

## บทที่ 4

### วิเคราะห์ปัญหาในการกำกับดูแลเทศบาลด้านการเงินการคลัง ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย

การที่กระทรวงมหาดไทย ตราระเบียบกระทรวงมหาดไทยด้านการเงินการคลังที่ใช้กำกับดูแลเทศบาลตามกฎหมาย กำหนดรายละเอียดให้เทศบาลต้องปฏิบัติอย่างมาก จะถือว่าเป็นการเข้าไปควบคุมดูแลเกินขอบเขตอำนาจที่กระทรวงมหาดไทยมีหรือไม่ จึงเป็นเรื่องที่นำมาวิจัยในครั้งนี้ แต่ในทางปฏิบัติจังหวัดมักไม่กล้าตัดสินใจวินิจฉัย หรือแก้ปัญหาโดยอาศัยอำนาจที่กระทรวงมหาดไทยมอบให้ มักหาหรือแนวทางปฏิบัติมายังกระทรวงมหาดไทยอีกครั้งหนึ่ง ทำให้การอนุมัติอนุญาตในบางกรณีล่าช้าเช่นเดิม และการมอบอำนาจในลักษณะดังกล่าวก็ยังเป็นการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นราชการส่วนภูมิภาค ควบคุมดูแลเทศบาลแทนกระทรวงมหาดไทย ซึ่งนอกจากจะทำให้เทศบาลบริหารงานการเงินการคลังอาจไม่คล่องตัวเท่าที่ควรแล้ว การริเริ่มดำเนินการตามโครงการต่างๆ ที่เทศบาลจัดทำหากโครงการใดไม่มีระเบียบกำหนดไว้ เทศบาลก็ต้องพะวงว่าการดำเนินการนั้นจะขัดต่อระเบียบกำหนดหรือไม่ โดยเฉพาะเทศบาลที่มีผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งที่ยังไม่มีประสบการณ์ในการบริหารมากพอ เมื่อข้าราชการประจำของเทศบาลอ้างว่าขัดต่อระเบียบ ความคิดริเริ่มในการจะจัดทำโครงการใหม่ๆ หรือปรับปรุงการบริหารงานก็ทำได้โดยยากดังนั้นการควบคุมดูแลตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยในลักษณะดังกล่าว จะต้องมีการปรับปรุงโดยให้มีการกำกับดูแลเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ ต้องเป็นไปเพื่อความคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม โดยไม่กระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กล่าวมาแล้ว รัฐธรรมนูญมุ่งเน้นที่จะให้องค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ มีอิสระมีความเข้มแข็งในการปกครองตนเอง เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญดังกล่าว เป็นแนวทางเดียวกันกับการบริหารหน่วยงานหรือองค์กรต่างๆ ทั่วไปที่ผู้บริหารหน่วยงานหรือองค์กรเหล่านั้นต้องมีความรับผิดชอบ ในการบริหารงานในองค์กรแต่ละแห่ง มีอิสระในการบริหารงานองค์กรของตนอย่างเต็มที่ในทุกด้านเพื่อให้การดำเนินกิจการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ขององค์กร ดังนั้นรัฐบาลกลางควรมีหน้าที่คอยกำกับดูแลการปฏิบัติ

หน้าที่ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ปฏิบัติหน้าที่ให้ครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดหน้าที่ไว้  
เท่านั้น

รัฐบาลกลางโดยกระทรวงมหาดไทยตามระเบียบที่กำหนดเป็นการควบคุมเพื่อให้  
เทศบาลปฏิบัติตามระเบียบในทุกขั้นตอนเพื่อป้องกันการทุจริต เพื่ออำนวยความสะดวกของ  
กระทรวงมหาดไทยในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของเทศบาลเพื่อความสะดวกการรวบรวมสถิติ  
ด้านการเงินการคลัง หรือเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยเหมือนกันทั่วประเทศ มากกว่าจะคำนึงถึง  
ความสะดวก หรือคำนึงถึงความคล่องตัวในการบริหารงานเทศบาลเมื่อได้พิจารณาอย่างละเอียดจาก  
ระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยที่ใช้กำกับดูแลเทศบาลในบทที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่าระเบียบที่  
กระทรวงมหาดไทยทั้งสามฉบับ มีลักษณะเป็นการกำหนดแนวทางสั่งการควบคุมดูแลให้เทศบาล  
ต้องปฏิบัติตามระเบียบ และถือปฏิบัติในด้านการเงินการคลัง ไม่ว่าจะเป็นการจัดทำงบประมาณ การ  
จัดการด้านพัสดุ การเบิกจ่ายเงิน ตลอดจนการเก็บรักษาเงิน มากกว่าจะกำกับดูแลให้เป็นไปตาม  
กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ในการอนุมัติให้มีการยกเว้นการปฏิบัติตามรัฐบาลกลางโดยกระทรวงหรือกรมที่  
เกี่ยวข้อง ได้มีการมอบอำนาจในการอนุมัติในกรณีต่างๆ ลงไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการ  
แทนแล้ว ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 393/2541 เรื่อง การมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด  
ปฏิบัติราชการแทน ลงวันที่ 19 สิงหาคม 2541 ซึ่ง มีรายละเอียดในการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการ  
ปฏิบัติราชการแทนปลัดกระทรวงมหาดไทย ในการอนุมัติให้มีการยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบ  
กระทรวงมหาดไทยทั้งสามฉบับนี้ได้ ในกรณีที่มีข้อขัดข้องเทศบาลไม่สามารถปฏิบัติตามระเบียบ  
ได้

เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยเหมือนกันทั่วประเทศ มากกว่าจะคำนึงถึงความสะดวก หรือ  
คำนึงถึงความคล่องตัวในการบริหารงานเทศบาล ในบทนี้จึงยกเป็นปัญหาต่างๆ ที่เกิดจากการ  
ปฏิบัติตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทยที่มีต่อหน่วยงานอื่น และ แนวทางการกำกับดูแลของ  
กระทรวงมหาดไทยตามระเบียบฯ เปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญ เพื่อจะได้เป็นแนวทางในการแก้ไข  
ปรับปรุงระเบียบกระทรวงมหาดไทยต่อไป

## 1. ปัญหาในการจัดทำเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของเทศบาลตามระเบียบ กระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

การกำหนดด้าน แผนงานตามระบบงบประมาณที่ระเบียบฯ กำหนดจากการตั้งงบประมาณ  
รายจ่ายของเทศบาล แยกออกเป็น 4 ด้าน 12 แผนงาน 36 งาน ตามที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทย

กำหนด เป็นการกำหนดที่ทำให้เทศบาลแต่ละแห่ง ไม่สามารถใช้ดุลพินิจอย่างอิสระในการวางแผน จัดทำงบประมาณ ทั้งนี้ เนื่องจากต้องพะวงว่า กิจกรรมบางกิจกรรมอาจ ไม่สอดคล้องกับหลักการ และความหมายของแผนงานที่กำหนดตามระเบียบฯ หากไม่มีการกำหนดด้านหรือแผนงานที่ตายตัว เทศบาลจะสามารถใช้อิสระในการวางแผนการดำเนินกิจการของเทศบาลเอง ได้เต็มที่ และ จะทำให้มีความคล่องตัวในการบริหารงบประมาณ เช่น หากยอดเงินในบางแผนงานไม่เพียงพอ จะสามารถใช้จ่ายเงินจากยอดอื่นที่ตั้งไว้ในงบประมาณได้ทันที โดยไม่ต้องดำเนินการวิธีการโอน เงินประมาณตามระเบียบที่อาจทำให้ล่าช้าในด้านตรงกันข้าม หากเทศบาลขนาดใหญ่ มีภารกิจมาก หากประสงค์จะใช้ดุลพินิจหรือว่าจ้างทำวิจัยเพื่อพัฒนาระบบงบประมาณ ที่เหมาะสม หรือ ประสงค์จะจัดทำเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายรูปแบบอื่นที่คล่องตัวกว่า เพื่อใช้ในการจัดทำ งบประมาณของเทศบาลเอง ก็ไม่สามารถทำได้ รวมตลอดถึงหากเทศบาลจะมีนโยบายวางระบบ การบริหารงบประมาณให้สามารถใช้จ่ายเงินตามที่ตั้งงบประมาณไว้ก็ไม่สามารถจะกระทำได้ เพราะจะเป็นการขัดต่อระเบียบฯที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดตายตัวได้

การกำหนดหมวดรายรับ รายจ่ายในระเบียบฯในประเด็นนี้ อาจไม่ก่อให้เกิดปัญหาในการ ปฏิบัติงานของเทศบาล แต่ผู้ทำวิจัยเห็นว่า เป็นการกำหนดที่ซ้ำซ้อนเกินความจำเป็น เนื่องจากใน พระราชบัญญัติเทศบาลได้จำแนกรายการ รายรับ รายจ่าย ไว้ในพระราชบัญญัติไว้ชัดเจนและ สมบูรณ์อยู่แล้ว จึงไม่มีความจำเป็น ที่จะต้องมีการกำหนดซ้ำซ้อนในระเบียบอีก

การกำหนดให้เทศบาลทุกแห่งทั่วประเทศใช้รูปแบบและระบบเดียวกันในการจัดทำเทศ บัญญัติงบประมาณรายจ่ายงบประมาณเป็นแผนการด้านรายรับและรายจ่ายเงินในช่วงเวลาหนึ่ง (สมจินตนา สีวาลี, 2529, หน้า 23) (ในปัจจุบันคือช่วงเวลาหนึ่งปี ตั้งแต่ 1 ตุลาคมถึง 30 กันยายน ของปีถัดไปเรียกว่า ปีงบประมาณ)ระบบงบประมาณที่มีอยู่ในปัจจุบันสามารถจำแนกออกได้หลาย ระบบ แต่ละระบบก็เหมาะสมสำหรับบริหารจัดการองค์กรแตกต่างกันไป เช่น ระบบแบบแสดง รายการ (Lineation) เป็นรูปแบบที่มุ่งเน้นการควบคุมการใช้จ่ายเงินเหมาะสมสำหรับหน่วยงานที่มี ขนาดเล็กโครงสร้างไม่ซับซ้อนและรายได้ไม่สูงมากนัก ระบบแบบแผนงานโครงการ (Planning Programming Budgeting System) ที่มีการจัดทำงบประมาณ โดยการแบ่งภารกิจขององค์กรจำแนก เป็นแผนงานที่จำแนกนั้น งบประมาณแบบนี้จะมีความซับซ้อนกว่าแบบแรก แต่สามารถระบุภารกิจ ขององค์กรที่จะต้องนำเงินไปใช้จ่ายได้ ระบบแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance Based Budgeting) ซึ่งเป็นระบบที่ให้อิสระแก่ผู้บริหารมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้โดยควบคู่ไปกับความรับผิดชอบด้วย โดย ผู้บริหารมีพันธะที่จะต้องปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ ตั้งแต่ก่อนตั้งงบประมาณ และในปัจจุบันประเทศไทยได้นำระบบนี้ มาใช้ในการจัดทำพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ของแผ่นดิน

เทศบาลในลักษณะนี้อาจไม่จำเป็นต้องใช้ระบบงบประมาณแบบแผนงาน ตามที่กรมการปกครองกำหนด เทศบาลอาจเลือกใช้ระบบงบประมาณที่เหมาะสมกับสภาพปัญหาของพื้นที่ของตนเองได้และก่อให้เกิดประโยชน์ในการบริหารกิจการเทศบาลได้เป็นอย่างดี ในขณะที่เดียวกันกรณีเทศบาลขนาดใหญ่มีวงเงินงบประมาณสูง ผู้บริหารต้องการใช้ศักยภาพที่มีด้วยความคล่องตัวในการบริหารกิจการ และต้องการกระจายความรับผิดชอบให้ผู้บริหารระดับรองลงไประบบงบประมาณที่เหมาะสมสำหรับเทศบาลลักษณะนี้ ควรเป็นงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ซึ่งหากเทศบาลจะจัดทำงบประมาณระบบแบบมุ่งเน้นผลงานก็ไม่สามารถจัดทำได้เพราะจะเป็นการขัดต่อระเบียบกระทรวงมหาดไทย ปัญหาของการกำหนดรูปแบบงบประมาณตามระเบียบจากระบบงบประมาณที่มีหลายระบบดังกล่าวรูปแบบที่เหมาะสมของระบบงบประมาณแต่ละระบบก็ต้องกำหนดให้แตกต่างกันไป และเทศบาลแต่ละแห่งอาจกำหนดรูปแบบที่เหมาะสมกับยอดรายรับรายจ่ายภารกิจของเทศบาล ด้วยตนเองได้ดังนั้นไม่ว่าเทศบาลจะมีขนาดใหญ่เล็กเพียงใด หรือมีรายได้มากน้อยขนาดไหน ก็จะต้องการที่กรมการปกครองอาศัยอำนาจตามระเบียบดังกล่าว กำหนดรายละเอียดของรูปแบบให้เทศบาลจัดทำงบประมาณ เป็นรูปแบบ เทศบาลในประเทศไทย แบ่งออกเป็น 3 ประเภท เทศบาลเหล่านี้แตกต่างกันทั้งภูมิภาค แตกต่างด้านจำนวนมารายได้ในแต่ละปี มีเพียงไม่เกินสิบล้านบาทบุคลากรทั้งหมดไม่เกินสามสิบคนในขณะที่เทศบาลนครอาจมีรายได้มากกว่าร้อยล้านบาทจำนวนบุคลากรมากกว่าร้อยคนแต่ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2541 ในข้อ 6 บรรดารูปแบบและระบบงบประมาณเป็นไปตามที่กรมการปกครองได้กำหนด ซึ่งกรมการปกครองได้กำหนดให้ท้องถิ่นทุกรูปแบบ (ยกเว้นกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา สามารถกำหนดรูปแบบและวิธีการงบประมาณของตนเองได้ตามกฎหมาย) ใช้รูปแบบและระบบการจัดทำงบประมาณรายจ่ายแบบเดียวกันทั้งประเทศ จัดทำงบประมาณรายจ่ายรูปแบบเดียวกันทั้งประเทศ ปัญหาในการจัดทำงบประมาณของเทศบาลตามระเบียบ จึงเกิดขึ้น ได้แก่ปัญหาของระบบงบประมาณตามที่ระเบียบกำหนดให้เทศบาลใช้เหมือนกันทั้งประเทศนี้ อาจมีรูปแบบที่ยุ่งยากซับซ้อนเกินความจำเป็นจนเกินไปสำหรับเทศบาลที่มีขนาดเล็ก มีงบประมาณน้อย มีบุคลากรตลอดจนกิจกรรมหรือ โครงการที่ไม่มาก เดียวกันทั่วประเทศดังกล่าวในบทที่ผ่านมา คือแบ่งออกเป็น 4 ส่วน 12 แผนงาน 36 งาน ทำให้เทศบาลบางแห่ง ซึ่งมีเจ้าหน้าที่จัดทำงบประมาณเพียงคนเดียว(ตามระเบียบฯ ได้แก่ ปลัดเทศบาล) และต้องมีภาระในการบริหารกิจการเทศบาล และต้องปฏิบัติงานด้านอื่นอีกมาก ประกอบกับมีรายได้ที่จะนำไปตั้งงบประมาณไม่มากนัก จะต้องยุ่งยากกับการจัดทำงบประมาณตามรูปแบบที่กรมการปกครองกำหนดให้ ซึ่งเป็นรูปแบบที่จะต้องมีการวิเคราะห์ ที่ซับซ้อนมากกว่าระบบอื่นที่เหมาะสมในการจัดทำงบประมาณของเทศบาลที่มีขนาดใหญ่ วงเงินงบประมาณสูงมากกว่า ในทางกลับกัน เทศบาล

ที่มีขนาดใหญ่ มีบุคลากรช่วยเจ้าหน้าที่งบประมาณวิเคราะห์ในการจัดทำงบประมาณแบบเหมาะสม ก็ไม่สามารถทำได้

## 2. ปัญหาของการกำหนดแนวทางในการจัดหาพัสดุตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าวิธีการพัสดุ พ.ศ.2535

การจัดหาพัสดุเพื่อใช้ในการปฏิบัติงานเป็นขั้นตอนสำคัญที่จะทำให้การบริหารกิจการเป็นไปด้วยความราบรื่น สามารถพัฒนาองค์กรให้มีความก้าวหน้า แก้ปัญหาที่ อาจเกิดขึ้น ได้อย่างรวดเร็วทันเหตุการณ์ แต่เมื่อพิจารณารายละเอียดของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการพัสดุ ที่กระทรวงมหาดไทยใช้เป็นแนวทางการจัดการด้านการพัสดุของเทศบาลแล้ว ระเบียบพัสดุ ได้กำหนดขั้นตอนของการจัดการพัสดุต่างๆ อย่างละเอียดซับซ้อนในทุกขั้นตอน โดยสามารถจำแนกปัญหาของแต่ละขั้นตอนได้ดังนี้

### 2.1 ขั้นตอนการได้มาซึ่งพัสดุ

เทศบาลก็ต้องปฏิบัติตามกฎหมายต่างๆ และมีองค์กรหรือหน่วยงานที่คอยควบคุมดูแล อยู่แล้ว เช่น การมีพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.2542 ที่กำหนดโทษ ในกรณีที่มีการสมยอมราคากันระหว่างผู้ที่เสนอราคาเข้ามารับจ้างทำของ หรือขายพัสดุให้หน่วยงานราชการ เป็นต้น และในการจัดซื้อจัดจ้างแต่ละครั้งนั้น เทศบาลจะต้องถูกหน่วยงานต่างๆ ทั้งของเทศบาลเอง หน่วยงานภาคเอกชนและหน่วยงานภาครัฐ ตลอดจนประชาชน (ตาม พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารฯ) ทำการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้าง จึงสามารถไว้วางใจว่าจะก่อให้เกิดความโปร่งใสได้ในระดับหนึ่ง ขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนที่ระเบียบกำหนดแนวทางทางการได้มาของพัสดุ ซึ่งกำหนดให้เทศบาลต้องถือปฏิบัติตาม ทำให้เกิดปัญหาต่างๆ ได้แก่การได้มาซึ่งพัสดุในบางรายการจะต้องได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่า ในการได้มาของพัสดุของเทศบาลตามระเบียบพัสดุฯแม้จะมีผู้อุทิสพัสดุ ให้เทศบาล หากเป็นการอุทิสให้ที่มีเงื่อนไข หากประสงค์เทศบาลจะรับไว้ก็ต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด ในการเช่าอสังหาริมทรัพย์ที่ราคาเกินเดือนละ 20,000 บาท หากเทศบาลจะเช่าเพื่อนำมาใช้สอย เทศบาลก็ต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดเช่นเดียวกันความละเอียดซับซ้อนของขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้าง ในการจัดซื้อจัดจ้างในกรณีต่างๆ ก็เช่นเดียวกัน ระเบียบฯ ได้กำหนดรายละเอียดของการแต่งตั้งกรรมการควบคุมชุดต่างๆ อย่างละเอียด มากมายหลายชุด (การจัดซื้อจัดจ้างบางรูปแบบ มีคณะกรรมการถึง 6 คณะ ดังกล่าวในบทที่ผ่านมา) รูปแบบและวิธีการและขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างก็เป็นอีกปัญหาหนึ่งที่

ระเบียบฯ ได้มีการกำหนดรูปแบบเอกสารการจัดซื้อจัดจ้างมากมาย กำหนดขั้นตอนและวงเงินในการจัดซื้อจัดจ้างโดยละเอียดทุกขั้นตอน

ในประเด็นของการกำหนดในระเบียบฯ ในลักษณะนี้ เป็นการกำหนดในแนวทางของการควบคุมให้เทศบาลปฏิบัติตามระเบียบ มากกว่าจะเป็นการกำกับดูแลให้มีความคล่องตัวในการปฏิบัติหน้าที่ ทำให้เทศบาลไม่สามารถปฏิบัตินอกเหนือจากวิธีการที่กำหนดในระเบียบได้ และทำให้การจัดหาพัสดุทุกครั้ง เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการ จัดหาพัสดุ จะต้องคำนึงถึงความถูกต้องตามขั้นตอนที่กำหนดตามระเบียบเป็นอันดับแรก มากกว่าที่จะคำนึงถึงความสมประโยชน์ ความคุ้มค่าที่จะได้แก่เทศบาล ทำให้การได้มาซึ่งวัสดุของเทศบาลตลอดจนหน่วยราชการต่างๆ มีปัญหาโดยตลอด กล่าวคือ ได้ทรัพย์สินที่ราคาถูกแต่มีความบกพร่องในด้านคุณภาพ เป็นต้น

ในประเด็นของระเบียบที่จะต้องกำหนดขั้นตอน โดยละเอียดนี้ หากจะพิจารณาว่าเป็นการกำหนดขั้นตอนของระเบียบฯ เพื่อป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งตามข้อเท็จจริง ในการจัดซื้อจัดจ้างของเทศบาลแต่ละครั้ง

นอกจากนี้ การกำหนดให้มีกรรมการชุดต่างๆ ในการดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งพัสดุ ก็จะก่อปัญหาให้เทศบาลขนาดเล็กที่มีจำนวนข้าราชการไม่มาก การกำหนดให้มีกรรมการชุดต่างๆ มากมายจึงทำให้เกิดความลำบากในการสรรหาบุคคลเพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการ ทำให้การจัดหาพัสดุเพื่อมาบริหารกิจการเทศบาลอาจล่าช้าไม่ทันที่ท่วงที และไม่สามารถแก้ปัญหาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชน ที่อาจเกิดขึ้นในกรณีเร่งด่วน

## 2.2 การจำหน่ายพัสดุ

การจำหน่ายพัสดุของเทศบาลก็เช่นเดียวกัน ได้มีการกำหนดรายละเอียดโดยระเบียบกระทรวงมหาดไทยมากกว่าที่เทศบาลแต่ละแห่งจะสามารถใช้ดุลยพินิจของเทศบาลกำหนดรายละเอียดและวิธีการได้เอง การจำหน่ายพัสดубางอย่างที่มีแม้จะเป็นสมบัติของเทศบาลเองจะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด เช่น พัทสนั้นมีราคาซื้อหรือได้มารวมกันเกิน 200,000 บาทต้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้พิจารณาอนุมัติให้จำหน่ายได้ทำให้เป็นการเพิ่มภาระทางธุรการแก่เจ้าหน้าที่ของเทศบาลหลายแห่งที่มีจำนวนน้อยอยู่แล้ว และปัญหาที่ตามมาอีกประการหนึ่ง ได้แก่ ทำให้เจ้าหน้าที่ละเลยการพิจารณาจำหน่ายพัสดุที่สิ้นสภาพของเทศบาล เกิดความกรงรังของพัสดุที่ใช้การไม่ได้ ซึ่งหากเทศบาลต้องการความคล่องตัวในการทำงาน เทศบาลควรมีอิสระอย่างเต็มที่ในการจัดการกับพัสดุในการควบคุมพัสดุและการจำหน่ายพัสดุ

### 2.3 ขั้นตอนการควบคุมดูแล และการใช้สอยพัสดุ

เมื่อได้พัสดุมา ระเบียบกระทรวงมหาดไทยกำหนดลงในรายละเอียด ให้เจ้าหน้าที่พัสดุ จะต้องลงทะเบียนควบคุมพัสดุ ซึ่งในการปฏิบัติของหน่วยงานทั่วไปโดยปกติแล้วหากไม่กำหนด ในระเบียบเจ้าหน้าที่พัสดุจะละเลยไม่ลงทะเบียนคุมได้หรือไม่ เพราะในการบริหารกิจการทั่วไป ผู้บริหารองค์กรจะต้องมีการตรวจสอบการใช้สอยวัสดุอุปกรณ์ และทรัพย์สินขององค์กรให้เป็น ปัจจุบันอยู่เสมอ ดังนั้นการลงทะเบียนคุมจึงเป็นแนวทางปกติของการบริหารงานทั่วไป ระเบียบ กระทรวงมหาดไทยไม่ควรกำหนดในลักษณะเช่นนี้ เพราะแสดงให้เห็นว่าเป็นการควบคุมการ ปฏิบัติแม้รายละเอียดเล็กน้อยและหากเทศบาล ละเลยไม่ละเอียดรอบคอบตามปกติ สภาพเทศบาลที่มี หน้าที่กำกับดูแลก็จะทำหน้าที่ ตรวจสอบได้อยู่แล้ว

### 3. ปัญหาระเบียบกระทรวงมหาดไทยกำหนดแนวทางการเบิกจ่ายเงิน

**การเก็บรักษาเงิน ฯลฯ โดยมีขั้นตอนที่ละเอียดซับซ้อน มากเกินความจำเป็น**

ในระบบของการเบิกจ่ายเงินตามปกติที่ปรากฏตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว ในบทที่ผ่านมา เทศบาลจะเบิกจ่ายเงินให้เจ้าหน้าที่ได้ จะต้องมีการตรวจสอบพัสดุหลาย ขั้นตอน และเจ้าหน้าที่การเงินผู้ทำหน้าที่เบิกจ่ายจะต้องปฏิบัติตามขั้นตอนหลายขั้นตอน และในแต่ละ ขั้นตอนหากมีเอกสารผิดพลาดบกพร่องไม่ถูกต้องตามที่กำหนดตามระเบียบฯ ก็จะทำให้การเบิก จ่ายเงินล่าช้าออกไปอีก ทำให้เอกชนที่เข้ามารับจ้างกับเทศบาล มักจะเป็นเอกชนที่รู้จักคุ้นเคยกับ เจ้าหน้าที่การเงินของเทศบาลหรือสนิทสนมคุ้นเคยกับผู้บริหารเทศบาล และมักเป็นเอกชนที่สามารถรอเวลาการเบิกจ่ายเงินที่ล่าช้าได้ ทำให้เอกชนที่จะเข้ามาติดต่อค้าขายกับเทศบาลมีจำนวน ไม่มาก เทศบาลไม่สามารถเลือกซื้อพัสดุที่มีคุณภาพคุ้มราคาได้ หรือมีฉะนั้นเทศบาลก็จำกัดในวง แคบจำต้องซื้อพัสดุในราคาที่สูงเกินความจริง

ในการควบคุมด้าน การเก็บรักษาเงินและการตรวจเงิน ก็เช่นเดียวกันในระบบการเงินใน สังคมเทคโนโลยีในปัจจุบัน ระบบการโอนเงิน การเก็บรักษาเงินได้รับการพัฒนาขึ้นเป็นอย่างมาก แต่ในระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ ยังให้มีกรรมการเก็บรักษาเงิน (3 คน) มีการประจำครั้งใน กุญแจ ก่อนเปิดตู้เก็บเงินในตอนเช้าต้องตรวจดูครั้งที่ประจำไว้ก่อนว่าไม่มีรอยถูกทำลาย ฯลฯ

การเก็บรักษาเงินสดก็เช่นเดียวกัน ในขณะที่ปัจจุบันมีระบบการเบิกเงินแบบเอทีเอ็ม (Auto Teller Machines: ATM) ที่สามารถจะเบิกเงินได้โดยสะดวกรวดเร็ว เทศบาลกลับต้องตั้ง คณะกรรมการเป็นคณะไปเบิกเงินจากธนาคาร เป็นต้น กรณีดังกล่าวหากเป็นเทศบาลขนาดเล็กและ อยู่ท้องถิ่นห่างไกลเทศบาลก็ต้องเสียกำลังเจ้าหน้าที่เพื่อไปรอกอยถอนเงินจากธนาคาร หรือต้อง

แบ่งกำลังบุคลากร ตั้งคณะกรรมการเพื่อนำส่งเงินไปยังธนาคารเพื่อเป็นการปฏิบัติให้ถูกต้องตามระเบียบ

ในการควบคุมดูแลเทศบาลด้านการรับเงิน ระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯได้กำหนดรายละเอียด ทุกขั้นตอนของการรับเงิน เช่น ในกรณีการรับเงินเป็นเงินสด เช็คหรือตราพดฺ ระเบียบฯกำหนดให้ต้องลงบัญชีควบคุม เป็นปัจจุบัน ฯลฯ การกำหนดเช่นนี้ เป็นการกำหนดที่เกินจำเป็นสำหรับการรับเงินของหน่วยงานหรือองค์กรต่างๆ โดยทั่วไปหรือไม่ เพราะแนวทางที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด เป็นแนวทางปกติของหน่วยงานหรือองค์กรอื่นต่างต้องปฏิบัติอยู่แล้ว การกำหนดไว้ในระเบียบฯ ทำให้การปฏิบัติงานของพนักงานเทศบาลต้องเสียเวลาต่อภารกิจที่จะต้องตรวจสอบให้ถูกต้องตามขั้นตอนตามระเบียบก่อนรับเงินทุกครั้ง มากกว่าที่จะมีความสำคัญว่าจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความละเอียดรอบคอบ โดยจิตสำนึกของเจ้าหน้าที่หรือของผู้ปฏิบัติงานเอง

การกำหนดในลักษณะนี้ ปรากฏอีกเมื่อระเบียบฯได้กำหนดให้การรับเงินทุกประเภทจะต้องออกไปเสร็จรับเงินแก่ผู้นำชำระทุกครั้ง ทำให้เกิดข้อสงสัยว่าหากไม่มีการกำหนดเช่นว่านี้ เทศบาลจะรับเงินโดยไม่ออกไปเสร็จแก่ผู้นำชำระเงินให้แก่เทศบาล เช่น ชำระค่าธรรมเนียม ชำระค่าออกใบอนุญาตประเภทต่างๆ ฯลฯ จะยินยอมหรือไม่ นอกจากนี้ในการกำหนดรายละเอียดของใบเสร็จรับเงินทำให้เทศบาลทั่วประเทศส่วนใหญ่ ต้องสั่งซื้อใบเสร็จรับเงินจากโรงพิมพ์กองอาสารักษาดินแดนแห่งเดียว เนื่องจากต้องตามระเบียบที่สุด ซึ่งจะก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงานของเทศบาลในกรณีที่เทศบาลอยู่ห่างไกลและการคมนาคมไม่สะดวกเป็นอย่างยิ่ง และหากระเบียบฯกำหนดสั้นๆ แต่เพียงให้เทศบาลมีใบเสร็จในการรับเงินส่วนรูปแบบของใบเสร็จให้เป็นไปตามหลักสากลจะได้หรือไม่ และในเรื่องของการเขียนใบเสร็จ ระเบียบก็ได้กำหนดรายละเอียดถึงขนาดการใช้ปากกาเขียนใบเสร็จว่าจะต้องใช้หมึกที่ลดยาก การแก้ไขต้องขีดฆ่าและลงลายมือชื่อกำกับเป็นต้น การกำหนดเช่นนี้ เป็นการกำหนดที่ลงในรายละเอียดมากเกินความจำเป็นหรือไม่

แม้เงินได้ของเทศบาลจะเป็นเงินที่เกิดการเก็บภาษีอากรค่าธรรมเนียมต่างๆ ที่ทางเทศบาลได้จากประชาชนแต่เทศบาลก็เป็นหน่วยงานปกครองที่อยู่ใกล้ชิดประชาชนและ ใกล้ชิดปัญหามากที่สุด การเบิกจ่ายเงินควรมีความรวดเร็วเพื่อแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้น โดยไม่คาดหมายได้ทันทั่วทั้ง เช่น ในสถานการณ์ที่มีอภิศักภัยในเขตเทศบาลช่วงวันหยุด เทศบาลต้องใช้จ่ายเงินจำนวนมากเพื่อบรรเทาทุกข์โดยเร่งด่วน เป็นต้น และในการที่ระเบียบฯ กำหนดให้ในกรณีการถอนเงินจากธนาคารของเทศบาล ให้นายกเทศมนตรีหรือ เทศมนตรี ที่ได้รับมอบหมาย และปลัดเทศบาลหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายมีตำแหน่งไม่ต่ำกว่า หัวหน้า หน่วยงาน ลงลายมือชื่อถอนร่วมกัน การถอนเงินฝาก นอกเหนือจากหลักเกณฑ์นี้เทศบาลจะต้องขออนุมัติผู้ว่าราชการจังหวัดก่อน การกำหนดดังกล่าวจึงเป็นการกำหนดที่ลงในรายละเอียดมากจนเกินไป

#### 4. วิเคราะห์ความแตกต่างและความคล้ายคลึงกันในเรื่องการค้ากับดูแลที่ราชการ ส่วนกลางมีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นหรือหน่วยอื่นในลักษณะเดียวกัน

ระบบเดียวกันทั่วประเทศก็ดี การกำหนดขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างอย่างละเอียดในทุก  
ขั้นตอนก็ดี หรือการเบิกจ่ายเงินของเทศบาล ที่ระเบียบกำหนดวิธีการเก็บเงิน และกำหนด  
รายละเอียดแม้วิธีการเขียนใบเสร็จรับเงิน กำหนดเรื่องหมึกที่ใช้เขียนในการวางฎีกาเบิกจ่ายเงินก็ดี  
การกำหนดในระเบียบกระทรวงมหาดไทยเช่นว่านี้ น่าจะเป็นการขัดหลักการกระจายอำนาจ และ  
ขัดต่อหลักการให้อิสระแก่เทศบาลตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ แต่ถึงกระนั้นก็มีการถือปฏิบัติตาม  
กันมาโดยตลอดโดยยังไม่มีผู้ใดหรือหน่วยงานใด แม้กระทั่งเทศบาลเองซึ่งถูกกำหนดให้ปฏิบัติตาม  
ระเบียบเช่นว่านี้ออกมาทักท้วงให้เกิดความถูกต้อง

การบริหารงานด้านการคลังและการใช้จ่ายเงินของกองทุนหมู่บ้าน

กองทุนหมู่บ้าน เป็นกองทุนที่จัดตั้งขึ้นเพื่อบริหารเงินของประชาชนในหมู่บ้าน ไม่ว่าจะ  
เป็นเงินออมของชาวบ้านเองหรือเงินที่รัฐจัดสรรให้เป็นกองทุนหมู่บ้าน (ในปีงบประมาณ 2545  
รัฐบาลตั้งงบประมาณจัดสรรอุดหนุนให้หมู่บ้านละหนึ่งล้านบาท) ในการบริหารเงินก้อนนี้ จะ  
ดำเนินการบริหารโดยให้ประชาชนในหมู่บ้านเลือกตั้งตัวแทนของประชาชนในหมู่บ้านมาบริหาร  
จัดการ หากมีผลประโยชน์อาจนำเงินที่ได้มาบริหารหมู่บ้าน หรือส่งเสริมอาชีพในเขตหมู่บ้านหรือ  
ให้ประชาชนในหมู่บ้านกู้ยืมเพื่อประกอบอาชีพ กองทุนหมู่บ้านบางแห่งอาจมีเงินกองทุนหลาย  
ล้านบาท แต่เป็นองค์กรที่รัฐให้บริหารงานเองได้โดย อิสระกองทุนสามารถออกระเบียบของ  
กองทุนเพื่อใช้ในการบริหาร เงินกองทุนเองได้เอง (ระเบียบคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและ  
ชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ.2544 ข้อ 18) สามารถบริหารงานการเงินได้ด้วยตนเอง ซึ่งหากเมื่อ  
เปรียบเทียบกับเทศบาลแล้ว จะมีอิสระกว่ากันเป็นอย่างมากจากการกำหนดรายละเอียดในระเบียบ  
กระทรวงมหาดไทยทั้งสามฉบับ ที่ก่อให้เกิดปัญหาในการบริหารงานเทศบาล ดังกล่าวมาแล้ว จึง  
ควรที่จะได้พิจารณาเปรียบเทียบระหว่างการกำกับดูแลเทศบาลกับการกำกับดูแลหน่วยงานอื่นที่  
ราชการกลางกำกับดูแลพอสังเขป ดังต่อไปนี้

การกำกับดูแลองค์กรการบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบล ด้านการเงิน  
การคลังของกระทรวงมหาดไทย การดำเนินงานด้านการเงินการคลังขององค์การบริหารส่วน  
จังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่ว่าจะป็นรูปแบบและวิธีการการจัดทำงบประมาณรายจ่าย  
การบริหารงบประมาณรายจ่าย การพัสดุ การเบิกจ่าย การเก็บรักษาเงินการตรวจเงิน ของทั้งองค์กร  
บริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบล ยังต้องปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย  
เช่นเดียวกับเทศบาล โดยองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องถือปฏิบัติตามระเบียบกระทรวง-

มหาดไทยทั้งสามฉบับที่ยกมาวิจัยในครั้งนี้ ทำให้ปัญหาที่เกิดแก่องค์กรทั้งสององค์กรข้างต้น ประสบปัญหาในลักษณะเดียวกันกับเทศบาล กล่าวคือ ไม่ว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมีขนาด และรายได้มากน้อยเพียงใด องค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ใกล้ไกล และอยู่ในพื้นที่รกรังนครขนาดใหญ่ ก็ต้องจัดทำงบประมาณ จัดพัสดุ รับเงิน เบิกจ่ายเงินและเก็บรักษาเงิน ในวิธีการและรูปแบบที่เหมือนกันทั่วประเทศ คือตามที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้กำหนด

การกำกับดูแลกรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา การบริหารด้านการเงินการคลังของท้องถิ่นรูปแบบกรุงเทพมหานคร (พระราชบัญญัติกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 มาตรา97) และเมืองพัทยา (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542 มาตรา 70) กระทรวงมหาดไทย จะลงไปกำกับรายละเอียดของการจัดทำงบประมาณการจัดหาพัสดุตลอดจนวิธีเบิกจ่ายเงิน ทั้งสององค์กรนี้สามารถตราข้อบัญญัติของตนเองเพื่อบริหารงานการเงิน การคลัง ของตนเองได้ ในขณะที่เมื่อพิจารณาถึงศักยภาพของการเป็นราชการส่วนท้องถิ่น ที่ผู้บริหารมีที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น ระหว่างกรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา กับเทศบาลนครบางแห่งแล้วจะไม่แตกต่างกัน

## 5. วิเคราะห์ระเบียบกระทรวงมหาดไทยกับการให้ความอิสระแก่เทศบาล ตามรัฐธรรมนูญ

การกำหนดในลักษณะนี้ ปรากฏอีกเมื่อระเบียบฯ ได้กำหนดให้การรับเงินทุกประเภท จะต้องออกไปเสร็จรับเงินแก่ผู้นำชำระทุกครั้ง ทำให้เกิดข้อสงสัยว่าหากไม่มีการกำหนดเช่นว่านี้ เทศบาลจะรับเงินโดยไม่ออกไปเสร็จแก่ผู้นำชำระเงินให้แก่เทศบาล เช่น ชำระค่าธรรมเนียม ชำระค่าออกใบอนุญาตประเภทต่างๆ ฯลฯ จะยินยอมหรือไม่ นอกจากนี้ในการกำหนดรายละเอียดของใบเสร็จรับเงินทำให้เทศบาลทั่วประเทศส่วนใหญ่ ต้องสั่งซื้อใบเสร็จรับเงินจากโรงพิมพ์กองอาสา รักษาดินแดนแห่งเดียว เนื่องถูกต้องตามระเบียบที่สุด ซึ่งจะก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงานของเทศบาลในกรณีที่เทศบาลอยู่ห่างไกลและการคมนาคมไม่สะดวกเป็นอย่างยิ่ง และหากระเบียบฯ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน หมวด 9 การปกครองท้องถิ่นที่กำหนดให้การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จำเป็น กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครองการบริหารงาน การเงินการคลัง การบริหารงานบุคคลฯลฯ ดังนั้น หากนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับแนวทางการกำกับดูแลของกระทรวงมหาดไทยโดยระเบียบกระทรวงมหาดไทยด้านการเงินการคลังฯ ทั้งสามฉบับที่ยกมาวิจัยจะเห็นได้ว่า ไม่ว่าจะเป็นการให้เทศบาลต้องจัดทำงบประมาณในรูปแบบหรือระบบเดียวกันทั้งประเทศก็ดี การกำหนดขั้นตอนการ

จัดซื้อจัดจ้างอย่างละเอียดในทุกขั้นตอนที่ดี หรือการเบิกจ่ายเงินของ เทศบาล ที่ระเบียบกำหนด  
วิธีการเก็บเงิน และกำหนดรายละเอียดแม้วิธีการเขียนใบเสร็จรับเงิน กำหนดเรื่องหมึกที่ใช้เขียนใน  
การวางฎีกาเบิกจ่ายเงินที่ดี การกำหนดในระเบียบกระทรวงมหาดไทยเช่นว่านี้ น่าจะเป็นการขัด  
หลักการกระจายอำนาจ และขัดต่อหลักการให้อิสระแก่เทศบาลตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ แต่ถึง  
กระนั้นก็มี การถือปฏิบัติตามกันมาโดยตลอด โดยยังไม่มีผู้ใดหรือหน่วยงานใด แม้กระทั่งเทศบาล  
เองซึ่งถูกกำหนดให้ปฏิบัติตามระเบียบเช่นว่านี้ ออกมาทักท้วงให้เกิดความถูกต้อง