

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การจัดตั้งงบประมาณให้จังหวัดหรือกลุ่มจังหวัด

สำนักงานงบประมาณได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๗๐๒/๖๕๖๐ ลงวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๕๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า โดยที่มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ บัญญัติให้ “ส่วนราชการ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า สำนักงานหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐ แต่ไม่รวมตลอดถึงรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งเมื่อหน่วยงานใดอยู่ในความหมายของคำว่าส่วนราชการตามมาตรา ๔ จะได้รับการจัดสรรงบประมาณโดยตรงตามหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณที่ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณกำหนด แต่เมื่อต่อมาได้มีการเพิ่มบทบัญญัติวรรคสามของมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยบัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานแบบบูรณาการในจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัด ให้จังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดยื่นคำขอจัดตั้งงบประมาณได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ในกรณีนี้ให้ถือว่าจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ” จากบทบัญญัติดังกล่าว สำนักงานงบประมาณจึงขอหารือ ดังนี้

๑. เมื่อขณะนี้ยังไม่ประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาดังกล่าว จะถือว่าจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดมีสถานะเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือไม่

๒. หากถือว่าจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดมีสถานะเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณแล้ว สำนักงานงบประมาณจะจัดตั้งงบประมาณให้จังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ก่อนที่ยังไม่ประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานงบประมาณ โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานงบประมาณ และสำนักงาน ก.พ.ร.) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักงานปลัดกระทรวง) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า เมื่อได้พิจารณาความหมายของคำว่า “ส่วนราชการ” ตามมาตรา ๔^๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ซึ่งหมายถึงกระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า สำนักงานหรือ

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๑/๐๔๔๔ ลงวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๕๑ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๑ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

หน่วยงานอื่นใดของรัฐ โดยไม่รวมถึงรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ประกอบกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ที่ได้บัญญัติให้จังหวัดเป็นส่วนหนึ่งของราชการส่วนภูมิภาค^๒ และมีฐานะเป็นนิติบุคคล^๓ แล้ว ย่อมถือได้ว่าจังหวัดเป็นหน่วยงานอื่นใดของรัฐอันอยู่ในความหมายของคำว่า “ส่วนราชการ” ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ในกรณีนี้สำนักงานงบประมาณจึงจัดตั้งงบประมาณให้แก่จังหวัดตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ได้ ส่วนกรณีของกลุ่มจังหวัดนั้น แม้จะเป็นการรวมจังหวัดซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลเข้าเป็นกลุ่มจังหวัดก็ตาม แต่ก็ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติใดในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่บัญญัติให้กลุ่มจังหวัดมีฐานะเป็นส่วนราชการ กลุ่มจังหวัดจึงไม่อยู่ในความหมายของคำว่าส่วนราชการตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒

สำหรับบทบัญญัติวรรคสามของมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่ได้บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานแบบบูรณาการในจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัด ให้จังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดยื่นคำขอจัดตั้งงบประมาณได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ในกรณีนี้ให้ถือว่าจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ” นั้น เป็นบทบัญญัติที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการจัดตั้งงบประมาณเป็นกรณีพิเศษเพื่อประโยชน์ในการบริหารงานจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ โดยให้กระทำได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา และให้ถือว่าจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ในกรณีเช่นนั้นกลุ่มจังหวัดซึ่งมิใช่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ จึงเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณโดยผลของบทบัญญัติดังกล่าวด้วย อย่างไรก็ตาม ผลของกฎหมายดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขแล้ว เมื่อในขณะนี้ยังไม่มีประกาศใช้พระราช

“ส่วนราชการ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่าสำนักงานหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐ แต่ไม่รวมตลอดถึงรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ มาตรา ๕๑ ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ดังนี้

(๑) จังหวัด

(๒) อำเภอ

^๓ มาตรา ๕๒ ให้รวมท้องที่หลาย ๆ อำเภอตั้งขึ้นเป็นจังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล การตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลงเขตจังหวัด ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ

เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานแบบบูรณาการในจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัด ให้จังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดยื่นคำขอจัดตั้งงบประมาณได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ในกรณีนี้ให้ถือว่าจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

กฤษฎีกาดังกล่าว จังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดจึงยังไม่อาจยื่นคำขอจัดตั้งงบประมาณเป็นกรณีพิเศษตามมาตรา ๕๒ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ ได้

อนึ่ง การที่จังหวัดเป็นส่วนราชการตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และสามารถยื่นคำขอจัดตั้งงบประมาณต่อสำนักงบประมาณได้เช่นเดียวกับหน่วยงานอื่นตามหลักเกณฑ์ทั่วไปที่ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณกำหนดภายใต้กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ แต่คณะรัฐมนตรีก็สามารถกำหนดให้จังหวัดดำเนินการผ่านกระทรวงมหาดไทยในฐานะเป็นส่วนราชการที่ดูแลการพัฒนาการบริหารราชการส่วนภูมิภาคได้ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ได้ให้ความเห็นไว้ในบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ทบทวนสถานะของสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ (เรื่องเสร็จที่ ๑๘๒-๑๘๓/๒๕๕๑)^๔

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๕๑

^๔ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ทบทวนสถานะของสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ (เรื่องเสร็จที่ ๑๘๒-๑๘๓/๒๕๕๑)

“สำหรับปัญหาในเรื่องการบริหารงบประมาณแผ่นดินนั้น เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี โดยสำนักงบประมาณสามารถเสนอให้พิจารณาการจัดสรรหรือการกำหนดวิธีการจัดทำงบประมาณหรือการเบิกจ่ายเงินงบประมาณภายใต้กรอบของกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ซึ่งหากเห็นว่าการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปให้แก่สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติควรดำเนินการผ่านหน่วยงานที่กำกับดูแลเพื่อการบริหารงบประมาณอย่างเป็นระบบ ก็สมควรกำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติดำเนินการผ่านสำนักนายกรัฐมนตรี เนื่องจากตามมาตรา ๒๖ วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ บัญญัติให้สำนักงานนี้อยู่ในกำกับของนายกรัฐมนตรีโดยตรง”