

## ปัญหากฎหมายในการกำกับดูแลด้านการเงินการคลังของเทศบาล

จตุพร บุญชอบ

มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตชลบุรี

### บทคัดย่อ

ประเทศไทยแบ่งส่วนราชการออกเป็น 3 รูปแบบ คือ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่น เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ถือกำเนิดมาตั้งแต่ พ.ศ.2478 เทศบาลได้รับการกระจายอำนาจทางปกครองให้สามารถบริหารกิจการและปกครองตัวเองได้ ภายใต้กรอบอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย ปัจจุบันเทศบาลมีจำนวนทั้งสิ้น 1,134 แห่ง เทศบาลทั้งสามรูปแบบกระจายอยู่ทั่วทุกพื้นที่ภูมิภาคของประเทศไทย ในการบริหารและการปกครองตนเองของเทศบาล ตามกรอบอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเทศบาลจะบริหารกิจการของตน ภายใต้การกำกับดูแลของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคตามกฎหมาย

ในด้านการบริหารงานการเงินการคลังของเทศบาลในปัจจุบัน พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 กำหนดให้กระทรวงมหาดไทยสามารถออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยเพื่อวางแนวทางการจัดการด้านการเงินการคลัง การงบประมาณ การรักษาทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน การจัดหาพัสดุและการจ้างเหมาขึ้นไว้ ดังนั้นในการบริหารงานด้านการเงินการคลังของเทศบาลจึงต้องถือปฏิบัติตามแนวทางที่กำหนดตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย 3 ฉบับ คือ

1. ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2541 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2 และ 3) พ.ศ.2543
2. ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2535
3. ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงินการเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2547

ระเบียบทั้งสามฉบับ มีลักษณะเป็นการควบคุมดูแลเทศบาล โดยกำหนดให้เทศบาลทั่วทุกภูมิภาคทั่วประเทศ ถือปฏิบัติเป็นแนวทางเดียวกันทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบของการตั้งงบประมาณ วิธีการบริหารพัสดุ การรับเงิน การเบิกจ่าย การเก็บรักษาเงิน ซึ่งตามข้อเท็จจริงแล้วศักยภาพของเทศบาลแต่ละแห่งจะแตกต่างกันเป็นอย่างมากจึงก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ของเทศบาลที่กฎหมายกำหนด ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน กำหนดให้ราชการส่วนกลางมีหน้าที่เพียงการกำกับดูแลราชการส่วนท้องถิ่นเท่านั้น

ศักยภาพของเทศบาลแต่ละแห่งจะแตกต่างกันเป็นอย่างมากจึงก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ของเทศบาลที่กฎหมายกำหนด ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน กำหนดให้ราชการส่วนกลางมีหน้าที่เพียงการกำกับดูแลราชการส่วนท้องถิ่นเท่านั้น

บทคัดย่อ

ดังนั้น ระเบียบกระทรวงมหาดไทยทั้งสามฉบับ ควรจะได้มีการปรับปรุงให้อิสระแก่เทศบาลในการใช้ดุลยพินิจในการกำหนดแนวทางการบริหารองค์กรของตนเองมากยิ่งขึ้น ให้สอดคล้องกับหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ พ.ศ.2540 และให้สอดคล้องกับขนาดของเทศบาล อันจะทำให้เทศบาลมีความคล่องตัวในการบริหารงานตามภารกิจที่กฎหมายกำหนดได้ดียิ่งขึ้น

อาจารย์ที่ปรึกษาสารนิพนธ์ รองศาสตราจารย์ สุพล อิงประสาร และอาจารย์ที่ปรึกษาสารนิพนธ์ร่วม  
ศาสตราจารย์ ดร.พูนผล เติวิทย์  
สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายธุรกิจ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีปทุม  
วิทยาเขตชลบุรี พ.ศ. 2549

---

**LEGAL PROBLEMS ON MUNICIPALITY FINANCE SUPERVISION**

**JATUPORN BOONCHOB**

SRIPATUM UNIVERSITY CHONBURI CAMPUS

**ABSTRACT**

In Thailand, the State administration has been divided into three parts viz. central administration, regional administration and rural administration. The municipality is one form of the rural administrations which has been implemented since B.E. 2478 (1935). The municipality is granted the delegation of administrative powers in order to be able to administrate and govern itself subject to the scope of powers and duties prescribed by law. At present, there are totally 1,134 municipalities. The three forms of municipalities have been spread around all rural areas of Thailand. To administrate and govern itself according to the scope of powers and duties provided by law, the municipality will administrate its own business under the supervision of the central and regional administration subject to the law.

With regard to the financial administration by the municipality, at present, the Municipality Act, B.E. 2496 (1953) prescribed for the Interior Ministry to be entitled to issue the Regulation of the Interior Ministry in order to set the guideline in the financial and fiscal management, budgeting, the property preservation, the acquisition of benefits from the property, store procurement and sub-contract employment. Consequently, for the financial and fiscal administration by the municipality, it is necessary to comply with the three volumes of the Interior Ministry's Regulations viz.:

1. The Interior Ministry's Regulations on Budgeting Process of Rural Administration, B.E. 2541 (1998) with its amendments (No. 2 and 3), B.E. 2543 (2000);
2. The Interior Ministry's Regulations on Stores of Rural Administrations, B.E. 2535 (1992);
3. The Interior Ministry's Regulations on Money Receipt, Money Withdrawal and Payment, Money Deposit, Money Collection and Money Audit of Rural Administration, B.E. 2547 (2004).

**ABSTRACT**

These three Regulations are to supervise the municipality provided that all Municipalities throughout the country are required to comply with to be the same standard as a whole regardless of whatsoever forms of budget proposal, store administrative process, money receipt, and money withdrawal and money collection. Actually, the potentials of each municipality are extremely different. This can create practical problems to perform the municipality's duties provided by law. Moreover, the applicable Constitution of the Kingdom of Thailand prescribes for the central administration to have duties only to supervise the rural administrations.

Consequently, the three volumes of Interior Ministry's Regulations should be improved to give more liberties to the municipality in using its discretion to set forth the guideline to administrate its organization in conformity with the principles under the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2540 (1997) and in accordance with the size of the municipality. This enables the municipality to be more active in the administration as per the duties provided by law.

## ความนำ

ตามเจตนารมณ์ประเทศไทยในปัจจุบันนี้ หากเปรียบเทียบกับในอดีตที่ผ่านมาจะสังเกตได้ว่า ได้มีการพัฒนาไปอย่างมาก ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ในการพัฒนาประเทศไม่ว่าจะเป็นด้านใดก็ตาม สิ่งที่เราขาดไม่ได้เลยนั่นก็คือ เงินทุนที่นำมาเป็นค่าใช้จ่าย หรือที่เราเรียกว่างบประมาณของประเทศนั่นเอง

เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบหนึ่งแม้จะได้รับการกระจายอำนาจทางการปกครองให้ปกครองดูแลตนเองให้มีความเป็นอิสระตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้นแต่ประเทศไทยเป็นรัฐเดี่ยวและการบริหารท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลเป็นการบริหารที่ได้รับการกระจายอำนาจจากราชการส่วนกลาง ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคต้องทำหน้าที่กำกับดูแลบริหารกิจการของเทศบาลแต่สิ่งทีควรคำนึงได้แก่การกำกับดูแลนั้น ราชการส่วนกลางจะสามารถกระทำได้น้อยเพียงใดจึงจะไม่มีผลกระทบต่อการบริหารกิจการของเทศบาลและเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนในเขตเทศบาล เพื่อให้เกิดความชัดเจนผู้วิจัยจะแบ่งหัวข้อความสำคัญของปัญหาออกเป็นประเด็น

ตามที่ประเทศไทยได้มีการแบ่งส่วนราชการเพื่อการบริหารกิจการของรัฐตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 มาตรา 4 กำหนดให้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยได้แบ่งออกเป็น 3 รูปแบบได้แก่ระเบียบบริหารราชการส่วนกลางระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคและระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

สำหรับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นมีแนวทางการบริหารราชการที่ปรากฏตามรัฐธรรมนูญหลายมาตราด้วยกัน ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันได้กำหนดแนวทางการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นไว้ในมาตรา 282 ถึงมาตรา 290 ซึ่งเป็นหลักการและแนวทางที่สำคัญเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันสรุปใจความได้ว่า

1) ภายใต้งบบังคับมาตรา 1 ซึ่งกำหนดไว้ว่าประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวกัน จะแบ่งแยกไม่ได้กำหนดให้รัฐต้องให้ความสำคัญแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

2) การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติต้องเป็นไปเพื่อความคุ้มครองประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวมโดยไม่กระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือจะกระทำนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ไม่ได้ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 283)

3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครองการบริหารงานบุคคลการเงินและการคลังการกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติโดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ

(รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 284)

จากการที่รัฐหรือราชการส่วนกลางจะต้องกำกับดูแลเทศบาลนั้นอำนาจหน้าที่ของส่วนกลางในการกำกับดูแลปรากฏชัดเจนในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 มาตรา 69 มาตรา 71 และ มาตรา 72 โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ว่ากำหนดให้กระทรวงมหาดไทยสามารถออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยเพื่อวางแนวทางการจัดการด้านการเงินการคลัง งบประมาณ การรักษาทรัพย์สินการจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน การจัดหาพัสดุและการจ้างเหมา

มาตรา 71 กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลเทศบาลในจังหวัดนั้นให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมายและให้นายอำเภอมีหน้าที่ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดควบคุมดูแลเทศบาลตำบลในอำเภอนั้นให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย

มาตรา 72 เมื่อนายอำเภอในกรณีแห่งเทศบาลตำบลในอำเภอนั้นหรือผู้ว่าราชการจังหวัดในกรณีแห่งเทศบาลเมืองและเทศบาลนครเห็นว่าคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีผู้ให้ปฏิบัติการของเทศบาลไปในทางที่อาจเป็นการเสียหายแก่เทศบาลหรือเสียหายแก่ราชการและนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณีได้ชี้แจงแนะนำตักเตือนแล้วไม่ปฏิบัติตาม นายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณีมีอำนาจที่สั่งเพิกถอนหรือสั่งให้ระงับการปฏิบัติของคณะเทศมนตรีนั้นไว้ก่อนได้แล้วให้รีบรายงานรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยทราบภายในกำหนดสิบห้าวันเพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยวินิจฉัยสั่งการตามเห็นสมควรทั้งนี้เพื่อให้รัฐหรือราชการส่วนกลางสามารถช่วยแก้ไขปัญหาในการบริหารกิจการของเทศบาลที่อาจเกิดขึ้นและคอยกำกับดูแลให้เทศบาลดำเนินกิจการให้ถูกต้องภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ให้ไว้ (พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 มาตรา 71 และ มาตรา 72)

แม้เทศบาลจะถูกกำกับดูแลโดยกระทรวงมหาดไทยและส่วนภูมิภาคดังกล่าวข้างต้นแต่เนื่องจากเทศบาลเป็นหน่วยงานที่ได้รับการกระจายอำนาจในการปกครองตนเองการบริหารงานของเทศบาลซึ่งเป็นการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งมีหน้าที่จัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนในเขตเทศบาลมีคณะผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนเพื่อความคล่องตัวในการทำงาน และในการบริหารกิจการต่างๆ ของเทศบาลก็ควรที่จะต้องมีอิสระในการบริหารจัดการขององค์กรของตนเองตามเห็นสมควรในทุกด้านตามแนวทางตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ยกมาข้างต้น (พระราชบัญญัติเทศบาล มาตรา 15 มาตรา 37 และ มาตรา 48)

ปัญหาในการจัดทำเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายตามที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดแนวทางให้ทุกเทศบาลจำนวน 1,134 แห่ง ถือปฏิบัติในแนวทางตามระเบียบเดียวกันโดยไม่คำนึงถึงความยุ่งยากที่เทศบาลแบ่งออกเป็น 33 ระดับคือ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล ในขณะที่เทศบาลนครอาจมีรายได้ถึง 300 ล้านบาท มีพนักงานนับร้อยคนแต่ขณะเดียวกัน เทศบาลตำบลบางแห่งมีรายได้ไม่ถึง 5 ล้านบาท มีพนักงานไม่ถึง 10 คน เทศบาลเหล่านี้จะต้องจัดทำงบประมาณในรูปแบบเดียวกันทั่วประเทศตามที่กำหนดโดยกระทรวงมหาดไทย (ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2541) ซึ่งเทศบาลขนาดเล็กอาจไม่ต้องการงบประมาณที่ยุ่งยากซับซ้อนแต่ในขณะเดียวกันเทศบาลขนาดใหญ่ระบบงบประมาณที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดอาจไม่สามารถรองรับการบริหารงานของเทศบาลได้ปัญหากระทรวงมหาดไทยได้วางแนวทางการจัดหาพัสดุเป็นแนวทางเดียวกันทั้งประเทศอาจก่อให้เกิดความล่าช้าไม่คล่องตัวในการบริหารงานตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการพัสดุ พ.ศ.2535 ซึ่งทำให้ขาดความคล่องตัวในการจัดหาพัสดุที่จะนำมาบริหารเพื่อดำเนินกิจการหรือแก้ไขปัญหาต่างๆของเทศบาลดังเช่นตัวอย่างที่จะยกมาในที่นี้คือในกรณีการแก้ไขปัญหาหน้าท่วมในเขตเทศบาลนครหาดใหญ่ในเดือนธันวาคม 2543 ทั้งที่เทศบาลมีงบประมาณนับร้อยล้านบาท (เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2544 ของเทศบาลนครหาดใหญ่) (ปีงบประมาณ 2544 ของเทศบาลนครหาดใหญ่ เทศบาลมีเงินสะสม 109 ล้านบาท ที่รายได้ในปีงบประมาณ 2543 จำนวน 683 ล้านบาท) ซึ่งหากเทศบาลสามารถใช้จ่ายเงินได้อย่างสะดวกรวดเร็ว อาจสามารถให้การช่วยเหลือประชาชนในเขตเทศบาลเบื้องต้นได้อย่างทันท่วงที

ผู้บริหารเทศบาลต้องขาดความคล่องตัวในการบริหารงานด้านการเงินการคลังส่งผลกระทบต่อทำให้การบริหารกิจการเทศบาลที่ควรจะสามารถแนวทางและระบบการเบิกจ่ายเงินการเก็บรักษาเงิน ฯลฯ มีขั้นตอนที่ยุ่งยากซับซ้อนกำหนดวิธีการใช้จ่ายเงินสะสมที่มีอยู่และเป็นเงินของเทศบาลในปัจจุบันว่าปัญหาอาจเกิดข้อสงสัยว่าข้อขัดข้องต่างๆหลายประการที่ปรากฏในการบริหารกิจการของเทศบาลในปัจจุบันว่าปัญหาอาจการบริการเทศบาลดังที่ยกมาข้างต้นเกิดจากการที่อยู่ภายใต้บังคับตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยที่วางไว้ไม่เหมาะสมเกินขอบอำนาจการกำกับดูแลที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและจากสภาพปัญหาดังกล่าวอาจทำให้ผู้บริหารเทศบาลต้องขาดความคล่องตัวในการบริหารงานด้านการเงินการคลังส่งผลกระทบต่อทำให้การบริหารกิจการเทศบาลที่ควรจะสามารถแก้ปัญหาเร่งด่วนของเทศบาลต้องล่าช้าไม่สามารถแก้ปัญหาให้ประชาชนในเขตเทศบาลได้ทันท่วงทีและทำให้เงินรายได้ที่มีอยู่อย่างจำกัดของเทศบาลต้องเสียไปโดยเปล่าประโยชน์ดังเช่นความคิดเห็นของนายกเทศมนตรีท่านหนึ่งซึ่งเป็นผู้บริหารเทศบาลเมืองอ่างทองประธานนายกเทศมนตรีกลุ่มภาคกลาง ซึ่งได้แสดงความเห็นสะท้อนปัญหาของการบริหารเทศบาลภายใต้การกำกับดูแลของราชการส่วนกลาง

วิเคราะห์ถึงปัญหาของการบริหารการใช้จ่ายเงินนอกจากนี้จากการศึกษาค้นคว้าของผู้ทำวิจัยพบว่าในประเด็นของการกำกับดูแลเทศบาลโดยการออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวยังไม่มีผู้ใดหยิบยกขึ้นมาศึกษาอย่างจริงจัง การศึกษาส่วนใหญ่ผู้ที่ทำการวิจัยมักมุ่งเน้นการศึกษาถึงการหารายได้แก่ท้องถิ่นและมักระบุเน้นว่าท้องถิ่นมีรายได้น้อยไม่เพียงพอแก่การใช้จ่ายหรือมีระบายนักวิชาการหรือท้องถิ่นเองมักเรียกร้องให้รัฐจัดสรรเงินให้ท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้นซึ่งเปรียบเสมือนว่าปัญหาในการบริหารกิจการของเทศบาลทุกวันนี้มาจากการขาดเงินหรือไม่พอแต่อย่างเดียวกว่าการที่จะขอของเทศบาลเอง (สุวัฒน์ ต้นประวัตติ, 2540, หน้า 83) ภายใต้การบริหาร-งานตามระเบียบที่รัฐบาลกลางโดยกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ว่าการใช้จ่ายเงินเพื่อบริหารเทศบาลมีประสิทธิภาพเพียงใด มีข้อขัดข้องอย่างไรหรือไม่

เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบหนึ่งแม้จะได้รับการกระจายอำนาจทางการปกครองให้ปกครองดูแลตนเองให้มีความเป็นอิสระตามเจตนารมณ์จากปัญหาดังกล่าวผู้ทำวิจัยหยิบยกระเบียบกระทรวงมหาดไทย ทั้ง 3 ฉบับดังกล่าวมาแล้วข้างต้นมาทำการศึกษาวิจัยทั้งนี้เพื่อให้ระเบียบกระทรวงมหาดไทยสามารถใช้ในการกำกับดูแลท้องถิ่นหากเกิดความขัดข้องในการปฏิบัติงานด้านการเงินการคลังในขณะเดียวกันก็เปิดโอกาสให้ท้องถิ่น สามารถปฏิบัติงานด้านการเงินการคลังได้อย่างอิสระและมีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น

## 2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

2.1 เพื่อศึกษาความสำคัญของปัญหา

2.2 เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีในการกำกับดูแลเทศบาลและรูปแบบความเป็นมาของเทศบาล

2.3 เพื่อทำการศึกษาระเบียบกระทรวงมหาดไทยด้านการเงินการคลัง 3 ฉบับได้แก่

1) ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองท้องถิ่น

พ.ศ.2541

2) ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

พ.ศ.2535

3) ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2547

2.4 วิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายที่กระทรวงมหาดไทยกำกับดูแลการบริหารกิจการเทศบาลตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวในข้อ 2.1

---

2.5 เพื่อเป็นแนวทางการปรับปรุงระบบการบริหารงานด้านการเงินการคลังของเทศบาลให้สอดคล้องกับแนวทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2540

### 3. สมมติฐานของการศึกษา

เทศบาลเป็นหน่วยงานการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง มีจำนวน 1,129 แห่งทั่วประเทศ มีขอบเขตที่แน่นอน ชัดเจน มีอิสระในการบริหารจัดการภายในของหน่วยงานตามกฎหมาย มีรายได้เป็นของตนเอง และเป็นนิติบุคคล แต่รัฐธรรมนูญก็ได้กำหนดไว้ชัดเจนว่าประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียว จะแบ่งแยกไม่ได้ ทำให้รัฐบาลต้องกำกับดูแลการบริหารกิจของเทศบาลทั่วประเทศการออกกระเปียบกระทรวงมหาดไทยด้านการเงินการคลังให้เทศบาลทุกระดับต้องนำมาใช้ร่วมกันอาจจะเป็นการจำกัดความสามารถในการใช้ดุลยพินิจของตนเองโดยอิสระของเทศบาลทำให้การใช้เงินตลอดจนการบริหารงบประมาณขาดความคล่องตัวไม่สามารถแก้ปัญหาแก่ประชาชนในเขตเทศบาลได้อย่างเหมาะสมทันที่และอาจไม่ถูกต้องตามหลักการเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ประสงค์จะให้ประชาชนในเขตเทศบาลมีอำนาจในการปกครองตนเองหากได้มีการแก้ไขปรับปรุงระเบียบที่เกี่ยวข้องใหม่จะสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้ได้

### 4. ขอบเขตของการศึกษา

อำนาจของเทศบาลด้านการเงินการคลังยังสามารถกำกับดูแลในการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินโดยเฉพาะพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2475 โดยกำหนดข้อยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินแก่เจ้าของที่อยู่เองหรือให้ผู้แทนอยู่รักษาและมิได้เป็นที่ไว้สินค้าหรือประกอบการอุตสาหกรรมตั้งแต่ พ.ศ.2475 เป็นต้นไปกรณีโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ซึ่งเจ้าของอยู่เองมีค่ารายปีไม่เกินหกสิบบาทต่อปี พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินยังให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจประเมินและให้การแจ้งการประเมินย้อนหลังในกรณีต่อไปนี้

1) ในกรณีผู้รับประเมินไม่ยื่นแบบพิมพ์แสดงรายการเพื่อเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินตามมาตรา 19

2) กรณียื่นแบบพิมพ์ไม่ถูกต้องตามความจริงหรือไม่สมบูรณ์แต่การประเมินต้องกระทำภายในกรอบของเวลาที่กฎหมายกำหนดด้วย (มาตรา 24 ทวิ)

อำนาจเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองในการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่และพนักงานเก็บภาษี (มาตรา 7 ทวิ) กล่าวคือ

ในเขตกรุงเทพมหานคร ให้เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

ในเขตเทศบาล ให้เป็นอำนาจของเทศมนตรี

ในเขตสุขาภิบาล ให้เป็นอำนาจของประธานกรรมการสุขาภิบาล

ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้เป็นอำนาจของผู้ราชการจังหวัด

พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินมีสภาพปัญหาที่เกิดจากการตีความบทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับทรัพย์สินที่อยู่ในข่ายการเสียภาษี (มาตรา 6) การยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดิน (มาตรา 9(5) และมาตรา 10) การประเมินค่ารายปี (มาตรา 8) และการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานในการลดค่ารายปี (มาตรา 11 และมาตรา 13)

ทำการวิจัยระเบียบกระทรวงมหาดไทย 3 ฉบับ ที่สำคัญได้แก่ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2541 ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2535 และ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงินการเบิกจ่ายเงินการฝากเงินการเก็บรักษาเงินและ การตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2547 ในการศึกษาวิจัยจำกัดเฉพาะการวิจัยระเบียบทั้งสามฉบับดังกล่าวข้างต้นเท่านั้นในประเด็นของการบริหารกิจการเทศบาลอย่างมีอิสระภายใต้การกำกับดูแลโดยรัฐบาลกลาง (กระทรวงมหาดไทย) ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 (แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 11 พ.ศ.2543)

## 5. วิธีดำเนินการศึกษา

จากการวิเคราะห์ระเบียบกระทรวงมหาดไทยที่ใช้ในการกำกับดูแลเทศบาลด้านการเงินการคลังที่ยกมา เปรียบเทียบกับทฤษฎีและแนวคิดของการกำกับดูแลในบทที่สองจะเห็นได้ว่าระเบียบที่ใช้อยู่ในปัจจุบันจะมีลักษณะในการควบคุมดูแลมากกว่าการกำกับดูแลตามกฎหมายและตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญการศึกษาและทำรายงานเรื่องนี้ใช้วิธีค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลแบบการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลักและใช้วิธีการศึกษาวิเคราะห์ทางนิติศาสตร์ (Legal Analysis) โดยศึกษาเอกสารตำราบทความการวิจัยหรือวิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้องทั้งไทยและต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง และระเบียบกระทรวงมหาดไทยด้านการเงินการคลังทั้งสามฉบับดังกล่าวข้างต้น

## 6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

6.1 ทำให้ได้ทราบถึงความเป็นมาของปัญหา

6.2 ทำให้ได้ทราบถึงสาระสำคัญของระเบียบกระทรวงมหาดไทยที่ใช้อยู่ในปัจจุบันและแนวคิดทฤษฎีในการกำกับดูแลเทศบาล

6.3 ทำให้ได้ทราบถึงรูปแบบความเป็นมาของเทศบาล

6.4 ทำให้ทราบถึงมาตรการการกำกับดูแลการบริหารด้านการเงินการคลังของเทศบาลโดยกระทรวงมหาดไทยตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยทั้งสามฉบับที่ยกมาในครั้ง

6.5 เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงระเบียบกระทรวงมหาดไทยที่ใช้ในการกำกับดูแลระบบการเงินการคลังของเทศบาลเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ พ.ศ.2540

## ผลการวิจัย

เมื่อระบบของเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงไป รัฐไม่สามารถดำเนินการบริหารกิจการบางประเภทได้ ซึ่งตามนโยบายเดิมนั้น รัฐเป็นผู้ประกอบกิจการทำเรื่องทั้งหมด แต่ต่อมาเศรษฐกิจของโลกได้แปรเปลี่ยนไป ภาครัฐมีความจำเป็นต้องใช้เงินในการพัฒนาประเทศในด้านต่างๆ เป็นจำนวนมากไม่มีเงินทุนเพียงพอ ประกอบกับภาคเอกชนมีความแข็งแกร่งมากยิ่งขึ้น ประกอบกิจการมีกำไร และระบบเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงไปในรูปแบบของ ระบบทุนนิยม ภาคเอกชนมีศักยภาพในด้านต่างๆ มากขึ้นไม่ว่าจะเป็นด้านแหล่งเงินทุน มีเทคโนโลยีที่ทันสมัย (Know How) เพื่อมาร่วมลงทุนกับรัฐซึ่งเป็นเจ้าของกิจการ รัฐ จึงเกิดแนวความคิดในการให้ภาคเอกชนเข้าร่วมงานกับรัฐจึงได้ตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการของ รัฐ พ.ศ.2535 หรือเป็นการที่รัฐให้สัมปทาน หรือให้สิทธิแก่เอกชน และเหตุผลในการตรา พระราชบัญญัติดังกล่าวคือ เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการให้สัมปทาน หรือให้สิทธิแก่เอกชน หรือการร่วมทุนระหว่าง ภาครัฐกับเอกชนในปัจจุบัน ส่วนใหญ่จะกำหนดให้เป็นอำนาจการพิจารณาของบุคคลผู้เดียวหรือหน่วยงานเดียว และในเรื่องสำคัญจะกำหนดเป็นอำนาจของรัฐมนตรี ทำให้การพิจารณาอาจเป็นไปได้โดยไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้สัมปทานตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 วันที่ 26 มกราคม พ.ศ.2515 ส่วนใหญ่กฎหมายไม่ได้กำหนดวิธีปฏิบัติไว้ ดังนั้น เพื่อให้มีแนวทางการปฏิบัติและใช้บังคับแก่การให้สัมปทานหรือการร่วมดำเนินการในกิจการของรัฐ โดยเฉพาะ โครงการที่มีการลงทุนหรือมีทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป สมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ การบริหารจัดการภายในของหน่วยงานตามกฎหมาย มีรายได้เป็นของตนเองและเป็นนิติบุคคลแต่รัฐธรรมนูญก็ได้กำหนดไว้ชัดเจนว่าประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียว จะแบ่งแยกไม่ได้ ทำให้รัฐบาลต้องกำกับดูแลการบริหารกิจของเทศบาลทั่วประเทศ

การที่กระทรวงมหาดไทย ตราระเบียบกระทรวงมหาดไทยด้านการเงินการคลังที่ใช้กำกับดูแลเทศบาลตามกฎหมาย กำหนดรายละเอียดให้เทศบาลต้องปฏิบัติอย่างมาก จะถือว่าเป็นการเข้าไปควบคุมดูแลเกินขอบเขตอำนาจที่กระทรวงมหาดไทยมีหรือไม่ จึงเป็นเรื่องที่นำมาวิจัยในครั้งนี้

จากการวิเคราะห์ระเบียบกระทรวงมหาดไทยที่ใช้ในการกำกับดูแลเทศบาลด้านการเงินการคลังที่ยกมา เปรียบเทียบกับทฤษฎีและแนวคิดของการกำกับดูแลในบทที่สองจะเห็นได้ว่าระเบียบที่ใช้อยู่ในปัจจุบันจะมีลักษณะในการควบคุมดูแลมากกว่าการกำกับดูแลตามกฎหมายและตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญการควบคุมดูแลด้านการจัดทำงบประมาณ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2541 กำหนดให้เทศบาลทุกแห่งทั่วประเทศ จัดทำ

งบประมาณในระบบและรูปแบบเดียวกันการควบคุมดูแลด้านการจัดหาพัสดุ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2535 กำหนดรายละเอียดทุกขั้นตอนของการจัดหา การควบคุมใช้สอย การจำหน่ายพัสดุ

กระทรวงมหาดไทยควรกำหนดแนวทางการกำกับดูแลเทศบาล การควบคุมดูแลด้านการรับเงิน การเก็บรักษา การเบิกจ่ายเงิน ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2541

นอกจากนี้ในสภาวการณ์ทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่มีความเคลื่อนไหวอย่างรวดเร็ว มีการนำหลักวิชาการ เทคโนโลยีจากต่างประเทศมาใช้อย่างกว้างขวาง การที่ระเบียบต่าง ๆ กำหนดให้เทศบาลถือปฏิบัติดังกล่าว ทำให้เทศบาลขาดดุลยพินิจในการคิดบริหารกิจการของเทศบาลเอง ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น เช่น กรุงเทพมหานคร หรือเมืองพัทยา ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกรูปแบบเช่นกัน ในปัจจุบันสามารถตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ข้อบัญญัติเมืองพัทยาเพื่อใช้ในการบริหารกิจการของตนเองได้

ในการกำกับดูแลเทศบาลใหม่โดยปรับปรุงระเบียบกระทรวงมหาดไทยทั้งสามฉบับเปลี่ยนแปลงบทบาทจากแนวทางควบคุมดูแลเปลี่ยนเป็นกำกับดูแล โดยจะต้องมีการปรับบทบาทของกระทรวงมหาดไทยทั้งในส่วนกลาง ได้แก่ กรม กองที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการกำกับดูแล และส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัดอำเภอ ให้ทำหน้าที่เป็นผู้กำกับดูแลอย่างแท้จริงมีหน้าที่คอยให้คำแนะนำให้ความช่วยเหลือให้มีการรายงานผลปฏิบัติงานของเทศบาลเพื่อใช้ตรวจสอบความถูกต้องตามกฎหมายและประเมินผลการปฏิบัติงานของเทศบาลให้อิสระแก่เทศบาลในอันที่จะกำหนดระเบียบต่างๆ เกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณ การพัสดุ การเบิกจ่ายเงินเอง ตามสภาพพื้นที่ ตามสถานะทางการเงินการคลังของเทศบาลแต่ละแห่ง เพื่อให้เกิดเกิดความคล่องตัวแก่เทศบาลมากที่สุด ตามสภาพพื้นที่ หากเกิดปัญหาด้านการบริหารการเงินการคลังจึงให้อำนาจแก่รัฐบาลหรือตัวแทนในส่วนภูมิภาค ในการที่จะลงไปแก้ไขปัญหา เพื่อป้องกันความเสียหายอันอาจเกิดขึ้น ไม่ว่าจะความเสียหายนั้นจะเกิดแก่เทศบาลเอง หรือเกิดแก่ประชาชนในเขตเทศบาลหรือเกิดแก่ประเทศโดยส่วนรวม ซึ่งเป็นแนวทางเดียวกันกับการกำกับดูแลกรุงเทพมหานคร หรือเมืองพัทยาในปัจจุบันในอนาคตหากเทศบาลเห็นว่าราชการส่วนกลาง ก้าวล่วงลงไปกำหนดบทบาทเกินขอบเขตของการกำกับดูแล ทำให้เทศบาลเองขาดความเป็นอิสระ ไม่คล่องตัวในการที่จะนำเงินมาใช้จ่ายบริหารกิจการเทศบาล อาจเกิดการต่อต้านและรวมตัวกำหนดแนวทางการใช้จ่ายเงินขึ้นใช้เอง ซึ่งเมื่อถึงเวลานั้น การกำกับดูแลอย่างแท้จริงจากราชการส่วนกลางก็อาจไม่สามารถทำได้ หากราชการส่วนกลางโดยกระทรวงมหาดไทย ไม่มีแนวทางที่ชัดเจนหรือไม่ใจแนวทางการกำกับดูแลอย่างถ่องแท้ จะทำให้เป็นข้ออ้างของเทศบาลที่จะผลักดันให้เกิดแนวทางการบริหารเทศบาลขึ้นใหม่ ซึ่งในที่สุดราชการส่วนกลางก็จะไม่สามารถกำกับดูแลเทศบาลตลอดจน

ท้องถิ่นอื่นได้เลย จะทำให้การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอยู่นอกเหนือการกำกับดูแลในที่สุดเพื่อให้เกิดการกำกับดูแล

---

ของราชการส่วนกลางโดยกระทรวงมหาดไทยที่มีต่อเทศบาลทั่วประเทศสัมฤทธิ์ผลตามเจตนารมณ์ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกระทรวงมหาดไทยควรกำหนดแนวทางการกำกับดูแลเทศบาล ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยที่จะต้องมีการปรับปรุงขึ้นใหม่ โดยให้เทศบาลสามารถตราเทศบัญญัติ เพื่อวางระเบียบของเทศบาลเอง ในการจัดทำงบประมาณรายจ่าย ด้านการพัสดุ และด้านการรับเงิน การเบิกจ่ายเงินและการเก็บรักษาเงินของตนเอง โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของระเบียบกระทรวงมหาดไทย

ระเบียบของกระทรวงมหาดไทย มีศักดิ์เท่ากฎกระทรวง ซึ่งเป็นการกำหนดกฎเกณฑ์และวางแนวทางการกำกับดูแลเทศบาลทั่วประเทศตราขึ้น เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติเทศบาลที่กำหนดให้กระทรวงมหาดไทยออกระเบียบได้ แต่เทศบัญญัติเป็นกฎหมายของเทศบาลที่ตราขึ้นเองใช้บังคับเฉพาะในเขตเทศบาลเท่านั้น (มหาวิทยาลัยสุโขทัย- ธรรมาธิราช, 2545, หน้า 121) โดยมีแนวทางการวางระเบียบกระทรวงมหาดไทยเพื่อกำกับดูแลเทศบาล ดังข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขระเบียบกระทรวงมหาดไทยทั้งสามฉบับ

---

## ข้อเสนอแนะ

จากการวิจัยครั้งนี้ ผู้ทำวิจัยขอเสนอแนวทางการปรับปรุงแก้ไขระเบียบกระทรวง-มหาดไทย ที่ใช้กำกับดูแลเทศบาลด้านการเงินการคลัง ดังต่อไปนี้

### 2.1 แนวทางการปรับปรุงแก้ไขระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เทศบาลอำนาจหน้าที่ของข้าราชการประจำกำหนดให้มีการประกาศให้ประชาชนทราบถึง ระยะเวลาการจัดทำงบประมาณแต่ละชั้นตอนการกำหนดให้เทศบาลต้องรายงานผลการดำเนินงานตาม ระยะเวลาอันควรกำหนดเงื่อนไขให้ราชการกลาง หรือส่วนภูมิภาคโดยผู้ว่าราชการ จังหวัด สามารถเข้าไป ตรวจสอบหรือแก้ปัญหาหากเกิดปัญหาในการจัดทำ ปัญหาของการบริหารงบประมาณของเทศบาล เช่น กรณีที่เทศบาลไม่สามารถจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ตามกำหนดให้ส่วนกลาง โดย กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจเข้าไปสอบสวน หรือตั้งตัวแทนเข้าไปดำเนินการสอบสวน ซึ่งเมื่อได้ พิจารณาแล้วเห็นว่าเทศบาลนั้นไม่สามารถจัดทำงบประมาณรายจ่ายได้ภายในกำหนดซึ่งเกิดขึ้น เนื่องจากข้อขัดข้องที่ไม่สมควร และหากปล่อยทิ้งไว้จะเป็นการเสียหายแก่การดำเนินงานของ เทศบาล ก็ให้กระทรวงมหาดไทยสามารถจัดเจ้าหน้าที่ไปดำเนินการแทนได้ เป็นต้น

ปัญหาของการบริหารงบประมาณของเทศบาล เป็นการวางแผนการดำเนินงานกิจการของ เทศบาลที่แสดงออกมาในรูปตัวเงิน มีความสำคัญอย่างยิ่งในการบริหารกิจการเทศบาลระบบ งบประมาณที่เหมาะสมจะช่วยให้การดำเนินงานกิจการของเทศบาล ประสบผลสำเร็จที่ดีในขั้นต้น และ ระบบงบประมาณในปัจจุบันมีหลายระบบดังกล่าวมาแล้ว แต่ละระบบก็มีข้อดี ข้อเสียแตกต่างกัน ไป ดังนั้นระเบียบกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณ ควรกำหนดดังต่อไปนี้มีข้อกำหนด เพื่อเปิดโอกาสให้แต่ละเทศบาลสามารถพิจารณานำระบบงบประมาณรายจ่ายได้ตามความเหมาะสม ของเทศบาลแต่ละแห่งระเบียบอาจกำหนดรูปแบบตัวอย่าง ระบบหรือรูปแบบ ที่เทศบาลอาจนำไปเป็น แบบอย่างในการจัดทำงบประมาณได้ หากต้องการกำหนดระยะเวลาปฏิทินการจัดทำงบประมาณที่ แน่นนอน กำหนดคำจำกัดความของปีงบประมาณ เพื่อให้การจัดทำงบประมาณมีกำหนดระยะเวลาที่ แน่นนอนพร้อมเพรียงกัน การกำหนดแนวทางการบริหารงบประมาณ โคนกำหนดให้ชัดเจนถึงอำนาจ หน้าที่ของผู้บริหาร

## 2.2 แนวทางการปรับปรุงแก้ไขระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วย บริหารราชการส่วนท้องถิ่น

ตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานการควบคุมภายใน พ.ศ.2544 ได้แก่ การกำหนดให้หน่วยงานต่างๆ รวมทั้งเทศบาล จัดวางมาตรการการควบคุมภายใน องค์กรของตนเองเพื่อควบคุมด้านประสิทธิผลและประสิทธิภาพของการดำเนินงาน ซึ่งรวมถึงการดูแล ทรัพย์สิน การป้องกันหรือลดความผิดพลาด ความเสียหาย การรั่วไหล การสิ้นเปลืองทรัพยากร หรือ ป้องกันการทุจริตในเทศบาลเอง ซึ่งจะทำให้ฝ่ายบริหารอาจเห็นว่าได้มีการกำหนดรายละเอียดของ แนวทางการปฏิบัติในระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ อยู่แล้ว อาจทำให้ผู้บริหารเกิดความคิดว่าเป็นเพียง หน้าที่ตามปกติของข้าราชการประจำ ทำให้ละเลยการควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของพนักงานเทศบาล ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้บริหารเทศบาล เจ้าหน้าที่พัสดุตลอดจนเจ้าหน้าที่รับผิดชอบของเทศบาล ให้ชัดเจนกำหนดหนึ่งของราชการส่วนกลาง หรือส่วนภูมิภาคโดยผู้ว่าราชการจังหวัด ให้มีอำนาจเข้า ไปตรวจสอบหากเกิดกรณีมีข้อสงสัยว่า จะเกิดการทุจริต เกิดความไม่ยุติธรรม หรือเกิดความไม่ โปร่งใสขึ้น ในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง และกรณีเช่นนี้ ควรกำหนดระยะเวลาการตรวจสอบให้ ชัดเจนเพื่อให้เทศบาลสามารถดำเนินการที่ถูกต้องได้อย่างรวดเร็ว ไม่เกิดความติดขัดในกระบวนการ ทำงานของเทศบาลในการควบคุมหรือจำหน่ายพัสดุก็เช่นเดียวกัน ระเบียบฯ ควรกำหนดหลักเกณฑ์ให้ ราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค สามารถเข้าไปตรวจสอบความเรียบร้อยได้

กำหนดให้เมื่อสิ้นปีงบประมาณให้มีการรายงานผลให้สภาเทศบาลต้องรายงานให้ให้ผู้ว่า ราชการจังหวัดตลอดจนประกาศให้ประชาชนทราบการแก้ไขปรับปรุงระเบียบฉบับนี้ กระทรวง- มหาดไทยควรกำหนดในระเบียบฯ ให้เทศบาลนำแนวทางตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการ พักฯ มาปรับใช้ให้เหมาะสมกับแต่ละเทศบาล ไม่ว่าจะการจัดซื้อจัดจ้าง การควบคุมการใช้สอยพัสดุ ตลอดจนการจำหน่ายพัสดุ ได้แก่ในการจัดซื้อจัดจ้าง กำหนดให้เทศบาลกำหนดวิธีการจัดซื้อจัดจ้างของ เทศบาลเองที่ชัดเจน โดยให้กำหนดแนวทางการจัดซื้อจัดจ้างที่มีความยุติธรรม มีความ โปร่งใส มีความ เหมาะสมในแต่ละเทศบาล และมีลักษณะเอื้อให้ผู้ขายหรือผู้รับจ้างสามารถเข้าสู่ราคารับจ้างหรือขายให้ เทศบาลอย่างสะดวก ที่จะทำให้เทศบาลสามารถเลือกผู้รับจ้างหรือพัสดุที่ดีที่สุดสำหรับบริหารกิจการ เทศบาล เช่น กำหนดให้มีการประกาศความต้องการจัดหาพัสดุที่ชัดเจนในสื่อต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง เพื่อให้เกิดการต่อสู้ราคาของผู้ขายที่จะเข้ามาค้าขายหรือเข้ามารับจ้างเทศบาล กำหนดให้มีการนำระบบ การประมูลผ่านอินเทอร์เน็ตมาใช้ ฯลฯ การกำหนดเช่นนี้จะเป็นการดีกว่ากำหนดการอบวิธีที่ละเอียด ตามระเบียบที่ยกมาซึ่งทำให้ เทศบาลปฏิบัติตาม จนทำให้การทำงานไม่คล่องตัวหรือทำงานลำบาก ทั้งนี้ ได้มีกรณีตัวอย่างของการดำเนินการตรวจสอบขององค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบที่ควรจะเป็น

แนวทางให้กระทรวงมหาดไทยใช้เป็นกรณีศึกษา เพื่อนำไปปรับปรุงระเบียบกระทรวงมหาดไทย ได้แก่ ชาวที่ปรากฏในหนังสือพิมพ์มติชนรายวัน ฉบับประจำวันศุกร์ที่ 18 ตุลาคม 2545 หน้า 23 สดง. ลง

---

พิสูจน์ความโปร่งใส เทศบาลตำบลห้วยฉัตร กรณีที่สมาชิกสภาเทศบาลตำบลห้วยฉัตร อำเภอห้วยฉัตร จังหวัดลำปางสองคนร้องเรียนให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ภูมิภาคที่ 9 อำเภอเกาะคา จังหวัดลำปาง ตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการใช้วัสดุก่อสร้างในโครงการปรับปรุงตลาดสดเทศบาลตำบลห้วยฉัตร และโครงการเทศบาลพื้นคอนกรีตเสริมเหล็กลานที่ทำการเทศบาลว่า ส่อไปในทางทุจริต... เป็นต้น ซึ่งจะทำให้ห้องค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบหรือประชาชนสามารถตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างได้อย่างดี กระทรวงมหาดไทยดำเนินการเพิกถอนแนวทางให้ห้องค์กรตรวจสอบในลักษณะข้างต้น ทำงานได้อย่างเต็มประสิทธิภาพเท่ากับการควบคุมพัสดุและการจำหน่ายพัสดุ ระเบียบควรกำหนดให้เทศบาลดำเนินการตามแนวทางที่กำหนด

### 2.3 แนวทางการปรับปรุงแก้ไขระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิก

#### จ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงินและตรวจเงิน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในด้านการควบคุมเพื่อป้องกันการทุจริต ควรกำหนดให้เทศบาลใช้ดุลยพินิจของตนเอง จัดระบบ กลไกและองค์กรในการตรวจสอบด้วยตนเอง เช่น หน่วยตรวจสอบภายในของเทศบาลเอง จะต้องมีความรับผิดชอบมากขึ้นในการตรวจสอบหากมีข้อบกพร่องเกิดขึ้น หน่วยตรวจสอบจะต้องร่วมรับผิดชอบด้วยกำหนดหน้าที่ให้ผู้บริหารเทศบาลต้องจัดทำรายงานผลการดำเนินงานต่อสภาเทศบาล และผู้ว่าราชการจังหวัดทราบเมื่อสิ้นปีงบประมาณกำหนดให้เทศบาลมีการจัดทำข้อมูลด้านการเงิน การคลังของเทศบาลเพื่อแสดงผลการดำเนินการของเทศบาล และง่ายต่อการที่ประชาชนจะเข้าไปตรวจสอบได้และเป็นผลทำให้เกิดการกำกับดูแลโดยประชาชนอีกทางหนึ่งกำหนดแนวทางการรายงานผลการใช้จ่ายเงิน โดยกระทรวงมหาดไทยกำหนดรูปแบบ วิธีการและเงื่อนไขให้มีรายงานผลการดำเนินการ การใช้จ่ายเงินต่อสภาเทศบาล รายงานต่อประชาชนและรายงานต่อรัฐ เป็นระยะๆ ทั้งนี้ตามแนวทางที่กำหนดในตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานการควบคุมภายใน พ.ศ.2544 หากเกิดปัญหาในการดำเนินกิจการ เกิดข้อร้องเรียนการปฏิบัติหน้าที่ของเทศบาล กำหนดในราชการส่วนกลาง หรือผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถเข้าไปตรวจสอบ สั่งให้เทศบาลดำเนินการแนะนำแนวทางการแก้ไขปัญหาตลอดจนกำหนดวิธีแก้ไขปัญหาให้เทศบาลได้

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยในด้านนี้ควรกำหนดแนวทางการรับเงิน การเบิกจ่าย การเก็บรักษาเงิน เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการใช้จ่ายเงินของเทศบาล มากกว่าที่จะกำหนดโดยแนวคิดเพื่อป้องกันการทุจริต ได้แก่กำหนดแนวทางให้เทศบาลสามารถกำหนดรายละเอียดในการใช้จ่ายเงินของตนเองได้อย่างอิสระคล่องตัวการเก็บรักษาเงินให้เทศบาลสามารถใช้ดุลยพินิจโดยอิสระกำหนดรูปแบบและวิธีการของตนเอง โดยคำนึงถึงหลักความปลอดภัยที่เป็นสากล มากกว่าที่กระทรวงมหาดไทยได้เคย

กำหนดไว้ในปัจจุบัน ที่กำหนดในลักษณะของการควบคุมให้ปฏิบัติตามในทุกขั้นตอน เช่น การกำหนดเวลาปิดเปิดตู้നിรับ กำหนดวิธีการเขียนใบเสร็จรับเงิน หรือกำหนดให้มีการประจำครั้งในลูก

กุญแจ เป็นต้น กำหนดอำนาจหน้าที่ในการสั่งจ่ายเงิน หลักฐานประกอบการเบิกจ่ายและวิธีการเบิกจ่าย การใช้จ่ายเงินสะสม ควรเป็นอำนาจของเทศบาล โดยอิสระของเทศบาลทั้งนี้ ให้เทศบาลกำหนดวิธีการนำเงินสะสมมาใช้จ่ายเองให้ชัดเจน ในเทศบัญญัติที่เทศบาลตราขึ้นเองว่า ควรใช้จ่ายเงินสะสมได้ในกรณีใดบ้าง และกำหนดอำนาจอนุมัติให้ชัดเจนเป็นต้น

#### 2.4 แนวทางการกำกับดูแลนอกเหนือจากระเบียบทั้งสามฉบับที่ยกมาวิจัย

การกำกับดูแลเทศบาล วิธีการเข้าไปกำกับดูแลการมอบอำนาจกำกับดูแลให้ และให้มีความกล้าในการที่จะตัดสินใจเพื่อปฏิบัติให้ถูกต้อง หากปรากฏว่าเทศบาลปฏิบัติหน้าที่ไม่โปร่งใส ส่อไปในทางทุจริตในการใช้กลไกเพื่อกำกับดูแลเทศบาลในลักษณะนี้ กระทรวงมหาดไทยอาจดำเนินการแค่เพียงออกหนังสือซักซ้อมความเข้าใจ หรือหนังสือมอบอำนาจให้กลไกเหล่านี้ดำเนินการได้ โดยไม่จำเป็นต้องออกเป็นระเบียบ ทั้งนี้เพราะกลไกเหล่านี้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอยู่แล้ว และอยู่ภายใต้บังคับบัญชาโดยตรงของกระทรวงมหาดไทยตามกฎหมาย เพื่อให้การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น โดยเฉพาะเทศบาลสัมฤทธิ์ผลสมดังเจตนารมณ์ที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

นอกจากแนวทางการกำกับดูแลโดยออกระเบียบทั้งสามฉบับดังกล่าว ในการกำกับดูแล กระทรวงมหาดไทยอาจอาศัยออกระเบียบเพื่อกำกับดูแลเทศบาล โดยอาศัยกลไกอื่นๆ ได้แก่ การกำหนดให้ห้องค์การของการปกครองส่วนภูมิภาคของกระทรวงมหาดไทยเอง ได้แก่ จังหวัดโดยผู้ว่าราชการจังหวัด อำเภอโดยนายอำเภอ ตลอดจนกำนันผู้ใหญ่บ้านตามแนวทางที่ นายอมรรักษาสัตย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ อภิปรายในรายการเสวนาเรื่องการปกครองท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน จัดโดยมูลนิธิสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ ร่วมกับสมาคมประวัติศาสตร์ สำนักหอสมุดแห่งชาติ เมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2545 ที่หอประชุมเล็ก ศูนย์วัฒนธรรมแห่งประเทศไทย ปรากฏในหนังสือพิมพ์มติชนรายวัน ฉบับประจำวันอังคารที่ 3 ธันวาคม 2545 หน้า 2 ความว่า “...การพัฒนาการปกครองท้องถิ่นไม่จำเป็นจะต้องทำลายระบบกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตรงกันข้าม สามารถพัฒนาเป็นระบบตัวแทนรัฐบาล เพื่อคอยตรวจสอบการปฏิบัติงานของท้องถิ่นได้...” ด้วยการกำหนดหนึ่งแก่กลไกเหล่านี้ให้ชัดเจน สร้างความเข้าใจแก่เจ้าหน้าที่ในระเบียบกระทรวงมหาดไทยแต่ละฉบับ แต่ละด้าน ผูกอบรมทำความเข้าใจกลไกของรัฐเหล่านี้ให้มีความเชี่ยวชาญ

---

## เอกสารอ้างอิง

- กรมการปกครอง. (2539). *โครงการฝึกอบรมและสัมมนาการจัดทำงบประมาณของเทศบาลและเมืองพัทยา*. กรุงเทพฯ: กรมการปกครอง. เอกสารประกอบการบรรยาย.
- \_\_\_\_\_. (2542). *การพิจารณาระบบงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: กรมการปกครอง. หนังสือกรมการปกครอง.
- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2547). *ข้อมูลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. รายงาน.
- ชูวงศ์ ฉายะบุตร. (2539). *การปกครองท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง.
- ชเนศวร เจริญเมือง. (2540). โลกานุวัตรกับการกระจายอำนาจ. *วารสารธรรมศาสตร์*, 23(2), หน้า 66.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2544). *การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส*. กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายการศึกษา.
- ประยูร กาญจนชล. (2523). *คำบรรยายกฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. (2545). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป หน่วยที่ 1-8* (พิมพ์ครั้งที่ 33). นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. (2542). *ศาลปกครองไทย: วิเคราะห์เปรียบเทียบรูปแบบโครงสร้างอำนาจหน้าที่ และการบริหารงานบุคคล กับศาลปกครองอังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมนี*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- สมจินตนา สีวาลี. (2529). *การงบประมาณและหนี้สาธารณะ*. กรุงเทพฯ: ภาควิชาเศรษฐศาสตร์การคลัง มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2531). งบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศส. *วารสารนิติศาสตร์*. 18(1), หน้า 35-39.
- \_\_\_\_\_. (2539). *รวมบทความกฎหมายปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ. (2541). *รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส*. กรุงเทพฯ: สำนักงาน

คณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.

---

สุรพล ลีนิติไกรพจน์. (2532). ความคิดบางประการเกี่ยวกับการกำกับดูแล. *วารสารนิติศาสตร์*, 19(4), หน้า 82.

สุวัฒน์ ต้นประวัติ. (2540). การคลังท้องถิ่น. *วารสารธรรมศาสตร์*, 23(2), หน้า 83.

อิสสระ นิตินันท์ประกาศ. (2523). *กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

Williams, David W., Morse, Geoffrey K., & Salter, David. (1996). *Principles of Tax Law*. London: London Sweet & Maxwell.

William, Holloway V. (1951). *State and Local Government in The Unistates*. New York: McGraw Hill.

---

**ผู้วิจัย**

นายจตุพร บุญชอบ เกิดเมื่อวันที่ 4 มิถุนายน พ.ศ. 2523 ที่จังหวัดชลบุรี

**ประวัติการศึกษา**

- สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาวิทยาศาสตรบัณฑิต คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตชลบุรี ปีการศึกษา 2544

- เข้าศึกษาต่อในหลักสูตร นิเทศศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตชลบุรี เมื่อปี พ.ศ. 2548

**ตำแหน่งหน้าที่การทำงาน**

- สมาชิกสภาเทศบาลตำบลแหลมฉบัง

