใช้ทุนหรือทุนหมุนเวียนนำทุนหรือผลกำไรเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๕๖ ซึ่งออกตามความในมาตรา ๑๓^๒ แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๙๑ กำหนดให้องค์การใด ๆ ของรัฐบาลที่มีใช้องค์การค้าหรือส่วนราชการที่ดำเนินกิจการทำนองการค้าหรืออุตสาหกรรม บรรดาที่ใช้ทุนหรือทุนหมุนเวียน นำส่งทุนหรือผลกำไรเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ ๑ ตามจำนวนและภายในเวลาที่กระทรวงการคลังกำหนด หากปรากฏว่ากองทุนหมุนเวียนมีเงินคงเหลือเกินความจำเป็นที่จะใช้จ่ายในกองทุนภายหลังจากหักเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของกองทุนแล้ว กระทรวงการคลังก็อาจให้กองทุนหมุนเวียนนั้นส่งเงินคงเหลือจากการดำเนินงานของกองทุนเข้าคลังเป็นรายได้แผ่นดินได้ ดังนั้น ในการพิจารณาว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจเรียกให้สำนักงาน กสทช. นำเงินสภาพคล่องส่วนที่เกินความจำเป็นของ กทปส. ส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินได้หรือไม่ นั้น จึงต้องพิจารณาก่อนว่า กทปส. เป็นทุนหมุนเวียนตามพระราชบัญญัติเงินคงคลังฯ หรือไม่ ซึ่งเมื่อพิจารณานิยามคำว่า “ทุนหมุนเวียน” ในมาตรา ๓^๓ แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลังฯ ที่กำหนดให้ทุนหมุนเวียน หมายความว่า ทุนที่ตั้งขึ้นเพื่อกิจการซึ่งอนุญาตให้นำรายรับสมทบทุนไว้ใช้จ่ายได้ แล้วจะเห็นได้ว่าทุนหมุนเวียนมีลักษณะเป็นเงินนอกงบประมาณประเภทหนึ่ง ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินกิจกรรมตามวัตถุประสงค์ที่จัดตั้ง และรายได้หรือรายรับที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานของทุนหมุนเวียนจะนำมาสมทบทุนไว้ใช้จ่ายได้ต่อไปโดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน เพื่อให้ทุนหมุนเวียนเกิดความคล่องตัวในการดำเนินงาน

ข้อ ๓ ให้องค์การใด ๆ ของรัฐบาลที่มีใช้องค์การการค้าหรือส่วนราชการที่ดำเนินกิจการทำนองการค้าหรืออุตสาหกรรม บรรดาที่ใช้ทุนหรือทุนหมุนเวียน นำส่งทุนหรือผลกำไรเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ ๑ ตามจำนวนและภายในเวลาที่กระทรวงการคลังกำหนด

มาตรา ๑๓ องค์กรใด ๆ ของรัฐบาลที่ได้ตั้งขึ้นแล้วก่อนวันใช้พระราชบัญญัตินี้หรือที่จะตั้งขึ้นใหม่ บรรดาที่ใช้ทุนหรือทุนหมุนเวียนนั้น ให้รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดข้อบังคับว่าด้วยการจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน และการนำทุนหรือผลกำไรเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ ๑

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“ทุนหมุนเวียน” หมายความว่า ทุนที่ตั้งขึ้นเพื่อกิจการซึ่งอนุญาตให้นำรายรับสมทบทุนไว้ใช้จ่ายได้

ฯลฯ

ฯลฯ

สำหรับ กทปส. นั้น มาตรา ๕๒^๔ แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ บัญญัติให้มีการจัดตั้งขึ้นในสำนักงาน กสทช. โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดให้ประชาชน ได้รับบริการด้านกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม อย่างทั่วถึง ส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาทรัพยากรสื่อสาร การวิจัยและพัฒนาด้านกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม และการพัฒนาบุคลากรด้านกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม และเทคโนโลยีสารสนเทศ เป็นต้น โดยกองทุนดังกล่าว ประกอบด้วย ทุนประเดิมที่รัฐบาลจัดสรรให้ เงินที่สำนักงาน กสทช. จัดสรรเพื่อสมทบ เงินที่ส่งเข้ากองทุนตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ และกฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการโทรคมนาคม เงินค่าปรับทางปกครองที่ปรับตามกฎหมายว่าด้วย องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม กฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ และกฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการโทรคมนาคม เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้เพื่อสมทบ กองทุน เงินหรือทรัพย์สินที่โอนมาจากกองทุนพัฒนากิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ เพื่อประโยชน์สาธารณะ และกองทุนพัฒนากิจการโทรคมนาคมเพื่อประโยชน์สาธารณะ ตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ ดอกผลและรายได้ของกองทุน รวมทั้งผลประโยชน์จาก ค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์จากการวิจัยและพัฒนาด้านกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์

“มาตรา ๕๒ ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นในสำนักงาน กสทช. เรียกว่า “กองทุนวิจัยและพัฒนากิจการ กระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม เพื่อประโยชน์สาธารณะ” โดยมีวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้

(๑) ดำเนินการให้ประชาชนได้รับบริการด้านกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการ โทรคมนาคม อย่างทั่วถึง ตลอดจนส่งเสริมชุมชนและสนับสนุนผู้ประกอบการบริการชุมชนตามมาตรา ๕๑

(๒) ส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาทรัพยากรสื่อสาร การวิจัยและพัฒนาด้านกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม รวมทั้งความสามารถในการรู้เท่าทันสื่อเทคโนโลยีด้านการใช้คลื่นความถี่ เทคโนโลยีสารสนเทศ เทคโนโลยีสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับผู้พิการ ผู้สูงอายุ หรือผู้ด้อยโอกาส ตลอดจน อุตสาหกรรมโทรคมนาคม และอุตสาหกรรมต่อเนื่อง

(๓) ส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาบุคลากรด้านกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ กิจการ โทรคมนาคม และเทคโนโลยีสารสนเทศ ตลอดจนการดำเนินการขององค์กรซึ่งทำหน้าที่จัดทำมาตรฐาน ทางจริยธรรมของการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการ โทรทัศน์

(๔) สนับสนุน ส่งเสริม และคุ้มครองผู้บริโภคด้านกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และ กิจการโทรคมนาคม

(๕) สนับสนุนการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนพัฒนาสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์ โดยจัดสรรเงินให้แก่กองทุนพัฒนาสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์

(๖) สนับสนุนการใช้คลื่นความถี่ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด รวมทั้งสนับสนุนการเรียกคืน คลื่นความถี่ที่มีผู้ได้รับอนุญาตไป เพื่อนำมาจัดสรรใหม่และสนับสนุนการทดแทน ขดใช้ หรือจ่ายค่าตอบแทนการถูก เรียกคืนคลื่นความถี่ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการใช้คลื่นความถี่

ประเด็นที่สอง เห็นว่า พระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียนฯ ได้กำหนดกระบวนการ หลักเกณฑ์ และรายละเอียดเกี่ยวกับการขอจัดตั้ง การบริหาร คณะกรรมการบริหารทุนหมุนเวียน ผู้บริหารทุนหมุนเวียน พนักงาน และลูกจ้าง การบัญชีและการตรวจสอบการประเมินผล รวมถึงการรวมหรือยุบเลิกทุนหมุนเวียนไว้ โดยมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติ

ให้คณะกรรมการบริหารกองทุนเปิดเผยรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดสรรเงินกองทุน และการดำเนินการตามวรรคหนึ่งให้ประชาชนทราบผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ของสำนักงาน กสทช. โดยต้องแสดงข้อมูลเกี่ยวกับผู้ที่ขอและผู้ที่ได้รับการจัดสรรเงินจากกองทุนและจำนวนเงินที่ได้รับจากการจัดสรรทั้งหมดด้วย

การเก็บรักษา การใช้จ่าย การจัดทำบัญชีและระบบบัญชี ให้เป็นไปตามระเบียบ
ที่คณะกรรมการบริหารกองทุนกำหนด

^๖ มาตรา ๒๗ ให้ กสทช. มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

၁၆၁

(๒๑) พิจารณาและให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับการจัดสรรเงินกองทุนตามที่คณะกรรมการบริหาร
กองทุนเสนอตามมาตรา ๕๕

๖๘๖

^๓โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

“มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“ทุนหมุนเวียน” หมายความว่า กองทุน กองทุนหมุนเวียน เงินทุน เงินทุนหมุนเวียน ทุน หรือ ทุนหมุนเวียน ที่ตั้งขึ้นเพื่อกิจการที่อนุญาตให้นายารับสมทบทุนไว้ใช้จ่ายได้ โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

၇၈၇

การบริหารทุนหมุนเวียนฯ บัญญัติว่า “ทุนหมุนเวียน” หมายความว่า กองทุน กองทุนหมุนเวียน เงินทุน เงินทุนหมุนเวียน ทุน หรือทุนหมุนเวียน ที่ตั้งขึ้นเพื่อกิจการที่อนุญาตให้นำรายรับสมทบทุนไว้ใช้จ่ายได้ โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน ซึ่งเมื่อได้พิจารณาตามประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า กทปส. เป็นกองทุนที่ได้จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินกิจกรรมตามวัตถุประสงค์ที่จัดตั้ง โดยที่รายได้หรือรายรับที่เกิดจากการดำเนินงานของกองทุนได้รับอนุญาตให้นำมาสมทบทุนไว้ใช้จ่ายต่อไป โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน แล้ว ดังนั้น กทปส. จึงเป็นทุนหมุนเวียนตามความหมายของนิยามคำว่า “ทุนหมุนเวียน” ในมาตรา ๕^๕ แห่งพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียนฯ ด้วย

(นายดิศทัต ोโตระกิตย)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๖๐