

บันทึก

เรื่อง การมอบอำนาจอนุมัติก่อนนี้ผูกพันของคณะรัฐมนตรีตามพระราชบัญญัติ
วิธีการงบประมาณ พ.ศ.๒๕๐๒ ให้แก่บุคคลหรือหน่วยงานอื่น

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือด่วนมาก ที่ นร ๐๒๑๕/๑๓๑๑ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๓๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า รองนายกรัฐมนตรี (นายอานวย วีรรณ) สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีได้มีบัญชาให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีหรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า การอนุมัติให้หน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใดเป็นผู้พิจารณาอนุมัติเกี่ยวกับการก่อหนี้ผูกพันเกินกว่าหนึ่งปีงบประมาณในหมวดค่าตอบแทนใช้สอย และวัสดุ หรือหมวดอื่น ๆ ที่เบิกจ่ายในลักษณะหมวดดังกล่าวตามคำขอของกระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นเรื่องทำนองเดียวกับเรื่องที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติให้กระทรวงการคลังพิจารณาอนุญาตการเช่าสังหาริมทรัพย์และสังหาริมทรัพย์ในต่างประเทศ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๒๙ จะสามารถกระทำได้เพียงใด และจะเป็นการขัดกับข้อกฎหมายตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.๒๕๐๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่ เพื่อเสนอประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และสำนักงบประมาณ) และผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) แล้ว เห็นว่า การจัดทำงบประมาณแผ่นดินโดยปกติจะต้องพิจารณาเกี่ยวกับประมาณการรายรับและประมาณการรายจ่ายภายในรอบปีงบประมาณเป็นหลักในกรณีจำเป็นที่จะต้องก่อหนี้ผูกพันงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อไป มาตรา ๒๓^๑ แห่ง

^๑ มาตรา ๒๓ ยกเว้นกรณีที่มีบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๓ ตรี ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจจะจ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพันได้แต่เฉพาะตามที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือตามอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายอื่น และห้ามมิให้จ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพันตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมจนกว่าจะได้รับอนุมัติเงินประจำงวดแล้ว

รายจ่ายได้มีจำนวนและระยะเวลาการจ่ายเงินที่แน่นอน ผู้อำนวยการโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจะกำหนดให้ส่วนราชการจ่ายเงินโดยไม่ต้องขออนุมัติเงินประจำงวดก็ได้

เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม แล้วแต่กรณีใช้บังคับแล้ว ให้สำนักงบประมาณรวบรวมรายการงบประมาณรายจ่ายซึ่งจะต้องก่อหนี้ผูกพันและวงเงินที่คาดว่าจะต้องก่อหนี้ผูกพันงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อไป พร้อมทั้งจำนวนเงินเพื่อขาดเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติการก่อหนี้ผูกพันภายในหกสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัติดังกล่าวใช้

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ.๒๕๓๔ บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติการก่อหนี้ผูกพัน

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.๒๕๐๒ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในการจัดทำและบริหารงบประมาณไว้แตกต่างกันออกไปเช่น ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณมีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖^๒ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๑^๓ นายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๖^๔ และคณะรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๓

โดยหลักการมอบอำนาจของฝ่ายบริหารจะกระทำได้อต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้สามารถมอบอำนาจไว้อย่างชัดเจน ผู้รับมอบอำนาจจะต้องเป็นผู้ดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมาย

บังคับ และเมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติแล้วให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจดำเนินการตามระเบียบที่ผู้อำนวยการกำหนด ด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

ในกรณีที่มีความจำเป็นและเร่งด่วนและมีใช้กรณีตามวรรคสองหรือวรรคสาม คณะรัฐมนตรีมีอำนาจอนุมัติให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจจ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพันตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมก่อนได้รับเงินประจำงวด หรืออนุมัติให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจก่อหนี้ผูกพันเกินกว่าหรือนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมได้

^๒ มาตรา ๖ ให้ผู้อำนวยการมีอำนาจหน้าที่จัดทำงบประมาณ กับปฏิบัติการอย่างอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงบประมาณ ดังต่อไปนี้ด้วย

(๑) เรียกให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเสนอประมาณการรายรับและรายจ่ายตามแบบและหลักเกณฑ์ พร้อมด้วยรายละเอียดตามที่ผู้อำนวยการกำหนด

(๒) วิเคราะห์งบประมาณและการจ่ายเงินของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

(๓) กำหนด เพิ่ม หรือลดเงินประจำงวดตามความจำเป็นของการปฏิบัติงานและตามกำลังเงินของแผ่นดิน

(๔) กำหนดระยะเวลาของเงินประจำงวด

^๓ มาตรา ๒๑ ให้รัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบในการควบคุมงบประมาณเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบหรือข้อบังคับ และให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ด้วย

(๑) จัดให้มีการประมวลบัญชีการเงินแผ่นดิน

(๒) กำหนดระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินจากคลังการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลังด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

(๓) จัดให้มีการตรวจสอบเอกสารการขอเบิกเงิน การจ่ายเงินและการก่อหนี้ผูกพัน ตลอดจนเอกสารต่าง ๆ เกี่ยวกับการรับเงิน การเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลัง

(๔) กำหนดและควบคุมระบบบัญชี แบบรายงาน และเอกสารเกี่ยวกับการรับจ่ายเงินและหนี้

(๕) กำหนดระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยเงินทดรองราชการ ด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีและให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

^๔ มาตรา ๑๖ ถ้าพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีออกใช้ไม่ทันปีงบประมาณใหม่ให้ใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงแล้วไปพลางก่อนได้ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ผู้อำนวยการกำหนดโดยอนุมัตินายกรัฐมนตรี.

กำหนด รวมทั้งการมอบอำนาจจะต้องทำตามแบบที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น ในกรณีการอนุมัติ ก่อหนี้ผูกพันงบประมาณรายจ่ายประจำปีในปีต่อ ๆ ไป พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ กำหนดให้เป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีที่จะพิจารณาอนุมัติโดยเฉพาะโดยไม่มีบทบัญญัติใดให้อำนาจคณะรัฐมนตรีมอบอำนาจในการพิจารณาอนุมัติการก่อหนี้ผูกพันตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณให้แก่บุคคลหรือหน่วยงานใดได้ การที่กฎหมายบัญญัติให้กรณีใดต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีก่อน เนื่องจากกฎหมายมีวัตถุประสงค์ที่จะให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้ดุลพินิจพิจารณาในกรณีนั้น ดังนั้น การที่จะให้คณะรัฐมนตรีมอบอำนาจในการพิจารณาอนุมัติในกรณีดังกล่าวแก่บุคคลหรือหน่วยงานใด จึงเป็นการขัดต่อบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ

กล่าวโดยสรุป คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่าพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันไม่เปิดช่องให้คณะรัฐมนตรีมอบอำนาจในการอนุมัติก่อหนี้ผูกพันตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณให้แก่บุคคลหรือหน่วยงานอื่นใดได้

(ลงชื่อ) อักษราทร จุฬารัตน

(นายอักษราทร จุฬารัตน)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๓๙