

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน
ของเทศบาลโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สัญญาลักษณ์ ปัญวัฒนลิขิต
ปาริनुช บริสุทธิ์ศรี

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของเทศบาล
โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน
The Problem of Legal Control of the Municipality
by the Office of the Auditor General

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สญลักษ์ ปัญวัฒน์ลิขิต*
Assistant Professor Dr.Sanyalux Panwattanalikit
ปาริณช บิริสุทธิ์ศรี**
Parinuch Borisuthri

บทคัดย่อ

เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 โดยเป็นหน่วยงานของรัฐภายใต้โครงสร้างการจัดระเบียบบริหารราชการตามหลักการกระจายอำนาจ การปกครองโดยเฉพาะการควบคุมและตรวจสอบการใช้จ่ายเงินซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2561 ได้ให้อำนาจแก่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินในการ ควบคุมและตรวจสอบการดำเนินงานของเทศบาลในฐานะหน่วยรับตรวจ เพื่อให้เป็นไปตามที่ กฎหมาย กฎ ระเบียบและข้อบังคับที่กำหนดไว้

* คณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพายัพ; น.บ. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, น.ม. สาขากฎหมายอาญา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, น.ด. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ประกาศนียบัตรหลักสูตรผู้นำองค์กรระหว่างประเทศ: ระบบกฎหมายของสหรัฐอเมริกา, ประเทศสหรัฐอเมริกา. E-mail: drsanyalux@gmail.com.

Dean of Faculty of Law, Payap University; LL.B. at Thammasat University, LL.M. in Criminal Law at Thammasat University, LL.D. at Thammasat University, Certificate in the International Visitor Leadership Program on US Judicial System, Department of State, USA.

** อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพายัพ; น.บ. มหาวิทยาลัยพายัพ, น.ม. สาขากฎหมายระหว่างประเทศ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. E-mail: parinuch@hotmail.co.th.

Lecturer in Law at Faculty of Law, Payap University; LL.B. at Payap University, LL.M. in International Law at Thammasat University.

วันที่รับบทความ (received) 2 กุมภาพันธ์ 2561, วันที่แก้ไขบทความ (revised) 3 กรกฎาคม 2561, วันที่ตอบรับบทความ (accepted) 1 สิงหาคม 2561.

ผลจากการศึกษาบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2561 ประกอบกับพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยที่เกี่ยวกับการเงินและการคลังและระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ.2560 พบว่า ยังมีบทบัญญัติบางประการที่ทำให้ผลของการบังคับใช้ไม่เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจปกครองและหลักการกำกับดูแลเท่าที่ควรโดยมีลักษณะที่เป็นการจำกัดความเป็นอิสระทางด้านการคลังและให้อำนาจแก่ผู้ควบคุมตรวจสอบในการตีความหรือการใช้ดุลพินิจในการควบคุมตรวจสอบมากเกินไป โดยเฉพาะทางด้านการใช้จ่ายเงินของเทศบาลทำให้เกิดผลกระทบต่อการทำงานของเทศบาลเป็นอย่างมาก

โดยผู้เขียนเห็นว่า หากได้มีการปรับปรุงแก้ไขทั้งบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ภายในหน่วยงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินและการกำหนดแนวทางที่ชัดเจนเพื่อให้ศาลปกครองเป็นผู้วินิจฉัยในกรณีที่มีข้อพิพาทเกิดขึ้นน่าจะเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้เป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและเปิดโอกาสให้ผู้ถูกตรวจสอบได้มีโอกาสพิสูจน์ตนเองภายใต้หลักแห่งความยุติธรรมได้อีกด้วย

Abstract

The municipality is a local government organization established under the Municipality Act B.E. 2496. It is a governmental organization under the structure of government administration according to the principle of decentralization. For especially the control and monitoring of spending money, which the Organic Act. The State Auditing Act of 2018 empowered the Office of the Auditor General to control and investigate the municipal operations as a unit to comply with the laws, rules and regulations.

The results of the study of the provisions of the Organic Act on State Auditing in 2018 in conjunction with the Municipal Act B.E. 2496 amended (No. 13) 2009 regulations Ministry of Interior relating to finance and the regulation on procurement government Act of 1973 found that there are certain provisions that make the effect of enforcement. It does not follow the principle of decentralization and the principles of governance. It looks like Indicate fiscal independence and empower auditors to interpret or discretion In the control too much, especially in terms of spending money of the municipality cause the operation of the municipality is very much. The authors agree that if the provisions of the relevant legislation have been amended the structure and authority within the agency of the Office of the Auditor General and to set clear guidelines for the Administrative Court to decide in the event of a dispute, the problem is solved protection freedom and opportunity for the investigators to prove themselves under the principle of justice as well.

คำสำคัญ: เทศบาล, ปัญหาการตรวจสอบค่าใช้จ่ายของเทศบาล, สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

Keywords: local government, problem of the municipal expenses, the auditor general

1. บทนำ

การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นได้เริ่มต้นอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้นหลังจากถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี 2540 เป็นต้นมา แม้ต่อมาจะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่กระทั่งล่าสุดฉบับปี 2560 แต่ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับก็ยังคงหลักการและเจตนารมณ์ในการกระจายอำนาจสู่การปกครองท้องถิ่นเช่นเดิม โดยกำหนดให้รัฐจะต้องให้ความสำคัญแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ แต่กฎหมายก็ได้กำหนดให้มีการกำกับดูแลและการควบคุมการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้เป็นไปตามที่กฎหมาย กฎ ระเบียบและข้อบังคับกำหนดไว้ โดยเฉพาะการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งนอกจากระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการเงินและการคลังแล้ว ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2561 ยังกำหนดให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินทำหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินการใช้จ่ายทรัพย์สินอื่นหรือการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย แต่จากการศึกษากลับพบว่าทบทวนของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยที่เกี่ยวกับการเงินและการคลังระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ.2560 ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2561 มีบทบัญญัติที่เป็นการจำกัดความเป็นอิสระทางด้านการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเป็นการให้อำนาจแก่ผู้ควบคุมตรวจสอบมากเกินไปทำให้ส่งผลการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งรวมถึงเทศบาลด้วยและไม่เป็นไปตามหลักการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดไว้ กล่าวคือ

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13 พ.ศ.2552) ไม่ได้ให้อำนาจแก่เทศบาลในการออกข้อบัญญัติและระเบียบของตนเองในการกำหนดรายละเอียดต่างๆ ในด้านการคลังและงบประมาณเพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของตนเองได้โดยกำหนดให้เป็นอำนาจของกระทรวงมหาดไทยในการตราระเบียบหรือข้อบังคับของกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเรื่องดังกล่าวมาบังคับใช้กับเทศบาล ซึ่งนอกจากจะพบว่า ในระเบียบหรือข้อบังคับดังกล่าวบางส่วนนั้นมีลักษณะเป็นการสร้างเงื่อนไขและเพิ่มขั้นตอนในการปฏิบัติให้มากขึ้นหรือกำหนดแบบมาตรฐานที่ตายตัวเกินไปซึ่งไม่เอื้อต่อความคล่องตัวในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลแล้ว ยังมีลักษณะเป็นการกำหนดแนวทางไว้แบบกว้างๆ ทำให้หลายๆ กรณีต้องมีการตีความหรือวินิจฉัยปัญหาที่เกิดขึ้น

และเมื่อประกอบกับบทบัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2561 ที่นอกจากจะให้อำนาจแก่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินในการตรวจสอบการจัดเก็บรายได้ การรับจ่ายเงิน การบริหารจัดการ การดูแลรักษาและติดตามทรัพย์สินของแผ่นดินของเทศบาลในฐานะหน่วยรับตรวจว่าเป็นไปตามที่กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับมติคณะรัฐมนตรีหรือแบบแผนการปฏิบัติราชการหรือไม่แล้ว ยังให้อำนาจในการตรวจสอบผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพในการดำเนินการและให้แสดงความเห็นว่าเป็นไปโดยประหยัด เกิดผลสัมฤทธิ์และมีประสิทธิภาพตามวัตถุประสงค์ที่หน่วยรับตรวจกำหนดไว้หรือไม่ ซึ่งจากบทบัญญัติดังกล่าวอาจมีลักษณะเป็นการก้าวล่วงถึงอำนาจการใช้ดุลพินิจและการตัดสินใจของเทศบาลตามหลักการกระจายอำนาจที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้และก้าวล่วงความเป็นอิสระทางด้านการคลังและงบประมาณของเทศบาลได้ เพราะเทศบาลเป็นผู้กำหนดวัตถุประสงค์ในการจัดทำกิจกรรม งานและโครงการต่างๆ นั้นเองตามเจตจำนงและความต้องการพื้นฐานของชุมชน ดังนั้น การประเมินผลถึงเรื่องดังกล่าวจึงควรเป็นอำนาจของเทศบาลเอง นอกจากนี้การที่มีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคอยู่เพียงแค่ 15 แห่ง แต่กำหนดให้มีหน้าที่ตรวจสอบครอบคลุมทั้งประเทศและต้องทำการตรวจสอบทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ซึ่งแต่ละองค์กรใช้กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรีหรือแบบแผนการปฏิบัติราชการที่ทั้งเหมือนและแตกต่างกันทำให้มีปัญหาเกี่ยวกับมาตรฐานและประสิทธิภาพในการตรวจสอบและความไม่เป็นเอกภาพของความเห็นและคำวินิจฉัยได้

ดังนั้น ผู้เขียนจึงต้องการศึกษาว่า จะมีวิธีการหรือมาตรการใดๆ ในการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว พร้อมทั้งเสนอแนะแนวคิดและแนวทางปฏิบัติสำหรับการแก้ไขปัญหา เพื่อให้กฎหมายได้มีลักษณะที่เป็นการเอื้อต่อความเป็นอิสระทางด้านการคลังและงบประมาณ รวมถึงให้การใช้จ่ายเงินของเทศบาลตามอำนาจหน้าที่ เพื่อจัดทำบริการสาธารณะสามารถตอบสนองต่อความต้องการและความจำเป็นของคนในชุมชนได้มากที่สุด เพื่อให้เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจปกครองและหลักการกำกับดูแล ทั้งตามหลักสากลและตามเจตนารมณ์ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดไว้ เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดและก่อให้เกิดความยุติธรรมตามกฎหมายให้มากที่สุด

2. แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาถึงปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของเทศบาล โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินพบว่า แนวคิดและทฤษฎีที่สำคัญที่เกี่ยวข้องมีดังนี้

2.1 หลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization)

เป็นการแบ่งอำนาจการปกครองจากส่วนกลางไปให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการเอง โดยอิสระพอสมควรภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย และการกระจายอำนาจนี้ทำให้เกิดระเบียบ การจัดการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นขึ้น โดยหลักการกระจายอำนาจปกครอง หมายถึง หลักการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นนอกจากราชการบริหารส่วนกลางให้ไปจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีความเป็นอิสระตามสมควร ทั้งในด้านการเมืองและการบริหาร โดยเป็นเรื่องที่ท้องถิ่นมีอำนาจที่จะกำหนดนโยบายและควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายท้องถิ่นของตนเองได้โดยไม่ต้องขึ้นอยู่กับความบังคับบัญชาของส่วนกลาง เพียงแต่ขึ้นอยู่กับความควบคุมดูแลเท่านั้น โดยการจัดการปกครองตามหลักการกระจายอำนาจอาจทำได้ 2 ลักษณะ¹ ได้แก่ การกระจายอำนาจทางพื้นที่ คือรัฐมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปจัดทำเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยจะถูกจำกัดขอบเขตโดยพื้นที่นั้นๆ และการกระจายอำนาจทางบริการหรือการกระจายอำนาจทางเทคนิค คือรัฐ มอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะในบางเรื่องบางอย่างให้แก่องค์กรของรัฐที่จัดตั้งขึ้นโดยเฉพาะให้เป็นผู้จัดทำ โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐเช่นกัน ซึ่งมีอยู่สองรูปแบบ คือรัฐวิสาหกิจและองค์กรมหาชน

2.2 หลักการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระ

เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจทางปกครอง ความเป็นอิสระของท้องถิ่นจึงอยู่ในรูปของการมีอำนาจสั่งการและดำเนินการในกิจการต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วยตนเอง และความเป็นอิสระของท้องถิ่นจะเกิดขึ้นได้อย่างแท้จริงจะต้องประกอบด้วย การมีสถานะเป็นนิติบุคคล มีเขตพื้นที่รับผิดชอบที่ชัดเจน มีองค์กรมีเจ้าหน้าที่เป็นของตนเอง ต้องมาจากการเลือกตั้งโดยเสรี² มีอำนาจหน้าที่เป็นของตนเอง และที่สำคัญคือการมีการคลังเป็นของตนเอง โดยการที่ท้องถิ่นจะสามารถบริหารงานให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดีนั้น จำเป็นต้องมีระบบการคลังเป็นของตนเอง ซึ่งการกำหนดรายได้และรายจ่ายจะต้องบัญญัติไว้ในกฎหมาย ท้องถิ่นจะกำหนดเองโดยไม่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ไม่ได้³

¹ชาญชัย แสวงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2549), หน้า 98.

²นันทวัฒน์ บรรณานันท์, การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เจริญวิทย์การพิมพ์, 2522), หน้า 31-32.

³พรชัย รัชมิแพทย์, หลักกฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทย (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2541), หน้า 214.

2.3 หลักที่ว่าด้วยการอยู่ภายใต้การกำกับดูแล⁴

- 1) องค์ประกอบสำคัญของการกำกับดูแล แยกได้เป็น 5 ประเภทได้แก่
 - (1) การกำกับดูแลเป็นอำนาจควบคุมชนิดหนึ่ง
 - (2) เป็นอำนาจที่มีอยู่อย่างจำกัดตามพระราชบัญญัติ โดยขอบเขตของการกำกับดูแลก็คือ จะต้องไม่แทรกแซงการกระจายอำนาจจนองค์กรนั้นขาดอิสระไป
 - (3) เป็นการกำกับดูแลโดยฝ่ายปกครองที่มีฐานะสูงกว่า
 - (4) เป็นการกำกับดูแลเหนือองค์กรและการกระทำขององค์กรกระจายอำนาจ
 - (5) การกำกับดูแลมีขึ้นเพื่อประโยชน์ทั่วไปของรัฐ รัฐจึงจำเป็นต้องเข้ามากำกับดูแล
- 2) ความแตกต่างระหว่างการบังคับบัญชากับการควบคุมกำกับดูแล อำนาจบังคับบัญชา คือ อำนาจที่ไม่มีเงื่อนไขแต่จะต้องไม่บังคับหรือก่อให้เกิดความไม่ชอบด้วยกฎหมายขึ้น โดยผู้บังคับบัญชาที่สูงกว่ามีสิทธิที่จะสั่งให้กระทำการในสิ่งที่เห็นควรและมีอำนาจเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือยกเลิกคำวินิจฉัยของผู้ใต้บังคับบัญชาได้เสมอ แต่อำนาจกำกับดูแลไม่ได้ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ในลักษณะผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา แต่เกิดขึ้นเป็นไปในลักษณะผู้ควบคุมและผู้ถูกควบคุม จึงเป็นอำนาจที่มีเงื่อนไขและอำนาจนี้จะมีได้ก็แต่ในกรณีและในรูปแบบที่พระราชบัญญัติกำหนดไว้เท่านั้น

3) เงื่อนไขที่สำคัญของการกำกับดูแล ได้แก่

- (1) ต้องทำเท่าที่จำเป็นเท่านั้นตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนด
 - (2) มีขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิและประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นเพื่อไม่ให้ผู้ใดผู้หนึ่งได้แสวงหาผลประโยชน์ให้กับตนเอง จึงต้องมีการกำกับดูแลเพื่อให้เป็นผลดีขึ้น
- ดังนั้นลักษณะของการกำกับดูแล คือผู้มีอำนาจหน้าที่จะปฏิบัติหน้าที่ได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลไว้อย่างชัดเจน โดยวัตถุประสงค์หลักอยู่ที่การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ใช้อำนาจกำกับดูแลไม่มีอำนาจในการเข้าไปควบคุมความเหมาะสมในการกระทำในกรณีที่การกระทำนั้นชอบด้วยกฎหมายแล้ว

2.4 หลักการและแนวปฏิบัติในการตรวจเงินแผ่นดิน

ปฏิญญาลิมาวาดำเนินแนวปฏิบัติในการตรวจเงินแผ่นดินจากการจัดประชุมสมัชชาขององค์การตรวจเงินแผ่นดินระหว่างประเทศได้วางหลักการสำคัญไว้เพื่อให้ประเทศสมาชิกนำไปประยุกต์ใช้ให้สอดคล้องกับสภาพการเมือง เศรษฐกิจและสังคมของประเทศตน มีสาระสำคัญดังนี้

⁴ สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายการปกครองท้องถิ่น (กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2547), หน้า 47-51.

1) วัตถุประสงค์ของการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อควบคุมให้หน่วยรับตรวจปฏิบัติตามมาตรการที่วางไว้ไม่จะเป็นการปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับ รวมทั้งมาตรการเกี่ยวกับความประหยัด ความมีประสิทธิภาพ ความมีประสิทธิภาพ แต่ก็ขึ้นอยู่กับนโยบายและการปรับใช้ของแต่ละประเทศ

2) ความเป็นอิสระในการตรวจเงินแผ่นดิน แม้ว่าจะไม่มีอิสระอย่างสมบูรณ์เนื่องจากยังคงเป็นส่วนหนึ่งของรัฐ แต่ความเป็นอิสระก็ต้องอยู่ในระดับที่สูงพอที่จะทำให้สามารถตรวจเงินได้อย่างเที่ยงตรงและมีประสิทธิภาพ

3) อำนาจหน้าที่ของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ควรมีอำนาจในการตรวจสอบสืบสวน โดยมีอำนาจเรียกให้หน่วยรับตรวจสอบส่งมอบเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการเงินหรือข้อมูลใดๆ ที่จำเป็น สำหรับวิธีการตรวจสอบนั้น และจะใช้วิธีการทดสอบหรือสุ่มตรวจ

4) การรายงานข้อตรวจพบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ต้องมีการเผยแพร่ให้เป็นที่รับรู้อย่างกว้างขวาง เช่น การรายงานข้อตรวจพบต่อรัฐสภาและองค์กรอื่นของรัฐ พร้อมทั้งเผยแพร่รายงานนั้นให้ประชาชนทราบและแจ้งข้อตรวจพบให้หน่วยรับตรวจและหน่วยงานบังคับบัญชาของหน่วยรับตรวจทราบ

2.5 ลักษณะของการตรวจเงินแผ่นดิน⁵

1) เป็นการตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับเพื่อควบคุมให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่วางไว้ โดยหลักการพื้นฐานที่ใช้ในการตรวจสอบควบคุมการบริหารการเงินแผ่นดิน เช่น หลักความจำเป็นและประโยชน์สาธารณะ โดยการใช้จ่ายเงินของรัฐจะไม่คำนึงถึงความคุ้มค่าในเชิงกำไรเช่นเอกชน แต่จะเป็นการใช้อำนาจจากการตัดสินใจถึงความจำเป็นและเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมอย่างแท้จริง (Public Purpose) หรือหลักการตรวจสอบและควบคุมวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการปฏิบัติหน้าที่เกินไปกว่าขอบเขตที่มี เพื่อไม่ให้ประชาชนเสียสิทธิและประโยชน์ที่พึงได้รับ รวมทั้งเป็นหลักประกันความโปร่งใสในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล

2) เป็นการตรวจสอบการดำเนินงาน (Performance Audit) โดยเป็นการตรวจสอบผลการดำเนินงานตามแผนงาน งานและโครงการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายหรือหลักการที่กำหนดการตรวจสอบจึงเป็นกระบวนการวัดค่าความประหยัด ความมีประสิทธิภาพและความมีประสิทธิภาพของการดำเนินงานของรัฐ กล่าวคือ

⁵ปิยพร อุปพงษ์, “ปัญหาการจัดองค์กรและการใช้อำนาจหน้าที่ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินในการตรวจเงินแผ่นดินในระดับท้องถิ่น,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554), หน้า 19.

(1) เน้นความประหยัดหรือความคุ้มค่า คือ การใช้ทรัพยากรน้อยที่สุดในการดำเนินการแต่สามารถได้ผลตามที่ต้องการ

(2) เน้นความมีประสิทธิภาพ คือ อัตราส่วนของความสัมพันธ์ระหว่างผลผลิตหรือผลประโยชน์ที่ได้รับกับต้นทุนหรือทรัพยากรที่ใช้ในการดำเนินงานจริงเมื่อเปรียบเทียบกับแผนที่วางไว้

(3) เน้นความมีประสิทธิภาพ คือ สามารถจัดระบบงานและวิธีปฏิบัติเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้โดยพิจารณาจากความสัมพันธ์ระหว่างผลที่ตั้งใจให้เกิดกับผลที่เกิดขึ้นจริง

3. การควบคุมและกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการเงินและการคลังตามกฎหมายของต่างประเทศ

โดยจากการศึกษาพบรายละเอียดเกี่ยวกับการปกครองและการควบคุมกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศสและญี่ปุ่น สรุปได้ดังนี้

3.1 ประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสเป็นรัฐเดี่ยว โดยมีการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน คือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

1) การควบคุมและกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หลังปี ค.ศ.1982 ฝรั่งเศสได้ยกเลิกการควบคุมกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัดและมอบให้เป็นหน้าที่ของศาลปกครองชั้นต้น (les tribunaux administratifs) ดำเนินการแทน นอกจากนั้นยังได้มีการสร้างกลไกควบคุมทางการคลังขึ้นมาใหม่ โดยใช้ระบบการควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย เช่นเดียวกันกับประเด็นทางปกครองที่มีศาลปกครองนั้นคือ “ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค”⁶ เพื่อทำหน้าที่ควบคุมดูแลด้านการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทดแทนอำนาจในการควบคุมโดยตรงของรัฐบาลที่ถูกยกเลิกไป

2) การควบคุมและตรวจสอบการบริหารการคลังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(1) ระบบควบคุมภายในและการตรวจสอบภายใน คือ การให้สภาฯ ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร เช่น หลังจากที่มีปัญหาข้อผิดพลาดของทุกปีงบประมาณที่ผ่านมา ให้แก่สภาฯ แล้ว ฝ่ายบริหารต้องมอบบัญชีปกครองให้แก่สภาฯ เช่นกัน เพื่อให้สภาฯ ตรวจสอบว่าสอดคล้องกันหรือไม่ ถ้าสอดคล้องกันสภาฯ จะรับรองบัญชีของฝ่ายบริหารโดยต้องกระทำทุกปี

⁶ปราโมทย์ ประจนปัจจนึก, “การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศส,” วารสารสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ 32 (มิถุนายน 2549): 30.

(2) การกำกับดูแล เช่น การกำกับดูแลในการใช้ดุลพินิจหรือการบริหารงานการคลัง ที่ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือภาคีอำนาจเข้าแทรกแซงได้ภายใต้หลักเกณฑ์ที่กำหนด เช่น เมื่อพบว่างบประมาณไม่มีความสมดุลอย่างแท้จริงก็มีอำนาจที่จะฟ้องต่อศาลบัญชีภาคเพื่อให้ศาลมีคำสั่งและข้อเสนอแนะไปยังองค์กรปกครองท้องถิ่นเพื่อให้ทำการแก้ไขการขาดดุลนั้น หรือจะเป็นการตรวจสอบการคลังโดยสมุหบัญชีซึ่งมีอำนาจหน้าที่ทั่วไป เช่น ควบคุมดูแลรายได้ที่ได้รับมา ติดตามเร่งรัดหนี้สินควบคุมตรวจสอบการจ่ายเงินของผู้มีอำนาจสั่งจ่าย หรือจะเป็นการกำกับดูแลเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง โดยจะมีคณะกรรมการคลังท้องถิ่นมาทำหน้าที่กำกับดูแลและตรวจสอบการใช้จ่ายเงินดังกล่าว

(3) การควบคุมและตรวจสอบการบริหารงานการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระบบศาลบัญชีภาคหรืออาจเรียกว่า “ศาลตรวจเงินแผ่นดิน”⁷ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของระบบศาลปกครองในฝรั่งเศส โดยอำนาจหน้าที่ของศาลบัญชีภาคที่สำคัญ ได้แก่

(3.1) การทำหน้าที่เป็นศาล โดยมีอำนาจตรวจสอบบัญชีรับจ่าย เอกสารหลักฐานการใช้จ่ายเงินทุกชนิดว่าเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ กรณีที่พบข้อบกพร่องและมีส่วนขาด ศาลอาจจะแจ้งให้สมุหบัญชีทราบเพื่อนำหลักฐานมาแสดงต่อศาลหรือยอมรับผิดชดใช้จำนวนเงินที่ก่อให้เกิดปัญหานั้น ถ้าหากศาลพิจารณาแล้วยังไม่เป็นที่พอใจศาลจะพิพากษาให้สมุหบัญชีตกเป็นลูกหนี้ของรัฐและจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบเงินมาชดใช้คืนแก่รัฐต่อไป

(3.2) ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาและควบคุมการบริหารงาน โดยศาลมีอำนาจที่จะเสนอข้อคิดเห็นต่างๆ เกี่ยวกับการบริหารงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้โดยตรง

(3.3) ทำหน้าที่เป็นองค์กรควบคุมฝ่ายบริหาร โดยเป็นการควบคุมผู้สั่งจ่ายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และยังรวมไปถึงการควบคุมความเหมาะสมและการปฏิบัติอย่างถูกต้องอีกด้วย โดยจะดูแลควบคุมการซื้อพัสดุว่ามีความเหมาะสมถูกต้องหรือไม่ โดยหากพบว่าทำผิดก็จะทำข้อเสนอแนะให้แก่ศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังทำหน้าที่พิจารณาคดีลงโทษผู้บริหารที่กระทำความผิดนั้นต่อไป

3.2 ประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นเป็นรัฐเดี่ยวแต่ไม่มีภูมิภาค และแบ่งการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 2 ส่วน คือ การบริหารราชการส่วนกลาง กับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น⁸

⁷ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส (กรุงเทพมหานคร: บริษัท สุขุมและบุตร จำกัด, 2544), หน้า 120.

1) การควบคุมและตรวจสอบการบริหารการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(1) การใช้ระบบควบคุมภายในและการตรวจสอบภายใน

โดยมีคณะกรรมการบริหารอิสระมาช่วยบริหารงานและทำกิจการพิเศษที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานการคลัง โดยจะเป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในกระบวนการตรวจสอบการคลังและมีความเป็นอิสระสูง และมีการควบคุมจากสภาฯ อีกด้านหนึ่ง เช่น ด้านการบัญชีและการเงิน โดยสภาฯ สามารถตรวจสอบเอกสารและรายงานทางการเงินต่างๆ การขอให้ผู้บริหารมาชี้แจง การสอบสวนหรือเรียกพยานเพิ่มเติมเพื่อใช้ในการตรวจสอบได้หรือในด้านการตรวจสอบทางการเงินการคลัง เป็นต้น

(2) การกำกับดูแลของส่วนกลางที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในญี่ปุ่นมี “กระทรวงกิจการภายใน (Ministry of Home Affairs)” ซึ่งมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น⁹ ซึ่งจะมีหน่วยงานภายในที่เกี่ยวข้องกับการดูแลการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การกำกับดูแลการบริหารงานทั่วไป รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการภายในจะมีอำนาจตรวจสอบการดำเนินการหรือขอให้ส่งรายงานให้ ส่วนการควบคุมทางการเงินและการคลังนั้น จะมีคณะกรรมการการเงินท้องถิ่นหรือผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการ โดยอาจจะให้ท้องถิ่นส่งรายงานการใช้จ่ายเงินให้หรืออาจส่งเจ้าหน้าที่ไปทำการตรวจตราโดยตรงก็ได้

(3) การควบคุมและตรวจสอบการบริหารงานการคลัง โดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินของประเทศญี่ปุ่น¹⁰

ตามพระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดินญี่ปุ่น ค.ศ.1947 กำหนดให้มีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินขึ้นเพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบการตรวจเงินแผ่นดินของรัฐทุกประเภท โดยในระดับรัฐ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจะทำหน้าที่ดูแลการใช้จ่ายเงินของภาครัฐ การตรวจสอบและรับรองบัญชีรายรับรายจ่าย การวางกฎเกณฑ์ ยกเลิก แก้ไข ให้คำแนะนำในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายพระราชบัญญัติ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการบัญชีการรับเงิน จ่ายเงิน สิ่งของหรือหลักทรัพย์ของรัฐ การทำหน้าที่ตรวจสอบบัญชีรับจ่ายเงินของรัฐและดูแลบัญชีให้เป็นไปตามระเบียบ คำสั่ง ข้อบังคับ อีกทั้งยังมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบสัญญาซื้อและสัญญาจ้างเพื่อให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย โดย

⁹ วิชา วิรัชนิภาวรรณ, ผู้ว่าราชการจังหวัดไทยวิเคราะห์เปรียบเทียบกับผู้ว่าราชการจังหวัดสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศสและญี่ปุ่น (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541), หน้า 185.

⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 185.

¹⁰ ปิยพร อุปพงษ์, เรื่องเดิม, หน้า 69.

สัญญาจ้างที่จะดำเนินการตรวจสอบนั้นต้องเป็นสัญญาที่มีวงเงินตั้งแต่ 30 ล้านบาทขึ้นไป โดยจะทำการตรวจสอบสัญญาทุกชนิด

โดยการตรวจเงินแผ่นดินในระดับท้องถิ่นนั้น สำนักตรวจสอบที่ทำหน้าที่คือ สำนักตรวจสอบที่ 1 ซึ่งมีโครงสร้างภายในแบ่งเป็นแผนกต่างๆ ได้แก่ แผนกที่ทำหน้าที่ตรวจสอบเกี่ยวกับทรัพย์สินของทางราชการ แผนกที่ทำหน้าที่ตรวจสอบเกี่ยวกับการงบประมาณ แผนกที่ทำหน้าที่ตรวจสอบเกี่ยวกับการยุติธรรม แผนกที่ทำหน้าที่ตรวจสอบเกี่ยวกับเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนกที่ทำหน้าที่ตรวจสอบเกี่ยวกับภาษี โดยการที่ได้แบ่งเป็นแผนกต่างๆ ดังกล่าว ทำให้หน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีมาตรฐานเดียวกัน โดยจะตรวจสอบ เช่น การตรวจสอบบัญชีว่าการรับและใช้จ่ายเงินเป็นไปด้วยความถูกต้องตามหลักการในทางบัญชีหรือไม่ หรือการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายว่าการจัดทำรายการทางบัญชีโครงการ หรือแผนงานสอดคล้องกับหลักการในทางบัญชี กฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับหรือไม่ การตรวจสอบความประหยัดว่าการดำเนินการตามโครงการหรือแผนงานที่วางไว้หรือการใช้จ่ายงบประมาณได้ดำเนินการไปด้วยค่าใช้จ่ายที่น้อยที่สุดหรือไม่ การตรวจสอบความมีประสิทธิภาพว่าโครงการหรือแผนงานที่ได้ดำเนินงานก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดและได้รับประโยชน์ที่คุ้มค่าหรือไม่ หรือการตรวจสอบความมีประสิทธิภาพผลว่าโครงการหรือแผนงานว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของโครงการและบรรลุผลตามที่ตั้งใจไว้หรือไม่ เป็นต้น

4. การวิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมและตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของเทศบาล โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

จากการศึกษาพบว่า ในประเทศไทยการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของเทศบาลโดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินซึ่งอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 และในกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องยังคงส่งผลให้เกิดปัญหาอยู่หลายประการ โดยที่สำคัญดังนี้

4.1 ปัญหาจากกฎหมายและระเบียบที่มีอยู่ในปัจจุบันกำหนดหลักเกณฑ์ด้านการคลังและงบประมาณไว้แบบกว้างๆ และให้อำนาจแก่ผู้ควบคุมตรวจสอบในการตีความหรือใช้ดุลพินิจในการควบคุมตรวจสอบมากเกินไป

ตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2561 มาตรา 85 และมาตรา 86 ประกอบกับมาตรา 4 วรรคสี่ ได้กำหนดให้อำนาจแก่สำนักงานการ

ตรวจเงินแผ่นดินในการตรวจสอบการจัดเก็บรายได้ การรับ การใช้จ่าย การใช้ประโยชน์ การเก็บรักษาและการบริหารซึ่งเงิน ทรัพย์สิน สิทธิและประโยชน์ของเทศบาลในฐานะหน่วยตรวจรับว่าได้ เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรีและแบบแผนการปฏิบัติราชการหรือไม่นั้น เมื่อได้ศึกษาและวิเคราะห์จากผลของการตรวจสอบและจากข้อทักท้วงของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินและพบว่าการใช้จ่ายเงินของเทศบาลที่ถูกทักท้วงว่าไม่สามารถดำเนินการได้เนื่องจากไม่มีกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับใดให้อำนาจไว้ หรือเป็นการดำเนินการไม่ถูกต้องหรือปฏิบัติไม่เป็นไปตามหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทยนั้น สาเหตุที่สำคัญคือ การที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552 ได้กำหนดให้เทศบาลต้องใช้หลักเกณฑ์ด้านการคลังและงบประมาณตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และระเบียบกระทรวงมหาดไทยที่เกี่ยวข้อง รวมถึงกฎหมาย และระเบียบที่บังคับใช้อยู่ เช่น ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงินและการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2547 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 9) พ.ศ.2553 (ซึ่งถูกยกเลิกไปแล้ว) หรือระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อ จัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ.2560 ที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน พบว่าในบทบัญญัติดังกล่าว จะมีลักษณะเป็นการกำหนดรายละเอียดที่มุ่งเน้นเพียงแค่กระบวนการ วิธีการ การแต่งตั้ง คณะกรรมการ และรวมถึงรายละเอียดอื่นๆ ไว้อย่างกว้างๆ เท่านั้น ไม่ได้ลงรายละเอียดให้ชัดเจน และครอบคลุมทั้งหมดตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาล ทั้งที่เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำ บริการสาธารณะให้แก่ชุมชนหลายประการและหลายด้านและในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ย่อมต้อง มีการใช้จ่ายเงินงบประมาณด้วยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ กรณีดังกล่าวจึงทำให้ต้องมีการตีความใน หลายๆ ประการ และการตีความระหว่างเทศบาลในฐานะผู้ปฏิบัติซึ่งต้องใช้ทั้งหลักรัฐศาสตร์และ นิติศาสตร์ในการดำเนินการกับสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินในฐานะผู้ควบคุมตรวจสอบการใช้ จ่ายเงินนั้นในหลายๆ กรณีจะมีการตีความที่แตกต่างกัน แต่ด้วยการที่อำนาจของสำนักงานการ ตรวจเงินแผ่นดินมาจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญซึ่งมีลำดับศักดิ์ที่สูงกว่าพระราชบัญญัติ หรือระเบียบและข้อบังคับทั่วไป จึงทำให้การตีความหรือคำวินิจฉัยของสำนักงานการตรวจเงิน แผ่นดินมีผลให้เทศบาลต้องถือปฏิบัติตาม และความไม่ชัดเจนดังกล่าวจะทำให้สำนักงานการ ตรวจเงินแผ่นดินวินิจฉัยว่าการดำเนินการหรือการใช้จ่ายเงินในกิจกรรมนั้นๆ ทำไม่ได้เนื่องจากไม่มี กฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับใดให้อำนาจไว้และมีความเห็นให้กลับคืนสู่สภาพเดิม แม้ว่าจะเป็น การดำเนินการไปด้วยความสุจริตใจและไม่มีเจตนาทุจริตผิดกฎหมายแต่อย่างใดหรือเป็นไปเพื่อ ประโยชน์ของประชาชนก็ตาม เช่น ตามคำทักท้วงที่วินิจฉัยว่าการเบิกค่าจ้างเหมาประกอบอาหาร กลางวันในโครงการมหรหรรณีทางด้านยาเสพติดเพื่อเลี้ยงรับรองผู้เข้าร่วมแข่งขันกีฬาไม่ถือว่าเป็น ค่าใช้จ่ายรายการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแข่งขันกีฬาจึงไม่สามารถเบิกจ่ายได้ หรือกรณีเบิกจ่าย

ค่าจัดซื้อเสื้อนักกีฬาจำนวน 80 ตัว โดยเป็นของนักกีฬาที่เข้าร่วมแข่งขัน 50 ตัวและของคณะผู้บริหาร สมาชิกสภา และพนักงานเทศบาลที่มีคำสั่งให้เข้าร่วมกิจกรรมอีกจำนวน 30 ตัว แต่มีข้อเสนอแนะว่าการจัดซื้อเสื้อสำหรับผู้ร่วมเชียร์นักกีฬาจำนวน 30 ตัวนั้น ไม่สามารถเบิกจ่ายได้เนื่องจากไม่เข้าหลักเกณฑ์ของหนังสือกระทรวงมหาดไทยที่กำหนดให้ค่าชุดนักกีฬาและค่าใช้จ่ายเบ็ดเตล็ดให้เบิกได้เท่าที่จำเป็นและประหยัดเท่านั้น

กรณีดังกล่าวแตกต่างจากกรุงเทพมหานครซึ่งตามกฎหมายแล้วถือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทหนึ่ง แต่ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2550 ได้กำหนดให้กรุงเทพมหานครสามารถออกข้อบัญญัติ ระเบียบ และข้อบังคับว่าด้วยเรื่องดังกล่าวมาบังคับใช้เองได้ และกรุงเทพมหานครก็ได้ออกข้อบัญญัติ กรุงเทพมหานครว่าด้วยการพัสดุหรือข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครว่าด้วยวิธีการงบประมาณมาบังคับใช้เอง และที่สำคัญมีการออกระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยเรื่องต่างๆ โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินตามอำนาจหน้าที่ เช่น ระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายในการจัดงานหรือกิจกรรมของหน่วยงานในสังกัดของกรุงเทพมหานคร ซึ่งกำหนดรายละเอียดในการใช้จ่ายเงินได้อย่างละเอียดและครอบคลุมถึงความจำเป็นและเพื่อตอบสนองความต้องการของคนในชุมชนได้อย่างเต็มที่ เช่น ค่าอาหารและเครื่องดื่มสำหรับรับรองผู้มาร่วมงานหรือกิจกรรม เงินหรือของรางวัลแก่ผู้ชนะการประกวดแข่งขัน เป็นต้น ซึ่งในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของกรุงเทพมหานครโดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจึงไม่ค่อยมีข้อทักท้วงในเรื่องดังกล่าวแต่อย่างใด ซึ่งแตกต่างโดยสิ้นเชิงจากเทศบาลทั้งที่เป็นกรณีเดียวกัน

ดังนั้น ปัญหาดังกล่าวจึงนำไปสู่การที่ต้องตีความและต้องวินิจฉัยโดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินและผลมักจะออกมาว่าการดำเนินการหรือการใช้จ่ายเงินดังกล่าวของเทศบาลไม่สามารถดำเนินการได้ โดยเหตุผลว่าไม่มีกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับหรือหนังสือสั่งการใดๆ ให้อำนาจไว้หรือไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด พร้อมทั้งเรียกให้เทศบาลคืนเงินหรืออาจรวมถึงให้ดำเนินการทางวินัยกับผู้ที่เกี่ยวข้อง

4.2 ปัญหาจากการตรวจสอบและการแสดงความเห็นโดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

สืบเนื่องจากปัญหาที่ได้กล่าวมา นอกจากจะกำหนดให้ตรวจสอบว่าได้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับมติคณะรัฐมนตรีหรือแบบแผนในการปฏิบัติราชการหรือไม่แล้ว ในบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2561 มาตรา 89 และมาตรา 90 ยังได้กำหนดให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินของหน่วยรับตรวจและให้จัดทำรายงานผลการ

ตรวจสอบและแสดงความเห็นว่าเป็นไปโดยประหัตเกิดผลสัมฤทธิ์และมีประสิทธิภาพตามวัตถุประสงค์ที่หน่วยรับตรวจกำหนดไว้หรือไม่อีกด้วย แต่พบว่ามีหลายๆ กรณีสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้ใช้อำนาจดังกล่าวใช้ดุลพินิจในการตีความ และเป็นการตีความอย่างแคบโดยไม่คำนึงถึงอำนาจหน้าที่ของเทศบาลความจำเป็นที่แท้จริง ความสัมพันธ์ของกิจกรรม วัตถุประสงค์และความสำเร็จในภาพรวมของกิจกรรม เช่น ตามคำทักท้วงที่มีความเห็นว่าค่าจ้างเหมาประกอบอาหารพร้อมน้ำดื่มเพื่อเลี้ยงผู้สูงอายุที่มาเข้าร่วมกิจกรรมวันผู้สูงอายุและวันครอบครัวในช่วงประเพณีสงกรานต์นั้น ค่าใช้จ่ายดังกล่าวไม่ได้มีความจำเป็นหรือมีส่วนสำคัญหากไม่จัดเลี้ยงอาหารแล้วจะทำให้ไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการได้จึงพิจารณาสั่งการให้บทวนการเบิกจ่ายเงินและมิให้เกิดรายจ่ายในลักษณะดังกล่าวอีก หรือกรณีการเบิกจ่ายค่าจ้างเหมาประกอบอาหารกลางวันโครงการมหรหรรณีกีฬาด้านยาเสพติดเพื่อเลี้ยงรับรองผู้เข้าร่วมแข่งขันกีฬา มีความเห็นว่าค่าใช้จ่ายดังกล่าวไม่ถือว่าเป็นค่าใช้จ่ายรายการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแข่งขันกีฬา จึงไม่สามารถเบิกจ่ายได้เป็นการเบิกจ่ายไม่ถูกต้อง เป็นการไม่จำเป็นและไม่ประหยัด เป็นต้น กรณีดังกล่าว จึงขัดกับหลักความเป็นอิสระทางด้านการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจปกครองและตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและเป็นการให้อำนาจแก่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นหน่วยตรวจสอบในการก้าวล่วงไปถึงอำนาจการใช้ดุลพินิจและการตัดสินใจของเทศบาลได้

และการที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2561 มาตรา 107 กำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ใดละเลยหรือจงใจไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินให้ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัย และให้อำนาจผู้ว่าการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ผู้นั้นตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องต่อไปได้ ประกอบกับระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงินและการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2547 ในข้อ 102 และข้อ 103 ที่กำหนดว่าหากได้รับข้อทักท้วงจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินให้หัวหน้าหน่วยงานผู้เบิกและหรือหัวหน้าหน่วยงานคลังปฏิบัติตามคำทักท้วงโดยเร็วอย่างช้าไม่เกินสี่สิบห้าวันนับจากวันที่ได้รับแจ้งข้อทักท้วงนั้นและในกรณีที่ชี้แจงข้อทักท้วงไปแล้วหากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินยืนยันว่ายังไม่มีเหตุผลที่จะหักล้างข้อทักท้วงได้ ให้ชี้แจงเหตุผลและรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดวินิจฉัยภายในสิบห้าวันและในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดให้ปฏิบัติให้เสร็จสิ้นภายในสี่สิบห้าวันนับจากวันที่ได้รับทราบผลการวินิจฉัยนั้น โดยบทบัญญัติดังกล่าวส่งผลต่อการดำเนินงานหรือการใช้จ่ายเงินตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลเป็นอย่างมาก เพราะมีลักษณะเป็นการกำหนดเกมบังคับให้เทศบาลต้องทำเลือกอย่างใดอย่างหนึ่งตามคำทักท้วงของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินหรือตามคำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัด โดยกรณีดังกล่าวเทศบาลมีโอกาสดำเนินการ

ชี้แจงหรือแสดงพยานหลักฐานน้อยมากซึ่งถือว่าขัดกับหลักการแห่งความยุติธรรมได้ และแม้ว่าโดยหลักการแล้วเทศบาลที่ได้รับผลกระทบหรือไม่เห็นด้วยกับข้อทักท้วงของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินหรือคำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถนำความดังกล่าวไปฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อต่อสู้หาความยุติธรรมได้ แต่ก็พบว่าไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายหรือระเบียบข้อใดที่กำหนดสิทธิดังกล่าวเอาไว้อย่างชัดเจนเพื่อให้เทศบาลหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบได้ทราบถึงสิทธิดังกล่าวของตนและหลายกรณีทำให้เสียโอกาสดังกล่าวไป

นอกจากนี้เมื่อพิจารณาตามประกาศคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเรื่องการแบ่งส่วนราชการและอำนาจหน้าที่ภายในของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2560 ข้อ 4 และข้อ 5 ที่ได้แบ่งส่วนราชการและอำนาจหน้าที่ภายในสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และกำหนดให้การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานในท้องถิ่นยกเว้นกรุงเทพมหานครอยู่ในหน้าที่ความรับผิดชอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาค ซึ่งได้แก่ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาค 1-15 แต่การที่มีสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินที่ควบคุมตรวจสอบภูมิภาคเพียงแค่ 15 แห่ง โดยมีหน้าที่ที่ต้องตรวจสอบครอบคลุมทั้งประเทศทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น และต้องใช้กฎหมายระเบียบหรือข้อบังคับรวบรวมแล้วหลายฉบับ ประกอบกับการที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินไม่ได้มีกรอบมาตรฐานกลางเอาไว้เพื่อประกันมาตรฐานในการตรวจสอบที่เหมือนกันทั่วประเทศ และการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในแต่ละส่วนในแต่ละภูมิภาคล้วนเป็นเอกเทศจากกันนั้น จึงมีโอกาสทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับความสับสนในข้อกฎหมาย ความไม่เป็นเอกภาพและปัญหาเกี่ยวกับมาตรฐานของการตรวจสอบและการวินิจฉัยหรือการใช้ดุลพินิจของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินที่อาจแตกต่างกันได้ ซึ่งผลกระทบย่อมตกแก่เทศบาลในฐานะหน่วยรับตรวจที่ต้องดำเนินการภายใต้ความเสี่ยงแม้ว่าจะเป็นการดำเนินการภายใต้กรอบของอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายแล้วก็ตาม

5. ข้อเสนอแนะ

จากปัญหาดังกล่าว ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอเกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

5.1 ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552 โดยให้เทศบาลสามารถออกเทศบัญญัติหรือระเบียบว่าด้วยการเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายในการจัดงานหรือกิจกรรมได้เองดังเช่นกรุงเทพมหานคร และให้มีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาในสังกัดอยู่ในกระทรวงมหาดไทย โดยให้มีหน้าที่ในการตรวจทานความถูกต้องและความชอบด้วยกฎหมายของเทศบัญญัติหรือระเบียบว่าด้วยการเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายในการจัดงานหรือกิจกรรม พร้อมทั้งให้คำแนะนำ คำปรึกษาหรือข้อเสนอแนะแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับบทบัญญัติ

ของข้อบัญญัติเทศบาล ข้อบังคับและระเบียบดังกล่าว เพื่อให้มีความถูกต้องและความชอบด้วยกฎหมายและมีระดับมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ โดยอาจใช้ชื่อว่า “คณะกรรมการตรวจทานและให้คำแนะนำการจัดทำข้อบัญญัติเทศบาล ข้อบังคับและระเบียบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” และสังกัดอยู่ในกองกฎหมายและระเบียบท้องถิ่นของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น

ทั้งนี้ เนื่องจากปัจจุบันแม้ว่าในกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีกองกฎหมายและระเบียบท้องถิ่นที่ทำหน้าที่ให้คำแนะนำและตอบข้อหารือเกี่ยวกับระเบียบและกฎหมายอยู่แล้วแต่ก็เป็นการทั่วไปโดยไม่ได้นำทำหน้าที่ย่างเฉพาะเจาะจงดังข้อเสนอดังกล่าว

5.2 ควรแก้ไขโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ภายในหน่วยงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ให้มีการแบ่งอำนาจหน้าที่ในส่วนของสำนักตรวจสอบพิเศษภาค 1-15 โดยให้มีหน่วยงานย่อยหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งในสำนักตรวจสอบพิเศษภาคแต่ละแห่งและให้ทำหน้าที่ตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะเพื่อป้องกันการสับสนในข้อกฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับที่เกี่ยวข้องและเพื่อเป็นการสร้างความเป็นเอกภาพและการมีมาตรฐานเดียวกันของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

ทั้งนี้ คล้ายกับประเทศญี่ปุ่นที่กำหนดให้สำนักตรวจสอบที่ 1 มีหน้าที่ตรวจเงินแผ่นดินในระดับท้องถิ่นโดยเฉพาะ และทำให้การตรวจสอบมีประสิทธิภาพและมีมาตรฐานเดียวกัน

5.3 ควรเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2561 โดยกำหนดให้ “หน่วยรับตรวจหรือบุคคลที่ได้รับผลกระทบหรือที่ไม่เห็นด้วยกับข้อทักท้วงของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินหรือคำวินิจฉัยของหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลที่ได้ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัตินี้ สามารถนำความดังกล่าวฟ้องต่อศาลปกครองได้”

ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความชัดเจนและทำให้หน่วยรับตรวจหรือบุคคลที่ได้รับผลกระทบหรือที่ไม่เห็นด้วยได้ทราบถึงสิทธิของตนอย่างชัดเจนมากขึ้น และสามารถนำความดังกล่าวไปฟ้องต่อศาลปกครองได้ โดยปัจจุบันศาลปกครองได้มีแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณที่ทำหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาทในกรณีดังกล่าวโดยตรงแล้ว ซึ่งคล้ายกับหลักการของประเทศฝรั่งเศสที่ให้องค์กรตุลาการเข้ามาควบคุมดูแลทางการเงินการคลังและอำนวยความสะดวกแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บรรณานุกรม

- เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม. การกระจายอำนาจการปกครองและการกระจายอำนาจทางการคลังในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2522.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายปกครอง. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2549.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. ทิศทางการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ. กรุงเทพมหานคร: คณะกรรมการกฤษฎีกา, 2545.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เจริญวิทย์-การพิมพ์, 2522.
- ปิยพร อุปพงษ์. “ปัญหาการจัดองค์กรและการใช้อำนาจหน้าที่ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินในการตรวจเงินแผ่นดินในระดับท้องถิ่น.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554.
- ปราโมทย์ ประจนปัจจนึก. “การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศส.” วารสารสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ 32 (มิถุนายน 2549): 30.
- พรชัย รัชมีแพทย. หลักกฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทย. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2541.
- วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. ผู้ว่าราชการจังหวัดไทยวิเคราะห์เปรียบเทียบกับผู้ว่าราชการจังหวัดสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. กฎหมายการปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2547.
- สมกมล แดงทองดี. “ระบบการตรวจเงินแผ่นดินของประเทศไทย: ศึกษาเปรียบเทียบกับระบบการตรวจเงินแผ่นดินของประเทศออสเตรเลีย.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550.
- Board of Audit of Japan. Organization of the Board [Online]. Available URL: <http://www.jbaudit.go.jp/English/jbaudit/organization.html>, 2009 (December, 10).