



ที่ กค 0526.9/ 341

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี	
รับที่	105 กค 4
วันที่	11 มี.ค. 2544 960

สาธ. รับที่ 94
วันที่ 99.8.ก 26
เวลา 96.00 น.

กระทรวงการคลัง

ถนนพระราม 6 กท. 10400

4/7

9 มกราคม 2544

เรื่อง การปรับปรุงการจัดสรรและการใช้จ่ายเงินภาครัฐให้แก่กองทุนต่าง ๆ

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0204/11089 ลงวันที่ 24 สิงหาคม 2542

ตามหนังสือที่อ้างถึง คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 17 สิงหาคม 2542 ดังนี้

1. เห็นชอบร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร (ฉบับที่ ...) พ.ศ... ตามที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเสนอ และให้ดำเนินการต่อไปได้

2. มอบให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง (นายพิสิฐ ลี้อาธรรม) รับไปดำเนินการตามที่รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ) เสนอว่า การดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 6 กรกฎาคม 2542 ซึ่งให้สำนักนายกรัฐมนตรีแก้ไขระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร พ.ศ. 2534 เพื่อรองรับเงินภายใต้มาตรการเพิ่มการใช้จ่ายเงินภาครัฐเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจปีงบประมาณ พ.ศ. 2542 ให้สามารถใช้ดำเนินการตามโครงการจัดหาปุ๋ยเคมีเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรได้นั้น เป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร แต่ควรมีการศึกษาระบบการใช้จ่ายเงินดังกล่าวในการใช้จ่ายในรูปแบบนี้ จึงเห็นควรมอบหมายให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง (นายพิสิฐ ลี้อาธรรม) รับไปพิจารณาร่วมกับสำนักงบประมาณเพื่อปรับปรุงระบบการจัดสรรและการใช้จ่ายเงินภาครัฐให้แก่กองทุนต่าง ๆ ให้เหมาะสมต่อไป

รายละเอียดปรากฏตามหนังสือที่อ้างถึง

กระทรวงการคลังขอเรียนดังนี้

1. การกู้เงินจากต่างประเทศรวมถึงการใช้จ่ายเงินที่ได้นั้น มีกระบวนการพิจารณาถึงกรอบและมีขอบเขตการใช้จ่ายเงินที่ชัดเจน ภายใต้วัตถุประสงค์และเงื่อนไขของการกู้เงินนั้น ๆ โดยมีคณะกรรมการนโยบายหนี้ของประเททำหน้าที่พิจารณากำหนดแผนการก่อหนี้จากต่างประเทศในแต่ละปี

/โดย...

โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรี โดยพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ. 2519 ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ในการดำเนินการกู้เงินจากต่างประเทศ สำหรับการใช้จ่ายเงินก็จะถือปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ การควบคุมและการตรวจสอบโครงการที่ใช้เงินก็จะมีการติดตามประเมินผลโครงการเป็นระยะ ๆ จากเจ้าหน้าที่ของแหล่งเงินกู้ ในส่วนของรัฐบาลไทยมีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ตรวจสอบ ทั้งนี้ โครงการที่จะได้รับการพิจารณาให้ใช้เงินกู้จะต้องชี้ชัดได้ว่ามีค่าตอบแทนสูงกว่าค่าลงทุน ซึ่งแม้ว่าการพิจารณาให้ใช้เงินกู้จะไม่ผ่านกระบวนการทางรัฐสภา แต่ก็ขึ้นตอนในการพิจารณาที่เข้มงวดเช่นเดียวกับการพิจารณาจัดสรรเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี

2. การพิจารณาจัดสรรเงินภายใต้มาตรการเพิ่มการใช้จ่ายเงินภาครัฐ เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจปีงบประมาณ พ.ศ. 2542 เป็นนโยบายที่รัฐบาลต้องการกระจายเม็ดเงินเข้าสู่ระบบ เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจและบรรเทาปัญหาของประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจ จึงมีกระบวนการเร่งรัดการใช้จ่ายเงินให้รวดเร็วกว่าระบบงบประมาณที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ในการพิจารณาการใช้จ่ายก็จะมีการจัดตั้งคณะกรรมการบริหารจัดการ ติดตาม และประเมินผล งาน/โครงการภายใต้มาตรการเพิ่มการใช้จ่ายเงินภาครัฐ โดยมีผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณเป็นประธาน ผู้แทนจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจฯ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เป็นกรรมการวางระบบรายงานและติดตามประเมินผล ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามเงื่อนไข แนวทาง และหลักเกณฑ์ของแหล่งเงินกู้ รวมทั้งวัตถุประสงค์ของโครงการฯ

3. ตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 มาตรา 12 กำหนดว่า การจ่ายเงินเป็นทุนหรือทุนหมุนเวียนเพื่อการใด ๆ ให้กระทำได้แต่โดยกฎหมาย ซึ่งในทางปฏิบัติจะจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และพระราชบัญญัติเฉพาะ ซึ่งเมื่อได้มีการจัดตั้งเงินเป็นกองทุนหรือทุนหมุนเวียนแล้ว การใช้จ่ายเงินจะต้องใช้จ่ายในกิจกรรมตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด โดยไม่ต้องถูกจำกัดด้วยระยะเวลาตามปีงบประมาณเช่นเดียวกับงบประมาณรายจ่ายทั่วไป การดำเนินงานในลักษณะของกองทุน/ทุนหมุนเวียนจึงช่วยให้ส่วนราชการสามารถบริหารโครงการต่าง ๆ ได้อย่างคล่องตัว กล่าวคือ เมื่อได้รับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อการจัดตั้งหรือเพื่อเพิ่มทุนแล้ว หากเป็นทุนหมุนเวียนที่

/จัดตั้ง...

จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ส่วนราชการเจ้าของทุนหมุนเวียนก็ขออนุมัติประมาณการรายจ่ายจากกระทรวงการคลังตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนด โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 สำหรับกองทุน/ทุนหมุนเวียนที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติเฉพาะ การอนุมัติให้ใช้จ่ายเงินเป็นอำนาจของคณะกรรมการกองทุน/ทุนหมุนเวียนนั้น ๆ เป็นผู้พิจารณาอนุมัติ โดยไม่ต้องขออนุมัติการใช้จ่ายเงินกับรัฐสภาอีก ดังนั้น การจัดตั้งกองทุน/ทุนหมุนเวียนจึงต้องกำหนดวัตถุประสงค์ไว้อย่างชัดเจน

4. เนื่องจากรัฐบาลสามารถกู้เงินจากต่างประเทศ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ. 2519 พระราชบัญญัติเงินกู้เพื่อป้องกันประเทศ พ.ศ. 2519 พระราชบัญญัติเงินกู้เพื่อการจัดซื้อยุทธโประณ์ พ.ศ. 2524 โดยพระราชบัญญัติแต่ละฉบับกำหนดวงเงินกู้ขึ้นสูงที่สามารถกู้ได้ไวด้วย และโดยที่พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 บัญญัติยกเว้นไว้ในมาตรา 24 วรรค 3 ว่า ในกรณีส่วนราชการได้รับเงินตามโครงการช่วยเหลือหรือร่วมมือกับรัฐบาลต่างประเทศองค์การสหประชาชาติ ทบวงการชำนัญพิเศษแห่งสหประชาชาติ องค์การระหว่างประเทศอื่นใด หรือบุคคลใด ไม่ว่าจะเป็นเงินให้กู้หรือให้เปล่า รวมทั้งเงินที่ส่วนราชการได้รับสืบเนื่องจากโครงการช่วยเหลือหรือร่วมมือ เช่นว่านั้นรัฐมนตรีจะกำหนดเป็นอย่างอื่นโดยไม่ต้องนำส่งคลังก็ได้นั้น ซึ่งเป็นการยกเว้นหลักการสำคัญของกฎหมายที่จะต้องตีความอย่างเคร่งครัดและอยู่ในขอบเขตจำกัด เพื่อรักษาวินัยทางการคลัง โดยเงินที่กู้มาตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวข้างต้น หากนำไปใช้จ่ายตามเงื่อนไข ตามโครงการหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน ก็ไม่น่าจะมีปัญหาแต่ถ้านำไปจ่ายเป็นทุนหรือทุนหมุนเวียน (ซึ่งสามารถนำไปใช้จ่ายหมุนเวียนได้ตลอดไป) โดยที่มีได้กำหนดวัตถุประสงค์การกู้เงินไว้อย่างชัดเจนจึงไม่เหมาะสม เนื่องจากเป็น การใช้จ่ายเงิน โดยไม่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภา ดังนั้น หากพิจารณาใช้กฎหมายโดยถือหลักเจตนารมณ์ในการควบคุมการใช้จ่ายเงินตามระบบการปกครองแบบรัฐสภา และการรักษาวินัยทางการคลังแล้ว การนำเงินกู้ไปสมทบจ่ายเป็นทุนหรือทุนหมุนเวียน จึงไม่สมควรกระทำ อย่างไรก็ดี ทุนหมุนเวียนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับทุนหมุนเวียนต้องผ่านความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง อยู่แล้ว และยังไม่เคยมีข้อกำหนดให้สามารถนำเงินกู้ไปสมทบจ่ายเป็นทุนหรือทุนหมุนเวียนได้ เว้นแต่เป็นนโยบายของรัฐบาลและสั่งการในเรื่องดังกล่าวไว้ดัง เช่นกรณีการแก้ไขระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร พ.ศ. 2534 สำหรับทุนหมุนเวียนที่จัดตั้งโดยกฎหมายเฉพาะ ซึ่งกำหนด

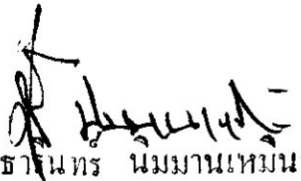
/ให้...

ให้คณะกรรมการมีอำนาจในการบริหารจัดการ และอนุมัติการใช้จ่ายทุนหมุนเวียนได้ โดยไม่ต้องผ่านความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง และกฎหมายจัดตั้งยังมีข้อกำหนดให้สามารถนำเงินกู้เข้าสมทบใช้จ่ายได้ เช่น กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กองทุนสิ่งแวดล้อม และกองทุนส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ เป็นต้น ดังนั้น การกู้เงินจากต่างประเทศรวมถึงการใช้จ่ายเงินกู้ที่ได้รับมานั้นจึงต้องกำหนดวัตถุประสงค์และขอบเขตการใช้จ่ายเงินไว้อย่างชัดเจน

5. คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2542 เห็นชอบแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ เพื่อมุ่งเน้นการปรับเปลี่ยนบทบาทของภาครัฐไปสู่ "รูปแบบการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่" โดยมีวัตถุประสงค์ประการหนึ่ง เพื่อปรับเปลี่ยนกระบวนการงบประมาณจากเดิมที่มุ่งเน้นการควบคุมการใช้ทรัพยากรเป็นระบบงบประมาณที่มุ่งเน้นผลผลิตและผลลัพธ์ของงาน และสำนักนายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่ง ที่ 21/2543 ลงวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2543 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 โดยมีนายพัลลภ ลืออักษรธรรม รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง เป็นประธานกรรมการ และนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นที่ปรึกษากรรมการ ดำเนินการพิจารณาปรับปรุงและยกร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ให้สอดคล้องกับหลักการปฏิรูประบบราชการตามแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ ดังนั้น เพื่อให้การจัดสรรและการใช้จ่ายเงินภาครัฐให้แก่กองทุนต่าง ๆ มีความเหมาะสมและชัดเจน กระทรวงการคลังจึงได้นำเรื่องดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการปรับปรุงพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 เมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน 2543 ซึ่งที่ประชุมมีมติให้นำประเด็นปัญหาดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาปรับปรุงพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 เพื่อกำหนดแนวทางปฏิบัติดังกล่าวให้ชัดเจนในพระราชบัญญัติต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ


(นายชาโนทร นมมานเหมินท์)
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

กรมบัญชีกลาง

สำนักงานเงินการคลัง

ส่วนบริหารเงินนอกงบประมาณ โทร. 2739597