

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง ขอบทวนความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับหน่วยตั้งงบประมาณ
ภายใต้แผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด
ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
พ.ศ. ๒๕๓๕

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้มีหนังสือ
ด่วนที่สุด ที่ ทส ๑๐๐๕.๓/๑๒๖๑๖ ลงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการ
กฤษฎีกา สรุปความได้ว่า สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตอบข้อหารือสำนักงานนโยบายและแผน
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในประเด็นหน่วยตั้งงบประมาณภายใต้แผนปฏิบัติการเพื่อ
การจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดว่า “...แม้จะไม่มีบทบัญญัติใดห้ามมิให้จัดตั้งงบประมาณ
เพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดไว้ที่หน่วยงานอื่น แต่จะเห็นได้ว่า เจตนารมณ์ของ
พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่ประสงค์จะให้จังหวัด
ที่มีหน้าที่จัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดตามมาตรา ๓๗
ไปจัดทำแผนการจัดการหรือโครงการใด ๆ แยกต่างหากจากแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพ
สิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดที่ต้องจัดทำตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมฯ
ดังนั้น สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจึงมีหน้าที่ขอตั้งงบประมาณ
ตามบทบัญญัติในมาตรา ๓๙ วรรคสาม...”

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีความเห็น
ในการพิจารณาแผนปฏิบัติการฯ ในระดับจังหวัด เพื่อเสนอขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการ
สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมยังคงทำหน้าที่
รวบรวมและวิเคราะห์แผนปฏิบัติการฯ ในระดับจังหวัดอย่างต่อเนื่องเป็นไปตามเจตนารมณ์
ของมาตรา ๓๙ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
พ.ศ. ๒๕๓๕ ยกเว้นในช่วงปีงบประมาณ ๒๕๔๕ - ๒๕๔๘ ที่งานสนับสนุนแผนปฏิบัติการฯ ในระดับ
จังหวัดได้รับการถ่ายโอนตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยตั้งงบประมาณดังกล่าว
ทั้งนี้ ในการประชุมคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ครั้งที่ ๑/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๒๓ กรกฎาคม
๒๕๕๗ ที่ประชุมมีมติให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหารือกับ
สำนักงบประมาณ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจ
ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เสนอให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
เป็นหน่วยตั้งงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสำหรับการก่อสร้างหรือดำเนินการเพื่อให้
มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมภายใต้แผนปฏิบัติการฯ ในระดับจังหวัด ตั้งแต่

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๗/๒๖๐ ลงวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๕๘ ซึ่งสำนักงาน
คณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙ นอกจากนี้ ในการประชุมหารือระหว่างหน่วยงานเพื่อให้เป็นไปตามมติคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๕๗ มีประเด็นการอภิปรายในเรื่องหน่วยตั้งงบประมาณ สรุปได้ดังนี้ -

(๑) กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นชี้แจงว่า ไม่ขัดข้องที่จะเป็นหน่วยตั้งงบประมาณเพื่อดำเนินการโครงการภายใต้แผนปฏิบัติการฯ ในระดับจังหวัด แต่จะต้องแก้ไขพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ และขอทบทวนความเห็นสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยนำเสนอข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในการบริหารจัดการงบประมาณ ทั้งนี้ กรณีที่สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมยังคงเป็นหน่วยตั้งงบประมาณสมควรมอบหมายให้หน่วยงานในสังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในส่วนภูมิภาค เช่น ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดเป็นหน่วยเบิกจ่ายงบประมาณในลักษณะเบิกจ่ายแทนกัน เพื่อความสะดวกในการประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเบิกจ่ายงบประมาณ -

(๒) กรมบัญชีกลางชี้แจงว่า ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นต้นมา มีการโอนเปลี่ยนแปลงหน่วยตั้งงบประมาณภายใต้แผนปฏิบัติการฯ ในระดับจังหวัดเป็นสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมบัญชีกลางจึงได้จัดทำระบบการเบิกจ่ายงบประมาณสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนขึ้นใหม่เป็นการเฉพาะ โดยที่การเบิกจ่ายงบประมาณสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อดำเนินการตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอน หน่วยตั้งงบประมาณสามารถมอบให้หน่วยงานใดทำหน้าที่เป็นหน่วยเบิกจ่ายแทนก็ได้ อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันการดำเนินการของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นการทำงานตามกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-GP) และสร้างข้อมูลหลักผู้ขายและทำ PO ในระบบ GFMS ซึ่งสามารถตรวจสอบได้ในทุกขั้นตอนการเบิกจ่าย หากมอบหมายให้หน่วยงานอื่นเป็นหน่วยเบิกจ่ายงบประมาณในลักษณะเบิกจ่ายแทนกัน สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะไม่สามารถตรวจสอบข้อมูลดังกล่าวได้ -

(๓) สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเห็นว่า เมื่อไม่มีบทบัญญัติใดห้ามมิให้จัดตั้งงบประมาณเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดไว้ที่หน่วยงานอื่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจึงควรเป็นหน่วยตั้งงบประมาณเพื่อดำเนินการโครงการภายใต้แผนปฏิบัติการฯ ในระดับจังหวัด เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเป็นหน่วยตั้งงบประมาณตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ประกอบกับงานสนับสนุนแผนปฏิบัติการฯ ในระดับจังหวัดเป็นภารกิจที่ถ่ายโอนแล้วตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ ประกอบกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นกฎหมายเฉพาะที่บัญญัติขึ้นภายหลัง จึงย่อมยกเว้นมาตรา ๓๙ วรรคสามแห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไป นอกจากนี้ การตั้งงบประมาณไว้ที่สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีปัญหาเกี่ยวกับการติดตามประเมินผลความก้าวหน้าในการเบิกจ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งที่ผ่านมามีความล่าช้าไม่เป็นไปตามแผนการใช้จ่ายงบประมาณเนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยดำเนินการไม่สามารถเริ่มกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างได้ทันทีภายหลังจากที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ การบริหารสัญญาไม่มีประสิทธิภาพเนื่องจากการจัดหาผู้รับจ้างที่ไม่เหมาะสม โดยไม่มีความพร้อมด้านบุคลากรและอุปกรณ์ ทำให้การเข้าพื้นที่

เพื่อดำเนินการล่าช้า การเปลี่ยนแปลงผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีนโยบายต่างจากผู้บริหารเดิม ทำให้โครงการที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณแล้ว ไม่สามารถดำเนินการเบิกจ่ายได้ และต้องคืนงบประมาณ การเปลี่ยนแปลงรายละเอียดโครงการก่อนลงนามในสัญญาจ้างระหว่างดำเนินการตามสัญญา มีปัญหาในการบริหารสัญญา มีการขยายระยะเวลา และขอเพิ่มงบประมาณ จนเข้าข่ายต้องทำความเข้าใจกับสำนักงบประมาณและขอความเห็นชอบจากรัฐมนตรี ทำให้การเบิกจ่ายล่าช้ามีผลต่อการตั้งงบประมาณในปีต่อไปของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจึงเห็นควรตั้งคณะทำงานประกอบด้วยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อติดตามการใช้จ่ายงบประมาณของโครงการภายใต้แผนปฏิบัติการฯ ในระดับจังหวัด

จากประเด็นการอภิปรายข้างต้น ที่ประชุมได้มีมติเสนอให้ทบทวนความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นของหน่วยตั้งงบประมาณภายใต้แผนปฏิบัติการฯ ในระดับจังหวัด โดยเปลี่ยนจากสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยมีเหตุผล ดังนี้

๑. การเบิกจ่ายงบประมาณ สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ ต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติที่กรมบัญชีกลางได้จัดทำขึ้นใหม่เป็นการเฉพาะ เนื่องจากมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้ผู้มีหน้าที่กำกับหรือควบคุมหน่วยงาน เป็นผู้ยื่นงบประมาณประจำปี และเบิกจ่ายให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติของกรมบัญชีกลาง แต่สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไม่มีอำนาจหน้าที่กำกับหรือดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่จะต้องทำหน้าที่บริหารงบประมาณตามระเบียบและแนวทางปฏิบัติตามที่สำนักงบประมาณและกรมบัญชีกลางกำหนด

๒. การดำเนินงานการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-GP) และการบริหารการเงินการคลังภาครัฐด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMIS) ในการเบิกจ่ายงบประมาณ สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอน มีความแตกต่างและยุ่งยากกว่าการลงระบบทั่วไปจากการดำเนินงานด้านเอกสารและการลงข้อมูลในระบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และในหลายกรณีต้องเพิ่มขั้นตอนในการดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ก่อนทำความเข้าใจกับสำนักงบประมาณและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และสำนักงบประมาณ ทำให้กระบวนการเบิกจ่ายล่าช้า

๓. กรณีการเบิกจ่ายงบประมาณมีการหักค่าปรับคู่สัญญา เงินค่าปรับจะถูกส่งคืนเป็นรายได้แผ่นดิน แต่หากมีการถอนคืนเงินค่าปรับให้กับคู่สัญญา กรมบัญชีกลางกำหนดให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นหน่วยงานที่ต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อถอนคืนค่าปรับดังกล่าว ซึ่งที่ผ่านมาหลายโครงการและมีจำนวนเงินที่ค่อนข้างสูง เช่น เทศบาลเมืองโพธาราม ๓,๒๔๙,๙๕๐ บาท เทศบาลเมืองอุดรดิตถ์ จำนวน ๓,๕๐๐,๘๐๐ บาท ทำให้เป็นภาระในการตั้งงบประมาณของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อีกทั้งกระทบต่อการพิจารณาจัดสรรงบประมาณของสำนักงบประมาณ

๔. เมื่อสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไม่มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณภายใต้แผนปฏิบัติการฯ ในระดับจังหวัดตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่เกิดความล่าช้า

ในการเบิกจ่ายงบประมาณ การเบิกจ่ายงบประมาณไม่เป็นไปตามแผนการใช้จ่ายงบประมาณ การบริหารสัญญาไม่มีประสิทธิภาพและไม่ต่อเนื่อง สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจึงไม่สามารถประเมินประสิทธิภาพในการเบิกจ่ายงบประมาณ รวมถึงไม่สามารถประเมินประสิทธิผลของแผนปฏิบัติการฯ ในระดับจังหวัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้,

ด้วยเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้น สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีความเห็นว่า กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นสมควรเป็นหน่วยตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อดำเนินการตามแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น,

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหาหรือของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงบประมาณและสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) ผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า กรณีนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้เคยวินิจฉัยประเด็นปัญหาข้อกฎหมายไว้ในเรื่องเสรีที่ ๑๖/๒๕๕๗^๑ สรุปความได้ว่า มาตรา ๓๙^๒ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า ให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีหน้าที่ในการรวบรวมและวิเคราะห์แผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด เพื่อเสนอขอตั้งเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้โดยเฉพาะ เพื่อมิให้การดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการฯ ของจังหวัดเกิดความซ้ำซ้อน ไม่สอดคล้องกันหรือขัดแย้งกัน

^๑บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การจัดทำแผนและการจัดทำข้อตั้งงบประมาณแผ่นดินเพื่อดำเนินการตามแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๗/๐๙ ลงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๕๗ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี .

^๒มาตรา ๓๙ แผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดที่จะได้รับการพิจารณาจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติในลำดับแรก จะต้องเสนอประมาณการเงินงบประมาณแผ่นดินและเงินกองทุน สำหรับการก่อสร้างหรือดำเนินการเพื่อให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมตามมาตรา ๓๘ (๒) ด้วย ในกรณีที่จังหวัดใดยังไม่พร้อมที่จะดำเนินการเพื่อให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมอาจเสนอแผนการส่งเสริมให้เอกชนลงทุนก่อสร้าง และดำเนินการระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสีย เพื่อให้บริการในเขตจังหวัดนั้นแทน .

การจัดทำแผนปฏิบัติการตามวรรคหนึ่งจะต้องมีแบบแปลนรายการละเอียดและประมาณการราคาของโครงการก่อสร้าง ติดตั้ง ปรับปรุง ดัดแปลง ซ่อมแซม บำรุงรักษา รวมทั้งกระบวนการและวิธีดำเนินการระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบการกำจัดของเสียรวมที่เสนอขอจัดสรรเงินงบประมาณและเงินกองทุนดังกล่าวประกอบคำขอด้วย,

เพื่อประโยชน์ในการให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดซึ่งจะต้องมีคำขอจัดสรรเงินงบประมาณแผ่นดินตามวรรคหนึ่ง ให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีหน้าที่ในการรวบรวมและวิเคราะห์แผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด เพื่อเสนอขอตั้งเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้เพื่อการนี้โดยเฉพาะ,

และไม่ประสงค์จะให้จังหวัดที่มีหน้าที่จัดทำแผนปฏิบัติการฯ ในระดับจังหวัดตามมาตรา ๓๗^๖ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฯ ไปจัดทำแผนการจัดการหรือโครงการใด ๆ แยกต่างหากจากแผนปฏิบัติการฯ ในระดับจังหวัดที่ต้องจัดทำตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฯ จึงเป็นกรณีที่กฎหมายได้บัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งงบประมาณสำหรับการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการฯ ในระดับจังหวัดไว้เป็นการเฉพาะแล้ว จึงไม่นำหลักการยื่นงบประมาณประจำปีของส่วนราชการตามมาตรา ๑๓^๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไปมาใช้บังคับกับกรณีนี้ /

การที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้เคยให้ความเห็นไว้ว่า “ไม่มีบทบัญญัติใดห้ามมิให้จัดตั้งงบประมาณเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดไว้ที่หน่วยงานอื่น” นั้น ก็ได้หมายความว่า หน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใดจะสามารถจัดตั้งงบประมาณสำหรับดำเนินการตามแผนปฏิบัติการฯ ในระดับจังหวัดได้ เนื่องจากมาตรา ๓๙ วรรคสาม^๘ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฯ ได้บัญญัติให้ตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อดำเนินการตามแผนปฏิบัติการฯ ในระดับจังหวัดไว้ที่สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังนั้น สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจึงมีหน้าที่ขอตั้งงบประมาณตามแผนปฏิบัติการฯ ในระดับจังหวัดตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๙ วรรคสาม^๙ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฯ /

มาตรา ๓๗ เมื่อได้ประกาศใช้แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในท้องที่เขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๔๓ หรือเขตควบคุมมลพิษตามมาตรา ๕๙ มีหน้าที่จัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด เสนอขอความเห็นชอบต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวัน นับแต่วันที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้แจ้งให้จังหวัดนั้นจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด แต่ถ้ามิเหตุอันสมควร คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติอาจขยายระยะเวลาดังกล่าวออกไปได้อีกตามความเหมาะสม /

การจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดสำหรับเขตควบคุมมลพิษตามมาตรา ๕๙ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดนำแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษในเขตควบคุมมลพิษซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นจัดทำขึ้นตามมาตรา ๖๐ มารวมเป็นส่วนหนึ่งของแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดด้วย /

ในกรณีที่จังหวัดใดไม่อยู่ในเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๔๓ หรือเขตควบคุมมลพิษตามมาตรา ๕๙ แต่ประสงค์จะดำเนินการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเขตจังหวัดของตน ผู้ว่าราชการจังหวัดของจังหวัดนั้นอาจจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดให้สอดคล้องกับแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อเสนอขอความเห็นชอบต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติก็ได้ /

มาตรา ๑๓ ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ หรือรัฐมนตรีซึ่งตามกฎหมายให้มีหน้าที่กำกับหรือควบคุมกิจการของรัฐวิสาหกิจ มีหน้าที่รับผิดชอบในการยื่นงบประมาณประจำปีของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจนั้นต่อผู้อำนวยการ ภายในเวลาที่ผู้อำนวยการกำหนด /

ในกรณีรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเจ้าของทุน เป็นผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบตามความในวรรคก่อน /

งบประมาณประจำปีนั้น ถ้ามิได้ยื่นภายในกำหนดเวลาตามความในสองวรรคแรก ผู้อำนวยการอาจพิจารณาการตั้งงบประมาณประจำปีตามที่เห็นสมควร /

โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

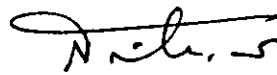
โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

สำหรับกรณีที่สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้เหตุผลว่า พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นกฎหมายเฉพาะที่บัญญัติขึ้นในภายหลังจึงย่อมยกเว้นมาตรา ๓๙ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไปนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) เห็นว่า พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ตราขึ้นโดยมีเจตนารมณ์เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่รับผิดชอบตามที่รัฐมอบอำนาจไว้ให้เท่านั้น ในขณะที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดมาตรการควบคุมและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยที่มีบทบัญญัติกำหนดเรื่องการจัดตั้งงบประมาณสำหรับแผนปฏิบัติการฯ ในระดับจังหวัดไว้แล้วเพื่อให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในการรวบรวมและวิเคราะห์แผนปฏิบัติการฯ ในระดับจังหวัด ดังนั้น จึงไม่อาจนำพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มาใช้บังคับในกรณีนี้ได้

สำหรับกรณีที่สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้เสนอข้อเท็จจริงเพิ่มเติมเกี่ยวกับการเบิกจ่ายงบประมาณ การถ่ายโอนภารกิจ รวมทั้งการรวบรวมและวิเคราะห์แผนปฏิบัติการฯ ในระดับจังหวัด นั้น เมื่อไม่ปรากฏว่าได้เกิดข้อเท็จจริงขึ้นใหม่ที่แตกต่างไปจากข้อเท็จจริงเดิม อีกทั้งข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการเบิกจ่ายงบประมาณและการติดตามประเมินผลแผนการใช้จ่ายงบประมาณเป็นปัญหาในทางปฏิบัติที่เกิดขึ้น ซึ่งสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในฐานะหน่วยตั้งงบประมาณย่อมมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงบประมาณให้บรรลุเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของงานตามแผนงานอยู่แล้ว

ด้วยเหตุผลดังที่กล่าวมาข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) จึงเห็นควรยืนยันตามคำวินิจฉัยเดิม

อนึ่ง หากสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีเหตุขัดข้องในการเสนอขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อดำเนินการตามแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๙ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ แล้ว สมควรเสนอให้มีการแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติดังกล่าวต่อไป



(นายดิศทัต โตตระกูล)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๕๘