

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เทศบาลถือได้ว่าเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยที่เก่าแก่ที่สุด เริ่มจากพระราชดำริในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 6 เรื่องการจัดตั้งเทศบาลซึ่งปรากฏชัดเจนในธรรมนูญลักษณะปกครองคณะนคราภิบาล พ.ศ.2461 โดยกำหนดให้จัดการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบ "เทศบาล" ขึ้น ในเมืองจำลอง "คูสิตธานี" บริเวณพระที่นั่งอัมพรสถาน ทั้งนี้เพื่อใช้เป็นเมืองทดลองการปกครองตนเองในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย โดยการปกครองนคราภิบาล พ.ศ.2461 ให้สิทธิและเสรีภาพแก่ราษฎรเมืองคูสิตธานีในการบริหารดำเนินงานท้องถิ่น เช่น การเลือกตั้งสมาชิกสภาคูสิตธานีและคณะผู้บริหารคูสิตธานี ซึ่งมีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อย การสุขอนามัย การสาธารณสุขและการจัดบริการสาธารณะที่มีกำไร เป็นต้น โดยจะบริหารงานภายใต้การกำกับดูแลจากส่วนกลาง และในปี พ.ศ.2465 ได้ประกาศใช้กฎธนาธิปไตยการ ซึ่งเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากร ได้แก่ ภาษีที่ดิน ค่าไฟฟ้า ค่าน้ำประปา ฯลฯ เพื่อนำไปบำรุงนครและให้เป็นหน้าที่ของคณะนคราภิบาลในการจัดเก็บภาษีรวมถึงมีอำนาจในการกำหนดเปลี่ยนแปลงแก้ไขอัตราภาษีดังกล่าว

ต่อมาในปี พ.ศ.2470 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 ทรงจัดตั้งคณะกรรมการจัดการประชาธิปไตย (Municipality) ขึ้น เพื่อศึกษาดูงานสุขาภิบาลในหัวเมืองต่างๆ ทั่วราชอาณาจักรไทยและในประเทศใกล้เคียง เช่น สิงคโปร์ ฮ่องกงและฟิลิปปินส์และให้จัดทำรายงานประกอบการพิจารณาจัดตั้ง "ประชาธิปไตยหรือเทศบาล" เพื่อกราบบังคมทูล โดยมีสาระเกี่ยวกับแนวทางในการจัดตั้งการปกครองท้องถิ่นรูปแบบ "เทศบาล" ประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะ และเพื่อให้เป็นสถาบันสอนการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้แก่ราษฎรในท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจ ได้เรียนรู้และทดลองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ต่อมาได้ทรงแต่งตั้งคณะกรรมการร่างพระราชบัญญัติเทศบาลขึ้น และนำเสนอที่ประชุมเทศบาลและส่งร่างพระราชบัญญัติเทศบาลให้กรมร่างกฎหมายพิจารณา แต่ร่างพระราชบัญญัติเทศบาลฉบับนี้ไม่ทันได้ออกมาบังคับใช้เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยเสียก่อน เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ.2475

อย่างไรก็ตามภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อปี พ.ศ.2475 คณะราษฎรได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 และได้มีการจัดตั้งเทศบาลซึ่งเป็นองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ.2478 โดยยกฐานะสุขาภิบาลทั้ง 35 แห่งที่มีอยู่เดิมขึ้นเป็นเทศบาล และได้มีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเทศบาลหลายครั้ง คือ ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2481 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2486 และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ซึ่งใช้เป็นหลักมาจนถึงปัจจุบันและมีการแก้ไขเพิ่มเติมอย่างต่อเนื่องโดยปัจจุบันการปกครองท้องถิ่นไทยรูปแบบของเทศบาลเป็นไปตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 13 พ.ศ.2552) โดยเทศบาลถือเป็นทบวงการเมืองที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่น

ทั้งนี้การปกครองส่วนท้องถิ่นได้ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยหลักการที่รัฐจะต้องให้ความสำคัญเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ โดยเริ่มต้นจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2540 ซึ่งมุ่งเน้นในเรื่องของการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นมากกว่ารัฐธรรมนูญทุกฉบับที่ผ่านมา โดยในจำนวน 336 มาตรา รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นถึง 10 มาตรา คือ มาตรา 78 ซึ่งอยู่ในหมวดแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐและมาตรา 282-290 ซึ่งอยู่ในหมวดการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวได้ก่อให้เกิดผลกระทบอย่างมากต่อการปกครองท้องถิ่นของไทย โดยในระยะปีต่อมาได้มีการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ เช่น พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 4 พ.ศ.2552) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 13 พ.ศ.2552) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 6 พ.ศ.2552) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ.2552) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 พ.ศ.2550) และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ.2549) เป็นต้น

ต่อมาแม้จะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2550 แทนฉบับปี พ.ศ.2540 แต่ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ยังคงมีหลักการและเจตนารมณ์ในการกระจายอำนาจสู่การปกครองท้องถิ่นเช่นเดิม โดยการปกครองส่วนท้องถิ่นได้ถูกบัญญัติไว้ในหมวด 14 ของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2550 รวม 10 มาตรา ตั้งแต่มาตรา 281-290 โดยหลักการที่รัฐจะต้องให้ความสำคัญเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่และการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นและมี

หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่ชัดเจนมีความสอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวมและจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ไม่ได้ แม้ว่าปัจจุบันหลังจากที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติจะได้ประกาศเข้าควบคุมอำนาจการปกครองประเทศตั้งแต่วันที่ 5 พฤษภาคม พ.ศ.2557 เป็นต้นมาและได้มีประกาศฉบับที่ 11/2557 ลงวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ.2557 เรื่อง การสิ้นสุดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยซึ่งมีผลทำให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 สิ้นสุดลง ยกเว้นหมวด 2 เกี่ยวกับพระมหากษัตริย์ที่ยังคงบังคับใช้อยู่ และเมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม พ.ศ.2557 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ.2557 ซึ่งไม่มีส่วนที่บัญญัติเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ โดยกำลังอยู่ในช่วงดำเนินการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรเพื่อประกาศใช้ต่อไป ซึ่งโดยหลักการและเจตนารมณ์ในการกระจายอำนาจสู่การปกครองท้องถิ่นนั้น เชื่อว่ารัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่จะประกาศใช้นั้นไม่น่าจะมีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม

อย่างไรก็ตาม แม้เทศบาลจะมีอำนาจหน้าที่ในการปกครองเป็นอิสระตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น แต่กฎหมายก็ได้กำหนดให้มีการควบคุมการใช้จ่ายเงินในการดำเนินงานของเทศบาล ทั้งจากการกำกับดูแลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 13 พ.ศ.2552) โดยนายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัดและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและที่สำคัญคือการควบคุมโดยการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 เพื่อให้การดำเนินงานของเทศบาลโดยเฉพาะการใช้จ่ายเงินงบประมาณเป็นไปตามที่กฎหมาย กฎ ระเบียบและข้อบังคับที่ทางราชการกำหนด

แต่เมื่อได้พิจารณาจากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 ประกอบกับพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 13 พ.ศ.2552) และระเบียบกระทรวงมหาดไทยที่เกี่ยวกับการเงินและการคลังแล้วพบว่า นอกจากมีบทบัญญัติที่ไม่ครอบคลุมตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลแล้วยังมีบทบัญญัติที่ทำให้ผลของการบังคับใช้ไม่เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจทางปกครองและหลักการกำกับดูแลเท่าที่ควรยังมีลักษณะที่เป็นการให้อำนาจแก่ผู้ควบคุมตรวจสอบในการตีความหรือการใช้อดุลพินิจในการควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานของเทศบาล โดยเฉพาะด้านการใช้จ่ายเงินซึ่งทำให้เกิดปัญหา และผลกระทบต่อการดำเนินงานของเทศบาลและไม่เป็นไปตามหลักความเป็นอิสระตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดไว้ ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง กรณีปัญหาจากการตรวจสอบและแสดงความคิดเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับและมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่ โดยในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 ในมาตรา 39 (2) (ก) กำหนดให้อำนาจแก่สำนักงานตรวจเงิน

แผ่นดินในการตรวจสอบการรับจ่าย การเก็บรักษาและการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินอื่นของเทศบาล และแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับและมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่ แต่ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 13 พ.ศ.2552) ไม่ได้ให้อำนาจแก่เทศบาล ในการออกข้อบัญญัติและระเบียบของตนเองในด้านการคลัง รวมถึงถึงวิธีการงบประมาณ การรักษาทรัพย์สิน การจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สิน การจัดหาพัสดุและการจ้างเหมา เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของตนเองได้อย่างเป็นอิสระตามเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจทางปกครองและตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยในมาตรา 69 ประกอบกับมาตรา 77 กำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยในการตราระเบียบหรือข้อบังคับของกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเรื่องดังกล่าวมาบังคับใช้กับเทศบาล

จากบทบัญญัติดังกล่าว จึงทำให้มีระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเรื่องเกี่ยวกับการคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกมาหลายฉบับ เช่น ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2535 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 9 พ.ศ.2553) หรือระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงินและการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2547 แต่จากบทบัญญัติดังกล่าวนอกจากมีลักษณะบางส่วนเป็นการสร้างเงื่อนไขและเพิ่มขั้นตอนในการปฏิบัติให้มากขึ้นหรือเป็นการกำหนดแบบมาตรฐานที่ตายตัวซึ่งไม่เอื้อต่อความคล่องตัวในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลแล้วบทบัญญัตินี้ดังกล่าวยังมีลักษณะเป็นการกำหนดไว้กว้างๆ ไม่ลงรายละเอียดให้ชัดเจนและครอบคลุมทุกด้านและทุกเรื่องตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาล และยังให้อำนาจแก่ผู้กำกับดูแลในการตีความ วินิจฉัยปัญหา รวมถึงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเพิ่มเติมนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ได้อีกใช่หรือไม่

หากเป็นเช่นนั้น กรณีดังกล่าวนอกจากไม่เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจทางปกครองและหลักความเป็นอิสระทางด้านการคลังและงบประมาณตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2550 ตามมาตรา 283 และมาตรา 281 แล้ว ยังทำให้เทศบาลไม่สามารถดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลและตาม ความต้องการของประชาชนในเขตพื้นที่ได้อย่างเต็มที่ และทำให้หลายๆกรณีสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นหน่วยงานควบคุมและตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของเทศบาลมักจะวินิจฉัยว่าไม่สามารถดำเนินการได้ โดยให้เหตุผลว่าไม่มีกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับหรือหนังสือสั่งการใดๆให้ อำนาจไว้ พร้อมทั้งเรียกให้คืนเงินและรวมถึงให้ดำเนินการทางวินัยกับผู้ที่เกี่ยวข้อง

ประเด็นที่สอง กรณีปัญหาจากการตรวจสอบและแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ ประหยัด ได้ผลตามเป้าหมายและมีผลคุ้มค่าหรือไม่ โดยในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 ในมาตรา 39 (2) (ก) ได้กำหนดให้อำนาจแก่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินในการตรวจสอบและแสดงความเห็นเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงิน การใช้จ่าย

ทรัพย์สินอื่นหรือการจัดซื้อจัดจ้างตามแผนงาน งานหรือโครงการของเทศบาลว่าเป็นไปตาม วัตถุประสงค์ เป็นไปโดยประหยัด ได้ผลตามเป้าหมายและมีผลคุ้มค่าหรือไม่ ประกอบกับมีประกาศ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เรื่อง การแบ่งส่วนราชการและอำนาจหน้าที่ภายในของสำนักงานการ ตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2555 ข้อ 4 ที่ได้แบ่งส่วนราชการภายในให้มีสองส่วน คือ สำนักงานการตรวจ เงินแผ่นดินส่วนกลาง และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินส่วนภูมิภาคอีก 15 แห่งและได้มีระเบียบ กระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจ เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2547 ข้อ 102 กำหนดให้ในการตรวจสอบบัญชีและหลักฐาน การรับจ่ายเงินของเทศบาลหากได้รับข้อทักท้วงจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินให้หัวหน้า หน่วยงานผู้เบิกและหรือหัวหน้าหน่วยงานคลังปฏิบัติตามคำทักท้วงโดยเร็ว อย่างช้าไม่เกินสี่สิบห้าวัน นับจากวันที่ได้รับแจ้งข้อทักท้วงนั้น และข้อ 103 กำหนดให้กรณีที่เทศบาลชี้แจงข้อทักท้วงไปยัง สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินแล้วแต่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินยืนยันว่ายังไม่มีความผิดที่จะล้าง ข้อทักท้วงได้ให้เทศบาลชี้แจงเหตุผลและรายงานให้ ผู้ว่าราชการจังหวัดวินิจฉัยภายในสิบห้าวันนับจาก วันที่ได้รับคำยืนยันจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแจ้งผลการวินิจฉัย ภายในสามสิบวันนับจากวันที่ได้รับรายงานเทศบาล โดยในกรณีที่เทศบาลจะต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัย ของผู้ว่าราชการจังหวัดให้ปฏิบัติให้เสร็จสิ้นภายในสี่สิบห้าวันนับจากวันที่ได้รับทราบผลการวินิจฉัย

จากบทบัญญัติดังกล่าว นอกจากอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการรับ การจ่าย การเก็บรักษาและการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินอื่นของเทศบาล กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับและมติ คณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นอำนาจตามหลักการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายทั่วไปแล้ว สำนักงานการ ตรวจเงินแผ่นดินยังมีอำนาจในการอาจตรวจสอบและแสดงความเห็นเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงิน การใช้ จ่ายทรัพย์สินอื่นหรือการจัดซื้อจัดจ้างตามแผนงาน งานหรือโครงการของเทศบาลว่าเป็นไปตาม วัตถุประสงค์ เป็นไปโดยประหยัด ได้ผลตามเป้าหมายและมีผลคุ้มค่าหรือไม่อีกด้วย ซึ่งกรณีดังกล่าว หากเป็นการตรวจสอบหน่วยงานที่เป็นรัฐวิสาหกิจอาจพอมีความสมเหตุสมผลอยู่บ้าง แต่การที่ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้อาศัยอำนาจดังกล่าว มาใช้ในการตรวจสอบเทศบาลซึ่งเป็นองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น จะถือว่าเป็นการก้าวล่วงถึงอำนาจการใช้ดุลพินิจและการตัดสินใจของเทศบาล และเป็นการก้าวล่วงความเป็นอิสระทางด้านการคลังและงบประมาณของท้องถิ่นด้วยหรือไม่ เนื่องจาก เทศบาลเป็นผู้กำหนดวัตถุประสงค์ในการจัดทำกิจกรรม งานและโครงการต่าง ๆ นั้นเองตามเจตจำนง และความต้องการพื้นฐานของชุมชน ดังนั้นการประเมินผลถึงความประหยัด การได้ผลตามเป้าหมาย และความคุ้มค่าหรือไม่สมควรเป็นอำนาจของเทศบาลเอง นอกจากนี้การที่มีสำนักงานการตรวจเงิน แผ่นดินภูมิภาคเพียงแค่ 15 แห่ง แต่มีหน้าที่ตรวจสอบครอบคลุมทั้งประเทศและตรวจสอบทั้งราชการ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นซึ่งใช้กฎหมายหรือระเบียบคนละฉบับและมีหลักเกณฑ์ บางประการที่แตกต่างกัน ประกอบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหมือนกันแต่หน่วยตรวจสอบมา จากคนละส่วนกัน คือ เทศบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นๆตรวจโดยสำนักงานการ

ตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาค แต่กรุงเทพมหานครตรวจโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินส่วนกลาง ซึ่งกรณีดังกล่าวจะทำให้ปัญหาเกี่ยวกับความไม่เป็นเอกภาพและปัญหาเกี่ยวกับมาตรฐานของการตรวจและการใช้ดุลพินิจที่อาจแตกต่างกันได้หรือไม่ และรวมถึงการที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน แม้ว่าจะได้มีการแบ่งส่วนราชการภายในออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค แต่ทั้งสองส่วนก็ยังคงทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ซึ่งทั้งสองส่วนใช้กฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับและรวมถึงมีหลักเกณฑ์ที่แตกต่างกันจึงอาจทำให้เกิดปัญหาในแง่ของประสิทธิภาพในการตรวจสอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้หรือไม่

หากเป็นเช่นนั้น กรณีดังกล่าวนอกจากไม่เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจทางปกครองและไม่เป็นไปตามหลักความเป็นอิสระทางด้านการคลังและงบประมาณตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2550 ตามมาตรา 283 และมาตรา 281 แล้ว ยังเป็นการให้อำนาจแก่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินโดยไม่มีกรอบหรือขอบเขตที่ชัดเจน ไม่เป็นเอกภาพและไม่มีความมาตรฐานที่แน่นอนตายตัวของการใช้ดุลพินิจในการใช้อำนาจควบคุมตรวจสอบ

จากประเด็นปัญหาดังกล่าวทำให้ผู้ศึกษาต้องการศึกษาว่าจะมีวิธีการหรือมาตรการใดในการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 13 พ.ศ.2552) และระเบียบกระทรวงมหาดไทยที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติดังกล่าวโดยเฉพาะที่เกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินงบประมาณตามอำนาจหน้าที่ ซึ่งเป็นที่มาของปัญหาที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินมักให้เหตุผลว่าไม่มีกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับใดให้อำนาจในการดำเนินการ และแก้ปัญหาของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินโดยเฉพาะการใช้อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 ในการที่ตรวจสอบและแสดงความเห็นเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงิน การใช้จ่ายทรัพย์สินอื่นหรือการจัดซื้อจัดจ้างตามแผนงานงานหรือโครงการของเทศบาลว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ เป็นไปโดยประหยัด ได้ผลตามเป้าหมาย และมีผลคุ้มค่าหรือไม่ รวมถึงแก้ไขปัญหาเรื่องการแบ่งส่วนราชการและอำนาจหน้าที่ภายในของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตามประกาศของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พร้อมทั้งเสนอแนะแนวคิดและแนวทางปฏิบัติสำหรับการแก้ไขปัญหาดังกล่าวเพื่อให้กฎหมายได้มีลักษณะที่เป็นการเอื้อต่อความเป็นอิสระทางด้านการคลังและงบประมาณรวมถึงการใช้จ่ายเงินของเทศบาลตามอำนาจหน้าที่เพื่อจัดทำบริการสาธารณะที่สามารถตอบสนองต่อความต้องการและความจำเป็นของคนในชุมชนให้มากที่สุดและเพื่อให้เป็นไปตามหลักการที่สำคัญ คือ หลักการกระจายอำนาจปกครอง หลักการกำกับดูแล ทั้งตามหลักสากลและตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดและก่อให้เกิดความยุติธรรมตามกฎหมายให้มากที่สุด

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาหลักการ แนวคิดและทฤษฎีที่สำคัญของระบบการปกครอง ศึกษาความเป็นมาและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเทศบาล ความเป็นอิสระทางด้านการคลังและรวมถึงการบัญญัติให้อำนาจในการเข้าไปควบคุมตรวจสอบเทศบาลของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน
2. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาของบทบัญญัติกฎหมายและการใช้อำนาจในการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของเทศบาลของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน
3. เพื่อศึกษาค้นหาวิธีการหรือแนวทางแก้ไขปัญหาของบทบัญญัติกฎหมายและการใช้อำนาจของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน รวมถึงเสนอแนะการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

## 1.3 สมมุติฐานของการศึกษา

พระราชบัญญัติเทศบาลพ.ศ.2496 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 13 พ.ศ.2552) มาตรา 69 ประกอบกับมาตรา 77 บัญญัติให้อำนาจแก่ผู้กำกับดูแลในการตราระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการคลัง รวมถึงตลอดถึงวิธีการงบประมาณ การรักษาทรัพย์สิน การจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สิน การจัดหาพัสดุ และการจ้างเหมาของเทศบาลและระเบียบกระทรวงมหาดไทยที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว และตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 ในมาตรา 39(2) (ก) บัญญัติให้อำนาจแก่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินในการตรวจสอบ และแสดงความเห็นเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงิน การใช้จ่ายทรัพย์สินอื่นหรือการจัดซื้อจัดจ้างตามแผนงาน งานหรือโครงการของเทศบาลว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ เป็นไปโดยประหยัด ได้ผลตามเป้าหมาย และมีผลคุ้มค่าหรือไม่นั้น หากได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกบทบัญญัติดังกล่าวจะทำให้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 13 พ.ศ.2552) และระเบียบกระทรวงมหาดไทยที่เกี่ยวข้อง และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 มีความถูกต้องตามหลักการกระจายอำนาจปกครองสู่ท้องถิ่นมากขึ้น

## 1.4 ขอบเขตการศึกษา

การศึกษานี้มีขอบเขตถึงหลักการ แนวคิด ทฤษฎี หลักกฎหมายและระบบการปกครอง ความเป็นมาของเทศบาลและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย โดยเฉพาะพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 13 พ.ศ.2552) ระเบียบกระทรวงมหาดไทยที่เกี่ยวกับการคลังและงบประมาณและรวมถึงการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 ทั้งของประเทศไทยและของต่างประเทศ และวิเคราะห์ปัญหาของบทบัญญัติกฎหมายและการใช้อำนาจของผู้ควบคุมตรวจสอบดังกล่าว พร้อมทั้งหาข้อเสนอแนะและแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว

## 1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา

การศึกษานี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) ซึ่งใช้วิธีการศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) จากแหล่งข้อมูลต่างๆ เช่น ตำราอธิบายกฎหมาย รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติ กฎกระทรวง ระเบียบกระทรวง ข้อบังคับ ประกาศต่างๆ หนังสือ บทความ วิทยานิพนธ์ งานวิจัย คำพิพากษาและฐานข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ต่างๆ โดยนำมา วิเคราะห์ด้วยหลักการ แนวคิด ทฤษฎี หลักกฎหมาย หลักการปกครองและหลักเหตุผล เพื่อนำมาสรุป เป็นข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขปัญหาต่อไป

## 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงหลักการ แนวคิดและทฤษฎีที่สำคัญของระบบการปกครอง ความเป็นมาและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเทศบาล ความเป็นอิสระทางด้านการคลังและรวมถึงการ บัญญัติให้อำนาจในการเข้าไปควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของเทศบาลของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน
2. ทำให้ทราบถึงปัญหาของบทบัญญัติกฎหมายและการใช้อำนาจในการควบคุม ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของเทศบาลของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน
3. ทำให้ทราบถึงมาตรการหรือแนวทางแก้ไขปัญหาของบทบัญญัติกฎหมายและ การใช้อำนาจของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน รวมถึงเสนอแนะการแก้ไขปัญหาดังกล่าว