



ที่ นร ๑๒๐๐/๑๑๐

สำนักงาน ก.พ.ร.
ถนนพิษณุโลก กทม. ๑๐๓๐๐

๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๓

เรื่อง การเตรียมการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. บันทึกสรุปเสนอคณะรัฐมนตรี เรื่อง การเตรียมการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ จำนวน ๑๐๐ ชุด
๒. ภาพถ่ายหนังสือสำนักงาน ก.พ.ร. ด่วนที่สุด ที่ นร ๑๒๐๖/๑๔๔ ลงวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ จำนวน ๑ ชุด

สำนักงาน ก.พ.ร. ขอเสนอเรื่องการเตรียมการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ มาเพื่อโปรดนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา โดยเรื่องที่เสนอดังกล่าวนี้นี้เข้าข่ายที่จะต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๔ (๑๓) รวมทั้งเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดให้ต้องเสนอเรื่องนี้

ทั้งนี้ เรื่องดังกล่าวมีรายละเอียด ดังนี้

๑. เรื่องเดิม

๑.๑ ที่มา

(๑) สำนักงานงบประมาณได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๑๗๖/๑๕๖๑ ลงวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๕๓ เสนอเรื่องการเตรียมการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ ต่อคณะรัฐมนตรี โดยเสนอแนวทางการจัดทำแผนปฏิบัติราชการ ๔ ปี และแผนปฏิบัติราชการประจำปีสำหรับการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๗๖ บัญญัติให้ “คณะรัฐมนตรีจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน” ประกอบกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๑๓ กำหนดว่า “ให้คณะรัฐมนตรีจัดทำมีแผนการบริหารราชการแผ่นดินตลอดระยะเวลาการบริหารราชการของคณะรัฐมนตรี” ซึ่งคณะรัฐมนตรีชุดปัจจุบันได้จัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ - ๒๕๕๔ ตามระยะเวลาการบริหารราชการของคณะรัฐมนตรี ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีแผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๕ ที่ให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนปฏิบัติราชการ ๔ ปี และแผนปฏิบัติราชการประจำปี สำหรับการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ ตามนัยกฎหมายที่เกี่ยวข้อง จึงเห็นว่าการที่ขาดแผนการบริหารราชการแผ่นดินที่จะเชื่อมโยงกับงบประมาณในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นปัญหาข้อกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบสำนักงาน ก.พ.ร. ที่จะกระทบต่อการดำเนินงานของรัฐบาลและการจัดทำงบประมาณในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ ดังนั้น จึงเห็นเป็นการสมควรที่คณะรัฐมนตรีจะมอบหมายให้สำนักงาน ก.พ.ร. พิจารณากำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาในกรณีนี้เป็นการเร่งด่วน โดยประสานงานกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานงบประมาณ และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

(๒) สำนักงาน...

(๒) สำนักงาน ก.พ.ร. ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๑๒๐๐/๘๙ ลงวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๓ เสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีในเรื่องดังกล่าวว่า แผนการบริหารราชการแผ่นดินฉบับปัจจุบันนั้นจะครอบคลุมตลอดระยะเวลาการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลซึ่งจะมีผลสิ้นสุดลงในวันที่ ๒๒ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ แต่พบข้อเท็จจริงว่าประมาณการรายได้และรายจ่ายที่ปรากฏในแผนการบริหารราชการแผ่นดินที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๖ ตอนพิเศษ ๑๒ ง วันที่ ๒๗ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๒ หน้า ๑๓๘ ประมาณการไว้เพียงแต่วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ สำนักงาน ก.พ.ร. จึงขอเสนอให้คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในฐานะที่เป็นฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน ร่วมกับสำนักงานงบประมาณ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ไปดำเนินการปรับแผนการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อนำมาเสนอให้คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบต่อไป โดยเฉพาะในส่วนของการประมาณการรายได้และรายจ่ายให้ครอบคลุมถึงระยะเวลาสิ้นสุดการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลชุดปัจจุบัน รวมถึงการประมาณการงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ที่จำเป็นและการประมาณการรายจ่ายล่วงหน้า ๓ ปี เพื่อไม่ให้เกิดการบริหารราชการแผ่นดินต้องชะงักลงในช่วงระยะเวลาการเปลี่ยนผ่านอีกด้วย

(๓) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๑๑๑๕/๓๙๕๙ ลงวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๓ เสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีในเรื่องดังกล่าวว่า เห็นควรให้ความเห็นชอบตามที่สำนักงานงบประมาณเสนอ สำหรับประเด็นปัญหาข้อกฎหมายด้านความเชื่อมโยงของแผนการบริหารราชการแผ่นดินกับการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ นั้น เห็นควรให้สำนักงาน ก.พ.ร. พิจารณากำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยด่วน เพื่อให้การจัดทำงบประมาณรายจ่ายช่วงปีสุดท้ายของรัฐบาลมีความสอดคล้องกับกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องต่อไป ทั้งนี้ ในระยะยาวอาจพิจารณาปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างเบ็ดเสร็จ โดยอาจพิจารณานำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และนโยบายรัฐบาลมาใช้เป็นกรอบในการจัดทำงบประมาณประจำปีต่อไป

๑.๒ มติคณะรัฐมนตรี

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๖/๑๙๗๖๒ ลงวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๕๓ แจ้งว่า คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเรื่องการเตรียมการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ เมื่อวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๓ แล้วมีมติว่า

(๑) เห็นชอบแนวทางการเตรียมการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ ตามที่สำนักงานงบประมาณเสนอ

(๒) มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในฐานะฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน ร่วมกับสำนักงานงบประมาณ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ไปดำเนินการปรับแผนการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อนำมาเสนอให้คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบต่อไป โดยเฉพาะในส่วนของการประมาณการรายได้และรายจ่ายให้ครอบคลุมถึงระยะเวลาสิ้นสุดการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลชุดปัจจุบัน รวมถึงการประมาณการงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ที่จำเป็นและการประมาณการรายจ่ายล่วงหน้า ๓ ปี เพื่อไม่ให้เกิดการบริหารราชการแผ่นดินต้องชะงักลงในช่วงระยะเวลาการเปลี่ยนผ่าน ตามความเห็นของสำนักงาน ก.พ.ร. ทั้งนี้ ให้สำนักงาน ก.พ.ร. รับความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติไปพิจารณาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

๒. เหตุผลความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี

โดยที่เรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๓ มอบหมายให้สำนักงาน ก.พ.ร. พิจารณาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องนำผลการดำเนินการในเรื่องดังกล่าวเสนอต่อคณะรัฐมนตรีตามมาตรา ๔ (๑๓) แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘

๓. สารสำคัญ/ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย

ก.พ.ร. ในการประชุมครั้งที่ ๘/๒๕๕๓ เมื่อวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ ได้พิจารณาแล้วมีความเห็นในเรื่องการเตรียมการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ ดังนี้

๓.๑ โดยที่มาตรา ๗๖ วรรคหนึ่ง แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติว่า “คณะรัฐมนตรีต้องจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อแสดงมาตรการและรายละเอียดของแนวทางในการปฏิบัติราชการในแต่ละปีของการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งจะต้องสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” ประกอบกับในเรื่องการจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดินได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓ มาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๖ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งมาตรา ๑๓ กำหนดให้คณะรัฐมนตรีจัดทำมีแผนการบริหารราชการแผ่นดินตลอดระยะเวลาการบริหารราชการของคณะรัฐมนตรี ซึ่งจากบทบัญญัติดังกล่าวหมายความว่า ในการจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่ต้องจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดินให้ครอบคลุมตลอดระยะเวลาการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีเท่านั้น คณะรัฐมนตรีจึงไม่อาจจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดินเกินกว่าระยะเวลาการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีได้แต่อย่างใด

สำหรับมาตรา ๑๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ ที่กำหนดให้จัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดินเป็นแผนสี่ปี โดยนำนโยบายของรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภามาพิจารณาดำเนินการให้สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และแผนพัฒนาประเทศด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ อย่างน้อยจะต้องมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของงาน ส่วนราชการหรือบุคคลที่จะรับผิดชอบในแต่ละภารกิจ ประมาณการรายได้และรายจ่ายและทรัพยากรต่างๆ ที่จะต้องใช้ระยะเวลาการดำเนินการ และการติดตามประเมินผลนั้น ก.พ.ร. เห็นว่า การที่กำหนดให้จัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดินเป็นแผนสี่ปีนั้นเป็นเพียงการกำหนดกรอบระยะเวลาในการดำเนินการเพื่อให้สอดคล้องกับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของคณะรัฐมนตรีตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉะนั้น เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า คณะรัฐมนตรีชุดปัจจุบันได้เข้าดำรงตำแหน่งเมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๑ และแถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๑ โดยจะครบวาระการดำรงตำแหน่งในวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๔ ซึ่งมีระยะเวลาประมาณ ๓ ปี ฉะนั้น ในการจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดินก็จะต้องจัดทำเท่ากับระยะเวลาการบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าวข้างต้น ด้วยเหตุนี้ การจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ – ๒๕๕๔ ของคณะรัฐมนตรีชุดปัจจุบันจึงถูกต้องและเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๗๖ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

ส่วนมาตรา ๑๖ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ ที่กำหนดให้ส่วนราชการจัดทำแผนปฏิบัติราชการของส่วนราชการนั้น โดยจัดทำเป็นแผนสี่ปี ซึ่งจะต้องสอดคล้องกับแผนการบริหารราชการแผ่นดิน และในแต่ละปีงบประมาณ ให้ส่วนราชการจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปี โดยให้ระบุสาระสำคัญเกี่ยวกับนโยบายการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ เป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของงาน รวมทั้งประมาณการรายได้และรายจ่ายและทรัพยากรอื่นที่จะต้องใช้งบประมาณต่อรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบ เมื่อรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติราชการของส่วนราชการใดตามวรรคสองแล้ว ให้สำนักงบประมาณดำเนินการจัดสรรงบประมาณเพื่อปฏิบัติงานให้บรรลุผลสำเร็จในแต่ละภารกิจตามแผนปฏิบัติราชการดังกล่าว และในกรณีที่ส่วนราชการมิได้เสนอแผนปฏิบัติราชการในการกิจใดหรือภารกิจใดไม่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี มิให้สำนักงบประมาณจัดสรรงบประมาณสำหรับภารกิจนั้น ซึ่งการที่ทบัญญัติดังกล่าวกำหนดไว้เช่นนั้นก็เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีของส่วนราชการต่างๆ ต้องถือปฏิบัติตามทบัญญัตินี้ดังกล่าวด้วย

อย่างไรก็ดี โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มิได้บัญญัติให้การจัดทำงบประมาณเชื่อมโยงกับการจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดินแต่อย่างใด และเมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าแผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ - ๒๕๕๔ ของคณะรัฐมนตรีชุดปัจจุบัน ครอบคลุมตลอดวาระการดำรงตำแหน่งของคณะรัฐมนตรี แม้ว่าในหน้า ๑๓๘ ได้ประมาณการรายได้และรายจ่ายไว้ถึงปีงบประมาณ ๒๕๕๔ ก็ตาม แต่เมื่อเป็นกรณีที่ไมอาจดำเนินการตามมาตรา ๑๖ ดังกล่าว เนื่องจากระยะเวลาตามแผนบริหารราชการแผ่นดินสิ้นสุดลงก่อนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ๒๕๕๕ จะแล้วเสร็จ และการกำหนดขั้นตอนดังกล่าวเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลของฝ่ายบริหารในการจัดทำงบประมาณกรณีจึงมิใช่เป็นเหตุที่จะทำให้การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีไม่อาจกระทำได้ด้วย เพราะการจัดทำงบประมาณรายจ่ายต้องตราเป็นพระราชบัญญัติซึ่งมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย และเป็นการดำเนินการที่จำเป็นต้องจัดให้มีขึ้นเพื่อเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม สำนักงบประมาณจึงมีหน้าที่ดำเนินการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ๒๕๕๕ ต่อไป โดยคำนึงถึงแผนบริหารราชการแผ่นดินและแผนปฏิบัติราชการที่มีอยู่ในช่วงเปลี่ยนผ่านของคณะรัฐมนตรีได้โดยไม่ต้องดำเนินการตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖

อนึ่ง ก.พ.ร. มีข้อสังเกตเพิ่มเติมด้วยว่า เพื่อให้เกิดความชัดเจนในเรื่องดังกล่าว จึงเห็นควรที่สำนักงาน ก.พ.ร. จะได้นำคำวินิจฉัยดังกล่าวข้างต้น ไปเขียนเพิ่มเติมในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติต่อไปด้วย

๓.๒ มอบหมายให้สำนักงาน ก.พ.ร. นำความเห็นดังกล่าวเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

(รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๑)

๔. ข้อเสนอของส่วนราชการ

ขอให้คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบกับความเห็นของ ก.พ.ร. เพื่อสำนักงานงบประมาณจะได้ใช้เป็นแนวทางในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ต่อไป

ทั้งนี้ นายกรัฐมนตรีได้มีบัญชาให้นำ เรื่อง การเตรียมการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป (รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๒)

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณานำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายทศพร ศิริสัมพันธ์)

เลขาธิการ ก.พ.ร.

สำนักกฎหมายและระเบียบราชการ

โทร. ๐-๒๓๕๖-๙๙๙๑

โทรสาร ๐-๒๒๘๑-๘๒๓๐