

บันทึก

เรื่อง ขอบทวนปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการตั้งงบประมาณเป็นเงินสำรอง
ตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ
พ.ศ. ๒๕๓๙

สำนักงานงบประมาณ ได้มีหนังสือ ที่ นร ๐๔๐๓/๒๖๐๕๑ ลงวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้แจ้งผลการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา(คณะที่ ๑) กรณีกระทรวงการคลังขอหารือเรื่อง การตั้งงบประมาณเป็นเงินสำรองตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ ว่า มาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อเป็นเงินสำรองของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) เป็นการเฉพาะ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้อำนาจตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ที่กำหนดให้ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำงบประมาณซึ่งเป็นการจัดทำงบประมาณทั่วไป เพื่อชะลอการตั้งงบประมาณหรือกำหนดวงเงินงบประมาณให้แตกต่างไปจากที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ มิได้ นั้น

สำนักงานงบประมาณเห็นว่า ผลการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวมีผลกระทบต่อหลักการจัดทำงบประมาณ ซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการบริหารราชการแผ่นดินเป็นอย่างยิ่ง จึงขอให้มีการทบทวนผลการพิจารณาดังกล่าวด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๗๙ บัญญัติว่า “งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณออกไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณก่อนนั้นไปพลางก่อน” บทบัญญัตินี้เป็นการกำหนดหลักการจัดทำงบประมาณแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติโดยจะต้องเสนอเป็นปี ๆ ไป และเนื่องจากคณะรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน จึงมีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในการเสนองบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยมีพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ เป็นกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้เป็นไปตามหลักการของรัฐธรรมนูญตามนัยมาตรา ๑๗๙ ดังกล่าว ซึ่งได้กำหนดให้ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณมีอำนาจหน้าที่จัดทำงบประมาณประจำปีเสนอต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อคณะรัฐมนตรีเสนอขออนุมัติต่อรัฐสภาไปตามนัยมาตรา ๖ และมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒

โดยที่การจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพื่อขออนุมัติต่อรัฐสภาให้ตราเป็น

พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นกลไกที่สำคัญยิ่งในกระบวนการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีอื่นจะทำให้คณะรัฐมนตรีสามารถบริหารประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐและนโยบายของรัฐบาลที่กำหนดไว้ การจัดทำงบประมาณรายจ่ายจึงต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมของรายการและวงเงินที่จะต้องจ่ายให้สอดคล้องกับความจำเป็นของการปฏิบัติงานและสถานการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศในแต่ละปี ดังนั้น การพิจารณาความเหมาะสมจำเป็นของรายการและวงเงินที่จะต้องจ่ายในแต่ละปี จึงเป็นหลักการสำคัญของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ซึ่งกฎหมายได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้อำนวยการสำนักงบประมาณที่จะพิจารณาดำเนินการเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาตามนัยมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ การที่พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้ตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อเข้าบัญชีเงินสำรอง โดยมีได้กำหนดให้พิจารณาถึงความเหมาะสมในแต่ละปีตามนัยมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง ของพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงเป็นการขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่กำหนดหลักเกณฑ์การจัดทำงบประมาณแผ่นดินได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม ควรถือปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณจึงมีอำนาจหน้าที่ในการเสนองบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อคณะรัฐมนตรี โดยอาจชะลอการตั้งงบประมาณเข้าบัญชีเงินสำรองของ กบข. หรือกำหนดวงเงินงบประมาณให้แตกต่างไปจากที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้ ส่วนการพิจารณาขั้นสุดท้ายเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีตามนัยมาตรา ๑๕ ของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒

๒. บัญชีเงินสำรองของ กบข. ตามนัยมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ ตั้งขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันการจ่ายบำเหน็จบำนาญข้าราชการให้แก่ข้าราชการในอนาคต โดยเงินสำรองและดอกผลของเงินสำรองจะเก็บสำรองไว้โดยมิได้นำไปใช้จ่ายเพื่อประโยชน์อื่นใดแก่ข้าราชการ ในขณะที่รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณเพื่อจ่ายเป็นบำเหน็จบำนาญข้าราชการ เงินสมทบและเงินชดเชยกองทุน กบข. ให้ครบถ้วนทุกปีอยู่แล้ว การตั้งงบประมาณเพื่อเข้าบัญชีเงินสำรองของ กบข. จึงเป็นการจัดสรรงบประมาณที่มีลักษณะเป็นการล่าช้าหรือยังไม่มี ความจำเป็น และเป็นการจัดสรรทรัพยากรของแผ่นดินที่ไม่ก่อให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม ซึ่งในสภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจวงเงินงบประมาณมีจำกัด รัฐบาลมีความจำเป็นต้องจัดสรรงบประมาณรายจ่ายตามภาระผูกพันและรายการที่มีความจำเป็นเร่งด่วนตามลำดับความสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดสรรงบลงทุนให้เพียงพอที่จะสามารถกระตุ้นเศรษฐกิจให้กลับคืนสู่สภาวะปกติโดยเร็ว ทำให้รัฐบาลจำเป็นต้องดำเนินนโยบายงบประมาณขาดดุลซึ่งจะต้องกู้เงินจำนวนหนึ่งมาใช้จ่าย หากรัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณเข้าบัญชีเงินสำรอง กบข. ดังกล่าวให้ครบถ้วนรัฐบาลจะต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายเป็นรายปีไม่น้อยกว่าร้อยละสิบของงบประมาณรายจ่ายบำเหน็จบำนาญของข้าราชการประจำปีเข้าบัญชีเงินสำรอง กบข. ซึ่งปัจจุบันงบประมาณรายจ่ายบำเหน็จบำนาญฯ ตั้งไว้ปีละประมาณ

๓๗,๐๐๐ ล้านบาท จึงต้องตั้งงบประมาณให้ปีละประมาณ ๗,๐๐๐ ล้านบาท โดยจะต้องตั้งให้ทุกปีจนกว่าจะครบสามเท่าของงบประมาณรายจ่ายบำเหน็จบำนาญฯ คือ จำนวนประมาณ ๑๐๐,๐๐๐ ล้านบาท ซึ่งเป็นเงินจำนวนมากย่อมจะส่งผลกระทบต่อการจัดสรรงบประมาณให้แก่งาน โครงการ และรายจ่ายลงทุนที่มีความจำเป็นเร่งด่วนมากกว่า และอาจมีผลเท่ากับรัฐบาลต้องกู้เงินมาเพื่อจัดสรรเข้าบัญชีเงินสำรองของ กบข. ซึ่งเก็บสำรองไว้โดยไม่มีความจำเป็นเร่งด่วนในการใช้จ่ายแต่ประการใด การจัดสรรงบประมาณเข้าบัญชีเงินสำรองของ กบข. ในขณะนี้จึงขัดหรือแย้งต่อหลักการงบประมาณแผ่นดินและเป็นการจัดสรรเงินของแผ่นดินที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม

ดังนั้น หากมีการพิจารณาในการใช้บังคับกฎหมายด้านการคลังและการงบประมาณโดยถือหลักว่า บทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะดังเช่นกรณีบทบัญญัติตามนัยมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ สามารถนำมาใช้โดยถือว่าเป็นการขัดหรือแย้งกับหลักการของกฎหมายแม่บทด้านงบประมาณ คือ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ได้แล้ว ย่อมส่งผลกระทบทำให้มีการดำเนินการที่ขัดหรือแย้งต่อหลักการจัดสรรเงินของแผ่นดินที่จะต้องมีการพิจารณาถึงความจำเป็นตามลำดับความสำคัญในแต่ละปีเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม ซึ่งเป็นหลักการและเจตนารมณ์อันสำคัญของกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ดังเหตุผลข้อเท็จจริงที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น และย่อมจะส่งผลให้การบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีกระบวนการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินเป็นกลไกสำคัญตามหลักการแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล สำนักงบประมาณจึงมีความเห็นว่า การใช้บังคับกฎหมายกรณีเป็นบทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะ ควรพิจารณาให้เป็นไปโดยสอดคล้องกับหลักการสำคัญหรือเจตนารมณ์ของกฎหมายหลักด้านการคลังและการงบประมาณ โดยคำนึงถึงประโยชน์ของส่วนรวมเป็นสำคัญ ฉะนั้น กรณีที่พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติให้รัฐจัดสรรงบประมาณให้บัญชีเงินสำรองของ กบข. ตามนัยมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง ควรถือเป็นแนวทางที่รัฐบาลพึงพิจารณาดำเนินการ แต่ทั้งนี้ต้องใช้บังคับภายใต้หลักการของกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณที่คณะรัฐมนตรีจะต้องพิจารณาจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามความจำเป็นในการใช้จ่าย และสอดคล้องกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจในแต่ละปี ดังนั้น กรณีมีความจำเป็นเนื่องจากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจหรือภาวะการจำกัดด้านงบประมาณรายจ่ายประจำปี ความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่ายในเรื่องที่มีความจำเป็นเร่งด่วน ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำงบประมาณ วิเคราะห์ และจัดสรรงบประมาณตามนัยมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ จึงอาจเสนองบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อคณะรัฐมนตรีโดยพิจารณาชะลอการตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเข้าบัญชีเงินสำรองของ กบข. หรือกำหนดวงเงินให้แตกต่างไปจากที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญ พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้

เนื่องจากการพิจารณาเรื่องนี้เป็นปัญหาสำคัญที่มีผลกระทบต่อหลักการงบประมาณแผ่นดินและการบริหารราชการแผ่นดิน จึงขอให้นำเสนอที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการ

กฤษฎีกาเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า เรื่องที่หารือนี้เป็น ปัญหาสำคัญที่สมควรพิจารณาอย่างรอบคอบ จึงเสนอปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวต่อที่ประชุมร่วม คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑ คณะที่ ๓ และคณะที่ ๙)

ที่ประชุมร่วมคณะกรรมการกฤษฎีกา(คณะที่ ๑ คณะที่ ๓ และคณะที่ ๙) ได้ พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงบประมาณ) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) และผู้แทนกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการแล้ว มีความเห็นดังนี้

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติต่าง ๆ ของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ แล้วจะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ เกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณ การบริหารงบประมาณและการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณ โดย ในส่วนของการจัดทำงบประมาณ มาตรา ๖^๑ ของพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำงบประมาณ วิเคราะห์และจัดสรร งบประมาณให้แก่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ตามความเหมาะสมกับฐานะการเงินของ ประเทศ ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นการจัดทำงบประมาณตามปกติ แต่โดยที่พระราชบัญญัติกองทุน บำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะจัดตั้ง กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการขึ้น เพื่อแก้ไขปัญหากรณีของรัฐต้องรับภาระในการตั้งงบประมาณ รายจ่ายบำเหน็จบำนาญของข้าราชการเป็นประจำทุกปี ซึ่งไม่เหมาะสมและสอดคล้องกับ สถานการณ์ทางการเงินการคลังของประเทศ จึงได้กำหนดให้มีบทบัญญัติที่กำหนดหน้าที่ให้รัฐ ต้องดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการจัดตั้งกองทุนบำเหน็จบำนาญ ข้าราชการให้บรรลุวัตถุประสงค์ ดังเช่นในมาตรา ๗๒^๒ วรรคหนึ่ง ของพระราชบัญญัตินี้ได้

^๑ มาตรา ๖ ให้ผู้อำนวยการมีอำนาจหน้าที่จัดทำงบประมาณ กับปฏิบัติกรอย่างอื่นตามที่ บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจเกี่ยวกับงบประมาณดังต่อไปนี้ด้วย

(๑) เรียกให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเสนอประมาณการรายรับและรายจ่ายตามแบบ และหลักเกณฑ์ พร้อมทั้งรายละเอียดตามที่ผู้อำนวยการกำหนด

(๒) วิเคราะห์งบประมาณและการจ่ายเงินของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

(๓) กำหนด เพิ่ม หรือลดเงินประจำงวดตามความจำเป็นของการปฏิบัติงานและตามกำลัง เงินของแผ่นดิน

(๔) กำหนดระยะเวลาของเงินประจำงวด

^๒ มาตรา ๗๒ ให้รัฐตั้งงบประมาณรายจ่ายเป็นรายปีเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละสิบของ งบประมาณรายจ่ายบำเหน็จบำนาญของข้าราชการประจำปีเข้าบัญชีเงินสำรองทุกปี จนกว่าเงินสำรอง เงิน กองกลาง และดอกผลของเงินดังกล่าวจะมีจำนวนสามเท่าของงบประมาณรายจ่ายบำเหน็จบำนาญของข้าราชการ ประจำปี หลังจากนั้นให้ตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อให้เงินสำรอง เงินกองกลาง และดอกผลของเงิน ดังกล่าวคงระดับสามเท่าของงบประมาณรายจ่ายบำเหน็จบำนาญของข้าราชการในแต่ละปี และถ้าเงินสำรอง เงิน กองกลาง และดอกผลของเงินดังกล่าวมีจำนวนเกินสามเท่าของงบประมาณรายจ่ายบำเหน็จบำนาญของ

กำหนดให้รัฐต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบของงบประมาณรายจ่าย บำเหน็จบำนาญของข้าราชการประจำปีเข้าบัญชีเงินสำรองของ กบข. ทุกปีเกินกว่าเงินสำรอง เงิน กองกลาง และดอกผลของเงินดังกล่าว จะมีจำนวนสามเท่าของงบประมาณรายจ่ายบำเหน็จ บำนาญของข้าราชการประจำปี ซึ่งจะเห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ที่จะให้รัฐมีหน้าที่ ต้องดำเนินการเป็นพิเศษโดยไม่ประสงค์จะให้นำหลักการจัดทำงบประมาณตามปกติมาใช้ ทั้งนี้ เพื่อที่จะให้มีการตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อนำเข้าบัญชีเงินสำรองของ กบข. ในจำนวนที่ ชัดเจนเพื่อให้ กบข. มีเงินมากเพียงพอที่จะเป็นหลักประกันการจ่ายบำเหน็จบำนาญให้แก่ ข้าราชการในอนาคตได้ อันเป็นการสอดคล้องกับเหตุผลในการตราพระราชบัญญัติกองทุน บำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙^๓ ดังนั้น จึงเห็นว่า ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณไม่อาจ อาศัยอำนาจตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ซึ่งเป็นอำนาจที่มี กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการจัดทำงบประมาณตามปกติ เพื่อชะลอการตั้งงบประมาณรายจ่าย ประจำปีเข้าบัญชีเงินสำรองของ กบข. หรือกำหนดวงเงินงบประมาณดังกล่าวให้แตกต่างไปจากที่ กำหนดไว้ใน มาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ อันเป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้มีการจัดทำงบประมาณเป็นกรณีพิเศษได้

สำหรับกรณีที่สำนักงานงบประมาณเห็นว่า พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ เป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดทำงบประมาณซึ่งสอดคล้องกับ หลักการจัดทำงบประมาณแผ่นดินตามมาตรา ๑๗๙^๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นั้น เห็นว่า มาตรา ๑๗๙ ดังกล่าวเป็นเพียงบทบัญญัติที่กำหนดหลักการในการจัดทำงบประมาณ

ข้าราชการประจำปี ให้นำเงินส่วนที่เกินนั้นส่งเป็นรายได้แผ่นดิน

ในกรณีเกิดวิกฤติทางเศรษฐกิจของประเทศ รัฐอาจสั่งให้กองทุนส่งเงินออกจากบัญชีเงิน สำรองกลับคืนเป็นรายได้แผ่นดินเพื่อจ่ายเป็นบำเหน็จบำนาญข้าราชการได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา แต่รัฐ จะต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อชดเชยส่วนของเงินดังกล่าวที่นำไปใช้ส่งคืนกองทุนในปีงบประมาณถัดไป

^๓ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙

“เนื่องจากระบบบำเหน็จบำนาญข้าราชการที่ให้รัฐต้องตั้งงบประมาณรายจ่าย บำเหน็จ บำนาญของข้าราชการประจำปี โดยไม่มีการกันเงินสำรองไว้ล่วงหน้าสำหรับจ่ายบำเหน็จบำนาญในอนาคตนั้น ไม่เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ทางการเงินการคลังของประเทศในปัจจุบัน ทำให้ไม่อาจวางแผนเชิง บริหารการเงินการคลังของประเทศในระยะยาวและไม่อาจวางแผนพัฒนาบุคลากรของรัฐได้ ดังนั้น สมควร ปรับปรุงระบบบำเหน็จบำนาญข้าราชการดังกล่าวเสียใหม่โดยจัดตั้งกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการขึ้นมีฐานะ เป็นนิติบุคคล เพื่อเป็นหลักประกันการจ่ายบำเหน็จบำนาญและให้ประโยชน์ตอบแทนการรับราชการแก่ ข้าราชการเมื่อออกจากราชการ และเพื่อส่งเสริมการออมทรัพย์ และจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นให้แก่ ข้าราชการที่เป็นสมาชิกของกองทุน รวมทั้งให้เป็นสถาบันเงินออมที่มีบทบาทสำคัญในการช่วยแก้ไขปัญหาการ ขาดแคลนเงินออมภายในประเทศ และการส่งเสริมการลงทุนอันเป็นการส่งเสริมและพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยส่วนรวมอีกด้วย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”

^๔ มาตรา ๑๗๙ งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ ถ้า พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณออกไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้กฎหมายว่าด้วย งบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณปีก่อนนั้นไปพลางก่อน

รายจ่ายของแผ่นดินว่าให้จัดทำในรูปของพระราชบัญญัติเท่านั้น มิได้มีการกำหนดรายละเอียดในการจัดทำงบประมาณไว้แต่อย่างใด ดังนั้น ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินเพื่อเสนอต่อรัฐสภาจึงเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารที่ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้กำหนดไว้ กล่าวคือ ต้องจัดทำงบประมาณให้เป็นไปตามขั้นตอนและวิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ รวมทั้งต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อนำเข้าบัญชีเงินสำรองของ กบข. ตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ ด้วย เพราะฉะนั้น ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีหน้าที่ในการจัดทำงบประมาณ จึงต้องดำเนินการให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์
(นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มกราคม ๒๕๔๔