

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การจัดทำร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พ.ศ.

สำนักงานงบประมาณได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๗๐๒/๑๐๗๐๒ ลงวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๖๓ มายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๖๓ เห็นชอบผลการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ที่นำมาจัดทำร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. โดยให้สำนักงานงบประมานนำผลการพิจารณาดังกล่าวไปดำเนินการรับฟังความคิดเห็นตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นทางกฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณในลักษณะเงินอุดหนุนเพื่อเป็นเงิน ทรัพย์สิน หรือเป็นรายได้ของหน่วยงานของรัฐสภา หน่วยงานของศาล องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ องค์การอัยการ องค์การมหาชน หน่วยงานของรัฐ ทุนหมุนเวียน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งหน่วยรับงบประมาณได้เบิกจ่ายเงินจากคลังแล้วทั้งจำนวนและบางส่วน ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนในประเด็นที่คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา สำนักงานงบประมาณขอเรียนข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาดังนี้

๑. การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้แก่หน่วยรับงบประมาณ ตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย อาจแบ่งออกเป็น ๒ ลักษณะ ดังนี้

๑.๑ งบประมาณที่จัดสรรเพื่อให้หน่วยรับงบประมาณนำไปใช้จ่ายโดยตรง เช่น นำไปจ่ายเป็นเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าสาธารณูปโภค จัดหาสิ่งของและบริการต่าง ๆ จ่ายเป็นเงินช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับความเดือดร้อน รวมไปถึงเป็นค่าใช้จ่ายในการชำระหนี้ และชดใช้เงินคงคลัง

๑.๒ งบประมาณที่จัดสรรไปเป็นเงิน ทรัพย์สิน หรือเป็นรายได้ โดยจัดสรรให้เป็นเงินอุดหนุนตามที่มีกฎหมายเฉพาะของแต่ละหน่วยรับงบประมาณกำหนดไว้ กล่าวคือหน่วยงานของรัฐสภา หน่วยงานของศาล องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ องค์การอัยการ องค์การมหาชน หน่วยงานในกำกับของรัฐ ทุนหมุนเวียน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

งบประมาณรายจ่ายทั้งสองลักษณะดังกล่าว หน่วยรับงบประมาณจะเบิกเงินจากคลังเพื่อนำไปจ่าย หรือนำไปเป็นเงิน ทรัพย์สิน หรือรายได้ของหน่วยรับงบประมาณได้

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๔๐๓/๑๘๘ ลงวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๖๓ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ต่อมาเมื่อได้รับอนุมัติ “เงินจัดสรร” จากสำนักงบประมาณตามมาตรา ๑๙ (๕) ประกอบกับมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑

๒. สำหรับงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ สำนักงบประมาณ ได้อนุมัติเงินจัดสรรให้หน่วยรับงบประมาณไปแล้วทั้งหมด เพื่อให้หน่วยรับงบประมาณสามารถนำไปใช้จ่ายหรือก่อนนี้ผูกพันตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณต่อไป ดังนั้น ในการกำหนดรายการและวงเงินงบประมาณที่จะทำเป็นร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณจึงต้องดำเนินการ “ลดเงินจัดสรร” ตามมาตรา ๑๙ (๕) แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ โดยเรียกให้หน่วยรับงบประมาณส่งคืนเงินจัดสรรที่ได้รับอนุมัติไปและยังไม่ได้ใช้จ่ายหรือก่อนนี้ผูกพันให้กลับมามีสถานะเสมือนเป็นงบประมาณที่ยังไม่ได้อนุมัติเงินจัดสรร ซึ่งทำให้งบประมาณดังกล่าวไม่ถูกนำไปใช้จ่ายหรือก่อนนี้ผูกพันได้อีก รวมทั้งเพื่อประโยชน์ในการประมวลข้อมูลงบประมาณในระบบบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ (Government Fiscal Management Information System : GFMS) เพื่อให้ทราบแน่นอนชัดเจนว่าเป็นงบประมาณที่มีอยู่และสามารถนำไปจัดทำร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. ได้

๓. การพิจารณารายการและวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ที่จะนำมาจัดทำร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. เป็นไปตามหลักเกณฑ์และแนวทางการโอนงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๖๓ โดยพิจารณาจากรายจ่ายที่ยังไม่มีการเบิกจ่าย และไม่มีข้อผูกพัน หรือสามารถชะลอการดำเนินการไว้ก่อนได้ หรือไม่สามารถดำเนินการได้ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ โดยให้หน่วยรับงบประมาณตรวจสอบงบประมาณและวงเงินเสนอรองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือรัฐมนตรีที่กำกับดูแลให้ความเห็นชอบเพื่อส่งให้สำนักงบประมาณดำเนินการ ซึ่งปรากฏว่าตามข้อเสนอของหน่วยรับงบประมาณที่เสนอมายังสำนักงบประมาณ มีข้อเสนอจากหน่วยงานของรัฐสภา หน่วยงานของศาล องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ องค์การอัยการ องค์การมหาชน หน่วยงานในกำกับของรัฐ ทุนหมุนเวียน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เสนอให้โอนจากเงินจัดสรรที่หน่วยรับงบประมาณดังกล่าวได้เบิกจ่ายเงินจากคลังและนำเข้าบัญชีของหน่วยรับงบประมาณแล้วแต่ยังไม่ได้นำไปใช้จ่ายหรือก่อนนี้ผูกพัน

จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้น สำนักงบประมาณจึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นทางกฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณตามข้อ ๓. ในประเด็นดังนี้

๑) หน่วยงานของรัฐสภา หน่วยงานของศาล องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ องค์การอัยการ องค์การมหาชน หน่วยงานในกำกับของรัฐ ทุนหมุนเวียน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีกฎหมายกำหนดให้ได้รับจัดสรรงบประมาณเพื่อเป็นเงิน ทรัพย์สิน หรือเป็นรายได้ เมื่อหน่วยงานดังกล่าวได้รับอนุมัติเงินจัดสรรตามมาตรา ๑๙ (๕) แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ และหน่วยรับงบประมาณเบิกจ่ายเงินจากคลังเข้าบัญชีของหน่วยรับงบประมาณแล้ว เงินที่เบิกจ่ายแล้วดังกล่าวซึ่งยังอยู่ในปีงบประมาณที่ได้รับจัดสรร ถือเป็นเงินจัดสรร

หรือเงินนอกงบประมาณตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ และพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑

๒) กรณีตามข้อ ๑) หากถือว่าเป็นเงินนอกงบประมาณ แต่เนื่องจากที่มาของเงินดังกล่าวมาจากงบประมาณแผ่นดิน ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณจะอาศัยอำนาจในการลดเงินจัดสรรตามมาตรา ๑๙ (๕) เพื่อเรียกให้หน่วยรับงบประมาณดังกล่าวส่งเงินจัดสรรกลับคืนมาเป็นงบประมาณรายจ่ายเพื่อที่จะนำไปจัดทำร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. ได้หรือไม่

๓) การจัดทำร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. ซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณตามมาตรา ๑๔๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย สามารถบัญญัติให้โอนเงินนอกงบประมาณที่หน่วยรับงบประมาณได้รับจัดสรรจากงบประมาณกลับไปตั้งเป็นเงินงบประมาณได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานงบประมาณ โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานงบประมาณ) และผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง และสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นสมควรกำหนดประเด็นข้อหารือเป็นสองประเด็นและมีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เงินงบประมาณรายจ่ายประเภทเงินอุดหนุนที่ได้จัดสรรเพื่อเป็นเงินทรัพย์สิน หรือเป็นรายได้ ให้แก่หน่วยงานของรัฐสภา หน่วยงานของศาล องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ องค์การอัยการ องค์การมหาชน หน่วยงานในกำกับของรัฐ ทุนหมุนเวียน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่หน่วยงานดังกล่าวได้เบิกจ่ายไปแล้ว ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณสามารถใช้อำนาจตามมาตรา ๑๙ (๕) แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ ในการลดเงินจัดสรร เพื่อเรียกให้หน่วยรับงบประมาณดังกล่าวส่งเงินจัดสรรกลับคืนมาเป็นงบประมาณรายจ่ายเพื่อที่จะนำไปจัดทำร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. ได้หรือไม่ เห็นว่าพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ บัญญัติบทนิยามคำว่า “เงินจัดสรร”^๑ หมายความว่า ส่วนหนึ่งของงบประมาณรายจ่ายที่แบ่งสรรให้จ่ายหรือให้ก่อหนี้ผูกพันในระยะเวลาหนึ่ง ซึ่งตามบทนิยามดังกล่าวจะเห็นได้ว่า เงินจัดสรรเป็นส่วนหนึ่งของงบประมาณรายจ่ายที่ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณแบ่งสรรให้หน่วยรับงบประมาณเพื่อใช้เป็นวงเงินอย่างสูงที่หน่วยรับงบประมาณจะขอเบิกเงินจากคลังเพื่อนำไปใช้จ่ายหรือก่อหนี้ผูกพันในช่วงเวลาใดช่วงเวลาหนึ่ง และเมื่อหน่วยรับงบประมาณได้เบิกจ่ายเงินจากคลังหรือก่อหนี้ผูกพันไปแล้วเป็นจำนวนเท่าใด ก็จะมีผลทำให้วงเงินจัดสรรคงเหลือลดลง

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“เงินจัดสรร” หมายความว่า ส่วนหนึ่งของงบประมาณรายจ่ายที่แบ่งสรรให้จ่ายหรือให้ก่อหนี้ผูกพันในระยะเวลาหนึ่ง

ฯลฯ

ฯลฯ

ด้วยจำนวนเงินเดียวกัน ดังนั้น การที่ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณจะใช้อำนาจตามมาตรา ๑๙ (๕)^๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ เพื่อลดเงินจัดสรรในส่วนหนึ่งของเงินที่หน่วยรับงบประมาณได้เบิกจ่ายไปจากคลังแล้วย่อมไม่สามารถกระทำได้ เพราะไม่มีเงินจัดสรรคงเหลือให้ลดได้

ประเด็นที่สอง การจัดทำร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. สามารถบัญญัติให้ออนหรือนำเงินนอกงบประมาณไปใช้สำหรับหน่วยรับงบประมาณอื่นได้หรือไม่ เห็นว่า พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ บัญญัติบทนิยามคำว่า “งบประมาณรายจ่าย”^๓ หมายความว่า จำนวนเงินอย่างสูงที่อนุญาตให้จ่ายหรือให้ก่อหนี้ผูกพันได้ตามวัตถุประสงค์และภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย และคำว่า “เงินนอกงบประมาณ” ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑^๔ และพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑^๕ ได้บัญญัติให้หมายความว่า บรรดาเงินทั้งปวงที่หน่วยงานของรัฐจัดเก็บหรือได้รับไว้เป็นกรณีพิเศษตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือจากนิติกรรมหรือนิติเหตุหรือกรณีอื่นใด ที่ต้องนำส่งคลังแต่มีกฎหมายอนุญาตให้สามารถเก็บไว้ใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องนำส่งคลัง จึงเห็นได้ว่า เงินนอกงบประมาณมิใช่งบประมาณรายจ่าย ดังนั้น จึงไม่สามารถอาศัยอำนาจ

มาตรา ๑๙ ให้ผู้อำนวยการมีหน้าที่และอำนาจจัดทำงบประมาณกับปฏิบัติการอย่างอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และให้มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับการงบประมาณ ดังต่อไปนี้ด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

(๕) กำหนด เพิ่ม หรือลดเงินจัดสรรตามความจำเป็นของการปฏิบัติงาน

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“งบประมาณรายจ่าย” หมายความว่า จำนวนเงินอย่างสูงที่อนุญาตให้จ่ายหรือให้ก่อหนี้ผูกพันได้ตามวัตถุประสงค์และภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“เงินนอกงบประมาณ” หมายความว่า บรรดาเงินทั้งปวงที่หน่วยงานของรัฐจัดเก็บหรือได้รับไว้เป็นกรณีพิเศษตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือจากนิติกรรมหรือนิติเหตุ หรือกรณีอื่นใด ที่ต้องนำส่งคลังแต่มีกฎหมายอนุญาตให้สามารถเก็บไว้ใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องนำส่งคลัง

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“เงินนอกงบประมาณ” หมายความว่า บรรดาเงินทั้งปวงที่หน่วยงานของรัฐจัดเก็บหรือได้รับไว้เป็นกรณีพิเศษตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือจากนิติกรรมหรือนิติเหตุ หรือกรณีอื่นใด ที่ต้องนำส่งคลังแต่มีกฎหมายอนุญาตให้สามารถเก็บไว้ใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องนำส่งคลัง

ฯลฯ

ฯลฯ

ตามมาตรา ๓๕^๖ (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ เพื่อบัญญัติในร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. กำหนดให้โอนเงินนอกงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณหนึ่งไปใช้สำหรับหน่วยรับงบประมาณอื่นได้

อย่างไรก็ดี คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) มีข้อสังเกตว่า ถ้าหน่วยงานของรัฐบาล หน่วยงานของศาล องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ องค์การอัยการ องค์การมหาชน หน่วยงานในกำกับของรัฐ ทุนหมุนเวียน หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ได้เบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายประเภทเงินอุดหนุนจากคลังไปแล้วและได้สมัครใจส่งคืนเงินที่ได้เบิกไปจากคลังแล้วภายในปีงบประมาณเดียวกันกับปีงบประมาณที่เบิกจ่ายเงินจากคลังในลักษณะของเงินเบิกเกินส่งคืน ก็จะทำให้เงินงบประมาณรายจ่ายที่เบิกจากคลังของหน่วยงานนั้น ๆ มีจำนวนลดลง และมีเงินจัดสรรคงเหลือที่ยังมิได้มีการเบิกจ่ายเพิ่มขึ้นในจำนวนเดียวกัน ซึ่งผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณอาจใช้อำนาจตามมาตรา ๑๙ (๕)^๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ ลดเงินจัดสรรของหน่วยรับงบประมาณนั้น เพื่อตราร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. ซึ่งกำหนดให้โอนงบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับงบประมาณนั้นไปใช้สำหรับหน่วยรับงบประมาณอื่นได้



(นายปรกรณ์ นิลประพันธ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๖๓

มาตรา ๓๕ งบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับงบประมาณที่กำหนดไว้ตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย จะโอนหรือนำไปใช้สำหรับหน่วยรับงบประมาณอื่นมิได้ เว้นแต่

(๑) มีพระราชบัญญัติให้โอนหรือนำไปใช้ได้

(๒) ในกรณีที่มิพระราชกฤษฎีการวมหรือโอนส่วนราชการเข้าด้วยกันไม่ว่าจะมีผลเป็นการจัดตั้งส่วนราชการขึ้นใหม่หรือไม่ก็ตาม ให้โอนงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการที่ถูกโอนหรือรวมเข้าด้วยกันนั้นไปเป็นของส่วนราชการที่รับโอนหรือที่รวมเข้าด้วยกัน หรือส่วนราชการที่จัดตั้งขึ้นใหม่ แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

(๓) การโอนงบประมาณรายจ่ายบูรณาการภายใต้แผนงานบูรณาการเดียวกัน

(๔) การโอนงบประมาณรายจ่ายบุคลากรภายใต้แผนงานบุคลากรภาครัฐ

การโอนงบประมาณรายจ่ายตาม (๓) และ (๔) ให้กระทำได้เท่าที่จำเป็นและไม่เกิดผลเสียต่อการดำเนินการตามแผนงานบูรณาการและแผนงานบุคลากรภาครัฐ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่ผู้อำนวยการกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น