เรื่องเสร็จที่ ๒๘๐/๒๕๔๓

บันทึก

เรื่อง การตั้งงบประมาณเป็นเงินสำรองตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙

กระทรวงการคลัง ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ กค ๐๕๒๖.๒/๒๙๖๘๘ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๔๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้บัญญัติว่า "ให้รัฐตั้งงบประมาณรายจ่ายเป็นรายปีเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบของงบประมาณรายจ่ายบำเหน็จบำนาญของข้าราชการประจำปีเข้าบัญชีเงินสำรองทุกปีจนกว่าเงินสำรอง เงินกองกลาง และดอกผลของเงินดังกล่าวจะมีจำนวนสามเท่าของงบประมาณรายจ่ายบำเหน็จบำนาญของข้าราชการประจำปี ...." แต่เนื่องจากปัจจุบันประเทศประสบปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจทำให้มีข้อจำกัดในการตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี รัฐจึงยังไม่พิจารณาจัดสรรเงินงบประมาณรายจ่ายเป็นเงินสำรองตามมาตรา ๗๒ ดังกล่าว ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๐-๒๕๔๓ กระทรวงการคลังจึงขอหารือว่า

(๑) การที่ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ใช้อำนาจตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ในการบริหารงบประมาณ และมีความเห็นว่าขณะนี้ประเทศประสบปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจทำให้มีข้อจำกัดในการตั้งงบประมาณ จึงเห็นควรให้ชะลอการตั้งงบประมาณเป็นเงินสำรองไว้ก่อน หากภาวะเศรษฐกิจของประเทศเอื้ออำนวยสำนักงบประมาณจะพิจารณาตั้งงบประมาณเป็นเงินสำรองดังกล่าวต่อไป และวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฯ มีบทบัญญัติสอดคล้องกับระบอบการปกครองประเทศที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ กฎหมายใด ๆ ที่บัญญัติให้มีการตั้งงบประมาณเพื่อใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้น ๆ ที่ได้ตราขึ้นภายหลังจะขัดหรือแย้งกับหลักการของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฯ ซึ่งเป็นกฎหมายหลักในเรื่องวิธีการงบประมาณมิได้ นั้น เป็นการดำเนินการที่สามารถกระทำได้หรือไม่ เพียงใด

(๒) จะนำหลักทั่วไปของการบังคับใช้กฎหมายมาใช้กับกรณีนี้ได้หรือไม่ กล่าวคือ กรณีไม่ได้ตั้งงบประมาณรายจ่ายเป็นเงินสำรองให้กองทุนบำเหน็จบำนาญของข้าราชการ (กบข.) ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๐-๒๕๔๒ รวม ๓ ปี อาจพิจารณาหลักการในการบังคับใช้กฎหมายที่ออกมาก่อนหลัง โดยถือว่าพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๐ พ.ศ. ๒๕๔๑ และ พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นภายหลัง เมื่อไม่ได้ตั้งงบประมาณรายจ่ายเป็นเงินสำรองให้ กบข. ก็ควรถือบังคับไปตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงบประมาณ) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) และผู้แทนกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการแล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง[๑] แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดให้รัฐตั้งงบประมาณรายจ่ายเป็นรายปีเพื่อนำเข้าบัญชีเงินสำรองของ กบข. ทุกปีเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบของงบประมาณรายจ่ายบำเหน็จบำนาญของข้าราชการประจำปีจนกว่าเงินสำรอง เงินกองกลาง และดอกผลของเงินดังกล่าวจะมีจำนวนสามเท่าของงบประมาณรายจ่ายบำเหน็จบำนาญของข้าราชการประจำปี รวมทั้งจะต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้แก่ กบข. เพื่อให้เงินสำรอง เงินกองกลาง และดอกผลของเงินดังกล่าวคงระดับสามเท่าของงบประมาณรายจ่ายบำเหน็จบำนาญของข้าราชการในแต่ละปีอีกด้วย ซึ่งจะเห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่กำหนดหน้าที่ของรัฐที่จะต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อนำเข้าบัญชีเงินสำรองของ กบข. ตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ โดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้ กบข. มีเงินกองทุนมากเพียงพอที่จะเป็นหลักประกันการจ่ายบำเหน็จบำนาญให้แก่ข้าราชการในอนาคต อันเป็นการสอดคล้องกับเหตุผลในการตราพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙[๒] ดังนั้น สำนักงบประมาณ กระทรวงการคลัง

---

[๑] มาตรา ๗๒ ให้รัฐตั้งงบประมาณรายจ่ายเป็นรายปีเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบของงบประมาณรายจ่ายบำเหน็จบำนาญของข้าราชการประจำปีเข้าบัญชีเงินสำรองทุกปีจนกว่าเงินสำรอง เงินกองกลาง และดอกผลของเงินดังกล่าวจะมีจำนวนสามเท่าของงบประมาณรายจ่ายบำเหน็จบำนาญของข้าราชการประจำปี หลังจากนั้นให้ตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อให้เงินสำรอง เงินกองกลาง และดอกผลของเงินดังกล่าวคงระดับสามเท่าของงบประมาณรายจ่ายบำเหน็จบำนาญของข้าราชการในแต่ละปี และถ้าเงินสำรอง เงินกองกลางและดอกผลของเงินดังกล่าวมีจำนวนเกินสามเท่าของงบประมาณรายจ่ายบำเหน็จบำนาญของข้าราชการประจำปี ให้นำเงินส่วนที่เกินนั้นส่งเป็นรายได้แผ่นดิน

ในกรณีเกิดวิกฤตทางเศรษฐกิจของประเทศ รัฐอาจสั่งให้กองทุนส่งเงินออกจากบัญชีเงินสำรองกลับคืนเป็นรายได้แผ่นดินเพื่อจ่ายเป็นบำเหน็จบำนาญข้าราชการได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา แต่รัฐจะต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อชดเชยส่วนของเงินดังกล่าวที่นำไปใช้ส่งคืนกองทุนในปีงบประมาณถัดไป

[๒] เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙

เนื่องจากระบบบำเหน็จบำนาญข้าราชการที่ให้รัฐต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายบำเหน็จบำนาญของข้าราชการประจำทุกปีโดยไม่มีการกันเงินสำรองไว้ล่วงหน้าสำหรับจ่ายบำเหน็จบำนาญในอนาคตนั้น ไม่เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ทางการเงินการคลังของประเทศในปัจจุบัน ทำให้ไม่อาจวางแผนเชิงบริหารการเงินการคลังของประเทศในระยะยาวและไม่อาจวางแผนพัฒนาบุคลากรของรัฐได้ ดังนั้น สมควรปรับปรุงระบบบำเหน็จบำนาญข้าราชการดังกล่าวเสียใหม่โดยจัดตั้งกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการขึ้นมีฐานะเป็นนิติบุคคลเพื่อเป็นหลักประกันการจ่ายบำเหน็จบำนาญและให้ประโยชน์ตอบแทนการรับราชการแก่ข้าราชการเมื่อออกจากราชการ เพื่อส่งเสริมการออมทรัพย์ และจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นให้แก่ข้าราชการที่เป็นสมาชิกของกองทุน รวมทั้งให้เป็นสถาบันเงินออมที่มีบทบาทสำคัญในการช่วยแก้ไขปัญหาการขาดแคลนเงินออมภายในประเทศและการส่งเสริมการลงทุนอันเป็นการส่งเสริมและพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมโดยส่วนรวมอีกด้วย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

คณะรัฐมนตรี และรัฐสภา ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการตราพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีจึงต้องดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย

สำหรับมาตรา ๖[๓] แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ นั้น เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำงบประมาณ วิเคราะห์และจัดสรรงบประมาณให้แก่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ตามความเหมาะสมกับฐานะการเงินของประเทศ ซึ่งเป็นการจัดทำงบประมาณทั่วไปตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ แต่โดยที่มาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อนำเข้าบัญชีเงินสำรองของ กบข. เป็นการเฉพาะ ดังนั้น ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี จึงต้องดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เป็นไปตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง ดังกล่าว โดยจะใช้อำนาจตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ในการชะลอการตั้งงบประมาณหรือกำหนดวงเงินงบประมาณให้แตกต่างไปจากที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ มิได้

ส่วนประเด็นที่ว่า พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ เป็นกฎหมายหลักในเรื่องวิธีการงบประมาณ กฎหมายอื่นที่ตราขึ้นในภายหลังจะมีบทบัญญัติที่ให้มีการตั้งงบประมาณเพื่อใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้นโดยขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณพ.ศ. ๒๕๐๒ มิได้ นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ เป็นกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณ การบริหารงบประมาณและการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณให้เป็นไปตามกฎหมาย ส่วนพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติเฉพาะกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อนำเข้าบัญชีเงินสำรองของ กบข. ให้เป็นไปตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง ของพระราชบัญญัติดังกล่าวดังนั้น พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงมิได้ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ แต่อย่างใด

ประเด็นที่สอง การที่จะนำหลักทั่วไปของการบังคับใช้กฎหมายที่ว่า กฎหมายที่ตราขึ้นในภายหลังมีผลเป็นการยกเลิกกฎหมายที่ตราขึ้นก่อนมาใช้กับกรณีใด จะต้องปรากฏว่า

---

[๓] มาตรา ๖ ให้ผู้อำนวยการมีอำนาจหน้าที่จัดทำงบประมาณ กับปฏิบัติการอย่างอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงบประมาณดังต่อไปนี้ด้วย

(๑) เรียกให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเสนอประมาณการรายรับและรายจ่ายตามแบบและหลักเกณฑ์ พร้อมด้วยรายละเอียดตามที่ผู้อำนวยการกำหนด

(๒) วิเคราะห์งบประมาณและการจ่ายเงินของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

(๓) กำหนด เพิ่ม หรือลดเงินประจำงวดตามความจำเป็นของการปฏิบัติงานและตามกำลังเงินของแผ่นดิน

(๔) กำหนดระยะเวลาของเงินประจำงวด

กฎหมายที่ตราขึ้นในภายหลังและกฎหมายที่ตราขึ้นก่อนนั้น มีบทบัญญัติที่กำหนดในเรื่องเดียวกัน ซึ่งถือว่ากฎหมายที่ตราขึ้นในภายหลังไม่ประสงค์ที่จะให้ใช้กฎหมายที่ตราขึ้นก่อนอีกต่อไป สำหรับกรณีที่หารือนี้ เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ และพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้วจะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นกฎหมายที่บัญญัติในเรื่องที่เกี่ยวกับการจัดตั้ง การควบคุมและการบริหารกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ โดยมีบทบัญญัติที่กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อนำเข้าบัญชีเงินสำรองของ กบข. ตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด ส่วนพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยมีบทบัญญัติที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารในการจ่ายเงินแผ่นดินได้ตามที่ปรากฏในพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งจะเห็นได้ว่า บทบัญญัติของกฎหมายทั้งสองฉบับกำหนดในเรื่องที่มีสาระสำคัญแตกต่างกัน ดังนั้น จึงไม่อาจนำหลักทั่วไปของการบังคับใช้กฎหมายที่ว่ากฎหมายที่ตราขึ้นในภายหลังมีผลเป็นการยกเลิกกฎหมายที่ตราขึ้นก่อนมาใช้กับกรณีที่หารือนี้ได้

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์
(นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤษภาคม ๒๕๔๓