

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีในการจัดทำงบประมาณ
รายจ่ายประจำปีภายหลังการยุบสภาผู้แทนราษฎร^{*}

สำนักงานงบประมาณ ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๗๐๒/๑๖๔๖ ลงวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๖๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า

๑. วันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๖๘ คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบแนวทางการจัดทำงบประมาณและปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๗๐ ตามที่สำนักงานงบประมาณเสนอ โดยขั้นตอนการจัดทำงบประมาณตามปฏิทินงบประมาณดังกล่าวในช่วงเดือนธันวาคม ๒๕๖๘ กำหนดให้หน่วยรับงบประมาณจัดทำรายละเอียดคำของบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๗๐ รวมทั้งนำเสนอของบประมาณรายจ่ายบูรณาการ และรายงานเกี่ยวกับเงินนอกงบประมาณ เพื่อใช้ประกอบการจัดทำรายละเอียดคำของบประมาณเสนอคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัดพิจารณาให้ความเห็นชอบ และส่งสำนักงานงบประมาณ ในรูปแบบเอกสารและผ่านระบบ e-Budgeting ภายในวันศุกร์ที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๖๘

๒. วันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๖๘ ได้มีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๘ เพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไป และมาตรา ๑๖๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดให้คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งเมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๑๖๗ (๒) ต้องปฏิบัติหน้าที่ต่อไปตามเงื่อนไขที่กำหนดในมาตรา ๑๖๙

๓. สำนักงานงบประมาณได้เสนอข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณในทางปฏิบัติที่ผ่านมา ดังนี้

๓.๑ ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ สำนักงานงบประมาณได้เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาการกำหนดแนวทางการจัดทำงบประมาณและปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ เพื่อให้หน่วยรับงบประมาณใช้เป็นแนวทางประกอบการวางแผนการดำเนินงานและกำหนดแผนการปฏิบัติงาน ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๖๑ ให้ความเห็นชอบ และต่อมาวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๖๑ คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ความเห็นชอบยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณและการปรับปรุงปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ แต่เนื่องจากได้มีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป พ.ศ. ๒๕๖๒ เมื่อวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๖๒ เพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปในวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๖๒ สำนักงานงบประมาณจึงเสนอขอยกเว้นการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๖๑ ที่กำหนดให้สำนักงานงบประมาณเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ภายในวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๖๒ และเมื่อคณะรัฐมนตรีชุดใหม่เข้ารับหน้าที่และแถลงนโยบายต่อรัฐสภาแล้ว สำนักงานงบประมาณจะนำเสนอกระบวนการจัดทำ

^{*}ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๓/๔๒๐ ลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๖๘ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

งบประมาณ พร้อมทั้งการปรับปรุงปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ตามขั้นตอนต่อไป ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๖๒

๓.๒ สำหรับการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ สำนักงบประมาณได้เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาแนวทางการจัดทำงบประมาณและปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๖๕ ให้ความเห็นชอบ และต่อมาในวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๖๖ คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ความเห็นชอบรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ และให้สำนักงบประมาณได้รับยกเว้นการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี เพื่อให้การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน ที่รัฐบาลจะครบวาระการบริหารราชการแผ่นดินในวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๖๖ และเป็นการปฏิบัติตามมาตรา ๑๖๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย รวมทั้งข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยเมื่อคณะรัฐมนตรีชุดใหม่เข้ารับหน้าที่และแถลงนโยบายต่อรัฐสภาแล้ว สำนักงบประมาณจะนำเสนอการปรับปรุงปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ต่อไป แต่ต่อมามีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๖ ในวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๖๖

๔. สำนักงบประมาณพิจารณาแล้วเห็นว่า เพื่อให้กระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๗๐ ภายหลังจากที่มีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๘ แล้ว ไม่เป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนมาตรา ๑๖๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงขอหารือ ดังนี้

๔.๑ การดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๗๐ ก่อนที่จะมีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๘ สำนักงบประมาณได้มีการเสนอเรื่องให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบแล้ว ดังนี้

๔.๑.๑ แนวทางการจัดทำงบประมาณและปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๗๐ (มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๖๘)

๔.๑.๒ หลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายบูรณาการ แผนงานบูรณาการ และมอบหมายผู้มีอำนาจกำกับแผนงานบูรณาการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๗๐ (มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๖๘)

๔.๑.๓ แผนการคลังระยะปานกลาง (มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๘)

๔.๑.๔ นโยบาย วงเงินงบประมาณรายจ่าย และโครงสร้างงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๗๐ (มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๘)

๔.๑.๕ ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๗๐ (มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๖๘)

และในวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๖๘ นายกรัฐมนตรีได้มอบนโยบายการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๗๐

ขั้นตอนต่อไปที่จะต้องดำเนินการภายหลังจากที่มีการตราพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๘ คือ การให้หน่วยรับงบประมาณจัดทำรายละเอียดคำของบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๗๐ และนำเสนองบประมาณรายจ่ายบูรณาการ และรายงานเกี่ยวกับเงินนอกงบประมาณ เพื่อใช้ประกอบการจัดทำรายละเอียดคำขอของงบประมาณ

เสนอคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัด พิจารณาให้ความเห็นชอบและส่งสำนักงานงบประมาณภายในวันศุกร์ที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๖๘ และการที่สำนักงานงบประมาณจะเสนอรายละเอียดคำของบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๗๐ เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบในวันอังคารที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๖๙ กรณีจึงมีปัญหว่า การดำเนินการตามขั้นตอนดังกล่าวข้างต้นจะเข้าข่ายเป็นการกระทำอันมีผลเป็นการอนุมัติงานหรือโครงการ หรือมีผลเป็นการสร้างความผูกพันต่อคณะรัฐมนตรีชุดต่อไป ตามมาตรา ๑๖๙ (๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือไม่

๔.๒ ในการยื่นคำขอตั้งงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ กำหนดให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือรัฐมนตรีซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีหน้าที่กำกับหรือควบคุมกิจการของหน่วยรับงบประมาณ หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมาย มีหน้าที่รับผิดชอบในการยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับงบประมาณนั้นต่อผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาที่ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณกำหนด และวรรคสองกำหนดให้การยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องแสดงวัตถุประสงค์ แผนการปฏิบัติงาน และแผนการใช้จ่ายงบประมาณ และให้จัดส่งรายงานเกี่ยวกับเงินนอกงบประมาณ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณกำหนดด้วยการที่รัฐมนตรีลงนามในการยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่าย จะเข้าข่ายเป็นการกระทำอันมีผลเป็นการอนุมัติงานหรือโครงการ หรือมีผลเป็นการสร้างความผูกพันต่อคณะรัฐมนตรีชุดต่อไป ตามมาตรา ๑๖๙ (๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือไม่

๔.๓ ในกระบวนการยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายตามมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ กำหนดว่าในกรณีที่หน่วยรับงบประมาณจะต้องมีการก่อหนี้ผูกพันงบประมาณมากกว่าหนึ่งปีงบประมาณสำหรับรายการงบประมาณที่มีวงเงินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป ให้หน่วยรับงบประมาณเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติก่อนที่จะมีการยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายต่อผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ และมาตรา ๒๘ กำหนดว่าการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายของรัฐสภา ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์การอัยการ ให้หน่วยงานดังกล่าวทำหน้าที่ของหน่วยรับงบประมาณ โดยจะต้องยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายต่อคณะรัฐมนตรีภายในระยะเวลาที่คณะรัฐมนตรีกำหนดนั้น ซึ่งหน่วยรับงบประมาณจะต้องมีการดำเนินการตามขั้นตอนในมาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๘ ดังกล่าว และหากคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาอนุมัติหรือเห็นชอบตามที่มีการเสนอ จะเข้าข่ายเป็นการกระทำอันมีผลเป็นการอนุมัติงานหรือโครงการ หรือมีผลเป็นการสร้างความผูกพันต่อคณะรัฐมนตรีชุดต่อไป ตามมาตรา ๑๖๙ (๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือไม่

๔.๔ กรณีหน่วยรับงบประมาณบางประเภท เช่น สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติและสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า ซึ่งมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ กำหนดให้คณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติขอรับงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ และมาตรา ๔๗ แห่งพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ๒๕๖๐ กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าเสนองบประมาณรายจ่ายของปีงบประมาณที่ขอความสนับสนุนต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป ตามลำดับ การที่คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติหรือเห็นชอบตามที่หน่วยงานดังกล่าวเสนอขอตั้งงบประมาณรายจ่ายตามกฎหมาย

ดังกล่าว จะเข้าข่ายเป็นการกระทำอันมีผลเป็นการอนุมัติงานหรือโครงการ หรือมีผลเป็นการสร้างความผูกพันต่อคณะรัฐมนตรีชุดต่อไป ตามมาตรา ๑๖๙ (๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือไม่

๔.๕ หากการดำเนินการตามข้อ ๔.๑ ข้อ ๔.๒ ข้อ ๔.๓ หรือข้อ ๔.๔ เป็นการฝ่าฝืน มาตรา ๑๖๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย สำนักงานงบประมาณจะต้องเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อยกเว้นการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๖๘ เรื่อง แนวทางการจัดทำงบประมาณและปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๗๐ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานงบประมาณ โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีและสำนักงานงบประมาณ) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นสมควรกำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณารวมสามประเด็น โดยมีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีในการพิจารณาให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ หรือกฎหมายเฉพาะ เป็นการกระทำอันมีผลเป็นการอนุมัติงานหรือโครงการ หรือมีผลเป็นการสร้างความผูกพันต่อคณะรัฐมนตรีชุดต่อไป ตามมาตรา ๑๖๙ (๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือไม่ นั้น เห็นว่า มาตรา ๑๙^๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ กำหนดให้ผู้ว่าการสำนักงานงบประมาณมีหน้าที่และอำนาจจัดทำงบประมาณ และกำหนดยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี เพื่อให้หน่วยรับงบประมาณใช้เป็นแนวทางในการจัดทำคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งในการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายนั้น หน่วยรับงบประมาณจะดำเนินการจัดทำคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายเสนอรัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือรัฐมนตรีซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีหน้าที่กำกับหรือควบคุมกิจการของหน่วยรับงบประมาณ หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมาย เพื่อยื่นต่อผู้ว่าการสำนักงานงบประมาณ

^๒มาตรา ๑๙ ให้ผู้ว่าการมีหน้าที่และอำนาจจัดทำงบประมาณกับปฏิบัติการอย่างอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และให้มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับการงบประมาณดังต่อไปนี้ด้วย

(๑) กำหนดยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี เพื่อให้หน่วยรับงบประมาณใช้เป็นแนวทางในการจัดทำคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี

(๒) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำรอบประมาณการรายจ่าย เพื่อให้การจัดทำงบประมาณสอดคล้องกับหลักการตามมาตรา ๒๓

(๓) เรียกให้หน่วยรับงบประมาณเสนอประมาณการรายรับและรายจ่ายและสถานะเงินนอกงบประมาณตามแบบและหลักเกณฑ์ พร้อมด้วยรายละเอียดที่ผู้ว่าการกำหนด

(๔) วิเคราะห์งบประมาณและการจ่ายเงินของหน่วยรับงบประมาณ รวมทั้งเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับงบประมาณของหน่วยงานของรัฐสภา ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอัยการด้วย

(๕) กำหนด เพิ่ม หรือลดเงินจัดสรรตามความจำเป็นของการปฏิบัติงาน

(๖) กำหนดระยะเวลาของเงินจัดสรร

(๗) ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณ

(๘) ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นหน้าที่และอำนาจของผู้ว่าการ หรือตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย

ทั้งนี้ ตามมาตรา ๒๕^๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฯ ในกรณีการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายของรัฐสภา ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอัยการ มาตรา ๒๘^๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฯ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐสภา ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอัยการ ทำหน้าที่ของหน่วยรับงบประมาณ โดยยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายต่อคณะรัฐมนตรี นอกจากนี้ หน่วยรับงบประมาณตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะบางประเภท กฎหมายกำหนดให้การขอตั้งงบประมาณรายจ่ายต้องเสนอต่อคณะรัฐมนตรีด้วย เช่น มาตรา ๒๙^๕ แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๗^๖ แห่งพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งมาตรา ๑๙^๗ (๔) แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฯ ให้อำนาจผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณในการวิเคราะห์งบประมาณและการจ่ายเงินของหน่วยรับงบประมาณ รวมทั้งเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับงบประมาณของหน่วยงานของรัฐสภา ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอัยการด้วย โดยในการพิจารณาคำขอของงบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับงบประมาณ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณมีหน้าที่และอำนาจในการกำหนด เพิ่มหรือลดเงินจัดสรรได้ตามความจำเป็นของการปฏิบัติงาน ตามที่กำหนดในมาตรา ๑๙^๘ (๕) แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฯ และเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในมาตรา ๑๗^๙

^๓มาตรา ๒๕ ภายใต้บังคับมาตรา ๒๘ ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือรัฐมนตรีซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีหน้าที่กำกับหรือควบคุมกิจการของหน่วยรับงบประมาณ หรือรัฐมนตรีผู้รักษาราชการตามกฎหมาย มีหน้าที่รับผิดชอบในการยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับภาษะนั้นต่อผู้อำนวยการตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาที่ผู้อำนวยการกำหนด

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔มาตรา ๒๘ การขอตั้งงบประมาณรายจ่ายของรัฐสภา ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอัยการ ให้หน่วยงานของรัฐสภา ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอัยการ ทำหน้าที่ของหน่วยรับงบประมาณ โดยจะต้องยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายต่อคณะรัฐมนตรีภายในระยะเวลาที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕มาตรา ๒๙ ให้คณะกรรมการเสนอขอรับงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของสำนักงาน

^๖มาตรา ๔๗ เพื่อประโยชน์ในการจัดสรรเงินงบประมาณแผ่นดินให้แก่สำนักงานตามมาตรา ๔๔ (๓) ให้สำนักงานเสนอขอรับงบประมาณรายจ่ายของปีงบประมาณที่ขอความสนับสนุนต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปของสำนักงานไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม แล้วแต่กรณี

^๗โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^๘โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^๙มาตรา ๑๗ การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้แก่หน่วยงานของรัฐต้องคำนึงถึง

(๑) ความจำเป็นและภารกิจของหน่วยงานของรัฐที่ขอรับจัดสรรงบประมาณ

(๒) ฐานะเงินนอกงบประมาณของหน่วยงานของรัฐที่สามารถใช้จ่ายได้ รวมตลอดถึงรายได้หรือเงินอื่นใดที่หน่วยงานของรัฐนั้นมีอยู่หรือสามารถนำมาใช้จ่ายได้

(๓) ความสามารถในการใช้จ่ายและการก่อหนี้ผูกพันของหน่วยงานของรัฐภายในปีงบประมาณนั้น

(มีต่อหน้าถัดไป)

แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ ซึ่งจะเห็นได้ว่า ในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้แก่หน่วยรับงบประมาณนั้น ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณไม่ผูกพันที่จะต้องอนุมัติงบประมาณรายจ่ายให้ตามที่หน่วยรับงบประมาณยื่นคำขอ นอกจากนั้น ในกรณีที่สำนักงบประมาณพิจารณาและจัดทำรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณแล้วเสร็จ และเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบแล้ว เมื่อคณะรัฐมนตรีชุดต่อไปเข้ารับหน้าที่และเข้าบริหารราชการแผ่นดินแล้ว ก็อาจให้มีการพิจารณาทบทวนหรือแก้ไขปรับปรุงรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณดังกล่าวได้ จากนั้นจึงจะมีการกำหนดรายการในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อเสนอต่อรัฐสภาพิจารณาต่อไป ด้วยเหตุนี้ การใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีในการพิจารณาให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฯ หรือกฎหมายเฉพาะในกรณีที่สำนักงบประมาณหารือ จึงเป็นเพียงการให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติให้มีการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายซึ่งแสดงถึงความต้องการในการใช้งบประมาณของหน่วยรับงบประมาณเท่านั้น โดยเป็นการดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด ยังมิได้เป็นการอนุมัติงานหรือโครงการ อีกทั้งยังไม่มีผลผูกพันคณะรัฐมนตรีชุดต่อไป ดังนั้น จึงมิได้เป็นกรณีที่คณะรัฐมนตรีกระทำการอันมีผลเป็นการอนุมัติงานหรือโครงการ หรือมีผลเป็นการสร้างความผูกพันต่อคณะรัฐมนตรีชุดต่อไป ตามมาตรา ๑๖๙^{๑๐} (๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ประเด็นที่สอง การใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีในการพิจารณาอนุมัติการก่อหนี้ผูกพันของหน่วยรับงบประมาณตามมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฯ เป็นการกระทำอันมีผลเป็นการอนุมัติงานหรือโครงการ หรือมีผลเป็นการสร้างความผูกพันต่อคณะรัฐมนตรีชุดต่อไปตามมาตรา ๑๖๙ (๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือไม่ นั้น เห็นว่า มาตรา ๑๖๙^{๑๑} ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งเมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรและต้องปฏิบัติหน้าที่ต่อไป จะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามเงื่อนไขที่มาตรา ๑๖๙ บัญญัติไว้ใน (๑) บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีต้องไม่กระทำการอันมีผลเป็นการอนุมัติงานหรือโครงการ หรือมีผลเป็นการสร้างความผูกพันต่อคณะรัฐมนตรีชุดต่อไป เว้นแต่ที่กำหนดไว้แล้วในงบประมาณรายจ่ายประจำปี ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างต่อเนื่องเพียงเท่าที่จำเป็น จึงได้บัญญัติห้ามคณะรัฐมนตรีกระทำการใดที่มีผลเป็นการอนุมัติงานหรือโครงการ เว้นแต่ที่กำหนดไว้แล้ว

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๙)

(๔) การปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของรัฐสภา ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอัยการ

(๕) กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องเป็นไปเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการทำหน้าที่ดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยคำนึงถึงความสามารถในการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนความเหมาะสมและความแตกต่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ

^{๑๐}มาตรา ๑๖๙ คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๖๗ (๒) และต้องปฏิบัติหน้าที่ต่อไปตามมาตรา ๑๖๘ ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามเงื่อนไข ดังต่อไปนี้

(๑) ไม่กระทำการอันมีผลเป็นการอนุมัติงานหรือโครงการ หรือมีผลเป็นการสร้างความผูกพันต่อคณะรัฐมนตรีชุดต่อไป เว้นแต่ที่กำหนดไว้แล้วในงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๑}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๐, ข้างต้น

ในงบประมาณรายจ่ายประจำปีเท่านั้น เมื่อการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีในการอนุมัติการก่อหนี้ผูกพันของหน่วยรับงบประมาณตามมาตรา ๒๖^{๑๒} แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฯ เป็นกรณีที่คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจในการพิจารณาอนุมัติรายการหรือโครงการที่มีการก่อหนี้ผูกพันงบประมาณมากกว่าหนึ่งปีงบประมาณและมีวงเงินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไปให้หน่วยรับงบประมาณเสนอเพื่อที่จะนำไปกำหนดในคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับงบประมาณต่อไป ดังนั้น จึงเป็นกรณีที่คณะรัฐมนตรีกระทำการอันมีผลเป็นการอนุมัติงานหรือโครงการ หรือมีผลเป็นการสร้างความผูกพันต่อคณะรัฐมนตรีชุดต่อไป ตามมาตรา ๑๖๙ (๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ประเด็นที่สาม ในกรณีที่มีการดำเนินการตามข้อหารือนี้เป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๑๖๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย สำนักงานงบประมาณจะต้องเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อยกเว้นการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๖๘ เรื่อง แนวทางการจัดทำงบประมาณและปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๗๐ หรือไม่ นั้น เห็นว่า ประเด็นตามข้อหารือนี้เป็นปัญหาเกี่ยวกับแนวทางในการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี จึงมิใช่ปัญหาข้อกฎหมายซึ่งอยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่จะพิจารณาให้ความเห็น

อนึ่ง โดยที่ปัญหาข้อหารือในประเด็นที่หนึ่งและประเด็นที่สองเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อันเป็นหน้าที่และอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัย การให้ความเห็นในกรณีนี้จึงเป็นไปเพียงเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการในการบริหารราชการแผ่นดินเท่านั้น



(นายณพดล เกียรติฤกษ์)

รองเลขาธิการฯ รักษาการแทน

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๖๘

^{๑๒}มาตรา ๒๖ ในกรณีที่หน่วยรับงบประมาณจะต้องมีการก่อหนี้ผูกพันงบประมาณมากกว่าหนึ่งปีงบประมาณสำหรับรายการงบประมาณที่มีวงเงินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป ให้หน่วยรับงบประมาณเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติก่อนที่จะมีการยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายต่อผู้อำนวยการ