



ที่ มท ๐๘๐๔.๓/๒๑๐๕๗

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ถนนนครราชสีมา เขตดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๖

เรื่อง หารือเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของเทศบาลในการสงเคราะห์ผู้ด้อยโอกาส

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัดพะเยา

อ้างถึง หนังสือจังหวัดพะเยา ที่ พย ๐๐๓๗.๔/๑๒๑๘๒ ลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๕๕

ตามที่จังหวัดพะเยาได้มีหนังสือถึงกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นขอหารือเกี่ยวกับกรณีที่เทศบาลตำบลสบงได้จัดทำโครงการจัดสวัสดิการและสงเคราะห์ผู้ด้อยโอกาสทางสังคม ซึ่งจังหวัดพะเยาได้พิจารณาโครงการดังกล่าวแล้วเห็นว่า การกึ่งเกี่ยวกับการให้บริการสวัสดิการและการสังคมสงเคราะห์แก่ผู้ด้อยโอกาสเป็นของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์โดยตรง การกึ่งดังกล่าวยังไม่ได้ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้มาตรา ๑๖ (๑๐) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ จะได้กำหนดให้เทศบาลมีอำนาจและหน้าที่ในการสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส แต่เมื่อการกึ่งดังกล่าวเป็นการกึ่งที่ซ้ำซ้อนระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจและหน้าที่นั้นจะต้องได้รับการถ่ายโอนตามมาตรา ๓๐ (๑) (ก) และกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบตามมาตรา ๓๐ (๒) เสียก่อน เทียบเคียงกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสร็จที่ ๑๖๘/๒๕๔๔ การกึ่งเกี่ยวกับการสังคมสงเคราะห์และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส รัฐได้ถ่ายโอนอำนาจและหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกึ่งเกี่ยวกับศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ คนพิการ และผู้ป่วยเอดส์ และงานสงเคราะห์และจัดสวัสดิการเด็กและเยาวชน (อาหารเสริม (นม)/อาหารกลางวัน) ส่วนการกึ่งเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมและการสังคมสงเคราะห์แก่ผู้ด้อยโอกาสมิได้ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังคงเป็นหน้าที่ของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ดังนั้น เมื่อการกึ่งเกี่ยวกับการสังคมสงเคราะห์แก่ผู้ด้อยโอกาสยังไม่ได้ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โครงการจัดสวัสดิการและสงเคราะห์ผู้ด้อยโอกาสทางสังคมซึ่งมีลักษณะเป็นการให้เงินแก่ผู้ด้อยโอกาส จึงไม่อยู่ในอำนาจและหน้าที่ของเทศบาลตามมาตรา ๑๖ (๑๐) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ และเป็นการจัดบริการสาธารณะที่ซ้ำซ้อนกับหน่วยงานของรัฐซึ่งมีอำนาจและหน้าที่โดยตรงอยู่แล้ว จึงขอหารือว่า ความเห็นดังกล่าวถูกต้องหรือไม่ นั้น

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้พิจารณาข้อเท็จจริงประกอบกับข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้วมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๑๓) พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๐ ได้กำหนดว่า ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล กล่าวคือ (๗) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๖ ได้กำหนดให้

/เทศบาล ...

หารืออำนาจหน้าที่ของเทศบาลในการสงเคราะห์ผู้ด้อยโอกาส/กัวาลย์

เทศบาลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง กล่าวคือ (๑๐) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชราและผู้ด้อยโอกาส

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๒ กำหนดว่า ให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่ดังนี้ กล่าวคือ (๑) จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนปฏิบัติการเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานต่อรัฐสภา และ (๒) กำหนดการจัดระบบการบริการสาธารณะตามอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง และมาตรา ๓๐ กำหนดให้แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการ ดังนี้ (๑) ให้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจการให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในเวลาที่กำหนด (๒) กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ให้ชัดเจน โดยในระยะแรกอาจกำหนดภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แตกต่างกันได้ โดยให้เป็นไปตามความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ซึ่งต้องพิจารณาจากรายได้และบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจำนวนประชากร ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ตลอดจนคุณภาพในการให้บริการที่ประชาชนจะได้รับ ทั้งนี้ จะต้องไม่เกินระยะเวลาสิบปี และมาตรา ๓๒ กำหนดว่า ให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญ กล่าวคือ (๑) กำหนดรายละเอียดของอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบจะต้องกระทำ โดยในกรณีใดเป็นอำนาจและหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของรัฐหรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน ให้กำหนดแนวทางวิธีปฏิบัติเพื่อประสานการดำเนินการให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม และคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้ให้ความเห็นไว้ตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสร็จที่ ๑๖๘/๒๕๔๔ กรณีที่กรมการปกครองได้ขอหารือเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาที่สาธารณะตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ว่า ขัดซ้อนกับอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอและส่วนราชการอื่นตามที่มีกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องบัญญัติไว้หรือไม่ โดยคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) มีความเห็นสรุปได้ว่าอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยปกตินั้นย่อมมีอยู่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ หรือมีอยู่ตามกฎหมายอื่นใดที่บัญญัติให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การที่มาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้เทศบาล เมืองพัทยาและองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่จัดระบบการบริการสาธารณะต่างๆ ไว้ด้วยเช่นนี้ บทบัญญัติดังกล่าวเป็นผลทำให้มีการขยายขอบอำนาจและหน้าที่ของเทศบาล เมืองพัทยาและองค์การบริหารส่วนตำบลออกไป และสร้างความสมบูรณ์ของอำนาจและหน้าที่ขึ้นทันที แต่เนื่องจากการจัดบริการสาธารณะบางประการ ในขณะนี้ดำเนินการอยู่ทั้งโดยรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความซ้ำซ้อนจึงยังมีอยู่ และเนื่องจากพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มีความประสงค์ที่จะให้มีการถ่ายโอนการจัดบริการสาธารณะไปยังท้องถิ่นเพิ่มขึ้นในปัญหาของความซ้ำซ้อนนี้จึงบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา ๑๒ ที่จะพิจารณาว่าอะไรคือความซ้ำซ้อน และ

/ภารกิจ ...

ภารกิจใดที่สมควรจะให้มีการถ่ายโอนโดยกำหนดไว้ในแผนการกระจายอำนาจตามมาตรา ๓๐ ส่วนความซ้ำซ้อนกับอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการอื่นนั้น คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ย่อมต้องพิจารณาด้วยเช่นกันว่าจะคงความซ้ำซ้อนไว้หรือไม่ หรือถ้าจะไม่ให้ขัดหรือแย้งกับกฎหมายอื่นหรือประสงค์ที่จะให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเด็ดขาดแล้ว ก็จะต้องดำเนินการให้มีการเสนอแก้ไขกฎหมายนั้นๆ ในแผนปฏิบัติการตามมาตรา ๓๒ ต่อไป ดังนั้น แม้มตรา ๑๖ (๒๗) จะกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล ในการดูแลรักษาที่สาธารณะ แต่เมื่ออำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจที่ซ้ำซ้อนระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจดังกล่าวได้ จะต้องได้รับการถ่ายโอนตามมาตรา ๓๐ (๑) (ก) และกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบตามมาตรา ๓๐ (๒) เสียก่อน

กรณีจังหวัดพะเยามีความเห็นว่าการกิจเกี่ยวกับการให้บริการสวัสดิการและการสังคมสงเคราะห์แก่ผู้ด้อยโอกาสเป็นของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์โดยตรง ภารกิจดังกล่าวยังไม่ได้ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อภารกิจดังกล่าวเป็นภารกิจที่ซ้ำซ้อนระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจและหน้าที่นั้นได้จะต้องได้รับการถ่ายโอนตามมาตรา ๓๐ (๑) (ก) และกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบตามมาตรา ๓๐ (๒) เสียก่อน เทียบเคียงกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๑๖๘/๒๕๔๔ นั้น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีความเห็นว่าการพัฒนาสังคมและสวัสดิการมีภารกิจเกี่ยวกับการให้บริการสวัสดิการสังคม การสังคมสงเคราะห์แก่ผู้ด้อยโอกาส ผู้ยากไร้ คนไร้ที่พึ่ง ผู้ประสบปัญหาทางสังคม โดยการช่วยเหลือและแก้ไขปัญหารูปแบบของสถานสงเคราะห์และการประสานงานส่งต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการส่งเสริม สนับสนุนให้ชุมชนและท้องถิ่นจัดสวัสดิการสังคม เพื่อให้กลุ่มเป้าหมายที่มีปัญหาทางสังคมสามารถดำรงชีวิตและพึ่งตนเองได้อย่างมีศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ตามข้อ ๑ แห่งกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ พ.ศ. ๒๕๔๕ ดังนั้น หากภารกิจในการบริการสาธารณะที่เทศบาลตำบลสบงประสงค์จะดำเนินการโครงการจัดสวัสดิการและสงเคราะห์ผู้ด้อยโอกาสทางสังคม ภารกิจใดมีลักษณะที่ซ้ำซ้อนกับบริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่แล้ว ก็จะต้องดำเนินการถ่ายโอนภารกิจนั้นเสียก่อนตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้ให้ความเห็นไว้ สอดคล้องกับที่จังหวัดพะเยาได้พิจารณาและให้ความเห็นแล้ว

นอกจากนี้ยังมีข้อสังเกตว่า พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๑๓) พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๖๗ ได้กำหนดให้เทศบาลอาจมีรายจ่ายต่างๆ ตาม (๑) ถึง (๘) และตาม (๙) คือรายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพันหรือตามที่กฎหมายหรือระเบียบกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ ดังนั้น เมื่อรายจ่ายเพื่อสงเคราะห์ผู้ด้อยโอกาสที่กำหนดอยู่ในโครงการจัดสวัสดิการและสงเคราะห์ผู้ด้อยโอกาสทางสังคมของเทศบาลตำบลสบงมีรายจ่ายใดอันมิใช่ลักษณะรายจ่ายตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖๗ (๑) - (๘) แล้วก็ต้องมีระเบียบของกระทรวงมหาดไทยกำหนดรายจ่ายนั้นไว้ ซึ่งจะต้องสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามที่กฎหมายกำหนดด้วย ดังเช่นที่กระทรวงมหาดไทยได้วางระเบียบเกี่ยวกับรายจ่ายและหลักเกณฑ์ในการจ่ายเงินเพื่อช่วยเหลือสงเคราะห์ผู้ด้อยโอกาสต่างๆ เช่น การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพให้แก่ผู้สูงอายุตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒ การจ่ายเงินเบี้ยความพิการให้แก่คนพิการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยความพิการให้แก่คนพิการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๓

/หรือ ...

หรือการจ่ายเงินให้แก่ผู้ป่วยเอดส์ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพขององค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายสมดี คชายั่งยืน)

รองอธิบดี ปฏิบัติราชการแทน
อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

12๕๑56

สำนักกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น

ส่วนวินิจฉัยและกำกับดูแล

โทร. ๐-๒๒๔๑-๙๐๓๔

โทรสาร ๐-๒๒๔๑-๙๐๓๖