

บันทึก

เรื่อง การตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นเงินอุดหนุนของกรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ กท ๗๐๐๖/๘๑๕๐ ลงวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๕๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ด้วยกรุงเทพมหานครได้กราบเรียน ข้าราชการรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสนับสนุนให้ตั้งงบประมาณรายจ่ายเป็นเงินอุดหนุน กรุงเทพมหานครแยกต่างหากจากงบประมาณรายจ่ายของกระทรวงมหาดไทยเช่นเดียวกับการตั้ง งบประมาณรายจ่ายที่เป็นเงินอุดหนุนรัฐวิสาหกิจต่างๆ ซึ่งสำนักงบประมาณได้ตั้งแยกไว้ต่างหาก จากงบประมาณรายจ่ายของกระทรวงนั้นๆ เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ ที่บัญญัติว่า “การตั้งงบประมาณเป็นเงิน อุดหนุนในกรุงเทพมหานคร ให้รัฐบาลตั้งให้กรุงเทพมหานครโดยตรง” ซึ่งนายกรัฐมนตรีได้สั่ง การให้สำนักงบประมาณพิจารณา และสำนักงบประมาณได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามนัยมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ได้กำหนดความหมายของคำว่าส่วนราชการ ว่าหมายถึง “กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า สำนักงานหรือหน่วยงาน อื่นใดของรัฐ แต่ไม่รวมถึงหน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น” ซึ่ง ตามมาตรา ๖ วรรคแรกแห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ กำหนดให้กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่น สำนัก งบประมาณจึงเห็นว่า กรุงเทพมหานครไม่ใช่ส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ดังกล่าวจึงไม่อาจตั้งงบประมาณรายจ่ายเป็นเงินอุดหนุนให้แก่กรุงเทพมหานครโดยตรงได้ แต่ ต้องตั้งงบประมาณไว้ที่กระทรวงมหาดไทยเนื่องจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้มี อำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการกรุงเทพมหานคร ตามนัยมาตรา ๑๒๓ แห่ง พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ โดยสำนักงบประมาณมี ความเห็นเพิ่มเติมด้วยว่า เนื่องจากกรณีนี้เป็นการตีความกฎหมาย ๒ ฉบับ คือกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการ กรุงเทพมหานคร ซึ่งถ้าหากกรุงเทพมหานครเห็นสมควรก็อาจจะนำเสนอคณะกรรมการกฤษฎีกา พิจารณาตีความในประเด็นดังกล่าว

กรุงเทพมหานครได้พิจารณาแล้วไม่เห็นด้วยกับการพิจารณาของสำนัก งบประมาณดังกล่าว โดยเหตุผลดังนี้

(๑) การตีความดังกล่าวเป็นการขัดหรือแย้งกับมาตรา ๑๒๒ วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ ซึ่งบัญญัติว่าการตั้ง งบประมาณเป็นเงินอุดหนุนในกรุงเทพมหานคร ให้รัฐบาลตั้งให้กรุงเทพมหานครโดยตรงซึ่ง กฎหมายนี้เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นหลังพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และตาม หลักกฎหมายทั่วไปที่กฎหมายใหม่มีผลยกเลิกกฎหมายเก่า ประกอบกับกฎหมายว่าด้วยระเบียบ

บริหารราชการกรุงเทพมหานคร เป็นกฎหมายที่จัดตั้งกรุงเทพมหานครเป็นราชการส่วนท้องถิ่น เฉพาะแยกต่างหากจากส่วนราชการท้องถิ่นอื่น ถือได้ว่าเป็นกฎหมายเฉพาะเรื่อง จึงควรมีผลบังคับสำหรับการตั้งงบประมาณรายจ่ายเป็นเงินอุดหนุนนี้ ที่จะต้องตั้งให้แก่กรุงเทพมหานครโดยตรง

(๒) การตั้งงบประมาณเพื่อเป็นเงินอุดหนุนให้แก่กรุงเทพมหานครโดยตรง ดังกล่าวเป็นการปฏิบัติตามกฎหมายจัดตั้งกรุงเทพมหานคร โดยจะไม่ทำให้เจตนารมณ์ของการควบคุมการใช้งบประมาณแผ่นดินเสียไปเนื่องจาก

ประการแรก การที่รัฐบาลจะตั้งงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนให้แก่กรุงเทพมหานครนั้น จะเป็นกรณีที่รัฐบาลได้มอบหมายหน้าที่ให้กรุงเทพมหานครดำเนินการแทนรัฐบาล เช่น การจัดการประถมศึกษา การก่อสร้างสาธารณูปโภค หรือเป็นโครงการที่รัฐบาลเห็นความสำคัญซึ่งกรุงเทพมหานครได้จัดทำแผนงานโครงการขอเงินอุดหนุนเป็นการเฉพาะ เช่น โครงการสร้างโรงบำบัดน้ำเสีย เป็นต้น ซึ่งกรุงเทพมหานครไม่อาจนำไปใช้เพื่อการอื่นได้

ประการที่สอง ตามมาตรา ๑๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ ได้บัญญัติให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ออกระเบียบกำหนดการใช้จ่ายเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดให้กรุงเทพมหานคร และปัจจุบัน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก็ได้ออกระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการใช้จ่ายเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดให้กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๓๓ เพื่อควบคุมการใช้งบประมาณดังกล่าว ประกอบกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยยังมีอำนาจตามมาตรา ๑๒๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ ควบคุมการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานครได้อีกทางหนึ่งด้วย

ดังนั้น เพื่อให้การปฏิบัติเกี่ยวกับการตั้งงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนแก่กรุงเทพมหานครเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและสมเจตนารมณ์ของกฎหมาย กรุงเทพมหานครจึงขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า รัฐบาลโดยสำนักงบประมาณสามารถตั้งเงินงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนให้แก่กรุงเทพมหานครโดยตรงแทนการตั้งงบประมาณไว้ที่กระทรวงมหาดไทยได้หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาปัญหาข้อหาดังกล่าวข้างต้น โดยได้รับฟังคำชี้แจงของผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงบประมาณ) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักงานปลัดกระทรวง) และผู้แทนกรุงเทพมหานคร แล้ว มีความเห็นดังนี้

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณ การบริหารงบประมาณ และการควบคุมงบประมาณ นั้น ได้บัญญัตินิยามคำว่า “ส่วนราชการ” ไว้ในมาตรา ๔^๑ โดยให้หมายความว่า

^๑ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า สำนักงานหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐ แต่ไม่รวมความรวมถึงรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

โดยที่กรุงเทพมหานครเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นและมีฐานะเป็นราชการส่วนท้องถิ่นตามมาตรา ๖^๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ และมิได้มีฐานะเป็น “ส่วนราชการ” ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ทำให้เกิดปัญหาข้อกฎหมายต่อไปว่า การตั้งงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลเพื่อเป็นเงินอุดหนุนให้แก่กรุงเทพมหานครนั้นจะต้องดำเนินการอย่างไร เนื่องจากมาตรา ๑๒๒^๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครฯ ได้บัญญัติว่า การตั้งงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนในกรุงเทพมหานคร ให้รัฐบาลตั้งให้กรุงเทพมหานครโดยตรง

ในการวินิจฉัยปัญหาดังกล่าวต้องพิจารณาวัตถุประสงค์ของกฎหมายสองฉบับ คือ กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร และเมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไปในเรื่องการจัดทำงบประมาณแผ่นดิน ส่วนพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับแก่การบริหารราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ดังนั้น การดำเนินงานต่าง ๆ ในเรื่องการจัดทำงบประมาณแผ่นดินจึงต้องเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณแล้วจะเห็นได้ว่า ในเรื่องการจัดทำงบประมาณ มาตรา ๑๓^๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติกำหนดให้

“ส่วนราชการ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า สำนักงานหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐ แต่ไม่รวมถึงรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

ฯลฯ

ฯลฯ

๒ มาตรา ๖ ให้กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น มีระเบียบการบริหารตามพระราชบัญญัตินี้ และมีอาณาเขตท้องที่ตามที่กรุงเทพมหานครมีอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

การแก้ไขเปลี่ยนแปลงอาณาเขตท้องที่กรุงเทพมหานครให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ

๓ มาตรา ๑๒๒ การตั้งงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนในกรุงเทพมหานครให้รัฐบาลตั้งให้กรุงเทพมหานครโดยตรง

ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอื่น เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดให้แก่กรุงเทพมหานครนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะออกระเบียบกำหนดการใช้จ่ายเงินดังกล่าวก็ได้

๔ มาตรา ๑๓ ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจหรือรัฐมนตรีซึ่งตามกฎหมายให้มีหน้าที่กำกับหรือควบคุมกิจการของรัฐวิสาหกิจมีหน้าที่รับผิดชอบในการยื่นงบประมาณประจำปีของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจนั้นต่อผู้อำนวยการ ภายในเวลาที่ผู้อำนวยการกำหนด

ในกรณีรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเจ้าของทุน เป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบตามความในวรรคก่อน

รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ หรือรัฐมนตรีซึ่งตามกฎหมายให้มีหน้าที่กำกับหรือควบคุมกิจการของรัฐวิสาหกิจ เป็นผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการยื่นงบประมาณประจำปีของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจต่อผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณและในกรณีรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเจ้าของทุนเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องดังกล่าว

เนื่องจากกรุงเทพมหานครไม่อยู่ในความหมายของคำว่า “ส่วนราชการ” ตามมาตรา ๔^๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฯ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้มีอำนาจและหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานคร ตามมาตรา ๑๒๓^๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครฯ และเป็นผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการยื่นขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีของกระทรวงมหาดไทยตามมาตรา ๑๓^๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ดังนั้น งบประมาณรายจ่ายประจำปีที่จัดให้แก่กรุงเทพมหานครจึงต้องตั้งไว้ในงบประมาณรายจ่ายของกระทรวงมหาดไทย และปรากฏข้อเท็จจริงด้วยว่า สำนักงบประมาณได้แยกงบประมาณเพื่อเป็นเงินอุดหนุนแก่กรุงเทพมหานครออกเป็นรายการหนึ่งต่างหากจากหน่วยงานอื่นของกระทรวงมหาดไทยนับตั้งแต่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๔ ใช้บังคับ ซึ่งถือว่าเป็นการตั้งงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลให้แก่กรุงเทพมหานครตามนัยมาตรา ๑๒๒^๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครฯแล้ว

อนึ่ง มาตรา ๖^๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ได้บัญญัติให้ผู้ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณมีอำนาจหน้าที่จัดทำงบประมาณให้แก่ส่วนราชการตาม

งบประมาณประจำปีนั้น ถ้ามิได้ยื่นภายในกำหนดเวลาตามความในสองวรรคแรก ผู้อำนวยการอาจพิจารณาการตั้งงบประมาณประจำปีตามที่เห็นสมควร

^๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๖ มาตรา ๑๒๓ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจและหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานคร เพื่อการนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงหรือสั่งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครชี้แจงแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานคร ในกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นว่า การปฏิบัติใด ๆ ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครขัดต่อกฎหมาย มติของคณะรัฐมนตรีหรือเป็นไปในทางที่อาจทำให้เสียประโยชน์ของกรุงเทพมหานคร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะยับยั้งหรือสั่งการตามที่เห็นสมควรก็ได้

^๗ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

^๘ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^๙ มาตรา ๖ ให้ผู้อำนวยการมีอำนาจหน้าที่จัดทำงบประมาณ กับปฏิบัติกรอย่างอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงบประมาณดังต่อไปนี้ด้วย

(๑) เรียกให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเสนอประมาณการรายรับและรายจ่ายตามแบบและหลักเกณฑ์ พร้อมด้วยรายละเอียดตามที่ผู้อำนวยการกำหนด

(๒) วิเคราะห์งบประมาณและการจ่ายเงินของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

(๓) กำหนด เพิ่ม หรือลดเงินประจำงวดตามความจำเป็นของการปฏิบัติงานและตามกำลังเงินของแผ่นดิน

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณและรัฐวิสาหกิจ ในเมื่อกรุงเทพมหานครไม่เป็นส่วนราชการ และไม่เป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณก็ไม่สามารถจัดตั้งงบประมาณให้แก่กรุงเทพมหานครโดยแยกต่างหากจากกระทรวงมหาดไทยได้

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย
คณะที่ ๑) จึงเห็นว่า การที่รัฐบาลโดยสำนักงบประมาณตั้งงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนให้แก่
กรุงเทพมหานคร โดยตั้งไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปีของกระทรวงมหาดไทยและแยก
ต่างหากจากหน่วยงานอื่นของกระทรวงมหาดไทยนั้น ชอบด้วยกฎหมายแล้ว

(ลงชื่อ) อัคราทร จุฬารัตน

(นายอัคราทร จุฬารัตน)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๕๑