

มาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลเทศบาลด้านการเงินการคลัง ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย¹

ธวัช ด้วง²

จากการศึกษาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลเทศบาลด้านการเงินการคลัง ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาเพื่อศึกษาประวัติความเป็นมา แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลเทศบาลด้านการเงินการคลัง จากการศึกษาทำให้ทราบว่า ในการกำกับดูแลให้กระทรวงมหาดไทยสามารถออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยเพื่อวางแนวทางการจัดการด้านการคลัง การงบประมาณ การรักษาทรัพย์สิน การจัดผลประโยชน์ จากทรัพย์สิน การจัดหาพัสดุและการจ้างเหมาขึ้นไว้ เป็นการกำกับดูแลการบริหารกิจการของเทศบาลเกี่ยวกับระบบการเงินการคลังที่เทศบาลต้องใช้ในการบริหารงาน ซึ่งเป็นขั้นตอนที่สำคัญขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการบริหารงานของเทศบาล ปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารกิจการของเทศบาลด้านการเงินการคลังที่เกิดขึ้นในปัจจุบันอาจเกิดจากการวางแนวทางการปฏิบัติด้านการเงินการคลังเกินขอบอำนาจที่รัฐธรรมนูญให้มีหน้าที่เพียงกำกับดูแล จากการกำกับดูแลทางด้านการคลังที่เน้นป้องกันการทุจริตจนเกินไปทำให้เป็นการควบคุมที่เกิดจากการออกระเบียบจนทำให้เกิดปัญหาหลายประการ

จากการศึกษาทำให้ทราบว่า มาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลเทศบาลด้านการเงินการคลังตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ยังไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ครอบคลุมด้วยกันหลายประการ ซึ่งสรุปได้ดังต่อไปนี้

ปัญหาประการแรกการที่กระทรวงมหาดไทยได้ออกระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2563 กำหนดให้มีวิธีการจัดทำงบประมาณให้เป็นไปตามระเบียบดังกล่าวตามข้อ 5 แต่กลับมีหนังสือสั่งการและระเบียบกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับวิธีการงบประมาณตลอดจนมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงซึ่งเป็นการควบคุมการดำเนินการจนขาดความเป็นอิสระและไม่สอดคล้องกับบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง มาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลเทศบาลด้านการเงินการคลัง ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์จรล เล้งวิทยา และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ จตุพร วงศ์ทองสรรค์ และ รองศาสตราจารย์ ประเทือง ธนียผล

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิทยบริการเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดนครราชสีมา คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ประการที่สองปัญหาว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งต้องเป็นไปตามหนังสือสั่งการและต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัดและยุทธศาสตร์ชาติแต่บางเรื่องไม่เหมาะสมกับสภาพท้องถิ่นเนื่องจากความแตกต่างของท้องถิ่น ตามข้อ 22 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2563

ประการที่สามปัญหาระเบียบกระทรวงมหาดไทยวางแนวทางและระบบการเบิกจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน ฯลฯ มีขั้นตอนที่ยากซับซ้อน มีขั้นตอนที่บางกรณีสร้างภาระค่าใช้จ่ายโดยไม่จำเป็นเช่นข้อ 20 และประการที่สี่ปัญหาการกำหนดวิธีการใช้จ่าย เงินสะสมที่มีอยู่และเป็นเงินของเทศบาลเองมากเกินไปจนจำเป็น ตามข้อ 89

ทำให้เกิดข้อสงสัยว่า ข้อขัดข้องต่าง ๆ หลายประการที่ปรากฏในการบริหารกิจการของเทศบาลในปัจจุบันว่าปัญหาอาจเกิดจากการบริหารกิจการเทศบาลดังที่ยกมาข้างต้น เกิดจากการที่อยู่ภายใต้บังคับตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยที่วางไว้ไม่เหมาะสมเกินขอบอำนาจการกำกับดูแลที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และจากสภาพปัญหาดังกล่าวอาจทำให้ผู้บริหารเทศบาลต้องขาดความคล่องตัวในการบริหารงานด้านการเงินการคลัง ส่งผลกระทบทำให้การบริหารกิจการเทศบาลที่ควรจะสามารถแก้ปัญหาเร่งด่วนของเทศบาลต้องล่าช้า ไม่สามารถแก้ปัญหาให้ประชาชนในเขตเทศบาลได้ทันทั่วถึง และทำให้เงินรายได้ที่มีอยู่อย่างจำกัดของเทศบาลต้องเสียไปโดยเปล่าประโยชน์

นอกจากนี้ จากการศึกษาค้นคว้าพบว่า ในประเด็นของการกำกับดูแลเทศบาลโดยการออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว ยังไม่มีผู้ใดหยิบยกขึ้นมาศึกษาอย่างจริงจัง การศึกษาส่วนใหญ่ผู้ที่ทำการศึกษา มักมุ่งเน้นการศึกษาถึงการหารายได้ให้แก่ท้องถิ่นและมีกระบวนทัศน์ว่าท้องถิ่นมีรายได้น้อยไม่เพียงพอแก่การใช้จ่าย หรือมีฉะนั้น นักวิชาการหรือท้องถิ่นเองมักเรียกร้องให้รัฐจัดสรรเงินให้ท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น ซึ่งเปรียบเทียบเสมือนว่าปัญหาในการบริหารกิจการของเทศบาลทุกวันนี้มาจากการขาดเงินหรือเงิน ไม่พอแต่เพียงอย่างเดียว มากกว่าการที่จะวิเคราะห์ถึงปัญหาของการบริหารการใช้จ่ายเงินของเทศบาลเอง ภายใต้การบริหารงานตามระเบียบที่รัฐบาลกลางโดยกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ว่า การใช้จ่ายเงินเพื่อบริหารเทศบาลมีประสิทธิภาพเพียงใด มีข้อขัดข้องอย่างไรจากปัญหาดังกล่าว ผู้ศึกษาจึงหยิบยกระเบียบกระทรวงมหาดไทยทั้ง 3 ฉบับ ดังกล่าวมาแล้วข้างต้นมาทำการศึกษา ทั้งนี้เพื่อให้ระเบียบกระทรวงมหาดไทยสามารถใช้ในการกำกับดูแลท้องถิ่นอย่างแท้จริงตามแนวทางการกำกับดูแล สามารถแก้ไขปัญหาให้แก่ท้องถิ่นหากเกิดข้อขัดข้องในการปฏิบัติงานด้านการเงินการคลัง ในขณะที่เดียวกันก็เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นสามารถปฏิบัติงานด้านการเงินการคลังได้อย่างอิสระ และมีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น

จากการศึกษาค้นคว้ามาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลเทศบาลด้านการเงินการคลัง ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะ คือ

1. แนวทางการปรับปรุงแก้ไขระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เนื่องจากการจัดทำงบประมาณ เป็นการวางแผนการดำเนินงานกิจการของเทศบาล ที่แสดงออกมาในรูปตัวเงิน มีความสำคัญอย่างยิ่งในการบริหารกิจการเทศบาล ระบบงบประมาณที่เหมาะสมจะช่วยให้การดำเนินงานของเทศบาล ประสบผลสำเร็จที่ดี ในขั้นต้น และระบบงบประมาณในปัจจุบันมีหลายระบบดังกล่าวมาแล้ว แต่ละระบบก็มีข้อดี ข้อเสียแตกต่างกันไป ดังนั้นระเบียบกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณ ควรกำหนดดังต่อไปนี้

1.1 มีข้อกำหนดเพื่อเปิดโอกาสให้แต่ละเทศบาลสามารถพิจารณารายจ่ายได้ตามความเหมาะสมของเทศบาลแต่ละแห่ง

1.2 ระเบียบอาจกำหนดรูปแบบตัวอย่าง ระบบหรือรูปแบบ ที่เทศบาลอาจนำไปเป็นแบบอย่างในการจัดทำงบประมาณได้ หากต้องการ

1.3 กำหนดช่วงระยะเวลาปฏิทินการจัดทำงบประมาณที่แน่นอน กำหนดคำจำกัดความของปีงบประมาณ เพื่อให้การจัดทำงบประมาณมีกำหนดระยะเวลาที่แน่นอนพร้อมเพรียงกัน

1.4 การกำหนดแนวทางการบริหารงบประมาณ โดยกำหนดให้ชัดเจนถึงอำนาจหน้าที่ของผู้บริหารเทศบาล อำนาจหน้าที่ของข้าราชการประจำ

1.5 กำหนดให้มีการประกาศให้ประชาชนทราบถึงระยะเวลา การจัดทำงบประมาณแต่ละขั้นตอน

1.6 การกำหนดให้เทศบาลต้องรายงานผลการดำเนินงานตามระยะเวลาอันควร

1.7 กำหนดเงื่อนไขให้ราชการกลาง หรือส่วนภูมิภาคโดยผู้ว่าราชการจังหวัด สามารถเข้าไปตรวจสอบหรือแก้ปัญหาหากเกิดปัญหาในการจัดทำปัญหาของการบริหารงบประมาณของเทศบาล เช่น กรณีที่เทศบาล ไม่สามารถจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ตามกำหนด ให้ส่วนกลางโดยกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจเข้าไปสอบสวน หรือตั้งตัวแทนเข้าไปดำเนินการสอบสวน ซึ่งเมื่อได้พิจารณาแล้วเห็นว่าเทศบาลนั้น ไม่สามารถจัดทำงบประมาณรายจ่ายได้ภายในกำหนดซึ่งเกิดขึ้นเนื่องจากข้อขัดข้องที่ไม่สมควร และหากปล่อยทิ้งไว้จะเป็นการเสียหายแก่การดำเนินงานของเทศบาล ก็ให้กระทรวงมหาดไทยสามารถจัดเจ้าหน้าที่เข้าไปดำเนินการแทนได้ เป็นต้น

2. แนวทางการปรับปรุงแก้ไขระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงินและการตรวจเงิน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระเบียบกระทรวงมหาดไทยในด้านนี้ควรกำหนดแนวทางการรับเงิน การเบิกจ่าย การเก็บรักษาเงิน เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการใช้จ่ายเงินของเทศบาล มากกว่าที่จะกำหนด โดยแนวคิดเพื่อป้องกันการทุจริต ได้แก่

2.1 กำหนดแนวทางให้เทศบาลสามารถกำหนดรายละเอียดในการใช้จ่ายเงินของตนเองได้อย่างอิสระ คล่องตัว

2.2 การเก็บรักษาเงินให้เทศบาลสามารถใช้ดุลยพินิจโดยอิสระกำหนดรูปแบบและวิธีการของตนเอง โดยคำนึงถึงหลักความปลอดภัยที่เป็นสากลมากกว่าที่กระทรวงมหาดไทยได้เคยกำหนดไว้ในปัจจุบันที่กำหนดในลักษณะของการควบคุมให้ปฏิบัติตามในทุกขั้นตอน เช่น การกำหนดเวลาปิดเปิดตู้บริจาค กำหนดวิธีการเขียนใบเสร็จรับเงิน หรือกำหนดให้มีการประจำครั้งในลูกกุญแจ เป็นต้น

2.3 กำหนดอำนาจหน้าที่ในการสั่งจ่ายเงิน หลักฐานประกอบการเบิกจ่าย และวิธีการเบิกจ่าย

2.4 การใช้จ่ายเงินสะสม ควรเป็นอำนาจของเทศบาลโดยอิสระของเทศบาล ทั้งนี้ ให้เทศบาลกำหนดวิธีการนำเงินสะสมมาใช้จ่ายเองให้ชัดเจนในเทศบัญญัติที่ เทศบาลตราขึ้นเองว่า ควรใช้จ่ายเงินสะสมได้ในกรณีใดบ้างและกำหนดอำนาจอนุมัติให้ชัดเจน เป็นต้น

2.5 ในด้านการควบคุมเพื่อป้องกันการทุจริต ควรกำหนดให้เทศบาลใช้ดุลยพินิจของตนเองจัดระบบ กลไกและองค์การในการตรวจสอบด้วยตนเอง เช่น หน่วยตรวจสอบ ภายในของเทศบาลเองจะต้องมีความรับผิดชอบมากขึ้นในการตรวจสอบหากมีข้อบกพร่อง เกิดขึ้น หน่วยตรวจสอบจะต้องร่วมรับผิดชอบด้วย

2.6 กำหนดหน้าที่ให้ผู้บริหารเทศบาลต้องจัดทำรายงานผลการดำเนินงาน ต่อสภาเทศบาล และผู้ว่าราชการจังหวัดทราบเมื่อสิ้นปีงบประมาณ

2.7 กำหนดให้เทศบาลมีการจัดทำข้อมูลด้านการเงิน การคลังของเทศบาล เพื่อแสดงผลการดำเนินการของเทศบาล และง่ายต่อการที่ประชาชนจะเข้าไปตรวจสอบได้และเป็นผลทำให้เกิดการกำกับดูแลโดยประชาชนอีกทางหนึ่ง

2.8 กำหนดแนวทางการรายงานผลการใช้จ่ายเงิน โดยกระทรวงมหาดไทย กำหนดรูปแบบ วิธีการ และเงื่อนไขเวลาให้มีการรายงานผลการดำเนินการ การใช้จ่ายเงินต่อ สภาเทศบาล รายงานต่อประชาชนและรายงานต่อรัฐ เป็นระยะ ๆ ทั้งนี้ตามแนวทางที่กำหนดในตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานการควบคุมภายใน พ.ศ. 2544

2.7 หากเกิดปัญหาในการดำเนินกิจการ เกิดข้อร้องเรียนการปฏิบัติหน้าที่ ของเทศบาล กำหนดให้ราชการส่วนกลาง หรือผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถเข้าไปตรวจ สอบ สั่งให้เทศบาลดำเนินการแนะนำแนวทางการแก้ไขปัญหาตลอดจนกำหนดวิธีแก้ไข ปัญหาให้เทศบาลได้

3 แนวทางการกำกับดูแลนอกเหนือจากระเบียบทั้งสองฉบับที่ยกมาวิจัย

นอกจากแนวทางการกำกับดูแลโดยออกระเบียบทั้งสามฉบับดังกล่าว ในการ กำกับดูแล กระทรวงมหาดไทยอาจอาศัยออกระเบียบเพื่อกำกับดูแลเทศบาล โดยอาศัยกลไกอื่น ๆ ได้แก่การกำหนดให้องค์กรของการปกครองส่วนภูมิภาคของกระทรวงมหาดไทยเอง ได้แก่ จังหวัด โดยผู้ว่าราชการจังหวัดอำเภอโดยนายอำเภอ ตลอดจนกำนันผู้ใหญ่บ้าน ด้วยการกำหนดหน้าที่แก่กลไกเหล่านี้ให้ชัดเจน สร้างความเข้าใจแก่เจ้าหน้าที่ในระเบียบกระทรวงมหาดไทยแต่ละฉบับ แต่ละด้าน ฝึกอบรมทำความเข้าใจแก่กลไก

ของรัฐเหล่านี้ให้มีความเชี่ยวชาญ และเข้าใจถึงความสำคัญของการกำกับดูแลเทศบาล วิธีการเข้าไปกำกับดูแล การ มอบอำนาจกำกับดูแลให้ และให้มีความกล้าในการที่จะตัดสินใจเพื่อปฏิบัติให้ถูกต้อง หาก ปรากฏว่าเทศบาลปฏิบัติหน้าที่ไม่โปร่งใส ส่อไปในทางทุจริต

ในการใช้กลไกเพื่อกำกับดูแลเทศบาลในลักษณะนี้ กระทรวงมหาดไทยอาจดำเนินการแค่เพียงออกหนังสือชักชวนความเข้าใจ หรือหนังสือมอบอำนาจให้กลไก เหล่านี้ดำเนินการได้ โดยไม่จำเป็นต้องออกเป็นระเบียบ ทั้งนี้เพราะกลไกเหล่านี้มีอำนาจ หน้าที่ตามกฎหมายอยู่แล้ว และอยู่ภายใต้บังคับบัญชาโดยตรงของกระทรวงมหาดไทย ตามกฎหมาย เพื่อให้การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น โดยเฉพาะเทศบาล สัมฤทธิ์ผลสมดังเจตนารมณ์ที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

เอกสารอ้างอิง

- ชูวงศ์ ฉายะบุตร. การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ส่วน ท้องถิ่นกรมการปกครอง, 2539.
- ชำนาญ ชูบุญรัตน์. การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจทางการปกครองของกฎหมายไทย. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2503.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส. กรุงเทพมหานคร สถาบันนโยบายศึกษา, 2544.