

บันทึก

เรื่อง การจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๕๔๑
เพื่อใช้ในการปรับอัตราเงินเดือน ค่าจ้างและค่าตอบแทนให้แก่ข้าราชการ
ลูกจ้าง กำนันและผู้ใหญ่บ้าน

กระทรวงการคลังมีหนังสือ ลับมาก ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๕๐๓/๐๑๑๓๔ ลงวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๓๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า ด้วยรัฐบาลมีนโยบายจะปรับเงินเดือน ค่าจ้างและค่าตอบแทนให้แก่ข้าราชการ ลูกจ้างและกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๓๓ ซึ่งการปรับเงินเดือนของข้าราชการจากบัญชีอัตราเงินเดือน บัญชี ก. เป็นบัญชี ข. จะต้องปฏิบัติตามนโยบายพระราชบัญญัติข้าราชการแต่ละฝ่ายโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ส่วนการปรับอัตราค่าจ้างของลูกจ้างและค่าตอบแทนของกำนันผู้ใหญ่บ้าน เป็นไปโดยมติคณะรัฐมนตรี จากกรณีดังกล่าวรัฐบาลมีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินเกินกว่างบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ตั้งไว้ จึงมีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินคงคลังตามนัยมาตรา ๗ (๑) หรือ (๒) แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๕๔๑ ดังนั้น เพื่อให้การปฏิบัติเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย กระทรวงการคลังจึงขอให้พิจารณาว่าจะกระทำได้หรือไม่เพียงใด

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาแล้วเห็นว่าปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญ จึงจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายเพื่อพิจารณาปัญหาดังกล่าว ตามนัยข้อ ๑๔ (๔)^๑ แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการประชุมของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) และผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงบประมาณ) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้วมีความเห็นว่า ปัญหาในเรื่องนี้เป็นกรณีที่รัฐบาลมีนโยบายจะปรับเงินเดือน ค่าจ้างและค่าตอบแทนให้แก่ข้าราชการ ลูกจ้าง กำนันและผู้ใหญ่บ้าน ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๓๓ โดยจะให้ผลตั้งแต่เดือนเมษายน ๒๕๓๓ เป็นต้นไป แต่เนื่องจากกรณี

^๑ ระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการประชุมของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒

ข้อ ๑๔ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจพิจารณาจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(๑๔) เมื่อเห็นว่าปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญ หรือผลของการวินิจฉัยอาจกระทบกระเทือนต่อวิถีทางปฏิบัติราชการอันอาจก่อให้เกิดผลเสียหายแก่ประโยชน์สาธารณะหรือระบบบริหารราชการเป็นส่วนรวม

ดังกล่าวมิได้กำหนดไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๓๓ จึงมีปัญหาว่จะสามารถดำเนินการส่งจ่ายจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ ๒ ตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้หรือไม่ และโดยที่การดำเนินการในการปรับอัตราเงินเดือนของข้าราชการ กับการปรับอัตราค่าจ้างและค่าตอบแทนของลูกจ้าง กำนันและผู้ใหญ่บ้าน นั้น มีวิธีการที่แตกต่างกัน ฉะนั้น ประเด็นที่จะต้องพิจารณาในเรื่องนี้จึงสมควรแยกพิจารณาเป็น ๒ ประเด็น คือ

ประเด็นที่หนึ่ง ปัญหาที่ว่า การปรับอัตราเงินเดือนให้แก่ข้าราชการโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการนั้นจะถือว่า เป็นกรณีที่มีกฎหมายที่กระทำให้องค์การต้องจ่ายเงินเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายนั้น ซึ่งสามารถส่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ ๒ ตามบัญชีมาตรา ๗ (๒)^๒ แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเงินคงคลัง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๐๙ ได้หรือไม่ และถ้าไม่เข้าเงื่อนไขตามมาตรา ๗ (๒) ดังกล่าวจะเข้าเงื่อนไขตามมาตรา ๗ (๑)^๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวหรือไม่

^๒ พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเงินคงคลัง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๐๙

มาตรา ๗ ในกรณีต่อไปนี้ให้ส่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ ๒ หรือคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอได้ก่อนที่มีกฎหมายอนุญาตให้จ่าย คือ

(๑) รายการจ่ายที่มีการอนุญาตให้จ่ายเงินได้แล้ว ตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ แต่เงินที่ตั้งไว้มีจำนวนไม่พอจ่ายและเหตุการณ์เกิดขึ้นที่มีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว

(๒) มีกฎหมายใด ๆ ที่กระทำให้องค์การต้องจ่ายเงินเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายนั้น ๆ และมีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว

(๓) มีข้อผูกพันกับรัฐบาลต่างประเทศหรือสถาบันการเงินระหว่างประเทศที่กระทำให้องค์การต้องจ่ายเงิน และมีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว

(๔) เพื่อซื้อคืนหรือไถ่ถอนพันธบัตรเงินกู้ของรัฐบาล ตามจำนวนที่รัฐมนตรีเห็นสมควร

การจ่ายเงินในสี่กรณีข้างบนนี้ เมื่อได้จ่ายแล้วให้ตั้งเงินรายจ่ายเพื่อชดใช้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ หรือในกฎหมายว่าด้วยโอนงบประมาณรายจ่าย หรือในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณปีต่อไป

^๓ พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเงินคงคลัง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๐๙

มาตรา ๗ ในกรณีต่อไปนี้ให้ส่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ ๒ หรือคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอได้ก่อนที่มีกฎหมายอนุญาตให้จ่าย คือ

(๑) รายการจ่ายที่มีการอนุญาตให้จ่ายเงินได้แล้ว ตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ แต่เงินที่ตั้งไว้มีจำนวนไม่พอจ่ายและเหตุการณ์เกิดขึ้นที่มีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว

(๒) มีกฎหมายใด ๆ ที่กระทำให้องค์การต้องจ่ายเงินเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายนั้น ๆ และมีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว

ในประเด็นนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เห็นว่าการจ่ายเงินเดือนให้แก่ข้าราชการโดยทั่วไปย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการแต่ละฉบับ ซึ่งจะได้มีบัญชีอัตราเงินเดือนกำหนดอัตราเงินเดือนที่ต้องจ่ายให้แก่ข้าราชการตามกฎหมายนั้น ๆ ไว้โดยเฉพาะว่าให้มีการจ่ายเงินเดือนแก่ข้าราชการแต่ละระดับในอัตราเท่าใด และในกรณีที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการมีบทบัญญัติกำหนดบัญชีอัตราเงินเดือนไว้หลายบัญชี ก็จะกำหนดให้มีการปรับใช้อัตราเงินเดือนข้าราชการตามบัญชีต่าง ๆ โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาดังเช่นอัตราเงินเดือนของข้าราชการพลเรือนที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๕^๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๓๑ เป็นต้น

พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบข้าราชการต่าง ๆ เป็นบทบัญญัติที่ได้ตราขึ้นโดยผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาอันเป็นฝ่ายนิติบัญญัติมาแล้ว และรัฐสภาได้พิจารณาให้ความเห็นชอบในจำนวนเงินต่าง ๆ ที่ระบุให้เป็นอัตราเงินเดือนของข้าราชการตามบัญชีอัตราเงินเดือนแต่ละบัญชีแล้ว และรัฐสภาก็ได้ยินยอมให้มีการเปลี่ยนแปลงอัตราเงินเดือนได้ภายในกรอบของบัญชีอัตราเงินเดือน

(๓) มีข้อผูกพันกับรัฐบาลต่างประเทศหรือสถาบันการเงินระหว่างประเทศที่กระทำให้องค์กรต้องจ่ายเงิน และมีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว

(๔) เพื่อซื้อคืนหรือไถ่ถอนพันธบัตรเงินกู้ของรัฐบาล ตามจำนวนที่รัฐมนตรีเห็นสมควร

การจ่ายเงินในสี่กรณีข้างบนนี้ เมื่อได้จ่ายแล้วให้ตั้งเงินรายจ่ายเพื่อชดเชยในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ หรือในกฎหมายว่าด้วยโอนงบประมาณรายจ่าย หรือในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต่อไป

^๔ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๓๑

มาตรา ๒๕ อัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือนให้แบ่งเป็น ๑๑ ระดับแต่ละระดับมีขั้นไม่เกินจำนวนขั้นที่กำหนด ดังต่อไปนี้

ระดับ ๑ มี ๑๘ ขั้น

ระดับ ๒ ระดับ ๓ ระดับ ๔ ระดับ ๕ และระดับ ๖ มีระดับละ ๑๔ ขั้น

ระดับ ๗ ระดับ ๘ และระดับ ๙ มีระดับละ ๑๓ ขั้น

ระดับ ๑๐ และระดับ ๑๑ มีระดับละ ๑๒ ขั้น

อัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือนตามระดับและขั้นดังกล่าวในวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามบัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือน บัญชี ก. บัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือน บัญชี ข. บัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือน บัญชี ค. หรือบัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือน บัญชี ง. ท้ายพระราชบัญญัตินี้

การให้ใช้บัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือนตามวรรคสองแต่ละบัญชีให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

การจ่ายเงินเดือนให้แก่ข้าราชการพลเรือน ให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการนั้น

แต่ละบัญชี โดยมอบให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้ให้อำนาจกำหนดได้เองว่า ในเวลาใดสมควรจะนำบัญชีอัตราเงินเดือนบัญชีใดมาใช้บังคับด้วยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาในภายหลัง

พระราชกฤษฎีกาเป็นกฎหมายที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจตราขึ้นได้ตามที่กฎหมายแม่บทซึ่งได้แก่พระราชบัญญัติหรือรัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจไว้ ดังนั้น ในกรณีนี้ การตราพระราชกฤษฎีกากำหนดบัญชีอัตราเงินเดือนโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการที่ได้บัญญัติให้อำนาจไว้ จึงเป็นการดำเนินการของฝ่ายบริหารตามที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้ให้ความเห็นชอบไว้แล้วในบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติ และเมื่อฝ่ายบริหารได้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดบัญชีอัตราเงินเดือนขึ้นแล้ว ก็ย่อมมีผลบังคับตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการให้ต้องจ่ายเงินเดือนให้แก่ข้าราชการตามบัญชีอัตราเงินเดือนที่กำหนดไว้ในทันที ดังนั้น จึงเป็นกรณีที่เข้าเงื่อนไขตามมาตรา ๗ (๒) แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๙๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเงินคงคลัง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๐๙ ซึ่งบัญญัติว่า “(๒) มีกฎหมายใด ๆ ที่กระทำให้ต้องจ่ายเงินเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายนั้น ๆ และมีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว”

ประเด็นที่สอง การปรับอัตราค่าจ้างหรือค่าตอบแทนให้แก่ลูกจ้างกำนันและผู้ใหญ่บ้าน นั้น จะสามารถดำเนินการจ่ายจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ ๒ ตามมาตรา ๗(๒)^๔ แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๙๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเงินคงคลัง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๐๙ ได้หรือไม่ และถ้าไม่เข้าเงื่อนไขตามมาตรา ๗ (๒) ดังกล่าว จะเข้าเงื่อนไขตามมาตรา ๗ (๑) แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวหรือไม่

สำหรับประเด็นนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เห็นว่า การกำหนดอัตราค่าจ้างหรือค่าตอบแทนให้แก่ลูกจ้าง กำนันและผู้ใหญ่บ้าน นั้น แตกต่างจากกรณีของข้าราชการ เพราะเป็นการกำหนดขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรีหรือตามระเบียบของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เช่น กรณีค่าจ้างของลูกจ้างประจำของส่วนราชการเป็นไปตามข้อ ๗^๕ ของระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยลูกจ้างประจำของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๒๕ หรือกรณีเงินตอบแทนตำแหน่งกำนันและผู้ใหญ่บ้านเป็นไปตามข้อ ๔^๖ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินตอบ

^๔ โปรดดูเชิงอรรถ (๒) หน้า ๒

^๕ ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยลูกจ้างประจำของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๒๕

ข้อ ๗ การกำหนดอัตราค่าจ้างและคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งให้เป็นไปตามที่กระทรวงการคลังกำหนด

^๖ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินตอบแทนตำแหน่งและเงินอื่นๆ ให้แก่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบ และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง พ.ศ. ๒๕๒๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๒

ข้อ ๔ เงินตอบแทนตำแหน่ง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบ และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองให้จ่ายตามอัตราในบัญชีท้ายระเบียบนี้

แทนตำแหน่งและเงินอื่น ๆ ให้แก่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบ และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง พ.ศ. ๒๕๒๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๒ เป็นต้น กรณีเหล่านี้มิได้กำหนดเป็นบัญชีอัตราค่าจ้างหรือค่าตอบแทนไว้ในพระราชบัญญัติตั้งเช่นกรณีของข้าราชการ และนอกจากนั้น ระเบียบต่าง ๆ ของฝ่ายบริหารก็มีได้เป็น “กฎหมาย” ดังนั้น กรณีของลูกจ้างและกำนันผู้ใหญ่บ้านนี้ จึงมิใช่เป็นเรื่องที่มี “กฎหมาย” ที่กระทำให้ต้องจ่ายเงินเพื่อปฏิบัติตามกฎหมาย ฯลฯ ตามมาตรา ๗ (๒) แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลังฯ

ข้อที่จะต้องพิจารณาต่อไปก็คือ การจ่ายเงินเป็นค่าจ้างหรือค่าตอบแทนให้แก่ลูกจ้างกำนันและผู้ใหญ่บ้าน จะส่งจ่ายจากเงินคงคลัง ฯลฯ ตามนัยมาตรา ๗ (๑) แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลังฯ ซึ่งบัญญัติว่า “(๑) รายการจ่ายที่มีการอนุญาตให้จ่ายเงินได้แล้วตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ แต่เงินที่ตั้งไว้มีจำนวนไม่พอจ่ายและพฤติการณ์เกิดขึ้นให้มีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว” ได้หรือไม่

จะเห็นได้ว่า ตามมาตรา ๗ (๑) มีข้อที่ต้องพิจารณาแยกออกเป็น ๒ ประการ คือ ประการแรก การจ่ายเงินเป็นค่าจ้างหรือค่าตอบแทน ฯลฯ ดังกล่าว เป็นการจ่ายที่มี “รายการจ่าย” ที่มีการอนุญาตให้จ่ายเงินตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณหรือไม่ และประการที่สอง เงินที่ตั้งไว้และไม่พอจ่ายนั้นมีพฤติการณ์อย่างใดเกิดขึ้นอันทำให้ฝ่ายบริหารมีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว หรือไม่

ในประการแรก เป็นที่เห็นได้ชัดเจนว่า การจ่ายเงินค่าจ้างหรือค่าตอบแทนให้แก่ลูกจ้าง กำนันและผู้ใหญ่บ้าน ย่อมเป็นการจ่ายที่มี “รายการจ่าย” ที่มีการอนุญาตให้จ่ายได้แล้วตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา โดยรายการดังกล่าวได้ถูกกำหนดเป็นจำนวนเงินไว้แน่นอนโดยคำนึงถึงอัตราค่าจ้างและค่าตอบแทนของลูกจ้าง ฯลฯ ตามที่ใช้อยู่ตามระเบียบแบบแผนของทางราชการในขณะนั้น และฝ่ายบริหารย่อมต้องมีความผูกพันที่จะต้องใช้จ่ายเงินสำหรับรายจ่ายประเภทนี้ตามที่ได้รับอนุมัติไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ข้อที่จะต้องพิจารณาต่อไปก็คือ หากเงินที่ตั้งไว้นั้นไม่พอจ่าย เนื่องจากฝ่ายบริหารได้เปลี่ยนแปลงระเบียบเกี่ยวกับจำนวนเงินที่กำหนดเป็นอัตราค่าจ้างและค่าตอบแทนของลูกจ้าง ฯลฯ ให้ผิดไปจากที่ใช้อยู่ในเวลาที่รัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบในขณะพิจารณาและให้ความเห็นชอบพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณกรณีเช่นนี้จะถือได้หรือไม่ว่า ฝ่ายบริหารมีความจำเป็นต้องจ่ายเพราะมี “พฤติการณ์เกิดขึ้นให้มีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว” ในข้อนี้

การเลื่อนขึ้นเงินเดือนตอบแทนตำแหน่ง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบ และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองในรอบปีงบประมาณหนึ่ง ๆ จะเลื่อนได้ไม่เกินสองขั้น ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) มีความเห็นว่า “พฤติการณ์ที่เกิดขึ้น” ตามนัยแห่งมาตรา ๗ (๑) นั้น จะต้องเป็นพฤติการณ์ที่เกิดขึ้นเองโดยมิได้เกิดหรือเป็นผลโดยตรงมาจากการกระทำหรือการตัดสินใจของฝ่ายบริหาร เพราะหากเข้าใจความหมายว่า พฤติการณ์เหล่านี้มีความหมายรวมถึงความจำเป็นที่เกิดจากการกระทำหรือการตัดสินใจของฝ่ายบริหารเองด้วยแล้ว ฝ่ายบริหารก็ย่อมจะกระทำการและใช้อำนาจสั่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ ๒ ฯลฯ ได้ในทุกกรณี เมื่อเงินที่ตั้งไว้มีจำนวนไม่พอจ่าย และย่อมจะทำให้บทบัญญัติมาตรา ๗ (๑) มีความหมายกว้างจนปราศจากข้อจำกัด ซึ่งทำให้เจตนารมณ์ของมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลังฯ ซึ่งมุ่งประสงค์จะให้การจ่ายเงินคงคลังมีข้อจำกัดและอยู่ในขอบเขตของพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณซึ่งผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ต้องเสียไป

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) จึงเห็นว่า พฤติการณ์อันมีความจำเป็นต้องจ่ายเงินโดยเร็ว ที่เกิดขึ้นเนื่องจากการที่รัฐบาลได้ขึ้นเงินเดือนให้แก่ข้าราชการประเภทต่าง ๆ ซึ่งมีผลให้เกิดความจำเป็นต้องเพิ่มรายจ่ายที่เป็นค่าจ้างและค่าตอบแทนให้แก่ลูกจ้าง กำนันและผู้ใหญ่บ้าน และทำให้เงินที่ตั้งไว้มีจำนวนไม่พอจ่าย จึงมิใช่เป็น “พฤติการณ์” ที่อยู่ในความหมายของมาตรา ๗ (๑) ซึ่งทำให้สั่งจ่ายเงินคงคลังได้ และหากรัฐบาลจะจ่ายเงินเพื่อการนี้ ก็ต้องทำเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมตามมาตรา ๑๗^๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ หรือโดยวิธีการอื่นตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ต่อไป

(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๓๓

^๔ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒

มาตรา ๑๗ ในกรณีจำเป็นจะต้องจ่ายเงินหรือก่อนนี้ผูกพันเกินกว่าหรือนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีคณะรัฐมนตรีอาจเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมต่อรัฐสภาได้และให้แสดงถึงเงินที่พึงได้มาสำหรับจ่ายตามงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมที่ขอตั้งด้วยการจัดหางบประมาณเพิ่มเติม ให้เป็นไปตามวิธีการที่ผู้อนุมัติกำหนด