

บันทึก

เรื่อง การขอใช้เงินสะสมจ่ายขาดของกรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครได้มีหนังสือ ที่ กท ๐๓๐๕/๖๓๔๖ ลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๓๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กรุงเทพมหานครมีปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการขอใช้เงินสะสมจ่ายขาด กล่าวคือ ในกรณีที่กรุงเทพมหานครมีความจำเป็นต้องดำเนินการซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ หรือเพื่อบำบัดความเดือดร้อนของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานคร นอกเหนือไปจากกิจการที่ได้กำหนดไว้ในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว กรุงเทพมหานครได้ตั้งงบประมาณรายจ่ายขึ้นใหม่ระหว่างปีโดยทำเป็นข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ซึ่งในการจัดทำนั้น จะต้องแสดงที่มาของรายรับด้วยว่าเป็นรายได้ประเภทที่มีได้ตั้งรับไว้ในประมาณการรายรับ หรือรายรับประเภทรายได้ที่จัดเก็บได้เกินประมาณการเดิม หรือเงินสะสมหรือเงินอื่นใดของกรุงเทพมหานครตามข้อ ๒๘ และข้อ ๒๙ แห่งระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการกำหนดประเภทรายรับ-รายจ่าย และการปฏิบัติเกี่ยวกับงบประมาณ พ.ศ.๒๕๓๓ ซึ่งในทางปฏิบัติถ้ามีเงินสะสมคงเหลือจำนวนมากกว่าที่ระเบียบกำหนดไว้แล้ว กรุงเทพมหานครจะอนุมัติเงินสะสมจ่ายขาดให้หน่วยงานต่าง ๆ ไปดำเนินการ โดยพิจารณาตามความจำเป็นความเร่งด่วน ความเหมาะสม ตลอดจนจำนวนเงินค่าใช้จ่ายของแต่ละกิจการ แต่ละหน่วยงาน แล้วนำเสนอสภากรุงเทพมหานครเพื่อพิจารณาเห็นชอบ เมื่อสภากรุงเทพมหานครให้ความเห็นชอบแล้วก็นำกิจการต่าง ๆ นั้นมาจัดทำเป็นร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย แล้วนำเสนอสภากรุงเทพมหานครอีกครั้งหนึ่งเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบตราเป็นข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพื่อให้หน่วยงานต่าง ๆ ใช้จ่ายหรือก่อหนี้ผูกพันได้ตามวัตถุประสงค์ต่อไป ซึ่งในขั้นนี้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติขึ้น กล่าวคือทางสภากรุงเทพมหานครเห็นว่า การที่สภากรุงเทพมหานครให้ความเห็นชอบในขั้นแรกนั้นเป็นการให้ความเห็นชอบในหลักการให้นำเงินสะสมมาจ่ายขาดได้ภายในวงเงินรวมโดยมิได้เป็นการให้ความเห็นชอบในแต่ละกิจการ แต่ละวงเงิน ตามที่กรุงเทพมหานครเสนอฉะนั้น เมื่อถึงขั้นการพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย (รายจ่ายพิเศษ) จึงสามารถที่จะแปรญัตติเพิ่ม ลด หรือเปลี่ยนแปลงได้ตามความจำเป็นเร่งด่วนตามที่สภากรุงเทพมหานครจะเป็นผู้พิจารณาต่อไปเช่นเดียวกับการพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย (รายจ่ายประจำ)

กรุงเทพมหานครได้พิจารณาแล้วเห็นว่า การพิจารณาและจัดทำร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำและงบประมาณรายจ่ายพิเศษมีข้อแตกต่างกัน คือ

๑. ที่มาของรายได้ รายได้ประจำได้มาจากการจัดเก็บภาษีอากรค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าปรับ และค่าบริการ รายได้จากทรัพย์สิน รายได้จากการสาธารณูปโภค การพาณิชย์ และกิจกรรมอื่นของกรุงเทพมหานคร และรายได้เบ็ดเตล็ดซึ่งกรุงเทพมหานครนำมาจัดทำเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำทั่วไปของทุกหน่วยงานอันเป็นค่าใช้จ่ายปกติในแต่ละปี ส่วนรายได้

พิเศษได้มาจากเงินกู้และเงินสะสมจ่ายขาดการจัดทำงบประมาณจะเป็นงบประมาณรายจ่ายพิเศษ แยกต่างหากจากงบประมาณรายจ่ายประจำ

๒. การนำรายได้มาจัดทำเป็นข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ในส่วนของรายได้ประจำมิได้มีการกำหนดว่าจะตั้งจ่ายในกรณีใดบ้าง และจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานครก่อน ฉะนั้น จึงมีการแปรญัตติได้ ส่วนกรณีรายได้พิเศษจากเงินสะสมจ่ายขาดได้มีการกำหนดวิธีปฏิบัติไว้ในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครว่าด้วยเงินสะสมว่า ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะเป็นผู้อนุมัติให้ใช้เงินสะสมจ่ายขาดในกิจการที่มีความจำเป็นจะต้องจัดทำโดยริบด่วน และไม่อาจรอตั่งงบประมาณในปีต่อไปได้ หรือเป็นกิจการซึ่งบับัดความเดือดร้อนของประชาชนโดยตรง โดยผ่านความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานคร และเมื่อสภากรุงเทพมหานครให้ความเห็นชอบแล้วให้นำไปตราเป็นข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ทั้งนี้ สำหรับกิจการที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครอนุมัติและสภากรุงเทพมหานครให้ความเห็นชอบนั้น กรุงเทพมหานครได้จำแนกเป็นแต่ละกิจการ แต่ละวงเงิน แต่ละหน่วยงาน ไม่ได้เสนอขอรับความเห็นชอบในยอดวงเงินรวมแต่อย่างใด และเมื่อสภากรุงเทพมหานครให้ความเห็นชอบแล้ว กรุงเทพมหานครก็จะนำกิจการต่าง ๆ ดังกล่าวนั้นมายกร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ฉะนั้น จึงเห็นว่าไม่น่าที่จะมีการแปรญัตติเพิ่ม ลด หรือเปลี่ยนแปลงได้ เพราะเป็นกิจการที่สภากรุงเทพมหานครได้พิจารณาและให้ความเห็นชอบแล้วว่าแต่ละกิจการมีความจำเป็นจะต้องจัดทำโดยริบด่วน หรือเป็นกิจการซึ่งบับัดความเดือดร้อนให้ประชาชนทั้งสิ้น

๓. ต่อมาสมาชิกสภากรุงเทพมหานครได้เสนอขอแก้ไขข้อบัญญัติ กรุงเทพมหานคร เรื่อง เงินสะสม พ.ศ.๒๕๓๓ ข้อ ๑๐ โดยใช้ความต่อไปนี้แทนข้อความเดิม

“การจ่ายขาดเงินสะสมเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครโดยได้รับความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานคร และให้กระทำได้ในกรณีที่เป็นการที่มีความจำเป็นจะต้องจัดทำโดยริบด่วนหรือเป็นกิจการซึ่งบับัดความเดือดร้อนของประชาชนโดยตรง

เมื่อได้รับความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานครตามวรรคหนึ่งแล้วให้นำไปตราเป็นข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายโดยในการพิจารณาให้ยึดถือปฏิบัติเช่นเดียวกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี ทั้งนี้ การแปรญัตติจะต้องเป็นกิจการตามวรรคหนึ่ง”

กรุงเทพมหานครจึงขอหารือว่า

๑. ตามที่กรุงเทพมหานครโดยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้อนุมัติจ่ายขาดเงินสะสมให้หน่วยงานต่าง ๆ ไปดำเนินการในแต่ละกิจการ และแต่ละวงเงินโดยผ่านความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานครแล้วนั้น จะถือว่าการให้ความเห็นชอบดังกล่าวเป็นการให้ความเห็นชอบในหลักการให้นำเงินสะสมมาจ่ายขาดในวงเงินรวมหรือให้ความเห็นชอบแต่ละกิจการ แต่ละวงเงิน

๒. เมื่อกรุงเทพมหานครนำแต่ละกิจการ แต่ละวงเงินที่สภากรุงเทพมหานครให้ความเห็นชอบแล้วนั้นไปจัดทำเป็นร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย สมาชิกสภากรุงเทพมหานครสามารถที่จะแปรญัตติเพิ่ม ลด หรือเปลี่ยนแปลงแต่ละกิจการ แต่ละวงเงินได้หรือไม่ และถ้าหากสามารถแปรญัตติได้ กิจการและวงเงินที่เสนอใหม่นั้นจะต้องนำเสนอผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเพื่้อนุมัติก่อนหรือไม่ ประการใด

๓. หากจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง เงินสะสม พ.ศ. ๒๕๓๓ ข้อ ๑๐ โดยกำหนดให้สภากรุงเทพมหานครมีอำนาจเพิ่ม ลด หรือเปลี่ยนแปลงกิจการ และวงเงินให้แตกต่างไปจากที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครอนุมัติและได้รับความเห็นชอบจาก สภากรุงเทพมหานครในครั้งแรกนั้น จะกระทำหรือไม่เนื่องจากมีความเห็นในด้านหนึ่งว่า หาก มีการแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวแล้วก็อาจเป็นการขัดหรือไม่ตรงตามลักษณะและวัตถุประสงค์ในการ ใช้จ่ายเงินสะสม และการให้สมาชิกสภากรุงเทพมหานครสามารถเป็นผู้แปรญัตติได้ดังกล่าวจะทำให้ สภากรุงเทพมหานครใช้อำนาจบริหารอันเป็นการกระทำที่น่าจะผิดจากอำนาจหน้าที่ของสภา ท้องถิ่นตามหลักการปกครองท้องถิ่นได้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อ หาหรือดังกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกรุงเทพมหานคร ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) และผู้แทนสำนักงานงบประมาณ แล้ว ผู้แทนกรุงเทพมหานครได้ชี้แจงว่าในปัจจุบัน ร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ ๑๐ แห่งข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง เงิน สะสม พ.ศ. ๒๕๓๓ ที่สมาชิกสภากรุงเทพมหานครได้เสนอขอแก้ไขนั้นมิผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๓๘ แล้ว ดังนั้น ปัญหาข้อกฎหมายที่กรุงเทพมหานครประสงค์จะหาหรือจึงมี เพียงว่า (๑) สภากรุงเทพมหานครสามารถแปรญัตติร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายนั้นได้ หรือไม่ เพียงใด และ (๒) การกำหนดข้อบัญญัติในลักษณะดังกล่าวจะขัดต่อกฎหมายหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาแล้วมี ความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง โดยหลักทั่วไปแล้วการใช้จ่ายเงินงบประมาณของรัฐตามระบอบ ประชาธิปไตยจะกระทำได้อีกต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ซึ่งรัฐสภาจะทำหน้าที่ควบคุม และตรวจสอบการดำเนินการและการใช้จ่ายเงินงบประมาณขององค์กรบริหาร ซึ่งขั้นตอนในการ เสนอขอความเห็นชอบจากรัฐสภานั้น เนื่องจากการดำเนินงานของรัฐสภา การให้ความ เห็นชอบของรัฐสภาจึงทำในรูปแบบของการตราพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมหรือพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายทำนอง เดียวกับงานอื่นๆ ด้านนิติบัญญัติ ซึ่งการพิจารณาของรัฐสภาที่เป็นไปตามกระบวนการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติโดยทั่วไป โดยเมื่อรัฐสภาได้ลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติใดใน วาระที่ ๑ แล้ว ก็จะตั้งคณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นเมื่อคณะกรรมการ การพิจารณาเสร็จแล้วก็จะเสนอร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาในวาระที่ ๒ ซึ่งเป็นการ พิจารณาเรียงมาตรา หลังจากนั้นจึงพิจารณาลงมติในวาระที่ ๓ ซึ่งเป็นการลงมติว่าจะ ประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นกฎหมายหรือไม่ สำหรับในกรณีที่หาหรือมานี้ คณะกรรมการ กฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) เห็นว่า การบริหารงานของกรุงเทพมหานครก็มี องค์กรและขั้นตอนในการควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานและการใช้จ่ายเงินงบประมาณใน

ทำนองเดียวกันกับรัฐบาล ด้วยเหตุนี้ การที่ข้อ ๑๐^๑ แห่งข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครเรื่อง เงิน สะสมฯ ที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่ได้กำหนดว่า การจ่ายขาดเงินสะสมเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานครโดยได้รับความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานครและเมื่อได้รับความเห็นชอบ แล้วให้นำไปตราเป็นข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย และในวรรคสองได้กำหนดให้การพิจารณา ร่าง ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวต้องยึดถือปฏิบัติเช่นเดียวกับการพิจารณางบประมาณ รายจ่ายประจำปี การพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายในกรณีนี้จึงต้องดำเนินการตาม กระบวนการพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายตามที่ได้กำหนดไว้ ดังนั้น สมาชิกสภา กรุงเทพมหานครจึงสามารถแปรญัตติร่างข้อบัญญัติดังกล่าวได้ในทางที่เป็นการลดรายจ่ายหรือถ้า จะตั้งรายจ่ายขึ้นใหม่หรือเพิ่มรายจ่ายก็ต้องเสนอแปรญัตติขอให้ลดรายจ่ายไปด้วย และต้องอยู่ ภายในวงเงินที่จะขอลด รวมทั้งมีสมาชิกรับรองสี่คน ทั้งนี้เป็นไปตามข้อ ๑๐ แห่งข้อบัญญัติ กรุงเทพมหานครฯ ประกอบกับข้อบังคับการประชุมสภากรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๒๘ ข้อ ๕๗^๒ และข้อ ๕๘^๓ และโดยที่วรรคสองของข้อ ๑๐ แห่งข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครฯ ได้กำหนดว่า “การ แปรญัตติจะต้องเป็น กิจการตามวรรคหนึ่ง” ดังนั้น การแปรญัตติของสมาชิกสภา กรุงเทพมหานครในกรณีนี้จึงต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับกิจการที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครอนุมัติ และได้รับความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานครตามความในวรรคหนึ่งของข้อ ๑๐ แล้วเท่านั้น จะแปรญัตตินอกเหนือจากกิจการนั้นไม่ได้

ประเด็นที่สอง การที่ข้อ ๑๐ แห่งข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครฯ ได้กำหนดให้การ ขอจ่ายขาดเงินสะสมของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครต้องขอความเห็นชอบจากสภา กรุงเทพมหานครและการพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายในเรื่องนั้นให้ยึดถือปฏิบัติ เช่นเดียวกันกับการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น เป็นการกำหนดที่มีความสอดคล้อง กับหลักการทั่วไปในการควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐตามระบอบประชาธิปไตยดังกล่าวมาแล้ว ในประเด็นที่หนึ่ง ดังนั้น การกำหนดข้อบัญญัติในลักษณะดังกล่าวจึงกระทำได้และไม่ขัดต่อ กฎหมาย

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) มีข้อสังเกตว่า ข้อ ๑๐ แห่งข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครฯ ได้กำหนดให้มีการเสนอเรื่องการขอจ่ายขาดเงินสะสม ต่อสภากรุงเทพมหานครถึง ๒ ครั้ง คือ ในครั้งแรกเสนอขอความเห็นชอบต่อสภา

^๑ข้อ ๑๐ การจ่ายขาดเงินสะสมเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร โดยได้รับความ เห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานคร และให้กระทำได้ในกรณีที่เป็นการที่มีความจำเป็นจะต้องจัดทำโดย รีบด่วนหรือเป็นกิจการซึ่งบำบัดความเดือดร้อนของประชาชนโดยตรง,

เมื่อได้รับความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานครตามวรรคหนึ่งแล้วให้นำไปตราเป็น ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายโดยในการพิจารณาให้ยึดถือปฏิบัติเช่นเดียวกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี ทั้งนี้ การแปรญัตติจะต้องเป็นกิจการตามวรรคหนึ่ง

^๒ข้อ ๕๗ การแปรญัตติร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายจะกระทำได้โดยลดรายจ่าย

^๓ข้อ ๕๘ การเสนอแปรญัตติตั้งรายจ่ายขึ้นใหม่หรือเพิ่มรายจ่าย ต้องเสนอแปรญัตติขอให้ ลดรายจ่ายไปด้วย และต้องมีสมาชิกรับรองสี่คน ทั้งต้องอยู่ภายในวงเงินที่ขอลด

กรุงเทพมหานคร และในครั้งที่สองเสนอเพื่อตราเป็นข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ซึ่งในทางปฏิบัตินอกจากจะทำให้เกิดความล่าช้าแล้วยังอาจก่อให้เกิดปัญหาขึ้นได้ เช่น ในการพิจารณารับหลักการในวาระที่ ๑ สภากรุงเทพมหานครอาจมีความเห็นแตกต่างไปจากที่ได้ให้ความเห็นชอบมาแล้วก็ได้ ฉะนั้น หากจะได้แก้ไขข้อบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจ่ายขาดเงินสะสมโดยกำหนดให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเสนอต่อสภากรุงเทพมหานครพิจารณาในลักษณะข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายครั้งเดียวก็มีความเหมาะสมกว่า

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์

(นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๓๘