

# ด่วนมาก

ที่ มหาดไทย/๔๔๗๙



กระทรวงมหาดไทย

ถนนอัษฎางค์ เขตพระนคร กทม. ๑๐๒๐๐

จด พฤหัสบดี ๒๕๕๘

เรื่อง ทุนการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เรียน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

อ้างถึง หนังสือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ด่วนมาก ที่ ตพ ๐๐๐๔/๐๕๔๔ ลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘

ตามที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้มีหนังสือถึงกระทรวงมหาดไทยแจ้งว่า สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบการให้ทุนการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ถือปฏิบัติตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง หลักเกณฑ์ว่าด้วยการตั้งงบประมาณเพื่อให้ทุนการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ ๑ ถึงฉบับที่ ๖ และหนังสือของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เรื่อง ซักซ้อมวิธีการตั้งงบประมาณและการเบิกจ่ายเงินเพื่อให้ทุนการศึกษา (ระดับดับปริญญาโท/ปริญญาตรี) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน ๕ ฉบับ แล้วเห็นว่า การเบิกจ่ายเงินเพื่อเป็นทุนการศึกษาตั้งก่อสร้างไม่ชอบด้วยกฎหมาย หลายประการ จึงขอให้กระทรวงมหาดไทยและกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในเรื่องดังกล่าว แล้วแจ้งผลการดำเนินการให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินทราบ นั้น

กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาข้อทักษะของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ประกอบกับข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้วมีความเห็นดังนี้

๑. ประเด็นที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีความเห็นว่า ไม่มีกฎหมายใดให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยออกประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง หลักเกณฑ์ว่าด้วยการตั้งงบประมาณเพื่อให้ทุนการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้อำนาจกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นทำหนังสือซักซ้อมเกี่ยวกับการให้ทุนการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว นั้น

กระทรวงมหาดไทยมีความเห็นในประเด็นนี้ว่า

(๑) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๘๔ ได้บัญญัติองรับในความเป็นอิสระในการดำเนินกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด ย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ และตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๘๓ ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ที่ได้บัญญัติว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณูปโภคเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณูปโภค การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศ เป็นส่วนรวมด้วย และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีความเข้มแข็งในการบริหารงานได้โดยอิสระ และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้ให้ความเห็นรองรับในเรื่องความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ตามคำพิพากษาคดีหมายเลขแดง ที่ อ.๖๑/๒๕๕๘ วันที่ ๕ เมษายน ๒๕๕๘ ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอิสระในการพัฒนาบุคลากรของตนให้มีทักษะความรู้ หรือเพิ่มพูนประสบการณ์ต่าง ๆ ไปใช้ประโยชน์ในการให้บริการประชาชนตามอำนาจหน้าที่ในเขตพื้นที่ของตน

/สำหรับ ...

สำหรับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการดำเนินการนั้น สามารถแบ่งได้เป็นสองลักษณะ คือ ลักษณะแรกเป็นอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินกิจการที่ต้องกระทำในการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ของประชาชนภายในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย และลักษณะที่สองเป็นอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การเงินการคลังและพัสดุ ซึ่งการพัฒนาบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีทักษะ ความรู้ ความสามารถ หรือเพิ่มพูนประสบการณ์ต่าง ๆ นั้น อุปภัยในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประการนี้ การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ส่งบุคลากรของตนศึกษาในระดับอุดมศึกษาระดับปริญญาตรีและระดับปริญญาโท ในสาขาวิชาการปกครองท้องถิ่นหรือสาขาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน คือการพัฒนาบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเพิ่มพูนทักษะ ความรู้ ประสบการณ์ต่าง ๆ เพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในการปฏิบัติงานเช่นเดียวกัน อันเป็นการดำเนินการในขอบอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้ดุลพินิจอย่างอิสระส่งบุคลากรของตนเข้ารับการศึกษาอบรมดังกล่าว ตามหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติรองรับไว้ และตามความเห็นของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวข้างต้น

(๒) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๓ วรรคสอง บัญญัติไว้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีความเข้มแข็งในการบริหารงานได้โดยอิสระ และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถพัฒนาระบบการคลังท้องถิ่นให้จัดบริการสาธารณูปโภคโดยครบถ้วนตามอำนาจหน้าที่ จัดตั้งหรือร่วมกันจัดตั้งองค์การเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าเป็นประโยชน์ และให้บริการประชาชนอย่างทั่วถึง และตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๓๐ ได้กำหนดให้กระทรวงมหาดไทย มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และส่งเสริมและพัฒนาการเมือง การปกครอง และตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๓๓ ได้กำหนดให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีภารกิจเกี่ยวกับการพัฒนาและให้คำปรึกษาแนะนำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการบริหารงานบุคคล เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็งและมีศักยภาพในการให้บริการสาธารณะ โดยให้มีหน้าที่พัฒนาบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยประกอบกับระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ ข้อ ๔ ได้ให้อำนาจปลัดกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามระเบียบนี้และมีอำนาจตัดสินใจจัดบัญชีรายรับ เว้นการปฏิบัติการตามระเบียบ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเพื่อดำเนินการตามระเบียบนี้ได้ และข้อ ๖ ได้ให้อำนาจอธิบดีกรมการปกครอง ซึ่งปัจจุบันได้เปลี่ยนมาเป็นอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กำหนดระบบและวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ดังนั้น จึงเป็นเหตุผลและความจำเป็นที่กระทรวงมหาดไทยและกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจะต้องกำหนดหลักเกณฑ์ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหลักเกณฑ์ในการตั้งงบประมาณและเบิกจ่ายเงินได้ตามบทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเรื่องความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลในข้อ (๑) ข้างต้น โดยกระทรวงมหาดไทยได้มีประกาศกำหนดหลักเกณฑ์การตั้งงบประมาณเพื่อให้ทุนการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวม ๖ ฉบับ รวมทั้งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้มีหนังสือซักซ้อมแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับวิธีการตั้งงบประมาณเพื่อให้ทุนการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวม ๕ ฉบับ ดังกล่าว เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติ /เกี่ยวกับ...

เกี่ยวกับการตั้งงบประมาณ และหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการให้ทุนการศึกษาแก่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นรายละเอียดปลีกย่อยอีกชั้นหนึ่ง จึงสามารถกระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๔ และข้อ ๖ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖ และมาตรา ๗๖ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๖๙ และมาตรา ๗๗ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ และมาตรา ๕ และมาตรา ๘๘ แห่งพระราชบัญญัติสถาบันพลังงานองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๔๗ ประกอบกับการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการตั้งงบประมาณและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการให้ทุนการศึกษานี้ เป็นเพียงการกำหนดกรอบแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปใช้สำหรับพิจารณาตั้งงบประมาณและดำเนินการคัดเลือกบุคลากรของตน โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาตั้งงบประมาณและคัดเลือกบุคลากรเพื่อรับทุนการศึกษาในจำนวนที่เหมาะสม ไม่เกินกว่าจำนวนที่กำหนดไว้ และสอดคล้องกับสถานะทางการคัดเลือก ไม่ให้กระทบต่อการพัฒนาท้องถิ่นตามหลักแห่งความเป็นอิสระในการดำเนินกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อที่จะไม่กระทบต่อการกิจกรรมการจัดบริการสาธารณูปการ เช่น ในประกาศของกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดจำนวนบุคลากรท่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะพึงส่งเข้าศึกษาได้ไม่เกินกิจกรรมเป็นต้น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจะไม่ส่งหรือส่งไม่ครบหรือส่งเข้าศึกษาสูงสุดไม่เกินจำนวนที่ประกาศของกระทรวงมหาดไทยวางกรอบไว้ ทั้งนี้ เพื่อมิให้กระทบต่อการบริการสาธารณูปการ เพราะหากไม่กำหนดกรอบไว้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจส่งบุคลากรของตนไปศึกษาสูงสุดจนผลกระทบต่อการจัดการบริการสาธารณูปการด้านอื่น ๆ ได้ สำหรับการซักซ้อมการตั้งงบประมาณก็เช่นเดียวกัน เป็นเพียงการวางแผนแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อส่งบุคลากรไปศึกษาอบรม จะได้มีแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการตั้งงบประมาณและการเบิกจ่ายเงินได้ เป็นต้น

อนึ่ง ยังปรากฏด้วยว่า ศาลปกครองของนั่นได้เคยมีคำพิพากษาในคดีหมายเลขคดี ๘๙/๒๕๔๘ วันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๘ กรณีที่มีพนักงานส่วนตำบลยื่นฟ้องกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ต่อศาลปกครองของนั่นขอให้เพิกถอนหนังสือซักซ้อมแนวทางปฏิบัติของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ตามหนังสือ ด่วนมาก ที่ นท ๐๘๐๗.๓/๑๘๘๕ ลงวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๔๘ ที่แจ้งเรียนไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดเพื่อให้สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดแจ้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ ดำเนินการรับสมัครบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าศึกษาในหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น รุ่นที่ ๒ ปีการศึกษา ๒๕๔๘ ระหว่างวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๔๘ ถึงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๘ โดยได้กำหนดคุณสมบัติของพนักงานส่วนท้องถิ่นที่ประสงค์สมัครรับทุนการศึกษาไว้ จะต้องมีประสบการณ์ทำงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาแล้วไม่น้อยกว่า ๓ ปี นับถึงวันเปิดรับสมัคร ซึ่งผู้พ้องคิดเห็นว่า การกำหนดดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายและทำให้ผู้พ้องคิดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย เนื่องจากผู้พ้องคิดขาดคุณสมบัติตั้งแต่ล่าม จึงขอให้ศาลเพิกถอนกฎ คือ หนังสือของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ด่วนมาก ที่ นท ๐๘๐๗.๓/๑๘๘๕ ลงวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๔๘ เพราะเหตุที่มีการกำหนดแนวทางปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมโดยศาลปกครองของนั่นมีความเห็นสรุปได้ว่า กฎหมายของผู้ถูกพ้องคิดฉบับดังกล่าวไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม หรือขัดต่อความในประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง หลักเกณฑ์ว่าด้วยการตั้งงบประมาณเพื่อให้ทุนการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๔๗ แต่ประการใด อีกทั้งตามมาตรา ๒๔ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

/ได้ระบุ ...

ได้ระบุว่า การกำหนดอัตราจ้างและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่น เป็นสำคัญเมื่อกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบได้ให้อำนาจการธรรมหาดใหญ่ในการออกระเบียบ ประกาศ หรือกฎ เพื่อใช้บังคับกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบเพื่อถือปฏิบัติ เป็นในแนวทางเดียวกัน การออกประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องหลักเกณฑ์ว่าด้วยการตั้งบประมาณเพื่อใช้ทุนการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๔๗ จึงเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย และเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบแล้ว และคดีนี้ผู้พ้องคดีไม่ประสงค์จะอุทธรณ์ คำพิพากษาของศาลปกครอง ขอนแก่นดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ศาลปกครองก็มีความเห็นว่าการที่กระทรวงมหาดไทยได้จัดทำประกาศ กระทรวงมหาดไทย เรื่อง หลักเกณฑ์ว่าด้วยการตั้งบประมาณเพื่อให้ทุนการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๔๗ ตลอดจนการที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีหนังสือกำหนดแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการวางแผนหลักเกณฑ์การคัดเลือกบุคคลในการรับทุนการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกระทำได้

ดังนั้น การที่กระทรวงมหาดไทยได้จัดทำประกาศของกระทรวงมหาดไทย เรื่อง หลักเกณฑ์ว่าด้วยการตั้งบประมาณเพื่อให้ทุนการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้ง ๖ ฉบับ และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้มีหนังสือซักซ้อมแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับวิธีตั้งบประมาณเพื่อให้ทุนการศึกษาระดับปริญญาตรีและปริญญาโทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง ๘ ฉบับ ดังกล่าว จึงอยู่ในขอบอำนาจหน้าที่ซึ่งกระทรวงมหาดไทยและกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ตามกฎหมาย ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง หรือหนังสือสั่งการ เพื่อส่งเสริมสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตนในการตั้งบประมาณ การจัดสรรง และคัดเลือกบุคคลเพื่อพัฒนาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๒. ประเด็นที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินทักท้วงว่า เมื่อกระทรวงมหาดไทยไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะออกประกาศกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว ดังนั้น การตั้งบประมาณรายจ่ายและจ่ายเงินเพื่อให้ทุนการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีกฎหมายระเบียบให้กระทำได้นั้น

กระทรวงมหาดไทยมีความเห็นในประเด็นนี้ว่า

(๑) การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้ให้อำนาจอิสระที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกระทำการได้โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ส่วนกระทรวงมหาดไทยและกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเพียงแต่เป็นผู้วางกรอบอำนาจความสะดวกในการตั้งบประมาณและการเบิกจ่ายเงินให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น มิใช่นั้นแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่มีแนวทางปฏิบัติให้สอดรับกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และพุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้

(๒) กระทรวงมหาดไทยและกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีอำนาจที่จะออกประกาศและหนังสือซักซ้อมแนวทางปฏิบัติตั้งกล่าวตามที่กล่าวมาในข้อ ๑

(๓) สำหรับการจ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องตั้งบประมาณรายจ่ายและจ่ายเงินเพื่อใช้ในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ หรือในกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรายจ่ายดังกล่าวต้องเป็นรายจ่ายที่มีกฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจ่ายเงินเพื่อการนั้นได้ ดังที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินให้ความเห็นมา รายจ่ายขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์กรบริหารส่วนตำบล นั้น ตามพระราชบัญญัติองค์กรบริหารส่วนจังหวัด

พ.ศ. ๒๕๔๐ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๗๔ และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๑๖) พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๖๗ ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาลอาจมีรายจ่ายประเภทต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ กล่าวคือ (๑) เงินเดือน (๒) ค่าจ้าง (๓) ค่าตอบแทนอื่น ๆ (๔) ค่าใช้สอย (๕) ค่าวัสดุ (๖) ค่าครุภัณฑ์ (๗) ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่น ๆ (๘) เงินอุดหนุน และ (๙) รายจ่ายอื่นใดตามที่มีข้อผูกพันหรือที่มีกฎหมายหรือระเบียบกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ และหมายพระราชบัญญัติสภาพัฒนาและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๘๕ ที่ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลอื่นรายจ่ายประเภทต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ กล่าวคือ (๑) เงินเดือน (๒) ค่าจ้าง (๓) เงินค่าตอบแทนอื่น ๆ (๔) ค่าใช้สอย (๕) ค่าวัสดุ (๖) ค่าครุภัณฑ์ (๗) ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่น ๆ (๘) ค่าสาธารณูปโภค (๙) เงินอุดหนุนหน่วยงานอื่น ๆ และ (๑๐) รายจ่ายอื่นโดยตามข้อผูกพัน หรือตามที่มีกฎหมายหรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ ดังนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์กรฯ บริหารส่วนตำบลจึงมีรายจ่ายประเภทต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ คณะกรรมการจังหวัดไทยอาจกำหนดให้องค์กรฯ ปกครองส่วนท้องถิ่นดังดุลร่วมมีรายจ่ายอย่างอื่นเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่หรือในกิจกรรมขององค์กรฯ ปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นได้ ตามมาตรา ๗๔ (๙) แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ มาตรา ๖๗ (๙) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ และมาตรา ๘๕ (๑๐) แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาและองค์การบริหารส่วนตำบล คือ รายจ่ายตามที่มีระเบียบกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้

รายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางประเภทอาจต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการเพิ่มเติมเพื่อให้เหมาะสมกับข้อเท็จจริงหรือสภาพกรณีในขณะนั้น กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรฯ ปกครองส่วนท้องถิ่นจึงได้บัญญัติให้กระทรวงมหาดไทยไปกำหนดระเบียบขึ้นอีกชั้นหนึ่ง เช่น รายจ่ายประเภทเงินเดือน หรือค่าตอบแทนผู้บริหารห้องถิ่น หรือสมาชิกสภาห้องถิ่น ซึ่งตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ มาตรา ๗๔ กำหนดว่า เงินเดือนและค่าตอบแทนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกรรมการสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด ตามพระราชบัญญัติเทศบาลฯ มาตรา ๘๕ กำหนดว่า การจ่ายเงินค่าตอบแทนแก่ประธานสภาพัฒนาและตามพระราชบัญญัติเทศบาลฯ สมาชิกสภาพัฒนาและ การจ่ายเงินค่าเบี้ยประชุมให้แก่กรรมการที่สภาพัฒนาและตามพระราชบัญญัติเทศบาลฯ ให้เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด และตามพระราชบัญญัติสภาพัฒนาและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ มาตรา ๘๖ ที่กำหนดว่า เงินค่าตอบแทนประธานสภาพัฒนาและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ รองประธานสภาพัฒนาและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ นายก องค์การบริหารส่วนตำบลฯ รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลฯ เลขานุการสภาพัฒนาและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบลฯ และสมาชิกสภาพัฒนาและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ ให้เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

ดังนั้น การที่กระทรวงมหาดไทยได้ออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินเดือนและค่าตอบแทนนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกสภาพัฒนาและองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ดำรงตำแหน่งประธานสภาพัฒนาและองค์การบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกสภาพัฒนาและองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ดำรงตำแหน่งรองประธานสภาพัฒนาและองค์การบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกสภาพัฒนาและองค์การบริหารส่วนจังหวัด เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกรรมการสภาพัฒนาและองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๗ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินค่าตอบแทนและประโยชน์ตอบแทน

/อย่างอื่น ...

อย่างอื่นของนายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาลที่ดำรงตำแหน่งประธานสภาเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาลที่ดำรงตำแหน่งรองประธานสภาเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาล เลขานุการนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และการจ่ายเงินค่าเบี้ยประชุมกรรมการสภากเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๗ และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินค่าตอบแทนนายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภากองค์การบริหารส่วนตำบล รองประธานสภากองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภากองค์การบริหาร ส่วนตำบล เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และเลขานุการสภากองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๔๗ ก็เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับรายละเอียดของเงินเดือนหรือค่าตอบแทนให้เหมาะสมกับข้อเท็จจริงและสภาพการณ์ตามบทบัญญัติของกฎหมายนี้ แต่รายจ่ายบางประเภท กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มิได้กำหนดให้กระทรวงมหาดไทยต้องไปออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการขึ้นมาอีก เพราะมีกฎหมายว่าด้วยการนั้นอยู่แล้ว เช่น รายจ่ายประเภทเงินเดือนของข้าราชการ ส่วนท้องถิ่นและค่าจ้างลูกจ้าง ซึ่งเป็นไปตามหลักเกณฑ์เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคล ของข้าราชการส่วนท้องถิ่นหรือลูกจ้าง ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๙ ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน หรือรายจ่ายบางประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจ่ายได้ตามความเหมาะสม สอดคล้องกับข้อเท็จจริง เช่น รายจ่ายประเภทค่าใช้สอย ค่าสาธารณูปโภค

สำหรับรายจ่ายเพื่อการพัฒนาบุคลากรขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อใช้จ่ายในการฝึกอบรมและสัมมนาต่าง ๆ รวมถึงรายจ่ายเป็นทุนการศึกษาของบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นรายจ่ายประเภทค่าใช้สอย ตามมาตรา ๗๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ มาตรา ๖๗ (๑) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ และมาตรา ๘๕ (๑) แห่งพระราชบัญญัติสภากำบ佬 และองค์การบริหารส่วนตำบลฯ สอดคล้องกับส่วนราชการอื่น ๆ ที่ได้ตั้งงบประมาณรายจ่ายในการพัฒนาประสิทธิภาพของข้าราชการของตนเพื่อการศึกษา ฝึกอบรม ดูงานໄວ่ในพระราชบัญญัติงบประมาณ เป็นงบประมาณประเภทค่าใช้สอยเช่นเดียวกัน อีกทั้งการให้ทุนการศึกษาแก่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นศึกษาในระดับอุดมศึกษาในระดับปริญญาตรีต้องใช้เวลา ๕ ปี และระดับปริญญาโทต้องใช้เวลา ๒ ปี โดยต้องทำสัญญางอกพนักนิรนามห่วงผู้รับทุนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น รายจ่ายนี้จึงเป็นรายจ่ายประเภทรายจ่ายอื่นได้ตามที่มีข้อผูกพัน ตามมาตรา ๗๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ มาตรา ๖๗ (๑) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ และมาตรา ๘๕ (๑๐) แห่งพระราชบัญญัติสภากำบ佬และองค์การบริหารส่วนตำบลฯ ด้วย

ดังนั้น การตั้งงบประมาณรายจ่ายและจ่ายเงินเพื่อการพัฒนาบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว จึงเป็นการตั้งรายจ่ายและจ่ายเงินที่มีกฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายจ่ายประเภทนี้ได้ จึงเป็นไปโดยชอบตามข้อ ๑๖ และข้อ ๓๔ แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ และตามข้อ ๖๗ แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงินและการตรวจสอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗

๓. ประเด็นที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีความเห็นว่า ไม่มีกฎหมายใดให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยออกระเบียบการให้ทุนการศึกษากับผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น การตั้งงบประมาณรายจ่ายและการจ่ายเงินทุนการศึกษาแก่ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น จึงเป็นการกระทำโดยไม่มีกฎหมาย ระเบียบกำหนดให้กระทำได้ นั้น กระทรวงมหาดไทยมีความเห็น

ในประเด็น ...

ในประเดิมนี้ว่า กระทรวงมหาดไทยและกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีอำนาจที่จะออกประกาศและหนังสือ ซักซ้อมแนวทางปฏิบัติองค์กรล่างได้ดังที่กล่าวมาในข้อ ๑ สำหรับเหตุผลความจำเป็นที่ต้องกำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่น ประกอบด้วย นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายกเทศมนตรี รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้ง เลขาธิการนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และที่ปรึกษานายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว และ สมาชิกสภาท้องถิ่นได้รับการพัฒนาประสิทธิภาพโดยการเข้ารับการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาตรีและปริญญาโท สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่นด้วย เนื่องจากเห็นว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นฐานสำคัญของการปกครอง ในระบบประชาธิปไตย และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาคุณภาพชีวิต ของประชาชน การที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้จะต้องพัฒนาบุคลากรที่เกี่ยวข้อง ได้แก่บุคลากร ที่ปฏิบัติงานอยู่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งประชาชนในท้องถิ่น ให้มีความรู้ความเข้าใจในเรื่อง การปกครองท้องถิ่นอย่างถ่องแท้ ซึ่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พระราชบัญญัติเทศบาล และ พระราชบัญญัติสถาบันตามที่ได้กำหนดรูปแบบโครงสร้างให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นดังกล่าวให้มีบุคลากรทั้งที่มาจากการเลือกตั้ง และข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นที่เป็น ฝ่ายประจำ บุคลากรที่มาจากการเลือกตั้ง ได้แก่ผู้บริหารท้องถิ่น (นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) และผู้ที่ ได้รับแต่งตั้งจากผู้บริหารท้องถิ่นให้มีหน้าที่ช่วยเหลือผู้บริหารท้องถิ่นอีก (รองนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) ซึ่งบุคลากรดังกล่าว มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญในการกำหนดนโยบาย การสั่ง การอนุมัติ การอนุญาต และบริหารจัดการเกี่ยวกับ กิจกรรมต่าง ๆ ตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่งมีอำนาจหน้าที่ ที่สำคัญในการตราข้อบัญญัติของท้องถิ่น ให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติในกิจการของสภาท้องถิ่น และควบคุม การบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนด

เมื่อพิจารณาจากรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีรายได้เพื่อนำไปใช้จ่ายในการดำเนินกิจกรรมตามอำนาจหน้าที่ของตนในการพัฒนาท้องถิ่นจำนวนมาก ตามตารางแสดงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ – ๒๕๕๓ ดังนี้

ปี	๒๕๔๙	๒๕๕๐	๒๕๕๑	๒๕๕๒	๒๕๕๓	๒๕๕๔	๒๕๕๕	๒๕๕๖
รายได้ หน่วย : ล้าน บาท	๑๘๔,๐๐๖	๒๔๑,๙๔๗	๒๙๓,๗๕๐	๓๒๗,๑๓๓	๓๕๗,๔๗๔	๓๗๖,๗๗๐	๔๑๔,๓๗๒	๓๔๐,๙๗๕
รวมทั้งสิ้น ๒,๕๓๖,๓๕๗ ล้านบาท								

การที่ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นจะปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของตน ในการบริหารจัดการงบประมาณจากรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวให้เกิดความคุ้มค่าและ มีประสิทธิภาพได้นั้น ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นจะต้องมีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหาร

/จัดการ ...

จัดการ และการปักครองห้องถินอย่างแท้จริง แต่จากการสำรวจข้อมูลของกรมส่งเสริมการปักครองห้องถิน เกี่ยวกับสถานะทางการศึกษาของบุคลากรขององค์กรปักครองส่วนห้องถินพบว่า บุคลากรขององค์กรปักครอง ส่วนห้องถินทั้งฝ่ายข้าราชการและพนักงานประจำและฝ่ายการเมืองมีผู้สำเร็จการศึกษาในระดับที่ต่ำกว่า ชั้นอนุดิษฐ์มาก กล่าวคือ มีบุคลากรขององค์กรปักครองส่วนห้องถินที่สำเร็จการศึกษาในระดับ ที่ต่ำกว่าชั้นอนุดิษฐ์ถึง ๒๘๑,๙๐๐ คน จากจำนวนบุคลากรขององค์กรปักครองส่วนห้องถินดังกล่าวทั้งหมด ๓๘๙,๐๔๓ คน หรือคิดเป็นร้อยละ ๗๒.๔๖% รายละเอียดปรากฏตามตารางแสดงสถานภาพทางการศึกษา ของบุคลากรขององค์กรปักครองส่วนห้องถิน ดังนี้

สำเร็จ การศึกษาต่ำ <sup>๑</sup> กว่าชั้น <sup>๒</sup> มัธยมศึกษา <sup>๓</sup> ตอนต้น	สำเร็จ การศึกษาชั้น <sup>๔</sup> มัธยมศึกษา <sup>๕</sup> ตอนต้น	สำเร็จ การศึกษาระดับ <sup>๖</sup> ประกาศนียบัตร <sup>๗</sup> วิชาชีพ	สำเร็จ การศึกษา <sup>๘</sup> ชั้น <sup>๙</sup> มัธยมศึกษา <sup>๑๐</sup> ตอนปลาย	สำเร็จ การศึกษาระดับ <sup>๑๐</sup> ประกาศนียบัตร <sup>๑๑</sup> วิชาชีพชั้นสูง <sup>๑๒</sup> และอนุปริญญา <sup>๑๓</sup>	อยู่ระหว่าง ศึกษา <sup>๑๔</sup> ระดับ <sup>๑๕</sup> ปริญญาตรี <sup>๑๖</sup>	สำเร็จ การศึกษา <sup>๑๗</sup> ระดับ <sup>๑๘</sup> ปริญญาตรี <sup>๑๙</sup>	สำเร็จ การศึกษา <sup>๒๐</sup> ระดับ <sup>๒๑</sup> ปริญญาโท <sup>๒๒</sup>	อยู่ระหว่าง ศึกษา <sup>๒๓</sup> ระดับ <sup>๒๔</sup> ปริญญาโท <sup>๒๕</sup>	อยู่ระหว่าง ศึกษา <sup>๒๖</sup> ระดับ <sup>๒๗</sup> ปริญญาเอก <sup>๒๘</sup>
๑๐๐,๗๒๓	๕๗,๔๒๔	๒๗,๗๖๐	๖๒,๔๕๐	๓๓,๖๑๓	๓๗,๔๑๙	๗๙,๗๓๓	๕,๓๖๔	๕,๗๗๔	๔๗
๗๔.๔๙%	๑๔.๔๙%	๖.๔๙%	๑๖.๐๖%	๘.๖๔%	๔.๔๙%	๖๐.๓๔%	๑.๓๔%	๑.๓๔%	๐.๐๖%
๒๘๑,๙๐๐					๑๐๗,๑๔๓				
๗๒.๔๖%					๔๗.๕๕%				

ผู้บริหารห้องถินและสมาชิกสภาพห้องถินจึงต้องได้รับการพัฒนาโดยเท่าเทียมกัน กับข้าราชการหรือพนักงานส่วนห้องถินฝ่ายประจำ เพื่อที่จะได้มีความรู้ ความสามารถ มีประสิทธิภาพในการทำงาน เพื่อพัฒนาห้องถินร่วมกันได้ และการพัฒนาประสิทธิภาพของบุคลากรขององค์กรปักครองส่วนห้องถิน ทั้งฝ่ายข้าราชการหรือพนักงานส่วนห้องถินฝ่ายประจำ หรือผู้บริหารห้องถินหรือสมาชิกสภาพห้องถิน นั้น กรมส่งเสริมการปักครองห้องถิน โดยสถาบันพัฒนาบุคลากรห้องถินก็ได้ดำเนินการฝึกอบรมในหลักสูตรเกี่ยวกับ การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของบุคคลดังกล่าวโดยใช้ระยะเวลาสั้น ๆ เพื่อให้บุคคลดังกล่าวมีความรู้เกี่ยวกับ บทบาทหน้าที่ของตนในระดับหนึ่ง แต่ก็ยังไม่เพียงพอที่จะพัฒนาองค์ความรู้ในเรื่องการปักครองห้องถิน อย่างถ่องแท้ ดังนั้น การส่งเสริมให้บุคลากรขององค์กรปักครองส่วนห้องถินเหล่านี้ได้รับการพัฒนาประสิทธิภาพ โดยการศึกษาอบรมในชั้นอนุดิษฐ์ศึกษาระดับปริญญาตรีและปริญญาโท ที่กรมส่งเสริมการปักครองห้องถิน โดยความร่วมมือของสถาบันการศึกษาต่าง ๆ ได้ร่วมกันพัฒนาหลักสูตรให้สอดคล้องกับการจัดการปักครอง ห้องถินในปัจจุบัน จึงมีความจำเป็นและเหมาะสม ทั้งนี้ เพื่อพัฒนาบุคลากรขององค์กรปักครองส่วนห้องถิน ทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็นฝ่ายการเมืองห้องถินหรือฝ่ายประจำห้องถินให้มีความรู้ ความสามารถในการทำงาน และ มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปักครองห้องถินอย่างแท้จริง สามารถทำงานร่วมกันเพื่อประโยชน์ของห้องถิน ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยผู้ที่สำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาตรีในสาขาวิชาอื่นก็จะได้ศึกษาต่อในระดับ ปริญญาโท สาขาวิชาการปักครองห้องถิน เพื่อจะได้มีความรู้เกี่ยวกับการบริหารจัดการในองค์กรปักครอง ส่วนห้องถิน และนำมาใช้ประโยชน์ในการปฏิบัติงานได้ ทั้งนี้ องค์กรปักครองส่วนห้องถินในฐานะที่มี ความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปักครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีอำนาจใช้คุลพินิจพิจารณาคัดเลือกบุคลากรดังกล่าว เข้ารับการศึกษา โดยนำประกาศกระทรวงมหาดไทยและหนังสือของกรมส่งเสริมการปักครองห้องถินที่กำหนดแนวทางปฏิบัติ ในเรื่องดังกล่าวมาใช้เป็นกรอบแนวทางตั้งงบประมาณและคัดเลือกบุคคลเข้ารับการศึกษาให้เหมาะสม สอดคล้องกับสถานะทางการคลัง เพื่อมีให้ระบบต่อการพัฒนาห้องถิน

แม้บุคคลฝ่ายการเมืองห้องถื่นดังกล่าวจะมีภาระการดำเนินการดำเนินตามกฎหมาย  
แต่ในขณะที่ปฏิบัติงานอยู่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถนำความรู้และประสบการณ์ที่ได้รับมาจากการเรียนต้นศึกษาเล่าเรียนมาใช้ได้อย่างต่อเนื่องตลอดเวลาในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ และแม้บุคคลดังกล่าวจะหันจากดำเนินการในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ก็ยังคงมีฐานะเป็นประชาชนในห้องถื่นนั้น ๆ อยู่ ซึ่งอาจไปร่วมในส่วนของภาคประชาสังคมได้ และหากได้รับเลือกตั้งเป็นผู้บริหารห้องถื่นหรือสมาชิกสภาห้องถื่นอีก ก็สามารถนำความรู้และประสบการณ์ที่ได้รับจากการศึกษามาใช้ประโยชน์ในการปฏิบัติงานให้เกิดประสิทธิภาพ

ดังนั้น การที่ผู้บริหารห้องถื่นและสมาชิกสภาห้องถื่นได้รับทุนการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อศึกษาในระดับอุดมศึกษาระดับปริญญาตรีและปริญญาโทดังกล่าว จึงเป็นการดำเนินการที่เหมาะสมและสอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมาย และเป็นการลงทุนที่คุ้มค่ากับงบประมาณเพื่อให้บุคลากรดังกล่าวได้รับความรู้ และมีความสามารถที่จะปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของตนได้อย่างถูกต้อง และมีประสิทธิภาพ ร่วมกันพัฒนาห้องถื่นให้เกิดความก้าวหน้าอย่างยั่งยืน สอดคล้องกับหลักการที่กล่าวว่า “Our loss is our gain” อันแปลว่า ขาดทุนคือกำไร กล่าวคือ หากเราลงทุนกระทำการใดແນืดองเสียสิ่งหนึ่ง สิ่งเดียวกันจะได้ประโยชน์จากการลงทุนนั้นกลับคืนมาอย่างคุ้มค่า

๔. ประเด็นที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีความเห็นว่า กระทรวงมหาดไทยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ห้องถื่นได้รับทุนการศึกษาแบบมีเงื่อนไขให้กลับมาปฏิบัติหน้าที่ราชการหรือชดใช้ทุนการศึกษา แต่ขณะเดียวกันกลับกำหนดให้ทุนการศึกษาแก่ผู้บริหารห้องถื่นและสมาชิกสภาห้องถื่นในแบบให้เปล่า จึงเป็นการเลือกปฏิบัติต่อผู้รับทุนเพียงเพรียบสถานภาพของบุคคลที่แตกต่างกันโดยไม่มีมูลเหตุอันอ้างได้โดยชอบ มิได้ทำให้เกิดความเสมอภาค ความเป็นธรรมแก่ผู้รับทุนตามเจตกรรมอย่างแท้จริง นั้น กระทรวงมหาดไทยมีความเห็นในประเด็นนี้ว่า การวางแผนหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติในกฎหมาย จะต้องกำหนดให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริง สภาพการณ์ รวมทั้งบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง สามารถนำมาใช้บังคับได้โดยไม่เกิดปัญหาหรือข้อขัดข้องใด ๆ การที่กระทรวงมหาดไทยได้วางแนวทางปฏิบัติตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง หลักเกณฑ์ว่าด้วยการตั้งงบประมาณเพื่อให้ทุนการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยมิได้กำหนดให้ผู้บริหารห้องถื่นและสมาชิกสภาห้องถื่นต้องปฏิบัติงานต่อไปภายใต้เงื่อนเวลาที่กำหนด หากไม่ปฏิบัติให้ครบตามเงื่อนเวลาที่กำหนดจะต้องชดใช้ทุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะบุคคลดังกล่าวมีภาระการดำเนินการดำเนินตามกฎหมายต้องปฏิบัติงานต่อไป หากไม่ปฏิบัติงานต่อไปแล้วจะต้องชดใช้ทุนจึงไม่อาจจะกระทำได้ เพราะเป็นการกระทำที่ขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมายและไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง ดังนั้น การกำหนดแนวทางดังกล่าวที่จึงเป็นการกำหนดแนวทางปฏิบัติให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงที่กฎหมายบัญญัติไว้ มิใช่การเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้รับทุนระหว่างข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นฝ่ายประจำ กับผู้บริหารห้องถื่นและสมาชิกสภาห้องถื่น

สำหรับประเด็นที่กระทรวงมหาดไทยได้แก้ไขเพิ่มเติมประกาศของกระทรวงมหาดไทย เรื่อง หลักเกณฑ์ว่าด้วยการตั้งงบประมาณเพื่อให้ทุนการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้ผู้บริหารห้องถื่นและสมาชิกสภาห้องถื่นที่พ้นจากดำเนินการ (เว้นแต่พ้นจากดำเนินการเพื่อให้กระทำการใด) ยังคงได้รับทุนการศึกษาต่อไปนั้น เนื่องจากข้อเท็จจริงปรากฏว่า บุคลากรดังกล่าวจำนวนมากที่เคยได้รับทุนการศึกษาไม่สามารถศึกษาต่อได้ หากไม่ได้รับการส่งเสริมให้ศึกษาต่อเพื่อให้มีความรู้ในวิชาการปกครองห้องถื่นจนจบ

/หลักสูตร ...

หลักสูตรจะเป็นการสูญเสียบประมาณท่องคกรปกครองส่วนห้องถินให้ใช้จ่ายไป ประกอบกับบุคคลเหล่านี้ เป็นบุคคลที่อาศัยอยู่ในห้องถินซึ่งจะกลับมาสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้บริหารห้องถินหรือสมาชิกสภากองห้องถินอีก และแม้ว่าบุคคลเหล่านี้จะไม่ได้รับการเลือกตั้งสามารถใช้ความรู้ที่ได้รับจากการศึกษาจากบประมาณขององค์กรปกครองส่วนห้องถินไปใช้ประโยชน์ในบทบาทของภาคประชาชนเพื่อควบคุมคุณภาพหรือสนับสนุน การบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนห้องถินตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งถือเป็นการให้การศึกษาแก่ประชาชนอีกทางหนึ่ง จึงจำเป็นที่จะต้องส่งเสริมให้บุคคลเหล่านี้ได้รับการศึกษาต่อไป

ดังนั้น การกำหนดแนวทางปฏิบัติที่ผู้บริหารห้องถินและสมาชิกสภากองห้องถินซึ่งได้รับ ทุนการศึกษา ไม่ต้องทำสัญญาไว้จะยังต้องกลับมาปฏิบัติงานต่อไปภายใต้เงื่อนเวลาที่กำหนด หากไม่ปฏิบัติให้ครบ ตามเงื่อนเวลานั้นจะต้องขาดใช้ทุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนห้องถิน จึงสอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมาย และการที่ผู้บริหารห้องถินและสมาชิกสภากองห้องถินที่พ้นจากตำแหน่งแล้ว ยังคงได้รับทุนการศึกษาต่อไป เป็นการสร้างความคุ้มค่าในงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนห้องถินและเกิดประโยชน์แก่ห้องถิน

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

ขอแสดงความนับถือ

(นายวัลลภ พรีงพงษ์)  
รองปลัดกระทรวงมหาดไทย  
ปฏิบัติหน้าที่หัวหน้ากลุ่มการกิจการพัฒนาชุมชนและ  
ส่งเสริมการปกครองห้องถิน

กรมส่งเสริมการปกครองห้องถิน  
สำนักกฎหมายและระเบียบท้องถิน  
โทร./โทรศัพท์ ๐-๒๒๔๗-๕๐๓๖