

ด่วนที่สุด
ที่ ตผ ๐๐๐๔/ ๒๕๕๔

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
รับที่ ๙๙๕/ สท
วันที่ 15 พ.ย. 2554 15:๗๐

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน
ถนนพระรามที่ ๖ กทม. ๑๐๔๐๐

๙๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๔

เรื่อง เสนอความเห็นประกอบการพิจารณาอนุมัติ กรณีร่างระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ่ายเงินค่าบำรุงสมาคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ความเห็นประกอบเรื่องเพื่อ พิจารณา
เรื่องที่

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๓/๒๕๐๘๙ ลงวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๔

ตามหนังสือที่อ้างถึง สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแจ้งให้เสนอความเห็นในส่วนที่เกี่ยวข้องกรณีร่างระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ่ายเงินค่าบำรุงสมาคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. เพื่อประกอบการพิจารณาอนุมัติ ในวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ขอเรียนเสนอความเห็นในเรื่องดังกล่าว ดังนี้

(๑) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๘๓ ได้บัญญัติรับรองความเป็นอิสระในการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง ซึ่งอำนาจหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการดำเนินการแบ่งเป็น ๒ ลักษณะ ลักษณะแรกเป็นอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือการบริหารงานบุคคล การเงินการคลังและพัสดุ ลักษณะที่สองเป็นอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินการที่ต่อกระทำให้ในการจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ เพื่อประโยชน์ของประชาชนภายในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๔๒ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.๒๕๔๖ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๑ มาตรา ๕๓ มาตรา ๕๔ มาตรา ๕๖ มาตรา ๕๗ ทวิ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.๒๕๔๐ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๔๕ มาตรา ๔๕/๑ มาตรา ๔๖ ประกอบกฎกระทรวง (พ.ศ.๒๕๔๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.๒๕๔๐ วันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๔๑ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.๒๕๓๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๖๖ มาตรา ๖๗ มาตรา ๖๘ แต่การเข้าเป็นสมาชิกสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย (ส.ท.ท.) ของเทศบาลหรือการเข้าเป็นสมาชิกสมาคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบอื่น (องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล) มิใช่กิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

/ตามกฎหมาย...

ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวกับเรื่องการคลัง กำหนดว่า งบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องตราขึ้นเป็นเทศบัญญัติ (กรณีเทศบาล) หรือข้อบัญญัติ (กรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบล) ถ้าในปีใดจำนวนเงิน ซึ่งได้อนุญาตไว้ตามงบประมาณไม่พอสำหรับการใช้จ่าย หรือมีความจำเป็นต้องตั้งรายรับหรือรายจ่าย ขึ้นใหม่ระหว่างปี ให้ตราขึ้นเป็นเทศบัญญัติหรือข้อบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม และองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นมีอำนาจตราเทศบัญญัติหรือข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย เพื่อปฏิบัติการให้ เป็นไปตามหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดไว้ ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๖๐ มาตรา ๖๕ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๕๑ มาตรา ๕๘ และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๗๑ มาตรา ๘๗ ดังนั้น การตราเทศบัญญัติหรือข้อบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปีหรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเพื่อ ปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่

การที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๖๗ (๙) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๗๔ (๙) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๘๕ (๑๐) กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมีรายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพันหรือตามที่มิกฎหมาย หรือ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ ข้อ ๓๔ กำหนดว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจ่ายเงินได้ ตามข้อความที่กำหนดไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ต้องมี กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทยอนุญาตให้จ่ายนั้น เมื่อพิจารณาประกอบการจัดงบประมาณรายจ่ายและการจ่ายเงินดังกล่าวข้างต้นแล้ว เห็นว่า แม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมีรายจ่ายอื่นตามที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ก็ตาม แต่รายจ่ายดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์การจัดงบประมาณรายจ่าย กล่าวคือ รายจ่ายอื่นตาม ระเบียบกระทรวงมหาดไทยกำหนดที่จะนำมาตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรืองบประมาณเพิ่มเติม ต้องเป็นรายจ่ายเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ด้วย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจะ สามารถนำมาตั้งงบประมาณรายจ่ายและจ่ายเงินได้

เมื่อการเข้าเป็นสมาชิก ส.ท.ท. ของเทศบาลและการเข้าเป็นสมาชิกสมาคมของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น (องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล) ไม่ใช่ กิจกรรมที่อยู่ในอำนาจหน้าที่หรือมีกฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ การที่กระทรวงมหาดไทยจะออกระเบียบกำหนดให้การจ่ายเงินค่าบำรุงสมาคมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นรายจ่ายอื่น ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๖๗ (๙) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๗๔ (๙) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๘๕ (๑๐) อาจเป็นการเกินอำนาจที่กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ไว้

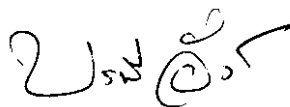
/ดังนั้น...

ดังนั้น การที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือองค์การบริหารส่วนตำบลเข้าเป็นสมาชิกสมาคมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ จึงต้องดำเนินการปรับปรุงกฎหมายจัดตั้งของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องดังกล่าว หรือกำหนดให้มีสันนิบาตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยประกอบด้วยสมาชิกที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเทียบเคียงได้กับพระราชบัญญัติสหกรณ์ จากนั้นกระทรวงมหาดไทยจึงสามารถออกระเบียบเพื่อรองรับการเบิกจ่ายได้ต่อไป

(๒) หากการออกระเบียบของกระทรวงมหาดไทยในเรื่องดังกล่าวไม่เกินขอบอำนาจที่กฎหมายให้ไว้แล้ว ร่างระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ่ายเงินค่าบำรุงสมาคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ข้อ ๑๐ ที่ว่า “การจ่ายเงินค่าบำรุงสมาคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้ดำเนินการเบิกจ่ายไปแล้ว โดยไม่ขัดหรือแย้งกับหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้ ให้ถือเป็นการเบิกจ่ายเงินค่าบำรุงสมาคมตามระเบียบนี้” เห็นว่า เป็นกรณีกำหนดให้การจ่ายเงินค่าบำรุงสมาคมที่ไม่อาจเบิกจ่ายได้ให้เบิกจ่ายได้ อันเป็นการรับรองการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายให้เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย และขัดต่อหลักการการเงินการคลังที่กำหนดให้การจ่ายเงินจะต้องมีกฎหมายอนุญาตจึงจะจ่ายได้

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณา
คณะรัฐมนตรีต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นางสาวประไพ อังกินันท์)

รองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน รักษาราชการแทน

ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

สำนักกฎหมาย

โทรศัพท์ ๐ ๒๖๑๘ ๕๘๑๒

โทรสาร ๐ ๒๖๑๘ ๕๘๑๐

ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ Legal@oag.go.th