

วิเคราะห์ปัญหาการใช้ดุลพินิจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ในการอนุญาตให้หน่วยงานของรัฐเก็บเงินไว้ใช้จ่ายโดยไม่ต้องส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน¹

ปณิชา สิงห์ศิริ²

การใช้จ่ายเงินของรัฐบาลมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลเป็นเครื่องมือในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เนื่องจากมีผลกระทบต่อรายได้ประชาชาติ การจ้างงาน ระบบเศรษฐกิจของประเทศ และการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การใช้จ่ายเงินของรัฐบาล นอกจากการใช้จ่ายจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี ยังมีการใช้จ่ายจากเงินนอกงบประมาณ ซึ่งเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณเป็นเงินแผ่นดิน เงินแผ่นดินมีความหมายครอบคลุมเงินคลัง

เงินแผ่นดิน คือ บรรดาเงินทั้งปวงของหน่วยงานของรัฐที่ได้รับหรือได้จัดเก็บไว้เป็นกรรมสิทธิ์ เงินคลัง เงินที่ไม่ใช่เงินคลัง เงินงบประมาณ รวมทั้งเงินนอกงบประมาณที่เป็นเงินคลัง และเงินนอกงบประมาณที่ไม่เป็นเงินคลัง โดยเงินเหล่านั้นอยู่ในความดูแลของหน่วยงานของรัฐ เมื่อเงินที่อยู่ในความดูแลหน่วยงานของรัฐ มีลักษณะเป็นเงินแผ่นดิน การใช้จ่ายจะต้องเป็นไปตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ คือ ต้องใช้จ่ายตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยการโอนงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยเงินคลัง หรือกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ที่กำหนดไว้ให้ใช้จ่ายเท่านั้น

โดยปกติหน่วยงานของรัฐเมื่อได้จัดเก็บเงินหรือได้รับเงินไว้เป็นกรรมสิทธิ์ ไม่ว่าจะได้รับตามกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ ได้รับชำระตามอำนาจหน้าที่หรือสัญญา ได้รับจากการให้ใช้ทรัพย์สินหรือเก็บดอกผลจากทรัพย์สินของราชการ พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐที่ได้จัดเก็บหรือได้รับเงินนั้นจะต้องนำเงินที่จัดเก็บหรือได้รับไว้เป็นกรรมสิทธิ์ส่งคลัง ซึ่งพระราชบัญญัติเงินคลัง พ.ศ. 2491 มาตรา 4 ได้บัญญัติไว้สอดคล้องกัน คือ หัวหน้าส่วนราชการที่ได้เก็บหรือรับเงินนั้นมีหน้าที่ควบคุมให้นำบรรดาเงินทั้งปวงที่พึงชำระให้แก่รัฐบาลไม่ว่าเป็นภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ เงินกู้ หรือเงินอื่นใด ส่งเข้าบัญชีเงินคลังบัญชีที่ 1 หรือส่งคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอ ซึ่งไม่สามารถจะหักไว้ใช้จ่ายได้

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่องวิเคราะห์ปัญหาการใช้ดุลพินิจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในการอนุญาตให้หน่วยงานของรัฐเก็บเงินไว้ใช้จ่ายโดยไม่ต้องส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ปวิศร เลิศธรรมเทวี และมีคณะกรรมการสอบ คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปรีดา โชติมานนท์ และ รองศาสตราจารย์ ดร.ดิษฐ์ รอดทอง

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

การใช้จ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐ โดยหลักหน่วยงานของรัฐจะต้องใช้จ่ายตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งเป็นรายจ่ายที่ได้ผ่านการพิจารณาของรัฐสภา อย่างไรก็ดี การใช้จ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐยังมีการใช้จ่ายจากเงินนอกงบประมาณ ซึ่งเป็นข้อยกเว้นหลักการใช้จ่ายจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี

เงินนอกงบประมาณ หมายถึง “บรรดาเงินทั้งปวงที่หน่วยงานของรัฐจัดเก็บ หรือได้รับไว้เป็นกรณีพิเศษตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือจากนิติกรรมหรือนิติเหตุ หรือกรณีอื่นใดที่ต้องนำส่งคลัง แต่มีกฎหมายอนุญาตให้สามารถเก็บไว้ใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องนำส่งคลัง” เงินนอกงบประมาณมีความพิเศษกว่าเงินงบประมาณเนื่องจากเงินนอกงบประมาณไม่มีหลักเฉพาะในการก่อหนี้ผูกพันและการจ่ายเงิน ไม่มีการแบ่งสรรให้จ่ายหรือก่อหนี้ผูกพันตามระบบจัดสรรดังกล่าวดังเช่นเงินงบประมาณ รายจ่ายไม่มีหลักระยะเวลาเริ่มต้นและระยะเวลาสิ้นสุดตามปีงบประมาณ

กฎหมายที่ให้อำนาจในการเก็บเงินไว้ใช้จ่ายโดยไม่ต้องนำเงินส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน การอนุญาตให้หน่วยงานของรัฐเก็บเงินนอกงบประมาณไว้ใช้จ่ายเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ หรือการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์จะต้องกระทำการตามกฎหมาย โดยหากแบ่งตามอำนาจของผู้อนุญาตสามารถแบ่งได้ ดังนี้

1. กฎหมายบัญญัติเป็นการเฉพาะให้หน่วยงานของรัฐเก็บเงินไว้ใช้จ่ายได้ไม่ต้องนำเงินส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน เช่น พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

2. การพิจารณาของคณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียนให้หน่วยงานของรัฐเก็บเงินไว้ใช้จ่ายได้ไม่ต้องนำเงินส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน เมื่อหน่วยงานของรัฐใดมีความประสงค์จะขอจัดตั้งทุนหมุนเวียนทั้งที่เป็นทุนหมุนเวียนที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล และทุนหมุนเวียนที่มีสถานะเป็นนิติบุคคล จะต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 โดยต้องเสนอเรื่องการขอจัดตั้งทุนหมุนเวียนต่อคณะกรรมการคณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียนให้มีความเห็น และเสนอเรื่องการขอจัดตั้งทุนหมุนเวียนต่อคณะรัฐมนตรี

3. การพิจารณาของรัฐมนตรีกว่าการกระทรวงการคลังอนุญาตให้เก็บเงินไว้ใช้จ่าย ได้ไม่ต้องนำเงินส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังสามารถใช้ดุลพินิจพิจารณาอนุญาตให้หน่วยงานของรัฐเก็บเงินไว้ใช้จ่ายได้ได้ ดังนี้

3.1 ประเภทเงินสินบนรางวัล โดยใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 4 วรรคสอง (2)

3.2 ประเภทค่าใช้จ่ายในการจัดให้ได้มาซึ่งเงินอันพึงต้องชำระให้แก่รัฐบาล โดยใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 4 วรรคสอง (2)

3.3 เงินตามโครงการช่วยเหลือ หรือร่วมมือกับรัฐบาลต่างประเทศ องค์การสหประชาชาติ ทบวงการชำนัญพิเศษแห่งสหประชาชาติ องค์การระหว่างประเทศอื่นใดหรือบุคคลใดไม่ว่าจะเป็นเงินให้กู้ หรือให้เปล่า รวมทั้งเงินที่ได้รับสืบเนื่องจากโครงการช่วยเหลือหรือร่วมมือเช่นว่านั้น โดยใช้อำนาจ ตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 34 วรรคสาม

3.4 เงินที่ได้รับในลักษณะค่าชดเชยความเสียหายหรือสิ่งปลี้องแห่งทรัพย์สินและจำเป็นต้องจ่าย เพื่อบูรณะทรัพย์สินหรือจัดให้ได้ทรัพย์สินคืนมา โดยใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 34 วรรคสี่

3.5 เงินรายรับที่เป็นสถานพยาบาล สถานศึกษา หรือสถานอื่นใดที่อำนวยความสะดวกเป็น สาธารณประโยชน์ หรือประชาสงเคราะห์ ซึ่งเป็นเงินที่ได้รับไว้เป็นกรรมสิทธิ์ เนื่องจากการดำเนินการของ ส่วนราชการนอกเหนือจากงบประมาณรายจ่าย โดยใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 34 วรรคสี่

3.6 เงินที่ได้รับในลักษณะผลพลอยได้จากการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ คือ เงินที่ได้รับในลักษณะ ผลพลอยได้จากการปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจ ตามระเบียบ ข้อบังคับหรือกฎหมายของส่วนราชการนั้น โดยใช้ อำนาจตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 34 วรรคสี่

3.7 เงินที่ได้รับจากการจำหน่ายหุ้นในนิติบุคคลเพื่อนำไปซื้อหุ้นในนิติบุคคลอื่น โดยใช้อำนาจ ตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 34 วรรคสี่

3.8 การเสนอกฎหมายที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐไม่ต้องนำเงินรายได้หรือเงินอื่นใดส่งคลัง ให้กระทรวงได้เฉพาะในกรณีมีความจำเป็นและเกิดประโยชน์ในการที่หน่วยงานของรัฐนั้นจะมีเงินเก็บไว้ เพื่อการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของตน โดยจะต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังก่อนเสนอกฎหมาย ต่อคณะรัฐมนตรี โดยใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 25

จากการศึกษาบทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการอนุญาตให้หน่วยงานของรัฐเก็บเงินไว้ใช้จ่าย โดยไม่ต้องนำส่งคลังของประเทศไทย การอนุญาตให้หน่วยงานของรัฐเก็บเงินไว้ใช้จ่ายโดยไม่ต้องส่งคลัง เป็นรายได้แผ่นดิน มีปัญหาซึ่งสามารถวิเคราะห์ปัญหาได้ 3 ประการ ดังนี้

1. ปัญหา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังใช้ดุลพินิจเพียงคนเดียวในการอนุญาตให้หน่วยงานของรัฐ เก็บเงินนอกงบประมาณไว้ใช้จ่ายไม่ต้องนำส่งคลัง

ในการใช้ดุลพินิจเพียงคนเดียวในการอนุญาตให้ส่วนราชการเก็บเงินนอกงบประมาณไว้ใช้จ่าย ไม่ต้องนำส่งคลังของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เป็นการกระทำของฝ่ายบริหาร จุดเชื่อมโยงประชาชน มีน้อย เมื่อเทียบกับอำนาจในการอนุญาตให้หน่วยงานของรัฐไม่ต้องนำเงินส่งคลังประเภทอื่น คือ กฎหมายบัญญัติให้เป็นการเฉพาะให้หน่วยงานของรัฐเก็บเงินไว้ใช้จ่ายโดยไม่ต้องนำส่งคลัง เป็นกฎหมาย

ที่ฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งประชาชนได้เลือกเข้ามาเป็นผู้แทนตนให้ความเห็นชอบ จึงเป็นการแสดงเจตนารมณ์ของประชาชนโดยทางอ้อม และอำนาจของคณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียน ซึ่งเป็นการพิจารณาในรูปแบบคณะกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังสามารถใช้ดุลพินิจพิจารณาอนุญาตให้หน่วยงานของรัฐเก็บเงินไว้ใช้จ่ายเป็นเงินนอกงบประมาณโดยไม่ต้องนำส่งคลังเพียงคนเดียว ซึ่งอาจทำให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังใช้อำนาจในทางมิชอบหรือใช้อำนาจตามอำเภอใจได้ อีกทั้งหากเปรียบเทียบการพิจารณาอนุญาตให้หน่วยงานของรัฐเก็บเงินรายได้ไว้ใช้จ่ายของประเทศฝรั่งเศสแล้ว เงินนอกงบประมาณของประเทศฝรั่งเศสจะถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญถึงงบประมาณรายจ่ายของประเทศฝรั่งเศส ซึ่งแสดงให้เห็นว่าเงินนอกงบประมาณของประเทศฝรั่งเศสได้รับการพิจารณาจากรัฐสภา ซึ่งเป็นจุดเชื่อมโยงประชาชน

2. ปัญหาการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังอนุญาตให้หน่วยงานของรัฐเก็บเงินนอกงบประมาณไว้ใช้จ่ายโดยไม่มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณา

การใช้ดุลพินิจพิจารณาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในปัจจุบัน พระราชบัญญัติเงินคลัง พ.ศ. 2491 และพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 เพียงแต่กำหนดประเภทของเงินที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะพิจารณาอนุญาตให้หน่วยงานของรัฐเก็บเงินไว้ใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องนำส่งคลัง แต่ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์หรือกรอบดุลพินิจในการพิจารณาไว้ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังสามารถอนุญาตให้หน่วยงานของรัฐเก็บนอกงบประมาณไว้ใช้จ่ายเป็นจำนวนมากได้เมื่อไม่มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจึงสามารถอนุญาตให้หน่วยงานของรัฐเก็บเงินไว้ใช้จ่ายได้โดยไม่มีเพดานวงเงินขึ้นสูงในการอนุญาต หากหน่วยงานของรัฐที่ได้จัดเก็บหรือได้รับเงินไว้เป็นกรณีพิเศษเป็นจำนวนมาก รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังสามารถอนุญาตให้หน่วยงานของรัฐเก็บเงินที่ได้รับหรือได้จัดเก็บไว้ใช้จ่ายในจำนวนที่สูงตามไปด้วย เนื่องจากเงินนอกงบประมาณมีแนวโน้มที่จะมีมากขึ้น หากไม่มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณำหนดกรอบอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังอาจจะทำให้เงินเข้าสู่ระบบงบประมาณน้อยลง

3. ปัญหาการเสนอกฎหมายที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐไม่ต้องนำเงินรายได้หรือเงินอื่นใดส่งคลังจะต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังก่อนเสนอต่อคณะรัฐมนตรี

บทบัญญัติกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลัง พ.ศ. 2561 มาตรา 25 กำหนดให้การเสนอกฎหมายที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐ ไม่ต้องนำเงินรายได้หรือเงินอื่นใดส่งคลังจะกระทำได้เฉพาะที่มีความจำเป็นและเกิดประโยชน์ใน การที่หน่วยงานของรัฐนั้นจะมีเงินเก็บไว้ใช้จ่าย เพื่อดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของตน โดยจะต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังก่อนเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ทำให้ร่างกฎหมายทุกฉบับที่มีบทบัญญัติไม่ให้นำเงินส่งคลัง หรือมีบทบัญญัติมีลักษณะไม่ต้องนำเงินส่งคลัง หน่วยงานของรัฐจะต้องเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวต่อกระทรวงการคลังก่อนจะนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งในกรณีที่การขอจัดตั้ง

ทุนหมุนเวียนภายใต้ร่างกฎหมายเฉพาะซึ่งมีบทบัญญัติไม่ต้องนำเงินรายได้หรือเงินอื่นใดส่งคลัง จะต้องดำเนินการขอจัดตั้งทุนหมุนเวียนต่อคณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียน ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธาน และต้องดำเนินการขอความเห็นชอบต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง กรณีกฎหมายมีบทบัญญัติเงินรายได้หรือเงินอื่นใดส่งคลังด้วย ซึ่งทำให้หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการชำระ

แต่อย่างไรก็ดี เงินนอกงบประมาณยังมีความจำเป็นในกรณีเร่งด่วน เนื่องจากการใช้จ่ายคล่องตัวกว่า เงินงบประมาณ หน่วยงานของรัฐที่มีรายได้สามารถขออนุญาตเก็บเงินรายได้ไว้ใช้จ่ายในการกิจที่จำเป็น และเร่งด่วนได้ จากปัญหาการใช้ดุลพินิจพิจารณาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังทั้งสามกรณี ผู้เขียน จึงมีข้อเสนอแนะว่า ควรจำกัดเพดานวงเงินที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะอนุญาตให้หน่วยงานของรัฐ เก็บเงินนอกงบประมาณไว้ใช้จ่ายโดยไม่ต้องนำส่งคลัง หากมีความจำเป็นต้องอนุญาตเกินเพดานวงเงินขั้นสูง ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังขออนุญาตจากรัฐสภาก่อนอนุญาตให้หน่วยงานของรัฐเก็บเงินไว้ใช้จ่าย สำหรับกรณีปัญหาการดำเนินงานที่ชำระจากการเสนอกฎหมายที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐไม่ต้องนำเงินรายได้หรือเงินอื่นใดส่งคลังจะต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังก่อนเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ตามมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มีข้อเสนอแนะให้เพิ่มข้อความ ตอนท้ายของมาตรา 25 พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลัง พ.ศ. 2561 ว่า “เว้นแต่การเสนอกฎหมายขอจัดตั้ง ทุนหมุนเวียนซึ่งคณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียนได้เห็นชอบการจัดตั้งทุนหมุนเวียนแล้ว”

เอกสารอ้างอิง

หนังสือ

ปรีชา สุวรรณทัต และอรพิน ผลสุวรรณย์ สบายรูป, **รวมบทความกฎหมายการคลัง เล่ม 2**, พิมพ์ครั้งที่ 1,

(กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน , 2537).

ปรีชา สุวรรณทัต, **วิชาธรรมศาสตร์ว่าด้วยการคลังภาครัฐ** (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2562).

ภูมิ โชคเหมา, **กฎหมายเกี่ยวกับสถาบันการคลังของรัฐ PUBLIC FINANCIAL INSTITUTION LAW**

LAW 3054, ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง).

สุปรีชา แก้วละเอียด, **งบประมาณของต่างประเทศข้อคิดและประสบการณ์ของประเทศสหรัฐอเมริกาและ ประเทศฝรั่งเศส** (กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560).

กฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พระราชบัญญัติ การบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘.

พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม.

พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลัง พ.ศ. 2561.