

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การตั้งงบประมาณเพื่อเป็นทุนการศึกษาให้แก่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๘๐๘.๒/๘๓๑๑ ลงวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๕๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ด้วยกระทรวงมหาดไทยได้รับแจ้งจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินว่าการให้ทุนการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง หลักเกณฑ์ว่าด้วยการตั้งงบประมาณเพื่อให้ทุนการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เรื่อง ชักซ้อมวิธีการตั้งงบประมาณและการเบิกจ่ายเงิน เพื่อให้ทุนการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากประกาศกระทรวงมหาดไทยและหนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวมิใช่กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทยตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๖ และข้อ ๓๔ แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ และข้อ ๖๗ แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ อันเป็นระเบียบที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการตั้งงบประมาณรายจ่ายและเบิกจ่ายเงินได้ นอกจากนี้ ไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายใดกำหนดเรื่องการจ่ายเงินทุนการศึกษาให้แก่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยออกระเบียบไว้ด้วย จึงขอให้กระทรวงมหาดไทยและกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นระงับการตั้งงบประมาณและการเบิกจ่ายเงินทุนการศึกษาไว้ก่อน

กระทรวงมหาดไทยมีความเห็นแตกต่างจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน โดยเห็นว่า ตามมาตรา ๒๘๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติรองรับความเป็นอิสระในการดำเนินกิจการของท้องถิ่นในด้านการบริหารงานบุคคล การเงิน และการคลัง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีความเข้มแข็งสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้กำหนดให้กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ประกอบกับกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้กำหนดให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีภารกิจเกี่ยวกับการพัฒนาและให้คำปรึกษาแนะนำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการบริหารงานบุคคล เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็งและมีศักยภาพในการให้บริการสาธารณะ โดยให้มีหน้าที่พัฒนาบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยและกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจึงมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์การตั้งงบประมาณ และเบิกจ่ายเงินได้ตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ ข้อ ๔ ที่กำหนดให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รักษาการ และมีอำนาจตีความวินิจฉัยปัญหา ยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบที่กำหนด

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๔/๙๒ ลงวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

หลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบนี้ และข้อ ๖ ที่กำหนดให้อธิบดี กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกำหนดระบบและวิธีการงบประมาณ ดังนั้น กระทรวงมหาดไทยจึงสามารถอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติดังกล่าวในการออกประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง หลักเกณฑ์ว่าด้วยการตั้งงบประมาณเพื่อให้ทุนการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหนังสือชักชวนความเข้าใจเกี่ยวกับการให้ทุนการศึกษา เพื่อเป็นกรอบแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาตั้งงบประมาณและคัดเลือกผู้รับทุนการศึกษา ซึ่งการให้ทุนการศึกษาแก่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นรายจ่ายประเภทค่าใช้จ่ายและเป็นรายจ่ายอื่นตามที่มีข้อผูกพัน ตามมาตรา ๘๕ (๔) และ (๑๐) แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๖๗ (๔) และ (๙) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๐๕ และมาตรา ๗๔ (๔) และ (๙) แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ เมื่อการตั้งรายจ่ายดังกล่าวเป็นรายจ่ายที่กฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจ่ายเงินได้ ดังนั้น การตั้งงบประมาณรายจ่ายและการจ่ายเงินเพื่อการพัฒนาบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังกล่าวจึงเป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินไม่เห็นพ้องด้วยกับกระทรวงมหาดไทย และหาก กระทรวงมหาดไทยและกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีความเห็นแตกต่างกับความเห็นของสำนักงาน การตรวจเงินแผ่นดิน ขอให้กระทรวงมหาดไทยหรือคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อวินิจฉัย โดยที่ประเด็น ปัญหาทุนการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเรื่องเร่งด่วนที่จะส่งผลกระทบต่อการ บริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในวงกว้าง เพื่อให้ประเด็นปัญหาดังกล่าวได้ข้อยุติโดยเร็ว กระทรวงมหาดไทยจึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อวินิจฉัยประเด็นดังต่อไปนี้

๑. กระทรวงมหาดไทยสามารถอาศัยอำนาจตามข้อ ๔ แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ ประกอบกับประกาศคณะกรรมการ มาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๔๔ กำหนดหลักเกณฑ์การตั้งงบประมาณเพื่อให้ทุนการศึกษาแก่ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น รองนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และที่ปรึกษานายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจัดทำเป็น ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง หลักเกณฑ์การตั้งงบประมาณเพื่อให้ทุนการศึกษาขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ซึ่งปัจจุบันมีการออกประกาศไปแล้วจำนวน ๖ ฉบับ ได้หรือไม่ เพียงใด

๒. หากไม่สามารถดำเนินการตามข้อ ๑ ได้ กระทรวงมหาดไทยสามารถอาศัยอำนาจ ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดให้กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจในการออก ระเบียบเกี่ยวกับการคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายเงิน ในลักษณะการให้ทุนการศึกษาแก่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้หรือไม่ และควรมีแนวทาง ปฏิบัติหรือแก้ไขปัญหาในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการดำเนินการเบิกจ่ายเงินทุนการศึกษา ตามประกาศกระทรวงมหาดไทยทั้ง ๖ ฉบับ ในข้อ ๑ และหนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ที่เกี่ยวข้องไปแล้วโดยสุจริตอย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือของกระทรวงมหาดไทย โดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) และผู้แทนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า การที่ข้อ ๔^๑ แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ กำหนดให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามระเบียบนี้ และมีอำนาจยกเว้นการปฏิบัติการตามระเบียบ นั้น มิได้เป็นการกำหนดให้อำนาจออกระเบียบหรือข้อบังคับเพื่อเพิ่มประเภทรายจ่ายอื่นนอกเหนือจากรายจ่ายที่ระบุไว้ในมาตรา ๘๕^๒ แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๖๗^๓ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๐๕ และมาตรา ๗๔^๔ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐

^๑ข้อ ๔ ให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามระเบียบนี้ และมีอำนาจตีความวินิจฉัยปัญหา ยกเว้นการปฏิบัติการตามระเบียบที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบนี้

^๒มาตรา ๘๕ องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายจ่าย ดังต่อไปนี้

- (๑) เงินเดือน
- (๒) ค่าจ้าง
- (๓) เงินค่าตอบแทนอื่น ๆ
- (๔) ค่าใช้สอย
- (๕) ค่าวัสดุ
- (๖) ค่าครุภัณฑ์
- (๗) ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่น ๆ
- (๘) ค่าสาธารณูปโภค
- (๙) เงินอุดหนุนหน่วยงานอื่น
- (๑๐) รายจ่ายอื่นใดตามที่มิใช่ข้อผูกพันหรือตามที่มิใช่กฎหมายหรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทย

กำหนดไว้

^๓มาตรา ๖๗ เทศบาลอาจมีรายจ่าย ดังต่อไปนี้

- (๑) เงินเดือน
- (๒) ค่าจ้าง
- (๓) เงินค่าตอบแทนอื่น ๆ
- (๔) ค่าใช้สอย
- (๕) ค่าวัสดุ
- (๖) ค่าครุภัณฑ์
- (๗) ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่น ๆ
- (๘) เงินอุดหนุน
- (๙) รายจ่ายอื่นใดตามที่มิใช่ข้อผูกพันหรือตามที่มิใช่กฎหมายหรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทย

กำหนดไว้

^๔มาตรา ๗๔ องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจมีรายจ่าย ดังต่อไปนี้

- (๑) เงินเดือน
- (๒) ค่าจ้าง
- (๓) เงินค่าตอบแทนอื่น ๆ
- (๔) ค่าใช้สอย
- (๕) ค่าวัสดุ
- (๖) ค่าครุภัณฑ์
- (๗) ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่น ๆ
- (๘) เงินอุดหนุน
- (๙) รายจ่ายอื่นใดตามที่มิใช่ข้อผูกพันหรือตามที่มิใช่กฎหมายหรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทย

กำหนดไว้

สำหรับประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๔๔ เป็นเรื่องอำนาจการกำหนดมาตรฐานกลางและแนวทางในการกำหนดโครงสร้างอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นให้มีสัดส่วนที่เหมาะสมแก่รายได้และการพัฒนาท้องถิ่นตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยประกาศดังกล่าวมิได้มีข้อความใดให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยในการออกระเบียบในเรื่องดังกล่าวได้เลย

ดังนั้น กระทรวงมหาดไทยจึงไม่สามารถอาศัยอำนาจตามข้อ ๔ แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ ประกอบกับประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นฯ กำหนดหลักเกณฑ์การตั้งงบประมาณเพื่อให้ทุนการศึกษาแก่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ซึ่งเป็นไปตามแนวทางที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้เคยให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๔๕๘/๒๕๕๓^๕ และเรื่องเสร็จที่ ๑๖๕/๒๕๕๖^๖

ประเด็นที่สอง การที่ขอหารือว่ากระทรวงมหาดไทยสามารถอาศัยอำนาจตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดให้กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจในการออกระเบียบเกี่ยวกับการคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายเงินในลักษณะการให้ทุนการศึกษาแก่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้หรือไม่ นั้น เข้าใจว่ากระทรวงมหาดไทยมุ่งหมายถึงมาตรา ๘๘^๗ แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ มาตรา ๖๙^๘ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ และมาตรา ๗๖^๙ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยออกระเบียบว่าด้วยการคลังและการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บทบัญญัติดังกล่าวมิใช่เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยในการสร้างประเภทรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มเติมแต่อย่างใด ดังนั้น จึงไม่สามารถอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติดังกล่าวเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายเงินในลักษณะการให้ทุนการศึกษาแก่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) มีข้อสังเกตว่า เมื่อกระทรวงมหาดไทยออกระเบียบในเรื่องใดแล้ว กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมักจะออกหนังสือชักซ้อมความเข้าใจ

^๕บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การตั้งงบประมาณรายจ่ายของเทศบาลเพื่อเป็นเงินค่าบำรุงสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๑/๐๗๒๐ ลงวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๕๓ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๖บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การจ่ายเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นสำหรับข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นกรณีพิเศษ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๑/๐๒๖๗ ลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๗มาตรา ๘๘ ระเบียบว่าด้วยการคลัง การงบประมาณ การโอน การจัดการทรัพย์สิน การซื้อ การจ้าง ค่าตอบแทน และค่าจ้าง ให้เป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย

ฯลฯ

ฯลฯ

^๘มาตรา ๖๙ ให้กระทรวงมหาดไทยตราระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการคลังรวมตลอดถึงวิธีการงบประมาณ การรักษาทรัพย์สิน การจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สิน การจัดหาพัสดุ และการจ้างเหมาขึ้นไว้

^๙มาตรา ๗๖ การคลัง การงบประมาณ การรักษาทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน การดำเนินกิจการการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และการจัดหาพัสดุและการจัดจ้าง และการให้ได้รับสวัสดิการของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

ฯลฯ

ฯลฯ

หรือชักซ้อมวิธีการ อันมีลักษณะเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขเพิ่มเติมนอกเหนือไปจากที่ปรากฏในระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยออกเสมอ กระทรวงมหาดไทยสมควรตรวจสอบหรือพิจารณาให้รอบคอบว่ากรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีอำนาจในการออกหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขเพิ่มเติมได้หรือไม่เพียงใด

(นายชูเกียรติ รัตนชัยชาญ)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤศจิกายน ๒๕๕๖