

ด่วนที่สุด

ที่ นร ๐๒๐๔/ ๗ ๑๑๔



สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
ทำเนียบรัฐบาล กท ๑๐๓๐๐

๒๐ กันยายน ๒๕๔๔

เรื่อง การมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่ CEO

เรียน กระทรวง ทบวง กรม

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนาหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วน ที่ นร ๐๖๐๑/๒๕๓๔
ลงวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๔๔ พร้อมเอกสารประกอบ

ด้วยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เสนอความเห็นเรื่องการมอบอำนาจให้
ผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่ CEO ตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี มาเพื่อดำเนินการ โดยเห็นว่า
ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบงานบริหารราชการของจังหวัดตามนโยบายและ
คำสั่งของนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชา
ข้าราชการในราชการส่วนภูมิภาคตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน
พ.ศ. ๒๕๓๔ ดังนั้น ในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดจึงมีอำนาจสั่งการให้ข้าราชการ
ที่ปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคให้ปฏิบัติหน้าที่ได้โดยตรงและในการใช้อำนาจของ
ผู้ว่าราชการจังหวัดในราชการส่วนภูมิภาคดังกล่าว ผู้ว่าราชการจังหวัดยังสามารถมอบอำนาจ
ให้ผู้อื่นปฏิบัติราชการแทนได้อีกด้วยตามมาตรา ๓๔ (๔) สำหรับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ
ที่เป็นราชการบริหารส่วนกลาง รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน และหน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระ
อาจมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดได้ตามกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบัน ยกเว้นราชการทหาร
อัยการ ศาลยุติธรรม องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มหาวิทยาลัยบางแห่ง และองค์กรอิสระ
ตามรัฐธรรมนูญที่มีข้อจำกัดในการมอบอำนาจไว้ ความละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

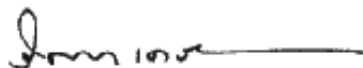
คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๔๔ มอบหมายให้กระทรวง
ทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชนและหน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระนำความเห็น

/ดังกล่าว ...

ดังกล่าวไปพิจารณาดำเนินการว่า จะสมควรมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการในเรื่องใดบ้างเพื่อให้สามารถทำหน้าที่ CEO ได้ แล้วนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

จึงเรียนขึ้นมายังมา เพื่อขอได้โปรดแจ้งให้หน่วยงาน รัฐวิสาหกิจในสังกัด และหน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระในกำกับดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว แล้วแจ้งผลไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีโดยด่วน เพื่อจักได้ดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายวิชณุ เครืองาม)

เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สำนักนิติธรรม

โทร. ๐ ๒๒๘๐ ๙๐๐๐ ต่อ ๓๐๘-๙

๐ ๒๒๘๐ ๙๐๕๖

โทรสาร ๐ ๒๒๘๐ ๙๐๕๘



เชียงใหม่

บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ที่ ๒๒๖ ๐๒๐๑ / ๒๕๖๒ วันที่ 2๖ สิงหาคม ๒๕๖๒

เรื่อง การมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่ CEO

เรียน เลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี

ตามที่นายกรัฐมนตรียได้มอบหมายให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาและเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี พิจารณาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการจะดำเนินการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่ CEO มีผลเป็นไปได้อย่างไรนั้น

บัดนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาทบบัญญัติของกฎหมายในปัจจุบันที่เกี่ยวข้องกับกรณีดังกล่าวของผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องปฏิบัติหน้าที่เป็น CEO แล้ว ขอเรียนผลทางกฎหมายที่อาจเป็นไปได้ ในการมอบอำนาจขององค์กรต่าง ๆ ของรัฐให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด หากจะเกิดขึ้น ดังต่อไปนี้

๑. การมอบอำนาจให้สั่งการตามกฎหมาย

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบงานบริหารราชการของจังหวัดตามนโยบายและคำสั่งของนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาข้าราชการในราชการส่วนภูมิภาค (มาตรา ๔๔ และมาตรา ๔๕) ดังนั้น ในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด จึงมีอำนาจสั่งการให้ข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคให้ปฏิบัติหน้าที่ได้โดยตรง และในการใช้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในราชการส่วนภูมิกาดังกล่าว ผู้ว่าราชการจังหวัดยังสามารถมอบอำนาจให้ผู้อื่นปฏิบัติราชการแทนได้อีกด้วย(มาตรา ๓๘(๙))^๑

สำหรับการมอบอำนาจสั่งการในส่วนของหน่วยงานที่มีข้าราชการส่วนภูมิภาคจะเป็นดังนี้

๑.๑ ๖ เขตการส่วนกลาง

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ รัฐมนตรี ปลัดกระทรวงและอธิบดี สามารถมอบอำนาจการสั่งการตามกฎหมายให้ผู้ว่าราชการแผ่นดินปฏิบัติราชการแทนได้(มาตรา ๓๘ (๒) (๓) (๔) (๕) (๖) และ (๗))^๒ และเมื่อได้รับมอบอำนาจแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดก็สามารถมอบอำนาจที่ได้รับมาต่อไปยังบุคคลอื่นที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๘ (๔)^๓ ได้อีก โดยถ้าเป็นการมอบให้รองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดให้แจ้งให้ผู้มีผลอำนาจทราบด้วย แต่ถ้ามอบอำนาจให้คนอื่นจะต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้มอบอำนาจเสียก่อน ดังนั้น อาจมีการมอบอำนาจตามกฎหมายดังกล่าว ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งการตามกฎหมายต่าง ๆ ในงานที่เป็นของราชการส่วนกลางได้

สำหรับราชการส่วนกลางพิเศษบางประการที่อยู่ในภูมิภาค ได้แก่
ข้าราชการทหาร ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย
และข้าราชการครูนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจที่จะกำกับแต่อย่างใด คงมีแต่ประสานความ
ร่วมมือเท่านั้น(มาตรา ๕๗ (๔) และ (๕)^๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน
พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่ทั้งนี้ไม่เป็นการห้ามหากหน่วยงานดังกล่าวจะมอบอำนาจแก่ประการของตน
ให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดภายใต้กฎหมายของส่วนราชการนั้น ๆ

(๑) ข้าราชการครู ผู้บังคับบัญชาคือรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงและอธิบดี
อาจมอบอำนาจได้ตามมาตรา ๓๔^๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๕

(๒) ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยขึ้นอยู่กับกฎหมายของแต่ละ
มหาวิทยาลัย เช่น มาตรา ๑๘^๘ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยขอนแก่น พ.ศ. ๒๕๒๑ อาจมีการ
มอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้ แต่มาตรา ๓๔^๗ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหาสารคาม
พ.ศ. ๒๕๓๗ คงบัญญัติให้มอบอำนาจให้แก่บุคคลภายในมหาวิทยาลัยแห่งนั้น

(๓) ข้าราชการทหาร ไม่อาจมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดได้ เพราะ
มาตรา ๖ และมาตรา ๖ ทวิ^๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. ๒๕๐๓
ให้มอบอำนาจให้แก่ข้าราชการทหารด้วยกันเท่านั้น

(๔) ข้าราชการฝ่ายอัยการการมอบอำนาจเป็นไปตามมาตรา ๑๕ และ
มาตรา ๑๖^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งจะเป็นไปตามที่อัยการสูงสุด
กำหนด และต้องพึงบังคับบัญชาผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย จึงอาจมีการมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการ
จังหวัดได้ โดยอาศัยบทบัญญัติดังกล่าวประกอบกับมาตรา ๓๔^๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร
ราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๕

(๕) ข้าราชการฝ่ายตุลาการแยกเป็นสองกรณีคือ กรณีผู้พิพากษาการมอบ
อำนาจจะมีการกำหนดไว้เฉพาะผู้พิพากษาด้วยกันตามมาตรา ๑๑^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้
พระธรรมนูญศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ จึงไม่อาจมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ส่วนกรณี
ข้าราชการตุลาการของศาลยุติธรรมนั้น การปฏิบัติราชการแทนเป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการ
ข้าราชการศาลยุติธรรมจะกำหนดขึ้น ตามมาตรา ๒๑ (๒)^{๑๒} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร
ราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งขณะนี้ศาลยุติธรรมเป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ
จึงไม่น่าจะมีกรณีที่มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด

๓.๒ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยที่มาตรา ๕๗ (๗)^{๑๓} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน
พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติให้ผู้ว่าราชการจังหวัดควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัด
ตามกฎหมาย และกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้แก่
องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และราชการส่วนท้องถิ่นพิเศษคือ
เมืองพัทยา นั้น ได้มีบทบัญญัติกำหนดเรื่องการมอบอำนาจการสั่งการตามกฎหมายที่ผู้บริหารท้องถิ่น

จะสามารถมอบให้แก่บุคคลใดไว้โดยเฉพาะแล้ว” โดยไม่รวมถึงผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย จึงเป็นข้อจำกัดที่**ไม่อาจมอบอำนาจ**สั่งการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดได้

ผู้ว่าราชการจังหวัดคงมีอำนาจหน้าที่เฉพาะในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ การสั่งให้ชี้แจง สอบสวน และสั่งยับยั้งการกระทำเท่านั้น”

๑.๓ รัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชน

โดยที่มาตรา ๕๗ (๘)” แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจกำกับกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานองค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ และการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชนจะเป็นไปตามกฎหมายการจัดตั้ง ซึ่งในการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ได้กำหนดให้เป็นไปตามข้อบังคับของรัฐวิสาหกิจหรือองค์การมหาชนนั้น ดังนั้น จึง**อาจมอบอำนาจ**ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งการแทนได้ ถ้ามีการกำหนดไว้ในข้อบังคับขององค์กรดังกล่าว (ตัวอย่างเช่น มาตรา ๑๘” แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑)

๑.๔ หน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระ

ซึ่งได้แก่ สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี สถาบันมาตรวิทยาแห่งชาติ สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ เป็นต้น หน่วยงานเหล่านี้จะมีการบริหารเป็นอิสระที่สามารถกำหนดลักษณะการบริหารงานได้เอง จึง**อาจมอบอำนาจ**ได้หากมีการกำหนดข้อบังคับมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งการตามกฎหมายแทนได้ (ตัวอย่างเช่น มาตรา ๑๕” แห่งพระราชบัญญัติสถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี พ.ศ. ๒๕๔๑)

๑.๕ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

ซึ่งได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ศาลยุติธรรม ศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองนั้น การบริหารงานจะเป็นไปตามกฎหมายการจัดตั้งองค์กรเหล่านั้น ซึ่งอาจออกข้อบังคับเรื่องการมอบอำนาจสั่งการได้ แต่โดยที่องค์กรดังกล่าวมีภารกิจเป็นองค์กรตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร จึงคงจะ**ไม่มีกรณีที่เหมาะสม**ที่จะมีการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งการแทน

๒. การมอบอำนาจในเรื่องบริหารงานบุคคล(การบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย และมอบหมายหน้าที่)

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการบรรจุ แต่งตั้ง และลงโทษข้าราชการในราชการส่วนภูมิภาคของจังหวัดตามกฎหมายและตามที่ปลัดกระทรวง ปลัดทบวงหรืออธิบดีมอบหมายได้(มาตรา ๕๗(๘))” รวมทั้งเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการของส่วนราชการในราชการส่วนภูมิภาค(มาตรา ๕๔

และมาตรา ๔๕)^{๑๑} ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงมีอำนาจในการบริหารงานบุคคล ซึ่งรวมถึงการมอบหมายหน้าที่ให้ปฏิบัติสำหรับข้าราชการในราชการส่วนภูมิภาคได้

ในขณะนี้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้กำหนดให้การบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการระดับ ๗ ลงมาในราชการส่วนภูมิภาค ผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้สั่งบรรจุและแต่งตั้งโดยตรงได้ตามมาตรา ๕๒ (๗)^{๑๒} ส่วนระดับเหนือกว่านั้นซึ่งเป็นอำนาจของอธิบดีหรือปลัดกระทรวง แล้วแต่กรณีนั้น บุคคลดังกล่าวก็อาจมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนได้ตามมาตรา ๓๘^{๑๓} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ นอกจากนี้ การเลื่อนเงินเดือนข้าราชการระดับ ๗ ลงมาในราชการส่วนภูมิภาคและรัฐมนตรีอาจมอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้สั่งเลื่อนได้ตามมาตรา ๗๓^{๑๔} ส่วนตำแหน่งอื่นหัวหน้าส่วนราชการนั้น ๆ ก็อาจมอบอำนาจได้ตามมาตรา ๓๘^{๑๕} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

สำหรับการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดบริหารงานบุคคลในหน่วยงานอื่นจะเป็นดังนี้

๒.๑ ราชการส่วนกลาง

อำนาจในการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการของราชการส่วนกลางที่ไปปฏิบัติงานในจังหวัดนั้นรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง หรืออธิบดีผู้มีอำนาจตามกฎหมาย อาจมอบอำนาจได้ เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทน ตามมาตรา ๓๘^{๑๖} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ส่วนหน่วยงานพิเศษในภูมิภาค ได้แก่ ทหาร ตุลาการ อัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย และครู ผลเป็นเช่นเดียวกับกรณี ๑.๑ ข้างต้น

๒.๒ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

การบริหารงานบุคคลของพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งได้กำหนดให้ผู้บริหารขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารงานบุคคลภายใต้หลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นแต่ละแห่งกำหนด^{๑๗} ทั้งนี้ ไม่อาจมีการมอบอำนาจเพราะไม่มีบทบัญญัติให้มีการมอบอำนาจการบริหารงานบุคคลให้กับบุคคลภายนอกราชการส่วนท้องถิ่น (รวมผู้ว่าราชการจังหวัด)

อนึ่ง ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ก็ได้บัญญัติให้ผู้บริหารขององค์กรส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บังคับบัญชาและมีได้มีการบัญญัติให้มีการมอบอำนาจต่อไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดได้^{๑๘}

๒.๓ รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน และหน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระ

การบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน และหน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระนั้น ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรดังกล่าวจะกำหนดให้เป็นไปตามข้อบังคับที่องค์กรเหล่านั้นกำหนดขึ้น ซึ่งข้อบังคับดังกล่าวอาจมอบอำนาจบริหารงานบุคคลให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดต่อไปได้

๒.๕ องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ

โดยที่องค์กรเหล่านี้เป็นองค์กรอิสระเพื่อตรวจสอบฝ่ายบริหาร และมีได้
บัญญัติเรื่องการมอบอำนาจไว้ แต่โดยภารกิจขององค์กรจึงไม่เหมาะสมที่จะมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการ
จังหวัดใช้อำนาจบริหารงานบุคคลได้

๓. การมอบอำนาจในเรื่องบริหารงบประมาณ

ในการปฏิบัติราชการของราชการส่วนภูมิภาคนั้นจะมีการดำเนินการตามแผนพัฒนา
จังหวัด ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบ โดยตามมาตรา ๕๗ (จ)^{๑๖} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ
บริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้เสนองบประมาณต่อกระทรวง
ที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำไปจัดตั้งเป็นงบประมาณรายจ่ายของกระทรวงนั้น และจะนำมาเบิกจ่ายตามแผน
พัฒนาจังหวัดต่อไป

การบริหารงบประมาณสำหรับโครงการหรือรายการที่ต้องใช้จ่ายในจังหวัดนั้น
สำหรับราชการส่วนภูมิภาค ผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้ให้ความเห็นชอบแผนการจัดซื้อจัดจ้าง
สำหรับราชการส่วนกลางให้หน่วยงานขอความเห็นจากผู้ว่าราชการจังหวัดและเสนอให้หัวหน้า
ส่วนราชการเจ้าของงบประมาณเห็นชอบ ตามข้อ ๑๐^{๑๗} ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหาร
งบประมาณในระดับจังหวัด พ.ศ. ๒๕๒๔

อำนาจการสั่งซื้อและสั่งจ้างโดยใช้เงินงบประมาณในจังหวัดเป็นอำนาจของ
ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งหัวหน้าส่วนราชการเจ้าของงบประมาณจะต้องมอบอำนาจการสั่งซื้อสั่งจ้าง
ให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการ ตามข้อ ๕^{๑๘} และข้อ ๑๑^{๑๙} แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี
ว่าด้วยการบริหารงบประมาณในระดับจังหวัด พ.ศ. ๒๕๒๔

โดยสรุป ในขณะที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีอำนาจอนุมัติการจ่ายเงินงบประมาณ
ของจังหวัดได้

สำหรับการมอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัดบริหารงบประมาณของหน่วยงานอื่น
เป็นดังนี้

๓.๑ ราชการส่วนกลาง

กระทรวงจะเป็นผู้ตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่จะใช้จ่ายในโครงการ
และรายการต่าง ๆ ที่จะจ่ายในจังหวัดไว้ในหมวดรายจ่ายของกระทรวง ส่วนการใช้จ่ายเงินงบประมาณ
ที่ตั้งไว้สำหรับจังหวัดนั้น ได้มีการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ใช้จ่ายได้ตามระเบียบ
สำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงบประมาณในระดับจังหวัด พ.ศ. ๒๕๒๔ ดังกล่าวข้างต้น

นอกจากนี้ หัวหน้าส่วนราชการอาจมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด
ดำเนินการแทนเกี่ยวกับการโอนเงินประจำงวดหรือการเปลี่ยนแปลงรายการเงินประจำงวดได้
ตามข้อ ๑๖^{๒๐} ของระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๒๕ ซึ่งจะเป็นการสอดคล้องกับ
การบริหารงบประมาณในจังหวัดของผู้ว่าราชการจังหวัด

อนึ่ง ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มีได้บัญญัติชัดเจนว่าต้องตั้งงบประมาณไว้ที่กระทรวง แต่โดยที่มาตรา ๑๓^{๑๑} ได้บัญญัติให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของส่วนราชการเป็นผู้รับผิดชอบในการยื่นงบประมาณประจำปีของส่วนราชการ ทำให้ที่ผ่านการตั้งงบประมาณที่ใช้ในจังหวัดแยกไปจัดตั้งตามกระทรวงต่าง ๆ แต่อย่างไรก็ตาม มีได้เปิดโอกาสให้มีการรวมเงินงบประมาณที่จะใช้ในจังหวัดไว้ที่กระทรวงใดโดยเฉพาะ ซึ่งหากเปลี่ยนแนวทางกรณีอาจเป็นไปได้ถ้าจะตั้งงบประมาณไว้เป็นรายจังหวัดแทนการแยกไว้กระจัดกระจายในแต่ละกระทรวง ผู้ว่าราชการจังหวัดก็จะมิพบทาบในการเสนองบประมาณของตนได้

๓.๒ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

งบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากรายได้ที่กฎหมายกำหนดให้เป็นของท้องถิ่นโดยเฉพาะ อำนาจในการบริหารงบประมาณจึงเป็นขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีได้มีบทบัญญัติในกฎหมายที่จะมอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัดบริหารแทนได้ อย่างไรก็ตาม โดยที่งบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่น จึงอาจมอบอำนาจโดยกำหนดงบประมาณอุดหนุนให้กับจังหวัดโดยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารได้

๓.๓ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชนและหน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระ

การบริหารงบประมาณขององค์กรดังกล่าวสามารถบริหารได้เอง ตามหลักบังคับที่องค์กรเหล่านั้นกำหนดขึ้น ซึ่งในการดำเนินงานอาจเป็นไปได้ที่จะกำหนดในข้อบังคับให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารงบประมาณแทนได้ รวมทั้งอาจตั้งงบประมาณอุดหนุนให้จังหวัดได้ด้วย

๓.๔ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

โดยที่องค์กรเหล่านี้มีอำนาจบริหารการเงินเป็นอิสระ แต่เนื่องจากมีภารกิจเป็นองค์กรตรวจสอบฝ่ายบริหารจึงไม่เหมาะสมที่จะให้มีการมอบอำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัด

๔. การมอบอำนาจของหน่วยงานของรัฐในฐานะที่เป็นนิติบุคคล เช่น การทำสัญญาหรือการฟ้องคดี

ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบงานบริหารราชการจังหวัดตามมาตรา ๕๔ และมาตรา ๕๕^{๑๒} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ ฉะนั้น ในส่วนของราชการส่วนภูมิภาค ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงมีอำนาจกระทำการแทนจังหวัดในฐานะเป็นนิติบุคคลได้

สำหรับการมอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทำการแทนหน่วยงานอื่นในฐานะที่เป็นนิติบุคคลนั้นเป็นไปตามหลักกฎหมายแห่งตามปกติ ซึ่งตามที่เป็นมานิติบุคคลสามารถมอบอำนาจให้บุคคลอื่นดำเนินการเป็นตัวแทนได้เสมอ ดังนั้น หน่วยงานของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกระดับไม่ว่าจะเป็นราชการส่วนกลาง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระ และหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ จึงอาจมอบอำนาจในฐานะเป็นนิติบุคคลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการแทนได้ทุกกรณี

อนึ่ง ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๑ มิได้บัญญัติชัดเจนว่าต้องตั้งงบประมาณไว้ที่กระทรวง แต่โดยที่มาตรา ๑๓^{๑๑} ได้บัญญัติให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของส่วนราชการเป็นผู้รับผิดชอบในการยื่นงบประมาณประจำปีของส่วนราชการ ทำให้ที่ผ่านมาการตั้งงบประมาณที่ใช้ในจังหวัดแยกไปจัดตั้งตามกระทรวงต่าง ๆ แต่อย่างไรก็ตาม มิได้เปิดโอกาสให้มีการรวมเงินงบประมาณที่จะใช้ในจังหวัดไว้ที่กระทรวงใดโดยเฉพาะ ซึ่งหากเปลี่ยนแนวทางกรณีอาจเป็นไปได้ถ้าจะตั้งงบประมาณไว้เป็นรายจังหวัดแทนการแยกไว้กระทรวงกระจายในแต่ละกระทรวง ผู้ว่าราชการจังหวัดก็จะมิพบทาบในการเสนองบประมาณของตนได้

๓.๒ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

งบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากรายได้ที่กฎหมายกำหนดให้เป็นของท้องถิ่นโดยเฉพาะ อำนาจในการบริหารงบประมาณจึงเป็นขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีได้มีบทบัญญัติในกฎหมายที่จะมอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัดบริหารแทนได้ อย่างไรก็ตาม โดยที่งบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่น จึงอาจมอบอำนาจโดยกำหนดงบประมาณอุดหนุนให้กับจังหวัดโดยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารได้

๓.๓ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชนและหน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระ

การบริหารงบประมาณขององค์การดังกล่าวสามารถบริหารได้เอง ตามหลักบังคับที่องค์การเหล่านั้นกำหนดขึ้น ซึ่งในการดำเนินงานอาจเป็นไปได้ที่จะกำหนดในข้อบังคับให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารงบประมาณแทนได้ รวมทั้งอาจตั้งงบประมาณอุดหนุนให้จังหวัดได้ด้วย

๓.๔ องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ

โดยที่องค์การเหล่านี้มีอำนาจบริหารการเงินเป็นอิสระ แต่เนื่องจากมีภารกิจเป็นองค์กรตรวจสอบฝ่ายบริหารจึงไม่เหมาะสมที่จะให้มีการมอบอำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัด

๔. การมอบอำนาจของหน่วยงานของรัฐในฐานะที่เป็นนิติบุคคล เช่น การทำสัญญาหรือการฟ้องคดี

ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบงานบริหารราชการจังหวัดตามมาตรา ๕๔ และมาตรา ๕๕^{๑๒} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ฉะนั้น ในส่วนของราชการส่วนภูมิภาค ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงมีอำนาจกระทำการแทนจังหวัดในฐานะเป็นนิติบุคคลได้

สำหรับการมอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทำการแทนหน่วยงานอื่นในฐานะที่เป็นนิติบุคคลนั้นเป็นไปตามหลักกฎหมายแห่งตามปกติ ซึ่งตามที่เป็นมานิติบุคคลสามารถมอบอำนาจให้บุคคลอื่นดำเนินการเป็นตัวแทนได้เสมอ ดังนั้น หน่วยงานของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกระดับไม่ว่าจะเป็นราชการส่วนกลาง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระ และหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ จึงอาจมอบอำนาจในฐานะเป็นนิติบุคคลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการแทนได้ทุกกรณี

ข้อสรุป

การให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่ CEO สามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องแก้กฎหมาย เพียงแต่เปลี่ยนแปลงแนวทางปฏิบัติให้สอดคล้องกับบทบาทใหม่ของผู้ว่าราชการจังหวัด เพราะราชการส่วนกลาง รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน และหน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระ อาจมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดได้อยู่แล้วตามกฎหมายปัจจุบัน คงมีแต่เพียงราชการทหาร อัยการ ศาล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มหาวิทยาลัยบางแห่ง และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีข้อจำกัดในการมอบอำนาจ แต่คงไม่มีปัญหากับการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทเป็น CEO แต่ได้นำเสนอผลทางกฎหมายไว้ด้วย เพื่อความสมบูรณ์ของข้อมูล

กึ่ง สำหรับเชิงอรวดที่อ้างถึงนั้นได้ตัดไว้ในเอกสารที่แนบท้ายบันทึกนี้
จึงเรียนมาเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป



(นายชัยวัฒน์ วงศ์รัตนศักดิ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา