

ด่วนมาก

ที่ มท ๐๘๐๔.๓/ ๕๑๕๕



กระทรวงมหาดไทย

ถนนอัษฎางค์ เขตพระนคร กทม. ๑๐๒๐๐

๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๔

เรื่อง ทุนการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เรียน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

อ้างถึง หนังสือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ด่วนมาก ที่ ตผ ๐๐๐๔/๐๕๘๕ ลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔

ตามที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้มีหนังสือถึงกระทรวงมหาดไทยแจ้งว่า สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบการให้ทุนการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ถือปฏิบัติตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง หลักเกณฑ์ว่าด้วยการตั้งงบประมาณเพื่อให้ทุนการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ ๑ ถึงฉบับที่ ๖ และหนังสือของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เรื่อง ชักซ้อมวิธีการตั้งงบประมาณและการเบิกจ่ายเงินเพื่อให้ทุนการศึกษา (ระดับตำบลปริญญโท/ปริญญตรี) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน ๙ ฉบับ แล้วเห็นว่า การเบิกจ่ายเงินเพื่อเป็นทุนการศึกษาดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายหลายประการ จึงขอให้กระทรวงมหาดไทยและกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในเรื่องดังกล่าว แล้วแจ้งผลการดำเนินการให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินทราบ นั้น

กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาข้อเท็จจริงของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ประกอบกับข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้วมีความเห็น ดังนี้

๑. ประเด็นที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีความเห็นว่า ไม่มีกฎหมายใดให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยออกประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง หลักเกณฑ์ว่าด้วยการตั้งงบประมาณเพื่อให้ทุนการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้อำนาจกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นทำหนังสือชักซ้อมเกี่ยวกับการให้ทุนการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว นั้น

กระทรวงมหาดไทยมีความเห็นในประเด็นนี้ว่า

(๑) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๘๔ ได้บัญญัติรับรองไว้ในความเป็นอิสระในการดำเนินกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลาย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ และตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๘๓ ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ก็ได้บัญญัติว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวมด้วย และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีความเข้มแข็งในการบริหารงานได้โดยอิสระ และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้ให้ความเห็นรองรับในเรื่องความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ตามคำพิพากษาคดีหมายเลขแดง ที่ อ.๖๑/๒๕๕๔ วันที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๔ ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอิสระในการพัฒนาบุคลากรของตนให้มีทักษะความรู้ หรือเพิ่มพูนประสบการณ์ต่าง ๆ ไปใช้ประโยชน์ในการให้บริการประชาชนตามอำนาจหน้าที่ในเขตพื้นที่ของตน

/สำหรับ ...

สำหรับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการดำเนินการนั้น สามารถแบ่งได้เป็นสองลักษณะ คือ ลักษณะแรกเป็นอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินกิจการที่ต้องกระทำในการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ของประชาชนภายในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย และลักษณะที่สองเป็นอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การเงินการคลังและพัสดุ ซึ่งการพัฒนาบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีทักษะ ความรู้ ความสามารถ หรือเพิ่มพูนประสบการณ์ต่าง ๆ นั้น อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประการนี้ การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ส่งบุคลากรของตนศึกษาในระดับอุดมศึกษาระดับปริญญาตรีและระดับปริญญาโท ในสาขาวิชาการปกครองท้องถิ่นหรือสาขาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน ก็คือการพัฒนาบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเพิ่มพูนทักษะ ความรู้ ประสบการณ์ต่าง ๆ เพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในการปฏิบัติงานเช่นเดียวกัน อันเป็นการดำเนินการในขอบอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้ดุลพินิจอย่างอิสระส่งบุคลากรของตนเข้ารับการศึกษอบรมดังกล่าว ตามหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติรองรับไว้ และตามความเห็นของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวข้างต้น

(๒) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๘๓ วรรคสอง บัญญัติไว้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีความเข้มแข็งในการบริหารงานได้โดยอิสระ และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถพัฒนาระบบการคลังท้องถิ่นให้จัดบริการสาธารณะได้โดยครบถ้วนตามอำนาจหน้าที่ จัดตั้งหรือร่วมกันจัดตั้งองค์การเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าเป็นประโยชน์ และให้บริการประชาชนอย่างทั่วถึง และตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๕๕ มาตรา ๓๐ ได้กำหนดให้กระทรวงมหาดไทย มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และส่งเสริมและพัฒนาการเมือง การปกครอง และตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๕๕ ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้กำหนดให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีภารกิจเกี่ยวกับการพัฒนาและให้คำปรึกษาแนะนำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการบริหารงานบุคคล เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็งและมีศักยภาพในการให้บริการสาธารณะ โดยให้มีหน้าที่พัฒนาบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ประกอบกับระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๔ ได้ให้อำนาจปลัดกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามระเบียบนี้และมีอำนาจตีความวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติการตามระเบียบ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเพื่อดำเนินการตามระเบียบนี้ได้ และข้อ ๖ ได้ให้อำนาจอธิบดีกรมการปกครอง ซึ่งปัจจุบันได้เปลี่ยนมาเป็นอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กำหนดระบบและวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ดังนั้น จึงเป็นเหตุผลและความจำเป็นที่กระทรวงมหาดไทยและกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจะต้องกำหนดหลักเกณฑ์ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหลักเกณฑ์ในการตั้งงบประมาณและเบิกจ่ายเงินได้ตามบทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลในข้อ (๑) ข้างต้น โดยกระทรวงมหาดไทยได้มีประกาศกำหนดหลักเกณฑ์การตั้งงบประมาณเพื่อให้ทุนการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวม ๖ ฉบับ รวมทั้งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้มีหนังสือชักซ้อมแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับวิธีการตั้งงบประมาณเพื่อให้ทุนการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวม ๔ ฉบับ ดังกล่าว เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติ

เกี่ยวกับ...

เกี่ยวกับการตั้งงบประมาณ และหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการให้ทุนการศึกษาแก่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นรายละเอียดปลีกย่อยอีกชั้นหนึ่ง จึงสามารถกระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ ข้อ ๔ และข้อ ๖ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖ และมาตรา ๗๖ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๖๔ และมาตรา ๗๗ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ และมาตรา ๕ และมาตรา ๘๘ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ประกอบกับการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการตั้งงบประมาณและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการให้ทุนการศึกษานี้ เป็นเพียงการกำหนดกรอบแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปใช้สำหรับพิจารณาตั้งงบประมาณและดำเนินการคัดเลือกบุคลากรของตน โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาตั้งงบประมาณและคัดเลือกบุคลากรเพื่อรับทุนการศึกษาในจำนวนที่เหมาะสม ไม่เกินกว่าจำนวนที่กำหนดไว้ และสอดคล้องกับสถานะทางการเงินคลัง มิให้กระทบต่อการพัฒนาท้องถิ่นตามหลักแห่งความเป็นอิสระในการดำเนินการกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อที่จะไม่กระทบต่อการปฏิบัติงานในการจัดบริการสาธารณะ เช่น ในประกาศของกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดจำนวนบุคลากรที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะพึงส่งเข้าศึกษาได้ไม่เกินกี่คน เป็นต้น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจะไม่ส่งหรือส่งไม่ครบหรือส่งเข้าศึกษาสูงสุดไม่เกินจำนวนที่ประกาศของกระทรวงมหาดไทยวางกรอบไว้ ทั้งนี้ เพื่อมิให้กระทบต่อการบริการสาธารณะ เพราะหากไม่กำหนดกรอบไว้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจส่งบุคลากรของตนไปศึกษาจนส่งผลกระทบต่อการจัดการบริการสาธารณะด้านอื่น ๆ ได้ สำหรับการชักซ้อมการตั้งงบประมาณก็เช่นเดียวกัน เป็นเพียงการวางกรอบแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อส่งบุคลากรไปศึกษาอบรม จะได้มีแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการตั้งงบประมาณและการเบิกจ่ายเงินได้ เป็นต้น

อนึ่ง ยังปรากฏด้วยว่า ศาลปกครองขอนแก่นได้เคยมีคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ ๙๙/๒๕๔๙ วันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๙ กรณีที่มีพนักงานส่วนตำบลยื่นฟ้องกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นต่อศาลปกครองขอนแก่นขอให้เพิกถอนหนังสือชักซ้อมแนวทางปฏิบัติของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นตามหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท ๐๘๐๗.๓/ว ๑๘๘๕ ลงวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๔๘ ที่แจ้งเวียนไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดเพื่อให้สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดแจ้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ ดำเนินการรับสมัครบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าศึกษาในหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น รุ่นที่ ๒ ปีการศึกษา ๒๕๔๘ ระหว่างวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๔๘ ถึงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๘ โดยได้กำหนดคุณสมบัติของพนักงานส่วนท้องถิ่นที่ประสงค์สมัครรับทุนการศึกษาว่า จะต้องมีการปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาแล้วไม่น้อยกว่า ๓ ปี นับถึงวันเปิดรับสมัคร ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการกำหนดดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายและทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย เนื่องจากผู้ฟ้องคดีขาดคุณสมบัติดังกล่าว จึงขอให้ศาลเพิกถอนกฎ คือ หนังสือของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ด่วนมากที่ มท ๐๘๐๗.๓/ว ๑๘๘๕ ลงวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๔๘ เพราะเหตุที่มีการกำหนดแนวทางปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม โดยศาลปกครองขอนแก่นมีความเห็นสรุปได้ว่า กฎของผู้ถูกฟ้องคดีฉบับดังกล่าวไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม หรือขัดต่อความในประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง หลักเกณฑ์ว่าด้วยการตั้งงบประมาณเพื่อให้ทุนการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๔๗ แต่ประการใด อีกทั้งตามมาตรา ๒๘๔ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

/ได้ระบุ ...

ได้ระบุว่า การกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญเมื่อกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบได้ให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยในการออกระเบียบ ประกาศ หรือกฎ เพื่อใช้บังคับกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบเพื่อถือปฏิบัติไปในแนวทางเดียวกัน การออกประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง หลักเกณฑ์ว่าด้วยการตั้งงบประมาณเพื่อให้ทุนการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๔๗ จึงเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย และเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบแล้ว และคดีนี้ผู้ฟ้องคดีไม่ประสงค์จะอุทธรณ์ คำพิพากษาของศาลปกครองขอนแก่นดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ศาลปกครองก็มีความเห็นว่าการที่กระทรวงมหาดไทยได้จัดทำประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง หลักเกณฑ์ว่าด้วยการตั้งงบประมาณเพื่อให้ทุนการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๔๗ ตลอดจนการที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีหนังสือกำหนดแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการวางหลักเกณฑ์การคัดเลือกบุคคลในการรับทุนการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกระทำได้

ดังนั้น การที่กระทรวงมหาดไทยได้จัดทำประกาศของกระทรวงมหาดไทย เรื่อง หลักเกณฑ์ว่าด้วยการตั้งงบประมาณเพื่อให้ทุนการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้ง ๖ ฉบับ และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้มีหนังสือชักซ้อมแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับวิธีตั้งงบประมาณเพื่อให้ทุนการศึกษาระดับปริญญาตรีและปริญญาโทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง ๙ ฉบับ ดังกล่าว จึงอยู่ในขอบอำนาจหน้าที่ซึ่งกระทรวงมหาดไทยและกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ตามกฎหมาย ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง หรือหนังสือสั่งการ เพื่อส่งเสริมสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตนในการตั้งงบประมาณ การจัดสรร และคัดเลือกบุคคลเพื่อพัฒนาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๒. ประเด็นที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินทักท้วงว่า เมื่อกระทรวงมหาดไทยไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะออกประกาศกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว ดังนั้น การตั้งงบประมาณรายจ่ายและจ่ายเงินเพื่อให้ทุนการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีกฎหมายระเบียบให้กระทำได้นั้น

กระทรวงมหาดไทยมีความเห็นในประเด็นนี้ว่า

(๑) การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้ให้อำนาจอิสระที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกระทำได้โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ส่วนกระทรวงมหาดไทยและกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเพียงแต่เป็นผู้วางกรอบอำนวยความสะดวกในการตั้งงบประมาณและการเบิกจ่ายเงินให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น มิเช่นนั้นแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่มีแนวทางปฏิบัติให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และพุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้

(๒) กระทรวงมหาดไทยและกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีอำนาจที่จะออกประกาศและหนังสือชักซ้อมแนวทางปฏิบัติดังกล่าวตามที่กล่าวมาในข้อ ๑

(๓) สำหรับการจ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายและจ่ายเงินเพื่อใช้ในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ หรือในกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรายจ่ายดังกล่าวต้องเป็นรายจ่ายที่มีกฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจ่ายเงินเพื่อการนั้นได้ ดังที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินให้ความเห็นมา รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล นั้น ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด

/พ.ศ. ๒๕๔๐ ...

พ.ศ. ๒๕๔๐ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๗๔ และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๖๗ ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาล อาจมีรายจ่ายประเภทต่าง 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) รายจ่ายอื่นใด ตามที่มีข้อผูกพันหรือที่มีกฎหมายหรือระเบียบกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ และตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๘๕ ก็ได้กำหนด ให้้องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายจ่ายประเภทต่าง 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) รายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพัน หรือตามที่มี กฎหมายหรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ ดังนั้น ้องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การ บริหารส่วนตำบลจึงมีรายจ่ายประเภทต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้นี้ และกระทรวงมหาดไทยอาจกำหนดให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวยังมีรายจ่ายอย่างอื่นเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่หรือในกิจการขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นได้ ตามมาตรา ๗๔ (๙) แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ มาตรา ๖๗ (๙) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ และมาตรา ๘๕ (๑๐) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและ องค์การบริหารส่วนตำบลฯ คือ รายจ่ายตามที่มีระเบียบกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้

รายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางประเภทอาจต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการเพิ่มเติมเพื่อให้เหมาะสมกับข้อเท็จจริงหรือสภาพการณ์ในขณะนั้น กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นจึงได้บัญญัติให้กระทรวงมหาดไทยไปกำหนดระเบียบขึ้นอีกชั้นหนึ่ง เช่น รายจ่ายประเภท เงินเดือน หรือค่าตอบแทนผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น ซึ่งตามพระราชบัญญัติองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดฯ มาตรา ๗๕ กำหนดว่า เงินเดือนและค่าตอบแทนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายกององค์การบริหารส่วนจังหวัด เลขานุการนายกององค์การบริหาร ส่วนจังหวัด ที่ปรึกษานายกององค์การบริหารส่วนจังหวัด และกรรมการสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้เป็นไป ตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด และตามพระราชบัญญัติเทศบาลฯ มาตรา ๖๘ กำหนดว่า การจ่ายเงินค่าตอบแทนแก่ประธานสภาเทศบาล รองประธานสภาเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาล แล การจ่ายเงินค่าเบี้ยประชุมให้แก่กรรมการที่สภาเทศบาลแต่งตั้งขึ้น ให้เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทย กำหนด และตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ มาตรา ๘๖ ที่กำหนดว่า เงินค่าตอบแทนประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นายก องค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกององค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการนายกององค์การบริหารส่วนตำบล และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามระเบียบ ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

ดังนั้น การที่กระทรวงมหาดไทยได้ออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินเดือนและ ค่าตอบแทนนายกององค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายกององค์การบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกสภาองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดที่ดำรงตำแหน่งประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่ดำรงตำแหน่งรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เลขานุการ นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่ปรึกษานายกององค์การบริหารส่วนจังหวัด และกรรมการสภาองค์การบริหาร ส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๗ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินเดือนเงินค่าตอบแทนและประโยชน์ตอบแทน

/อย่างอื่น ...

อย่างอื่นของนายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาลที่ดำรงตำแหน่งประธานสภาเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาลที่ดำรงตำแหน่งรองประธานสภาเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาล เลขานุการนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และการจ่ายเงินค่าเบี้ยประชุมกรรมการสภาเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๗ และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินค่าตอบแทนนายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๔๗ ก็เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับรายละเอียดของเงินเดือนหรือค่าตอบแทนให้เหมาะสมกับข้อเท็จจริงและสภาพการณ์ตามบทบัญญัติของกฎหมายนี้ แต่รายจ่ายบางประเภท กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ได้กำหนดให้กระทรวงมหาดไทยต้องไปออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการขึ้นมามาก เพราะมีกฎหมายว่าด้วยการนั้นอยู่แล้ว เช่น รายจ่ายประเภทเงินเดือนของข้าราชการส่วนท้องถิ่นและค่าจ้างลูกจ้าง ซึ่งเป็นไปตามหลักเกณฑ์เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของข้าราชการส่วนท้องถิ่นหรือลูกจ้าง ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน หรือรายจ่ายบางประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจ่ายได้ตามความเหมาะสมสอดคล้องกับข้อเท็จจริง เช่น รายจ่ายประเภทค่าใช้สอย ค่าสาธารณูปโภค

สำหรับรายจ่ายเพื่อการพัฒนาบุคลากรขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อใช้จ่ายในการฝึกอบรมและสัมมนาต่าง ๆ รวมถึงรายจ่ายเป็นทุนการศึกษาของบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นรายจ่ายประเภทค่าใช้สอย ตามมาตรา ๗๔ (๔) แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ มาตรา ๖๗ (๔) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ และมาตรา ๘๕ (๔) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ สอดคล้องกับส่วนราชการอื่น ๆ ที่ได้ตั้งงบประมาณรายจ่ายในการพัฒนาประสิทธิภาพของข้าราชการของตนเพื่อการศึกษา ฝึกอบรม ดูกานไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณเป็นงบประมาณประเภทค่าใช้สอยเช่นเดียวกัน อีกทั้งการให้ทุนการศึกษาแก่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นศึกษาในระดับอุดมศึกษาในระดับปริญญาตรีต้องใช้เวลา ๔ ปี และระดับปริญญาโทต้องใช้เวลา ๒ ปี โดยต้องทำสัญญาผูกพันกันไว้ระหว่างผู้รับทุนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น รายจ่ายนี้จึงเป็นรายจ่ายประเภทรายจ่ายอื่นใดตามที่มิใช่ข้อผูกพัน ตามมาตรา ๗๔ (๔) แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ มาตรา ๖๗ (๔) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ และมาตรา ๘๕ (๑๐) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ ด้วย

ดังนั้น การตั้งงบประมาณรายจ่ายและจ่ายเงินเพื่อการพัฒนาบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว จึงเป็นการตั้งรายจ่ายและจ่ายเงินที่มีกฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายจ่ายประเภทนี้ได้ จึงเป็นไปโดยชอบตามข้อ ๑๖ และข้อ ๓๔ แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ และตามข้อ ๖๗ แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงินและการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗

๓. ประเด็นที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีความเห็นว่า ไม่มีกฎหมายใดให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยออกระเบียบการให้ทุนการศึกษาแก่ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น การตั้งงบประมาณรายจ่ายและการจ่ายเงินทุนการศึกษาแก่ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นจึงเป็นการกระทำโดยไม่มีกฎหมาย ระเบียบกำหนดให้กระทำได้นั้น กระทรวงมหาดไทยมีความเห็น

ในประเด็น ...

ในประเด็นนี้ว่า กระทรวงมหาดไทยและกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีอำนาจที่จะออกประกาศและหนังสือ ชักชวนแนวทางปฏิบัติดังกล่าวได้ดังที่กล่าวมาในข้อ ๑ สำหรับเหตุผลความจำเป็นที่ต้องกำหนดให้ผู้บริหาร ท้องถิ่น ประกอบด้วย นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายกเทศมนตรี รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้ง เลขาธิการนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และที่ปรึกษานายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว และ สมาชิกสภาท้องถิ่นได้รับการพัฒนาประสิทธิภาพโดยการเข้ารับการศึกษาดูงานตามหลักสูตรปริญญาตรีและปริญญาโท สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่นด้วย เนื่องจากเห็นว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นรากฐานสำคัญของการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตย และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาคุณภาพชีวิต ของประชาชน การที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้จะต้องพัฒนาบุคลากรที่เกี่ยวข้อง ได้แก่บุคลากร ที่ปฏิบัติงานอยู่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งประชาชนในท้องถิ่น ให้มีความรู้ความเข้าใจในเรื่อง การปกครองท้องถิ่นอย่างถ่องแท้ ซึ่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ พระราชบัญญัติเทศบาลและ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ ได้กำหนดรูปแบบโครงสร้างให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นดังกล่าวให้มีบุคลากรทั้งที่มาจากการเลือกตั้งและข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นที่เป็น ฝ่ายประจำ บุคลากรที่มาจากการเลือกตั้ง ได้แก่ผู้บริหารท้องถิ่น (นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) และผู้ที่ ได้รับแต่งตั้งจากผู้บริหารท้องถิ่นให้มีหน้าที่ช่วยเหลือผู้บริหารท้องถิ่นอีก (รองนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เลขาธิการนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และที่ปรึกษานายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) ซึ่งบุคคลดังกล่าว มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญในการกำหนดนโยบาย การสั่ง การอนุมัติ การอนุญาต และบริหารจัดการเกี่ยวกับ กิจการต่าง ๆ ตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่งมีอำนาจหน้าที่ ที่สำคัญในการตราข้อบัญญัติของท้องถิ่น ให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติในกิจการของสภาท้องถิ่น และควบคุม การบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนด

เมื่อพิจารณาจากรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีรายได้เพื่อนำไปใช้จ่ายในการดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ของตนในการพัฒนาท้องถิ่นจำนวนมาก ตามตารางแสดงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๖ - ๒๕๕๓ ดังนี้

ปี	๒๕๔๖	๒๕๔๗	๒๕๔๘	๒๕๔๙	๒๕๕๐	๒๕๕๑	๒๕๕๒	๒๕๕๓
รายได้ หน่วย : ล้าน บาท	๑๘๔,๐๐๖	๒๔๑,๙๔๗	๒๙๓,๗๕๐	๓๒๗,๑๑๓	๓๕๗,๔๒๔	๓๗๖,๗๔๐	๔๑๔,๓๘๒	๓๔๐,๙๙๕
รวมทั้งสิ้น ๒,๕๓๖,๓๕๗ ล้านบาท								

การที่ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นจะปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของตน ในการบริหารจัดการงบประมาณจากรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวให้เกิดความคุ้มค่าและ มีประสิทธิภาพได้นั้น ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นจะต้องมีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหาร

/จัดการ ...

จัดการ และการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง แต่จากการสำรวจข้อมูลของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเกี่ยวกับสถานะทางการศึกษาของบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่า บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งฝ่ายข้าราชการและพนักงานประจำและฝ่ายการเมืองมีผู้สำเร็จการศึกษาในระดับที่ต่ำกว่าชั้นอุดมศึกษาจำนวนมาก กล่าวคือ มีบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำเร็จการศึกษาในระดับที่ต่ำกว่าชั้นอุดมศึกษาถึง ๒๘๑,๙๐๐ คน จากจำนวนบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวทั้งหมด ๓๘๙,๐๔๓ คน หรือคิดเป็นร้อยละ ๗๒.๔๖ รายละเอียดปรากฏตามตารางแสดงสถานภาพทางการศึกษาของบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

สำเร็จการศึกษาต่ำกว่าชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น	สำเร็จการศึกษาชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น	สำเร็จการศึกษาระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพ	สำเร็จการศึกษาชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย	สำเร็จการศึกษาระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูงและอนุปริญญา	อยู่ระหว่างศึกษา ระดับปริญญาตรี	สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี	สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาโท	อยู่ระหว่างศึกษา ระดับปริญญาโท	อยู่ระหว่างศึกษา ระดับเอก
๑๐๐,๗๒๓	๕๗,๙๒๘	๒๗,๑๕๖	๖๒,๔๘๐	๓๓,๖๑๓	๑๗,๔๒๙	๗๙,๑๓๑	๕,๓๖๘	๕,๑๗๔	๔๑
๒๕.๘๙%	๑๔.๘๙%	๖.๙๗%	๑๖.๐๖%	๘.๖๔%	๔.๔๘%	๒๐.๓๔%	๑.๓๘%	๑.๓๓%	๐.๐๑%
๒๘๑,๙๐๐					๑๐๗,๑๔๓				
๗๒.๔๖%					๒๗.๕๔%				

ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นจึงต้องได้รับการพัฒนาโดยเท่าเทียมกันกับข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นฝ่ายประจำ เพื่อที่จะได้มีความรู้ ความสามารถ มีประสิทธิภาพในการทำงาน เพื่อพัฒนาท้องถิ่นร่วมกันได้ และการพัฒนาประสิทธิภาพของบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งฝ่ายข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นฝ่ายประจำ หรือผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น นั้น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยสถาบันพัฒนาบุคลากรท้องถิ่นก็ได้ดำเนินการฝึกอบรมในหลักสูตรเกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของบุคคลดังกล่าวโดยใช้ระยะเวลาสั้น ๆ เพื่อให้บุคคลดังกล่าวมีความรู้เกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของตนในระดับหนึ่ง แต่ก็ยังไม่เพียงพอที่จะพัฒนาองค์ความรู้ในเรื่องการปกครองท้องถิ่นอย่างถ่องแท้ ดังนั้น การส่งเสริมให้บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้ได้รับการพัฒนาประสิทธิภาพโดยการศึกษาอบรมในชั้นอุดมศึกษาระดับปริญญาตรีและปริญญาโท ที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยความร่วมมือของสถาบันการศึกษาต่าง ๆ ได้ร่วมกันพัฒนาหลักสูตรให้สอดคล้องกับการจัดการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบัน จึงมีความจำเป็นและเหมาะสม ทั้งนี้ เพื่อพัฒนาบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็นฝ่ายการเมืองท้องถิ่นหรือฝ่ายประจำท้องถิ่นให้มีความรู้ ความสามารถในการทำงาน และมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง สามารถทำงานร่วมกันเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยผู้ที่สำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาตรีในสาขาวิชาอื่นก็จะได้ศึกษาต่อในระดับปริญญาโท สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น เพื่อจะได้มีความรู้เกี่ยวกับการบริหารจัดการในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และนำมาใช้ประโยชน์ในการปฏิบัติงานได้ ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะที่มีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลังตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีอำนาจใช้ดุลพินิจพิจารณาคัดเลือกบุคลากรดังกล่าว เข้ารับการศึกษาโดยนำประกาศกระทรวงมหาดไทยและหนังสือของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นที่กำหนดแนวทางปฏิบัติในเรื่องดังกล่าวมาใช้เป็นกรอบแนวทางตั้งงบประมาณและคัดเลือกบุคคลเข้ารับการศึกษาให้เหมาะสมสอดคล้องกับสถานะทางการคลัง เพื่อมิให้กระทบต่อการพัฒนาท้องถิ่น

แม้บุคคลฝ่ายการเมืองท้องถิ่นดังกล่าวจะมีวาระการดำรงตำแหน่งตามกฎหมาย แต่ในขณะที่ปฏิบัติงานอยู่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถนำความรู้และประสบการณ์ที่ได้รับมาจากการเริ่มต้นศึกษาเล่าเรียนมาใช้ได้อย่างต่อเนื่องตลอดเวลาในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ และแม้บุคคลดังกล่าวจะพ้นจากตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ก็ยังคงมีฐานะเป็นประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ อยู่ ซึ่งอาจไปร่วมในส่วนของการภาคประชาสังคมได้ และหากได้รับเลือกตั้งเป็นผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นอีก ก็สามารถนำความรู้และประสบการณ์ที่ได้รับจากการศึกษามาใช้ประโยชน์ในการปฏิบัติงานให้เกิดประสิทธิภาพ

ดังนั้น การที่ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นได้รับทุนการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อศึกษาในระดับอุดมศึกษาระดับปริญญาตรีและปริญญาโทดังกล่าว จึงเป็นการดำเนินการที่เหมาะสมและสอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมาย และเป็นการลงทุนที่คุ้มค่ากับงบประมาณ เพื่อให้บุคลากรดังกล่าวได้รับความรู้ และมีความสามารถที่จะปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของตนได้อย่างถูกต้อง และมีประสิทธิภาพ ร่วมกันพัฒนาท้องถิ่นให้เกิดความก้าวหน้าอย่างยั่งยืน สอดคล้องกับหลักการที่กล่าวไว้ว่า “Our loss is our gain” อันแปลว่า ขาดทุนคือกำไร กล่าวคือ หากเราลงทุนกระทำการใดแม้ต้องเสียสิ่งหนึ่งสิ่งใดไป แต่เราก็จะได้ประโยชน์จากการลงทุนนั้นกลับคืนมาอย่างคุ้มค่า

๔. ประเด็นที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีความเห็นว่า กระทรวงมหาดไทยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นได้รับทุนการศึกษาแบบมีเงื่อนไขให้กลับมาปฏิบัติหน้าที่ราชการหรือชดใช้ทุนการศึกษา แต่ขณะเดียวกันกลับกำหนดให้ทุนการศึกษาแก่ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นในแบบให้เปล่า จึงเป็นการเลือกปฏิบัติต่อผู้รับทุนเพียงเพราะสถานภาพของบุคคลที่แตกต่างกันโดยไม่มีมูลเหตุอันอ้างได้โดยชอบ มิได้ทำให้เกิดความเสมอภาค ความเป็นธรรมแก่ผู้รับทุนตามเจตนารมณ์อย่างแท้จริง นั้น กระทรวงมหาดไทยมีความเห็นในประเด็นนี้ว่า การวางหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติในกฎหมาย จะต้องกำหนดให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริง สภาพการณ์ รวมทั้งบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง สามารถนำมาใช้บังคับได้โดยไม่เกิดปัญหาหรือข้อขัดข้องใด ๆ การที่กระทรวงมหาดไทยได้วางแนวทางปฏิบัติตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง หลักเกณฑ์ว่าด้วยการตั้งงบประมาณเพื่อให้ทุนการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยมิได้กำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องปฏิบัติงานต่อไปภายในเงื่อนไขที่กำหนด หากไม่ปฏิบัติให้ครบตามเงื่อนไขที่กำหนดจะต้องชดใช้ทุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็เพราะบุคคลดังกล่าวมีวาระการดำรงตำแหน่งหรือการพ้นจากตำแหน่งตามกฎหมาย จะไปกำหนดให้บุคคลที่จะต้องพ้นจากตำแหน่งตามวาระหรือตามกฎหมายต้องปฏิบัติงานต่อไป หากไม่ปฏิบัติงานต่อไปแล้วจะต้องชดใช้ทุนจึงไม่อาจจะกระทำได้เพราะเป็นการกระทำที่ขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมายและไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง ดังนั้น การกำหนดแนวทางดังกล่าวนี้ จึงเป็นการกำหนดแนวทางปฏิบัติให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงที่กฎหมายบัญญัติไว้ มิใช่การเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้รับทุนระหว่างข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นฝ่ายประจำ กับผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น

สำหรับประเด็นที่กระทรวงมหาดไทยได้แก้ไขเพิ่มเติมประกาศของกระทรวงมหาดไทย เรื่อง หลักเกณฑ์ว่าด้วยการตั้งงบประมาณเพื่อให้ทุนการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นที่พ้นจากตำแหน่ง (เว้นแต่พ้นจากตำแหน่งเพราะได้กระทำความผิด) ยังคงได้รับทุนการศึกษาต่อไปนั้น เนื่องจากข้อเท็จจริงปรากฏว่า บุคลากรดังกล่าวจำนวนมากที่เคยได้รับทุนการศึกษาไม่สามารถศึกษาต่อได้ หากไม่ได้รับการส่งเสริมให้ศึกษาต่อเพื่อให้ความรู้ในวิชาการปกครองท้องถิ่นจนจบ

/หลักสูตร ...

หลักสูตรจะเป็นการสูญเสียงบประมาณที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ใช้จ่ายไป ประกอบกับบุคคลเหล่านี้เป็นบุคคลที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นซึ่งจะกลับมาสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นอีก และแม้ว่าบุคคลเหล่านี้จะไม่ได้รับการเลือกตั้งก็สามารถใช้ความรู้ที่ได้รับจากการศึกษาจากงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปใช้ประโยชน์ในบทบาทของภาคประชาชนเพื่อควบคุมดูแลหรือสนับสนุนการบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งถือเป็นการให้การศึกษาแก่ประชาชนอีกทางหนึ่ง จึงจำเป็นที่จะต้องส่งเสริมให้บุคคลเหล่านี้ได้รับการศึกษาต่อไป

ดังนั้น การกำหนดแนวทางปฏิบัติที่ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่งได้รับทุนการศึกษา ไม่ต้องทำสัญญาว่าจะต้องกลับมาปฏิบัติงานต่อไปภายในเงื่อนไขที่กำหนด หากไม่ปฏิบัติให้ครบตามเงื่อนไขนั้นจะต้องชดใช้ทุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงสอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมาย และการที่ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นที่พ้นจากตำแหน่งแล้ว ยังคงได้รับทุนการศึกษาต่อไป เป็นการสร้างความคุ้มค่าในงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเกิดประโยชน์แก่ท้องถิ่น

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

ขอแสดงความนับถือ



(นายวัลลภ พริ้งพงษ์)

รองปลัดกระทรวงมหาดไทย

ปฏิบัติหน้าที่หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านพัฒนาชุมชนและ

ส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

สำนักกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น

โทร./โทรสาร ๐-๒๒๕๑-๙๐๓๖