

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การเป็นทุนหมุนเวียนตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๕๕๑
(กรณีกองทุนพัฒนาไฟฟ้า)

กรมบัญชีกลางได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๒๗/๓๗๐๙๓ ลงวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๕๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ด้วยพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๕๕๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๓ ได้บัญญัติว่า “ทุนหมุนเวียน” หมายความว่า ทุนที่ตั้งขึ้นเพื่อกิจการ ซึ่งอนุญาตให้นำรายรับสมทบทุนไว้ใช้จ่ายได้ และมาตรา ๑๒ การจ่ายเงินเป็นทุน หรือเป็น ทุนหมุนเวียนเพื่อการใด ๆ ให้กระทำได้แต่โดยกฎหมาย ประกอบกับการจัดแบ่งโครงสร้างหน่วยงาน ตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๒ กำหนดให้ กรมบัญชีกลางมีภารกิจเกี่ยวกับการควบคุมดูแลการใช้จ่ายเงินของแผ่นดินและหน่วยงานภาครัฐ ให้เป็นไปโดยถูกต้อง มีวินัย คำนึงค่า โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ โดยการวางกรอบหลักเกณฑ์กลาง ให้หน่วยงานภาครัฐถือปฏิบัติ และ (๗) ดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารเงินคงคลัง รวมทั้งการบริหาร การกำกับดูแล การติดตามและการประเมินผลการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณของส่วนราชการ ในการนี้ กรมบัญชีกลางในนามของกระทรวงการคลังได้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดให้นำ เงินนอกงบประมาณ ประเภททุนหมุนเวียน/กองทุนต่าง ๆ เข้าสู่ระบบการติดตามประเมินผล การดำเนินงานที่เป็นมาตรฐานสากล ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๖ และวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๕๕ ให้ความเห็นชอบแนวทางการนำระบบประเมินผลการดำเนินงาน ที่เป็นมาตรฐานสากล โดยมีการกำหนดตัวชี้วัดด้านประสิทธิภาพและประสิทธิผลมาใช้ ในการประเมินผลการบริหารเงินนอกงบประมาณ ตลอดจนกำหนดให้หน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ ที่มีเงินนอกงบประมาณถือปฏิบัติตามมาตรการกำกับดูแลดังกล่าวอย่างเคร่งครัด และให้เร่งรัด การประเมินผลการดำเนินงานทุนหมุนเวียน โดยเฉพาะทุนหมุนเวียนที่ยังไม่ได้รับการประเมิน และให้เสนอรายงานผลการประเมินดังกล่าวต่อนายกรัฐมนตรีโดยเร็วต่อไป

ต่อมา สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานแจ้งว่า กองทุนพัฒนาไฟฟ้า เป็นกองทุนที่มีรายได้จากเงินที่ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการไฟฟ้านำส่งเงินเข้ากองทุน เงินค่าปรับ จากผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการไฟฟ้า เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้ และดอกผลหรือ ผลประโยชน์ใด ๆ ที่เกิดจากเงินหรือทรัพย์สินของกองทุน โดยมีได้มีรายได้จากงบประมาณ ที่รัฐสนับสนุนหรืออุดหนุน และมีกฎหมายเฉพาะที่มีเกณฑ์การปฏิบัติในการบริหารกองทุนพัฒนา ไฟฟ้าอยู่แล้วในเรื่องการจัดทำบัญชี การจัดทำงานการเงินและการตรวจสอบตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ กรณีดังกล่าวจึงเห็นว่า กองทุนพัฒนา ไฟฟ้ามิใช่เป็นทุนหมุนเวียนตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงไม่ต้องเข้าสู่ระบบ การประเมินผลการดำเนินงานทุนหมุนเวียนตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวข้างต้น

กรมบัญชีกลางจึงขอหารือในประเด็นปัญหาว่า กองทุนพัฒนาไฟฟ้ามีลักษณะเป็นทุนหมุนเวียนตามความหมายของทุนหมุนเวียนในมาตรา ๓ และมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๕๕๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมบัญชีกลาง โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) และผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า กองทุน กองทุนหมุนเวียน เงินทุน หรือเงินทุนหมุนเวียนใดจะมีลักษณะของทุนหมุนเวียนหรือไม่ย่อมเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓^๑ แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๕๕๑ กล่าวคือ เป็นทุนที่ตั้งขึ้นเพื่อกิจการซึ่งอนุญาตให้นำรายรับสมทบทุนไว้ใช้จ่ายได้ ทุนหมุนเวียน จึงมีลักษณะเป็นเงินนอกงบประมาณประเภทหนึ่งที่ตั้งขึ้นเพื่อดำเนินกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งตามวัตถุประสงค์ที่ตั้ง และรายได้หรือรายรับที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานของทุนหมุนเวียนจะนำมาสมทบทุนไว้ใช้จ่ายได้ต่อไปโดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน^๒ อันเป็นการยกเว้นหลักทั่วไปตามมาตรา ๔^๓ แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลังฯ และมาตรา ๒๔^๔

^๑มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“ทุนหมุนเวียน” หมายความว่า ทุนที่ตั้งขึ้นเพื่อกิจการซึ่งอนุญาตให้นำรายรับสมทบทุนไว้ใช้จ่ายได้

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง อำนาจของกระทรวงการคลังในการกำกับดูแลกองทุนหรือเงินทุนหมุนเวียน ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๑/๑๒๘๗ ลงวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๕๓ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๗๖๗/๒๕๕๓)

^๓มาตรา ๔ ภายใต้อำนาจแห่งมาตรา ๑๓ บรรดาเงินทั้งปวงที่พึงชำระให้แก่รัฐบาลไม่ว่าเป็นภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ เงินกู้หรือเงินอื่นใด หัวหน้าส่วนราชการที่ได้เก็บหรือรับเงินนั้นมีหน้าที่ควบคุมให้ส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ ๑ หรือส่งคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอตามกำหนดเวลาและข้อบังคับที่รัฐมนตรีกำหนด โดยไม่หักเงินไว้เพื่อการใด ๆ เลย

รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดข้อบังคับอนุญาตให้หัวหน้าส่วนราชการใด ๆ หักรายจ่ายจากเงินที่จะต้องส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ ๑ หรือส่งคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอได้ ในกรณีดังนี้

(๑) รายจ่ายที่หักนั้นเป็นรายจ่ายที่มีกฎหมายอนุญาตให้จ่ายได้

(๒) รายจ่ายที่จำเป็นต้องจ่ายตามระเบียบที่ได้รับความตกลงจากกระทรวงการคลัง เพื่อเป็นค่าสินบนรางวัล หรือค่าใช้จ่ายในการจัดให้เดิมาซึ่งเงินอันพึงต้องชำระให้แก่รัฐบาล

(๓) รายจ่ายที่ต้องจ่ายคืนให้แก่บุคคลใด ๆ เพราะเป็นเงินอันไม่พึงต้องชำระให้แก่รัฐบาล

^๔มาตรา ๒๔ บรรดาเงินที่ส่วนราชการได้รับเป็นกรรมสิทธิ์ไม่ว่าจะได้รับตามกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับ หรือได้รับชำระตามอำนาจหน้าที่หรือสัญญา หรือได้รับจากการให้ใช้ทรัพย์สิน หรือเก็บดอกผลจากทรัพย์สินของราชการ ให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินนั้น นำส่งคลังตามระเบียบหรือข้อบังคับที่รัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น

ส่วนราชการใดได้รับเงินที่มีผู้มอบให้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ส่วนราชการนั้นใช้จ่ายในกิจการของส่วนราชการนั้นก็ดี หรือได้รับเงินที่เกิดจากทรัพย์สินซึ่งมีผู้มอบให้เพื่อหาดอกผลใช้จ่ายในกิจการของส่วนราชการนั้นก็ดี ให้ส่วนราชการนั้นจ่ายเงินหรือก่อนนี้ผูกพันภายในวงเงินที่ได้รับนั้นได้ และไม่ต้องนำส่งคลัง

(มีต่อหน้าถัดไป)

แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๔ ที่กำหนดให้รายรับทั้งปวงที่ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐได้รับจะต้องนำส่งคลัง ทั้งนี้ เพื่อให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่ดำเนินกิจกรรมโดยใช้ทุนหมุนเวียนเกิดความคล่องตัวทางการเงิน โดยไม่คำนึงว่ารายได้ของทุนหมุนเวียนนั้นจะมีแหล่งที่มา หรือจะได้รับการอุดหนุนหรือจัดสรรจากงบประมาณแผ่นดิน และโดยที่การจ่ายเงินเป็นทุนหรือเป็นทุนหมุนเวียนเพื่อการใด ๆ นั้น มาตรา ๑๒^๕ แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลังฯ บัญญัติให้กระทำได้ แต่โดยกฎหมาย เมื่อกองทุนพัฒนาไฟฟ้าได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นทุนสนับสนุนให้มีการให้บริการไฟฟ้าไปยังท้องถิ่นต่าง ๆ อย่างทั่วถึง เพื่อกระจายความเจริญไปสู่ท้องถิ่น พัฒนาชุมชนในท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานของโรงไฟฟ้า ส่งเสริมการใช้พลังงานหมุนเวียนและเทคโนโลยีในการประกอบกิจการไฟฟ้าที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อย โดยคำนึงถึงความสมดุลของทรัพยากรธรรมชาติและสร้างความเป็นธรรมให้กับผู้ใช้ไฟฟ้า^๖ โดยเงินและทรัพย์สินที่เป็นของกองทุนพัฒนาไฟฟ้า

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๔)

ในกรณีส่วนราชการได้รับเงินตามโครงการช่วยเหลือหรือร่วมมือกับรัฐบาลต่างประเทศ องค์การสหประชาชาติ ทบวงการชำนัญพิเศษแห่งสหประชาชาติ องค์การระหว่างประเทศอื่นใด หรือบุคคลใด ไม่ว่าจะเป็เงินให้กู้หรือให้เปล่า รวมทั้งเงินที่ส่วนราชการได้รับสืบทอดเนื่องจากโครงการช่วยเหลือหรือร่วมมือเช่นว่านั้น รัฐมนตรีจะกำหนดเป็นอย่างอื่นโดยไม่ต้องนำส่งคลังก็ได้

รัฐมนตรีจะอนุญาตให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินในกรณีต่อไปนี้ นำเงินนั้นไปใช้จ่ายโดยไม่ต้องนำส่งคลังก็ได้ คือ

(๑) เงินที่ได้รับในลักษณะค่าชดเชยความเสียหายหรือสิ้นเปลืองแห่งทรัพย์สินและจำเป็นต้องจ่ายเพื่อบูรณะทรัพย์สินหรือจัดให้ได้ทรัพย์สินคืนมา

(๒) เงินรายรับของส่วนราชการที่เป็นสถานพยาบาล สถานศึกษา หรือสถานอื่นใดที่อำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณประโยชน์หรือประชาสงเคราะห์

(๓) เงินที่ได้รับในลักษณะผลพลอยได้จากการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่

(๔) เงินที่ได้รับจากการจำหน่ายหุ้นในนิติบุคคลเพื่อนำไปซื้อหุ้นในนิติบุคคลอื่น

การจ่ายเงินตาม (๒) และ (๓) ต้องเป็นไปตามระเบียบที่ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีและผู้อำนวยการ ส่วนการจำหน่ายหุ้นและการซื้อหุ้นตาม (๔) ต้องเป็นไปตามระเบียบของกระทรวงการคลังที่ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

มาตรา ๑๒ การจ่ายเงินเป็นทุนหรือเป็นทุนหมุนเวียนเพื่อการใด ๆ ให้กระทำได้แต่โดยกฎหมาย

มาตรา ๙๓ ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งในสำนักงาน เรียกว่า “กองทุนพัฒนาไฟฟ้า” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นทุนสนับสนุนให้มีการให้บริการไฟฟ้าไปยังท้องถิ่นต่าง ๆ อย่างทั่วถึง เพื่อกระจายความเจริญไปสู่ท้องถิ่น พัฒนาชุมชนในท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานของโรงไฟฟ้า ส่งเสริมการใช้พลังงานหมุนเวียนและเทคโนโลยีในการประกอบกิจการไฟฟ้าที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อย โดยคำนึงถึงความสมดุลของทรัพยากรธรรมชาติและสร้างความเป็นธรรมให้กับผู้ใช้ไฟฟ้า

ไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ^๗ กองทุนพัฒนาไฟฟ้าจึงเป็นกองทุนที่ได้จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเพื่อดำเนินกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งตามวัตถุประสงค์ที่จัดตั้งโดยใช้จ่ายจากเงินของกองทุน อันมีลักษณะเป็นทุนหมุนเวียน^๘ ตามมาตรา ๓^๙ แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๙๑

(นายอัษฎพร จารุจินดา)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ตุลาคม ๒๕๕๕

^๗ มาตรา ๙๔ กองทุนประกอบด้วย

(๑) เงินที่ได้รับตามมาตรา ๙๖

(๒) เงินค่าปรับจากผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการไฟฟ้าตามมาตรา ๑๒๘ และมาตรา ๑๔๐

(๓) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้

(๔) ดอกผลหรือผลประโยชน์ใด ๆ ที่เกิดจากเงินหรือทรัพย์สินของกองทุน

เงินและทรัพย์สินที่เป็นของกองทุนไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

^๘ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การนำเงินส่งคลังของกองทุนพัฒนาน้ำบาดาล ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนมาก ที่ นร ๐๙๐๑/๑๖๔๗ ลงวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๕๕ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๑๑๐๒/๒๕๕๕)

^๙ โปรดดูเชิงอรรถ ๑, ข้างต้น